

298.

## SEDUTA DI VENERDÌ 27 SETTEMBRE 1974

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ZACCAGNINI

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegni di legge</b> ( <i>Assegnazione a Commissione in sede legislativa</i> ) . . . .	17655	CAVALIERE . . . . .	17667
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):		PALUMBO . . . . .	17656
Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà ( <i>approvato dal Senato</i> ) (2624) . . . .	17655	STEFANELLI . . . . .	17673
PRESIDENTE . . . . .	17655	<b>Proposte di legge:</b>	
		( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	17655
		( <i>Assegnazione a Commissione in sede legislativa</i> ) . . . . .	17655
		<b>Interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	17679
		<b>Sostituzione di un deputato</b> . . . . .	17673
		<b>Ordine del giorno della prossima seduta</b> . . . . .	17680

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,30.**

GUARRA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 13 agosto 1974.

(È approvato).

**Annunzio  
di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. È stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

MICHELI PIETRO ed altri: « Modifica dell'articolo 74 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, sull'ordinamento delle cancellerie e segreterie giudiziarie » (3237).

Sarà stampata e distribuita.

**Assegnazione di progetti di legge  
a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di avere proposto nella seduta di ieri che, a norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, i seguenti progetti di legge siano deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede legislativa:

*II Commissione (Interni):*

« Modifiche all'ordinamento degli istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratorio » (approvato dalla I Commissione del Senato) (3221) (con parere della IV e della VI Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

*VI Commissione (Finanze e tesoro):*

« Soppressione dell'imposta di fabbricazione sull'olio d'oliva e riduzione dell'aliquota dell'imposta di fabbricazione sugli oli di semi e sulla margarina » (approvato dalla VI Commissione del Senato) (3222) (con parere della V, della XI e della XII Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Senatori ZUGNO ed altri: « Adeguamento economico e normativo delle pensioni dei grandi invalidi di guerra più colpiti » (approvato dalla VI Commissione del Senato) (3223) (con parere della V Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Senatori DE PONTI ed altri: « Aliquota dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche applicabile a determinati soggetti » (approvato dalla VI Commissione del Senato) (3224) (con parere della IV Commissione).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

*VIII Commissione (Istruzione):*

CERVONE ed altri: « Modifiche all'articolo 9 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766, e norme riguardanti la fissazione di termini per le elezioni studentesche e l'esercizio del diritto di assemblea nelle università » (approvato dalla VIII Commissione della Camera e modificato dalla VII Commissione del Senato) (2767-B).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (approvato dal Senato) (2624).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

È iscritto a parlare l'onorevole Palumbo. Ne ha facoltà.

PALUMBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, noi che viviamo la medesima realtà sociale che vivete voi ci rendiamo esattamente conto dell'importanza e del significato del disegno di legge al nostro esame, avente ad oggetto il nuovo ordinamento penitenziario, che costituisce un problema che si riflette non solamente sulla libertà e dignità dell'individuo, ma anche e soprattutto, direi, si riflette in via preminente sull'interesse generale della serena e tranquilla convivenza della collettività nazionale.

È proprio per la sua importanza che a questo argomento si sono dedicati, dal 1949 ad oggi, almeno sei ministri di grazia e giustizia; tre dei quali lo hanno portato in sede legislativa, mentre due lo hanno studiato ed elaborato, nella speranza che questo grosso problema che incombe sulla collettività nazionale potesse essere affrontato e risolto.

A tacere delle precedenti iniziative, è da rilevare che il disegno di legge presentato nel 1968 ebbe l'approvazione del Senato nel 1971 in una sola seduta pomeridiana, ma decadde per l'anticipato scioglimento delle Camere. Ripresentato nel 1972, è stato approvato dall'altro ramo del Parlamento nel dicembre 1973, anche questa volta in una sola seduta pomeridiana su relazione orale e con procedura abbreviata; ed è ora giunto a questa Assemblea.

Assegnato alla Commissione giustizia in sede legislativa, la discussione sulle linee generali di questo disegno di legge, che ambisce di apprestare la soluzione di un grosso problema, fu esaurita in una sola seduta con una celerità veramente inusitata, che convinse il ministro di grazia e giustizia in carica ad elargire un « vivo ringraziamento alla Commissione, che attraverso la brevità della discussione sulle linee generali ha dato prova di sensibilità politica », sottolineando la urgenza del disegno di legge, che — a parere del ministro — « non costituisce una manifestazione di lassismo di fronte al fenomeno della delinquenza, bensì tende a combattere con maggiore efficacia le manifestazioni più pericolose della criminalità ».

« Il progetto in Commissione » — continuava il ministro — « è probabilmente migliorabile, ma ulteriori modifiche, considerate le attuali prospettive dei lavori parlamentari, rischierebbero di protrarre eccessivamente nel tempo la definitiva approvazione di una ri-

forma particolarmente urgente »; e perciò il ministro invitava la Commissione a concludere il dibattito nella giornata dell'indomani. L'aspettativa del ministro, cioè, era che la Commissione in sede legislativa procedesse con rapidità ancora maggiore di quella del Senato, concludendo in due soli giorni la discussione sulle linee generali, l'esame degli articoli e la votazione.

Perché tanta fretta nel ministro, tanta fiducia, tanta sicurezza? Perché egli aveva detto al Senato, nella seduta in cui quell'Assemblea approvò questo disegno di legge, che esso costituiva « un testo che si qualifica come un modello legislativo degno della più alta considerazione. Il nuovo ordinamento » — proseguiva il ministro — « potenzia la linea di un'efficace lotta alla criminalità, offrendo leggi più qualificate per far fronte alle nuove dimensioni che il fenomeno della delinquenza ha in modo allarmante assunto in questi ultimi tempi ».

Io non rilevo le contraddizioni tra le affermazioni fatte dal ministro al Senato circa la perfezione del disegno di legge e le modificazioni che egli riteneva utili, e forse necessarie, in Commissione. Mi preme invece rilevare soltanto la fiducia, la sicurezza, vorrei dire la sicumera, del ministro a proposito dell'adeguatezza di questo strumento legislativo per la soluzione del grosso problema che egli stesso aveva in parte enunciato.

La Commissione parve accogliere l'invito del ministro, se è vero che nella seconda seduta essa esaminò ed approvò senza modificazioni i primi 5 articoli di questo disegno di legge, che seguiva in tal modo, evidentemente, un iter molto accelerato. Senonché alla terza seduta accadde un fatto nuovo: il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale e quello liberale chiesero la rimessione all'Assemblea del progetto di legge, revocando il consenso che avevano prima manifestato all'esame in Commissione in sede legislativa. E così accadde.

Questo fatto è dispiaciuto al relatore, onorevole Felisetti, il quale, nella relazione scritta, ha testualmente affermato: « Duole rilevare che, se non fosse stato revocato il consenso alla sede legislativa primieramente concesso, oggi probabilmente avremmo già come legge operante quello che, allo stato, è ancora un progetto di legge ».

È stata un bene o è stata un male la richiesta di rimessione? Secondo il relatore — che è compagno di partito del ministro guardasigilli — è stata un male. A mio avviso, invece, non è stata un male, ma un bene, perché il

Parlamento non deve fare leggi a cronometro, deve fare buone leggi, con le quali soltanto può essere seriamente governata una collettività nazionale.

Del resto, la prova che la rimessione alla Assemblea sia stata benefica la si può desumere da diversi elementi.

In primo luogo, la Commissione, che nella prima seduta aveva approvato senza discussione e senza modificarli i primi cinque articoli, quando li ha riesaminati in sede referente ne ha modificato uno (l'articolo 2), ne ha soppresso un altro (l'articolo 3) e ha introdotto tra le maglie di essi un nuovo articolo (il 3-bis, che poi è stato ancora modificato). In altre parole, dei cinque articoli che la Commissione aveva approvato con tanta fretta, se ne sono salvati soltanto due.

Inoltre, quando la Commissione ha terminato il suo esame si è visto che dei 90 articoli del provvedimento approvato dal Senato ne erano stati modificati ben 43, otto erano stati soppressi e sei nuovi ne erano stati aggiunti. Il che significa che quel disegno di legge non era poi il documento perfetto a cui aveva fatto riferimento il ministro.

Vi è un altro elemento da rilevare: l'ampiezza del dibattito che si sta svolgendo in quest'aula. Quanti sono gli onorevoli deputati che sono intervenuti o interverranno in questo dibattito per portare ciascuno il contributo della propria esperienza e delle proprie idee?

Ma non basta, perché bisogna anche considerare le riserve che sono state espresse dal Governo in relazione al testo originario e a quello modificato dalla Commissione, che dovrebbe ancora essere cambiato in certe parti.

Non è dunque un male che, grazie al nostro atteggiamento, questo provvedimento venga esaminato dall'Assemblea. E un bene, al quale però consegue un'amara delusione per il ministro in carica, che vede intaccato — sia pure « non sostanzialmente », come erroneamente egli stesso ha affermato, d'accordo con il relatore — quello che aveva definito « un modello legislativo degno della più alta considerazione ».

Veniamo al merito. Il primo rilievo da fare è relativo alla differenza esistente fra il testo approvato nel 1971 e quello approvato nel 1973.

Il primo aveva all'inizio un titolo recante disposizioni preliminari e costituito da cinque articoli, nei quali si delineavano le funzioni del ministro in materia, si dava vita ad un istituto di studi penitenziari, si disciplinavano la scelta del personale destinato a questi isti-

tuti, l'istituzione di corsi di formazione e così via. In altre parole, nella parte iniziale del testo del 1971 si impostava il problema relativo agli obblighi dello Stato, che possono e devono essere preminenti e pregiudiziali alla soluzione di questi problemi.

Il nuovo testo, mentre ha accantonato talune prescrizioni, come quella relativa all'istituto di studi penitenziari, e ha trasfuso diverse norme in altre disposizioni, non reca più il titolo primo, le disposizioni preliminari, dando così già a prima vista l'impressione che la preoccupazione del proponente non sia più quella di occuparsi della difesa della società e degli obblighi che lo Stato deve assumere a questo scopo. Ha dato invece l'impressione che compito del legislatore sia essenzialmente quello di occuparsi del trattamento dei detenuti ai fini che poi vedremo.

Qual è lo scopo di questo disegno di legge? Secondo il ministro, questo disegno di legge costituisce un'azione di difesa sociale articolata e differenziata, e il primo segno di questo intento — ha detto il ministro in Senato — si coglie nel fatto che, per la prima volta nella storia dell'Italia unita, la materia penitenziaria non è più oggetto di un regolamento, ma di una legge formale che, per avere carattere di legge-cornice, è aperta a future integrazioni e precisazioni. Lo stesso ministro aggiunge che questo disegno di legge ha cinque mete che tende a raggiungere: l'umanizzazione del trattamento per il riadattamento sociale, l'efficacia del trattamento per il reinserimento sociale, il favorire la partecipazione del pubblico ai contatti con il detenuto nell'opera stessa del suo reinserimento, la giurisdizionalizzazione dell'esecuzione delle pene, la riduzione della popolazione detenuta mediante la cauta previsione di misure alternative alle pene detentive.

Come è facile rilevare, secondo le indicazioni del ministro in carica ci sono tante mete da raggiungere, ma non c'è una meta essenziale: quella della difesa della società, di cui il ministro non si occupa affatto, di cui, a mio modo di vedere, neppure il disegno di legge al nostro esame si occupa affatto. A mio avviso, questo è il compito preminente del legislatore, in quanto è compito dello Stato.

Secondo il relatore, onorevole Felisetti, questo disegno di legge rappresenta il raggiungimento di un avanzato traguardo di attuazione dell'articolo 27 della Costituzione repubblicana, cioè una risposta democratica e civile alla domanda di giustizia che sale non solo e non tanto dalle carceri, quanto dall'intera collettività civile. Orbene, l'articolo 27

della Costituzione recita a questo riguardo: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato ». Secondo il ministro e secondo il relatore, questo disegno di legge ha anche un altro scopo, quello di adeguare l'ordinamento penitenziario italiano alle regole che furono dettate dall'ONU nel 1955, riconfermate, anche se parzialmente rivedute a Strasburgo nel 1970, dal Consiglio d'Europa.

Ebbene, è innanzitutto da rilevare che la tappa fondamentale delle regole è costituita dal pronunciato dell'ONU del 1955. Queste direttive dell'ONU si dividono in due parti essenziali: una parte generale comune a tutti i detenuti e una seconda parte che riguarda le singole categorie dei detenuti, distinguendosi in questa seconda parte i condannati normali, i condannati ammalati di mente e coloro i quali sono detenuti in custodia preventiva.

La regola n. 59 di Strasburgo dice che lo scopo e la giustificazione delle pene e delle misure privative di libertà sono in definitiva la protezione della società contro il delitto, e che la via da seguire per raggiungere tale scopo è di ottenere che il delinquente, una volta liberato, sia non solo desideroso, ma capace di vivere nel rispetto della legge e di provvedere alle sue necessità.

Il disegno di legge del quale ci occupiamo dichiara che il trattamento penitenziario deve essere rieducativo e tendere, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale dei condannati.

Lo scopo primario del nostro provvedimento è dunque diverso da quello indicato dalla regola 59 di Strasburgo, ed è congegnato in modo che, lungi dal raggiungere gli obiettivi che la regola 59 di Strasburgo dettava, consegue obiettivi diametralmente opposti, perché, a nostro modo di vedere, favorisce la delinquenza contro la società.

Si dice, ed è vero, che è urgente intervenire in un problema di questo genere: è urgente perché vi sono — si può dire quotidianamente — le rivolte nelle carceri. Quello che è accaduto a Roma, ad Alessandria, a Trieste, a Firenze, quello che è accaduto un po' dappertutto, cioè l'epidemia di rivolte carcerarie, è un problema che deve preoccupare coloro i quali reggono le sorti della cosa pubblica.

Dice però il ministro in carica che il problema della riforma dell'ordinamento penitenziario si presenta oggi come uno dei più profondi punti di contraddizione della nostra società e dell'opinione pubblica: da una parte, tensioni ed esasperazioni che covano ed

esplodono nelle carceri italiane per il diffuso scontento verso il protrarsi abituale della carcerazione preventiva; dall'altra, una parte rilevante della popolazione abitante nei grandi centri urbani chiede, più o meno consciamente, una protezione e una sicurezza che solo una rigida concezione dell'ordine pubblico e il ricorso allo strumento della reclusione sembrano garantire.

Queste sono parole del ministro, sulle quali non vi sono commenti e apprezzamenti da fare perché rispecchiano la realtà e soprattutto rispecchiano la coscienza nazionale. Sennonché è lecito domandarsi: dopo la diagnosi che il ministro ha fatto, e l'affermazione che le rivolte nelle carceri sono determinate in primo luogo dalle lungaggini processuali, cioè dall'enorme durata della carcerazione preventiva, e in secondo luogo dal trattamento usato ai detenuti, che cosa ha fatto il Governo, che cosa ha fatto il ministro per eliminare una di queste due cause, la prima, e cioè la lungaggine processuale con la conseguente protratta durata della carcerazione preventiva?

Qualche cosa il Governo ha fatto, per la verità, perché ha emanato la cosiddetta legge Valpreda e la legge successiva che allunga (dopo che erano stati abbreviati) i termini di carcerazione preventiva. Ma che cosa ha fatto in ordine al disbrigo degli affari processuali, degli affari penali?

Vorrei domandare all'onorevole ministro — lo domando all'onorevole sottosegretario che qui lo rappresenta — se si è reso conto dell'impossibilità materiale del funzionamento della giustizia in Italia, oggi, con i sistemi e i metodi che si usano, e soprattutto con la carenza di mezzi e di personale a disposizione.

Il ministro sa meglio di me certamente, e lo sa anche l'onorevole sottosegretario, quali e quante incombenze sono state date ai magistrati; sa benissimo che gli organici sono quelli che sono, perché non sono stati aumentati; sa benissimo che oltre alla carenza di magistrati vi è una carenza spaventosa di cancellieri e di tutti gli altri ausiliari; sa benissimo che vi sono tribunali che non funzionano più; sa benissimo che vi sono enormi pendenze di processi e che la situazione si va sempre più aggravando perché molti magistrati sono distolti dai loro compiti per essere adibiti ad altri uffici.

Noi abbiamo approvato — ma io non ho dato il mio consenso — le nuove norme sul processo del lavoro: abbiamo trasferito anche magistrati che erano addetti al ramo pe-

nale ai processi del lavoro, proprio per le esigenze derivanti dalle nuove norme processuali consacrate in quella legge. Ma, così facendo, abbiamo aggravato il lavoro degli altri magistrati addetti al servizio penale, i quali non possono nel modo più assoluto evadere l'enorme mole di lavoro che sta dinanzi a loro e giace sui loro tavoli. Di qui nasce la lungaggine dei processi, che incide sull'animo dei detenuti molto più di quanto possa il trattamento stesso loro usato nelle prigioni: non vi è infatti peggiore situazione dell'incertezza circa l'avvenire di un uomo, a causa di quella che sembra una indolenza del giudice, mentre è purtroppo soltanto la risposta che può dare l'attuale organizzazione della giustizia italiana.

