

(N. 1383-A)

Resoconti V

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1981
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1981-1983**

ESAME IN SEDE CONSULTIVA
DELLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
PER L'ANNO FINANZIARIO 1981

(Tabella n. 5)

**Resoconti stenografici della 2^a Commissione permanente
(Giustizia)**

INDICE**MERCOLEDI' 8 APRILE 1981**

PRESIDENTE, <i>relatore alla Commissione</i>	Pag. 65, 66, 67	<i>passim</i>
CALARCO (DC)	. . . . .	75, 76
CIOCE (PSDI)	. . . . .	85, 86
COCO (DC)	. . . . .	83, 84, 85
FILETTI (MSI-DN)	. . . . .	82, 83
GOZZINI (Sin. Ind.)	. . . . .	79, 80, 81
SARTI, <i>ministro di grazia e giustizia</i>	. . . . .	67, 68 69, e <i>passim</i>
SPINELLI, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	. . . . .	69, 82
TROPEANO (PCI)	. . . . .	77, 78, 79
VALIANTE (DC)	. . . . .	81, 28

SEDUTA DI MERCOLEDI' 8 APRILE 1981

(Antimeridiana)

**Presidenza
del Presidente DE CAROLIS**

I lavori iniziano alle ore 10,15.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1981 e bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983 (1383), approvato dalla Camera dei deputati

Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1981 (Tabella n. 5), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione) (Esame)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca l'esame della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1981 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come la Commissione ricorda, è già stato svolto, nelle sedute dei giorni 10, 11, 12 e 26 marzo, un esame preliminare della tabella.

La discussione generale è stata dichiarata chiusa. Si procederà ora, con procedura ordinaria, all'ulteriore corso del dibattito.

Oggi dobbiamo esaminare il bilancio, così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, in relazione anche alle due Note di variazioni, che non modificano, peraltro, il contenuto della legge finanziaria dai noi esaminata ed il contenuto del bilancio, ad eccezione dei punti in cui adegua le poste di bilancio alle indicazioni della legge finanziaria.

Non farò, naturalmente, una relazione perchè l'ho già fatta, nè farò una replica perchè anch'essa è già stata fatta (oggi deve soltanto parlare l'onorevole Ministro e poi, eventualmente, saranno fatte talune dichiarazioni di voto), ma mi limiterò soltanto a dare notizia del contenuto della seconda nota di variazione.

Per quanto riguarda la tabella n. 5 del Ministero di grazia e giustizia, il capitolo 1114 — Spese e compensi per consulenze, documentazioni, pubblicazioni, stampa, divulgazione, insegnamento, studi, ricerche e relativi servizi con particolare riguardo alla attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale —, essendo un nuovo capitolo, una variazione che si propone per le esigenze previste dall'articolo 18 della legge finanziaria 1981, comporta un aumento sul bilancio di competenza di lire 2.500.000.000 e sul bilancio di cassa di lire 2.500.000.000.

Per quanto riguarda il capitolo 1292, anch'esso variato per le esigenze previste dall'articolo 18 della legge finanziaria — Fondo da ripartire per l'acquisizione di attrezzature e servizi, per la predisposizione di strutture e per ogni altro intervento per l'amministrazione penitenziaria e giudiziaria centrale e periferica, anche in riferimento all'attuazione della riforma della procedura civile — prevede sul bilancio di competenza una variazione in aumento di lire 150 miliardi e sul bilancio di cassa una variazione in aumento di lire 120 miliardi.

Per quanto concerne le spese in conto capitale, il capitolo 7031, di nuova istituzione — fondo da ripartire per l'acquisizione di beni mobili e immobili, per la predisposizione di strutture e per ogni altro intervento per l'Amministrazione penitenziaria e giudi-

ziaria centrale e periferica, anche in riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale — prevede sul bilancio di competenza una variazione in aumento di lire 230 miliardi e sul bilancio di cassa una variazione in aumento di lire 180 miliardi. Si tratta del capitolo che contiene anche la modifica della rubrica, richiesta nel corso di un dibattito in Commissione in occasione dell'assestamento del bilancio 1980.

Per quanto riguarda le somme non attribuibili, sempre con riferimento a quanto detto per il capitolo 1292, nella rubrica « Servizi generali » è previsto il corrispondente aumento di lire 150 miliardi per la competenza e di lire 120 miliardi per la cassa.

Passando al riepilogo, vediamo che nella nota di variazione delle spese correnti vi è una variazione in aumento di lire 152 miliardi e 500 milioni sul bilancio di competenza ed una variazione in aumento di 122 miliardi e 500 milioni sul bilancio di cassa. Per quanto concerne le spese in conto capitale, vi è una variazione in aumento di 230 miliardi per il bilancio di competenza ed una variazione in aumento di 180 miliardi per il bilancio di cassa; per un totale, quindi, di 282 miliardi e 500 milioni di aumento per il bilancio di competenza e di 302 miliardi e 500 milioni di aumento per il bilancio di cassa.

Ora, i 382 miliardi e 500 milioni sono costituiti dalla somma prevista nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia, senza considerare, naturalmente, il bilancio del Ministero dei lavori pubblici che comporta un aumento, nel triennio, per l'edilizia penitenziaria fino a 1.200 miliardi (dai 100 miliardi della legge del 1971 ai 404 miliardi del 1973 molto è stato fatto e molto si sta facendo), mentre per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria — questo, ovviamente non è previsto nella nota di variazione, nè nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia — vi è la possibilità di contrarre mutui per 700 miliardi per l'anno 1981 con la Cassa depositi e prestiti.

Con questo ho terminato e do la parola al Ministro di grazia e giustizia per la sua replica.

S A R T I , *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzitutto desidero scusarmi per la mia mancata presenza al dibattito sul disegno di legge finanziaria, che ha preceduto questa discussione, e al dibattito preliminare sul bilancio che si è svolto nei giorni scorsi in questa sede, con la partecipazione appassionata e qualificata dei colleghi e con le riserve cordiali, che ben comprendo, dal punto di vista metodologico generale che sollevava, mi pare, il senatore Gozzini. Sono ben comprensibili le ragioni che hanno indotto il Senato a seguire questo tipo di procedura, ma non v'è dubbio che un dibattito di questa importanza dovrebbe essere, in condizioni normali, non dico nobilitato ma almeno caratterizzato dalla presenza personale e diretta del Ministro guardasigilli. Ma voi tutti conoscete le ragioni che non mi hanno consentito di poterlo fare; inoltre, per mia fortuna, dispongo anche di sottosegretari valorosi, autorevoli e diligenti che mi hanno certamente rappresentato con la tradizionale dignità. Credo, infine, quale senatore, di poter contare almeno sulla cortese comprensione dei miei colleghi che si renderanno ben conto che la sporadicità della mia presenza in questa Commissione (praticamente, è la seconda volta che io vengo in questa sede: e la prima volta sono venuto in circostanze quasi altrettanto drammatiche delle presenti) è dovuta agli impegni assillanti che il Ministro di grazia e giustizia deve fronteggiare quotidianamente.

L'ultima volta che ebbi l'onore di parlare a questa Commissione e a quella congiunta, che avevano sollecitato un dibattito e una risposta del Governo sui problemi del terrorismo, eravamo nel cuore della vicenda D'Urso; una vicenda che si è conclusa con un epilogo — comunque lo si voglia giudicare — positivo per quanto riguarda almeno la salvezza della vita di un magistrato valoroso, che si è comportato anche in quelle dolorose vicende con la dignità tradizionale dei magistrati italiani. Ed oggi, senza alcuna enfasi ma con amarezza infinita, de-

vo ricordare che il nostro dibattito si conclude con una morte, altrettanto dolorosa, e amara di quelle numerose che l'hanno preceduta nella storia della lotta al terrorismo, ed anche più amara perchè avvenuta all'indomani di uno storico successo delle forze dell'ordine nei confronti del terrorismo. Non credo che fossero in molti a nutrire l'illusione che con l'arresto di due capi storici, di due teorizzatori importanti del movimento brigatista, il capitolo del terrorismo si sarebbe concluso in Italia. Molti avveduti commentatori, anzi, avevano previsto che nelle giornate successive avremmo avuto un rinrudimento di questo fenomeno. Non tocca oggi a noi, ovviamente, aprire una discussione su questi aspetti; ma per memoria, credo che convenga annotare quella che è soltanto un'impressione soggettiva, ma comunque proviene dal Ministro, il quale è tra i pochi che hanno avuto la possibilità di scorrere il lungo documento che è stato ieri posto accanto al cadavere del povero agente di custodia massacrato dai terroristi. È significativo che in questo lungo documento, il quale per la sua stessa struttura, per la sua quasi dignitosa presentazione grafica, direi, e per la ricchezza del linguaggio, rappresenta o pretende di rappresentare un testo storico importante per la cultura politica del nostro tempo, il tema della giustizia ed il tema del carcerario, con i suoi protagonisti, i suoi responsabili, i suoi vertici, appare come il motivo ricorrente. Ad una cultura del terrorismo armato che combatte le sue battaglie nel Paese si sostituisce gradualmente una cultura del terrorismo in carcere che individua nella liberazione di quello che viene chiamato il « proletariato prigioniero », e quindi nell'abbattimento di tutte le forze che lo tengono prigioniero, l'obiettivo fondamentale o almeno momentaneo del movimento. Non corro dietro, ovviamente, all'utopismo delirante delle argomentazioni, ma ricordo a me stesso e al Senato che, dietro questi documenti, c'è certamente il proposito di continuare una battaglia aspra e sanguinosa nei confronti delle istituzioni e segnatamente nei confronti delle istituzioni della giusti-

zia italiana. Questo ci dice come la battaglia per quanto riguarda le forze dell'ordine, le forze democratiche sia aspra, dura e lunga. Essa deve essere combattuta senza trionfalismi, ma con intelligenza, fermezza di propositi, saldezza di quadro politico, misura dell'azione che dobbiamo svolgere e con il carattere prioritario che in questo lavoro assume il nostro impegno per la giustizia. Oggi noi dobbiamo licenziare il parere sul bilancio e naturalmente il nostro dovere è quello di operare essenzialmente un riscontro contabile; ma siccome siamo uomini politici, non possiamo mai prescindere dal contesto in cui il nostro impegno si colloca e dobbiamo ricordarlo come una ragione preminente del nostro lavoro e del nostro procedere.

