

(1584-A)

Resoconti V

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1982  
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1982-1984**

STATO DI PREVISIONE  
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
PER L'ANNO FINANZIARIO 1982

(Tabella n. 5)

(IN SEDE CONSULTIVA)

**Resoconti stenografici della 2<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Giustizia)**

**INDICE****GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 1981**

(Seduta antimeridiana)

PRESIDENTE (Cioce-PSDI) . . . Pag. 158, 162, 168  
 AGRIMI (DC), relatore alla Commissione . . . 158  
 DARIDA, ministro di grazia e giustizia . . . 162

(Seduta pomeridiana)

PRESIDENTE (Cioce-PSDI) . . . . . Pag. 169,  
 180, 183 e *passim*  
 AGRIMI (DC), relatore alla Commissione . . . 181  
 BENEDETTI (PCI) . . . . . 183  
 CALARCO (DC) . . . . . 176, 183  
 FILETTI (MSI-DN) . . . . . 173  
 GOZZINI (Sin. Ind.) . . . . . 169  
 GRAZIANI (PCI) . . . . . 177  
 SCAMARCIO, sottosegretario di Stato per la  
 grazia e la giustizia . . 181, 183, 185 e *passim*  
 VENANZI (PCI) . . . . . 186

**GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 1981**

(Seduta antimeridiana)

**Presidenza  
del Presidente CIOCE**

*I lavori hanno inizio alle ore 12,15.*

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984** » (1584)

— **Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1982 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5ª Commissione) (Esame e rinvio)

**P R E S I D E N T E.** 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 1982 ».

Prego il senatore Agrimi di riferire su tale stato di previsione.

**A G R I M I, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, onorevoli senatori, credo di dover imputare soltanto al fatto di essere ripetutamente intervenuto nella discussione sul disegno di legge finanziaria il fatto che questa onorifica « tegola » sia caduta sulla mia testa all'ultimo momento. Ringrazio comunque il Presidente per avermi conferito questo incarico, anche se avevo idea di sviluppare altro tipo di intervento — e lo aveva anche preannunciato — perchè volevo intervenire sul bilancio e su alcune parti dello stesso non so bene se come difensore o come pubblico ministero. Invece sono stato relegato alla funzione, molto più modesta, di notaio.

Ed allora come notaio o rapportatore — perchè non sono neanche relatore; si tratta di definire un rapporto —, rapidamente posso dire che questo bilancio contiene certamente una grossa novità: quella di un'inver-

sione rispetto alla buona tendenza che si era manifestata negli anni 1980 e 1981.

Infatti — credo che possiamo dirlo in partenza — lo stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno finanziario 1982 reca spese complessive lire 1.475.287.478, di cui lire 1.467.887.478 per la parte corrente e lire 7.400 milioni in conto capitale, con una diminuzione di milioni 97.678 in tutto; diminuzione che si scarica essenzialmente sulle spese in conto capitale perchè quelle di parte corrente sono aumentate di 132,6 miliardi, mentre sono ridotte appunto — come dicevo prima — le spese in conto capitale.

Tale inversione di tendenza non ha bisogno di essere sottolineata da chi vi fa questo rapporto perchè è stata dichiarata nella stessa relazione del Governo. È il Governo che, ad un certo punto, nella sua relazione, o nota preliminare, come un tempo si chiamava, dice che a partire dal 1980 si era avuta questa apprezzabile inversione di tendenza con un aumento di 150 miliardi per il 1980, portati a 380 miliardi nel 1981; e continua affermando che, mediante l'utilizzo di questi stanziamenti, l'Amministrazione ha intrapreso, quindi ha in corso, una serie di interventi nei settori di maggiore rilevanza (immobili, strutture, beni e servizi); il che postula l'ulteriore erogazione di fondi anche per i futuri esercizi finanziari, se si vuole continuare in questo programma già iniziato.

Io non posso che associarmi a quello che il Governo ha già detto. Speriamo che l'inversione di tendenza si manifesti, che si ritorni alla tendenza buona degli anni '80 e '81; anche se quello in esame non è un bilancio nel quale, come era prima della riforma della legge di bilancio, i ministri si assumono la piena responsabilità dei rispettivi dicasteri. Lo stesso relatore sul bilancio, un tempo, era una figura particolarmente importante, nel senso che, designato parecchio tempo prima, aveva modo di seguire direttamente, e non per interposta persona, le vicende dell'attività di bilancio del Ministero e poteva, anche nei confronti dei colleghi, essere esauriente,

mentre io non posso esserlo a distanza di 10-12 ore all'incarico ricevuto.

Inoltre, la discussione del bilancio aveva delle conclusioni piuttosto serie, perchè si poteva verificare anche la bocciatura, ad esempio, del bilancio dell'agricoltura; il che non significava bocciare tutto il bilancio dello Stato, ma significava bocciare e sindacare un certo tipo di bilancio e, eventualmente, un certo ministro e trarne delle conseguenze politiche.

Oggi questo non è più possibile perchè, innanzitutto, non si può bocciare essendo noi solo « rapportatori ». In secondo luogo, l'unica cosa che potremmo fare se fossimo animati da spirito di opposizione — dal quale non siamo animati — sarebbe quella di ritardare le cose e bloccare tutto l'apparato del bilancio dello Stato. Il che non soltanto non è nelle nostre intenzioni, ma sarebbe sproporzionato nei confronti di qualsiasi altro obiettivo che volessimo proporci.

A questo punto, quindi, non possiamo che prendere atto della buona volontà espressa nella nota preliminare al bilancio, augurandoci che questa tendenza si inverta e che le cose procedano.

Continuando molto rapidamente — come dicevo prima — in questa scorsa di tipo notarile sullo stato di previsione del Ministero della giustizia quale ci viene presentato, devo dire che sono incrementate le spese di parte corrente per l'aumento dell'indennità integrativa speciale — e questo era d'obbligo —, per i miglioramenti economici al personale civile e militare dello Stato, compreso, ovviamente, anche quello del Ministero della giustizia, per adeguamento dei capitoli per stipendi e retribuzioni al personale, per il miglioramento del trattamento di quiescenza, per l'aumento della misura dei contributi previdenziali, per l'aumento delle paghe e delle rette giornaliere agli agenti di custodia, per l'autorizzazione del monte-ore di lavoro straordinario, per i miglioramenti economici previsti dalla legge 19 febbraio 1981, n. 27, recante provvidenze in favore della magistratura: e mi dovette scusare se dico, per inciso, che questo è un aumento sensibile e notevole, che poteva essere un po' meno alto

per le ragioni che ho esposto quando si discusse quella famosa legge.

Le spese in conto capitale consistono nei 7.400 milioni di cui ho parlato prima, che si riferiscono alle spese che lo Stato sostiene per la concessione di contributi integrativi ai comuni per costruzioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, adattamenti e restauri di edifici giudiziari. Si tratta, cioè, di piccole cose rispetto al piano di edilizia giudiziaria ed anche di edilizia carceraria per il quale, in passato, si era avuta una maggiore disponibilità e per il quale spero che si possa ancora spendere qualcosa con riferimento ai residui eventualmente esistenti. Mi auguro cioè che non si fermi del tutto questo ramo della vita del Ministero della giustizia, che prosegua in attesa di arrivi di nuova linfa, tali da consentire di continuare siffatta attività.

Il Ministero di grazia e giustizia ha, innanzitutto, la funzione di attuazione di una certa linea di svolgimento legislativo. E devo dire che a tale riguardo non ci possiamo lamentare. La situazione non è tale da dire che siamo in attesa di provvedimenti legislativi o di proposte di legge da parte del Ministero. La situazione è quasi all'inverso, vorrei dire: ci troviamo un po' ingolfati dai provvedimenti che dobbiamo in qualche modo decidere.

Devo dire però che, a mio avviso, non giovano all'attività di questa Commissione e del Parlamento le molte interferenze che nel corso dell'esame dei vari provvedimenti vengono compiute (nei confronti della Commissione giustizia, in particolare) per spirito di collaborazione — io credo —, ma che molte volte si tramutano in una specie di eccessiva ravvicinata considerazione dei nostri lavori, per i quali dovremmo essere lasciati un poco più tranquilli. Forse potremmo essere anche più celeri se non dovessimo o non ci prestassimo di tanto in tanto a dare conto del nostro modo di fare le cose, o di portare avanti disegni di legge, ad organismi che non hanno questa funzione; che anzi dovrebbero astenersi — l'ho detto altre volte e lo ripeto — dall'interferire nella formazione delle leggi. Parlo soprattutto di quegli organismi che rappresentano una categoria la

quale è soggetta soltanto alla legge; quindi ha una limitazione in questo senso rispetto a tutte le altre categorie di cittadini che fanno pervenire motivazioni, petizioni, richieste, eccetera. Si pensi, infatti, al caso in cui si possa preventivamente sapere che l'Associazione dei magistrati, ad esempio, è contraria a un determinato disegno di legge. Ciò è strano perchè quel provvedimento deve essere applicato, poi, dai magistrati stessi. Ed io non devo sapere in partenza che i magistrati sono contrari, perchè turba la mia serenità — non dico la loro — sapere che quel provvedimento è ben visto o mal visto. Non ci sono provvedimenti ben visti o mal visti. Al riguardo, quindi, una certa regola di correttezza costituzionale — per usare un termine che viene dalla dottrina — dovrebbe consigliare ad alcune categorie di astenersi dall'interferire nelle vicende delle leggi, dato che poi sono esse che devono applicarle. È bene che le accettino come vengono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e che si sforzino di applicarle.

Si tratta di una regola di correttezza alla cui realizzazione anche noi dobbiamo collaborare cercando di lavorare con celerità, con equilibrio, ma responsabili e gelosi, vorrei dire, della nostra autonomia.

È strano, infatti, che soggetti appartenenti ad altre categorie possano intervenire nella formazione delle leggi e non vogliano poi interferenze di sorta nel loro campo. Il Parlamento finisce con l'essere il luogo nel quale si può intervenire da tutti i lati, con la conseguenza che le sue competenze diventano competenze di tutti.

Scusate questa digressione, ma non è del tutto superflua.

Per parte mia lodo il Governo per avere messo in discussione un gran numero di disegni di legge. Mi riferisco a quello sulla nuova regolamentazione delle sanzioni, ai provvedimenti a favore dei pentiti (anche se non ne condivido alcuni aspetti, mi sembrano opportuni), all'ipotesi di riparazione degli errori giudiziari, all'annunciata disciplina della comunicazione giudiziaria sino a considerarne coraggiosamente la possibile abolizione. Non so se sia possibile, ma tale affermazione si pone indubbiamente nella

giusta direzione, dal momento che la comunicazione giudiziaria spesso significa condanna, almeno nel modo in cui oggi viene erroneamente posta in risalto dalle pagine dei giornali.

Debbo anche compiacermi del fatto che, presso la Camera, sia già « sul tappeto » la tutela del diritto di libertà personale del cittadino, il famoso « tribunale della libertà », e che sia stato presentato il disegno di legge per la riforma del codice di procedura civile, che spero possa avere una sorte meno « agitata » della riforma del codice di procedura penale. Ritengo che lo sarà, tuttavia, nella misura in cui, nel dare la delega al Governo, eviteremo di presentare ancora una volta provvedimenti di molti articoli, limitandoci a formulare criteri schematici, in modo che il Governo assuma la responsabilità di far lavorare le commissioni di studio che già lodevolmente operano e che sarebbe bene procedessero celermente in modo che, quando il provvedimento arriverà in porto, sia già pronto il materiale per il nuovo codice.

Questo non siamo riusciti ad ottenere per il codice di procedura penale, sulla cui soluzione finale non sono molto ottimista.

All'esame del Parlamento sono attualmente i provvedimenti sulla riforma dell'importante e delicato istituto dell'adozione speciale, quelli per la competenza del conciliatore e del pretore, e per le nomine dei magistrati ordinari.

Dovremmo affrettare il loro *iter* anche se sarebbe stato preferibile, soprattutto a proposito dell'aumento della competenza penale del pretore, porre mano ad un fatto coraggioso ed impegnativo al tempo stesso: non continuare, cioè, ad attuare sporadiche riforme sul pubblico ministero, ma affrontare definitivamente la questione della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Non è cosa da nulla, me ne rendo ben conto; ma affrontare le questioni volta per volta, con tutti gli ostacoli che si trovano strada facendo, credo sia un lavoro più defaticante che approntare uno schema di disegno di legge sul nuovo ordinamento giudiziario secondo le disposizioni transitorie e finali della Costituzione.

Su questo quadro di attività legislativa non ho nulla da dire, se non assicurare che i provvedimenti saranno certamente valutati con l'opportuna severità dalla competente Commissione del Senato; spero solo che, non trattandosi di provvedimenti che comportano grandi spese, si possano attuare al di fuori delle polemiche sugli stanziamenti che ci hanno occupato nella scorsa seduta.

Per quel che riguarda il personale dell'Amministrazione della giustizia, c'è una nota un po' deludente ma sostanzialmente positiva. Nella magistratura il totale dei posti vacanti raggiunge attualmente 695 unità ma è in corso il provvedimento di nomina per 201 vincitori, sono in corso le prove orali per altri 200 candidati circa, e sono state espletate quelle scritte per altri 200. Su 695 posti scoperti, siamo quindi ad un livello di circa 600 posti che dovrebbero essere coperti entro breve tempo.

Mi dispiace che al Senato si sia fermato il provvedimento sulla nomina e sulla formazione dei magistrati, perchè ritengo che dovremmo cercare di accelerarne i tempi. Esso è infatti importante, giacchè dà un particolare carattere alla magistratura rispetto agli altri pubblici uffici, giustificando il trattamento speciale che, in tutti i sensi, viene riservato ai magistrati, ed agevola l'espletamento dei concorsi e delle procedure per coprire i vuoti.

È quindi un provvedimento da adottare rapidamente, anche perchè credo che il numero delle unità previste nell'organico dei magistrati sia ormai adeguato alle necessità.

Per affrontare altre questioni ci vuole un maggior coraggio: alludo a quella dell'aumento della competenza penale del pretore. Questo è un problema molto grave perchè, se si dovrà ricorrere ad un procuratore della Repubblica o, diciamo, ad un pubblico accusatore in ogni pretura, il numero dei magistrati non sarà più sufficiente.

Da ciò deriva l'opportunità di costituire un organo giudiziario di primo grado comune che non può essere, a mio avviso, il pretore. A seguito della nomina dei conciliatori in ogni Comune, si dovrebbe snellire la struttura giudiziaria del Paese e, garantendo la doppia giurisdizione di primo e secon-

do grado, e poi la Cassazione, si potrebbe creare giudice di primo grado il tribunale, istituendo però un maggior numero di tribunali.

