

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

44.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 MAGGIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

INDICE

	PAG.
Sostituzioni:	
PRESIDENTE	585
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà (<i>Approvato dal Senato</i>) (2624)	585
PRESIDENTE	585, 588, 589, 591, 592 593, 594, 595, 596
ACCREMAN	589, 590, 591, 592, 593, 594, 595
CITTADINI	594
COCCIA	593, 594, 595, 596
DELL'ANDRO	594
DI NARDO	591
FELISETTI, <i>Relatore</i>	590, 591, 594
LOSPINOSO SEVERINI	591, 595, 596
MANCO	588, 589
MAZZOLA	591, 593, 594
MILIA	594, 596
MUSOTTO	589
PADULA	586, 588, 590, 592, 594, 595
RICCIO PIETRO	592
SPERANZA	591
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	591, 596

La seduta comincia alle 17.

CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 19, quarto comma, del regolamento, per la seduta odierna gli onorevoli Pietro Micheli, Spadola e Valiante sono rispettivamente sostituiti dagli onorevoli Dal Maso, Orsini e Radi.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà », già approvato dal Senato nella seduta del 18 dicembre 1973.

Desidero evidenziare che, a seguito di un errore di stampa, l'intitolazione del capo VII

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

del titolo I del disegno di legge in discussione, che precede l'articolo 50 del provvedimento, va corretta sostituendo alle parole « e remissione del dibattito » le altre « e remissione del debito ».

Faccio inoltre presente che sono pervenute dall'altro ramo del Parlamento due correzioni, anch'esse dovute ad errori tipografici, al testo precedentemente trasmesso dal Presidente del Senato, in virtù delle quali all'articolo 52, dopo le parole « Sono espiate in regime di semilibertà le pene », va inserita la parola « detentive », e all'articolo 53, alla fine del secondo comma, vanno aggiunte le parole « L'internato può esservi ammesso in ogni tempo ».

Ricordo che nella seduta del 17 aprile scorso si è svolta la discussione sulle linee generali, conclusa con la replica del relatore e del Governo. Nella seduta del giorno successivo si stabilì di rinviare il seguito della discussione, demandando all'ufficio di presidenza la fissazione della data per la ripresa del dibattito. La Commissione si è infatti riunita in data odierna in attuazione delle deliberazioni prese dall'ufficio di presidenza il 19 aprile scorso.

Passiamo quindi all'esame degli articoli. Do lettura del primo articolo:

ART. 1.

(Trattamento e rieducazione).

Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona.

Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose.

Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari.

I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome.

Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva.

Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in

rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti.

Il trattamento dei sottoposti alle misure di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario e della casa di cura e di custodia è prevalentemente fondato sulla cura specialistica delle infermità e delle anormalità psichiche.

PADULA. Ritengo doveroso, in relazione a quanto è stato affermato nell'ultima seduta, prendere la parola sull'articolo 1 non per riaprire la discussione sulle linee generali, che è già stata formalmente chiusa, ma per esprimere alcune indicazioni che sorreggano l'impostazione che noi crediamo si debba dare ai nostri lavori per acquisire il più rapidamente possibile un risultato conclusivo nel panorama della situazione carceraria, delle tendenze dell'opinione pubblica e della realtà espressa dagli operatori del settore. Questa situazione non solo è da tutti noi avvertita consapevolmente, ma in qualche misura è esasperata dalla necessità di cogliere delle linee di novità e di riforma per decongestionare — diciamo così — quella tensione e pericolosità che caratterizzano il carcere nel nostro paese e su cui si sono avute manifeste indicazioni da parte dell'opinione pubblica, anche autorevolissima.

Prima di addentrarmi nel merito dell'articolo 1 e del disegno di legge nel suo complesso, sento il bisogno di esprimere — credo che ciò sia comune a tutti noi — l'emozione per alcuni episodi che recentemente hanno coinvolto una realtà umana già provata e tesa e la responsabilità degli organi dello Stato, in particolare degli operatori e di chi ha dovuto sopportare l'onere di una decisione e di una presenza dolorosa e purtroppo impotente ad evitare le conseguenze che hanno colpito la sensibilità di ciascuno di noi.