Una prima riflessione sorge appunto dal riscontro del nostro bilancio. E il dovere di un raffronto elementare tra dati omogenei si impone tenendo conto che il molto cammino che è stato percorso, e che il nostro presidente De Carolis ci ricordava, può essere ulteriormente, sia pure rapidamente, misurato almeno per quanto riguarda i bilanci previsionali degli ultimi tre anni. Colgo però l'occasione (una per me gradita parentesi), per ringraziare il presidente De Carolis non solo per la sua sempre attenta ed intelligente presidenza, ma anche per il contributo che ancora una volta ha dato specificamente in sede di illustrazione di questo bilancio. Il bilancio risultava di 673 miliardi nel 1979, di 971 (parlo sempre in sede previsionale) nel 1980 e di 1.459 nel 1981. Il che significa che nel 1980 si era incrementato del 40 per cento rispetto al 1979 e del 50 per cento nel 1981 rispetto al 1980. Nel 1981, rispetto al 1979, l'incremento risulta essere addirittura del 115 per cento.

Se poi diamo un'occhiata alle risultanze dei bilanci assestati, bisogna considerare che (per il 1981 i dati attuali si possono riferire ovviamente alla previsione iniziale) per il 1979 e il 1980 sono da considerare le variazioni per assestamenti e per atti amministrativi che hanno inciso notevolmente, e in particolar modo per l'aumento delle spese fisse. L'incremento che si è verificato nel triennio risulta nel 1980 di 250 miliardi rispetto al 1979, cioè del 30 per cento in più, e di 236 miliardi nel 1980 rispetto al 1981, e cioè del

19 per cento in più; di 584 miliardi nel 1981 rispetto al 1979, con il 66 per cento in più. Prevedendo che per il 1981 gli stanziamenti subiranno nel corso dell'anno aumenti notevoli, per lo meno per la crescita della spesa fissa (nel 1980 è salita di 142 miliardi), la percentuale di incremento del bilancio del Ministero nel prossimo esercizio tenderà ad innalzarsi ulteriormente. C'è un raffronto statistico che ha anche un suo significato politico e che conferma la validità delle scelte che metodologicamente il presidente Forlani ha fatto per la prima volta nella storia delle esposizioni programmatiche. Dico tra parentesi che questa è stata una novità molto interessante anche per me che facevo per la prima volta il Ministro di grazia e giustizia. Non era però la prima volta che partecipavo alla stesura di discorsi programmatici avendo fatto qualche volta anche il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, infatti, collabora alla preparazione di questi documenti, realizza la sintesi, fa il *collage*, sceglie i collaboratori che devono contribuire a preparare un documento importante come quello del discorso programmatico.

È significativo sotto questo profilo notare che la giustizia, ricomprendendo negli stanziamenti anche quelli col disegno di legge finanziaria, rispetto ad un bilancio dello Stato che nel 1979 era di 119 mila miliardi, nel 1979 registrava 876 miliardi, il che significa lo 0,73 per cento del bilancio dello Stato. Questo 0,73 per cento saliva l'anno successivo allo 0,89 (1224 miliardi su 137 mila miliardi diventati nel frattempo il bilancio dello Stato). Nel 1981 sale allo 0,92 per cento. Non siamo ancora all'uno per cento con 1460 miliardi, su un bilancio di 159 mila miliardi. Dati a voi notissimi ma che annoto per dare il senso di una direzione e di una scelta, anche se ho aderito tra i primi all'invito del collega Andreatta ad operare una piccola riduzione di bilancio. La stiamo discutendo, ma non mi sono dichiarato pregiudizialmente contrario perchè mi faccio ben carico delle reali capacità di spesa del mio Ministero. Sapete che il mio mestiere non era quello di giurista: ho fatto il direttore di banca prima di fare il parlamentare e quindi non ven-

go qui a fare lo scienziato del diritto. Ma un minimo di realismo ce l'ho e cinque mesi e mezzo in via Arenula mi hanno insegnato che non si può essere certi della capacità di spesa di questa pur generosa e validissima amministrazione.

C'è poi un altro raffronto che appare utile per documentare gli sviluppi della spesa nel triennio ed è quello relativo agli stanziamenti per gli esercizi di beni e servizi. Nel 1979 essi davano un totale di 263 miliardi, saliti a 437 nel bilancio del 1980 assestato e a 678 nel bilancio 1981 assestato. Il che, per limitarmi al bilancio previsionale del 1981 rispetto al consuntivo del 1979, dà un incremento del 160 per cento.

L'ultima analisi è opportuna per quanto riguarda la spesa globale della giustizia, comprendente anche gli stanziamenti inseriti nel bilancio dal dicastero dei lavori pubblici, come ci ricordava il presidente De Carolis. Essi danno, per quanto riguarda il nostro Ministero, un totale di 1.839 miliardi sul bilancio previsionale del 1981, con un incremento che nel 1981 rispetto al 1979 si aggira nella percentuale considerevole del 92 per cento. A questo stanziamento va aggiunto, come è stato ricordato, il *plafond* di 500 miliardi per l'edilizia giudiziaria e per le case mandamentali, previsto dall'articolo 28 della legge finanziaria e portato a 700 miliardi per il 1982 nel disegno di legge finanziaria. Malgrado quest'incremento è evidente che lo stanziamento della tabella 5 e dell'articolo 18 della legge finanziaria per il 1981 andrebbe ulteriormente correlato alle necessità emergenti. È stato posto l'interrogativo nel corso di questo dibattito sull'utilizzo dei fondi concessi dalla legge finanziaria 1981, almeno desumo dalla lettura del testo stenografico, mentre credo che siano state rivolte richieste circa l'utilizzo dei 150 miliardi dell'articolo 27 della legge finanziaria del 1980, su cui ho un dettaglio che consegno a verbale. Questi 150 miliardi sono stati spesi in ragione di 142 miliardi, di cui 46 sono andati per l'acquisto degli autoveicoli blindati.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono auto di sicu-

rezza ripetutamente richieste da tutti per i magistrati. Non 1500 auto blu.

S A R T I , *ministro di grazia e giustizia*. Il sottosegretario Spinelli lo ha già detto nella precedente seduta. I 46 miliardi sono stati spesi per l'acquisto di 1010 autoveicoli blindati; 25 miliardi per impianti di difesa passiva per la sicurezza degli edifici; 25 miliardi per il miglioramento dei servizi tecnici e delle attrezzature (impianti di criptofonia, ricetrasmittenti, radiotelefonii, telex per agevolare e snellire lo scambio dei dati, di copie di documenti tra uffici di diverse sedi, fotocopiatrici, macchine per scrivere, autoveicoli non blindati per il servizio degli uffici, compresi assicurazione e carburante).

Qualche ironia si è fatta sulla questione delle pubblicazioni per gli uffici giudiziari. Debbo dire che dovunque sono andato ho sempre notato che il Ministro veniva portato in località appartate per visitare i libri e le pubblicazioni che erano arrivate in grandissima copia. Infatti 12 miliardi costa la distribuzione di queste cose. Voglio aprire e chiudere subito questa parentesi, perchè bisogna stare molto attenti alle valutazioni troppo qualunquistiche. Intanto fu il Parlamento che pose l'esigenza di questi documenti, di questo aggiornamento, della necessità di un aumento del livello culturale dell'apparato della giustizia periferica. Quando sembrava che veramente le grandi battaglie culturali fossero soprattutto le acquisizioni di libri, si è dato avvio a questi acquisti su cui qualche obiezione potrei avanzare anche io. Il campo delle biblioteche mi ha sempre interessato enormemente. Sulle biblioteche e sulla natura delle biblioteche potremmo dire delle cose che interesserebbero tutti.

È un argomento così appassionante che varrebbe la pena di fare un riscontro sulla biblioteca media dell'ufficio giudiziario di provincia come quelli, ad esempio, che io vedo girando nella mia lontana terra, per avere subito una messe di osservazioni, che qualche volta possono facilmente sconfinare nell'ironia. Non tutti i libri che si vedono in queste biblioteche sembrano sottolineare il senso della necessità del loro acquisto. È probabile che alcune case editrici abbiano

colto quest'occasione non dico per liberarsi di fondi di magazzino ma per collocare opere che fino a quel momento non avevano, forse, avuto il successo che esse ritenevano che avrebbero avuto il diritto di incontrare.

Credo che molti colleghi qui presenti si sentirebbero assai tentati, quando si parla di queste cose, da un richiamo antico che, ricordo, fece irruzione nel nostro linguaggio, nel nostro modo di parlare subito dopo la guerra quando volevamo dipingere la cultura nozionistica. Avendo fatto per qualche mese il Ministro della pubblica istruzione, so che questo è uno dei problemi in cui ci si imbatte regolarmente. Quando uscì « La nausea » di Sartre (sono antichissimi i ricordi, che risalgono, credo, ai primi numeri del « Politecnico » di Vittorini) rammento che tutti eravamo divertiti dall'immagine dell'intellettuale che, desiderando approcciare la cultura, aveva deciso di studiare le cose in ordine alfabetico e mi ricordo che vi era l'intellettuale impreparato a parlare del marxismo perchè la sua cultura non era ancora arrivata alla lettera « m ».

Ho avuto l'impressione che qualche volta, nella migliore delle ipotesi, l'approccio per l'acquisto di questi volumi sia stato un po' nozionistico. Così come basta certamente un po' di buon senso, anche se la mia cultura giuridica è insufficiente, per capire che l'inondazione di gazzette ufficiali con cui abbiamo invaso la penisola non sembra rispondere ad un'esigenza prepotente di aggiornamento, anche se anch'essa è, a suo modo, nozionisticamente necessaria. Si tratta di fare dei piccoli tagli ed io vi posso confidare che, ove il ministro Andreatta insistesse nella sua proposta di tagliare i bilanci, in questa voce, a costo anche di apparire un uomo non di cultura, ho deciso di affondare un pochino il bisturi perchè credo che facciamo una cosa ragionevole.

Per completare questi 142 miliardi, ricorderò che erano messi in conto 24 miliardi per interventi urgenti per acquisto di beni e servizi per la sicurezza degli istituti di prevenzione e pena e 10 miliardi per l'acquisto di un immobile per il tribunale per i minorenni di Roma.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi del 1981, voi sapete che è intervenuta nella discussione della legge finanziaria — per la verità, con una modifica introdotta dall'altro ramo del Parlamento e recepita dal Senato — una diversa formulazione di un certo articolo, il 18, che per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi concessi prevede che il Ministro abbia un termine per informare il Parlamento sul piano di massima predisposto a tal fine. È inutile dire che chiunque sia il titolare del Ministero onererà questo impegno; ma io desidero fare subito qualche modesta riflessione a questo riguardo.