Al posto di tre preture, eliminando la figura del pretore con tutti i dubbi che suscita, si dovrebbe costituire un tribunale e rendere gli uffici giudiziari congrui e funzionali, in modo che il cittadino che ne abbia bisogno, invece di percorrere, non so, 20 chilometri per recarsi dal pretore, ne percorra magari 60, ma trovi un tribunale funzionante, con i giudici collegiali, gli accusatori ed il sostituto procuratore della Repubblica.

Invece di mortificare le sedi giudiziarie ed al fine di evitare l'attuale polverizzazione degli uffici, non sarebbe inopportuna la soppressione dei pretori, considerando anche che, in secondo grado, i tribunali finiscono con il giudicare in appello le cause di competenza del pretore; cosa che avviene generalmente in materia penale, e abbastanza diffusamente in materia civile.

Qualcuno potrebbe chiedersi cosa accadrebbe con l'abolizione dei pretori: non succederebbe niente di grave se rendessimo più efficiente il lavoro dei tribunali, rapportandoli al numero degli abitanti ed i tre pretori sostituiti potrebbero formare un tribunale, mentre i funzionari di cancelleria potrebbero costituire una cancelleria del tribunale. Non si tratta perciò di aumentare alcunchè ma di dare un po' di lavoro all'organo che forse funziona meno di tutti, cioè la Corte d'appello. L'iter dunque sarebbe: il tribunale, la Corte d'appello e la Cassazione.

A questo proposito vorrei ricordare che la mancanza di un giudice unico di primo grado provoca notevoli perdite di tempo.

Questo disegno di semplificazione potrebbe essere allargato, oltre la magistratura ordinaria, ad una visione generale del contenzioso del Paese, stabilendo che chi ha una questione da dirimere deve rivolgersi al tribunale e non può perciò sbagliare nè per territorio o per competenza, nè per materia o per valore; eccezioni, queste, sollevate dai difensori di chi ha interesse a perdere tempo: tutti debbono ricorrere al tribunale e, in seguito, alla corte d'appello, senza

troppe sofisticazioni, divisioni e polverizzazioni che non agevolano certo il lavoro.

Collegandomi alla relazione del Governo, vorrei fare un accenno alla questione del personale delle cancellerie, per il quale si prevede, sullo stesso parametro dei magistrati, un'accelerazione — già in corso — della copertura dei posti vacanti.

Nel campo dell'edilizia il lavoro continua e viene ricordato che sono stati già approvati 103 progetti nel 1980 ed altri, per 700 miliardi, nel 1981.

Circa gli stanziamenti, debbo dire che, in questi anni in cui si registra l'inversione di tendenza, il potenziamento del centro elettronico presso la Cassazione è certamente utile.

L'attività dell'Amministrazione penitenziaria, invece, lascia da pensare perchè anche in materia di revisione dell'ordinamento penitenziario forse abbiamo fatto il passo più lungo della gamba. Oggi sono in corso le misure di attuazione della legge di riforma penitenziaria che abbiamo approvato. Quindi, detta legge deve essere un'attuazione lungimirante, nel tempo, di ciò che abbiamo approvato; altrimenti, considerata come un sistema di rivendicazioni, darebbe luogo a perplessità. Ad esempio, l'edilizia è una necessità che riguarda tutto il Paese, non solo il settore carcerario. Si potrebbe arrivare a dire che molti cittadini i quali sono fuori del carcere avrebbero un maggior diritto — maggiore sia pure di poco — ad essere sistemati, dei carcerati. A questo punto, fatte queste considerazioni, la situazione dell'edilizia carceraria, così carente sotto molti aspetti, diventa apprezzabile, a mio modesto avviso, per quello che è stato fatto finora, con l'auspicio, naturalmente, che nel tempo possa essere realizzato tutto il programma approvato nella legge di riforma penitenziaria; auspicio che esprimo anche nei confronti di altri aspetti quali quelli del mantenimento dei detenuti, del casermaggio e dell'assistenza sanitaria. A proposito di quest'ultimo aspetto richiamo quanto è detto a pagina 23 della relazione che accompagna la tabella 5 di nostra competenza e che riguarda in particolare l'adeguamento dell'attività sanitaria all'assistenza ai tossico-

dipendenti: una particolare categoria di detenuti che provocano non pochi inconvenienti per l'infelice stato in cui si trovano. Sono previsti miglioramenti anche per i servizi scalastici, culturali e ricreativi: per quel che riguarda l'attività del servizio sociale io stesso, per mia constatazione personale, posso dire che viene svolto con grande interesse ed attenzione.

Concludendo, vorrei osservare che il contenimento della spesa di cui ha sofferto il bilancio del Ministero di grazia e giustizia è analogo a quello di cui hanno sofferto molti altri stati di previsione, relativi a settori altrettanto delicati, come quello ad esempio della Sanità, e che tale contenimento rientra nel momento di congiuntura che il Paese sta attraversando, per cui deve far parte dello spirito generale di accettazione di quelli che sono momenti veramente difficili della nostra economia.

Tutto questo nella prospettiva che la situazione migliori e che lo Stato raggiunga l'obiettivo del pareggio, obiettivo che qualunque azienda ordinata si propone, al di là di quei parametri esterni che diventano miti, al di là di quei 50.000 miliardi o più; cifra che ha soltanto un significato in quanto risulta da calcoli di economisti, mentre, ripeto, quello che veramente è importante è riuscire a pareggiare il bilancio e potenziare l'entrata per aumentare le spese. Questa è la prospettiva che dobbiamo porci e per tale prospettiva, nel quadro attuale, dobbiamo accettare anche le riduzioni apportate al bilancio del Ministero di grazia e giustizia, sul quale, pertanto, esprimo il mio giudizio positivo.

**P R E S I D E N T E .** Informo che il Ministro, non potendo trattenersi a lungo per impegni improrogabili di Governo, desidera intervenire immediatamente. Delegato alla replica, dopo la conclusione della discussione generale, sarà il sottosegretario Scamarcio.

**D A R I D A ,** ministro di grazia e giustizia. Ricordo che già prima della sospensione estiva dei lavori parlamentari, tramite il

sottosegretario Scamarcio, ho avuto modo di fornire alla Commissione giustizia del Senato un'ampia informazione sulle linee di azione del Governo nel settore, richiamando al riguardo anche le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio. Un'analoga discussione ha avuto luogo, in seguito, presso l'altro ramo del Parlamento ed anche in quell'occasione sono state richiamate le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio. Oggi, in sede di esame del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, tali linee non risultano modificate perchè hanno mantenuto la loro validità, anche se indubbiamente ci troviamo di fronte a problemi di grande portata che per essere correttamente affrontati dal Parlamento, dal Governo e dalle forze politiche richiedono una puntualizzazione, una definizione integrale.

Il nodo centrale che ci troviamo a sciogliere è quello delle procedure; mi riferisco ai due disegni di legge riguardanti la riforma del codice di procedura penale e la riforma del codice di procedura civile. Per il secondo disegno di legge, che, sia pure di recente, è stato presentato a questo ramo del Parlamento, ritengo soprattutto necessario sollecitare la definizione perchè nei suoi confronti, forse non toccando esso in modo particolare la sensibilità dell'opinione pubblica, mi sembra di rilevare — lo dico in tutta franchezza — una certa inerzia generale. Io credo che quanti conoscono obiettivamente l'attuale sistema e le attuali strutture della giustizia civile nel nostro Paese non possano non convenire che questo si trova in un tale stato di crisi da richiedere, per la parte che riguarda l'impostazione di carattere giuridico-ordinativo, una riforma urgente.

Lo stesso vale, evidentemente, per altri aspetti: dai problemi connessi alla procedura penale, alle modificazioni di competenza richieste ed indicate anche dal relatore, ai provvedimenti relativi alla libertà, alla garanzia della libertà dei cittadini, a quelli connessi ad altri provvedimenti che non cito perchè non mi voglio ripetere. Torno a dire quello che mi pare di aver detto già un'altra volta: quando mi sono trovato a dover fare una relazione, ho reperito un'abbondantissima produzione legislativa, sia di parte gover-

nativa sia di parte parlamentare, per cui non condivido la tendenza a ridiscutere tutto da capo. Direi che se questa legislatura riesce a smaltire questi provvedimenti, comunque orientati, che sono alla sua attenzione, e pochi altri che dovremmo presentare, già sarebbe un compito enorme, che non trova precedenti.

Oggi effettivamente ci troviamo di fronte a un ingorgo, e le vicende relative al provvedimento di depenalizzazione costituiscono l'esempio più tipico, più classico di « ping-pong » fra i due rami del Parlamento.

Perciò ritengo che quell'indicazione di tre tipi di priorità, che già il Governo fece in questa relazione, debba essere riconfermata.

Accanto al problema della produzione legislativa vi è, naturalmente, in maniera più pertinente, quello dei mezzi finanziari per la sua attuazione: questa è la discussione di fronte alla quale ci troviamo.

Dato il modo nuovo di discutere la politica finanziaria del Governo, che vede il bilancio da una parte e la legge finanziaria dall'altra, oso dire che forse questo tema si è spostato più sulla legge finanziaria che non sul bilancio nel senso tradizionale della parola. Il bilancio è ormai diventato soltanto la fotografia delle decisioni consolidate, che costituiscono, praticamente, degli adempimenti di carattere legislativo accanto ai quali bisogna scrivere una cifra obbligatoria, che poi, sommandosi a tutte le altre cifre obbligate, costituisce il limite oggettivo alla politica mobile che si appoggia sulla legge finanziaria. Questo, di fatto, oggi sta avvenendo e questa — lo dico francamente — è la più grande preoccupazione perchè, effettivamente, la Repubblica italiana non ha destinato alla giustizia una cifra degna, diciamo, dell'entità dei suoi valori; perchè quando ci viene destinato l'1 per cento o poco meno non si può non constatare che si tratta di un valore molto scarso, anche se oggettivamente oggi non esistono le condizioni per una radicale modifica. Ed anche l'inversione di tendenza che c'è stata negli ultimi anni può dare notevoli preoccupazioni per quanto riguarda le possibilità operative derivanti dalla legge finanziaria.

Debbo dire che la partita non è chiusa, nel senso che sono in atto, oggi, discussioni, che si fanno riunioni per cercare di trovare soluzione ad alcuni problemi che sono di notevole importanza, in modo da continuare, sia pure senza un respiro così ampio, la politica di investimenti nel settore della giustizia, dell'edilizia carceraria, dell'edilizia giudiziaria, nel settore dell'informatica, dell'elettronica, in quello dell'espansione anche di alcune strutture: che significa problema di uomini, che riguarda l'organizzazione del Corpo degli agenti di custodia, del personale civile e penitenziario, dello stesso personale giudiziario, posto che, ad esempio, l'iniziativa assunta dal Procuratore generale della Repubblica a Roma — senza con questo voler entrare nel merito della questione — fa risaltare evidentemente una situazione che esiste e che comunque, almeno per il Corpo della polizia di Stato, pone problemi di interpretazione. Si tratta, quindi, di un altro problema che si apre e per il quale noi abbiamo già assunto l'iniziativa di provvedere diramando un disegno di legge per l'aumento di 1.400 segretari giudiziari: iniziativa che trova i soliti problemi di ordine finanziario.

In particolare, il problema delle difficoltà finanziarie ha un'eco più immediata nella delicata situazione del settore carcerario, sulla quale non mi soffermo perchè è molto nota. Del problema carcerario abbiamo parlato, discutendolo surrettiziamente in occasione dell'inizio della trattazione del provvedimento dell'indulto, che vedo si sta trasformando in amnistia — questo lo condivido pienamente — e di cui sollecito l'approvazione. Anzi per me, bilancio a parte, tale provvedimento ha una priorità assoluta, perchè lo stiamo discutendo — torno a ripeterlo — in una situazione in cui, da un momento all'altro, può succedere qualche cosa che può dare un taglio diverso a questa discussione. Del resto provvedimenti di questo tipo hanno avuto sempre un *iter* parlamentare rapidissimo, mentre adesso si comincia ad andare al di là di ogni limite, calcolando il lavoro che deve fare anche l'altro ramo del Parlamento. Credo che questo sarà il più lento di tale tipo di provvedimenti, se per avventura non sarà il più controverso. Per

cui io rinnovo la preghiera, con tutto il calore che mi è possibile, perchè questo provvedimento abbia la precedenza su tutto.

Conosco il problema politico connesso: depenalizzazione, indulto e amnistia. Ma, onorevoli senatori, se il problema della depenalizzazione continua ad essere palleggiato dal Senato alla Camera e viceversa, non ne verremo mai a capo. Questo debbo dirlo con molta chiarezza. Confermando quanto detto dal sottosegretario Lombardi, il Governo è risolutamente contrario ad ogni perfezionamento, è contrario ad entrare ancora nel merito. Perfezionamenti se ne possono fare tanti, ma se continuiamo a modificare il disegno di legge e ad inviarlo nuovamente all'altro ramo del Parlamento, non scioglieremo mai questo nodo. A parte il fatto che sono convinto che, a sua volta, la Camera lo invierebbe nuovamente al Senato. E questa è una cosa che io sconsiglio in una situazione politica difficile, in una legislatura poco solida — almeno secondo quello che si legge sui giornali — e in un Parlamento che ha tendenze emiplegiche, per le quali rischiamo la paralisi: si passa da un ostruzionismo all'altro. Del resto non credo di dire delle novità.

Si dovrebbe quindi, con determinazione, sciogliere nel giro di sei, sette mesi i nodi del codice di procedura penale, della depenalizzazione, della legge sui « pentiti », dell'aumento delle competenze del pretore e del conciliatore e, ancora, risolvere la questione dell'indulto e dell'amnistia, mentre l'altro ramo del Parlamento dovrebbe affrontare il provvedimento di riforma del Corpo degli agenti di custodia. Su tale provvedimento si può discutere quanto si vuole, ma come non rammaricarsi del fatto che sia fermo da mesi, perchè ancora non si riesce ad entrare nel merito della discussione, mentre fra breve sarà terminata la costruzione di nuovi edifici carcerari che non potremo prendere in consegna in quanto, in una situazione di obiettiva ingovernabilità, non abbiamo sufficiente personale.

Io sono contrario ai decreti-legge, ma questa mia contrarietà non potrà ancora durare a lungo.

Fatto eccezionale, abbiamo convocato il Presidente del Consiglio alla riunione dei Capigruppo per chiedere la « corsia prefe-



renziale » sull'iniziativa di legge riguardante l'arruolamento degli agenti di custodia per l'aliquota relativa all'anno 1980, già prevista dal disegno di legge generale. L'anno sta per finire e l'arruolamento, come tale, non forma oggetto di contestazione politica perchè si deve attuare, altrimenti non si aprono nemmeno le carceri, ma il provvedimento è fermo: la via della « corsia preferenziale », a quanto pare, non funziona.

Abbiamo chiesto l'aumento del numero delle vigilatrici pareggiando il loro trattamento a quello degli agenti di custodia, eliminando perciò la disparità fra la condizione femminile e quella maschile, ma anche questa richiesta, nonostante la « corsia preferenziale », è rimasta ferma.