Su questo primo punto, cioè su queste lungaggini che costituiscono la prima causa delle rivolte nelle carceri, non vi è risposta da parte del Governo. Si propone invece questo disegno di legge: ora la legge — almeno per quanto io ho imparato a scuola, sui banchi universitari, e soprattutto nella vita professionale — dev'essere, quando si stende, aderente alla realtà e soprattutto al momento storico nel quale la legge stessa viene fatta. La legge, infatti, tende essenzialmente a stabilire una civile convivenza in un particolare momento storico. Vediamo allora qual è il momento nel quale noi esaminiamo questo testo e ci accingiamo a varare le presenti nuove norme sull'ordinamento penitenziario.

Se leggiamo i dati fornitici dall'Istituto centrale di statistica, ponendo a raffronto ciò che è accaduto dal febbraio del 1973 al marzo del 1974 con l'anno precedente, dobbiamo rilevare che al marzo 1974 si registrano in Italia 28.863 detenuti, di cui 15.262 in attesa di giudizio; per quanto riguarda i minori, 3.374 detenuti, di cui 981 in attesa di giudizio. Da questo primo dato è facile rilevare come, proporzionalmente, il numero dei minori in attesa di giudizio sia molto più basso del numero degli anziani che si trovano nelle stesse condizioni. Ma in definitiva la percentuale dei detenuti condannati è solo del 46 per cento, di fronte al 54 per cento di coloro che si trovano nelle carceri in attesa di giudizio.

Si può anche rilevare che dal febbraio 1973 al marzo 1974 si è avuto un incremento pauroso della delinquenza. Non sto qui a ripetere tutti i dati che i diversi procuratori generali hanno enunciato nelle inaugurazioni degli anni giudiziari, ma rilevo, in base ai dati forniti sempre dall'ISTAT, che in quest'ultimo anno preso in esame, in riferimento

all'anno precedente, si è avuto un incremento del 92 per cento per gli omicidi volontari, del 27,8 per cento per i tentati omicidi volontari, del 5,9 per cento per gli omicidi colposi, del 14,4 per cento per lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione, del 2,4 per cento per la violenza carnale, del 64,9 per cento per le estorsioni e i sequestri di persona, del 31,3 per cento per i furti e del 106 per cento per la falsità in monete.

Credo che questi dati debbano preoccuparci, soprattutto se facciamo riferimento all'aumento della delinquenza che si è assommato negli ultimi tre anni. Nel 1971, secondo i dati ISTAT, i delitti denunciati sono stati 1.255.151; nel 1972 erano saliti a 1.404.568; nel 1973 sono saliti ancora a 1.567.493. Ciò che è più grave e dimostra il disordine nel quale si vive oggi in Italia è la considerazione che nel 1971, su 1.255.151 delitti denunciati, 784 mila figurano a carico di ignoti, cioè non se ne conosce l'autore; nel 1972, su 1.404.568 delitti denunciati, quelli a carico di ignoti sono 958.912; nel 1973 i delitti a carico di ignoti salgono a 1.171.358. Il che, onorevoli colleghi, deve attirare la nostra attenzione, per farci concludere che la delinquenza non è stata mai così fiorente in Italia come nel 1973, cioè non è mai stata così fiorente come nel periodo in cui ci accingiamo ad approvare la riforma dell'ordinamento penitenziario, la quale non tende, contrariamente a quanto il ministro afferma, a ridurre o a debellare la delinquenza, ma congiura a favorirne lo sviluppo contro la società.

Di conseguenza, non mi pare questo il periodo migliore per portare all'esame del Parlamento un provvedimento di tal genere. Secondo i dati ISTAT, la cadenza dei delitti in Italia nel 1973 è la seguente: un furto ogni 71 secondi, un borseggio ogni 42 minuti, uno « scippo » ogni 57 minuti, una truffa ogni 57 minuti, una rapina ogni 2 ore e 40 minuti, un omicidio ogni 8 ore e 56 minuti, una estorsione ogni 16 ore e 34 minuti, un danneggiamento con esplosivi ogni 67 ore e 26 minuti, un sequestro di persona ogni 5 giorni.

Ciò significa che andiamo a rotoli, ciò significa, onorevole sottosegretario, che i pubblici poteri fanno acqua, che non solamente l'amministrazione della giustizia, ma anche la polizia fa acqua. Le cause non le esamineremo in questa sede. Il fatto è che noi non siamo mai stati tanto male come nel 1973 e, peggio ancora, come agli inizi del 1974. Che cosa fanno il Governo e il Parlamento in una situazione di tal genere? È stata approvata la « legge Valpreda », con la quale abbiamo mes-

so in libertà coloro che secondo le norme allora vigenti non potevano uscire di carcere, con la quale abbiamo sostanzialmente abolito l'obbligatorietà del mandato di cattura. Il mandato di cattura oggi è solamente facoltativo, essendo prevista la concessione della libertà provvisoria anche per coloro che sono implicati nei delitti più gravi (come l'omicidio).

Inoltre nel 1974 abbiamo approvato la legge sul divieto delle intercettazioni telefoniche e telegrafiche, per eliminare determinati elementi di prova a carico di coloro i quali si fossero resi responsabili di gravi reati.

Infine vorrei ricordare la legge 11 aprile 1974, n. 99 (concernente la durata massima della custodia preventiva), la quale, mentre estende la figura del reato continuato, quello cioè per il quale chi è responsabile di più reati di specie diversa risponde soltanto del reato più grave (e la pena, ovviamente, è aumentata di 15 giorni), disciplina diversamente e in senso più favorevole al reo l'istituto della recidiva, aumentando la sospensione condizionale della pena fino a due anni e concedendola anche in casi in cui, precedentemente, ciò non era possibile. Ecco perché il fenomeno delinquenziale diventa sempre più vistoso, ecco perché la delinquenza viene incoraggiata!

Proprio recentemente il senatore Bartolomei, levando un grido d'allarme, ha presentato una proposta di legge per l'aumento delle pene in ordine a particolari reati. Essa, tuttavia, non potrà produrre effetti concreti se prima non si modificano altre norme e se, in particolare, non si agisce diversamente anche in sede di polizia.

Come ho già detto, né l'ordinamento delle Nazioni Unite, né quello delle Comunità europee, né la Costituzione della Repubblica italiana negano il concetto di pena, anche se tutti e tre ribadiscono che la pena deve essere scontata con umanità e deve tendere alla rieducazione del reo. Invece, a nostro modo di vedere, con il disegno di legge in esame il concetto di pena viene gravemente intaccato.

Che cos'è, infatti, la pena? È la privazione di un bene al cittadino che si è reso responsabile di una violazione dell'ordine giuridico, ed ha come conseguenza logica e naturale il carattere dell'afflittività. Non può esistere una pena non afflittiva; se così fosse — e da certi banchi tale discorso viene fatto — sarebbe come dire, come ha scritto un illustre studioso, che la luce è buia ed il fuoco è freddo. La pena, dunque, comporta il carattere dell'afflittività, è una sofferenza che lo

Stato ha il diritto-dovere di infliggere a colui che ha violato una norma giuridica, a colui che ha operato contro la società, contro la convivenza civile, contro l'ordine e la sicurezza della collettività. Tuttavia un conto è dire che la pena debba avere carattere afflittivo, altro conto è dire che essa debba avere carattere di tormento. Nessuno, al giorno d'oggi, può fare affermazioni di questo genere: gli stessi giganti del diritto penitenziario di un tempo, tra i quali Cesare Beccaria, negano alla pena il carattere di tormento ed affermano che essa deve consistere in una punizione che non può andare oltre determinati limiti.

Sul carattere della pena, si è discusso a lungo. Vi è chi ritiene che essa abbia carattere retributivo: tu hai fatto male, io ti rendo il male in misura proporzionale a quello che hai fatto. Vi è chi sostiene avere la pena carattere intimidatorio, per evitare che altri possano incorrere negli errori di colui che vi è già caduto. Vi è infine chi sostiene avere la pena il solo carattere di emenda: sembrerebbe che questo disegno di legge abbracci quest'ultima teoria, non riconoscendo alla pena altro carattere.

In verità, quando si tratta di legiferare in materia criminale (così si esprimevano i nostri antichi, con maggior proprietà di noi che parliamo di sede penale), il compito primario dello Stato sarebbe quello di prevenire i delitti, piuttosto che reprimerli. In ordine alla prevenzione dei delitti, non possiamo certo vantare particolari meriti in questo momento storico: credo che mai come in questo periodo la nostra gioventù sia stata tanto abbandonata a se stessa; mai l'uomo è stato lasciato così in balia di se stesso. Che cosa abbiamo fatto per evitare che i giovani, anche quelli almeno apparentemente di buona famiglia ed ammaestrati da solide tradizioni, abbiano a cedere alle tentazioni della delinquenza? Noi abbiamo (io no!) approvato una legge che esonera gli edicolanti dalla responsabilità della vendita di riviste pornografiche o pericolose per la gioventù, contribuendo così alla diffusione non dico della cattiva educazione, ma almeno della diseducazione della gioventù che maggiormente vi è esposta. Ciò non torna certo a gloria dello Stato.

Ciò avviene perché noi, come Parlamento, come società, siamo oggi ispirati da un falso concetto di democrazia, secondo il quale si lascerebbe a ciascuno di fare il proprio comodo, anche a danno degli altri. Ma se il concetto di pena esiste e deve essere rispettato, non si può fare a meno di riferirsi alla

necessità che il detenuto sconti la pena, paghi cioè il suo debito verso la società. Non va dimenticato infatti che il detenuto versa nello stato di soggezione in cui si trova non certo per una colpa altrui, bensì per colpa propria: è ovvio che in questo stato di soggezione di fronte agli altri uomini il detenuto debba osservare una disciplina limitatrice della sua libertà di movimento e di relazioni sociali.

Vero è che nella fase dell'espiazione della pena bisogna tener conto delle esigenze umanitarie. Ma vorrei qui citare quanto affermato da un vecchio giurista, Pasquale Stanislao Mancini, e cioè che lo Stato non può sottrarsi ai doveri di umanità, ma il detenuto non deve sottrarsi ai limiti che il suo stato di recluso gli procura: il detenuto e l'uomo libero non si equivalgono. Di fronte a considerazioni siffatte, cade la maggior parte dei punti peculiari di questo nuovo ordinamento penitenziario.

Ma io comprendo che dal 1931 ad oggi è passato quasi mezzo secolo e che quindi la vita si è evoluta, la società si è evoluta, certi concetti si sono modificati, certe abitudini sono scomparse mentre altre nuove si sono affermate, e che soprattutto in mezzo secolo, dal 1931 al 1974, l'idea politica si è modificata. Questo è giusto, perché il diritto penale è influenzato ovviamente dalla politica, la quale addita allo Stato i principi direttivi e i mezzi adeguati e idonei agli scopi che esso si propone; ed è quindi necessario anche innovare, è quindi necessaria l'innovazione. Però quando il relatore scrive nella sua relazione che questo disegno di legge rompe con il codice passato, rompe con il regolamento passato, fa una affermazione di particolare gravità. Infatti una cosa è il miglioramento ed il progresso anche scientifico, altra cosa è la rottura.

Vorrei ricordare all'onorevole Felisetti, che non è presente — lo leggerà nel resoconto stenografico — gli avvertimenti che fece Portalis nel 1800 (non sono certamente avvertimenti fascisti, questi!): « Una rivoluzione è una conquista » — egli afferma — « e nel tragitto dall'antico ordine al nuovo si fanno leggi per la sola forza delle cose, leggi necessariamente ostili, parziali, sovversive, per il bisogno di rompere tutte le abitudini, di frangere tutti i ceppi, di sopprimere tutti i malcontenti. Le leggi debbono trattare blandamente le abitudini allorché queste non sono vizio. Troppo sovente si ragiona come se il genere umano finisse e cominciasse ad ogni istante, senza comunicazione tra una generazione e le pre-

cedenti. Il legislatore sviserebbe le proprie istituzioni se non osservasse accuratamente le naturali correlazioni tra il presente, il passato e l'avvenire ». Ora rompere non è opportuno; è necessario, opportuno, logico modificare, aggiornarsi, perfezionarsi, ma non rompere.

A proposito di questo ordinamento penitenziario così come ci viene proposto, penso sia il caso di ricordare quello che accadde imperante il codice Zanardelli. Nel 1919, imperante il codice Zanardelli, il ministro guardasigilli dell'epoca, Mortara, presentò un disegno di legge con il quale istituiva innanzitutto una commissione medico-legale per proporre le riforme necessarie nel sistema della legislazione penale e per apprestare un più efficace e sicuro presidio contro la delinquenza abituale; questo noi non lo abbiamo fatto. Ma, a tacere d'altro, con quel disegno di legge si introduceva un sistema penitenziario che avrebbe tolto ogni efficacia intimidatrice alla pena e importato un enorme onere per l'erario. Penso che la normativa sull'ordinamento penitenziario al nostro esame sia simile, se non uguale, rassomigli molto all'ordinamento che il Mortara aveva predisposto allora, nel lontano 1919, perché questo, come quello, toglie alla pena ogni efficacia intimidatrice.

È un grosso errore, non soltanto secondo me, ma secondo i più, ed è un errore soprattutto secondo i giuristi, secondo i cultori di diritto, quello di mettere in non cale il concetto di pena e la difesa necessaria della società con l'istituzione, come fa il disegno di legge sul nuovo ordinamento penitenziario, di una terapia o proflassi che parifica l'attività dell'uomo normale con quella del pazzo o del delinquente. È un grave errore, che non tiene conto dei risultati degli studi compiuti da decenni e addirittura da centinaia di anni, non tiene conto delle dottrine e delle proposte che sono state avanzate, ma si occupa soltanto di emendare il detenuto nella speranza che egli possa essere non solo riconquistato alla società, ma che la società possa essere difesa.

Ebbene, avuto riguardo alla pena, credo si debba avere riguardo alla figura del reo, cioè di colui il quale ha infranto la norma ed è sottoposto a determinate restrizioni. Contrariamente a quanto si è affermato da molti banchi di quest'aula, che cioè vi è necessità di rompere con il passato, perché il vigente diritto penale e il vigente regolamento penitenziario avrebbero finalità persecutorie e repressive e non terrebbero conto della necessità di emendare il reo nell'interesse della società, ritengo che il codice penale vigente

abbia introdotto, con l'articolo 133, una norma che nel codice Zanardelli certamente non esisteva, ossia l'esame della figura del reo e della capacità a delinquere dell'individuo, assegnando al riguardo al magistrato determinati compiti e poteri. Non è vero che il codice vigente non tenga conto della necessità dell'emenda e non attribuisca alla pena anche carattere emendativo per reinserire il reo nella società: basterebbe considerare che nell'ordinamento vigente esistono istituti destinati a conseguire proprio l'emenda. L'organizzazione del lavoro all'interno dello stabilimento e all'aperto non esiste forse nel regolamento penitenziario vigente? La remunerazione per il lavoro compiuto non esiste forse nell'ordinamento vigente? Forse esisterà in misura ridotta; è questione di aumentarla, di perfezionarla; ma come istituto esiste. L'istruzione dei reclusi non esiste forse nel regolamento vigente? L'educazione morale per mezzo dell'insegnamento e dell'assistenza religiosi non esiste? Non esistono forse i cappellani nelle carceri? L'onorevole ministro riconosce lealmente che il giudice di sorveglianza esiste nel nostro regolamento penitenziario. E il sistema progressivo di esecuzione penale non esiste forse nel nostro regolamento penitenziario?

Tutti questi istituti esistono. Pertanto non è giusto affermare che bisogna rompere con il passato perché l'ordinamento vigente avrebbe carattere repressivo e considererebbe la pena soltanto sotto il profilo punitivo. Il codice e il regolamento penitenziario vigenti dimostrano esattamente il contrario, cioè che anche il legislatore del 1930 si è preoccupato del carattere emendativo della pena.

Ma il progetto al nostro esame, secondo il nostro modo di vedere, è innanzitutto lassista. Ministro e relatore lo negano; lo negheranno alcuni membri della maggioranza. Ma quando si fanno concessioni eccessive sia rispetto alle regole dell'ONU, sia rispetto alle regole di Strasburgo, sia rispetto all'umanità del trattamento prevista dalla Costituzione e alla necessità della rieducazione del reo, si fanno concessioni lassiste che, purtroppo, conseguono non già l'emenda, ma il peggioramento della società e l'aumento della delinquenza.