La ripartizione di questo stanziamento — ed anche questo è stato oggetto di uno dei rilievi fatti nella discussione — in due fondi, uno di parte corrente e uno in conto capitale, ha suscitato qualche perplessità. Ma, in realtà, questa ripartizione non rappresenta alcuna limitazione di contenuti per quanto riguarda l'impiego delle somme disponibili; è stata effettuata soltanto per consentire una più agevole distribuzione dei tipi di intervento conformemente alle norme della contabilità dello Stato. Questi interventi saranno tutti rivolti — assicuro il Senato —, secondo il dettato della legge finanziaria, al potenziamento dell'Amministrazione giudiziaria e penitenziaria attraverso l'acquisizione di beni, di attrezzature e di servizi per la predisposizione e la trasformazione di strutture e per ogni altro intervento ritenuto necessario per dare impulso all'attività dell'Amministrazione.

Vi sarà un impiego particolare in vista dell'approvazione del nuovo codice di procedura penale (locali, attrezzature, strumentazioni, corsi per stenotipisti, eccetera). Do atto — e il senatore Spinelli lo confermerà — che tra le rivendicazioni del personale amministrativo della giustizia, cioè quello che dipende direttamente dal Ministero, sulle quali in questi giorni ci stiamo misurando, i sindacati confederali pongono come punto prioritario — con nostra grande soddisfazione — proprio l'argomento della qualificazione del personale. Ci sarà un impulso particolare nella direzione dell'automazione dei servizi giudiziari, che dovrà passare dall'analisi di prefattibilità per gli anni compiuti nel

1980 ad una vera e propria progettazione e sperimentazione per alcuni uffici. Il sistema elettronico del casellario dovrà avere un necessario completamento ed il centro elettronico della Cassazione sarà potenziato. Mi sia consentito, anche a questo riguardo, una sottolineatura: io ho partecipato lunedì a Firenze all'apertura di un congresso di estremo interesse culturale e di grande rigore, mi pare, anche per l'elevatezza degli intervenuti: eccezion fatta per il Ministro di grazia e giustizia, il livello degli intervenuti era notevolissimo e di carattere internazionale. Il tema era « Logica, informatica e diritto ». Io consiglieri gli onorevoli senatori, appena gli atti saranno stampati, di leggere questo documento di straordinario interesse culturale, nel quale, senza iattanza sciovinistica, devo dire che il ruolo dell'Italia, che i progressi che nel campo della giustizia, con particolare riferimento al nostro centro elettronico della Cassazione, ha svolto l'apparato della giustizia italiana è positivo. Deve dare a tutti soddisfazione sapere non solo che il nostro sistema viene seguito con molto interesse, ma che abbiamo addirittura firmato una convenzione con un paese latino-americano, l'Argentina, per l'applicazione *in loco* del nostro apparato, con la prospettiva di una rapida estensione anche a molti paesi vicini e, credo, con la prospettiva di qualche ottimo affare per l'industria elettronica italiana.

Le misure di sicurezza per gli edifici, appena avviate, dovranno trovare attuazione e così pure dovranno essere completate le misure per la tutela personale dei magistrati. Assieme al senatore Spinelli, proprio in questi giorni, abbiamo verificato ed osservato un sistema di sicurezza quasi assoluta per la vita dei magistrati.

Credo che in questo campo avvicinarsi per quanto possibile all'assolutezza della sicurezza sia un grosso progresso, anche se comporterà certo una spesa. Interventi per l'acquisto di mobili per l'amministrazione centrale e periferica, sia giudiziaria che penitenziaria, troveranno un notevole impulso. In questo particolare momento la legge finanziaria, avendo confermato la deroga alle formalità procedurali imposte dalla normativa sulla contabilità dello Stato, continuerà a manife-

starsi come strumento di grande agilità. L'efficacia indiretta di interventi straordinari della legge finanziaria sulla capacità di spesa dell'amministrazione è stata già avvertita in sede di valutazioni previsionali dalla consistenza dei residui passivi al 1° gennaio 1981. Questi residui passivi sono passati dai 299 miliardi dello scorso anno ai 195 di quest'anno, con una percentuale fortemente decrescente del 35 per cento. Le previsioni stanno rivelandosi sostanzialmente aderenti alla realtà. Confermo che entro il giugno di quest'anno il Senato sarà informato sul piano di massima che stiamo predisponendo per interventi previsti dall'articolo 19 della legge finanziaria. Questa norma prevede che i comuni possono contrarre mutui presso la Cassa depositi e prestiti fino ad un *plafond* di 700 milioni per costruire nuovi edifici giudiziari e case mandamentali o per la costruzione o ristrutturazione su edifici da destinare a queste finalità. Si ritiene che proprio l'innovazione apportata con la legge finanziaria — possibilità per i comuni di contrarre mutui senza le attuali limitazioni di bilancio e l'assunzione del relativo onere di ammortamento a carico dello Stato, piano per l'edilizia giudiziaria — possa trovare concreta attuazione. Abbiamo dato le opportune istruzioni alle Corti di appello. Abbiamo detto ai comuni che ci diano rapidamente questi necessari elementi. Noi, come Ministero, abbiamo provveduto ad approvare 32 progetti e abbiamo in corso altri 134 progetti per un importo complessivo di 180 miliardi. Sono dati analitici che darò alla Commissione.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, primo apprezzabile intervento fu quello realizzato con la legge del 1971 che stanziò i centi miliardi. Con la legge dell'aprile del 1980, la legge finanziaria, è stata autorizzata una spesa ulteriore di 150 miliardi da impiegarsi nel biennio 1981-82. Con l'insieme di questi stanziamenti sono stati realizzati e consegnati tredici nuovi istituti penitenziari. Per altri trentotto è in corso la costruzione. Darò i dati analitici anche di questo. Per evitare ripetizioni, vorrei pregare il Presidente di considerare acquisiti anche agli atti la mia relazione che è fatta in due

tempi, perchè mi pare che domani slitti alla Camera la conclusione del dibattito sulla situazione carceraria, di cui dirò qualcosa perchè alcuni colleghi nel corso del dibattito hanno chiesto una iniziativa specifica del Senato. Faccio rapidamente cenno a questa attività dicendo che l'amministrazione penitenziaria avrà un campo di azione molto più ampio di quello che si è avuto in questi anni. Accanto al completamento del programma delle leggi del 1971 e del 1974, si realizzeranno costruzioni di quarantatré nuovi istituti, saranno ristrutturati altri trentacinque istituti, saranno costruite tre case di reclusione con sezioni in semilibertà, sette nuovi uffici giudiziari minorili, sette istituti femminili e per minorenni; vi sarà la costruzione e ristrutturazione di caserme per agenti di custodia con la ricettività di almeno seimila posti, il trasferimento degli istituti penitenziari da Venezia a Mestre, più l'aggiornamento di questi programmi che stiamo predisponendo d'intesa con il dicastero dei Lavori pubblici.

Posso anticipare che tra gli istituti di nuova costruzione sono previsti tra l'altro: una casa circondariale a Milano in aggiunta a San Vittore e una casa circondariale a Napoli in aggiunta a Poggioreale, oltre che una casa di reclusione in Calabria. Quella di Napoli è oggetto di un colloquio che proprio stamattina il sindaco Valenzi ha con noi per individuare l'area perchè a Napoli siamo certamente in una situazione esplosiva su cui poi vorrei dire brevissime cose. Non vi nascondo che l'attenzione che anche questo dibattito ha dedicato, sia pure rapidamente, alla situazione carceraria, è purtroppo più che giustificata. Noi abbiamo al 31 dicembre 1980 una popolazione carceraria — di cui consegno al Senato i dati analitici relativi alla situazione dei detenuti — molto elevata. Alla Camera ho fornito i relativi dati al 31 dicembre del 1980 che erano di 31.788 persone di cui 30.322 uomini e 1.466 donne, con un aumento rispetto al decennio precedente di circa quattromila unità. Negli ultimi anni l'ingresso di persone di età inferiore ai 35 anni superava il 75 per cento del totale rispetto al 57 per cento del 1959. Il che significa che siamo di fronte ad un

rapido e drammatico ringiovanimento della popolazione carceraria. L'altro dato certamente impressionante è quello relativo alla percentuale dei ristretti in attesa di giudizio rispetto a quelli che hanno già avuto il giudizio. A fine novembre eravamo intorno al 65 per cento, ma i dati che ci stanno affluendo relativi alla fine di febbraio mostrano purtroppo che mentre c'è stato un ulteriore accrescersi della popolazione carceraria è aumentato il rapporto percentuale. In materia, d'altra parte, inizio la mia relazione su un volume che vede la luce in questi giorni, abbastanza interessante, che si chiama « Italia '81 rapporto di primavera », dove, insieme ad autorevoli colleghi e scrittori figura appunto anche il mio nome. Io faccio la parte relativa alla giustizia e desumo questo dato che è riferito al 1979. La durata media dei processi civili risultava essere in quell'anno di 573 giorni davanti al pretore, di 846 giorni davanti al tribunale, di 828 giorni davanti alle Corti di appello e di 1.122 giorni davanti alla Cassazione.

Ma per quanto riguarda il processo penale, cioè quello che più direttamente ci interessa in questa sede, devo dire che per giungere alla sentenza di primo grado, cioè ad una sentenza suscettibile di impugnazione con la conseguente instaurazione di un giudizio di appello, un procedimento impiegava mediamente in pretura 268 giorni, in tribunale, comprese le fasi davanti al pubblico ministero e al giudice istruttore 726 giorni, in corte d'assise 402 giorni, in Cassazione 454 giorni. Quindi, siamo di fronte ad una di quelle situazioni per la quale, ovviamente, bisognerà approntare mezzi idonei e concreti.