Credo che si debba manifestare al ministro Zagari prima che ad altri, in relazione ad un certo tipo di opinione distorta che viene sollecitata da alcune parti politiche, non solo la solidarietà politica della maggioranza, ma una comprensione umana che scaturisce dalla consapevolezza di quanto sia necessario, di fronte a circostanze di questo tipo, fare appello non a soluzioni di repressione o di violenza vendicativa, anche se di violenza dello Stato, ma all'unica repressione che serve ed all'unica realtà che paga, e cioè al dominio della ragione ed al controllo di quegli istinti che ci inducono a risolvere situazioni difficili con un prezzo che, poi, misuriamo amaramente più grave e più umanamente lacerante di quello che non possiamo accettare di rico-

noscere in un astratto prestigio dello Stato che non sia incarnato in concrete, persuasive realtà umane. Credo che ricondursi moralmente alla tragedia di Alessandria non sia un modo improprio di avvicinarsi al problema di questo nuovo ordinamento penitenziario, se è vero che nel quadro di questa tragedia la figura forse più commovente e degna di rispetto è quella di una assistente sociale che, in nome degli ideali di umanizzazione e personalizzazione del trattamento penitenziario, e della necessità di avere fiducia nelle possibilità di recupero anche del peggiore dei condannati, ha pagato di persona andando spontaneamente al sacrificio.

Credo che il riconfermare la nostra adesione al tema ideale che sta dietro questo provvedimento, alla fedeltà costituzionale ed al rifiuto di un passato emarginante di pura repressione, al proposito di andare avanti nella ricerca di un contatto sempre più efficiente tra tutta la comunità e la minoranza che ha violato la legge — e che deve essere gradualmente riportata nel contesto sociale — credo, dicevo, che riconfermare a noi stessi questa volontà sia la prima cosa che dobbiamo fare, se è vero che la capacità di una classe politica, del Parlamento, di dare risposta alle attese del paese sta nel saper avviare, anche di fronte ad episodi apparentemente congelanti, una linea strategica di riforma, una prospettiva, e non solo transitorie e transeunti risposte di dettaglio.

Noi rifiutiamo l'alternativa tra sistema e società repressiva, e sistema e società permissiva; l'unica linea di repressione che può essere concepita in uno Stato democratico è quella che recupera, è la prevenzione degli istinti di violenza che serpeggiano nel fondo della nostra società. Noi vogliamo una riforma che cambi veramente le cose, che non deluda.

Obiettivo politico del nostro lavoro deve essere l'approvazione del testo in discussione, anche per la consapevolezza delle attese che gli aleggiano intorno; a tal fine dovremmo anche — e non è la prima volta che lo facciamo — preoccuparci che presso l'altro ramo del Parlamento non si frappongano ostacoli alla pronta approvazione di un testo eventualmente da noi modificato della riforma carceraria. Questo però non ci consente, nella nostra responsabilità di legislatori, di evitare di verificare, e se è necessario di integrare, alcune delle previsioni normative al nostro esame; per rendere il sistema più funzionale attraverso innovazioni essenziali e significative.

Ecco perché, nonostante ci si renda perfettamente conto dell'urgenza del provvedimento (e siamo consapevoli delle responsabilità politiche ed amministrative del ministro, nonché della viva preoccupazione di tutti per i fatti degli ultimi giorni), affermiamo che su alcuni punti dovranno essere operate verifiche e correzioni, non certo per ridurre la capacità innovativa della riforma, ma semmai per verificarne la reale corrispondenza con le possibilità concrete, e per coordinare le innovazioni con le istituzioni già operanti.

Per rapporti che esistono e si devono regolare tra l'attuale regime della « condizionale », ampliato con l'ultimo decreto-legge, ed il nuovo istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, quest'ultimo deve essere, a mio avviso, alternativo, perché si tratta di una linea di *probation* che non può essere sommata in senso logico all'attuale « condizionale », il cui presupposto — come essa è oggi regolata nel nostro codice — è assorbente rispetto al ricorso al servizio sociale. La condizionale si fonda infatti sulla presunzione del giudice che il condannato non tornerà a commettere il reato, e questo è un presupposto che esclude, qualora sia concessa la condizionale, la possibilità di applicare in un secondo momento l'affidamento in prova al servizio sociale. Non è pertanto possibile che questi due istituti sovrapposti non vengano coordinati.