Il personale civile è in agitazione perchè sollecita la conversione di alcuni decreti-legge e la stampa, la quale giustamente si fa eco delle rimostranze del personale penitenziario, dovrebbe scrivere, ma non lo scrive, che tale personale sollecita l'approvazione di quei disegni di legge, che non attuiamo perchè sappiamo che tali provvedimenti sono aborriti dal Parlamento.

Non sarei completamente sincero, come tento di essere, se non dicessi che alcune difficoltà economiche — non a livello di Parlamento ma di Governo — bloccano altre iniziative quale quella del ritocco del trattamento economico degli agenti di custodia, che il Ministero ha proposto pur rendendosi conto delle difficoltà cui si va incontro. Il trattamento economico degli agenti di custodia, infatti, comunque presentato, non ci facciamo illusioni, attiva poi analoghe richieste da parte degli altri Corpi di polizia, i quali, come gli eventi dimostrano, corrono talvolta meno rischi degli agenti di custodia, che oggi — e non lo sostengo perchè sono Ministro di grazia e giustizia — sono tra gli impiegati statali quelli che vivono nelle condizioni peggiori.

Il personale civile, inoltre, sciopera perchè richiede alcune modifiche del trattamento economico che, in una certa misura, urtano contro l'egalitarismo sostenuto dalle Confederazioni sindacali per i quali un direttore di carcere dovrebbe essere pagato come un funzionario di qualsiasi altro ministero, quasi che là non ci si trovi di fronte a situa-

zioni completamente diverse sotto ogni punto di vista.

Per quanto riguarda i problemi di politica generale giudiziaria, rinvio alla relazione scritta perchè il ripetermi sarebbe inutile.

Non mi pronuncio neanche sul « tetto » dei 50 mila miliardi, perchè non è mia competenza stabilire quale sia il « punto di rottura », ma direi che, più che un « punto di rottura », nel senso che ad esso segua la catastrofe, esiste una situazione che continua a scivolare, di fronte alla quale non c'è punto di arresto che permetta di tornare indietro.

Nel campo della politica finanziaria, un piccolo tentativo che si può fare, sperando che riesca, è quello di non scivolare sempre più in avanti, verso una catastrofe che si esprime in una lenta degradazione e sempre meno diventa recuperabile, quanto meno con i mezzi consensuali o paraconsensuali dei quali il nostro ordinamento è fornito.

Ho letto oggi, sul « Corriere della Sera », un articolo del senatore Valiani, riferito principalmente alla polizia, in cui sono citate anche le carceri. Purtroppo, in Italia, questi problemi non destano più quell'attenzione che, invece, sarebbe opportuno ci fosse.

Per quanto riguarda il problema delle carceri, la linea del Governo è la seguente. Per attuare il completamento della riforma del 1975 dobbiamo avere a disposizione, mediamente, 30 mila posti-carcere, ma l'attuale patrimonio edilizio non è in grado di ospitare, più o meno decentemente, più di 20-21 mila persone: questa è la situazione oggettiva. Occorre quindi sollecitare al massimo la costruzione di nuovi edifici.

Per fare ciò c'è bisogno di investimenti e debbo dire, con molta schiettezza, che quelli previsti nella legge finanziaria non sono sufficienti, anche se vincolati dal tetto massimo stabilito dal Governo per la spesa pubblica, o sono quanto meno in ritardo.

Teniamo presente però che il massimo ritardo è nelle procedure perchè, finchè noi impiegheremo dai dieci ai quindici anni per costruire un carcere, continueremo a discutere di amnistia negli stessi termini in cui è ora discussa e proposta, senza tuttavia risolvere il problema.

Abbiamo elaborato un disegno di legge e speriamo adesso nell'indulto. Nel nostro Pae-

se la legislazione, anche amministrativa, è stata ridotta al minimo ed ora siamo costretti ad investire il Parlamento per un disegno di legge che dovrebbe radicalmente ridurre a termini più equi, tre o quattro anni, la costruzione delle carceri.

Riassumendo, vi è necessità di una politica di investimenti, di una semplificazione delle procedure amministrative, della riforma del corpo degli agenti di custodia, qualunque opinione si abbia su tale problema; e non c'è dubbio che abbiamo bisogno di un maggior numero di operatori più professionalizzati e — mi sia consentito dire — inquadri diversamente.

Vi è molta polemica, per esempio, sul fatto che la presenza di ufficiali possa costituire la militarizzazione, o ipermilitarizzazione, del Corpo degli agenti di custodia, ma se vogliamo eliminare la parola « ufficiali » e chiamarli « funzionari direttivi », il problema si pone ugualmente.

Non voglio parlare di polizia di Stato. Ma domando: il Corpo dei vigili urbani, quando arriva ad un certo numero di persone, ha dirigenti chiamati con i gradi militari di tenente, capitano o colonnello, oppure chiamati capo sezione, o capo reparto o capo circoscrizione? È pensabile che in un grande carcere come quello di San Vittore, di cui si fa un gran parlare, vi siano 400 uomini comandati da un maresciallo? In quale organizzazione militare, paramilitare o civile dello Stato — anzi parliamo di organizzazione civile lasciando stare quelle militari — si trova che 400 persone sono dirette da qualcuno che non riveste la carica di funzionario direttivo? Direi che lo Stato italiano, semmai, ha tradizioni addirittura distorsive in senso opposto. Questo discorso, che al momento interessa il Parlamento dal punto di vista politico e non legislativo, deve però essere ripreso. Io farò il mio dovere e proporrò un disegno di legge per la riorganizzazione generale del personale civile delle carceri dal punto di vista funzionale. Dovremo, allora, andare incontro ad un aumento degli organici, in quanto, ad esempio, non è ammissibile che, come succede attualmente, nel periodo estivo, i direttori dei carceri facciano i pendolari da un carcere all'altro.

Vi sono, poi, altri problemi sui quali ho udito sia i direttori delle carceri, sia i giudici di sorveglianza, sia il corpo di custodia nel corso di audizioni svolte in molte parti d'Italia. Si tratta di problemi che devono essere affrontati operando revisioni della precedente disciplina, legge penitenziaria e relativo regolamento, in senso liberale e in senso restrittivo. In senso liberale per il regime dei permessi; il mio personale orientamento, che credo abbia il consenso del Governo, è quello di liberalizzare il regime dei permessi. Alcuni organi di stampa hanno riportato questo orientamento in modo, diciamo, un po' enfatico e distorto: ma è vero che oggi il regime dei permessi è troppo vincolante perchè fu ristretto, alcuni anni fa, in presenza di una curva crescente di evasioni; curva che poi si è attenuata. Tuttavia, torno a ripetere che, anche per ottenere una diminuzione della tensione nelle carceri, ritengo utile un regime di permessi più liberale, svolto nel modo dovuto e nei confronti di chi veramente lo merita. In tal modo si potrebbe anche dare una risposta diretta o indiretta ai problemi dell'affettività, dei rapporti sessuali e via di seguito: una risposta che, pur non essendo del tutto risolutiva, potrebbe, però venire incontro ad una buona parte della popolazione delle carceri. Dobbiamo considerare che la popolazione carceraria ha una percentuale notevole di detenuti in attesa di giudizio. Ho letto su alcuni giornali che in Francia e in Spagna questa percentuale è ormai arrivata a circa la metà. In Italia siamo ai due terzi. È questa una situazione potenzialmente esplosiva perchè la popolazione dei detenuti in attesa di giudizio si considera innocente ed è, pertanto, rivoluzionaria, protestataria, non ancora rassegnata. Non vi è alcun dubbio che si tratta di una situazione obiettivamente e psicologicamente difficile. Dico questo, poi, senza entrare nel merito di quelli che sono gli inserimenti dovuti alla mafia, alla camorra, al terrorismo, diciamo al contropotere oggi esistente nelle carceri. Nel complesso lo stato d'animo è di potenzialità rivoluzionaria.

In questo quadro, naturalmente, non è ammissibile che noi si sia impotenti di fronte agli assassini, ai ferimenti che avven-

gono nelle carceri. Di fronte a questi delitti noi non siamo in grado di applicare le misure disciplinari perchè tali misure sono legate al procedimento penale. Preannuncio che io proporrò restrizioni in termini disciplinari, sganciate dai procedimenti penali, che consentano di garantire un minimo di sicurezza nelle carceri. Il modo per riportare il fenomeno della violenza nelle carceri in termini fisiologici e non patologici, perchè di fenomeno fisiologico si tratta, esiste ed è rappresentato dall'adozione di misure restrittive. Altrimenti continueremmo ad essere impotenti di fronte a persone che spesso non hanno niente da perdere.

Passando a considerare il provvedimento di indulto e di amnistia, va detto che tale provvedimento, oltre che anticipare gli effetti della depenalizzazione, può anch'esso essere utilizzato per allentare la tensione nelle carceri, secondo il ragionamento che ho testè svolto. Parlo con molta schiettezza, anche se forse non piace, e dico che quando non siamo in grado di ospitare compiutamente e in condizioni di sicurezza e decenti una vasta popolazione carceraria, tanto vale che nei confronti dei piccoli reati o di quei reati che hanno una minore pericolosità sociale decantando da questi, come è stato fatto, quelli che possano avere una rilevanza terroristica o che colpiscano particolarmente la sensibilità pubblica — si applichino l'indulto o l'amnistia, perchè tra i due mali è minore quello di rimettere in libertà persone che non hanno finito di scontare una pena modesta che non quello di aggravare una situazione esplosiva. Non è certo così che si risolve il problema ed io spero che un giorno si arriverà a far scontare anche le pene minori senza che il condannato, per tre mesi di condanna, corra il rischio di subire violenze e traumi psichici o si candidi per altri reati più gravi.

A questo punto, per equilibrio, devo anche dire che la situazione non è generalizzata. Prevalentemente fanno storia di violenza e criminalità presso l'opinione pubblica le grandi concentrazioni carcerarie, rispetto alle comunità carcerarie minori o piccole. Ma le grandi concentrazioni, fra l'altro, devono essere superate perchè non è più concepibile, oggi, un carcere nel quale program-

maticamente si prevede una presenza di 1.000 e più persone.

Vi sarebbero molti altri aspetti da trattare, come ad esempio quelli relativi agli ordini professionali, a tutte le piccole riforme che riguardano il buon funzionamento degli ordini professionali, che restano indietro rispetto ai temi essenziali e principali. Vi sono, ancora, i problemi relativi all'adozione, problemi gravissimi per i quali vi sono proposte che meritano un attento esame. Certamente noi potremmo mettere, come suol dirsi altra carne al fuoco e quindi affrontare la riforma dell'ordinamento giudiziario: non ci manca la buona volontà e potremmo dare il via ad iniziative diverse, potremmo anche affrontare i problemi relativi alla riorganizzazione degli uffici giudiziari, che sono problemi drammatici; ma domando a me stesso se, in una situazione di così grave ingolfamento, riteniamo che sia opportuno, che sia possibile, nel prossimo futuro, affrontare anche questi temi. Non sarà certamente da parte del Governo che verranno frapposti ostacoli, tanto è vero che per quanto riguarda, ad esempio, la riorganizzazione degli uffici giudiziari, tutti coloro che frequentano il palazzo di via Arenula sanno che esistono studi e proposte, che poi si sono fermati. Questo, come voi sapete, è legato anche a problemi di strutture: giudice monocratico, giudice non monocratico; cosa si fa delle grandi procure e dei grandi tribunali? Manteniamo in piedi tribunali e procure o dobbiamo frazionarli? E qui naturalmente — lo dico tanto per parlare, sia chiaro; mi scuso anzi con gli avvocati presenti — comincia anche la resistenza degli organi: giustamente gli operatori vogliono tutto accorpato.

A parte ciò, da quando ho affrontato questo grave nodo dell'edilizia giudiziaria romana, ne vedo le difficoltà enormi, di vario carattere; in particolare di carattere finanziario.

Su questi temi, raccogliendo una proposta dell'Associazione nazionale dei magistrati, avrei in programma (naturalmente bisogna prepararlo bene per non fare le cose a vanvera) di promuovere, per l'anno prossimo, una conferenza nazionale della Giustizia alla quale far partecipare tutti gli operatori, a

qualunque titolo, del settore. Non dovrebbe essere una fiera, e dovrebbe essere preparata bene: dovrebbe essere un tentativo di *reductio ad unum* e di rimeditazione di tutta la politica giudiziaria per stabilire, in un certo qual modo, in forma costruttiva e di consenso, alcuni indirizzi. Io, naturalmente, non ho citato tra le urgenze la legge sui « pentiti », ma credo che questa lotta al terrorismo — questo problema continua ad esistere: nessuno di noi lo ha considerato sepolto: vi è stata soltanto una pausa estiva, ma oggi si ripresenta con una maggiore accentuazione — ci debba fortemente impegnare. Voi vedete, infatti, in base anche alle discussioni che vi sono state a proposito del processo di Viterbo, come questo problema rimbalzi nuovamente e come la suddetta legge costituisca uno degli strumenti indispensabili per farvi fronte.

Io ho, in parte, ripetuto cose già dette qui dal sottosegretario Scamarcio in occasione di altre discussioni; in parte ho fatto un aggiornamento ed anche un'anticipazione di provvedimenti che giacciono dinanzi all'altro ramo del Parlamento o che sono in *itinere*, e che costituiscono il pacchetto giudiziario, per così dire.

Per concludere sul tema che è maggiormente alla nostra attenzione, non vi è dubbio che tra questi programmi e i mezzi finanziari a disposizione esiste una discrasia, anche perchè non ci illudiamo che provvedimenti che possono essere deliberati senza il concerto del Tesoro, come, ad esempio, la riforma del codice di procedura civile, la riforma del codice di procedura penale, il provvedimento sulla depenalizzazione, eccetera, non comportino difficoltà; anzi, poi ci troveremo, se non si riesce a provvedere sin da ora, nella stessa situazione in cui ci siamo trovati con la legge finanziaria nella sua fase applicativa.

I problemi quindi esistono, ma per quanto riguarda i miei collaboratori e me personalmente assicuro tutta la nostra opera nell'ambito di quella che è la globalità degli orientamenti e delle decisioni del Governo, circa il complesso della spesa pubblica.

Credo che, più o meno, tutte le Commissioni si trovino in questa situazione, con queste preoccupazioni; ma ritengo anche che una certa priorità, purtroppo, l'abbiano i proble-

mi della giustizia, i problemi della sicurezza e quelli della giustizia connessi alla sicurezza. Tutti coloro che sono addentro ai nostri uffici fanno quanta parte dei problemi della sicurezza sia connessa all'insufficienza tecnologica del Ministero di grazia e giustizia; tuttavia desidero tornare ad assicurare che noi faremo tutto il possibile.