Avendo chiesto alla vostra cortesia di considerare per letta ed acquisita, come integrazione della mia esposizione per quanto riguarda la situazione carceraria, l'esposizione da me fatta alla Camera dei deputati, non posso fare singoli commenti, anche perchè tale relazione è stampata organicamente e ne arriveranno un numero di copie abbastanza leggibili. Peraltro, vorrei ripetere qui una serie di riflessioni che, data la natura politica di questo consenso, devono pur essere fatte. Tali riflessioni si aprono all'insegna

dell'alta drammaticità cui sono improntati i dati di cui sono in possesso destinati ad aggravarsi in vista di alcune scadenze, tra cui non ultima quella della meteorologia: l'arrivo del caldo determina infatti negli stabilimenti penitenziari una situazione insostenibile, soprattutto per quelli dove l'indice di affollamento è spaventoso (Poggioreale, Milano, San Vittore, fra gli altri), creando una situazione ugualmente pesante per quanto riguarda il corpo degli agenti di custodia. La riflessione da farsi è la seguente: mentre proseguono il loro *iter* — ed è grande merito di questa Commissione del Senato, dietro l'impulso del suo Presidente e con la partecipazione di tutti i Gruppi politici — i provvedimenti che in prospettiva avranno tra gli altri obiettivi, anche se naturalmente non solo questo, quello di sfozzire le carceri, di sveltire i procedimenti, di alleggerire la situazione degli stabilimenti carcerari, abbiamo di fronte, per quanto ottimistica possa essere la nostra previsione sui tempi in cui verranno approvati questi provvedimenti, alcuni mesi particolarmente difficili anche perchè è imminente l'entrata in funzione dei primi nuovi stabilimenti penitenziari per i quali possa essere « scaricato » — mi si perdoni il termine — ciò che avanza negli altri stabilimenti. Non ritengo opportuno indicare delle scadenze precise non perchè non mi fidi del riserbo degli onorevoli senatori o perchè tema che questi dati possano essere conosciuti rapidamente da chi potrebbe avere interesse a segnare proprio in quella direzione l'impatto più drammatico del terrorismo, ma perchè ho alcune perplessità circa la rapidità della consegna, sebbene ogni sforzo sia stato fatto al riguardo. Faccio un esempio per tutti e comprenderete la particolare rilevanza delle precedenti osservazioni in proposito: l'entrata in funzione del carcere di Firenze è assolutamente necessaria. Il termine fissato all'anno prossimo si è fortunatamente spostato ad ottobre, ed ho avuto addirittura assicurazioni circa una possibile lieve anticipazione. Firenze è doppiamente importante, vuoi sotto il profilo nevralgico, perchè è al centro dell'Italia e si trova in un luogo particolarmente significativo come snodo e per tante altre ragio-

ni, vuoi perchè Firenze rappresenta un fatto di tipo nuovo in cui si possono veramente mettere a confronto la nuova cultura penitenziaria, sulla quale sono state fatte tante discussioni ma senza avere risolto in concreto il modulo di realizzazione di queste iniziative.

Per quanto concerne il tema carcerario, quindi, ci troviamo di fronte ad una situazione che esigerà — credo — nei prossimi giorni degli interventi eccezionali e, comunque, di non facile realizzazione, in attesa dei grandi provvedimenti, di cui non voglio dire altro se non che sono profondamente grato al Senato per l'impegno che sta dimostrando per farli rapidamente procedere. Mi riferisco alla depenalizzazione, mi riferisco alla più contrastata vicenda delle competenze pretorili, mi riferisco al giudice di pace nel contesto di un discorso più ampio, che è quello del nuovo codice di procedura civile, senza che questo significhi — desidero dirlo a quei senatori che l'hanno notato — un fatto preclusivo circa la ripresa in considerazione del codice di procedura civile, che pure è un fatto molto importante (farò, poi, qualche precisazione sul metodo che vogliamo seguire per farlo avanzare). Mi rendo ben conto che, anche data l'avanzata maturità del lavoro cui è giunta questa Commissione attraverso la sua Sottocommissione, è bene che tale provvedimento ritorni rapidamente all'esame di questo ramo del Parlamento perchè può dare taluni risultati assai importanti.

Abbiamo di fronte alcune ipotesi che si vanno già profilando. Scorrendo la statistica di questi ultimi anni, nel secondo allegato alla mia relazione sulla situazione carceraria gli onorevoli senatori troveranno un'illustrazione dell'andamento dell'istituto della grazia nell'ultimo decennio, che io ho trovato singolare. Vi sono stati momenti di grande fulgore dell'istituto — e fulgore vuol dire che sono stati superati anche i 2.500 casi all'anno —, poi nell'ultimo anno, per una serie di ragioni che gli avvocati e giuristi presenti conoscono molto meglio di me, il numero è diminuito; l'ultimo anno ne ha registrate soltanto 401. Ora, mentre nella fase preliminare del procedimento, cioè quando il Ministero lo esamina, ci sembra

una cosa tanto ovvia e facile e ci si domanda perchè non è ulteriormente praticato, sappiamo poi che è nella fase della costruzione, dell'ideazione del procedimento che si incontrano le maggiori difficoltà. Io ho scritto addirittura — e non so se sia stata un'ingenuità — alle corti di appello perchè l'istituto della grazia sia in qualche modo popolarizzato, divulgato e conosciuto, sapendo che, ove questa pratica non venisse sorverchiamente allargata, si porrebbe — ed io lo dico qui per la prima volta in forma ufficiale — un problema che, sol che lo si enunci, fa tremare i polsi dato il frequente ricorso a questo istituto, il problema cioè dell'amnistia e dell'indulto.

Lo annuncio per memoria, facendo però presente che non si tratta nell'intendimento del Ministro di un puro enunciato. Si tratta di una iniziativa delicata, il cui varo deve procedere, se si conviene di farlo sollecitamente, e esige ulteriormente una preventiva intesa a livello politico. Se non c'è un comune sentire in questo argomento, giustificato dalle ragioni che stanno implicitamente dietro i dati, non si parte nemmeno. Mi riprometto, con la discrezione che è necessaria, di avviare conversazioni con i rappresentanti di tutte le parti politiche per verificare se esiste una disponibilità in questa direzione. C'è poi il problema, che gli eventi anche di oggi e di ieri, anche se non c'è un rapporto di causa-effetto, ma psicologicamente c'è, hanno evidenziato, delle condizioni degli agenti di custodia. Ho dato dei dati che in apparenza non sono essenzialmente gravi rispetto all'organico: su diciottomila unità vi è una presenza di circa sedicimila agenti di custodia. Siamo quindi al di sotto dell'organico, ma non di molto e a questo provvedono le scuole che in questi giorni — diciamo nell'arco di quest'anno — ci dovrebbero dare la copertura dell'organico. Ma al tempo stesso informo il Senato di aver già da tempo diramato ai Ministri competenti per il necessario confronto un provvedimento di legge, a prescindere dal progetto di riforma. C'è l'esigenza di acquisire altri ottomila nuovi posti di agente di custodia per consentire al personale che oggi opera in condizioni certamente pesantissime di avere i turni, le ferie, la

possibilità di un avvicendamento che oggi, allo stato delle cose, non sempre è realizzabile. In molti casi non è realizzato affatto tanto che con provvedimenti concordati con il Ministero del tesoro, sia pure dopo una dialettica che io comprendo in linea di principio ma di cui sono obbligato a contestare gli effetti qualche volta pericolosi per l'Amministrazione, si provvede a riportare a livelli soddisfacenti, rivalutandolo, il costo orario dello straordinario e a corrispondere al personale degli agenti di custodia l'indennità sostitutiva delle ferie non godute. In un incontro avuto con il Ministro del tesoro e con altri Ministri ho avuto assicurazioni che, comunque, non calerà sul provvedimento per l'aumento dell'organico degli agenti di custodia la saracinesca che è invece prevista in materia di pubblico impiego. Sto parlando di assunzioni non di livello retributivo che invece è un tema diverso e che tocca ovviamente non soltanto gli agenti di custodia i quali, per la verità, non ne fanno oggi la ragione primaria del loro stato di agitazione, ma anche l'altro comparto del settore penitenziario che proprio in questi giorni, come del resto tutti i dipendenti della pubblica Amministrazione, si è incontrato con me per definire un quadro retributivo più soddisfacente. Mi rendo ben conto del fondamento delle rivendicazioni economiche e anche normative, però alcuni colleghi — mi pare il senatore Gozzini, credo anche il senatore Tropeano — hanno fatto riferimento al fatto che questa rivendicazione del personale deve essere presa in considerazione anche per quanto riguarda la parte, apparentemente più scandalosa, là dove il personale amministrativo rivendica il proprio diritto a figurare a fianco dei magistrati nella gestione della direzione generale dell'istituto di prevenzione e pena. Desidero dire che non sono contrario a questo, nè è contrario il direttore generale con cui tante volte abbiamo parlato. Vi sono, nell'ambito degli uffici in cui si diparte la Direzione generale della prevenzione e pena, dei settori che sembrano fatti apposta, con tutto rispetto per i magistrati, per essere affidati a tecnici, ad ingegneri, a psicologi.

Le difficoltà di carattere generale le leggete sui giornali. Esse si articolano in una

serie di preoccupazioni che non sono solo morali ma anche sindacali. Vi sono sindacati, soprattutto i sindacati confederali, che ci pregano di non mettere in movimento meccanismi che metterebbero in difficoltà gli stessi detentori del potere sindacale. Il sottosegretario Spinelli vi potrà dire che ogni movimento che interessa il comparto penitenziario verrebbe ad essere recepito anche dall'altro comparto, cioè da quello amministrativo fino ai cancellieri, anche se già esiste una certa sperequazione che è a vantaggio del comparto penitenziario e a svantaggio del comparto amministrativo. Quest'ultimo per fare l'esempio più clamoroso gode di un'indennità che, a differenza di quella dei penitenziari non è nè fissa nè pensionabile ed anzi ci impone una ginnastica molto intensa che, signor Presidente, ci obbligherà nei prossimi giorni a chiedere anche a questa Commissione del Senato di voler cortesemente aiutarci a licenziare un provvedimento di legge che ci consenta di prorogare il trattamento che è in essere sino al 31 maggio. Perchè, dopo il 31 maggio scadrebbe. Vi chiedo a nome del Governo e di tutto il fronte sindacale di voler riservare una giornata a questo provvedimento che è della massima importanza, per evitare la paralisi di questo comparto amministrativo.

Per concludere sugli agenti di custodia debbo dire che accanto a questi, altri problemi di fondo esistono riguardanti le condizioni assistenziali degli agenti di custodia. Questo aspetto riguarda la psicologia e la vita stessa e non può essere solo recepito e risolto in termini di legge. C'è un problema però di innalzamento del livello culturale e qualitativo che noi stiamo cercando di avviare con un deciso ripensamento per quanto riguarda la scuola, la formazione, il reclutamento. L'immagine di questo tipo di professione deve però raccordarsi in un circuito umano e culturale che tende invece a respingerlo come fosse un'attività minore, se non spregevole.

E poi vi è certamente un problema di ristrutturazione del Corpo, che ci riporta a quello che è il grande interrogativo che pende sull'avvenire di questa attività: smilitarizzazione, come alcuni colleghi fin d'ora pro-

pongono e come alcuni settori del Corpo degli agenti di custodia vanno sottolineando, o militarizzazione, cioè permanenza nell'attuale situazione? Io non esprimo in questo momento una valutazione, che mi porterebbe ad una disamina, ad un confronto ed a un dibattito nel dibattito, che non credo sia in questo momento interesse nemmeno dei colleghi di ascoltare. Mi limiterò a dire che, quale che sia il destino che dovrà assumere questo Corpo, se debba cioè essere smilitarizzato in analogia a quanto è avvenuto per il Corpo degli agenti di pubblica sicurezza oppure no, un concetto però deve rimanere ben fisso e cioè che la crescita culturale, l'immagine del Corpo degli agenti deve accompagnarsi ad una interna articolazione che abbia un riferimento gerarchico più ricco e più articolato dell'attuale: di fronte a 15.000 agenti, oggi abbiamo un Corpo ufficiali che è, di fatto, di 50 persone. Tenete conto che su 80.000 carabinieri, abbiamo circa 2.000 unità che sono ufficiali, cioè che esprimono una presenza ed una articolazione, che, tra l'altro, fa di questo Corpo una delle cose meglio funzionanti in Italia. Pertanto, a prescindere da un nostro giudizio sulla smilitarizzazione o meno del Corpo degli agenti di custodia, il problema di dare un quadro a questo esercito, anche se non sarà più un esercito, è essenziale: è un problema di articolazione, è un problema di presenze, è un problema di assunzione di responsabilità. Se non riusciremo a fare questo — e vi posso assicurare che in attesa delle leggi noi comunque stiamo lavorando in questa direzione: ci sono tecnici di alto livello che stanno operando con noi al Ministero per darci questa ipotesi di quadro intermedio —, non riusciremo mai ad avere quello che deve essere un vero Corpo degli agenti di custodia che sia capace di assolvere i compiti che gli competono istituzionalmente.