Questo progetto di legge, oltre ad essere lassista, a nostro avviso è anche un poco fantascientifico. Perché? Perché ritiene di poter modificare l'indole dell'individuo con la blandizie, con il permissivismo, con la concessione; e perché ritiene di poter derivare il giudizio sull'indole dello stesso, e quindi sul-

l'avvenuta emenda e sulla conseguente capacità dell'interessato a reinserirsi nella società con tutti i diritti degli uomini normali, dalla condotta che il detenuto ha osservato in carcere. Vorrei richiamare, in proposito, l'attenzione degli onorevoli colleghi sulla pericolosità di siffatte enunciazioni. Ho parlato con il direttore di un modesto carcere giudiziario di un paese non capoluogo di provincia, il quale annovera fra gli ospiti della casa penale un mafioso siciliano, condannato per delitti gravissimi, compreso qualche omicidio. Ebbene, questo direttore mi ha detto che il migliore recluso, il più disciplinato è appunto il « mafioso », cui lui si affida per il mantenimento della disciplina nel carcere. E perché è il migliore recluso, il più disciplinato? Proprio per la sua natura di « mafioso »; proprio perché i « mafiosi » sono i più disciplinati. Nella loro organizzazione criminosa è richiesta una disciplina ferrea. L'inferiore di grado rispetta in maniera assoluta il superiore. Allorché è recluso, ritiene di avere un superiore più « mafioso » di lui (il direttore del carcere, l'agente di custodia), cui presta obbedienza cieca, scrupolosa. Ma ciò non significa che, stante la condotta esemplare dallo stesso osservata nel carcere, tale individuo sia diventato cittadino onesto, probò, un cittadino che può tranquillamente essere reinserito nella società. Appena fuori del carcere, infatti, tornerà ad essere « mafioso » e — come le cronache giudiziarie ogni giorno ci insegnano — continuerà ad essere quel delinquente che è sempre stato, abituato come è a rompere l'ordine sociale, a violare il codice.

Poiché il detenuto sa che dalla condotta osservata in carcere derivano determinati benefici, come quelli previsti dal disegno di legge in esame, quale sarà il suo comportamento? Il più furbo manterrà una condotta rettilinea e disciplinatissima nel carcere, non già al fine di emendarsi, ma allo scopo di godere dei benefici cui faccio riferimento. I più furbi, dunque, ed i più delinquenti saranno coloro che beneficeranno delle norme permissive dell'ordinamento sul quale stiamo discutendo; ed il meno furbo, forse il meno delinquente, non ne beneficerà. La conseguenza sarà che avremo premiato il più delinquente ed avremo punito colui che delinquente è meno. Avremo riportato nella società con maggiore celerità il più delinquente, avremo lasciato in carcere più a lungo l'altro.

Ma il progetto in questione, a nostro avviso, è anche utopistico. E tale laddove prevede la costruzione di numerosi istituti, che si chiamano d'altronde « case », non più car-

ceri. Tale è, infatti, la preoccupazione del Governo in ordine al rispetto della dignità del signor detenuto, del signore che ha violato l'ordine giudiziario, che non si dirà più che quest'ultimo è in carcere, ma che è ospite della casa mandamentale o della casa circondariale. Il termine « carcere » non esiste più, secondo l'ordinamento penitenziario in esame. Li chiameremo in generale istituti.

Ebbene, il nuovo ordinamento è utopistico perché si prevedono non già soltanto il rinnovo e l'adeguamento di certi istituti, ma la creazione di diversi istituti — come vedremo di qui a un momento quando passeremo all'esame di quella parte del provvedimento — che non potranno essere realizzati; non potranno essere realizzati proprio per l'enorme costo che lo Stato dovrebbe sopportare e, viceversa, non è in grado di sopportare (oltre al tempo necessario per la realizzazione di istituti di questo genere).

Ma anche se riteniamo ciò realizzabile, allorché si fanno previsioni di affidamento ai centri di servizio sociale di delinquenti, i quali dovranno essere curati da questi centri, e quando si va ad esaminare — come vedremo — l'organico che lo stesso disegno di legge prevede per questi centri di assistenza sociale, si vedrà come questo affidamento o resterà una pura affermazione teorica o, se tradotto in pratica, non significherà affidamento al servizio sociale, ma solamente liberazione del detenuto, del delinquente, senza alcun controllo.

Evidentemente, quando si parla di edilizia carceraria, nessuno di noi si sentirà di contestare certe affermazioni e certi stati di necessità; ma è inconcepibile che nel 1974 esistano ancora carceri che per la generalità dei casi sono adattate in vecchi conventi, nei quali mancano del tutto i servizi igienici. Non possiamo ancora tollerare l'esistenza del « bugliolo » nelle celle di sicurezza!

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Esistono solo in sei carceri italiane.

PALUMBO. La ringrazio, onorevole sottosegretario, per questa precisazione che conferma i nostri rilievi.

REALE ORONZO, *Presidente della Commissione*. In altri tempi esistevano dappertutto.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ella la indicava come una regola, mentre è una sparuta eccezione.

REALE ORONZO, *Presidente della Commissione*. C'è stato un tempo in cui era una regola.

PALUMBO. Comunque sia, la ringrazio per le informazioni che ha voluto fornire al Parlamento. L'onorevole sottosegretario ci ha detto che vi sono soltanto sei istituti carcerari che si trovano in queste condizioni. Ma nella generalità dei casi, essendo questi istituti ricavati da vecchi conventi, non esiste riscaldamento, non vi è acqua corrente in tutte le celle, oppure non vi sono quei tali locali di soggiorno, parchi, o campi sportivi. Tutto questo è vero e potrà anche essere utile superarlo. Ma si tratta di vedere se è urgente e necessario; non si tratta di vedere se è utile o non è utile!

A proposito di carceri giudiziarie, vorrei portare a sua conoscenza — in quanto non credo che ella ne conosca l'esistenza — il fatto che vi sono città in cui si trovano in costruzione i nuovi stabilimenti carcerari. Tra queste vi è Salerno, il cui carcere è proprio ricavato da un vecchio convento al centro della città, rispetto al quale vi è difficoltà di accesso e dove perfino i detenuti devono giungere ammanettati e a piedi in quanto non può arrivarvi un mezzo meccanico. In queste condizioni il Ministero ha disposto la costruzione di un nuovo carcere; ebbene, sono 15 anni che il nuovo istituto è in costruzione e attualmente è stato ultimato un primo lotto mentre i rimanenti non sono stati nemmeno iniziati. Addirittura le imprese hanno abbandonato gli appalti e rinunciato alla cauzione, in quanto il costo dell'opera era di molto superiore al prezzo d'appalto. Come dicevo, il primo lotto di lavori è stato ultimato ma non è utilizzabile — ed ella non può saperlo in quanto non è competenza del suo Ministero, ma del genio civile — perché le tamponature, anche nei muri, sono fatte in mattoni forati.

Ora, è possibile, io dico, che nel 1974 si possa consentire un tale sperpero di denaro? Sono soldi gettati in un'opera che è inutilizzabile perché è fatta male. A questo proposito ho presentato un'interrogazione all'onorevole ministro dei lavori pubblici (il quale, ovviamente, non mi ha risposto) per sapere se questo fatto sia vero o no, per sapere cioè se il progetto prevedesse le tamponature in mattoni forati, ovvero se si sia trattato di un abuso della ditta appaltatrice, ed in che modo si intenda rimediare. Come ho detto, non ho avuto alcuna risposta.

Bisogna dunque dire che di certe necessità ci si è resi conto, che certi problemi sono

stati avviati a soluzione, ma che si sono poi verificati fatti per i quali non si è più giunti ad una conclusione.

Al disegno di legge al nostro esame sono state apportate in Commissione delle modificazioni che secondo il ministro ed il relatore sono marginali, mentre secondo noi sono sostanziali. È certamente sostanziale quella che riguarda le spese di mantenimento in carcere, che nel testo originario erano a carico dello Stato. Non si capiva perché il detenuto — dovendo lavorare, poiché il lavoro è un obbligo reciproco dello Stato e del detenuto, e dovendo essere remunerato secondo il contratto collettivo di lavoro (con quella tale piccola riduzione), avendo diritto agli assegni familiari ed alla conservazione del peculio, e così via — non dovesse poi pagare le spese di mantenimento in carcere. Se così fosse, vorrei sapere quale lavoratore non preferirebbe andare in galera! Il testo primitivo prevedeva che in galera il detenuto avrebbe lavorato (certamente con minor lena rispetto al lavoro svolto presso il privato), avrebbe guadagnato quanto guadagna l'onesto lavoratore esterno, avrebbe goduto così come questo degli assegni familiari, e non avrebbe pagato né l'alloggio né il cibo. Ma allora a tutti quanti converrebbe andare in galera! Questo significa incoraggiare la delinquenza!

Ma io vorrei domandare perché la Commissione ha soppresso il capo VI, che riguarda il rinvio dell'esecuzione delle pene. Il relatore ha detto che la soppressione è stata determinata dal fatto che non è questa la sede in cui collocare questo istituto; la sede adatta potrebbe essere quella del codice penale o del codice di procedura penale, ma certamente non l'ordinamento penitenziario.

Vorrei allora domandare come mai, mentre si ritiene che non sia questa la sede per differire l'esecuzione di una pena, si ritiene invece — nel capo VII — che sia questa la sede per modificare la pena, per snaturarla. In quel capo si prevedono infatti l'affidamento al servizio sociale (articolo 50), la semilibertà obbligatoria (articolo 52), la semilibertà facoltativa (articolo 53), la liberazione anticipata (articolo 57), la liberazione condizionale (articolo 58); e infine la remissione del debito delle spese di giustizia (articolo 61). In questo ordinamento, quindi, si prevede una modificazione, una snaturazione della pena, addirittura una soppressione dell'istituto della pena; ma come mai tutto questo deve trovare posto in questo ordinamento, mentre il differimento della pena deve trovarlo in altra sede?

Io credo che i motivi che hanno indotto a sopprimere il capo VI dell'ordinamento penitenziario al nostro esame dovrebbero sussistere, con maggiore ragione, in ordine al capo VII, che quindi dovrebbe trovar posto nel diritto sostantivo. Si tratta di modificare le pene, che, secondo questo provvedimento, non consistono più soltanto nella reclusione, nell'arresto, nella multa e nell'ammenda: vi sono in più l'affidamento al servizio sociale, la semilibertà obbligatoria, la semilibertà facoltativa, la liberazione anticipata e così via. Tutti istituti, questi, che non possono trovare posto in un ordinamento penitenziario, ma devono essere introdotti nel diritto sostanziale.

Dicevo poco fa che secondo noi questo progetto di legge è utopistico perché prevede la costruzione di innumerevoli istituti (o case, come vengono qui chiamati). Infatti, secondo le norme del titolo secondo (articoli da 63 a 93), noi dovremmo realizzare degli istituti di custodia preventiva che si distinguano in case mandamentali, presso le preture, e circondariali, presso i tribunali. Dovremmo poi avere gli istituti per l'esecuzione delle pene, che si dividono a loro volta in case per la pena dell'arresto e in case per la pena della reclusione. Senza poi parlare degli istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza, dei centri d'osservazione e degli istituti per infermi e minorati, dei quali non mi occuperò anche in considerazione del fatto che in ogni caso dovrebbero essere abbastanza pochi.

Limitando nondimeno l'esame agli istituti per la custodia preventiva ed a quelli per l'esecuzione delle pene, vorrei domandare all'onorevole ministro se ha fatto il conto di quanti istituti dovrebbero essere realizzati.

A parte le case mandamentali, che dovrebbero essere tante quante sono le preture (immaginatevi che numero!), prendiamo in esame le case circondariali: presso ogni tribunale dovrebbe essere istituita una casa per la custodia preventiva, una casa per scontare la pena dell'arresto ed un'altra ancora per scontare la pena della reclusione! Visto che oggi in Italia i tribunali sono 160, dovrebbero essere realizzati, solamente per la custodia, 480 istituti.

Ma, poi, questa distinzione tra case di arresto e case di reclusione corrisponde ad un concetto veramente sano? Non credo, perché, ad esempio, un individuo responsabile di omicidio colposo, uno cioè che delinquente non è, che non ha volontariamente infranto l'ordine sociale o violato un dovere giuridico, viene condannato alla reclusione e quindi sconterà la

pena insieme con il delinquente incallito detenuto per rapina, per estorsione o per tentato omicidio.

Viceversa, il delinquente incallito, condannato, dopo una innumerevole serie di precedenti penali, alla pena dell'arresto per aver guidato senza patente (mentre magari era diretto a commettere un gravissimo delitto), va quindi a scontare la sua pena con persone che sono responsabili di una qualsiasi contravvenzione punita con l'arresto. È questo il rispetto dei principi della Carta dell'ONU, onorevole sottosegretario? La Carta dell'ONU non dice questo, non dice che le categorie vanno raggruppate secondo la pena, ma secondo l'indole del reato. È cosa ben diversa. E allora non case di arresto e case di reclusione, ma case diverse a seconda delle categorie dei delinquenti. Solo una differenziazione di questo genere sarebbe spiegabile.

Per quanto riguarda l'istituzione dei centri di servizio sociale, dice il progetto di legge che presso ogni ufficio di sorveglianza è istituito un centro di servizio sociale; e la tabella allegata al disegno di legge prevede l'istituzione di 56 uffici di sorveglianza e quindi di 56 centri di servizio sociale, ai quali dovrebbero essere affidati quei detenuti che, per effetto di quella disposizione che abbiamo già esaminato in precedenza, dovrebbero continuare a scontare il resto della pena affidati a questo servizio sociale. Ebbene, per 56 centri di servizio sociale indicati nella tabella in cui sono raggruppati i 160 tribunali, qual è il personale che si mette a disposizione? È quello fissato dalla tabella B. Ora, la tabella B (l'onorevole sottosegretario la conosce certamente e il relatore, che non c'è, avrebbe dovuto conoscerla ancora meglio) prevede 18 posti per il personale dirigente (quindi non riguardano chi sta al Ministero o alla periferia), poi prevede 70 posti per il personale direttivo (e qualcuno di questi può capitare alla periferia presso le sedi di corte d'appello); 410 educatori per adulti della carriera di concetto e 370 assistenti sociali. Ora, il calcolo da fare è facilissimo. Tenuto conto di questo organico e tenuto conto che gli uffici sono 56, ad ogni ufficio in media spetteranno 3 educatori principali e 3 educatori; spetteranno 3 assistenti sociali principali e 3 assistenti sociali. Questo è tutto l'organico che viene messo a disposizione dei 56 centri di servizio sociale! E badate che secondo la tabella A i centri di servizio sociale non sono istituiti per ogni tribunale, ma per ogni gruppo di tribunali, nella maniera come poi sono ordinati. Facciamo il caso di Napoli. Il centro di Napoli comprende

4 circondari (equivalenti a 3 province): quelli dei tribunali di Napoli, Ariano Irpino, Avellino e Benevento. Dotazione: 3 assistenti sociali e 3 assistenti principali; in totale 6 persone. Quanti sarebbero i detenuti condannati da questi tribunali da affidarsi a 6 persone? È chiaro quindi che, quando noi affermiamo che certe cose sono irrealizzabili, diciamo la verità. Non potete certamente affidare per l'ultima volta della pena a 6 persone, non dico molto, ma almeno 2 mila detenuti, com'è nel caso di Napoli.

Ma poi come è fatta questa tabella B, onorevole sottosegretario? Per Salerno si prevedono i tribunali di Salerno, Sant'Angelo dei Lombardi e Vallo della Lucania. Non si prevede il tribunale di Sala Consilina, che fa parte della provincia di Salerno, e invece il tribunale di Sala Consilina ricade nella circoscrizione di Potenza. Con Salerno abbiamo il tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi, provincia di Avellino, che è più lontano da Salerno di quanto non siano Avellino e Benevento; prima di arrivare a Sant'Angelo dei Lombardi si passa per Avellino, Ariano e Benevento. Si scavalcano, cioè, il tribunale di Avellino, quello di Ariano, quello di Benevento, per arrivare a Sant'Angelo dei Lombardi; mentre il tribunale naturale di Sala Consilina, che fa parte della provincia di Salerno, del distretto della corte d'appello di Napoli, della giurisdizione della sezione di corte d'appello di Salerno, è trasferito ad un'altra provincia che fa parte di un altro distretto di corte d'appello, perché la corte d'appello di Potenza è diversa dalla corte d'appello di Napoli.

Qual è allora il criterio territoriale che ha guidato l'estensore di questa tabella? Ma è poi proprio il criterio territoriale che deve guidare l'estensore? o è altro criterio, vale a dire il criterio numerico dei delinquenti, il criterio quantitativo della delinquenza che si verifica nella zona? Solo questo poteva essere un criterio giusto da seguire!