Mi pare anche necessario definire meglio la funzione ed il ruolo del giudice di sorveglianza, che riceve da questo testo carico quasi esclusivo della responsabilità di gestire una politica carceraria che attualmente ricadeva in gran parte sul ministro di grazia e giustizia, ed era affidata all'autorità amministrativa. Si è voluto in questo modo giurisdizionalizzare il momento e la fase dell'esecuzione nel suo complesso; però la garanzia giurisdizionale non può essere un fatto soggettivo, e non si realizza con l'affidare ad un magistrato la gestione di questa realtà; bisogna trovare un'opportuna integrazione tra il momento di controllo giurisdizionale e l'attività amministrativa, in cui il giudice deve essere affiancato da operatori tecnici e specializzati, anche prevedendo che alcuni provvedimenti siano affidati ad una collegialità tecnica e qualificata simile a quella del tribunale per i minori, per esempio, come avviene in Inghilterra. Parlo di organismi collegiali in cui si possa realizzare una piena collaborazione, esprimendo valutazioni che non siano mera espressione del pensiero soggettivo ed

assolutamente non controllato di un giudice di sorveglianza monocratico. Considerando, del resto, l'organizzazione prevista dalla tabella A allegata al disegno di legge, in cui più tribunali rientrano nella competenza di un solo giudice, ho l'impressione che se non si integrerà l'organico dei giudici di sorveglianza questo meccanismo rischia di non funzionare.

Vi è poi il problema dei rapporti di competenza fra gli organi direttamente operanti nelle carceri: direttore dell'istituto penitenziario e giudice di sorveglianza. L'attuale testo prevede una revisione delle decisioni disciplinari ad opera del magistrato di sorveglianza o del consiglio di disciplina. Credo che per cautela si debba prevedere il potere di intervento urgente, almeno per un tempo limitato, del direttore del carcere, la cui funzione mi pare che con la normativa in discussione verrebbe largamente vanificata, per essere sostituita quasi integralmente da quella del giudice di sorveglianza.

Partendo dal presupposto che nell'ambito dell'esecuzione il criterio della certezza del principio proporzionale delle pene è garanzia di libertà, non credo che la filosofia della *probation*, di impronta positivista, sia un passo avanti rispetto ai criteri proporzionalistici di stretta legalità. L'esperienza americana sta ad indicare come certe forme di regolamentazione amministrativa della pena portino in definitiva ad una sofferenza maggiore (credo che questo appartenga alla psicologia stessa del mondo carcerario e degli interessati, che sono i primi a dover temere l'abbandono di una certezza circa il debito che sono chiamati a pagare alla società).

Credo, in conclusione, che questa riforma dell'ordinamento penitenziario dovrà dare inizio ad una nuova fase di sperimentazione (e potrà trovare minuta regolamentazione nel regolamento di esecuzione che sarà emanato), sorretta da una adeguata volontà politica e finanziaria; sappiamo infatti come il Ministero della giustizia faccia fatica a colpire la sensibilità del Governo nel suo complesso.

Quindi, per quanto riguarda gli strumenti necessari a rendere efficiente una prevenzione all'interno degli istituti carcerari, devo anche dire che l'emozione dei recenti fatti sarebbe stata di minor gravità politica se il ministero avesse potuto assicurare l'opinione pubblica di poter agire con un numero di agenti e strumenti proporzionati alla situazione. Oggi di fatto abbiamo un agente per trenta detenuti, e non ha senso parlare di mancata diligenza

nei controlli, perché la prevenzione risulta impossibile.

Sono dunque favorevole al testo approvato dal Senato per quanto concerne la parte iniziale: e sarebbe importante approvare gli articoli relativi al trattamento penitenziario in questa seduta, per l'effetto positivo che si produrrebbe all'esterno. Dopo l'approvazione di questa prima parte sarebbe peraltro opportuno rinviare alla prossima settimana il seguito della discussione per consentire di valutare emendamenti che siano migliorativi e complessivamente utili ad una efficiente regolamentazione della materia e che ci permettano (entro un termine determinato che sarà compito dei gruppi parlamentari e del Governo definire) di concludere rapidamente l'*iter* di un disegno di legge di tanta importanza e tanto atteso.

PRESIDENTE. Ho ascoltato attentamente quanto ella ha detto nel merito e come previsione dell'ordine dei lavori, ma le chiedo se abbia già pronti degli emendamenti o se la presentazione di questi sia ancora solo ipotetica.

PADULA. Non ho ancora steso materialmente degli emendamenti perché gli articoli relativi al trattamento penitenziario si possono approvare come sono. Per la restante parte valuterò se convenga presentare degli emendamenti, senza escludere di potervi rinunciare.

PRESIDENTE. L'onorevole Manco ha presentato il seguente emendamento:

Sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 1.