Vorrei dire, adesso, signor Presidente, chiedendo scusa ancora una volta per la lunghezza del mio intervento, qualche parola non tanto sui provvedimenti che sono al vostro esame...

C A L A R C O . Mi consenta di farle una domanda, signor Ministro: come pensate di

fronteggiare episodi come quelli di Vallanzasca e Chiti?

S A R T I , *ministro di grazia e giustizia.* Appellandoci ai poteri che derivano ai direttori delle carceri — e non sono certo molti — dal regolamento carcerario, dalla legge del 1975; disponibili anche a prendere in considerazione una normativa più severa se l'applicazione dell'attuale non fosse sufficiente per quanto riguarda l'atteggiamento dei detenuti che, in stato di detenzione, commettono altri reati. Si tratta, infatti, di una situazione veramente al limite non del sostenibile, ma dell'immaginabile.

C A L A R C O . La ringrazio, signor Ministro.

S A R T I , *ministro di grazia e giustizia.* Dirò adesso alcune brevissime parole sul quadro legislativo che si viene delineando, ben sapendo che un'antica disputa ci ammonisce non dico sulla fatuità, ma sulla difficoltà di costruire sulla giustizia un'ipotesi programmatica.

Quando arrivai al Ministero di grazia e giustizia, fui munito dal mio predecessore, senatore Morlino, di due aurei volumetti che il Censis aveva elaborato su commissione del Ministero stesso. Il primo si chiama: « Possibilità e criteri di riorganizzazione del Ministero di grazia e giustizia ». Il secondo riguarda l'amministrazione della giustizia e le esperienze di programmazione. Sono due libri di grande interesse ed anche di notevole chiarezza — cosa molto rara nella letteratura esistente sull'argomento — dovuti, mi si dice, almeno in alcune parti, alla penna diretta del professor De Rita, cioè di uno degli uomini più intelligenti e più chiari che io conosca nel campo di questo genere di studi. E devo dire che ho appuntato mentalmente le considerazioni che venivano attinte dalla storia stessa del Ministero di grazia e giustizia e proiettate sul futuro con una premessa certamente molto sconcertante per me, cioè che, attese le generali difficoltà di elaborare una politica di programmazione, le difficoltà di elaborare una politica di programmazione nel comparto della giustizia risultavano ancora maggiori e più sen-

sibili. Queste considerazioni, comunque, le ho tenute presenti e, se il Senato me lo consentisse, nelle prossime settimane, quando entreremo, qualche volta anche con la mia partecipazione, più nel vivo di alcuni dei grandi provvedimenti che sono al vostro esame, in quella circostanza vorrei tentare la presentazione di una ipotesi di elaborazione programmatica, così come l'esperienza di questi mesi e come l'esperienza di uomini che hanno vissuto molto più a lungo e molto più intensamente di me questa vicenda mi consentono.

Ho letto con grande interesse la relazione che il senatore Valiante ha predisposto sul provvedimento di depenalizzazione. Non è stata certamente una sorpresa per me rilevarne l'ampiezza di prospettive, la grande cultura giuridica di cui è pervasa ed anche la speranza, che mi pare sottolinei tutta la sua relazione, che questo provvedimento possa dare risultati notevoli. Di una cosa soprattutto io mi vado convincendo: che la emanazione di questo e di altri provvedimenti non debba essere arrestata con l'alibi che la riforma del codice di procedura penale e in genere la riforma dei codici tarda ad arrivare. Se assumessimo questo alibi, commetteremmo un gravissimo errore metodologico e giuridico e credo che ne compiremmo uno ancora più grande dal punto di vista politico. Però, onorevoli senatori, mentre le Camere procedono con ritmo sostenuto a darci provvedimenti che nel loro insieme si legano in una visione di sintesi che è già, nei fatti, una programmazione (forse noi ci troviamo di fronte ad una programmazione a posteriori), nulla impedisce, anzi tutto impone, che per quanto riguarda il Ministero l'opera di avvio alla rielaborazione dei codici di procedura sia posta su basi le più concrete possibili.

La Camera ha rimesso in movimento, ovviamente con la piena approvazione del Governo, il lavoro della Sottocommissione che si occupa del codice di procedura penale. Come il sottosegretario Lombardi ha avuto occasione di dirvi in una delle ultime sedute, quando si discuteva dei vostri lavori (ho visto i verbali), io ho accelerato le procedure perchè il codice di procedura civile possa intraprendere al più presto il suo cammino

di riforma. Una Commissione che esisteva presso il mio Ministero, presieduta dal professor Liebman — che credo sia la maggiore autorità nel campo —, ha licenziato il progetto di legge delega. Il presidente Braccaccio che dirige, purtroppo ancora per pochi giorni, l'ufficio legislativo del Ministero (il Consiglio superiore lo ha mandato alla Cassazione e la raggiungerà nei prossimi giorni), concluderà il suo ammirevole lavoro svolto per tanti anni presso il Ministero di via Arenula con la presentazione al Ministro dell'articolato del codice di procedura, che io presenterò — spero — al prossimo o a uno dei prossimi Consigli dei ministri, con l'impegno, che ho già dichiarato pubblicamente, di portare al Senato questa legge delega perchè la Camera è già impegnata con l'altro codice di procedura. Non entro nel merito se non per dirvi, come del resto molti di voi già sapranno, che il concetto ispiratore di questa riforma è un concetto eminentemente pragmatico. Per quanto mi è dato di vedere questo codice si presenta attraverso la sua legge delega come un testo certamente di avanguardia. Noi siamo ancora in dubbio per quanto riguarda gli articoli relativi al modo con cui la delega dovrà essere esercitata. Precedenti esperienze che ho fatto — mi riferisco al testo che porta il mio nome, l'unico testo che porta il mio nome, cioè la riforma della docenza universitaria — mi dicono che il procedimento della delega al Ministro che lavora con una sua commissione, ma che si confronta in ultima analisi con la competenza simultanea ma disgiunta delle due Camere parlamentari, è stata una esperienza positiva. Altri, come sapete, sostengono che si potrebbe meglio lavorare con una Commissione interparlamentare, anzi bicamerale, integrata da esperti.

Signor Presidente, in questa fase, anche se in modo informale, sarei grato se mi venissero suggerimenti preventivi perchè questo attiene alla dinamica e all'organizzazione del vostro lavoro futuro. Mi considererei, fra l'altro, liberato da una preoccupazione che non è piccola. Ecco, Presidente e colleghi, la serie di considerazioni e di riflessioni che volevo farvi, ringraziandovi

per il vostro ascolto e anche di più per l'impegno molto importante che state dimostrando per lo scioglimento di altri nodi. Mi dolgo di non aver presentato una documentazione scritta, ma so che dalla lettura del resoconto potrà essere ricavata una impressione positiva di quanto la mia sconnessa esposizione abbia potuto lasciare.

P R E S I D E N T E, *relatore alla Commissione.* Ringrazio il Ministro per la sua esposizione che ha toccato i punti essenziali di quello che è stato il dibattito in Commissione. Prendo atto della promessa che il Ministro ci ha fatto di farci avere l'insieme della relazione che si sta completando nell'altro ramo del Parlamento sulla situazione carceraria, anche per l'accenno preoccupato che il Ministro ha fatto ed ha espresso in questa sua relazione. Prendiamo l'impegno comunque di fare un breve dibattito sulla opportunità di creare una commissione intercamerale, magari integrata con magistrati ed avvocati, come avvenuto per il codice di procedura penale, a meno che non sia necessario, proprio in riguardo alla logica del Parlamento, affidare i pareri sul testo delle leggi delega alle Commissioni singole della Camera e del Senato.

Quando vorrà il signor Ministro ci farà anche avere la sua opinione, anche una relazione, su un tema che noi abbiamo intenzione di approfondire in riferimento anche al dibattito che attualmente si svolge alla Camera dei deputati; cioè sulla proposta che è emersa nel corso del dibattito sulla legge finanziaria qui al Senato, di una udienza conoscitiva itinerante. Proprio per questi motivi, in materia carceraria, noi avremo bisogno di un meditato parere del Governo.

Resta ora da conferire il mandato per il rapporto alla 5^a Commissione permanente.

Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore alla Commissione.

T R O P E A N O. Mi permetto di chiederle, signor Presidente, quale tipo di procedura sia da adottare a seguito delle dichiarazioni dell'onorevole Ministro: se ci si dovrà li-

mitare a dichiarazioni di voto, o se si potrà fare un intervento vero e proprio.

P R E S I D E N T E, *relatore alla Commissione*. Debbo ripetervi quella che è stata una decisione presa dalla Conferenza dei Capigruppo, che coinvolge quindi tutti i Gruppi. Noi Presidenti delle Commissioni, sulla scorta delle decisioni adottate dalla citata Conferenza, abbiamo avuto istruzioni precise. Ora, sull'anomalia di questa procedura ci siamo più volte soffermati. Comunque, come Presidente di questa Commissione, io credo che non possa discostarmi dalle decisioni adottate in quella sede e trasformate in una precisa istruzione del Presidente Fanfani.

Nella mia qualità di relatore, pertanto, mi sono limitato a fare alcune brevi considerazioni sulla seconda Nota di variazioni, avendo già fatto la mia replica nel corso dell'esame preliminare del bilancio.

Vorrei, comunque, fare due brevi considerazioni.

La prima considerazione è che non dobbiamo dimenticare il dibattito, anche approfondito, che è stato da noi fatto sulla legge finanziaria. Sebbene non fosse presente lo onorevole Ministro, erano presenti però gli onorevoli Sottosegretari e, in modo particolare, il sottosegretario Spinelli, il quale ha avuto anche occasione di prendere più spesso la parola sulla citata legge finanziaria. Inoltre, va tenuto presente che per quanto riguarda la seconda Nota di variazione noi ci troviamo in una situazione più favorevole, ritengo, di quanto non si possano trovare altre Commissioni, in quanto essa è un semplice adeguamento del bilancio del 1981 alle norme della legge finanziaria, che è ormai legge dello Stato ed il cui esame, quindi, è stato da noi completamente esaurito.