Noi abbiamo detto che questo disegno di legge è lassista e permissivo, e lo riconfermiamo. Diciamo che non è vero quello che affermano il ministro e il relatore, che cioè questo provvedimento sia fatto in aderenza alle direttive dell'ONU e alle indicazioni di Strasburgo: non soltanto per quello che abbiamo già messo in risalto, ma anche per altre considerazioni.

Vi elencherò gli articoli di questo provvedimento che vanno oltre le decisioni dell'ONU e le direttive di Strasburgo: articolo 1, terzo comma; articolo 7, ultimo comma; articolo 8,

sesto comma; articolo 10, ottavo comma; articolo 11, secondo e terzo comma; articolo 16, primo comma; articolo 17, secondo e settimo comma; articolo 33, primo e secondo comma; articolo 40; articolo 44; articolo 45; articolo 50; articolo 53; articolo 56, primo comma. Essi contengono tutti norme che vanno oltre le direttive dell'ONU e le indicazioni di Strassburgo.

Allora ha ragione il ministro quando dice che questo disegno di legge è all'avanguardia: sì, è all'avanguardia, ma in che modo? All'avanguardia in senso permissivo, all'avanguardia in senso lassista. Perché quando si prevedono, in questo disegno di legge, delle concessioni che non solo non sono state previste da nessun'altra legislazione, ma non sono attuate presso nessuna nazione e presso nessun paese, e qualcuna di queste è addirittura in contrasto con le regole dell'ONU (come l'articolo 13, terzo comma, di questo ordinamento penitenziario al nostro esame), allora ciò vuol dire che noi vogliamo fare un qualcosa di più di quanto non abbiano fatto gli altri, un qualcosa di più di quello che dobbiamo fare. E che cosa facciamo? Il lassismo, incoraggiamo la delinquenza.

Quando infatti si prevede, in questo disegno di legge, la possibilità di contatti dei detenuti con l'ambiente esterno, e che un privato può accedere al carcere, come se si trattasse di un qualsiasi albergo nel quale può entrare chi vuole, ed è sufficiente l'autorizzazione del procuratore della Repubblica o del direttore del carcere perché chiunque possa entrarvi...

*PENNACCHINI, Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. E le pare poco?*

**PALUMBO.** Chiunque passi per educatore, chiunque abbia interesse a parlare e ad intrattenersi con i detenuti per studiare qualsiasi soluzione, anche di fuga, ha il diritto di accedere al carcere, purché si camuffi da educatore o da interessato alla rieducazione del detenuto.

Si hanno colloqui con i familiari, e con altri privati, segreti, senza controllo auditivo, ma solamente con il controllo visivo, così come si fa adesso per gli avvocati, soltanto per gli avvocati; ora è giusto che questo avvenga per gli avvocati; ma perché anche il colloquio con i familiari deve svolgersi senza la presenza di agenti? Che cosa significa tutto questo? Il ministro poi si meraviglia delle armi, delle pistole che si trovano nelle carceri e delle evasioni che si verificano: è logico che ciò sia una conseguenza di tutto

questo stato di cose. Ma, ancora peggio, si dà alla collettività dei detenuti la possibilità di avere determinate rappresentanze a certi fini; io qui non parlo dell'alimentazione dei detenuti stessi, ma, ad esempio, della biblioteca, del comitato per il collocamento al lavoro: tutto ciò è grave, perché la partecipazione dei detenuti sta a significare non già l'autodisciplina di cui parla il ministro, ma un rilassamento della disciplina carceraria, che farà sì che i detenuti finiscano con l'imporsi agli agenti di custodia e agli stessi direttori delle carceri.

Aggiungo, onorevoli colleghi, che in taluni casi le norme previste da questo ordinamento penitenziario sono addirittura preferenziali per i detenuti rispetto al cittadino onesto, a colui il quale non ha commesso delitti. È il caso degli assegni familiari. Mentre infatti il lavoratore onesto gode solamente degli assegni familiari, la famiglia del detenuto gode non soltanto degli assegni familiari, ai sensi dell'articolo 22, ma anche di sussidi particolari, ai sensi dell'articolo 44: sussidi che naturalmente la famiglia del lavoratore onesto non ha. E quando si prevede che il detenuto, lavorando, possa e debba, giustamente, accumulare il peculio, sul quale però decorrono gli interessi che devono essere corrisposti al lavoratore detenuto all'atto della sua dimissione dal carcere, si pone una norma non solo di enorme favore verso il detenuto stesso, ma anche di danno per l'amministrazione carceraria, perché quest'ultima non impiega il denaro del detenuto. L'amministrazione carceraria deve corrispondere gli interessi legali (nella misura cioè del 5 per cento), superiori quindi agli interessi che corrisponderebbe un istituto bancario (il 2 per cento), pur non potendo impiegare il denaro del detenuto.

Ancora più a favore del detenuto è la norma relativa al collocamento al lavoro. Vorrei che l'onorevole sottosegretario e gli onorevoli colleghi si rendessero conto di questa situazione. Il lavoratore che aspiri ad essere collocato al lavoro deve aspettare il suo turno presso l'ufficio di collocamento, turno che verrà quando verrà e il lavoratore avrà il lavoro quando appunto al lavoro lo avrà avviato la famosa commissione che siede presso gli uffici di collocamento. All'articolo 77 del presente disegno di legge si prevede invece la costituzione di un comitato che ha la funzione di andare a cercare il lavoro per i detenuti, con il fine certamente lodevole di reinserirlo nella società, ma in danno dei lavoratori onesti, perché i detenuti finiscono

con l'averne la preferenza sui lavoratori che non hanno commesso delitti e hanno rispettato sempre i loro obblighi di cittadini. Assisteremo dunque a questo assurdo: che l'individuo delinquente, che ha agito contro la società, è premiato ed è avviato al lavoro, mentre non è mandato al lavoro l'individuo che ha scrupolosamente osservato i suoi doveri di cittadino.

E che dire dell'introduzione dei sindacati nel carcere (anzi, scusate, nella casa)? Ci sono persino i sindacati, e dove ci sono i sindacati ci dovrebbe essere ordine. Ebbene, si prevede la partecipazione dei sindacati (sempre tramite quelle famose tre associazioni più rappresentative, cioè la CGIL, la CISL e la UIL) sia all'articolo 21 sia all'articolo 77. L'articolo 21 riguarda la mercede che i lavoratori devono ricevere per il lavoro che prestano. Se è scritto che devono essere remunerati secondo i contratti collettivi di lavoro e che una percentuale, se accumulano una determinata somma, deve essere data alla cassa di soccorso, quale sarebbe la funzione dei sindacati? La presenza dei sindacati sta a significare che il legislatore non ha fiducia nemmeno negli organi dello Stato. Se il comitato è composto da rappresentanti ministeriali, qual è la funzione dei sindacati? Onorevole sottosegretario, ella si rende conto della enormità di questa norma, la quale pone in dubbio la serietà e l'onestà degli organi ministeriali, cioè del Governo che ella rappresenta?

Una grande conquista, secondo il ministro, è la giurisdizionalizzazione dell'esecuzione delle pene. Senza dubbio è una grande conquista, ma il principio non è nuovo, non è stato stabilito per la prima volta con queste norme sull'ordinamento penitenziario. Il Parlamento ha già approvato norme di questo genere: al paragrafo 79 del disegno di legge n. 1489, concernente la delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, si legge testualmente « giurisdizionalizzazione dei provvedimenti concernenti la modificazione della esecuzione della pena e l'applicazione delle misure di sicurezza; garanzie del contraddittorio; effettivo giudizio sulla pericolosità; impugnabilità dei provvedimenti ». Tutto questo è stato già sancito dal Parlamento ed è demandato alle nuove norme del codice di procedura penale. Di fronte a tale decisione, come si fa a sottrarre, con una legge sull'ordinamento penitenziario, al codice di rito un complesso di norme che il Parlamento vuole siano inserite nel codice di procedura penale?

Il codice di procedura penale non è di là da venire: l'apposita commissione è stata insediata qualche giorno fa ed è costituita non solo dai rappresentanti del Parlamento, ma anche da membri di nomina ministeriale. Tra questi è notevole la partecipazione, disposta dal ministro, del giudice Ambrosini, cioè di quel giudice che era sottoposto a procedimento disciplinare e che l'altro ieri ha ricevuto la censura dal Consiglio superiore della magistratura.

Le censure al provvedimento al nostro esame sono tante e riguardano non aspetti marginali, ma la sostanza, la *ratio* dello stesso, postulando una diversa regolamentazione dell'ordinamento penitenziario. Vorrei concludere con un augurio per tutti. Cioè che le carceri o le case — come si vorranno chiamare questi istituti penitenziari — costituiscano veramente dei fortilizi civili, nei quali il recluso, che è venuto meno al suo dovere di cittadino, possa nel raccoglimento pensare al male che ha fatto e soprattutto alla società che lo attende redento per mezzo della pena che egli si è procurato e che la società gli ha dovuto imporre.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Cavaliere. Ne ha facoltà.

**CAVALIERE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, io non mi dolgo — come ha fatto il relatore, onorevole Felisetti — che il provvedimento sia stato portato all'esame dell'Assemblea, perché soltanto così si è resa possibile una discussione ampia, approfondita e responsabile su di un progetto di legge di grande importanza che innova profondamente l'ordinamento penitenziario ancora vigente e che può essere considerato un provvedimento di qualità dal momento che caratterizza il nuovo assetto politico e istituzionale del nostro paese.

È vero che la discussione avviene nell'indifferenza generale (sono assenti infatti tutti i membri della Commissione giustizia, compreso il relatore, il quale avrebbe il dovere di ascoltare il dibattito), tuttavia ritengo che essa resti pur sempre proficua.

Il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario giunge al nostro esame dopo molti anni di discussioni e di studi. Ciò significa che l'argomento — molto importante — è giunto in aula dopo un travagliato esame e con una formulazione abbastanza precisa che individua taluni aspetti della vita carceraria e della funzione della pena che non potevano essere ulteriormente dimenticati.

L'esame del provvedimento avviene quando è ancora viva l'impressione per i gravi fatti di Rebibbia, di *Regina Coeli*, di San Vitore, di Trieste, di Firenze, di Alessandria, quando ancora non è sopito lo sgomento per i morti che si sono avuti tra gli agenti di custodia e tra il personale insegnante e per l'episodio delle Murate, finora ricordato soltanto dal relatore.

Il disegno di legge arriva al nostro esame mentre l'opinione pubblica è assai preoccupata per la recrudescenza della delinquenza, per la sua sempre più pericolosa organizzazione. La delinquenza, infatti, è diventata addirittura feroce e non si trattiene di fronte ad alcun ostacolo, seminando vittime innocenti qualora taluno voglia opporsi alla sua violenza. Bisogna tener presenti tutti questi fatti per approfondire con serenità l'esame del disegno di legge in oggetto e per dare una formulazione che tranquillizzi tutti e metta lo Stato in condizione di assolvere il suo dovere di essere ossequiente alle norme costituzionali.

L'opinione pubblica esige tutti i provvedimenti che rendano più sicura la vita quotidiana del cittadino; esige che siano adottate le necessarie misure di prevenzione per scoraggiare la delinquenza ed evitare che i delitti aumentino vieppiù di giorno in giorno, diventando sempre più allarmanti; l'opinione pubblica esige che anche nell'esecuzione della pena siano adottate misure che abbiano efficacia di prevenzione e si risolvano in difesa della società.

Ecco perché ha torto il collega onorevole Palumbo che mi ha preceduto, quando sostiene che il presente disegno di legge non tiene conto della difesa della società: il presente disegno di legge attiene semplicemente all'esecuzione della pena, e si preoccupa di reinserire il delinquente nella società, di pervenire alla sua rieducazione per farne un cittadino onesto che non ricada più nei delitti commessi; anche in questo modo esso opera in difesa della società. Vedremo che le finalità del presente disegno di legge sono proprio queste, sempre che non si indulga a certa demagogia, sempre che si trovi il modo di rendere operanti le norme che in esso sono contenute e che andremo ad esaminare con la maggior brevità possibile.

Non è esatto sostenere che tutto quanto è accaduto, ed accade tuttora, nelle carceri, sia conseguenza dell'attuale legislazione e regolamentazione della vita carceraria. Non è esatto sostenere — come hanno fatto oratori al Senato ed anche in quest'aula — che le vio-

lenze, le distruzioni e le morti che sono state registrate nelle carceri sarebbero esclusivamente conseguenza dell'efferatezza delle pene: da taluni interventi sembra emergere addirittura questo. Gli episodi lamentati sarebbero conseguenza del carattere affittivo, persecutorio ed inumano delle pene. È bene ricordare, signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, che la legislazione attualmente in vigore, se è superata perché sono mutati i tempi, non merita però di essere deprecata ad ogni costo: non dobbiamo sforzarci di dileggiare comunque il nostro patrimonio giuridico, che ci è sempre stato invidiato. Le norme contenute nel codice penale, precisamente negli articoli dal 141 al 149 e nell'articolo 176, le norme del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena del 18 gennaio 1931, n. 787, e quelle della legge 9 maggio 1932 che prevede l'istituzione della cassa delle ammende, tutte queste sono norme che erano in parte il risultato del regime politico del periodo storico in cui vennero emanate ma che per altro, allora, erano molto avanzate.

Per brevità di tempo non voglio ricordare i commenti che sono stati fatti in tutto il mondo a queste norme; non voglio ricordare che anche nel dopoguerra queste norme da tanti paesi erano ritenute umane e rispondenti al dovere che ha lo Stato verso la società e verso coloro che infrangono la legge penale. Debbo ricordare che i consigli di patronato, oltre che la cassa delle ammende alla quale ho già fatto cenno, sono una realtà dell'ordinamento penitenziario del nostro paese. Non voglio nemmeno ricordare, onorevole sottosegretario, che il fenomeno della recidiva oggi, malgrado le norme che hanno reso più rispondenti ai tempi odierni le leggi sull'ordinamento penitenziario, è molto più preoccupante di quanto non lo fosse prima della guerra e anche nell'immediato dopoguerra; e ciò nonostante quello che è stato fatto, nonostante i nuovi indirizzi, le nuove disposizioni adottate per regolare la vita nelle carceri e per rendere più umana la pena per i detenuti. Questo è molto importante.

L'articolo 54 di questo disegno di legge, in tema di liberazione condizionale, ripete pedissequamente le parole contenute nell'articolo 176 del codice penale e cioè che la liberazione condizionale può essere concessa qualora il detenuto abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento. Ora i tempi sono mutati, questa è una realtà incontestabile; noi siamo fieri ed orgogliosi che i tempi siano mutati

come lo siamo del nostro sistema democratico. Ho detto che nell'articolo 54 del disegno di legge, sono riportate pedissequamente le parole dell'articolo 176 del nostro codice penale. Non diciamo allora che tutto dipende da quelle vecchie norme, anche perché così dicendo condanniamo noi stessi. Infatti, se quelle norme erano così disumane, se quelle norme erano capaci di provocare le distruzioni e le morti nelle carceri, perché non le abbiamo modificate? Il Parlamento italiano ha avuto trent'anni di tempo, e condannerebbe se stesso se condividesse il parere espresso da alcuni senatori e deputati e da certa stampa. Va corretto il sistema. Noi sosteniamo il progetto al nostro esame, pur con alcune osservazioni; ma non torna a vantaggio di nessuno disconoscere che la nostra legislazione è stata sempre all'altezza dei tempi e che ad essa hanno fatto riferimento i legislatori e gli studiosi dei paesi di quasi tutto il mondo civile.

Le cause di quanto accade sono diverse. Certo, vi è fermento, perché non si porta all'approvazione definitiva la modifica dell'ordinamento penitenziario. Certo, il fermento è dovuto anche all'attesa di questa modifica, perché se ne parla da oltre dieci anni e, negli ultimi quattro o cinque, molto più insistentemente; perché è stata data la sensazione che la riforma dovesse essere approvata da un giorno all'altro. Ma le cause sono a monte. Sono molte e ne voglio enumerare alcune. Innanzitutto, certa propaganda che viene fatta nel senso che il delinquente sarebbe vittima della società e dello Stato. Il delinquente, il quale, come ogni colpevole, è umanamente alla ricerca di giustificazioni e, per naturale tendenza, cerca di far ricadere sugli altri le sue colpe, si appiglia a questa specie di propaganda, si sente vittima dello Stato, delle leggi, di una società ingiusta, e si ribella proprio quando maggiormente ha torto, quanto più è stato efferato nella commissione dei delitti, quanto più va condannato. Certi atteggiamenti incoraggiano questa propaganda. Quando vi sono fermenti nelle carceri, compaiono sempre estremisti che, dall'esterno o dall'interno, fomentano le ribellioni. Gli estremisti appaiono dovunque, come a San Basilio, dove non avevano interessi per il problema delle case, come nelle scuole, come financo nelle carceri. Il concetto del condannato innocente, addirittura vittima della società e dello Stato può essere (diciamolo con tutto il rispetto) avvalorato anche da certi atteggiamenti del ministro di grazia e giustizia. Quando si vanno a fare le

conferenze stampa nel carcere modello di Rebibbia dopo che i detenuti hanno distrutto tutto (ella, onorevole Pennacchini, certamente conoscerà il rapporto del procuratore della Repubblica e saprà quanto è accaduto nel carcere-modello con l'introduzione del sistema «conviviale»), ecco che siamo direttamente colpevoli di quanto accade. Lasciamo stare l'ordinamento penitenziario attuale, lasciamo stare le leggi che vanno modificate secondo lo spirito della Costituzione. Noi ci rendiamo direttamente responsabili.