MANCO. Ricollegandomi a quanto ha detto l'onorevole Padula, vorrei fare presente che nella passata riunione, trovandoci in un particolare momento politico, molti di noi non hanno potuto partecipare alla discussione sulle linee generali. So anche, onorevole presidente, che vi sono iniziative perché questa discussione sia rimessa all'Assemblea. Per quel che può valere, non so fino a che punto faremo opera utile e pregevole nel portare avanti questa discussione. Però, ricollegandomi a quanto detto dall'onorevole Padula, vorrei far presente che non è errata l'affermazione che molti di noi abbiano bisogno di riflettere un po' su tutti gli articoli; e vorrei anche osservare che stranamente accade che vi siano coincidenze di lavoro di Commissione in maniera tale che molti di noi sono impegnati

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

contestualmente in varie Commissioni. Ad esempio io dovrei partecipare alle 17,30 ad una seduta della Giunta per le autorizzazioni a procedere e perciò vorrei pregare il presidente e la Commissione di tener conto anche di queste difficoltà materiali che alcuni di noi in questo momento possono avere, e vorrei pregare, se possibile, di rinviare la seduta per darci la possibilità di presentare degli emendamenti e di partecipare, insieme col collega Musotto, alla seduta della Giunta.

MUSOTTO. Non mi pare che si possa giustificare un rinvio solo perché dobbiamo partecipare alla seduta della Giunta per le autorizzazioni a procedere. Sono del parere quindi di continuare la discussione. Eventualmente potremo allontanarci quando si discuterà di articoli su cui non vi è alcun problema.

MANCO. Non mi rendo conto della logica di certe dichiarazioni. Ma se la presidenza e la Commissione decidono di andare avanti non posso non rispettare le decisioni.

PRESIDENTE. Mi metterò in contatto con il presidente della Giunta per una possibile sospensione della seduta. Intanto prego l'onorevole Manco di proseguire nella illustrazione del suo emendamento.

MANCO. Il mio emendamento è pressivo dell'ultimo comma dell'articolo 1: tale comma non mi pare sia in connessione giuridica e logica con tutto il contesto dell'articolo. Questo prende in considerazione il trattamento morale e materiale dei condannati e degli internati; l'ultimo comma, invece, si riferisce a coloro che sono sottoposti alle misure di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario e della casa di cura e di custodia, il cui trattamento deve essere fondato sulla cura specialistica delle infermità e delle anomalie psichiche. Io lo ritengo un comma senza senso e illogico ed è probabile che vi sia un errore di collocazione e che questo comma debba essere destinato ad altra parte dell'articolato, dove si prevede il trattamento di coloro che sono ammalati. Non vedo cioè nell'articolo 1 la necessità di regolamentare questo tipo di trattamento. Il mio non è un rilievo di carattere politico, ma concerne una questione tecnica e di logica, sulla collocazione di un argomento.

ACCREMAN. Abbiamo ascoltato con molta attenzione l'intervento dell'onorevole Padula che ha detto cose interessanti in ordine ad al-

cune delle quali ci associamo; per esempio, innanzi tutto, nella solidarietà nei confronti del ministro Zagari che secondo certa stampa sarebbe colui che avrebbe consentito personalmente l'ingresso delle armi nel penitenziario di Alessandria. Siccome è della mia regione, desidero porre in risalto la sconcezza dell'eloquio, oltre che del discorso, per esempio, del *Resto del Carlino* (è inutile dire chi ha scritto quell'articolo, perché lo sappiamo), in cui si afferma che la responsabilità penale per l'introduzione di due pistole in quel penitenziario spetta al ministro socialista Zagari.

In questa sede desidero manifestare la solidarietà del gruppo comunista al ministro Zagari per le sue dichiarazioni, seppure ve ne è bisogno (ma ritengo di sì, perché in questi giorni alcuni di quelli che sono suoi amici istituzionalmente, in senso politico per la maggioranza che governa, sono diventati « mezzi amici »).

Se è vero che vi sono responsabilità, secondo noi, anche penali per quelle persone che avevano l'obbligo di controllare e non l'hanno fatto, e immediatamente sopra queste responsabilità vi sono quelle amministrative della procura generale di quella regione, che aveva l'obbligo di vigilare e di ottenere l'obbedienza alla legge da parte di tutti gli agenti di custodia, ci sembra anche di poter dire che i tragici fatti di Alessandria stanno a testimoniare che bisogna andare avanti ed approvare rapidamente il nuovo ordinamento penitenziario. Questo perché sappiamo che nelle carceri di Alessandria si è tentato di portare avanti un esperimento carcerario che in una certa misura interpreta ed anticipa alcune cose contenute in questo disegno di legge.