Del resto, questa restrizione colpisce molti altri settori ai quali l'opinione pubblica è molto sensibile: il settore della previdenza, il settore della sanità, il settore della difesa, il settore della pubblica istruzione, eccetera. Roventi discussioni sono in atto nel Paese anche per quanto concerne il problema delle autonomie, che avevano goduto di anni di "vacche grasse". Purtroppo, quando me ne occupavo io, ci trovavamo nell'epoca delle vacche non magre, ma magrissime.

Ciò detto, sollecito il parere favorevole della Commissione sullo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, anche se, con molta schiettezza — non dobbiamo ingannarci tra di noi — non posso non riconoscere che esso non è adeguato. Speriamo che le cose migliorino, perchè i mezzi che attualmente ci vengono messi a disposizione non sono proporzionati, non dico a fini più ambiziosi e di più largo respiro, ma neppure ai più modesti.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, signor Ministro, per la chiarezza degli argomenti, che ci serviranno molto nella discussione generale che riprenderemo oggi pomeriggio.

Siamo rammaricati di non averla con noi questo pomeriggio, però posso darle assicurazione che questo suo intervento puntuale, chiaro e soprattutto sincero darà corpo alla discussione, dalla quale mi auguro possa scaturire un rapporto che corrisponda alle esigenze del Paese, in questo momento particolarmente avvertite da tutti i cittadini e, in primo luogo, dagli uomini politici responsabili di determinate situazioni.

Le rinnovo ancora il ringraziamento e, a nome della Commissione, auspico di averla tra noi più spesso.

Il seguito dell'esame della tabella 5 è rinviato alla seduta di questo pomeriggio.

*I lavori terminano alle ore 13,25.*

**GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 1981**

(Seduta pomeridiana)

**Presidenza  
del Presidente CIOCE**

*I lavori hanno inizio alle ore 17,30.*

**« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984 » (1584)**

**— Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1982 (Tab. 5)**

(Rapporto alla 5<sup>a</sup> Commissione) (Seguito e conclusione dell'esame)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della tabella 5 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1982 ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

**GOZZINI.** Signor Presidente, fondato o meno che sia il rilievo del collega relatore sul nuovo procedimento della discussione sul bilancio, non si deve lasciare scadere il valore di tale dibattito, anche perchè questa discussione, sia pure nella nuova sistemazione, dà luogo ad un atto che mi sembra unico nella nostra organizzazione dei lavori; cioè, ad un rapporto alla Commissione bilancio.

Detto questo, intendo fare un rilievo del tutto marginale e forse futile: cioè, a nulla è valsa la mia richiesta, nella discussione sul bilancio 1981, svoltasi nel marzo scorso, a proposito di quel « veggasi », non si sa se carducciano o deamicisiano, che negli uffici ministeriali si seguita ad usare. Fu verbalizzato, ringrazio il segretario, ma ostinatamente si seguita ad usare questa parola arcaica.

È stato più volte ribadito dal Ministro il rilievo che la Repubblica italiana, mi pare

abbia usato quest'espressione, non destina all'Amministrazione della giustizia quote adeguate, dato che le concede meno dell'1 per cento del bilancio complessivo. Io mi auguro, auspicio (purtroppo dei buoni auspici è lastricato il vestibolo dell'inferno) che le discussioni in corso riescano a recuperare almeno una parte di quei miliardi; e non posso che ribadire quanto ho già avuto occasione di dire ieri in sede di discussione sul disegno di legge finanziaria per quanto riguarda alcuni aspetti del bilancio della Difesa, che prevede per l'acquisto di beni e servizi una cifra molto superiore a quel 16 per cento che è il « tetto » programmato dell'inflazione, più il 3 per cento degli impegni NATO. Ribadisco un interrogativo al quale la risposta mi pare evidente: mi domando se non siano preminenti in questo momento le esigenze dell'Amministrazione della giustizia, che deve fare fronte all'offensiva terroristica, piuttosto che quelle di un ulteriore potenziamento del nostro apparato militare.

Seguirò, come del resto ha fatto opportunamente il relatore, la Nota preliminare. Circa l'attività legislativa, c'è un punto essenziale sul quale bisognerebbe intenderci (purtroppo non credo che l'indicativo possa sostituirsi al condizionale): cioè, il nuovo codice di procedura penale. Qualche Ministro precedente all'attuale diceva che doveva essere il culmine di una serie di riforme; il Ministro attuale, nella relazione presentata alla Camera, trasmessa a noi e che dobbiamo considerare parte integrante della nostra discussione, lo definisce un problema centrale. Siamo veramente in una situazione abbastanza paradossale perchè la scadenza programmatica dell'aprile del 1982 va considerata uno specchietto per le allodole: infatti, che vi sia l'effettiva convinzione che questo nuovo codice debba entrare in vigore mi pare sia smentito da tutti i fatti. Non credo che il problema sia tanto nella risoluzione delle modifiche da apportare alla delega con la nuova proposta di legge cui sta lavorando l'altro ramo del Parlamento, con tutti gli intoppi e le lentezze che conosciamo, perchè credo che le idee siano relativamente chiare, convergenti. Il problema

non è questo: affinché la riforma della procedura penale entri in vigore occorre ben altro che il testo di legge, occorre in primo luogo un profondo rivoluzionamento dei magistrati. Ricordo la relazione della Commissione presieduta da Beria d'Argentine, in cui si parlava di 2.000 magistrati che dovevano cambiare ruolo. In particolare, veniva rilevato questa mattina che se per ogni pretura deve esserci un pubblico ministero — il nuovo codice lo prevede — questo basta ad evidenziare le modificazioni necessarie. Ci sono poi le altre questioni relative alla messa in vigore del codice di procedura penale: bisogno di aule, bisogno di attrezzature tecniche e di personale per la verbalizzazione che non può più essere fatta a mano, patrocinio dei non abbienti, dato il tipo nuovo di processo. D'altra parte, siamo convinti, almeno a parole, che il nuovo codice di procedura penale risolverebbe tanti problemi che si pongono ogni giorno, a cominciare da quello del pubblico ministero, su cui non mi soffermo.

Quindi, il quesito che dobbiamo porci se vogliamo essere concreti, se non vogliamo ingannarci, è il seguente: come è possibile l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale senza profonde riforme dell'ordinamento giudiziario? Il Ministro stamane diceva che abbiamo tanta carne al fuoco: ha perfettamente ragione ma bisogna accertare, dato il nuovo codice come problema centrale, se tutta quella carne al fuoco sia sufficiente per l'entrata in vigore del codice stesso. È evidente che la riforma del giudice di pace e l'aumento della competenza penale del pretore vanno in quella direzione, ma, lo accennava il relatore, si tratta anche di cambiare profondamente l'ordinamento, si tratta di arrivare ad un giudice monocratico di prima istanza, quanto meno nel processo civile, e di unificare tutto nel tribunale. Si deve profondamente modificare l'ordinamento giudiziario, altrimenti inganniamo noi stessi.

Circa l'attività legislativa, il Ministro ha accennato alla questione dell'adozione. Credo si possa dire che la Sottocommissione — chi vi parla ne fa parte — ha lavorato con notevole alacrità ed è al termine del lavoro.

Non si tratta (è un richiamo alla burocrazia ministeriale) di due soli disegni di legge ma di sette o otto documenti: cinque sono di iniziativa parlamentare e due o tre sono stati presentati dal Governo. Questi errori la burocrazia ministeriale non dovrebbe farli.

Rilevo un silenzio (che mi allarma fortemente) sulla questione della cosiddetta « pregiudiziale tributaria » e in generale della legislazione fiscale. So benissimo che è in corso alla Camera un lavoro del genere, ma non farne cenno nella Nota preliminare mi sembra una carenza grave, dato che sappiamo benissimo come nel nostro Paese sia in atto, e da tempo, un'evasione legalizzata. In questi giorni uno dei superispettori ha dato le dimissioni con dichiarazioni esplicite. Il problema non è quello delle manette agli evasori, non mi auguro affatto che vadano in galera: dico però che è necessario inibire agli evasori qualsiasi attività ulteriore; il problema va risolto poichè è una delle ombre più gravi sulla nostra società. La relazione ministeriale non ne fa cenno.

Vi è altresì il problema delle norme sull'ingresso in magistratura: se ne parlò e il Governo stesso aveva intenzione di rivederle; credo che quel suo disegno di legge sia poco incisivo ai fini del miglioramento professionale dei magistrati. Sappiamo tutti come i concorsi diano gli esiti che danno, come il reclutamento sia difficile. Certo è che, per quel che riguarda i magistrati, il silenzio della Nota preliminare sulla revisione delle circoscrizioni, sulla distribuzione degli organici, è carenza gravissima. Ci saranno tutte le resistenze corporative anche degli avvocati, legittime o meno, ma senza quella profonda modificazione non risolveremo la crisi della giustizia e non renderemo operante il nuovo codice di procedura penale. Siamo in una situazione di divario intollerabile di carichi di lavoro tra sede e sede, tra magistrati e magistrati: ci sono sedi troppo comode, prive di lavoro serio e dobbiamo chiedere la disponibilità dei magistrati a lasciarle, in un momento così grave per la collettività. A pagina XVI della Nota preliminare alla tabella si parla tranquillamente di « ormai prossima entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale »: ciò mi fa sollevare i capelli sulla testa per le ragioni dette prima.

Circa l'Amministrazione penitenziaria ed il suo personale civile e militare, il Ministro ha detto, sottolineo la sua espressione, che tra gli impiegati dello Stato sono quelli nella peggiore situazione; non ne dubito. Mi sembra però che durante il recente sciopero dei direttori di carcere sia stato sottolineato che il problema non è semplicemente di aumento degli stipendi: è stata sollevata la questione generale dell'immagine dell'operatore penitenziario di fronte al Paese. L'esodo di questo personale), sarei grato al Governo se ci fornisse dati precisi), l'esodo dei direttori entrati in ruolo con i concorsi del 1979 e del 1980, non è dovuto esclusivamente a ragioni di carattere economico, al fatto che hanno trovato un altro impiego più remunerativo: è dovuto soprattutto all'impatto con una situazione in cui certe motivazioni di carattere professionale venivano completamente frustrate.

Mi trova completamente consenziente la riorganizzazione funzionale di cui ha parlato il Ministro stamattina, date le scarse possibilità di avanzamento e di carriera esistenti per i direttori di carcere; ma ripeto ancora una volta che il problema è soprattutto una questione di immagine pubblica, una questione di prestigio, di rispetto e di considerazione dell'opinione pubblica per questi impiegati dello Stato che, oggi, sono in prima linea nella resistenza contro il terrorismo e la criminalità organizzata e, quindi, sono gli impiegati dello Stato che l'opinione pubblica dovrebbe tenere in grandissima considerazione, cosa che purtroppo non avviene.

L'altro giorno, il direttore degli stabilimenti penitenziari di Firenze, un degnissimo funzionario, mi diceva che in pubblico prova disagio a dire che fa il direttore di carcere perchè viene guardato in una certa maniera. Questa è una responsabilità che abbiamo tutti, come ne abbiamo nei confronti della situazione degli educatori, la nuova figura nata dalla riforma del 1975, di cui si parla incidentalmente a pagina XXV, prevedendo di poter contare su gran parte del personale previsto, essendo già state perfezionate le prime assunzioni. Anche questi educatori se ne vanno perchè, dai corsi di formazione all'impatto con le strutture, vengono completa-

mente frustrati nelle loro motivazioni professionali: questo è un fatto di cui dovremmo farci carico.

Per quel che riguarda gli agenti di custodia, la propaganda, che ha richiesto uno stanziamento di fondi, fatta dal Ministero negli ultimi anni, ha dato risultati relativamente soddisfacenti, nel senso che i vuoti dei vecchi organici sono ormai quasi del tutto colmati. Esiste il disegno di legge per aumentarli di 8.000 unità; però, perchè queste unità entrino in servizio, occorrono almeno quattro, cinque anni. E l'urgenza come la risolviamo?

Segnalo al Sottosegretario, nel caso gli sia sfuggito, che nei giorni scorsi, insieme al senatore Anderlini, ho presentato un'interpellanza che investe il problema generale degli obiettori di coscienza ed il modo spaventoso in cui una circolare del Ministero della difesa, risalente al 1979, « amministra » gli obiettori, incentivando cioè il menefreghismo, il lavativismo. Ma non è questa la sede per discutere tale questione. L'interpellanza si conclude con la proposta di utilizzare realmente gli obiettori di coscienza, quelli seri, che la commissione prevista dall'articolo 4 della legge del 1972 deve filtrare: utilizzarli — dicevo — seriamente sul fronte delle carceri, in cui l'impegno civile vivissimo e quindi degnissimo degli obiettori, che portano un'alta coscienza morale, può essere utilizzato in aiuto degli agenti di custodia data l'urgenza di aumentarne il numero.

Sul problema degli agenti di custodia, vorrei comunicare alla Commissione una scoperta davvero ingrata che ho fatto, qualche giorno fa, a Firenze durante una visita al nuovo carcere di Sollicciano, messo in cantiere nel 1975, su un progetto che risale al 1969-1970 (ne parlava il Ministro questa mattina).

E, debbo dire, un carcere architettonicamente molto bello, ma le sorprese sono molte. Per quanto riguarda gli agenti di custodia, c'è una bellissima caserma (certi reparti dei nostri ospedali, o alcuni alberghi, sono ben peggiori), ma vi possono alloggiare appena 200 agenti, mentre il fabbisogno del carcere è di 500 unità. Allora cosa si fa? Nel complesso del carcere, che copre 24 ettari alla periferia di Firenze e che dovrebbe essere consegnato all'Amministrazione entro l'anno, si



sta soltanto ora predisponendo, in un'area già destinata a verde, la costruzione di una nuova caserma per 300 agenti di custodia!

È più che evidente che errori di previsione di questo genere sono macroscopici, perchè avremo una struttura, costata decine di miliardi, che ha il difetto di non poter entrare in funzione in quanto non vi è sufficiente capienza per gli agenti necessari.

C'è poi il *deficit* « qualitativo », nella formazione degli agenti di custodia, cui accennava anche il Ministro questa mattina.

Al capitolo 2101 della tabella 5, rilevo che, per il funzionamento delle scuole del Corpo degli agenti, sono previsti appena 110 milioni. Poichè si tratta di militari, le spese relative alla loro categoria sono forse iscritte nel bilancio della Difesa? Non lo so ma, comunque, la cifra che ho citato mi sembra veramente esigua.

Per quel che riguarda la formazione professionale degli agenti di custodia, ed anche in riferimento alla considerazione che dobbiamo a questi impiegati dello Stato, rinnovo formalmente la proposta che la Commissione, o una sua delegazione, svolga una visita nelle quattro scuole esistenti per gli agenti di custodia. Riprendo qui la questione dell'immagine pubblica da riproporre attraverso i mezzi di comunicazione di massa, la televisione e la radio.