L'exasperazione per la lentezza dei giudizi è una delle cause più vere dei fermenti nelle carceri, delle rivolte. La colpa di chi è? Certamente è dell'ordinamento attuale. Certamente la colpa è un po' di tutti noi, che non abbiamo ancora apprestato gli strumenti perché l'imputato conosca nel più breve tempo possibile la sua sorte di condanna o di assoluzione; perché la carcerazione preventiva alle volte si rende insopportabile per la sua lunghezza, soprattutto ove si tenga presente che, malgrado il dettato della Costituzione per cui l'imputato è da presumersi innocente fino al momento dell'intervenuta condanna irrevocabile, anche l'attuale ordinamento riserva al detenuto imputato condizioni molto meno favorevoli di quelle riservate al condannato. Vorrei ricordare l'isolamento di cui si parla all'articolo 32, che si dice può essere protratto per tutto il tempo che il giudice ritenga opportuno. No, onorevoli colleghi! Bisognerebbe fissare un termine, perché alle volte detto isolamento, che è inumano, può venire protratto, non dico per dolosa volontà del giudice, ma per negligenza o per deplorabile perdita di tempo.

Ebbene, una ulteriore causa dei fermenti cui mi riferisco è costituita dal modo secondo il quale, alcune volte, si amministra l'istituto della grazia. È chiaro che in proposito non viene chiamato in causa il Presidente della Repubblica. Vengono chiamati in causa solamente coloro che o non fanno le proposte, o le fanno di un certo tipo. Si tenga presente che la nostra Costituzione prevede che la pena deve tendere alla rieducazione. L'istituto della grazia dovrebbe intervenire allorché un soggiorno in carcere significasse danno, significasse diseducazione, significasse punizione insopportabile per il condannato o per i suoi familiari. Ma la condanna stessa giunge quando l'individuo ha già compreso, quando si è emendato già da sé, quando ha capito il male che ha fatto; cade, cioè, dopo anni, quando magari l'interessato si è rifatta una vita, si è creata una famiglia. A questo punto

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

dovrebbe, immediatamente, scattare l'istituto della grazia.

Vorrei ricordare in questa sede alcuni casi che certamente non depongono in favore di un retto uso dell'istituto della grazia. Cerabino Raffaele era un procaccia postale, addetto alla distribuzione dei pacchi. Per gli invii contro-assegno riscuoteva la somma ad essi relativa: in due anni si è appropriato di meno di 200 mila lire. Dopo molti anni, arriva nei suoi confronti la condanna definitiva a due anni e tre mesi di reclusione, di cui due condonati. Nei lunghi anni del processo, l'interessato si era sposato, aveva avuto due figli, si era trovato un lavoro come rappresentante di una importante ditta. Ebbene, nei suoi confronti viene negata la possibilità di proporre domanda di grazia, avendo il giudice dato parere sfavorevole, ritenendo che il fatto sarebbe stato grave dal momento che il Cerabino non aveva scontato neppure un giorno di reclusione. Ma intanto la grazia viene concessa ad un tale Esposito Giovanni, condannato ad un anno e quattro mesi di reclusione più un anno di casa di lavoro per sfruttamento della prostituzione altrui, un reato fra i più obbrobriosi, certamente non spinto al delitto dallo smarrimento di un momento, dalla necessità di fare fronte ad un impellente bisogno, ma da depravazione d'animo, da volontà di non voler lavorare e di sfruttare il vizio altrui. Malgrado il parere sfavorevole, malgrado la gravità del reato, malgrado non avesse le necessità familiari dell'altro caso, dopo essere stato arrestato il 26 marzo 1974, il primo luglio, passati appena tre mesi, viene proposta e firmata la grazia.

Onorevole sottosegretario, questi esempi sono nocivi, suscitano disgusto nei cittadini, suscitano disgusto nel detenuto, nel condannato e sono diseducativi perché fanno perdere la fiducia nelle istituzioni e nei poteri dello Stato perché creano enormi danni e sono anche essi causa di fermenti.

A questo proposito vorrei dire che sto preparando una interpellanza proprio su questo specifico argomento perché la casistica è numerosa ed io prego di riferire al signor ministro questi episodi specifici: egli dovrebbe prestare maggiore attenzione quando gli vengono sottoposti provvedimenti di grazia. Stia bene attento perché forse egli inconsapevolmente commette delle enormi ingiustizie. Ed allora, non si venga a recriminare su quanto accade, e non si tenti di riversare la colpa esclusivamente sulla legislazione esistente o

su altri indirizzi politici superati che noi non condividiamo, anzi condanniamo!

Ciò premesso, ribadisco che la riforma era necessaria e indilazionabile, sia perché avevamo, come abbiamo ancora, il dovere di rendere attuale una norma della Costituzione e sia perché è dovere dello Stato preoccuparsi che il cittadino che abbia infranto la legge penale, venga trattato in un certo modo e venga rieducato in maniera che possa reinserirsi utilmente nella società. Quando la Costituzione prevede alcune istituzioni, quando detta alcuni doveri, gli stessi vanno attuati o, se non si vuole attuarli, bisogna avere il coraggio di modificarla oppure di abrogare certe norme. Dico ciò, per esempio, in riferimento al diritto di sciopero che non viene ancora regolamentato. Il Parlamento italiano non può essere permanentemente in difetto contro il dettato della Costituzione.

Veniamo all'articolo 27 il quale prescrive che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso d'umanità. Noi dobbiamo rendere operante questo dettato, come indubbiamente fa il disegno di legge al nostro esame. Quando infatti si prescrive che il detenuto alloggi in locali rispondenti ai requisiti dell'igiene, che sia vestito decentemente, che sia chiamato con il suo nome e cognome, che riceva un'assistenza sanitaria adeguata, che sia protetto nel suo lavoro, si rende certamente umana la pena.

Stiamo attenti, però, a non cadere nell'esagerazione e nella demagogia. E sì necessario, ai sensi dell'articolo 7, predisporre tutti i servizi perché l'igiene personale sia assicurata, magari più di quanto non lo fosse nelle abitazioni in cui i detenuti vivevano prima, spesso non tutte dotate dei necessari servizi; ma venire a dire che bisogna rispettare la libertà di fare il capellone, per esempio, mi sembra un'esagerazione. Volere che l'alimentazione sia sana, che sia adeguata, ai sensi dell'articolo 8, è applicare un principio giustissimo, che deve essere garantito; ma venire a dire — come si fa al primo comma dell'articolo 8 — che l'alimentazione deve essere sana e sufficiente e adeguata, oltre che all'età, al sesso ed allo stato di salute, anche alla stagione ed al clima significa fare della demagogia, perché non credo che il cittadino comune sia afflitto da preoccupazioni dietetiche anche in relazione al clima.

ACCREMAN. Sicché, scusi, ella darebbe lo zucchero anche al diabetico?

CAVALIERE. No, un momento: io ho premesso che è giusto che l'alimentazione sia sufficiente, sia adeguata; ma si tratta di norme, onorevoli colleghi, che ritengo superfluo, non dico ridicolo, codificare. Io credo che la maggior parte dei cittadini onesti non si preoccupino troppo di adeguare il cibo alla stagione. Sono esagerazioni che stonano.

Quanto al servizio sanitario, esso deve essere adeguato, deve essere assicurato con piena efficienza e con scrupolo. Ma non esageriamo, come si fa nell'articolo 10, quando si dice che il controllo medico, periodico, deve anche riferirsi all'idoneità ai lavori cui i detenuti sono addetti. Il cittadino che lavora non si preoccupa di questo: se si sente male va dal medico. Il detenuto che non si sente più in grado di fare un certo lavoro ha il diritto — e anche il dovere verso se stesso — di chiedere una visita; ma stabilire che i controlli debbano essere periodici per assicurare la sua idoneità al lavoro cui è addetto mi sembra eccessivo.

Che cosa dire della prescrizione di cui al n. 5) dell'articolo 38, a proposito della sanzione disciplinare della esclusione dalla attività in comune? Il medico deve visitare almeno una volta al giorno il detenuto escluso dalla attività in comune!

Sì, forse sono anche piccole cose, che possono far sorridere, però tutte queste piccole cose possono dare adito a discussioni, ad ingiuste lamentele, ad atteggiamenti che potrebbero mettere in pericolo la disciplina nelle carceri e dare all'esterno (perché anche di questo dobbiamo preoccuparci) un'impressione di lassismo che in realtà non esiste nell'attuale provvedimento. Potrebbe però sembrare il contrario e in questo modo si darebbe credito ad una certa propaganda che si oppone puramente e semplicemente alla approvazione del presente disegno di legge.

L'articolo 27 della nostra Costituzione stabilisce anche una seconda cosa, che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato. È una norma giusta ed umana, che il Parlamento deve attuare creando le condizioni per rieducare il condannato e reintrodurlo quindi nella società in modo che possa vivere da onesto cittadino.

Intanto però occorre fare una osservazione di carattere generale: la rieducazione (che, se non erro, fa parte dei principi della scuola positiva, che giustamente noi stiamo rivalutando) presuppone, oltre che la individualizzazione della pena attraverso la individualizzazione del trattamento, anche la indeterminazione della pena.

Se infatti viene accertato che, al termine della pena inflittagli dal giudice che lo ha condannato, un detenuto non è rieducato, cosa facciamo? Lo rimandiamo ugualmente nella società, non rispettando così l'obbligo della rieducazione?

Su questa strada potremmo andare molto lontano e dovremmo forse giungere addirittura ad accettare il principio secondo cui la pena deve essere determinata solo nel minimo, lasciando al giudice della esecuzione, cioè al magistrato di sorveglianza coadiuvato dagli specialisti, il compito di stabilire se in concreto il condannato si sia o meno riabilitato, sia o meno rieducato e possa quindi rientrare nella società.

Il delitto come antisocialità (questo dice la dottrina della scuola positiva italiana) e la antisocialità come derivata dal complesso delle condizioni fisiopsichiche del cittadino. Pertanto il trattamento ha lo scopo di eliminare il complesso delle condizioni fisio-psichiche, quindi sociali, che hanno indotto il cittadino ad infrangere la legge. A questo proposito tutto quanto è stabilito nel disegno di legge deve essere ritenuto positivo. Il lavoro, l'istruzione, le pratiche religiose, le attività culturali, lo sport sono tutti elementi adatti a rieducare il cittadino, unitamente a quelle cure di carattere medico che possono essere somministrate giornalmente. È assai utile l'opera del servizio sociale, la partecipazione del mondo esterno, affinché il condannato riacquisti il senso di certi valori, venga rieducato ad apprezzare la vita sociale, ad apprezzare il bene dell'onestà e quindi a reinserirsi di nuovo nella società, nella famiglia e nel mondo del lavoro. Gli assistenti volontari rappresentano una istituzione che condivido in pieno e che approvo. Mi sia concesso però di dire che bene ha fatto la Commissione nel proporre la soppressione dei permessi speciali per mantenere le relazioni umane. Certo il problema resta aperto, ma, almeno nelle condizioni attuali, questa disposizione andava eliminata e mi auguro che la Camera sia di parere conforme a quello della Commissione. Questo per tutti i pericoli insiti nell'introduzione di questi permessi, che creerebbero una disparità di trattamento tra detenuti sposati e detenuti che non lo sono, con tutti i pericoli che potrebbero derivare alla società durante quei giorni di permesso.

Ritengo assai qualificanti le norme che prevedono l'introduzione di alcune misure alternative alla detenzione. Devo però in merito dissentire dalla impostazione che è stata data a questo problema. Dissento cioè dall'in-

troduzione del regime di semilibertà, della liberazione anticipata e delle licenze agli internati. Credo, cioè, che l'unica misura alternativa alla detenzione possa e debba essere l'affidamento in prova al servizio sociale e il rendere più possibile l'applicazione della liberazione condizionale, beninteso con alcune modifiche.

Intanto vorrei richiamare l'attenzione sul requisito, già previsto dall'articolo 176 del codice penale vigente, che si richiede nell'articolo 58 per concedere la liberazione condizionale, cioè che il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento. Ravvedimento non è rieducazione: il ravvedimento può aversi anche se non si è avuta la piena rieducazione.

Accenno soltanto a questo argomento, direi che lancia soltanto l'idea senza approfondire il problema; debbo però sottolineare che non è giusto che, una volta accertato che il condannato, per il suo comportamento, possa ritenersi sicuramente ravveduto, la liberazione condizionale, accertata l'esigenza delle condizioni che la consigliano, deve essere concessa. Sarebbe come dire che il giudice, accertata l'innocenza dell'imputato, può assolverlo. Questo non è possibile, non dovrebbe essere consentito: tra i tanti emendamenti io proporrò appunto questo all'articolo 58.

Sono contrario all'introduzione della liberazione anticipata e del regime di semilibertà perché è evidente che o ricorrono i requisiti e le condizioni per l'affidamento al servizio sociale, oppure non può essere consentito che si goda di altri benefici e di altri istituti che finiscono — e lo sono in effetti — per essere in contrasto con i principi dell'affidamento e della fiducia che si deve avere nella possibilità del condannato di rieducarsi e di inserirsi nella vita sociale.

Richiamo l'attenzione dell'onorevole rappresentante del Governo e della Camera sulle condizioni per la concessione della semilibertà. La semilibertà è concessa se non si sia potuto concedere l'affidamento in prova al servizio sociale e dopo che si sia scontata metà della pena.

Ma allora, valorizziamo l'istituto della liberazione condizionale, con alcuni correttivi, cioè rendendo possibile la liberazione condizionale per qualsiasi condanna, indipendentemente dalla gravità della condanna stessa, eliminando quel minimo di trenta mesi che deve avere scontato il detenuto per poter aspirare alla concessione della liberazione condizionale. Stabiliamo che il detenuto il

quale scontato almeno metà della pena (aumentata se ci troviamo di fronte alla recidiva) e abbia dato prove effettive, sicure, di ravvedimento, deve avere la liberazione condizionale. Eliminiamo così le incertezze, ed anche i pericoli che derivano dal regime di semilibertà. Noi — come è stato già detto — abbiamo un organico degli assistenti sociali che, così com'è previsto dal presente disegno di legge, è assolutamente insufficiente. Quante delusioni, onorevole sottosegretario, avremo nell'applicazione di questa legge! Ed io mi preoccupo di ciò, perché saranno proprio le delusioni ad essere strumentalizzate per il ritorno a certe forme clamorose di protesta e di rivolta.

Abbiamo pochi assistenti sociali: e come volete che questi, oltre ad attendere alle loro funzioni, per osservare che la libertà vigilata venga rispettata da alcuni personaggi, oltre ad espletare il compito di seguire i condannati ammessi all'affidamento al servizio sociale, possano seguire anche i condannati in condizione di semilibertà, quando cioè essi, senza la vigilanza, possono rappresentare un serio pericolo per la società?

Lo stesso si potrebbe dire per le licenze e per la liberazione anticipata. Si tratta di istituti di cui si può fare a meno. Se il detenuto infatti si mostra meritevole, se egli avrà dimostrato di aver tratto degli insegnamenti salutari dall'espiazione della pena e di avere tutti i requisiti per rientrare nella società, nella famiglia, nel mondo del lavoro, potrà beneficiare della liberazione condizionale, una volta scontata metà della pena. Il detenuto deve tendere a questo beneficio maggiore e non incorrere nel pericolo di essere sviato con concessioni che potrebbero essere in contrasto con le finalità che noi ci proponiamo con il presente disegno di legge.