Ci sembra di poter affermare che se tre delinquenti efferati hanno agito nel modo che sappiamo (lei, onorevole ministro, ha dichiarato in una intervista che avrebbero potuto trovarsi in qualsiasi altro luogo), l'altra faccia della medaglia è costituita dal fatto che il resto della popolazione carceraria, consistente in oltre duecentocinquanta detenuti, sobillata ed istigata da questi tre delinquenti, si è rifiutata di partecipare a quella ribellione e si è schierata dalla parte dell'ossequio alla legge, che pur ferisce questa popolazione nella sua libertà. Credo che si debba tener conto di questo elemento.

Anche l'onorevole Padula ha affermato, a nome del gruppo della democrazia cristiana, che bisogna approvare rapidamente questo disegno di legge rivedendone alcuni punti. Se la modifica di questo disegno di legge, già

approvato dal Senato, dovesse riguardare i due o tre punti di cui ha parlato l'onorevole Padula, forse sarebbe possibile non riaprire il discorso da parte di ogni gruppo politico; ma se qualche collega presenta degli emendamenti, noi abbiamo altre esigenze anche se il discorso si mantiene in questo ambito. Questo perché (posso sbagliarmi) il discorso fatto dall'onorevole Padula riguarda due o tre punti che, rispetto ai 93 articoli del disegno di legge, sono di rilievo, ma non straordinariamente rilevanti.

In effetti, l'onorevole Padula ha chiesto di riesaminare la norma che concerne l'affidamento in prova in rapporto alla nuova norma contenuta nella cosiddetta « novella pasquale », che discuteremo nella prossima settimana, in cui si prevede la possibilità della sospensione condizionale della pena sino a due anni di reclusione.

Credo che un rapporto fra le due norme si possa fare, ma desidero rilevare che, se non ricordo male, l'affidamento in prova concerne la pena che non superi un tempo di due anni e sei mesi di reclusione per gli adulti normali, tre anni nei casi del minore tra i diciotto e i ventuno anni o di persona di età superiore agli anni settanta. Pertanto direi che sotto un profilo formale il problema non esisterebbe, perché la norma potrebbe essere mantenuta considerando che il giudice, di fronte ad una pena di due anni e sei mesi di reclusione, non ha potuto consentire la sospensione condizionale della medesima, mentre in base al meccanismo che si va a mettere in moto il giudice accerta se per il condannato a due anni e sei mesi di reclusione si possa procedere all'affidamento in prova al servizio sociale. Forse giuridicamente un problema vero e proprio non esiste, ma credo che, in relazione alla modificazione introdotta nella « novella » (se il decreto verrà convertito in legge dal Parlamento), nasca un problema di area in cui è destinato ad operare l'affidamento, che viene limitato a sei mesi o all'anno per l'una o per l'altra delle due categorie. Questo è un problema su cui si può meditare, e noi non ci rifiutiamo di farlo.

PADULA. Il minore di anni diciotto dopo il perdono giudiziale non potrà ottenere l'affidamento in prova.

ACCREMAN. Degli altri punti sollevati dall'onorevole Padula (capacità e compiti del giudice di sorveglianza; rapporto fra questo giudice ed il direttore del carcere), l'ultimo credo che abbia un'importanza minore (anche

se deve essere preso in considerazione, perché si deve rilevare che il direttore del carcere si trova costantemente nel carcere, mentre il giudice di sorveglianza va nel carcere ad intervalli periodici).

L'altro punto, invece, sottolineato dall'onorevole Padula è più rilevante, nel senso che bisogna considerare bene i compiti del giudice di sorveglianza, in quanto il provvedimento legislativo in discussione gli demanda il potere di abbreviare la misura della detenzione (in definitiva l'espiazione della pena) secondo che l'emenda sia avvenuta ed il reinserimento sia possibile. Osservo che l'onorevole Padula non obietta sul trasferimento alla giurisdizione di un potere che fino ad oggi era amministrativo, perché è difficile affermare che un potere che fino ad oggi aveva il ministero fosse qualcosa di giusto, che però diventa ingiusto quando lo si trasferisce dall'autorità amministrativa a quella giurisdizionale; inoltre c'è un salto di qualità, perché il magistrato ha maggiori elementi, che non l'amministrazione, di stabilire se un detenuto abbia la possibilità di inserirsi nella vita sociale oppure no.