Passo ora al tema dell'edilizia penitenziaria. Nel sullodato carcere di Sollicciano, sapete qual'è la capienza per i detenuti? È di 300 unità. Il complesso penitenziario di Firenze — le Murate, Santa Verdiana, Santa Teresa — ha ufficialmente, in questi giorni, una popolazione carceraria di 400 unità (già superiore alla possibilità di capienza) e, normalmente, ne ha 600. Questa è la situazione.

C'è una convenzione in base alla quale il Comune dovrebbe rientrare in possesso di tutto il complesso degli edifici delle Murate, di Santa Teresa e Santa Verdiana. Il mio timore è che in questa pregevole struttura di Sollicciano, concepita prima della riforma (o, meglio, mentre questa era in corso e seguiva il suo *iter* parlamentare), dotata anche di un bellissimo cinema-teatro e due chiese, una per le donne ed una per gli uomini, dove c'è un gran lusso di strutture, il mio timore

— dicevo — è che, quando il carcere potrà entrare in funzione, si facciano delle modifiche abborracciate e si degradi, si rovini un complesso molto bello, cento uno fra i più moderni d'Italia.

Sempre per quel che riguarda l'edilizia carceraria, vorrei sollevare un problema cui già si accenna nella relazione, — ma, mi pare, non con sufficiente chiarezza — e che sorge proprio dalla visita al complesso di Sollicciano, nel quale non si prevede un locale particolare per semiliberi e per semidetenuti, o per il lavoro esterno. Per inciso, a Santa Teresa si trova Ghiani, l'ergastolano del delitto Martirano, ormai al ventitreesimo anno di carcere, che, se abbiamo modo di mettere all'ordine del giorno quella legge che abbiamo proposto come interpretazione autentica dell'articolo 54 del codice penale sulla liberazione anticipata anche per gli ergastolani, tra un anno o poco più potrebbe uscire; il Ghiani — dicevo — svolge da anni un lavoro esterno *ex-articolo* 21 dell'ordinamento penitenziario.

Il problema è questo: bisogna operare nella prospettiva che semiliberi e semidetenuti siano ospitati in locali completamente separati dalle carceri e dagli altri detenuti, perchè si debbono considerare, i semidetenuti, non sottratti del tutto ad alcuni obblighi — per esempio a quello di stare per un determinato numero di ore in un locale coatto — ed i semiliberi già reimmessi nella vita sociale. Questi soggetti, quindi, non devono avere, in linea ottimale, alcun contatto con gli altri detenuti, perchè tale contatto li sottopone non solo al contagio che ben conosciamo, ma anche al ricatto da parte dei detenuti della criminalità organizzata. A questo fine, il direttore di Firenze mi diceva che prevede l'affitto di locali esterni non solo per uffici e servizi ma anche, sotto la custodia di alcuni agenti, per semiliberi e semidetenuti. Se non ci poniamo nell'ottica in base alla quale semiliberi e semidetenuti devono stare fuori dalle carceri, il problema delle carceri subirà sempre dei condizionamenti pericolosi.

A proposito dell'aspetto finanziario della questione, si è parlato anni fa (oggi se ne parla meno, e male) del fatto che sono au-



mentati gli sprechi. Nelle carceri si assiste, cioè, ad uno spreco enorme del vitto perchè quello che l'Amministrazione prepara viene gettato via per oltre la metà, in quanto è invalso l'uso che i detenuti si preparino il cibo da soli: operazione che, secondo la direzione delle carceri, è un modo per sentirsi vivi e di non oziare per tutta la giornata. Esiste, infatti, il problema del lavoro in carcere e ce lo stiamo ripetendo da tempo, non solo sotto l'aspetto dei corsi di qualificazione professionale, di competenza delle Regioni, ma anche sotto l'aspetto dell'imponibile di manodopera.

Conosciamo molto bene le ragioni per le quali il lavoro, in carcere, è pressochè scomparso: le imprese non hanno più interesse e, per di più, rischiano il sabotaggio dei prodotti. Non c'è dubbio, quindi, che esistano molte difficoltà, ma anche la situazione attuale, nella quale farsi da mangiare in cella diventa un elemento sostitutivo della mancanza di lavoro (dove lo spreco) è una situazione abbastanza precaria, per non usare aggettivi più gravi.

Non parlo poi dell'articolo 13 del regolamento, se non vado errato, che consente l'uso dei fornelli, delle bombole a gas, che sono altrettante armi più o meno proprie o improprie.

Mi ha fatto piacere leggere sui giornali le anticipazioni, magari esagerate e distorte, dell'accento fatto stamani dal Ministro sull'ulteriore modifica della disciplina dei permessi di cui all'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario.

Ricordiamo le vicissitudini che portarono alla restrizione contenuta in quell'articolo ma credo che, tutto sommato, fu un errore perchè opinione pubblica, Governo, Parlamento, tutti, ci facemmo emozionare da certi fatti di evasione e di delitti commessi durante i permessi, di non ritorno dai permessi, mentre, alla verifica, tutti questi reati avevano una percentuale che non è mai risultata superiore ad un 3-4 per cento. La restrizione dei permessi fu, dunque, introdotta su un'onda emotiva non del tutto giustificata e razionale, ed io sono perciò d'accordo su una maggiore liberalità del regime dei permessi in concomitanza con il varo di misure

destinate ad alleggerire il sovraffollamento delle carceri.

Per quel che riguarda l'accento fatto dal Ministro alle restrizioni disciplinari per i reati di violenza e di assassinio nel carcere, l'altro giorno, intervenendo nella discussione del disegno di legge sui « pentiti », — se la memoria non m'inganna —, prendendo come spunto un articolo del disegno di legge d'iniziativa del senatore Vitalone, accennavo proprio a quest'aspetto del problema: le sanzioni disciplinari o, vedendolo dall'altra parte, l'esclusione da certe prerogative che l'ordinamento penitenziario prevede (dai colloqui, al telefono, eccetera) potrebbero essere previste come pene accessorie irrogate dal giudice.

Concludendo, desidero ribadire il mio convincimento che solo da un complesso organico di interventi, e non certo da un indulto o da una amnistia, potrà giungere una risposta concreta al profondo malessere di cui soffre la giustizia.

**F I L E T T I .** L'esigenza di concludere i lavori nel termine fissato dalla riunione dei Presidenti dei Gruppi e la necessità di carattere politico contingente hanno indotto ieri la Commissione giustizia a liberarsi del disegno di legge finanziaria con un parere che apparentemente è stato favorevole, ma che sostanzialmente è stato negativo.

Di certo, il bilancio annuale o pluriennale di un qualsiasi Ministero è correlato a quelle che sono le previsioni della legge finanziaria. Pertanto stasera, mentre mi accingo a prendere brevemente la parola sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia, non posso non fare riferimento a quelle che sono le previsioni del disegno di legge finanziaria per il 1982.

Ho ascoltato attentamente il senatore Agri, il quale con la sua relazione, pur movendo delle critiche più o meno larvate al bilancio di detto Ministero, benevolmente ha finito con il proporre la pronuncia di un parere favorevole in ordine ad esso.

Ho altresì ascoltato attentamente il Ministro di grazia e giustizia e devo dire che ho apprezzato come egli si sia espresso realisticamente circa la situazione del Ministero e, in genere, circa quello che lo stato della giu-

stizia oggi in Italia; ma sia dall'una relazione che dall'altro intervento devo purtroppo trarre il convincimento e la conclusione che il Governo in atto è incapace ed impotente a provvedere congruamente a quelle che sono le esigenze della Giustizia.

A me pare che ci troviamo di fronte ad un'inversione di tendenza rispetto a questi ultimi due anni. Si è avvertita l'esigenza di porre riparo a quella che è la cosiddetta crisi della Giustizia e particolarmente si è ritenuta l'opportunità di aumentare le previsioni nel bilancio preventivo sia per il 1980 che per il 1981. Purtroppo il bilancio per il 1982, anzichè portarci delle previsioni in aumento, ci indica delle previsioni in regresso.

Dico questo perchè, esaminando la tabella 5, mi accorgo che, in rapporto al bilancio del 1981, le spese considerate nello stato di previsione fanno registrare una diminuzione di quasi 98 miliardi.

Questa cifra è il frutto di un aumento per la parte corrente di quasi 132 miliardi (il che costituisce il 10 per cento in più circa rispetto all'anno precedente, cioè a dire meno di quella che sarà nel corso del 1982 la svalutazione monetaria) e di una riduzione delle spese in conto capitale di poco più di 230 miliardi.

Questo fenomeno si avverte, a mio avviso, anche nel bilancio pluriennale 1982-1984, nel quale per le spese correnti vi è, di anno in anno, un aumento del 10 per cento (il 10 per cento di aumento nel 1982, lo stesso per il 1983 e quasi lo stesso per il 1984), mentre per le spese in conto capitale si prevede un annuale diminuzione di circa il 5 per cento.

Quindi, quando parlo di inversione di tendenza, mi pare che il mio convincimento trovi il riconoscimento e la prova provata nelle cifre che sono riportate sia nel bilancio annuale che in quello pluriennale. Ma ho detto all'inizio che bisognava fare riferimento, nel dare un giudizio sul bilancio del Ministero di grazia e giustizia per il 1982, anche e particolarmente al disegno di legge finanziaria, la quale purtroppo — come abbiamo tutti potuto rilevare in sede del rapidissimo esame dello stesso — non prevede più lo stanziamento di 380 miliardi, cioè a dire quello stanziamento che era stabilito dall'articolo 18 della legge finanziaria per il 1981, rela-

tivo all'acquisizione di beni mobili ed immobili, attrezzature e servizi, alla predisposizione di strutture e ad ogni altro intervento per l'Amministrazione penitenziaria e periferica.

È altresì da osservare che viene ridotta la previsione, ovvero lo stanziamento per l'edilizia penitenziaria, da lire 350 miliardi a lire 200 miliardi per il 1982.

La considerazione perciò che qui bisogna fare è che sono venute realisticamente meno — almeno questo è il mio giudizio — quelle che sono state le assicurazioni che in sede di dichiarazioni programmatiche il Presidente del Consiglio ha fatto a suo tempo, affermando che sarebbero stati posti dal Governo ad uno dei primi posti degli impegni i problemi dell'edilizia carceraria e giudiziaria.

Altro rilievo da farsi è quello relativo ai residui passivi, che aumentano di anno in anno e sono già pervenuti a ben 562 miliardi.

Passando poi rapidamente all'esame di quella parte della relazione al bilancio relativa all'attività legislativa, ancora una volta dobbiamo rilevare — così come anche il senatore Gozzini ha evidenziato — che a base del funzionamento della Giustizia, anzi come momento, si dice, centrale del processo di rinnovamento della giustizia, è posta la cosiddetta riforma del processo penale. È questa una « storiella » che già abbiamo sentito da moltissimo tempo ed è inutile indulgiarci in critiche in ordine ai fatti che si sono verificati sino ad oggi e che ci hanno portato — e tuttora ci portano — alla mancata emanazione del nuovo codice di procedura penale.

Nella relazione del Governo, inoltre, si dà importanza alle modifiche al sistema penale. Questa mattina ho avuto occasione di prendere ancora una volta la parola sull'argomento della depenalizzazione ed estensione della sfera dei reati perseguibili a querela di parte e quindi non torno a dire quello che già ho avuto modo di esprimere. Mi limito solo ad osservare che, a mio avviso, il testo, così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, anzichè agevolare l'istituto della depenalizzazione viene, sotto un certo riflesso, ad aggravare la situazione; non porta allo sfollamento del carico dei procedimenti giudiziari e non porta neppure al discarico di

quelli che dovrebbero essere i posti disponibili nelle carceri, se limitiamo la depenalizzazione soltanto ai reati di competenza pretorile.

Il terzo punto della relazione riguarda la lotta al terrorismo e raccomanda particolarmente la sollecita approvazione del provvedimento relativo al trattamento nei confronti dei cosiddetti « terroristi pentiti ». Anche su questo punto ho avuto modo di esprimere quello che è il parere del mio Gruppo politico, che non ritiene che con il provvedimento sui terroristi pentiti venga a risolversi il fenomeno del terrorismo. Se vogliamo venire incontro ai terroristi pentiti, l'unica soluzione, a nostro avviso, è quella di stabilire un termine minimo entro il quale il terrorista dovrebbe procedere alla completa confessione dei fatti. Decorso inutilmente tale termine, il brigatista o il terrorista che abbia commesso dei rilevanti fatti, anziché ricevere un premio, dovrebbe essere sottoposto alla cognizione del tribunale militare con l'applicazione delle relative pene.

Vi è un cenno nella relazione alla riparazione degli errori giudiziari e alla nuova disciplina della comunicazione giudiziaria.

Su questi due punti sono pienamente d'accordo perché non si può continuare a disciplinare la comunicazione giudiziaria così come avviene oggi: è una palese accusa che viene dall'esterno e che equivale nell'opinione pubblica ad un'imputazione, se non ad un accertamento di commissione di reato; così come gli errori giudiziari dovrebbero essere emendati con riparazioni quando si tratta di errori veramente macroscopici.

La nuova regolamentazione dell'istituto del pubblico ministero va vista anche in relazione a quelli che devono essere i rapporti tra il medesimo e la polizia giudiziaria. L'onorevole Ministro ha fatto qualche cenno stamane all'argomento. Si tratta di una questione di rilevante portata la cui soluzione sembra *in fieri*, ma non è da prevedere peraltro una soluzione immediata.

Importante è il richiamo alla riforma del codice di procedura civile; opportunamente viene presentato un disegno di legge-delega perché un codice non può essere cambiato se non con una legge-delega. Basta enunciare i principi che poi debbono essere enucleati

nelle varie articolazioni. Ma la riforma della procedura civile si appalesa necessaria e non più differibile, perché non è vero che soltanto la giustizia penale sia ammalata; maggiormente, a mio avviso, è ammalata e trascurata la giustizia civile. Non è ammissibile, peraltro, che tra i principi da enunciare e da adottare si faccia riferimento in maniera molto ampia ai cosiddetti processi speciali, mentre quello che deve essere regolamentato maggiormente è il processo ordinario; e non c'è dubbio che la tendenza oggi è quella dell'applicazione generale di quei principi che abbiamo recepito nel processo del lavoro e che dovrebbero essere introdotti nel nuovo processo civile, il quale quindi deve essere ispirato ai criteri della concentrazione, dell'oralità, della gratuità, della celerità.

È importante il rilievo circa la competenza del conciliatore e del pretore. Ripeto anche questa volta che non sono dell'idea di elevare la competenza del pretore in sede penale, così come sono di parere contrario circa la devoluzione al conciliatore o giudice di pace di una competenza qualsiasi in sede penale.