La seconda considerazione che desidero fare è che non mancherà una prossima occasione di discussione. L'onorevole Ministro, infatti, si è riservato di venire a riferire in ordine alla prospettazione di un programma organico che tocchi anche gli aspetti legislativi e quello oggi soltanto preannunciati, sia pure con riservatezza — non dico in segretezza perchè la nostra non è una seduta

segreta —. Ma io ritengo altresì che egli debba tornare in questa sede anche per la discussione che dovremo affrontare, ad esempio, sulla proposta, ormai formalizzata, di una serie di udienze conoscitive sulla situazione carceraria, che potrebbe pure costituire un elemento conoscitivo in relazione all'idea, che è piuttosto concreta, avanzata dal Ministro della proposta di un'amnistia.

Ad ogni modo, dal momento che abbiamo ancora abbastanza tempo, una parte della seduta della mattina ed una parte della seduta pomeridiana potrebbero essere dedicate a tale discussione. Questa Presidenza — desidero ricordarlo — non è stata mai fiscale in merito alla discussione e tanto meno lo sarà in questa occasione.

T R O P E A N O. Volevo dire questo: ho posto il problema e lei ha cercato di dare una risposta nel senso che si propone di non essere fiscale ma affermando che però bisogna arrivare rapidamente alla conclusione dell'esame di questo bilancio.

P R E S I D E N T E, *relatore alla Commissione*. Per l'osservanza dei termini costituzionali.

T R O P E A N O. Le considerazioni di ordine generale che ritenevamo di fare, le abbiamo già fatte nel momento in cui abbiamo discusso sulla legge finanziaria. Non ci siamo limitati ad esprimere genericamente soltanto il nostro parere sul contenuto della legge; abbiamo fatto delle considerazioni che si riflettevano anche sul bilancio e più precisamente sulla nota previsionale che per altro faceva riscontro alle cifre di bilancio. Anzi, in alcune occasioni avevamo ritenuto di dover rilevare come la nota previsionale non rispecchiasse appieno la situazione legislativa. Sicchè la nota di previsione ignorava una parte di questa attività del Parlamento e questo lo abbiamo considerato un fatto estremamente grave. Ora non vogliamo riaprire il discorso, soprattutto perchè non credo che a questo punto sia opportuno sacrificare una parte del tempo che era stato destinato, per deliberazione unanime

della Commissione, all'esame del pacchetto dei provvedimenti e in particolare della depenalizzazione. Credo che questo non giovi a nessuno; gioverebbe ancor meno a noi che sollecitiamo costantemente l'approvazione dei provvedimenti stessi. Lo stesso voto che dovevamo esprimere sul bilancio lo abbiamo, sotto certi aspetti, già espresso nel momento in cui abbiamo esaminato la legge finanziaria. Direi che se un torto è stato fatto è quello di aver agevolato la manifestazione di un voto favorevole a maggioranza da parte di questa Commissione sotto la mia presidenza.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. In un momento in cui la maggioranza non era maggioranza.

TROPEANO. Anche questo lo abbiamo fatto con senso di responsabilità dovendo servire da richiamo alla responsabilità dei gruppi che compongono la maggioranza. Non si può scaricare sempre e in ogni momento la responsabilità su di noi. Lo si fece per lungo tempo quando facemmo parte di quella determinata maggioranza, ma allora forse gli altri erano legittimati a ritenere che noi fossimo corresponsabili della maggioranza che governava.

Voglio formulare quindi la certezza che l'impegno che il Ministro ha formulato venga mantenuto a breve scadenza perchè vogliamo aprire un dibattito sull'amministrazione della giustizia in relazione ai provvedimenti che abbiamo in discussione, per soffermare la nostra attenzione sulle conseguenze che l'approvazione di questo provvedimento può avere.

Per la soluzione dei problemi più scottanti che ci stanno davanti, anche in riferimento alle ipotesi che sono state qui prospettate dal Ministro, compresa quella dell'amnistia sulla quale si dovrà molto discutere, è necessario un dibattito approfondito.

Pur con l'amnistia del 1978, al 31 dicembre del 1978 avevamo un arretrato di procedimenti penali di un milione e centomila. Per cui, prima di arrivare a parlare di provvedimenti di questo tipo, è indispensabile una dettagliata ed analitica conoscenza di

tutti i dati per conoscere bene i riflessi che ogni provvedimento che andiamo ad adottare nella sua globalità potrà avere. Dobbiamo vedere quali sono le conseguenze della depenalizzazione, dell'aumento della competenza del pretore, dell'istituzione del giudice di pace, di altri provvedimenti che sono in gestazione alla Camera dei deputati e di eventuali provvedimenti di carattere straordinario che verrebbero proposti, per sapere preventivamente non solo qual è il risultato che nell'immediatezza andiamo a raggiungere, ma anche per sapere come programmare la nostra attività, per fare in modo che situazioni così scottanti e così difficili, del tipo di quelle che si sono determinate oggi, non si debbano ripetere nel corso di qualche mese. Detto questo non posso che ripetere il voto che avevamo già espresso in precedenza per quanto riguarda il bilancio.

GOZZINI. Per quel che riguarda il voto mi associo a quanto detto già dal collega Tropeano: siamo opposizione e opposizione restiamo, tanto più sul voto del bilancio che è quello decisivo nell'anno di attività parlamentare.

Approfitterò di questa dichiarazione di voto per esprimere alcuni pareri sui molti argomenti che stamattina il Ministro ci ha proposto. In primo luogo vorrei ricordare ai colleghi che il nostro Gruppo ha presentato una proposta di modifica del Regolamento proprio in relazione alla discussione del bilancio perchè, qualora questa proposta venisse approvata dal Senato e venisse varata una modifica analoga alla Camera, una situazione come quella che si è verificata quest'anno, indubbiamente increscioso e disdicevole, non si riproponga più. Devo darle atto che la sua esposizione di stamani è stata molto concreta e realistica, il che mi fa indubbiamente rafforzare nella convinzione che l'articolo 102 della Costituzione ultimo comma dovrebbe funzionare di più.

Mi preme sottolineare come positiva nel suo intervento la accentuazione sul problema delle carceri che considero in questo momento assolutamente prioritario e preminente sia per ragioni strutturali e sostanziali sia per ragioni meteorologiche e climatiche,

a cui ella ha fatto riferimento e che indubbiamente sono molto realistiche. Devo dire subito — anticipando una opinione del Gruppo, che evidentemente non ho avuto la possibilità di consultare; ma, conoscendo i miei colleghi, ritengo con buona approssimazione di interpretare anche il loro pensiero — che la prospettiva di un intervento eccezionale sotto forma di amnistia non solo non è entusiasmante ma la ritengo addirittura paragonabile alla situazione del medico che all'ammalato di cancro prescrive la morfina. Ed è purtroppo una prescrizione catastrofica, rappresenta infatti un sollievo di alcuni mesi, per poi ritornare da capo. Così l'amnistia: non è per questo strada che possiamo affrontare una situazione carceraria sicuramente preoccupante e allarmante in misura gravissima. Mi fa piacere che anche lei abbia messo l'accento sulla questione del personale carcerario, perchè se dobbiamo tutti lamentare che la riforma penitenziaria del '75 è rimasta per tante parti disattesa e non attuata, ciò si deve anche al fatto che, contestualmente a quella riforma, non è stata fatta la riforma del personale delle carceri (amministrativi e agenti di custodia), per cui porre la loro situazione come interesse prioritario credo sia una esigenza assolutamente fondamentale.

A questo punto, però, credo che non sia semplicemente un problema di riforma. Ho già avuto occasione di dire che, al punto cui è giunta la situazione degli agenti di custodia, la smilitarizzazione è una questione di principio, teorica più che pratica. La condizione esistenziale, e soprattutto il livello culturale, il tipo di immagine che abbiamo, sono chiaramente non adeguati alla realtà: cittadini, carabinieri, pubblica sicurezza, magistrati — tutti impegnati nella lotta al terrorismo, e va bene: ma gli agenti di custodia, ce li siamo troppo dimenticati. Quindi la questione della immagine nei confronti dell'opinione pubblica è molto importante. Quali possono essere i mezzi per ricostruire questa immagine? I mezzi di comunicazione di massa, per esempio (visto che abbiamo ancora un po' di monopolio statale della radio-televisione, approfittiamone...). Condizione esistenziale e livello culturale inadeguato

hanno le loro origini nelle scuole, sulle cui carenze credo che occorra riflettere con estrema urgenza e con interventi davvero eccezionali. La indagine conoscitiva itinerante di cui ha parlato il Presidente questa mattina credo debba essere centrata, forse esclusivamente, sulle 4 scuole: Cairo Montenotte, Parma, Portici, Cassino, che mi sembra sia quella degli ausiliari e abbia dato qualche risultato positivo.

È chiaro che qualunque provvedimento economico che abbiamo adottato o adotteremo a favore degli agenti di custodia non è assolutamente adeguato a risolvere il problema, così come lei lo ha posto. Anche l'intervento sulla struttura dei quadri intermedi può essere importante, ma, ripeto, quello che mi pare il punto politico più significativo è il costruire nell'opinione pubblica una immagine degli agenti di custodia, che oggi sono in primissima linea insieme con poliziotti, carabinieri e magistrati nella lotta al terrorismo e alla criminalità: un'immagine di maggior rispetto, considerazione e prestigio.

Esprimo qui un altro parere immediato, e con le riserve già poste prima, sulla questione della procedura da seguire nella legge-delega per il codice di procedura civile. Siamo tutti d'accordo che le commissioni bicamerali sono una strada da non continuare a seguire, quindi probabilmente la procedura adottata per la riforma della docenza universitaria, cioè il parere delle commissioni permanenti delle due Camere è quella giusta.

Mi auguro anch'io — e concludo — che al più presto, sia in relazione all'articolo 18, sia in relazione a quando insieme convenuto stamani, noi possiamo riaffrontare con piena responsabilità tutti i problemi connessi alla amministrazione della giustizia.

Vorrei semplicemente aggiungere che la strada da seguire per lo sfollamento delle carceri è quella di un maggior coraggio sulle pene sostitutive della detenzione. Ho chiesto dei dati su quella che potrebbe essere, con l'attuale testo delle modifiche al sistema penale, la percentuale relativa allo sfollamento delle carceri. Certo, se questa percentuale fosse intorno al dieci per cento, già ciò sarebbe una ragione fondamentale per approvare il disegno di legge il più rapidamente

possibile, senza modifiche; il mio timore però è che non si arrivi al 10 per cento, ma si scenda molto al di sotto: nel qual caso il provvedimento rappresenterebbe una terapia di scarso rilievo ai fini della patologia grave della situazione carceraria.