Vorrei fare poi soltanto qualche osservazione sui compiti del magistrato di sorveglianza. Concordo sull'istituzione degli uffici di sorveglianza e delle sezioni di sorveglianza; presenterò però un emendamento affinché sia eliminata una deficienza che si nota nella tabella delle sedi e giurisdizioni degli uffici di sorveglianza. Una delle sedi è, ad esempio, Lucera, con i tribunali di Lucera e di Foggia. A questo proposito vorrei far considerare che tutti quelli che devono recarsi a Lucera devono raggiungere prima Foggia, percorrendo alle volte 100 chilometri, e poi portarsi a Lucera: si comprende quanto danno derivi ai cittadini che hanno bisogno di rivolgersi agli uffici di sorveglianza e quanto disagio venga agli avvocati che sono chia-

mati a svolgere le loro funzioni presso tali uffici. Desidero semplicemente fare osservare che, con gli istituti che si sono introdotti, la fase dell'esecuzione della pena è diventata importantissima, sotto certi aspetti addirittura più importante della fase del giudizio. Non si può prevedere, come nel presente disegno di legge, che contro provvedimenti importanti del giudice di sorveglianza o delle sezioni di sorveglianza si possa fare ricorso alla Corte di cassazione semplicemente per violazione di legge e non nel merito. Mi auguro che si ritorni al testo approvato dal Senato, per cui tutti i provvedimenti siano ritenuti di competenza del magistrato di sorveglianza o degli uffici di sorveglianza, che sono assistiti da tecnici, da specialisti. In sede di appello, le sezioni di sorveglianza competenti per territorio dovranno occuparsi nel merito dei fatti su cui ha deciso il magistrato di sorveglianza e contro le decisioni delle sezioni di sorveglianza il ricorso sarà ammissibile solamente per i motivi previsti dal disegno di legge.

Credo che tali correttivi sarebbero soddisfacenti, anche nel caso si introduca un nuovo grado di giudizio nella fase dell'esecuzione delle pene. Come ho detto, i provvedimenti previsti nella fase dell'esecuzione delle pene sono molto importanti e possono interessare molto di più della stessa sentenza.

Desidero inoltre esprimere il mio plauso perché nel disegno di legge non si sono dimenticate le vittime del delinquente, di colui che ha infranto la legge. Mi riferisco all'istituzione, prevista dall'articolo 73 del provvedimento della cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto, le quali, a volte, hanno più bisogno di assistenza delle famiglie del detenuto e del detenuto stesso. Mi auguro che con il passare del tempo, con l'esperienza, si possa trovare il modo di rendere veramente efficiente il funzionamento della cassa in questione.

Le finalità del provvedimento in esame vanno condivise, ma occorre eliminare certe esagerazioni, come quegli istituti che finiscono per essere in contrasto con il fine di una vera rieducazione del condannato e finiscono per essere in contrasto con la sicurezza sociale. Auspico che la complessità delle innovazioni, la complessità delle istituzioni previste, la complessità del lavoro e degli interventi, che occorre esplicitare per rendere operante il disegno di legge, non trovi un ostacolo nell'insufficienza dei mezzi a disposizione. Ci si è incamminati sulla strada della rieducazione: bisognerà percorrerla fino in

fondo, rivedendo l'organico del personale addetto ed anche quello dei magistrati. Non vorrei infatti che, designando i magistrati per il nuovo processo del lavoro, designando i magistrati per le sezioni di sorveglianza, ne venga a patire la fase dell'istruttoria e quella del giudizio.

Io mi preoccupo, per esempio, quando leggo all'articolo 88, che sono previsti ben sette anni per l'attuazione del ruolo del personale. Non ci rendiamo conto delle aspettative di un mondo che, già di per se stesso, è irrequieto? Se faremo passare molto tempo prima di arrivare all'attuazione di determinati provvedimenti, susciteremo proteste e ribellioni ancor più gravi di quelle fin qui registrate, e che potrebbero farci pentire di aver portato avanti con tanta ambizione, ma anche con tanto impegno, una riforma che qualifica il Parlamento italiano e lo spirito nuovo della Costituzione, impostata su principi di democrazia e di libertà.

#### Sostituzione di un deputato.

**PRESIDENTE.** Dovendosi procedere alla sostituzione dell'onorevole Salvatore Cottoni, la Giunta delle elezioni, nella seduta del 25 settembre 1974 - a' termini degli articoli 81 e 86 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati - ha accertato che il candidato Umberto Genovesi segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella lista n. 5 (partito socialista democratico italiano) per il collegio XXX (Cagliari).

Do atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo quindi l'onorevole Umberto Genovesi deputato per il collegio XXX (Cagliari).

Si intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami.

#### Si riprende la discussione.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Stefanelli. Ne ha facoltà.

**STEFANELLI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la disarmante cronaca delle rivolte che da anni, con drammatica periodicità, vanno segnando di violenza e spesso di sangue la vita dei carceri italiani, a sintomatologia di una situazione che vi è giunta ormai al limite dello sfacelo; le proposte di innovazioni

al regolamento carcerario formulate dal 1947 in poi da ben 3 Commissioni parlamentari; l'insabbiamento di almeno tre progetti di legge presentati nelle precedenti legislature; i dilatori rinvii subiti dal progetto di riforma in discussione dall'una all'altra legislatura e la conseguente crescente esasperazione nell'animo dei detenuti che si attendono un alleviamento del regime loro imposto dal vecchio sistema tuttora in vigore; tutto questo avrebbe potuto indurci a pensare che — quanto meno nel testo approvato dal Senato nel 1973 — la riforma avrebbe trovato via facile in questo ramo del Parlamento così da essere rapidamente varata.

Il fatto è che, però, il rinnovamento, la democratizzazione delle strutture da un lato appaiono più che mai, soprattutto alla luce delle recenti esperienze, come una condizione necessaria per l'adeguamento delle istituzioni alla crescita civile del paese e per impedire remore e resistenze all'attuazione delle riforme economiche e sociali profondamente necessarie, oltre che per tagliare la strada a qualsiasi tentativo di aggregazione di forze che incoraggino o coprano tentazioni eversive e autoritarie; viceversa, e dall'altro lato, qualsiasi seppure parziale e lacunoso tentativo di riforma incontra resistenze accanite e palesi o, comunque sia, striscianti opposizioni pronte a bloccare o rinviare o, nel migliore dei casi, a svuotare dei contenuti più progressivi ogni progetto di modificazione delle strutture più arcaiche ed arretrate della nostra società.

Profondamente consapevoli di questa situazione e vivamente preoccupati del divario sempre maggiore tra domanda di democratizzazione delle istituzioni e congelamento di troppe strutture dello Stato al periodo precostituzionale, abbiamo agito come richiamo e stimolo sul Parlamento per una più rapida conclusione della procedura di approvazione del progetto, che è poi quanto viene richiesto dalla pubblica opinione e persino dai detenuti negli incontri che questi ultimi hanno avuto con le autorità giudiziarie e ministeriali impegnate nei tentativi di riportare nelle carceri una certa contingente normalità. Nello stesso tempo, dinanzi all'inadeguatezza, per alcuni aspetti, del progetto in quanto a corrispondenza al dettato costituzionale e dinanzi alle mutate concezioni della criminalità quale fenomeno sociale e della sua terapia quale compito statale, abbiamo ritenuto di opporci fermamente alle proposte di modifiche peggiorative e ci siamo fatti carico — noi stessi — di una serie (non numerosa ma qualificata) di emendamenti migliorativi.

In sostanza, abbiamo inteso ed intendiamo spronare la discussione e l'approvazione del progetto e insieme impedire che l'attesa riforma — se mutilata delle maggiori innovazioni e inquinata da interventi contraddittori — attuata che sia, costituisca poi un ostacolo maggiore ad ogni ulteriore iniziativa riformatrice e dia occasione a nuove e più gravi tensioni.

Ciò non vuol dire, evidentemente, esaltare in maniera esclusivistica il ruolo della nostra parte politica, ma semplicemente chiarire il nostro punto di vista, nel pieno e non sottaciabile riconoscimento dell'apporto positivo di altri gruppi politici, con i quali abbiamo inteso un utile dibattito ed un franco confronto di posizioni.

Cosicché, dinanzi alla inqualificabile manovra dilatoria del gruppo del MSI-destra nazionale — che, trascinando con sé anche quello liberale, ha ritardato quasi di un anno l'approvazione della riforma con l'opporci a che il disegno in esame venisse discusso dalla Commissione giustizia in sede legislativa — siamo riusciti a portare in aula il testo rielaborato in tempi relativamente brevi, se si tiene conto delle interruzioni del lavoro parlamentare per le note vicende politiche del paese e della mole di lavoro che fortemente impegna in questa legislatura la Commissione in parola.

Il riferimento ad un testo rielaborato rispetto a quello invariato dal Senato non è infondato, dal momento che, purtroppo, la stessa maggioranza si è fatta portatrice di alcune proposte emendative che hanno teso alla soppressione di alcuni istituti avanzati (licenze periodiche ai reclusi da concedersi in ben circoscritte situazioni), alla reintroduzione di prescrizioni arretrate ed in contrasto con i principi sanciti dallo stesso testo in discussione (accollo delle spese di detenzione al recluso), alla dilatazione troppo genericamente prevista dei poteri del ministro di grazia e giustizia in caso di disordini con conseguenti confusioni — o, peggio, contrasti — tra il potere esecutivo e quello giudiziario.

Per quanto si è già detto, non è dato meravigliarsi di questi ripensamenti, giacché, nella odierna situazione politica del nostro paese, troppo spesso è dato di constatare — allorché si tratta di porre finalmente in essere effettivi e reali interventi legislativi — il rapido passaggio da adesioni di principio a programmi ideali e da aperture verbali a impostazioni riformatrici, al conformismo, alla pigritia conservatrice o, addirittura, all'immobilismo.

Del resto, il valore di questo confronto di posizioni in aula consiste proprio nella nuova occasione che esso offre di reciproci chiarimenti tra tutte le forze dell'arco democratico sulle questioni non ancora unanimemente risolte, anche sulla base di nuove formulazioni rispetto a quelle adottate dal Senato e da alcuni gruppi non condivise.

E del tutto ovvio, e siamo proprio noi comunisti a rifiutare un discorso astratto, che si debba tenere nel giusto conto l'attuale situazione nella quale versa il paese, gli attacchi quotidiani delle forze eversive di destra all'ordine pubblico e alle stesse istituzioni democratiche, il diffondersi e manifestarsi in forme nuove e più pericolose che per il passato del fenomeno delinquenziale.

Non siamo, perciò, per soluzioni che, anche se costituiscono il punto di arrivo del dibattito scientifico, siano slegate dalla realtà sociale e culturale del paese. Siamo, però, per soluzioni che, in coerenza con il dettato costituzionale, ci facciano percorrere nuove strade rispetto a quelle del passato. E questo, perché non abbiamo dubbi che proprio i gravissimi ritardi, le conclusioni parziali o corporative, hanno finito non solo per rendere sempre meno funzionante la macchina statale, ma per determinare costi economici, sociali ed umani sempre più gravosi che adesso si vorrebbero scaricare sulle classi lavoratrici.

E dovuto trascorrere quasi un trentennio dall'approvazione dell'articolo 27 della Costituzione — che assume a fondamento del sistema penitenziario i concetti dell'umanità e della rieducazione — perché finalmente si potesse giungere a questa proposta, che non è la riforma moderna ed avanzata di ampio respiro culturale e scientifico che avremmo voluto, ma è tuttavia un nuovo strumento per la pronta eliminazione di inutili sofferenze e per la rapida soppressione di misure aspre e disumane che hanno prodotto delinquenza e frustrazione anziché recupero.

Sino ad ora — e parecchi problemi, per molti versi, resteranno tuttavia aperti anche dopo l'approvazione di questo disegno di legge — reclusione più segregazione hanno fornito il modello ideale dell'esecuzione penale attraverso il meccanismo coercitivo, elaborato nel lontano 1931 dal guardasigilli Rocco a difesa dello Stato autoritario e fascista del tempo.

Secondo quella visione arretrata ed incivile, il carcere era inteso come luogo di mortificazione e degradazione, destinato ad una popolazione da combattere ed annientare più che da rieducare e risocializzare, secondo l'im-

postazione dell'autoritarismo fascista, che qui si traduceva nell'esasperazione del carattere castigatorio della pena e nella accentuazione delle regole più crudelmente ed inutilmente afflittive del trattamento carcerario.

In breve, i punti più qualificanti, o meglio più squalificanti, della normativa di quel tempo, tuttora in vigore, sono: la rigidissima separazione tra il mondo carcerario e quello esterno, attraverso pesanti limitazioni ai tradizionali canali di comunicazione (visite, colloqui, letture, corrispondenza); la limitazione coercitiva delle attività consentite (lavoro praticamente non retribuito, istruzione secondo l'ideologia del regime, obbligatorietà di pratica della religione cattolica); la previsione di ben 49 tipi di infrazioni disciplinari (trascuratezza nella pulizia, riposo sul letto di giorno, canti, giochi, reclami collettivi) applicate con assoluta discrezionalità dal direttore del carcere; sistema delle punizioni (ammonizione, privazione del passeggio in comune, cella di isolamento a pane e acqua, letto di contenzione, divieti di acquisti allo spaccio, di fumare, di avere qualsiasi forma di contatto esterno); infine, l'assoluta subordinazione gerarchica delle guardie carcerarie sul modello dei corpi militari.

Per non dire, poi, che la relazione ministeriale al regolamento del 1931 testualmente giustificava il divieto di trattenimenti concertistici assumendo che la musica doveva restare riservata « al cittadino che vive vita onesta o libera ed essere interdetta a chi l'emenda deve conseguire attraverso l'esecuzione della pena ». Ed a proposito dell'obbligo di chiamare i detenuti con il numero di matricola, in luogo che con il loro nome e cognome, precisava che « la soppressione della personalità del detenuto, che si concreta nella sostituzione del numero di matricola al cognome, è tra le conseguenze del regime carcerario che più recano dolore all'animo dei condannati; al nome sono legati tutti i ricordi personali, i dolori e le gioie della famiglia, il passato e l'avvenire ».

Proprio da questa visione repressiva e disgregatrice della personalità, da questo coacervo di norme arretrate e contrarie ad ogni recupero, è tuttora governato il nostro sistema penitenziario, soltanto marginalmente ed episodicamente toccato nei suoi aspetti più aberranti da alcune circolari ministeriali che, con il ministro Zoli nel 1951, raccomandavano limitazioni alla durata dell'isolamento e suggerivano la restituzione dei cadaveri dei detenuti alle famiglie; con il ministro Moro nel

1956 sollecitavano l'« acquisizione della conoscenza della personalità del condannato »; con il ministro Oronzo Reale nel 1964 autorizzavano la corrispondenza epistolare con l'esterno per due volte alla settimana; con il ministro Gava nel 1970 disponevano, in linea di principio, l'introduzione della stampa politica con esclusione, però, degli « scritti atti a turbare l'ordine, la disciplina, la sicurezza ».

I risultati di questo tipo di amministrazione della giustizia sono noti a tutti.

Le prigioni sono diventate, sempre più, vere e proprie scuole di criminalità: chi vi entra una volta, anziché essere recuperato, nella maggior parte dei casi — secondo le statistiche — diventa un recidivo od un abituale delitto.

La barriera del silenzio, che ha sempre isolato il carcere, è stata rotta da proteste, denunce, scioperi della fame, rivolte e persino suicidi. Si è parlato di ben 79 rivolte carcerarie nel periodo che va dal gennaio 1971 all'agosto 1972; la rivista *Panorama* ha elencato 15 suicidi e 13 tentati suicidi di detenuti solo nel 1970, senza potere fare riferimento ad altri suicidi archiviati come « incidenti ». Tra l'altro, questo stato di cose è divenuto sempre più insostenibile ed antisociale non soltanto con riferimento all'evoluzione e modifica della concezione tradizionale della pena, ma anche con riguardo al tipo di popolazione carceraria. Si tratta di circa 300 mila presenze all'anno, delle quali circa 250 mila non superano un periodo di detenzione maggiore di tre mesi.

Da questi dati comunicati dal ministro onorevole Zagari derivano due considerazioni: in primo luogo, che le misure detentive colpiscono in maggioranza coloro che si rendono responsabili di reati non gravi. Viceversa, altri comportamenti che — come di recente ha riconosciuto lo stesso ministro nella relazione sull'amministrazione penitenziaria — costituiscono un effettivo « attentato alla difesa sociale, alla salute pubblica, al patrimonio collettivo, sono sanzionati con pene, perlopiù pecuniarie, del tutto sproporzionate alla loro effettiva gravità sociale ». Il problema è, per questo verso, di accogliere i suggerimenti della commissione dell'ONU per la prevenzione del delitto ed il trattamento dei criminali, nel senso che, visto che la detenzione non raggiunge risultati proporzionali ai suoi costi individuali e sociali e che procura un danno ingente all'individuo e alla famiglia, le pene detentive costituiscano l'estremo rimedio a cui fare ricorso solo nei confronti dei reati di par-

ticolare gravità ovvero dei delinquenti portatori di una carica di pericolosità sociale, e, sulla base anche delle esperienze già realizzate in numerosi paesi europei ed extra-europei, vengano previste possibili misure alternative alla detenzione, profondamente articolate in relazione al tipo di reato ed alla personalità del condannato. Il che produrrebbe una verticale riduzione del numero dei detenuti. Cosicché il carcere, destinato ad un più ridotto numero di soggetti, potrebbe finalmente assumere caratteristiche organizzative e di trattamento definite e specializzate. In secondo luogo, che il trattamento da praticare deve tener conto di questa complessa situazione e deve essere coerentemente orientato verso il recupero e il reinserimento sociale di tutti i detenuti, con particolare riferimento a quelle migliaia che, privati della libertà per lievi reati, sino ad ora sono stati annientati ed oggettivati.