Ho notato che nella relazione manca qualsiasi cenno, contrariamente a quanto è stato fatto in passato, alla regolamentazione di alcuni problemi e di alcuni istituti. Non vi è alcun cenno alla nuova disciplina sulla locazione degli immobili urbani. Si è tanto discusso delle discrasie che emergono dalla cosiddetta legge sull'equo canone e a me pare che quest'argomento dovrebbe essere attenzionato particolarmente, specialmente in sede di bilancio dell'Amministrazione della giustizia. Manca qualsiasi riferimento al patrocinio dei non abbienti, così come non vi è alcun cenno alla riforma dell'ordine forense. Un istituto che dovrebbe essere cambiato radicalmente, a mio avviso, è quello del reato di corruzione; all'uopo il mio Gruppo da molto tempo ha presentato un disegno di legge, che non è stato ancora portato all'esame di questa Commissione, con il quale si propone di assolvere colui il quale ha beneficiato dell'altrui corruzione purché denunci il fatto entro un determinato termine.

Non vi è alcun cenno, poi, alla riforma delle società, né a quella del fallimento, né ai cosiddetti patti agrari, che, pur comportando

una competenza della Commissione agricoltura, in passato sono stati giustamente deferiti alla competenza congiunta della Commissione agricoltura.

L'ultima parte del mio rapidissimo intervento riguarda gli organici. La relazione dà atto che vi sono carenze negli organici, vacanze nella magistratura che ascendono a 695 unità, vacanze nelle cancellerie che ammontano a 4.000 unità; tale fenomeno certamente comporta una disfunzione nell'Amministrazione della giustizia. Bisogna rapidamente integrare ed eliminare queste vacanze, e poi provvedere rapidamente alla revisione delle piante organiche dei magistrati e dei numerosi uffici giudiziari.

A proposito degli ausiliari della giustizia, mi sembra che una volta per sempre sia opportuno che vengano stabilite in maniera chiara quali sono le prerogative e le funzioni dei dirigenti delle cancellerie, dei segretari giudiziari e dei coadiutori. Avvengono spesso contestazioni, nell'ambito di preture o di altri uffici giudiziari, circa le competenze spettanti a questi ausiliari della giustizia. Non vorrei aggiungere altro, mi limito solo a dire che la crisi della giustizia persiste, che bisogna porre riparo ad essa con la maggiore sollecitudine possibile, che bisogna fare riforme; ma la riforma principale è quella dell'ordinamento giudiziario: senza un idoneo ordinamento giudiziario, non mi pare che si possa riuscire a cavare gran che di concreto.

Una parola vorrei dire anche relativamente alla classe forense, nel senso che è necessario che questa contribuisca alla risoluzione della crisi della Giustizia con un impegno che deve essere consapevole, costante e prettamente civile.

CALARCO. Il mio intervento sarà brevissimo. Intendo riferirmi principalmente all'edilizia giudiziaria: sono stati fatti progressi grazie alla legge finanziaria dell'anno scorso che, autorizzando i Comuni a contrarre mutui, ha dato la possibilità di costruire edifici o di ampliare o restaurare quelli esistenti in modo da avere strutture in anticipo rispetto all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, che implica un costo in materia di edifici. L'attuale struttura edi-

lizia è infatti insufficiente per poter sopportare le innovazioni fisiche che saranno introdotte dal nuovo codice.

A questo punto, debbo obiettare che poco è stato fatto per semplificare le farragini burocratiche per quanto riguarda i progetti esecutivi dei nuovi palazzi giudiziari. Faccio un riferimento particolare alla mia città, Messina, ad un'esperienza da me toccata con mano: il progetto del palazzo di giustizia satellite che dovrà essere costruito a Messina, nonostante l'autorizzazione al mutuo di otto miliardi da parte del Ministero di grazia e giustizia, è ancora *in mente dei* perchè della sua redazione è stato incaricato, sulla base delle leggi esistenti, l'ufficio tecnico comunale di Messina, nonostante che esso non riesca ad evadere nemmeno l'ordinaria amministrazione; sicchè abbiamo dovuto chiedere, proprio in questi giorni, una proroga della scadenza dei termini al Ministero di grazia e giustizia, al fine di non perdere i finanziamenti.

A questo punto chiedo quali siano le cause per cui il Ministero medesimo non si debba far carico delle progettazioni, lasciando poi ai Comuni la direzione dei lavori. Ciò anche in considerazione del fatto che i Comuni, oberati dei più svariati problemi, non possono far fronte, oltretutto a causa dell'arretratezza tecnico-culturale delle loro strutture, alle nuove esigenze che si pongono nel nostro Paese.

Mentre ascoltavo poco fa il senatore Gozzini parlare delle manchevolezze del nuovo carcere modello di Firenze, mi chiedevo quali arretratezze culturali possano essere state a monte del progetto di una struttura che nasce vecchia ed insufficiente, persino rispetto alla popolazione carceraria del tempo. Domando perciò al Ministro se, riesaminando circa la metà delle richieste pervenute dai distretti giudiziari per la costruzione, l'ampliamento o il riammodernamento di palazzi di giustizia, non si possa considerare anche l'opportunità di farsi carico della loro progettazione esecutiva.

Infine, un'altra obiezione, anche se il Ministro, esprimendo una forte autocritica al suo bilancio, ci ha tolto il gusto della critica. Debbo lamentare come siano scomparsi dalla relazione del Ministero alcuni accenni, già contenuti nei bilanci passati, sulle riforme

che non costano. Esistono certo delle riforme che sulla carta pare non costino e che poi hanno effetti economici dirompenti; però, in realtà, quelle cui mi riferisco non comporterebbero spese ma inciderebbero sul miglioramento di quel sempre auspicato ma mai risolto rapporto fra le istituzioni e l'opinione pubblica, rapporto mediato dai *mass-media*. Parlo della riforma dell'ordinamento della professione giornalistica, atteso che l'informazione è diventata ormai planetaria, nel senso che la sua articolazione non è solo quella della carta stampata, ma soprattutto quella audiovisiva.

La revisione di tale ordinamento si impone correlativamente alla modifica, sempre auspicata ma mai avvenuta, di quella parte del codice che riguarda la violazione del segreto istruttorio, i reati di vilipendio, e così via.

Devo, davvero infine, lamentare che qui non si sia levata alcuna voce sull'*escalation* della criminalità comune, camorra e mafia, che sono diventate un fenomeno assillante e pericoloso, anche perchè le loro operazioni si abbinano spesso e quelle del terrorismo politico.

Anche quest'anno il numero dei delitti cosiddetti comuni è stato in aumento. Agli omicidi esterni bisogna aggiungere i morti delle carceri, conseguenze non soltanto del sovraffollamento, senatore Gozzini, ma anche di quello spirito libertario che presiedette alla riforma penitenziaria del 1975.

Tale riforma, a mio avviso, dovrebbe essere ritoccata in alcuni punti, magari per ampliare i permessi ai detenuti che li meritino e per venire incontro alle esigenze — diciamo senza perifrasi — sessuali del carcerato, ma anche e soprattutto per ripristinare una severa disciplina carceraria a carico di coloro che dal permissivismo legislativo ritengono di essere stati muniti di una licenza per uccidere nelle carceri: tanto, pensano, al di là dell'ergastolo (che noi legislatori volevamo abrogare ma che gli elettori hanno confermato) la giustizia umana non può andare.

**G R A Z I A N I**. Abbiamo ascoltato con grande interesse le parole, perfino allarmate, pronunciate questa mattina dal Mi-

nistro e vorrei sottolineare quanto egli ha detto circa la crisi ed il suo possibile punto di rottura, e circa l'esigenza di non aggravare ulteriormente il debito pubblico del bilancio dello Stato, perchè esso non è soltanto effetto e specchio di una crisi ma diventa un elemento moltiplicatore e propagatore della stessa.

Proprio questa circostanza, tuttavia, avrebbe dovuto indicare al Governo una strada di ben precise priorità: invece ritengo sia stata sacrificata un'esigenza fondamentale, quella che attiene alla riorganizzazione ed all'amministrazione della giustizia nel nostro Paese.

La causa fondamentale, costituita dalla crisi, infatti, è stata in qualche modo sacrificata per la discrepanza che esiste fra legge finanziaria e legge di bilancio; talchè sono d'accordo con quei senatori che si domandano se si possa discutere di bilancio ignorando che certe voci sono poi « sparite » nel disegno di legge finanziaria.

Non vorrei dare a questa discussione un sapore vagamente kafkiano ed entro perciò nel merito dichiarandomi d'accordo con alcuni riferimenti riguardanti la futura attività legislativa, in particolare con quella attinente alla formazione del magistrato.

Ricordo che, già in sede di discussione del disegno di legge, ci fu un dibattito molto ampio, nel corso del quale ebbi occasione di intervenire per rilevare come ci sia una sorta di distacco fra la formazione di tipo classico del magistrato, cioè la sua preparazione fondata soprattutto sulla cultura classica, e le concrete esigenze che deve affrontare di fronte ad una criminalità che utilizza i mezzi più avanzati della tecnica, e perfino della scienza, e che ha un alto livello di organizzazione; da ciò l'inadeguatezza del magistrato a fronteggiare la sfida criminale.

Tra le materie richieste nei concorsi per la magistratura, per esempio, manca una nuova criminologia che tenga conto delle esperienze più avanzate maturate dai magistrati, i quali sono in prima linea nella lotta contro la criminalità, sia essa mafiosa, camorristica o terroristica. A tal riguardo, anzi, una gran parte dei magistrati che han-

no raggiunto le più alte esperienze sono purtroppo caduti « sul campo » ed il loro prezioso sapere rischia di vanificarsi.

Ricordo che proposi che questi magistrati venissero chiamati ad insegnare una nuova scienza criminale negli appositi corsi di formazione professionale, proprio per dare alla magistratura le armi adeguate per fronteggiare questa immane sfida criminale.

Vi è, poi, la questione delle carceri ed anche a tale riguardo io credo che, se non rilevassimo queste cose, daremmo un segnale estremamente pericoloso al Paese. Nel momento in cui le carceri si vanno rivelando un punto caldo, un punto cruciale della crisi del nostro Paese, mentre prevediamo certe cose nel bilancio, le stesse cose poi vengono vanificate nella legge finanziaria.

Qualche tempo fa la mia parte politica ha svolto una indagine su buona parte delle carceri italiane. Insieme ai miei colleghi (erano soprattutto membri delle Commissioni giustizia del Senato e della Camera dei deputati) sono andato a visitare una serie di carceri e ne abbiamo ricavato una impressione allucinante. Quello dell'edilizia carceraria è un problema fondamentale e le cifre complessive offerte dal Ministro non ci dicono ancora nulla sulla gravità del fenomeno: le carceri italiane potrebbero ospitare 21 mila detenuti, mentre in realtà ne ospitano 30.000-35.000. E questo è ancora poco. L'amara verità la si apprende visitando queste carceri, quando si scopre che in esse vi è la più assoluta ed inaccettabile promiscuità tra detenuti già condannati per reati gravissimi e detenuti in attesa di giudizio anche per reati relativamente meno gravi. Ho appreso che in un carcere italiano addirittura coloro che vengono arrestati e che sono in attesa dell'interrogatorio da parte del Procuratore della Repubblica stanno insieme a tutti gli altri detenuti, che i trasferimenti in altre sedi avvengono in modo arbitrario — e questo diventa un ulteriore elemento di turbativa su cui giocano coloro che puntano allo sfascio delle carceri — per cui i detenuti vengono mandati in posti lontani dalla famiglia, ma ancor più dalla sede in cui si svolge l'istruttoria. Ora questa decisione del « cordone ombelicale » con la

sede dell'istruttoria e con l'avvocato, che dà al detenuto quel minimo senso di sicurezza di poter provvedere a se stesso, crea uno stato di ansietà nel carcerato e lo predispone poi a quelle azioni di violenza che tutti conosciamo: ne diventa anzi terreno di coltura. Le carceri, anzichè essere luogo di rieducazione, quali dovrebbero essere secondo la scienza criminale del nostro Paese — cito Cesare Beccaria solo per dire che noi abbiamo storicamente il primato teorico nella materia —, sono diventate luogo di coltura della peggiore delinquenza. E ciò è dovuto anche alla promiscuità e al sovraffollamento. Quest'ultimo, infatti, è un altro elemento di tensione. Secondo la normativa vigente, ogni carcerato dovrebbe avere nella cella nove metri quadrati di spazio a disposizione; invece ho visto celle, in carceri anche di non antica costruzione, che, essendo molto inferiori ai nove metri quadrati, avrebbero dovuto ospitare singoli detenuti ed invece, con letti a castelli, vi erano stipati fino a tre detenuti.

In tale situazione come è possibile fare discorsi di questo genere, cioè che non bisogna premere e chiedere ulteriormente perchè dobbiamo rispettare quel « tetto » massimo dell'indebitamento pubblico e, sul piano delle priorità, lasciarsi sfuggire allo stesso tempo simili situazioni? Come è possibile che il Governo ignori che le carceri italiane rappresentano, sì, lo specchio di una situazione di sfascio ma sono diventate elemento moltiplicatore di questo sfascio, su cui non a caso punta l'azione dei terroristi, nonché di reclutamento della delinquenza?

A conclusione di un incontro fra tutti coloro che avevano fatto queste visite alle carceri, il senatore Pecchioli ha definito le carceri « l'ultimo girone ». Ebbene, questa è la verità! Pertanto il problema più immediato, quello dell'edilizia penitenziaria, diventa il problema prioritario e l'atteggiamento del Governo, che sottrae 200 miliardi ad essa destinati e ci invita ad avere fiducia nell'avvenire, è inammissibile.

Di pari passo con il problema dell'edilizia penitenziaria va quello degli agenti di custodia. Io ho trovato gente assolutamente disperata e con me gli altri colleghi che si

sono sobbarcati alla fatica di parlare con gli agenti, di visitare le carceri. Ripeto, è gente disperata. Vi sono carceri dove ci sono fino a 90 detenuti, mentre ne potrebbero ospitare poco più di 50 — parlo anche di piccole carceri circondariali —, dove vi sono due, tre terroristi. Ebbene, tutte queste persone la notte restano affidate a quattro agenti di custodia, compresa la sentinella, l'unica, che sta sugli spalti del carcere. Esiste, quindi, questa situazione di crisi, di disagio, di disperazione perfino, degli agenti di custodia, molto spesso alla mercè del potere terrificante che si è organizzato all'interno delle carceri. E questa situazione si esprime nel fatto che, ad esempio, i vecchi agenti di custodia si mettono in malattia e non rientrano più; di modo che gli organici nominali sono una cosa e gli organici reali sono un'altra cosa. I turni sono stressanti e la condizione dell'agente di custodia è quella di chi si sente detenuto al pari degli altri detenuti. I rapporti con la famiglia diventano sempre più rari, sempre più difficili, le tensioni si vanno accumulando fra questa gente, vi è il senso di essere abbandonati in prima linea da uno Stato cieco. Ecco lo stato d'animo che emerge dal contatto con queste persone. Io ho avuto l'opportunità di visitare piccole carceri, ma i colleghi che hanno visitato carceri grandi veramente ne hanno ricavato un'impressione allarmante. E anche da questo si giudica lo stato di crisi e di sfascio della società italiana, a cui noi siamo chiamati a porre rimedio.