Grazie.

V A L I A N T E . Desidero esprimere la mia personale e convinta adesione alla replica del ministro Sarti, e perciò annunciare il mio voto favorevole al bilancio.

Altri dirà il voto a nome del Gruppo della democrazia cristiana. Io intendo cogliere l'occasione di questa dichiarazione di voto soprattutto per esprimere all'onorevole Sarti il ringraziamento per l'apprezzamento che ha voluto fare della mia relazione sulle modifiche al sistema penale.

Egli ha rilevato una affermazione da me fatta nella prima parte della mia relazione, e cioè che quando non sono maturi i tempi per riforme organiche e generali, bisogna almeno approfittare della adesione più o meno larga determinatasi nel dibattito culturale e politico per fare riforme più limitate. Peraltro, se dicevo questo in linea generale, sottolineavo contemporaneamente che le modifiche al sistema penale produrranno una grossa riforma, non corrispondente certo alla modifica del codice di procedura penale, ma certo di grandissimo momento e anche di grandissimo effetto. A questo proposito però desidero sottolineare come bisognerebbe da parte delle forze politiche, e magari dello stesso Ministero di grazia e giustizia, per ciò che riguarda le riforme in materia di giustizia, sollecitare un più ampio e meno riservato dibattito.

Perchè spesso le difficoltà della vita di ogni giorno fanno fermare l'attenzione su pochi aspetti, magari marginali, che sono rilevanti per un breve periodo di tempo e poi non lo sono più quando quei fatti sono passati, e si finisce, in questo modo, per trascurare le riforme organiche e generali che invece sono più urgenti.

Non è possibile immaginare che il nostro Paese possa ancora andare avanti con i codici del 1930, non già perchè sono fascisti,

ma perchè sono fatti per un Paese molto diverso da come è oggi.

Approfitto di questa occasione per dire molto brevemente la mia diversa opinione in ordine alle commissioni che dovrebbero pronunciarsi sul codice; la dico anche per dovere di ufficio, perchè ho avuto l'onore di presiedere la Commissione interparlamentare consultiva per il codice di procedura penale. Le commissioni parlamentari generalmente — e non se ne adombri il Ministro — vengono interpellate all'ultimissimo momento, cioè quando non hanno più il tempo di compiere un esame approfondito. In secondo luogo, finiscono per interessare soltanto i pochi addetti ai lavori o i pochi competenti. Io, per esempio, se sarò interpellato in questa Commissione in materia di codice di procedura civile, finirò per non dire niente perchè ne capisco molto poco; e credo che come me, in relazione a materie che ormai richiedono tanta specializzazione, si troveranno altri colleghi.

Vi è un ultimo aspetto, che secondo me è quello determinante. Alle commissioni interparlamentari danno un apporto di primissimo piano gli esperti, che generalmente le integrano: esperti al di fuori del Parlamento, professori universitari, magistrati, avvocati. E non si deve dire che sono già presenti nella commissione che generalmente aiuta il Ministro, perchè in tale commissione vi sono persone scelte secondo determinate opinioni del Ministro o dell'ufficio legislativo. Nelle commissioni interparlamentari, invece, ci sono persone scelte con criteri obiettivi dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, dal Consiglio superiore della magistratura, dal Consiglio forense, che perciò sono in grado di esprimere anche l'opinione e la posizione culturale e professionale di altre correnti diverse da quelle che generalmente sono presenti nelle commissioni ministeriali.

Quindi, io personalmente, pur avendo sofferto molto — e i colleghi membri della Commissione consultiva me ne possono dare atto — per l'assenza dei colleghi parlamentari da queste commissioni bicamerali proprio perchè finiscono per riunirsi negli stessi giorni di seduta delle commissioni camerali, sono senz'altro sostenitore di queste

commissioni, specialmente per la possibilità che hanno di approfondire convenientemente il tema, di utilizzare la competenza dei parlamentari più esperti nel ramo e soprattutto di utilizzare la competenza di altre posizioni culturali e dottrinali.

Vorrei dire, infine, un'ultima cosa. Vorrei esprimere — me lo consenta il Ministro — la perplessità per questa idea di una nuova amnistia, e perplessità anche per il fatto che ne ha parlato in questa sede così ufficiale, cosa che dimostra la sua lealtà ma che può anche procurare non pochi inconvenienti. A parte il merito dell'istituto, che finora veniva giustificato dalla necessità di sfoltire gli uffici giudiziari e adesso viene giustificato dalla necessità di sfoltire le carceri prima dell'estate, il che mi sembra cosa di estrema gravità, ritengo che sia assai preoccupante cominciare a parlare di amnistia proprio alla vigilia di queste temute possibili manifestazioni di disagio nelle carceri, tanto più se non dovesse raggiungersi una unanimità di opinioni quale quella che il Ministro auspicava.

F I L E T T I . Io sono intervenuto in sede di discussione generale ed ho fatto osservazioni e rilievi sia in ordine al bilancio del 1981, sia in ordine al bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983. Mi sono permesso di non condividere il giudizio globale espresso dal Presidente nella sua qualità di relatore in ordine a un assunto salto qualitativo e quantitativo relativo al bilancio del Ministero di grazia e giustizia ed ho osservato che, in effetti, un certo miglioramento rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti si nota sia nel bilancio preventivo per il 1981 sia in quello pluriennale.

Debbo però ulteriormente sottolineare come a mio avviso non appaia risolto sufficientemente il problema dei residui passivi se è vero, com'è vero, che tutt'ora permangono residui passivi di 195.320.000.000, di cui 51.017.000.000 alla voce « acquisto di beni e servizi ». Si tratta, evidentemente, ancora di una cifra notevole, anche se in precedenza si arrivava a circa 250.000.000.000.

Inoltre, mi sono permesso di rilevare — e ancora una volta confermo — che le pre-

visioni pluriennali non mi sembrano adeguate se è vero, come è vero, che la previsione di spesa per il 1981 è di 1.078.000.000.000, quella del 1982 di 1.162.000.000.000 e quella del 1983 di 1.253.000.000.000. Evidentemente, il tutto è contenuto in una previsione molto restrittiva ed è ancorato soltanto alla prevedibile svalutazione monetaria che si verificherà quasi certamente negli anni successivi.

Quindi, non mi sembra che qui vi sia un salto e neppure un miglioramento e dovremmo, perciò, meglio ponderare questi fatti.

S P I N E L L I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non dimentichiamo però, senatore Filetti, che ci sono anche gli articoli 18, 19 e 20.

F I L E T T I . Il Governo, poi, nella sua relazione ha avvertito la necessità della realizzazione di interventi coordinati sulla legislazione sostanziale, su quella processuale, sull'ordinamento e sulle strutture. In effetti, oggi il Ministro ha fatto un'ampia relazione sulle cifre che derivano dai bilanci stessi, sulle statistiche, che ci ha anche consegnato. Per quanto concerne la parte sostanziale, se non ho compreso male, si è riservato, dopo aver fatto degli accenni, ulteriori interventi o ulteriori relazioni in questa sede in un tempo successivo, perchè per quanto concerne tale parte per la verità, al di là del problema dell'ordinamento penitenziario e delle carceri, o di quello relativo alla riforma del codice di procedura civile e di altri problemi, quali quelli relativi al pacchetto che è al nostro esame, non mi sembra che vi sia stata un'esposizione globale organica di quella che potrebbe essere la futura attività del Ministero di grazia e giustizia.

Penso che dobbiamo porre particolare attenzione a quella che è l'inadeguatezza dell'ordinamento giuridico. Dovremmo camminare nel senso di poter ricostituire il principio basilare della effettività e della certezza del diritto, della qualificazione nell'ambito della magistratura, tutta una serie di problemi che ci impegneranno nel corso della attività di questo nostro cammino in Commissione che è una commissione legislativa

ma parimenti è una commissione politica ed anche una commissione tecnica perchè i problemi al nostro esame hanno carattere prettamente tecnico e quindi dobbiamo esaminarli sotto il riflesso politico ma anche sotto il riflesso storico. Non voglio ripetere quanto ho detto in precedenza. Dovrei dire soltanto qualcosa sulla proposta di amnistia, perchè sono il rappresentante di un Gruppo, il solo rappresentante di un Gruppo. Il problema è molto importante e non ardisco sostituirmi a quelle che possono essere le determinazioni del mio Gruppo.

Per quanto concerne la riforma del codice di procedura civile, viene proposto opportunamente un disegno di legge delega. La riforma di un codice non può farsi secondo articolazioni in precedenza specificamente enucleate, ma evidentemente con un richiamo soltanto a principi e direttive di carattere generale la cui estrinsecazione normativa deve essere demandata certamente al Governo. Il Governo non può che avvalersi di una commissione che appronti il testo del nuovo codice.

S A R T I, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo fa una sua commissione a carattere consultivo, poi c'è il parere che è obbligatorio ma non vincolante. Il Ministro ci mette chi vuole. Non è pensabile che sia il Ministro stesso ad elaborare i codici, come fece un ministro di Carlo Alberto che scrisse personalmente i codici. Ma erano altri tempi. Oggi non riusciamo a farlo.

F I L E T T I. Sono del parere che siano le due Commissioni giustizia della Camera e del Senato ad esprimere disgiuntamente il parere sul testo che il Governo appronterà in adempimento della delega. Per quanto concerne il voto a nome del mio Gruppo, mi dichiaro contrario.

C O C O. A nome della Democrazia Cristiana esprimo con piacere il voto favorevole al Ministro e non soltanto perchè appoggiando la Democrazia Cristiana il Governo è quasi d'obbligo dare questo voto favorevole, ma perchè siamo convinti che l'attività del Ministero di grazia e giustizia, nonostante le

gravi difficoltà che incontra, sia un'attività interessante. Non soltanto per i contenuti sui quali abbiamo tanto discusso e sui quali specialmente per quanto attiene al pacchetto della giustizia la Democrazia Cristiana ha espresso con chiarezza e precisione la propria decisione. Vorremmo aggiungere una nota positiva all'operato del Governo, specialmente per quanto riguarda il problema dell'approccio ai problemi della giustizia. Perchè, quando si comincia a parlare di problemi della giustizia si può affrontare quelli di carattere generale quando si deve cominciare a rispondere cosa è la giustizia. Oppure si può dare una impostazione « troppo ministeriale » seguendo i vari problemi del personale e i vari problemi emergenti. Invece a me pare che pur tra mille difficoltà e con un certo contributo da parte della Commissione giustizia della Camera e del Senato si sia riusciti a cucire un certo filo razionale delle riforme che dobbiamo affrontare. E quindi si è superato quell'eccessivo ideologismo che era certamente un modo infantile di affrontare i problemi della giustizia e possiamo rispondere alla domanda sulla quale siamo tutti d'accordo: come possiamo rendere più efficace l'amministrazione della giustizia, come possiamo meglio far corrispondere la sostanza delle risposte di giustizia che il nostro apparato di giustizia riesce a dare alle domande concrete dei cittadini?