Siamo in ritardo rispetto non soltanto, alle citate prescrizioni dell'ONU, ma persino rispetto alla risoluzione approvata da questa organizzazione il 30 agosto 1955, con la quale si insisteva soprattutto sullo scopo riabilitativo del trattamento penitenziario.

Siamo, altresì, in ritardo rispetto al documento del Consiglio di Europa del gennaio 1973, nel quale, in 94 articoli si elencano le condizioni minime che gli Stati membri dovrebbero adottare per uniformare a livello europeo il trattamento carcerario, secondo i criteri generalmente oggi accolti. In quel documento, il detenuto è considerato un cittadino con diritti inalienabili avente diritto a rispetto della sua dignità sociale; il carcere è ritenuto un servizio sociale; il trattamento non deve mettere l'accento « sulla esclusione del detenuto dalla collettività » ma deve invece riaffermare « la continuità della appartenenza ad essa »; i cardini della rieducazione e del recupero sono l'assistenza medico-sociale, l'istruzione scolastica e professionale, il lavoro quotidiano retribuito; il personale carcerario deve essere accuratamente selezionato; lo scopo dell'intervento giudiziario sarà raggiunto solo, come letteralmente si afferma, « se il periodo di reclusione servirà per ridare al reo, al suo rientro nella società, non solo la volontà ma anche la possibilità di condurre un'esistenza indipendente nel pieno rispetto della legge ».

Abbiamo enucleato — seppure rapidissimamente e per cenni come i limiti di tempo ci consentono — la vigente disciplina delle istituzioni penitenziarie in Italia, ed abbiamo richiamato orientamenti europei e mondiali,

non solo per sottolineare la validità del precepto costituzionale e levare ancora una volta una forte denuncia contro sistemi ed istituzioni che creano pregiudizievoli divaricazioni tra Stato e società italiana e, ancora, tra il nostro paese e quelli della Comunità europea, ma anche per valutare con maggiore sicurezza i momenti innovatori del disegno di legge e quelli di odiosa continuità con l'ordinamento del 1931.

Senza dubbio, il testo in discussione ha una sua indiscutibile concretezza, in quanto apre nuovi spazi alla dignità del detenuto ed alla umanizzazione della pena e presenta profili ed aspetti degni di positiva considerazione.

Esso proclama la volontà di attuare, finalmente, i principi costituzionali, stabilisce che la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione, introduce i centri di osservazione per l'esame della personalità del detenuto — così prescrivendo un trattamento scientifico e personalizzato — prevede gli istituti della liberazione anticipata e condizionale, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della semilibertà, delle licenze, che costituiscono forme alternative di esecuzione della pena rispetto alla detenzione nel carcere. Anche se proprio in questo nevralgico settore la maggioranza ha imposto negativi tagli al testo del Senato, con la conseguenza della notevole riduzione delle possibilità di riaggancio — in ben prefissate situazioni e con tutte le cautele del caso — dell'internato al mondo esterno.

Altra indiscutibile innovazione è l'accoglimento del principio della giurisdizionalizzazione nella esecuzione della pena e l'attribuzione dei compiti di vigilanza sulla vita dei carcerati al magistrato di sorveglianza. Questo vorrà dire che il detenuto non si sentirà più alla mercé di nessuno ed imparerà, anche nel carcere, ad avere fiducia nella giustizia e nelle istituzioni.

Positivamente sono regolati i colloqui, le letture, la corrispondenza, sono vietate le violenze, la cella di punizione ed il letto di contenzione, è prevista la facoltà dell'intervento del medico di fiducia.

Tuttavia, il segno delle resistenze passate e presenti è in alcune lacune di fondo del disegno che, se non colmate con modifiche in aula, o, per quanto riguarda il personale di custodia, l'edilizia carceraria, il personale di concetto, il finanziamento della legge con successivi urgenti interventi legislativi, rischiano di compromettere la realizzazione del nuovo

ordinamento e di alimentare nuove e più pericolose contraddizioni e tensioni.

Innanzitutto, è di primaria e decisiva importanza l'organizzazione ed il reclutamento delle guardie carcerarie. Non avrebbe senso, o potrebbe non averlo, il garantire formalmente ai detenuti nuovi diritti quando ne fossero privi coloro che sono direttamente chiamati a farli rispettare ed osservare.

Si deve ricordare, infatti, l'anacronistica e precaria situazione degli agenti di custodia: in base ad un macchinoso regolamento del 1937 essi sono sottoposti alla subordinazione gerarchica propria dei corpi militari, a severissime ed assurde norme disciplinari, ad umilianti costrizioni di vita all'interno degli stabilimenti di pena, a trattamenti economici insufficienti, in una parola ad una condizione che ricalca molto da vicino quella dei detenuti e ne fa degli esclusi alla stessa stregua di questi ultimi, con i medesimi problemi di emarginazione e di adattamento alla vita sociale propri dei reclusi. Evidentemente questo stato di fatto non è casuale, ma è servito a creare un certo tipo di disciplina legato all'asprezza dei rapporti tra agenti e detenuti.

Sullo stesso versante si trova la questione della acquisizione di nuovo personale specializzato e dell'inserimento proficuo nel nuovo sistema del personale già alle dipendenze del Ministero. Negli interventi del ministro, nella stessa normativa in discussione si è riconosciuta la necessità dell'acquisizione di nuovo personale scientificamente dotato e portatore di esperienze nuove. Il fatto è, però, che con l'articolo 88 si fa slittare la istituzione dei ruoli al 1980, e, laddove non dovessero intervenire modifiche, si opera nel concreto per la stagnazione di situazioni in assoluta ed evidente contrapposizione rispetto alle innovazioni che andiamo ad introdurre.

Le denunciate insufficienze e contraddizioni della riforma, quando non fossero superate subito in questa sede o non dessero luogo a correlative adeguate riforme, con particolare riferimento a quella del corpo degli agenti, ci obbligano purtroppo a prevedere che il mondo carcerario ancora per tempi lunghi continuerà ad essere teatro di agitazioni e quindi di misure coercitive, ancora una volta giustificate da cause di forza maggiore. Analoghe perplessità debbono manifestarsi di fronte all'atteggiamento assunto dalla maggioranza in ordine alle spese per l'esecuzione delle pene. Sul presupposto dell'acquisizione del principio del carcere come servizio sociale, in rifer-

ma dell'attuale ordinamento, il Senato aveva abolito la iniqua ed infruttuosa persecuzione di chi, liberato dal carcere, trova forti impacci ad inserirsi nella attività produttiva e, per di più, è soggetto a esecuzioni e pignoramenti per il pagamento delle spese di detenzione ed aveva fissato che le spese della custodia sono a carico dello Stato. La materia è stata diversamente trattata dalla maggioranza in questo ramo del Parlamento, ed è stato reintrodotta il criterio della onerosità dell'esecuzione, con eccezione soltanto dei casi di indigenza. A prescindere dallo stacco che questo creerebbe rispetto alle carte dell'ONU e del Consiglio d'Europa, rimane il fatto che ancora una volta resterebbe il contrasto con gli interessi generali del reinserimento del liberato nella società e si darebbe il via a lunghe procedure esecutive, per lo più improduttive, che terrebbero impegnato in questo settore personale giudiziario che altrimenti potrebbe essere addetto ad altri compiti.

Analogamente, per quanto concerne la retribuzione del lavoro. Nel regime attuale, pochi istituti consentono questa forma di rieducazione per scarsità di attrezzature. Dove, poi, il lavoro è possibile, il trattamento retributivo è disincentivante e diseducativo. Basti pensare che, anche dopo la rivalutazione effettuata nell'ottobre 1973, il lavorante specializzato percepisce una paga di lire 1.500 al giorno ed il lavorante comune di lire 1050 al giorno. Da queste somme debbono poi detrarsi le spese di custodia. Come si vede, il detenuto si sente considerato un pessimo lavoratore e, anziché essere educato al lavoro, è invogliato alla pigrizia mentale e fisica. Ora, prevedendosi una paga pari ai due terzi di quella stabilita dai contratti collettivi, ovviamente si fa un passo importante. Ma, se a parità di qualifica la retribuzione resta differenziata rispetto agli altri lavoratori, si riconosce per legge un trattamento violativo dell'articolo 36 della Costituzione e si dà sempre al detenuto l'impressione di essere un emarginato sottoretribuito.

Tuttora, la regolamentazione del problema dei rapporti con il mondo esterno, nonostante la liberizzazione con le opportune cautele del regime dei colloqui, della corrispondenza, della lettura di libri e quotidiani, risente — per l'aspetto soprattutto dell'impossibilità del recupero ad un incontro di una certa durata con persone esterne — di una impostazione ancora non definitivamente superata, che vede nel carcere una istituzione chiusa e che individua la sicurezza della società proprio nel-

la ermeticità di questa chiusura. Nonostante il dibattito, lungo ma purtroppo infruttuoso avuto in Commissione sull'argomento, il problema è restato aperto. Non vi sono dubbi che esso darebbe adito a preoccupazioni fondate se si volesse consentire a qualsiasi internato di conseguire il diritto a godere indiscriminatamente di un certo numero di permessi all'anno al fine di mantenere le proprie relazioni umane. La questione, però, potrebbe lasciarsi meno dubbiosi laddove si regolasse in maniera precisa e circoscritta la materia dei permessi, così da prevederne la concessione da parte del giudice di sorveglianza soltanto dopo un'accorta indagine sulla personalità e le attitudini del detenuto e nelle sole ipotesi in cui, per l'indole del reato, per la capacità delinquenziale di colui che lo ha commesso, in relazione al periodo di pena scontato e da scontare, si potessero acquisire garanzie sull'opportunità di una licenza limitata a uno o due giorni. Considerata l'estrema importanza ai fini della rieducazione e del collegamento con la società di questo istituto, quanto meno si potrebbero formulare ipotesi di trattamento minimo, da collaudarsi in fase sperimentale.

Per concludere, siamo fiduciosi che anche sui punti di dissenso possa giungersi a soluzioni coerenti rispetto alla funzione umanitaria e rieducativa della pena, nell'ambito di una congiuntura nella quale le « trame nere » vorrebbero coinvolgere nel loro tentativo eversivo anche le situazioni esplosive esistenti nelle nostre carceri. Ancora una volta, chi parla di ordine come il MSI-destra nazionale, ha puntato e punta sul disordine, determinato dalle mancate riforme e dalla conservazione di leggi, istituti e regolamenti fascisti, per mandare avanti il proprio attacco eversivo alle istituzioni. A prescindere da tutti gli altri avvenimenti palesemente rivelatori di questo disegno, le manovre che fanno capo al MSI-destra nazionale, poste in essere in questo ramo del Parlamento contro la rapida approvazione del progetto in questione, nel momento in cui proprio impacci e ritardi creavano serie preoccupazioni circa la sicurezza del nostro sistema penitenziario, è indicatrice della coincidenza degli interessi di conservazione di situazioni istituzionali anteriori alla Costituzione con gli obiettivi eversivi dei fascisti.

Esiste nel paese, in larghi settori dell'opinione pubblica, una fiduciosa attesa nel rinnovamento della nostra legislazione penale, ispirata ancora a criteri esclusivamente autoritari e repressivi, e quindi in contraddi-

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

zione con l'attuale tessuto civile della nostra società.

Il tema dell'ordinamento penitenziario chiama in causa una vasta e multiforme serie di problemi, in cui emergono particolarmente quelli di diritto e procedura penale, di criminologia e di ordinamento giudiziario. Come si è già detto, fondamentale risulta il rilievo che qualsiasi discorso sulla rieducazione del condannato risulterebbe contraddittorio qualora in sede di riforma del codice penale dovesse essere conservato l'attuale sistema che offre al giudice, nella maggioranza dei casi, la possibilità di operare soltanto sulla durata della pena, dato che la scelta è obbligata sul tipo della stessa, essendo conosciute nel vigente ordinamento, fra le pene detentive, soltanto l'arresto e la reclusione.

Altrettanto decisiva è la rapida elaborazione del nuovo codice di procedura penale sulla base della legge-delega già da tempo approvata dal Parlamento. Non è chi non veda, infatti, come una maggiore speditezza del processo penale profondamente incida — oltre che sulla sfera dei diritti civili del cittadino imputato e su una maggiore efficacia dissuasiva di sanzioni rapidamente comminate — sulla densità della popolazione carceraria. E questo, tenendo ben presente che — come annota nella sua lucida relazione l'onorevole Felisetti — i due terzi dei reclusi sono rappresentati da imputati, cioè da detenuti in attesa di giudizio.

Nel contempo si pongono anche problemi di ordinamento giudiziario, sia per quanto riguarda la composizione dei nuovi organi che dovranno occuparsi dell'esecuzione (giudice di sorveglianza, sezione speciale), sia per ciò che riguarda la preparazione tecnica dei magistrati, ai quali nuove e più gravose responsabilità vengono attribuite in questo settore. A questo proposito, sulla base anche degli impegni più volte assunti dall'onorevole ministro di grazia e giustizia, riteniamo che sia di estrema urgenza il varo di un nuovo ordinamento che si colleghi alle riforme del libro primo del codice penale, del codice di procedura penale, dell'ordinamento penitenziario.

Le connessioni alle quali ho fatto cenno confermano ancora una volta l'esigenza, sempre da noi prospettata, di una generale programmazione dei problemi della giustizia, mai come oggi invocata da quelle forze politiche che, come la nostra, intendono imporre una soluzione corretta e democratica di problemi tanto essenziali agli interessi della Repubblica.

Alla luce di queste considerazioni, nonché per il carattere di essenzialità della riforma in discussione rispetto ad una nuova impostazione dell'intervento statale nel settore della giustizia, balzano evidenti gli obiettivi ai quali si deve tendere. In poche parole, carceri attrezzate e di piccole dimensioni, una concentrazione carceraria di minore entità (da raggiungersi attraverso la rapidità dei processi, l'articolazione del sistema delle pene, i benefici da concedersi ai condannati che per l'età, i precedenti, la condotta, la modesta entità della pena ne siano giudicati meritevoli).

**PRESIDENTE.** La invito a concludere, onorevole Stefanelli, essendo già scaduto il termine di tempo accordato dal regolamento per la lettura dei discorsi.

**STEFANELLI.** Concludo, signor Presidente. Carceri, quindi, nei quali centinaia di migliaia di condannati per lievi reati o, ancora peggio, detenuti in attesa di giudizio, non siano più contagiate da poche migliaia di delinquenti autentici, nei confronti dei quali non sono consentite da questa riforma, né debbono essere consentite dalle altre in elaborazione, arrendevolezza pericolose ed inquietanti. Proprio per questo, nell'introdurre e disciplinare gli istituti della semilibertà, delle licenze, della liberazione anticipata o condizionale, si è previsto che questi benefici vengano adottati con ogni garanzia di legalità, al di fuori di troppo ampi poteri discrezionali dell'autorità carceraria, sulla base di motivate decisioni del giudice e della sezione di sorveglianza.

Onorevoli colleghi, il Parlamento va compiendo un lavoro di grande impegno — malgrado resistenze e contraddizioni — per dare al paese un nuovo ordinamento fondato sui principi espressi dalla Costituzione. Il carcere è un tema difficile oltre che doloroso, che non dà compensi a tempi brevi. Tuttavia, la sua riforma ha un valore i cui frutti non possono mancare, poiché si inserisce in quelle che sono riconosciute come scelte di civiltà. (*Applausi all'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

#### Annuncio di interrogazioni.

**GUARRA, Segretario,** legge le interrogazioni pervenute alla Presidenza.

### Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Martedì 1° ottobre 1974, alle 10:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (*approvato dal Senato*) (2624);

— *Relatore:* Felisetti.

2. — *Votazione a scrutinio segreto dei disegni di legge:*

Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966 (1318);

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea n. 71 relativa al rimpatrio dei minori, firmata a L'Aja il 28 maggio 1970 (2416);

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e l'Irlanda per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito e del Protocollo aggiuntivo, conclusi a Dublino l'11 giugno 1971 (*approvato dal Senato*) (2718);

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che istituisce il Fondo africano di sviluppo adottato ad Abidjan il 29 novembre 1972 (2799);

Ratifica ed esecuzione del trattato fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche sulla navigazione marittima mercantile, concluso a Mosca il 26 ottobre 1972 (2862);

Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione fra la Repubblica italiana e gli Stati Uniti d'America, concluso a Roma il 18 gennaio 1973 (*approvato dal Senato*) (2964).