Un altro elemento su cui volevo soffermare la mia attenzione, per quel che riguarda l'attività legislativa a cui la legge di bilancio fa riferimento, è quello rappresentato dal giudice di pace. Onorevoli senatori, noi non possiamo discutere per l'eternità delle riforme e poi, quando arriviamo a prospettare qualche effettivo cambiamento, lasciarci prendere da una sorta di crisi di paura per quel che può significare il nuovo e quindi fare dei passi indietro nella speranza che le cose si aggiustino da sé. Abbiamo visto, infatti, che in Italia vi è una specie di muro di gomma, per cui vi sono certe riforme che arrivano alla soglia dell'approvazio-

ne, ma poi vengono respinte e di esse si riparla solo molti anni dopo. Non vorremmo che anche quella dell'istituto del giudice di pace venisse a subire la stessa sorte. E a tale riguardo non possiamo ignorare una circostanza che a me appare fondamentale, cioè la circostanza che vi è stata una Sottocommissione nella quale, indubbiamente per la capacità di tutti i suoi membri, è stata portata avanti una difficile opera di mediazione e di elaborazione teorica, per cui si è arrivati ad un testo unificato. Questo testo bisogna in qualche modo difenderlo. Del resto, quale riforma viene varata senza un seguito di dubbi e di ripensamenti? Però ci deve essere un punto fermo, un momento in cui si rinuncia ad ogni possibile dubbio o obiezione. Credo che per il giudice di pace questo momento sia venuto, ma pure ciascuna parte politica deve tenere fede ai fatti e non riaprire il discorso rispetto al testo degli articoli licenziato dalla Sottocommissione.

Vorrei fare un ultimo cenno al problema dei cosiddetti « pentiti »; anche in questo caso vi è un grave ritardo. C'era un momento in cui probabilmente questo provvedimento sarebbe stato infinitamente più opportuno, il momento di massima crisi delle organizzazioni terroristiche. Nel suo interrogatorio Michele Viscardi ha detto che c'è stato un momento di crisi massima delle organizzazioni terroristiche quando, per non essere catturati, i terroristi erano costretti a spostarsi continuamente sui treni: era il momento in cui il provvedimento avrebbe provocato una fuoriuscita in massa dal terrorismo. Abbiamo perduto quel treno e riproponiamo oggi il provvedimento; ma ci vuole una volontà concorde. Mi rendo conto che i problemi posti sono tantissimi, ma vorrei dire che questo ritardo ha provocato effetti nefasti: le bande terroristiche si sono in qualche modo riorganizzate, hanno preso fiato e compiuto gesti di portata inaudita, quali l'uccisione di Peci. Si è trattato della risposta preventiva dell'organizzazione al problema dei pentiti, che quindi si presenta come una minaccia grave che pesa sulle famiglie dei « pentiti ». A questo punto abbiamo il dovere di intervenire, non solo per



difendere e in qualche modo premiare coloro che hanno trovato il coraggio del pentimento, del ravvedimento operoso ma per fare in modo di scompaginare l'organizzazione terroristica favorendo ulteriormente ravvedimenti operosi.

A tale riguardo le obiezioni sono tante; anch'io ritengo che il termine di tre anni, previsto nel disegno di legge governativo, sia pericoloso in quanto sconta il futuro terrorismo e pentimento. Certo, bisogna vagliare bene tale provvedimento perchè è chiaro che, oltrepassando un certo limite, si rischia di incentivare il terrorismo anzichè scoraggiarlo. Altri problemi si possono discutere ma bisogna arrivare ad un provvedimento: non possiamo ignorare che proprio coloro che hanno cominciato a parlare, i grandi e piccoli pentiti, ci hanno consentito di infliggere colpi assolutamente terribili alle organizzazioni terroristiche: centinaia di terroristi sono stati catturati perchè alcuni di loro hanno trovato il coraggio di una denuncia aperta, limpida, dettagliata. Questa è la strada da percorrere; ritengo indispensabile che le nostre volontà trovino un momento di coagulo e che non si giochi su una materia così scottante, perchè è la cosa peggiore che si possa fare. Poichè abbiamo fatto balenare, non solo a coloro che sono già detenuti o ai terroristi che in qualche modo possiamo definire in crisi ma anche ai terroristi attivi, la possibilità di misure essenziali, guai a noi se dovessimo scegliere la strada dei tempi lunghi! Probabilmente si rafforzerebbe l'idea di qualche forma di cedimento dello Stato e di impunità, e non coglieremmo, se non fossimo tempestivi, i frutti di un provvedimento in grado di favorire il ravvedimento operoso.

Il senatore Calarco si è riferito alla possibilità di affidare al Ministero, se ho ben capito, l'onere della progettazione degli istituti penitenziari. Ciò vorrebbe dire, a mio avviso, far trascorrere anni e decenni: non ci può essere un organo più rapido del Comune nella progettazione, attraverso i propri uffici tecnici oppure tramite incarichi a liberi professionisti. Se il Comune vuole realizzare un progetto, lo realizza in trenta

giorni, lo approva nei successivi sette giorni e inoltra la domanda al Ministero; per cui affidare tutto all'organizzazione centrale a me sembra cosa del tutto inaccettabile proprio per i ritardi che verrebbe a produrre.

Credo che si debba sollevare pure il problema del personale, dai giudici agli ausiliari, al personale di cancelleria. Non possiamo dimenticare la situazione tragica della Sardegna: ci sono alcune province, come Nuoro, dove c'è una giustizia quasi completamente paralizzata, il che ha comportato un ulteriore incentivo per la delinquenza e per lo sfascio, proprio per l'assoluta mancanza di personale.

Un ultimo riferimento riguarda il nuovo codice di procedura penale. Tutti si augurano che non diventi una clausola di stile di ogni legge di bilancio. Certo, il nuovo codice va varato, ma dobbiamo essere consapevoli che comporta una profonda riforma di tutta l'Amministrazione della giustizia, a partire dalle circoscrizioni giudiziarie. Giolitti diceva che sulle circoscrizioni giudiziarie poteva cadere qualsiasi Governo; nel 1981 uno Stato moderno e capace, che voglia essere all'altezza dei suoi compiti, non può adoperare gli stessi criteri che potevano valere all'epoca di Giolitti. Il problema dell'Amministrazione della giustizia, degli organici, è essenzialmente un problema di riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Quindi, a tale riguardo, dobbiamo evitare il vezzo tipicamente italiano (uso il plurale ma dovrei più correttamente non usarlo, poichè la mia parte politica è estranea a tale condotta) di politici che a livello centrale approvano certe leggi e che a livello locale organizzano sedizioni. Questo è il problema delle circoscrizioni giudiziarie ridotte all'osso e questo problema non può essere visto separatamente da quello del nuovo codice di procedura penale, nè può essere visto separatamente dal problema degli organici per la figura del pubblico ministero, che comporta ulteriori problemi in Italia.

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



A G R I M I , *relatore alla Commissione.* Ringrazio i colleghi intervenuti nel dibattito, che hanno aggiunto osservazioni molto acute ed apprezzabili alla trama della mia modestissima relazione di questa mattina. Dato il tipo di rapporto che intendo preparare, non potrei fare diversamente: terrò conto di queste osservazioni per includere possibilmente qualche prospettiva ulteriore nelle poche considerazioni che inserirò in questo rapporto. In definitiva, non mi sembra di essere un interlocutore molto valido per i problemi che ci interessano. La Commissione bilancio è l'autorità di riferimento alla quale dobbiamo rapportare i problemi della Giustizia e questo rapporto dovrà essere redatto sollecitamente.

Dopo le dichiarazioni del Ministro e quelle che sta per fare adesso il Sottosegretario per la giustizia, non ho altro da dire in merito.

S C A M A R C I O , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Gli interventi che si sono susseguiti questa mattina, con i rilievi critici e con l'elenco delle disfunzioni che si avvertono nel comparto della giustizia, hanno arricchito il dibattito portando in esso anche una serie di suggerimenti, cui però, anche per la parte che potrebbe essere accolta, non può essere data pratica attuazione; il perchè è presto detto.

Credo che ci dobbiamo accontentare della somma indicata nella prima bozza del bilancio, arricchendola forse del numero di miliardi necessari per il solo mantenimento in carcere dei detenuti. Mancano, infatti, quasi 60 miliardi che devono essere reperiti per evitare di giungere, verso il maggio o il giugno del 1982, all'impossibilità di provvedere al vitto, e quindi al mantenimento in senso lato, per i detenuti.

Io non parlerei di un'inversione di tendenza, come la maggior parte dei senatori ha voluto fare. È una sosta forzata, è una pausa consigliata dalla necessità di recuperare una certa situazione economico-finanziaria; è, direi, quasi un atto dovuto proprio nel rispetto della volontà di non superare certi

limiti finanziari che l'Amministrazione generale dello Stato si è posta, anche se abbiamo motivo di lamentarci perchè, rispetto ad un volume generale di spesa dello Stato di 200 mila miliardi, sono stati assegnati al settore della giustizia solo 1.475 miliardi: una percentuale cioè dello 0,74 per cento per l'anno 1982 che, rispetto allo 0,92 per cento del 1981, costituisce evidentemente un regresso.

Sappiamo anche che non sono stati previsti, nel disegno di legge finanziaria 1981, 380 miliardi che erano stati invece previsti agli articoli 18 e 19 in quella dell'anno scorso, anche se 150 di quei 380 miliardi erano per spese ordinarie e solo per ragioni di contabilità erano stati indicati all'articolo 18 suddetto. In effetti, il fondo straordinario per il 1981 non era di 380, ma di 230 miliardi, e comunque anche questa cifra da me menzionata non è stata recepita nel disegno di legge finanziaria del 1982.

Non so se i senatori vogliono un quadro consuntivo per il 1981 al fine di constatare come siano state spese queste ingenti somme stabilite nella legge finanziaria dello scorso anno.

Abbiamo detto che 150 miliardi erano stati indicati come fondo straordinario solo per ragioni di contabilità. Voglio smentire coloro che hanno parlato di una enormità di residui passivi che, in realtà, non esistono in quanto la maggior parte dei fondi sono stati spesi o impegnati o, anche, ripartiti, e quindi i residui passivi sono di scarsa entità.

Dei 150 miliardi sono stati spesi 131 miliardi e 400 milioni, sempre sui capitoli ordinari, mentre non sono stati ripartiti i restanti 18 miliardi e 600 milioni perchè manca l'autorizzazione a spendere questa cifra.

C'è stato un freno da parte del Ministero del tesoro che ha impedito al Ministero di grazia e giustizia di erogare quelle somme per le quali c'era stato, addirittura, l'impegno di spesa.

Dei 230 miliardi, il vero e proprio fondo straordinario di cui all'articolo 18 della legge finanziaria, 80 erano stati stabiliti per l'edilizia e 150 per le attrezzature.

Gli 80 miliardi per l'edilizia sono stati completamente spesi attraverso le procedure per acquisto di beni immobili e potrei farne accenno con un rapidissimo elenco: aule prefabbricate per Parma, Firenze, Roma, Bergamo, Torino, dove si sono tenuti o si terranno i processi ai brigatisti: 21 miliardi; uffici della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena di via Silvestri: 22 miliardi; istituto per i minorenni di Milano: 10 miliardi; scuola di Roma per gli agenti ed il personale: 32 miliardi; centro elettronico della Cassazione: 9 miliardi; edificio per la Corte di appello di Roma: 5 miliardi.

I 150 miliardi prima menzionati sono stati quasi completamente spesi. Dodici sono stati già interamente versati, mentre gli altri sono in corso di impegno per i seguenti importi: misure di sicurezza, edifici e persone, importo pari a 10 miliardi per ciascuna Corte d'appello; spesa per 11 Corti: 110 miliardi; per il mantenimento di detenuti sono in corso d'ordine interventi per 15 miliardi; attrezzature per intercettazione, registrazione, eccetera: 13 miliardi.

Questo è il consuntivo delle somme previste dal bilancio del 1981 e dallo stanziamento di cui all'articolo 18 della legge finanziaria dello scorso anno.

Credo che sia necessario indicare le esigenze emerse sinora, cioè all'ottobre del 1981. Per l'acquisto degli immobili c'è un accredito che deve essere dato per il 1982, rispetto alle maggiori somme spese ed impegnate nel 1981, di 27,5 miliardi: cioè acquisto della sede degli uffici giudiziari minorili di Milano per 10 miliardi; acquisto sede degli uffici giudiziari minorili di Napoli per 6 miliardi.

C'è un potenziamento dei servizi giudiziari per l'informatica, per il processo civile e penale, per carichi penali pendenti, per completamento di opere già in corso, per ulteriore avvio e prime realizzazioni per servizi di settori penali, civili e commerciali.

C'è poi una serie di spese che interessano le pubblicazioni per biblioteche-tipo (per ogni carcere il Ministero ha studiato una biblioteca-tipo), per un impianto di registrazione, per le copie in *foto-print*, per memo-

rizzatore, mobili, attrezzature, misure di sicurezza per edifici e personale.

Della prima parte ci siamo occupati pochi istanti or sono; ci sono integrazioni di capitoli di bilancio ed è questo che noi dovremmo poter pretendere ed ottenere.

Si tratta dei 150 miliardi dell'anno scorso che erroneamente furono stanziati come fondo straordinario di dotazione al Ministero di grazia e giustizia ma che devono essere reintegrati come fondi per i capitoli ordinari, ed in questi sono compresi i 61 miliardi e 500 milioni per il vitto ai detenuti, che sono necessari e per i quali il Ministero è totalmente scoperto.

È inutile che mi dilunghi ancora su tale questione.

Una parola ritengo debba essere detta in relazione alla lamentela fatta dal senatore Calarco.

Credo che sia errato pensare che il Ministero di grazia e giustizia possa far fronte all'intera progettazione. Non ha gli impianti tecnici, nè le strutture tecniche ed umane per poterlo fare. Vi è solo un architetto, comandato dal Ministero dei lavori pubblici, che a stento, anche se lo fa bene, provvede al riguardo. Questo credo che il Comune possa e debba farlo.

Le previsioni di spesa contenute nella tabella 5 considerano un totale di 1.468 miliardi per la parte corrente e di 7 miliardi per le spese in conto capitale, per complessivi 1.475 miliardi di lire, rispetto ai 1.460 contenuti nelle previsioni iniziali del 1981 (poi aumentati a 1.573 miliardi per effetto degli stanziamenti della legge finanziaria, dell'assestamento e di atti amministrativi).