Ora abbiamo questo benedetto « pacchetto » della giustizia. Oggi il Ministro ci ha detto, confermando quanto ci era stato detto precedentemente, che sarà al più presto presentato un progetto di legge delega per il codice di procedura civile e ha chiarito — e questo ci fa piacere — che la soluzione del problema del giudice di pace non è strettamente e temporalmente collegato con la soluzione del problema del codice di procedura civile che è certamente un problema di portata molto più vasta. Quindi penso che ad un certo punto di vista siamo sulla buona strada e che quindi una dichiarazione di principi da parte del Ministro ci ha confermato il programma del Governo. Ma non deve ricominciare da zero, magari da tre

o da quattro, da tutto quello che abbiamo in discussione.

Due cose vorrei dire in particolare per quanto riguarda il problema delle carceri e per quanto riguarda l'accennato progetto di nuova amnistia. Il problema delle carceri è certamente gravissimo per il sovraffollamento. Qui desidero osservare che alcune proposte di legge, soprattutto questa della depenalizzazione, tendono proprio ad evitare ogni accesso di affollamento delle carceri e tendono a decriminalizzare certi fatti per i quali il giudizio di valore sociale non è più tanto grave da giustificare la carcerazione. E non dobbiamo dimenticare il problema del processo penale che non deve restare un *idolum fori*. Ormai non dobbiamo dimenticare che le lungaggini del processo penale sono le cause principali della disfunzione dell'amministrazione della giustizia. Forse qui sarebbe opportuno che il Ministro valutasse un segnale che è venuto da questa Commissione. Se la legge di delega per il codice di procedura penale deve essere modificata perchè così come è attualmente è inaccettabile nel senso che non può prevedibilmente portare in termini brevi all'emanazione di un nuovo codice di procedura penale, bisogna...

S A R T I , *ministro di grazia e giustizia*. Purtroppo dalla Camera mi vengono segnali diversi.

L'ultima legge-delega d'iniziativa del senatore Morlino, con i noti 38 emendamenti, non è delle più promettenti e, a giudizio dei membri del comitato ristretto, presenta qualche difficoltà.

C O C C O . Capisco che le difficoltà nell'apportare modifiche alla legge-delega sul codice di procedura penale sono immense. Ricordo anche quanto si è detto sulla partecipazione dei tecnici e dei giuristi alla redazione dei codici. Senza riprendere il tema del rapporto tra i politici e gli esperti, mi pare ovvio che vi debba essere un momento di scelta politica che rappresenti la sintesi di tutte le istanze, sia a livello politico, sia a livello sociale, sia a livello culturale. Se, in

sede di redazione della legge-delega e della legge delegata, tutte queste istanze debbono essere ridiscusse, non si arriverà mai alla formulazione di un nuovo codice di procedura penale.

Desidero inoltre riprendere il discorso inerente al problema delle carceri. Molte volte il nostro Gruppo ha richiamato l'attenzione sulla gravità di tale problema, anche perchè siamo convinti che l'eversione armata continui la sua attività destabilizzatrice nelle carceri e che la delinquenza continui la sua attività di violenza nelle carceri. Abbiamo esempi recenti di persone che hanno commesso delitti gravissimi e, con grande iattanza, hanno affermato che, tutto sommato, la società non può più colpirli perchè sono già stati condannati all'ergostolo. Il nostro Gruppo non ritiene che questo sia un argomento per abolire la pena dell'ergostolo. Riteniamo, invece, che il problema debba essere affrontato e si debbano trovare gli strumenti, anche di rigore, perchè tali eventi non accadano più. È quindi giusto che si guardi al problema carcerario in tutte le sue componenti e in tutti i suoi aspetti. Il nostro Gruppo ritiene che si debba sospendere ogni giudizio sulla proposta, ora appena accennata, di amnistia, anche se, in via generale, osserviamo che il ricorso periodico all'amnistia per alleggerire la situazione carceraria non è certamente la migliore politica e che una amnistia dovrebbe essere programmaticamente l'ultima in concomitanza con tutti i provvedimenti che, con la decriminalizzazione di taluni reati e di taluni fatti che reati non debbono più essere considerati, nonchè con l'allentamento della pressione carceraria, dovrebbero risolvere la situazione alla radice.

Questi sono i motivi per cui, come dicevo all'inizio, riteniamo che l'opera del Ministro e del Governo debba essere complessivamente apprezzata, di fronte alle straordinarie difficoltà di cui ci rendiamo conto. L'attività del Ministero dev'essere, in questo momento, incisiva al massimo perchè, una volta trovato il giusto modo di affrontare i problemi, si proceda senza ridiscutere sempre tutto. Teniamo conto che non ci siamo im-

pegnati ad approvare il « pacchetto » dei provvedimenti per la giustizia per risolvere bene un contenzioso con i magistrati; ma ci siamo impegnati perchè riteniamo che sia nell'interesse della giustizia e del paese. Ritengo pertanto che dovremmo concordare degli sforzi per ottenere tutti insieme questi risultati.

C I O C E . Signor Ministro, la mia non vuole assolutamente essere una ripetizione di ciò che è già stato detto; ma sento la necessità, a nome del mio Gruppo, di porgere a lei i più sentiti ringraziamenti per l'opera che sta compiendo e per le misure che ha annunciato. Per quanto attiene agli stanziamenti operati in favore del suo Ministero, riteniamo che siano sempre insufficienti, in relazione ai momenti particolarmente delicati che il suo Ministero e tutti i suoi collaboratori vanno da tempo vivendo. Non si può non essere favorevoli particolarmente quando, da parte del Ministro, vengono preannunciati provvedimenti che sicuramente serviranno per il miglioramento del funzionamento del delicato Ministero di grazia e giustizia.

Lei, signor Ministro, ha posto un accento particolare, nella sua ampia e dotta relazione sulla situazione delle popolazioni carcerarie, e ciò, avuto particolare riguardo al superaffollamento; ed ha parlato, sia pure in termini alquanto ermetici, di un'amnistia che il Governo si augura possa trovare il consenso di tutte le forze politiche. È chiaro che personalmente, per la mia qualità di modestissimo operatore del diritto, non posso non essere d'accordo con un provvedimento di questo genere; però, se questo vuol essere un provvedimento che serva a sfoltire un poco i nostri istituti di pena, ritengo che l'amnistia non costituisca un mezzo per evitare il superaffollamento. Se quella emananda, o auspicabile, dovesse essere un'amnistia come quella che si è avuta qualche anno fa, il vantaggio nell'evitare il superaffollamento si ridurrebbe a ben poca cosa. Non si può, tuttavia, non valutare l'ipotesi avanzata dal Governo, avuto particolare riguardo a quanto si va ormai dicendo da qualche tempo a-

partemente in relazione ad un provvedimento di clemenza in favore di soggetti i quali si sono resi autori di particolari reati: intendo riferirmi ai terroristi. È evidente che un provvedimento di amnistia, in tal caso, diventerebbe una necessità politica per evitare che si produca un'abissale differenziazione tra detenuti politici e detenuti comuni, i quali verrebbero ad essere chiaramente sacrificati di fronte alle agevolazioni di cui gli altri godrebbero: e allora sì che si potrebbe temere il « caldo »!

Con particolare apprezzamento, signor Ministro, debbo riferirmi a quanto lei ha detto in ordine alla eventuale, già disposta o di prossima attuazione, assunzione di ottomila nuovi agenti carcerari. È giusto acquisire nuovi elementi, ed è bene che ciò avvenga perchè la situazione migliori. Mi permetterei tuttavia di sottoporre alla attenzione della Commissione una conoscenza mia personale di alcune situazioni anomale cui, se il Ministro le conoscesse, avrebbe la possibilità di porre rimedio.

Vi sono in Italia diversi sottufficiali in servizio presso le carceri giudiziarie, che a un certo momento erano stati collocati — a domanda — in stato di quiescenza con pensione regolarmente acquisita e che, per il disposto di una legge di cui adesso non ricordo i termini, sono stati a un certo punto richiamati in servizio. Sono sottufficiali evidentemente validi, che oggi servono al Paese, alle istituzioni, agli istituti nei quali hanno adempiuto ai compiti loro riservati.

Ora, c'è un caso che personalmente mi consta, ma che è naturalmente riferibile ad altre situazioni: il caso di un sottufficiale delle carceri di Trani, il quale il giorno stesso della rivolta — quello stesso giorno, signor Ministro! — ricevette una lettera, con la quale veniva posto in congedo. Ciò nonostante, partecipò a quell'opera certamente meritoria che tutti noi ricordiamo, presentò domanda di rafferma, sorretta da un rapporto di primissimo ordine... e non ne ho saputo più niente!

Si va dunque alla ricerca di nuovi elementi, i quali debbono essere posti nelle condizioni di operare, e bene, in un settore deli-

cato, mentre vi sono elementi che possono essere trattenuti in servizio, raccomandati per giunta dagli istituti carcerari come funzionari di primissimo ordine. E perchè non lo si fa? Semplicemente perchè maturerebbero, se continuassero a svolgere la propria opera, un minimo di aumento della pensione già percepita!

Vorrei concludere facendo un altro appello per quanto riguarda la delega per il nuovo codice di procedura civile. Tutte le leggi buone (in Italia non ne abbiamo molte) siano le benvenute nel nostro Paese: però non ci sarà mai, signor Ministro, una buona legge che possa essere tale se ad usarla non sono uomini « buoni ». Sono molti anni che il codice di procedura civile è ormai in vigore. Eppure, quando è venuto fuori, venne definito perfetto. Perchè? Perchè il processo scritto finiva, nasceva la oralità del processo civile, venivano fissati i termini entro i

quali determinati provvedimenti dovevano essere presi.

Se le norme del codice fossero rispettate, sicuramente non avremmo neppure bisogno di un nuovo codice di procedura civile. Sono gli uomini quelli che occorrono, signor Ministro e signor Presidente. Auguriamoci che gli uomini possano sempre migliorare: solo in questa maniera le cose nel nostro Paese andranno bene.

P R E S I D E N T E, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro chiede di parlare per dichiarazione di voto, se non si fanno osservazioni, il mandato a redigere rapporto favorevole resta conferito al relatore alla Commissione.

I lavori terminano alle ore 12,55.

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