3. — *Domande di autorizzazione a procedere in giudizio:*

Contro il deputato Caradonna, per il reato di cui all'articolo 588, capoverso, del codice penale (rissa) (doc. IV, n. 19);

— *Relatore:* Lettieri;

Contro il deputato Bologna, per il reato di cui all'articolo 594 del codice penale (ingiuria) (doc. IV, n. 115);

— *Relatore:* Fracchia;

Contro il deputato Quaranta, per il reato di cui all'articolo 341 del codice penale (oltraggio a pubblico ufficiale) (doc. IV, n. 57);

— *Relatore:* Cataldo;

Contro il deputato Aloï, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui all'articolo 655 del codice penale (radunata sediziosa) e per il reato di cui all'articolo 24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (rifiuto di obbedire all'ordine di scioglimento) (doc. IV, n. 59);

— *Relatore:* Musotto;

Contro il deputato Frasca, per il reato di cui all'articolo 341, ultimo comma, del codice penale (oltraggio a pubblico ufficiale) (doc. IV, n. 72);

— *Relatore:* Fracchia;

Contro il deputato Romualdi, per il reato di cui all'articolo 278 del codice penale (offese all'onore ed al prestigio del Presidente della Repubblica) (doc. IV, n. 76);

— *Relatore:* Lobianco;

Contro il deputato Giannini, per il reato di cui all'articolo 18 del testo unico della legge di pubblica sicurezza (riunione in luogo pubblico senza preavviso) (doc. IV, n. 122);

— *Relatore:* Lobianco;

Contro il deputato Tripodi Girolamo, per il reato di cui all'articolo 595, terzo comma, del codice penale (diffamazione) (doc. IV, n. 123);

— *Relatore:* Lobianco;

Contro i deputati Caradonna, De Marzio e Turchi, per i reati di cui agli articoli 4 e 5 della legge 20 giugno 1952, n. 645 (manifestazione fascista e apologia del fascismo); contro il deputato Turchi, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 89);

— *Relatore:* Biasini;

Contro il deputato Biamonte, per il reato di cui all'articolo 655 del codice penale (radunata sediziosa) e per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nei reati di cui agli articoli 337 e 339 del codice penale (resistenza aggravata ad un pubblico ufficiale), 112, n. 1, 116, 582 e 576 del codice penale (lesioni personali aggravate) e all'articolo 1.

## VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

prima parte, ultimo comma, del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 (blocco stradale) (doc. IV, n. 53);

— *Relatore*: Bernardi;

Contro i deputati Almirante e Niccolai Giuseppe, per i reati di cui agli articoli 266, n. 1, del codice penale e 10 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (istigazione di militari a disubbidire alle leggi), all'articolo 290 del codice penale (vilipendio del Governo e della Corte costituzionale) e all'articolo 291 del codice penale (vilipendio della nazione italiana) (doc. IV, n. 28);

— *Relatore*: Bernardi;

Contro Piette Silverio e Fadda Paolino, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 94);

— *Relatore*: Bernardi;

Contro Miani Antonio e Sella di Monteluce Paolo, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 102);

— *Relatore*: Bernardi;

Contro il deputato Quaranta, per il reato di cui all'articolo 344, ultimo comma, del codice penale (oltraggio a pubblico ufficiale) (doc. IV, n. 82);

— *Relatore*: Cataldo;

Contro il deputato Covelli, per il reato di cui all'articolo 589 del codice penale (omicidio colposo) (doc. IV, n. 129);

— *Relatore*: Boldrin;

Contro Fabbri Ugo, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 131);

— *Relatore*: Cataldo;

Contro Papaleo Giuseppe, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 132);

— *Relatore*: Cataldo;

Contro Lamparelli Vincenzo, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 133);

— *Relatore*: Cataldo;

Contro il deputato Baghino, per il reato di cui all'articolo 656 del codice penale (pubblicazione di notizie false) (doc. IV, n. 135);

— *Relatore*: Fracchia;

Contro i deputati Franchi e Delfino, per il reato di cui all'articolo 341 del codice pe-

nale (oltraggio a un pubblico ufficiale) (doc. VI, n. 136);

— *Relatore*: Fracchia;

Contro il deputato Bonifazi, per il reato di cui agli articoli 656 del codice penale e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 7);

— *Relatore*: Reggiani.

Contro Cardella Francesco, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio delle Assemblee legislative) (doc. IV, n. 120);

— *Relatore*: Benedetti Gianfilippo;

Contro il deputato Grassi Bertazzi, per il reato di cui all'articolo 509 del codice penale (inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro) (doc. IV, n. 128);

— *Relatore*: Benedetti Gianfilippo;

Contro il deputato Gargano, per il reato di cui all'articolo 346, ultima parte, del codice penale (millantato credito) (doc. IV, n. 87);

— *Relatore*: Musotto;

Contro il deputato Conte, per il reato di cui all'articolo 328 del codice penale (omissione di atti di ufficio) (doc. IV, n. 108);

— *Relatore*: Musotto;

Contro il deputato Cerri, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, del codice penale, 223, 216 e 219 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in relazione all'articolo 2621 del codice civile (banca rotta fraudolenta) (doc. IV, n. 111);

— *Relatore*: Musotto;

Contro il deputato Grilli, per il reato di cui all'articolo 414, prima parte e capoverso, n. 1, del codice penale (istigazione a delinquere) (doc. IV, n. 118);

— *Relatore*: Musotto;

Contro il deputato Almirante, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 595, primo e secondo comma, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 12);

— *Relatore*: Valori;

Contro il deputato Baghino, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 595, primo e secondo comma, del codice penale e 13 della

## VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 46);

— *Relatore*: Valori;

Contro il deputato Bandiera, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui all'articolo 595, primo e secondo comma, del codice penale, in relazione all'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa) (doc. IV, n. 121);

— *Relatore*: Valori;

Contro il deputato Frasca, per concorso, ai sensi dell'articolo 110 del codice penale, nel reato di cui agli articoli 81 e 341 del codice penale (oltraggio a un pubblico ufficiale) e per il reato di cui all'articolo 659 del codice penale (disturbo del riposo delle persone) (doc. IV, n. 153);

— *Relatore*: Fracchia;

Contro il deputato Preti, per il reato di cui agli articoli 81, capoverso, e 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, in relazione agli articoli 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione continuata a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 151);

— *Relatore*: Benedetti Gianfilippo.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme per la riscossione unificata dei contributi e la ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (*nuovo testo della Commissione*) (2695-bis);

*e delle proposte di legge:*

D'INIZIATIVA POPOLARE (2); LONGO ed altri (26); LAFORGIA ed altri (93); ZAFFANELLA ed altri (97); ANSELMI TINA ed altri (107); ZAFFANELLA ed altri (110); BIANCHI FORTUNATO ed altri (183); BONOMI ed altri (266); BONOMI ed altri (267); MAGGIONI (436); BONOMI ed altri (462); ROBERTI ed altri (580); FOSCHI (789); BERNARDI ed altri (1038); BIANCHI FORTUNATO ed altri (1053); ZANIBELLI ed altri (1164); BIANCHI FORTUNATO e FIORET (1394); SERVADEI ed altri (1400); SERVADEI ed altri (1401); CARIGLIA (1444); BOFFARDI INES e LOBIANCO (1550); ROBERTI ed altri (1631); CARIGLIA ed altri (1692); BORRA ed altri (1777); BORRA ed altri (1778); PISICCHIO ed altri (1803); CASSANO ed altri (2029); SAVOLDI ed altri (2103); CARIGLIA ed altri (2105); LAFORGIA ed altri (2130); GRAMEGNA ed altri (2139); MANCINI VINCENZO ed altri (2153); POCHETTI ed altri (2342); POCHETTI ed

altri (2343); BOFFARDI INES ed altri (2353); SINESIO ed altri (2355); PEZZATI (2366); ROBERTI ed altri (2375); BIANCHI FORTUNATO ed altri (2439); IOZZELLI (2472); BONALUMI ed altri (2603); ZAFFANELLA e GIOVANARDI (2627);

— *Relatori*: Bianchi Fortunato e Mancini Vincenzo.

5. — *Discussione dei progetti di legge (ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del regolamento):*

MACALUSO EMANUELE ed altri: Trasformazione dei contratti di mezzadria, di colonia ed altri in contratto di affitto (467);

SALVATORE ed altri: Norme per la trasformazione della mezzadria, colonia parziaria e dei contratti atipici di concessione di fondi rustici in contratti di affitto (40);

SALVATORE ed altri: Norme per la riforma dei contratti agrari (948);

— *Relatori*: De Leonardis e Speranza;

ALMIRANTE ed altri: Inchiesta parlamentare sulle « bande armate » e sulle organizzazioni paramilitari operanti in Italia (21);

TOZZI CONDIVI: Norme di applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione (243);

— *Relatore*: Mazzola;

ANDERLINI ed altri: Istituzione di una Commissione di indagine e di studio sui problemi dei codici militari, del regolamento di disciplina e sulla organizzazione della giustizia militare (473);

— *Relatore*: Dell'Andro;

ANDERLINI ed altri: Norme sul commissario parlamentare alle forze armate (472);

— *Relatore*: de Meo;

RAFFAELLI ed altri: Modifiche alle norme relative all'imposta sui redditi di ricchezza mobile e all'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo derivante da lavoro dipendente e da lavoro autonomo (1126);

— *Relatore*: Pandolfi;

RICCIO STEFANO: Disciplina giuridica delle associazioni sindacali, del contratto collettivo di lavoro, dello sciopero e della serrata (102);

— *Relatore*: Mazzola;

VINEIS ed altri: Costituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sui responsabili, promotori, finanziatori e fiancheggiatori della riorganizzazione del disciolto partito fascista (*urgenza*) (608);

---

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

---

*e delle proposte di legge costituzionale:*

ALMIRANTE ed altri: Modifiche degli articoli 56 e 57 della Costituzione per l'elettorato passivo degli italiani all'estero (554);

— *Relatore:* Codacci-Pisanelli;

TRIPODI ANTONINO ed altri: Designazione con legge della Repubblica dei capoluoghi delle regioni a statuto ordinario (986);

— *Relatore:* Galloni.

6. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 107, comma 2, del regolamento):*

BOFFARDI INES: Estensione dell'indennità forestale spettante al personale del ruolo tecnico superiore forestale a tutto il personale

delle carriere di concetto ed esecutiva dell'amministrazione del Corpo forestale dello Stato (*urgenza*) (118);

— *Relatore:* De Leonardis;

BOFFARDI INES e CATTANEI: Contributo annuo dello Stato alla fondazione Nave scuola redenzione Garaventa con sede in Genova (*urgenza*) (211).

**La seduta termina alle 13,50.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI  
Dott. MARIO BOMMEZZADRI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
Dott. MANLIO ROSSI

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

## INTERROGAZIONI ANNUNZiate

INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA SCRITTA

BOTTA. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali sono i motivi che ritardano alla Pretura di Susa (Torino) la discussione del procedimento iniziato da Don Valdemaro Mori di Susa contro Giorgis Giovanni.

Da oltre due anni non è stato possibile ottenere la fissazione d'udienza. (4-11203)

TASSI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro di grazia e giustizia.* — Per sapere che cosa intendono fare, onde far cessare il persecutorio isolamento in cui è tenuto per l'inerzia degli inquirenti l'avvocato Basile Aldo, che arrestato da oltre 25 giorni e più volte interrogato non è ancora stato ammesso a colloquio coi familiari e coi difensori, anche se l'istruttoria a suo carico è stata formalizzata. (4-11204)

FRACANZANI. — *Ai Ministri dell'interno, dell'agricoltura e foreste, dei lavori pubblici e dell'industria, commercio e artigianato.* — Per conoscere quali provvedimenti immediati ed adeguati intendano adottare a favore delle popolazioni della zona del Montagnanese (Padova) colpita il 24 settembre 1974 da un fortunale che ha comportato conseguenze di eccezionale gravità: si sono avuti due morti e numerosi feriti e danni molto rilevanti alle abitazioni, alle aziende artigianali e alle coltivazioni. (4-11205)

DE MEO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quali disposizioni intenda impartire in considerazione del preoccupante e sempre crescente numero di scippi che avvengono in tutte le città d'Italia, soprattutto ad opera di elementi a bordo di motocicli senza targa.

L'interrogante ritiene urgente ed indispensabile la identificazione di tutti i mezzi motorizzati e la proibizione di circolazione nelle zone urbane per tutti i motocicli di qualsiasi cilindrata con a bordo il secondo passeggero.

L'interrogante chiede altresì che da parte delle competenti autorità sia fatto un rigoroso controllo dei cittadini stranieri entrati in Italia come turisti, tra i quali le cronache giornalistiche di ogni giorno, individuano i responsabili di furti ed aggressioni. (4-11206)

FRASCA. — *Al Ministro del bilancio e della programmazione economica.* — Per sapere quali sono le ragioni per le quali non è stata sottoposta all'approvazione del CIPE, per il prescritto parere di conformità, la domanda avanzata dall'EGAM per la costruzione in Calabria di uno stabilimento per la produzione di acciaio speciale con una spesa di 250 miliardi di lire ed una capacità occupazionale di 3.200 posti.

Si fa presente che il ritardo con il quale viene istruita la relativa pratica da parte degli organi competenti è in contrasto con le esigenze di sviluppo e di lavoro della regione calabrese che diventano sempre più imperiose.

Per altro è noto che l'EGAM richiede soltanto due anni di tempo per la realizzazione dell'opera e cioè a dire: 6 mesi per la progettazione e 18 mesi per l'esecuzione dei lavori.

È auspicabile, quindi, che il Ministro voglia superare ogni indugio e consentire alla Calabria di acquisire una così importante iniziativa economica. (4-11207)

MENICACCI, GRILLI, NICOSIA E CERULLO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere:

se è al corrente delle crescenti carenze che sono venute sempre più a caratterizzare la direzione artistica ed amministrativa del conservatorio musicale « Gioacchino Rossini » di Pesaro, alla cui guida è stato recentemente posto il maestro Macarini Carmignani, che senza particolari meriti artistici per un direttore (non ha al suo attivo alcuna composizione), trova di vantare in tutte le assemblee con i docenti o con i discenti solo la sua milizia e la sua fede « comunista », al punto di discriminare e declassificare quanti non la pensano come lui;

in particolare, se sia possibile consentire che i professori seguaci politici del suddetto direttore approfittino della situazione per saltare le lezioni o per ridurle, con disagio per circa 500 studenti del conservatorio, o per portare avanti contemporaneamente più incarichi extrascolastici al punto che taluni

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 27 SETTEMBRE 1974

percepiscono anche quattro stipendi da enti musicali ed artistici autonomi;

se in ogni caso sia possibile intensificare i controlli, onde evitare che nel conservatorio, da restituire all'antico prestigio e in via di progressiva dequalificazione, si faccia meno politica e si dimostri più serio impegno didattico. (4-11208)

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA ORALE

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, per conoscere se —

considerando che, per l'ampliamento dell'aeroporto della Malpensa, si prevede la costruzione di: una nuova pista; una nuova aerostazione per passeggeri; una nuova aerostazione merci; un nuovo sistema di apparecchiature per la sicurezza ed il controllo del volo; un nuovo sistema stradale, autostradale e ferroviario per il collegamento con la viabilità ordinaria;

considerando ancora che tali ingenti infrastrutture verrebbero ad essere dislocate al centro di una zona densamente popolata ed industrializzata e quindi di rilevante valore economico —

non si renda con ciò opportuno e razionale lo studio per una eventuale altra disloca-

zione delle accennate infrastrutture in zona meno congestionata e che offre maggiori vantaggi sotto il profilo economico e dell'ecologia umana.

« Un nuovo centro aeroportuale allineerebbe, tra l'altro, la Lombardia ed il nord-Italia con le nuovissime concezioni in materia di trasporti aerei che, come è noto, si orientano verso una rete di aeroporti piuttosto che su una forma di concentrazione in un solo luogo.

(3-02761)

« GALLI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro di grazia e giustizia, per conoscere quali siano i reali termini di presunta giuridica responsabilità alla base della denuncia dei tre pretori marxisti da parte della procura generale della suprema Corte di cassazione al Consiglio superiore della magistratura.

« Chiede altresì di conoscere se la predetta denuncia non comporti per ragioni di giustizia e di opportunità le necessarie misure cautelari ai fini di evitare che la pubblica opinione, soprattutto le parti interessate nei processi affidati ai tre magistrati inquisiti, abbiano fondati motivi di perplessità nei confronti della obiettività del giudizio.

(3-02762)

« MANCO ».