Da un'analisi comparativa delle voci dei due bilanci, tenendo presente, per ovvie ragioni di omogeneità, le previsioni iniziali per entrambi gli anni, risulta un aumento di spesa per il personale di 384 miliardi; per i beni e servizi (sono spese di consumo), di 6 miliardi; per i trasferimenti (cioè per somme che vengono trasferite ai Comuni per spese che essi anticipano per il funzionamento degli edifici giudiziari, come l'energia elettrica, eccetera), di altri 6 miliardi.

Appare evidente che il solo incremento di rilievo nel 1982 è quello rappresentato

dalle spese per il personale, mentre le restanti voci sono rimaste ferme malgrado il forte tasso di inflazione. Considerato che il bilancio 1981 ha poi fruito di aumenti pari a 495 miliardi (dei quali 382,5 con la legge finanziaria e 112,5 con l'assestamento e con atti amministrativi), si deve sottolineare che, qualora la legge finanziaria 1982 non prevedesse stanziamenti per la Giustizia come per l'anno 1981, il bilancio per il prossimo anno non sarebbe in grado di fronteggiare nemmeno l'ordinaria amministrazione.

Credo — e con questo concludo — che il Presidente abbia inserito nel parere sul disegno di legge finanziaria un riferimento alla Cassa depositi e prestiti. Ora ritengo che noi dobbiamo ripetere quella richiesta per dare la possibilità a quei Comuni che hanno già iniziato ad agire con l'esproprio, con l'approvazione degli edifici giudiziari e con ogni altra iniziativa di poter continuare ad andare avanti.

C A L A R C O . C'è la proroga.

S C A M A R C I O , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Ma vi sono tante istanze e tante richieste per cui non credo che concedano proroghe, anche perchè la Cassa depositi e prestiti ha concesso per l'intero anno 1981 (parlo solo delle case mandamentali) 2 miliardi e 100 milioni. Quindi tutta questa esigenza e questa fretta che si vuole imporre ai Comuni non c'è: la Cassa depositi e prestiti ha concesso mutui solo per 2 miliardi e 100 milioni, non per sue disfunzioni, ma credo per mancate richieste o per difficoltà; per quelle stesse difficoltà che il senatore Calarco segnalava alla Commissione. Si tratta di addebiti che non possono essere rivolti nè al Ministero, nè alla Cassa depositi e prestiti, ma che vanno rivolti agli uffici periferici dei Comuni che, forse, non sono in grado di poter adempiere con sollecitudine a queste incombenze.

Parlare degli edifici carcerari credo che sia inutile. Si tratta di tabelle che voi conoscete. Mi limito solo a dire che per l'anno 1981 sono in corso di ultimazione 100 istituti, mentre saranno ultimati per l'anno 1982

altri 13 istituti e per l'anno 1983 ulteriori 11 istituti. La costruzione di tutti questi istituti, qualora fosse suffragata da un'adeguata possibilità di spesa per costruirli, credo che coprirebbe quel tetto massimale di ospitalità della popolazione carceraria al quale faceva cenno questa mattina il ministro Dattida...

P R E S I D E N T E . Onorevoli senatori, a conclusione di questa seduta, avverto il gradito dovere di ringraziare il sottosegretario Scamarcio, il Ministro intervenuto questa mattina e tutti i commissari che sono intervenuti nel dibattito rendendolo estremamente interessante.

Io so bene — tutti lo abbiamo detto e constatato — che al bilancio della Giustizia sono stati richiesti notevoli sacrifici. Però, se tutti ci rendiamo conto delle motivazioni politiche che hanno determinato queste riduzioni, non possiamo non accettarle, sia pure augurandoci che questa situazione possa quanto prima migliorare. E, nel mio naturale ottimismo, mi auguro che queste restrizioni cui oggi il Paese è costretto diano la possibilità di andare incontro ad un avvenire migliore.

Oggi indubbiamente — e nessuno può discuterlo — stiamo attraversando un momento estremamente difficile. Non è un sacrificio che viene richiesto solo all'Amministrazione della giustizia; è un sacrificio che viene richiesto a tutti i Dicasteri con i tagli indispensabili, che tutti noi ci auguriamo servano a ridare fiducia al Paese e al suo avvenire.

Fatta questa conclusione, che mi sembrava doverosa, resta da conferire il mandato per il rapporto alla 5ª Commissione permanente.

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

B E N E D E T T I . Intervengo, signor Presidente e onorevoli colleghi, per indicare schematicamente le ragioni del voto contrario del Gruppo comunista ad una proposta di rapporto favorevole sulla tabella 5.

La prima ragione va ricercata nella ridotta capacità di spesa della tabella 5 relativa al Ministero di grazia e giustizia. Ma parla-

re di « ridotta capacità di spesa » è cosa che si dice per intendersi su contenuti ben più allarmanti; lo ha già detto il senatore Graziani e mi pare che una conferma la si tragga dalle cose che ha detto questa sera il sottosegretario Scamarcio. Il Ministro ha parlato questa mattina di mezzi non proporzionati ai fini, di una discrasia che esiste tra programmi e mezzi finanziari; ma — se ho ben compreso — apprendiamo questa sera che siamo addirittura a corto di denaro per il vitto ai detenuti.

Quindi, siamo in una situazione nella quale io apprezzo la minor cautela e la schiettezza del sottosegretario Scamarcio e capisco anche perchè il Ministro questa mattina parlava di una situazione che potrebbe diventare esplosiva da un momento all'altro (lo diceva con riferimento al provvedimento dell'indulto) perchè, evidentemente, i motivi più che noti dello stato di tensione nelle carceri si arricchiscono di una circostanza che veramente potrebbe arrivare ad essere drammatica.

Non richiamo le cose che sono state dette tra ieri e oggi nel corso della discussione. Un passo della relazione alla tabella in esame afferma che con la legge finanziaria per il 1980 venne prevista, in aggiunta alle autorizzazioni del bilancio ordinario, la spesa di 150 miliardi di lire, poi portata, per l'anno finanziario 1981, a 380 miliardi. Siamo di fronte a una spesa di carattere ordinario, non ad una spesa corrente, perchè altrimenti sarebbe bastato aumentare gli stanziamenti all'interno delle singole poste. Invece, è stato necessario prevedere un apposito capitolo, a sottolineare, non soltanto dal punto di vista della legge di contabilità, ma anche da quello della rilevanza dell'impegno politico, la straordinarietà di questo impegno, che ora si dissolve nell'attuale vicenda, a fronte della quale debbo ancora una volta rilevare lo stato di confusione, se non di marasma, che regna all'interno della compagine di Governo.

Ecco quindi la prima ragione della nostra contrarietà. Ma ve n'è una seconda. Il sottosegretario Scamarcio afferma che non siamo di fronte ad un'inversione di tendenza, bensì ad una sosta, che si augura di bre-

ve momento. Certo questo ce lo auguriamo profondamente anche noi, ma mi pare che le previsioni inducano al pessimismo almeno per quanto è dato valutare allo stato delle cose. Certo, è un po' curioso che qualche anno fa si parlasse di inversione di tendenza cogliendo l'aspetto positivo della nuova scelta, mentre siamo costretti a parlare di una inversione di tendenza nella speranza di poter tornare al punto di partenza. Ma, al di là di questo, vorrei rilevare — ed è stato rilevato anche dall'Associazione nazionale magistrati — l'incapacità di spesa nel senso più strettamente tecnico, perchè abbiamo visto che i 150 miliardi degli stanziamenti precedenti si sono dissolti in parte, in rapporti non dico poco chiari, ma certamente non edificanti, con imprese editoriali. La somma è stata in parte riportata a residuo passivo, ma comunque non si è saputo fare una spesa caratterizzata in una situazione drammatica come quella che stiamo attraversando.

Non starò a riprendere certi argomenti che in altre sedi sono stati discussi; ma da quanti anni si discute, anche in convegni ed in iniziative editoriali, sul problema del controllo del rapporto tra i costi e i benefici! Quanto costa il Ministero, azienda non di proporzioni così sconfinite da non poter essere utilmente amministrata? La questione è riferibile alla particolare responsabilità politica del Ministro di grazia e giustizia. L'organizzazione deve essere tale che, per modesta che sia la spesa, risulti quanto più possibile produttiva. L'importanza di questo problema si aggrava nel momento in cui non vi sono nemmeno più i 380 miliardi delle previsioni precedenti. Credo quindi che su questo terreno sia necessario fare un discorso politico e tecnico più approfondito, tenendo altresì conto di un aspetto del quale ho creduto di cogliere un'eco nell'intervento del relatore Agrimi, cioè quello della preparazione dei magistrati e della formazione del personale. Vi sono magistrati che sanno amministrare un Ministero come quello di grazia e giustizia e magistrati per i quali, invece, è più opportuno l'inserimento in un altro ambiente, più a contatto con i grandi problemi della vita moderna.

Il senatore Agrimi ben sa quanto io l'apprezzi sul piano culturale e della coerenza politica, perchè è sempre stato estremamente chiaro. Desidero tuttavia esprimere il mio dissenso nei confronti di una sua affermazione riferita ai magistrati. Egli ha detto, in sostanza, che non è giusto che altre categorie ci premano con l'urgenza con la quale spesso ci viene richiesta l'approvazione di una legge: questo non dovrebbe mai avvenire per i magistrati, i quali debbono, appunto, applicare la legge e pertanto non avrebbero il diritto di esprimere preventivamente il proprio parere.

Ciò mi conduce all'esposizione del terzo motivo del nostro dissenso profondo e del nostro voto negativo al bilancio. Non c'è, da parte governativa, un programma lineare, coerente e concreto di politica della giustizia. Non entro in considerazioni particolari. Ma quando, da una parte, si fa una polemica che noi abbiamo sempre respinto, prendendo chiara e solidale posizione a fianco dei magistrati che sarebbero indulgenti a pressioni politiche, e nello stesso tempo si predispongono disegni di legge — cito incidentalmente quello governativo sui « pentiti », dal quale si evince che il « pentito » è considerato quasi come un confidente — è evidente che si vuole porre a disposizione dei magistrati una dilatazione dei poteri politici che essi stessi non accettano, ma che è il contraltare di quelle contestazioni che si fanno in altre sedi. Non si può con una mano dare e con l'altra togliere. Non si può imporre al magistrato di supplire a tutte le deficienze politiche e poi criticarlo per altri motivi.

Non faccio polemiche, se non per quel tanto che mi serve per affermare che vi è una linea schizofrenica nella politica giudiziaria italiana. Bisogna operare una scelta lineare e coerente, e questa scelta manca, anche se nella relazione troviamo l'indicazione di una serie di provvedimenti che non vanno riguardati come somma, ma per la linea che possono esprimere.

Per concludere su questo punto, senatore Agrimi, dobbiamo anche esaminare l'aspetto

del terrorismo. Dai magistrati abbiamo avuto informazioni, chiavi di lettura nella ricognizione dei reati, per capire cose che sappiamo anche noi (però è molto diverso che siano conosciute da chi le sperimenta in un confronto continuo e immediato), che si sono rivelate preziose per predisporre un insieme di strumenti sui quali, purtroppo, è calato il gravissimo ritardo di cui ha parlato poco fa il senatore Graziani.

Desidero inoltre trattare del gravissimo problema degli istituti di pena. Per quanto riguarda la situazione degli agenti di custodia, bisogna sfatare la mistificazione (sulla quale, credo, siano d'accordo anche i socialisti) secondo cui la smilitarizzazione equivale all'indebolimento, al lassismo, al cedimento. Nell'attribuzione dei diversi ruoli corrispondenti ai diversi compiti istituzionali, smilitarizzazione significa potenziamento e qualificazione, significa incentivazione a quell'accesso ai ruoli degli agenti di custodia la cui carenza è stata lamentata questa mattina proprio dallo stesso Ministro di grazia e giustizia.

Questo è il punto centrale di una battaglia che deve portare a qualificare il Corpo degli agenti di custodia, restituendogli sì la funzione di controllo, di garanzia e di sicurezza, ma soprattutto quel tipo di rapporto che nasce all'interno del carcere (in proposito c'è un interessante articolo del professor Pisapia nella rivista del Ministero) carcere che finisce per essere in sintesi la piccola « città » in cui si riassumono molti dei mali che poi sono del più grande paese.

Soprattutto da queste ragioni e da tutte le implicazioni che ne derivano, scaturisce, signor Presidente, il nostro voto contrario alla proposta testè illustrata.

**S C A M A R C I O**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Onde evitare allarmismi per quanto riguarda la possibilità di trovare spazio finanziario, debbo dire che il Ministero ha chiesto (perchè sono queste le cifre che servono) 99 miliardi in sede di previsione di bilancio 1982, somme integrative per altri 52 miliardi e 500 milioni circa. Nella spesa generale sono stati

assegnati 90 miliardi in riferimento alla prima somma, non tenendo conto del fabbisogno di cui si è fatto carico il Ministero stesso con una richiesta di 52 miliardi. Vi sono 61 miliardi e 500 milioni in meno, che certamente dovranno essere reperiti o in sede di allargamento di somme devolute dalla legislazione al Ministero, oppure attraverso storni nell'ambito dello stesso bilancio.

Un'ultima precisazione vorrei fare per quanto riguarda gli agenti di custodia. Non c'è una carenza di vocazione: non credo che il Ministro abbia detto questo. C'è solo una carenza di organici, a fronte delle 10.000 unità, tante quante sarebbero necessarie per sovvertire il rapporto tra guardie carcerarie e detenuti: due detenuti ed un solo agente di custodia, perciò 17.800 agenti di custodia (peraltro non tutti impegnati nelle carceri) rispetto a 36.000 detenuti. Quindi, per sovvertire il rapporto abbiamo bisogno di assumere altre 10.000 persone, e questo comporta una grossa spesa.

Credo, comunque che il Ministro (di questo dobbiamo dargli atto) si stia prodigando perchè nel disegno di legge già presentato alla Camera, nel quale si parla dell'assunzione di 2.100 agenti, venga elevato tale numero almeno a 7.000, per dare una possibilità agli agenti di custodia di usufruire

del quarto turno di lavoro, tenuto conto che ogni agente lavora dalle 14 alle 16 ore al giorno.

V E N A N Z I . E usufruisce di un terzo delle ferie.

S C A M A R C I O , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Molti agenti non usufruiscono di ferie. Quindi la richiesta fatta dal Ministro alla Camera dei deputati attraverso il disegno di legge credo che possa portare a risolvere, in parte, questo problema.

P R E S I D E N T E . L'onorevole Sottosegretario naturalmente si augura che la preoccupazione manifestata dal Gruppo comunista non abbia seguito, avendo egli chiarito la posizione del Ministero.

Poichè nessun altro domanda di parlare metto ai voti la proposta di dare mandato al senatore Agrimi di presentare alla 5<sup>a</sup> Commissione rapporto favorevole sulla tabella 5.

**È approvata.**

*I lavori terminano alle ore 19,25.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI*

---

SEGRETERIA DELLA 2<sup>a</sup> COMM.NE PERMANENTE  
*Il Consigliere preposto: Dott. FRANCO MENCARELLI*