Sul problema della struttura del giudice di sorveglianza, se cioè debba essere organo individuale o collegiale, si può anche discutere. In generale, un organismo collegiale dà maggiori garanzie; però siamo contrari all'introduzione di un meccanismo di giurisdizionalizzazione tale da dare adito a ricorsi e controcorsi da parte degli imputati e del pubblico ministero.

Pertanto, se tutte le preoccupazioni si limitassero a questi due o tre punti che, rispetto al provvedimento nel suo insieme, sono poca cosa, tutto si potrebbe risolvere rapidamente, essendo la Commissione in grado di decidere in breve tempo.

Per quanto riguarda la proposta soppressione, da parte del collega Manco, dell'ultimo comma dell'articolo 1, francamente non ne comprendo la logica, mentre è chiarissimo il contenuto del comma che si vorrebbe sopprimere; si tratta dell'enunciazione di una linea di principio che trova la sua giusta collocazione proprio nell'articolo in discussione.

FELISETTI, Relatore. Condivido le osservazioni dell'onorevole Accreman. Effettivamente l'articolo 1 contiene affermazioni di principio relative al trattamento di rieducazione; vi si prendono in considerazione tutte le ipotesi, e per ognuna di esse si stabiliscono criteri e principi attinenti a tale trattamento

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

L'ultimo comma mi sembra pertanto perfettamente integrato al contenuto dell'intero articolo; sotto un certo profilo potrebbe sembrare pleonastico, ma allora lo sarebbe l'intero articolo; invece si tratta di affermazioni che si sono volute rendere esplicite ed inequivocabili.

Mi dichiaro pertanto contrario all'emendamento.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono d'accordo con il relatore.

DI NARDO. Insisto per la votazione dell'emendamento Manco, al quale mi associo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultimo comma dell'articolo 1, di cui l'onorevole Manco ha chiesto la soppressione, alla quale sono contrari il relatore ed il Governo.

(È approvato).

L'emendamento si intende pertanto respinto.

Pongo in votazione l'articolo 1 nel suo complesso.

(È approvato).

Poiché all'articolo successivo non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 2.

(Spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e per la custodia preventiva).

Le spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e per la custodia preventiva sono a carico dello Stato.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 3.

(Esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati).

I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale.

Gli onorevoli Manco e di Nardo hanno presentato il seguente emendamento:

Sopprimere le parole: « anche se si trovano in stato di interdizione legale ».

DI NARDO. Anche quando si vara una norma di carattere speciale, la si deve pur sempre inserire in una sistemazione giuridica che fa parte di tutto l'ordinamento. Pertanto il contenuto della frase in questione mi sembra illogico e, non sopprimendola, si introdurrebbe un modo di legiferare inconsueto e che non torna a lode di alcuno di noi, anche come studiosi, oltre che legislatori.

ACCREMAN. L'interdizione legale non riguarda il godimento dei diritti fondamentali; viceversa i diritti consacrati nei confronti dei detenuti in questo progetto di legge riguardano loro in quanto tali. Pertanto, mentre il discorso sarebbe accettabile se vi fossero terze persone, il godimento dei diritti in questione deve avvenire in prima persona.

LOSPINOSO SEVERINI. Un ripensamento sarebbe opportuno.

ACCREMAN. Nell'articolo è detto: « Esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge ».

FELISETTI, *Relatore*. Non tutti i diritti. Non vi è infatti una « declaratoria di riacquisto » dei diritti decaduti con l'interdizione.

ACCREMAN. Le persone di cui parliamo sono detenute in una casa la cui vita è regolata da certi sorveglianti.

FELISETTI, *Relatore*. Si può fare una dichiarazione interpretativa.

PRESIDENTE. Il limite sta nel fatto che sono diritti « derivanti dalla presente legge »; altrimenti creeremmo un'eccezione al codice.

FELISETTI, *Relatore*. Certo. Sono contrario all'emendamento, ma basta sottolineare la lettura del testo. Siamo d'accordo nel senso che la condanna comporta come conseguenza l'interdizione all'esercizio di certi diritti. Qui non si afferma che il detenuto riacquista l'esercizio di quei diritti, ma che, limitata ai diritti nascenti dal disegno di legge in discussione, il loro esercizio è salvo egualmente, a prescindere dall'interdizione.

SPERANZA. Anche per quelli relativi al rapporto di lavoro?

MAZZOLA. Vi sono altri punti da meditare, come quello di cui all'articolo 24. È meglio rinviare.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

PRESIDENTE. Si deve o esplicitamente o attraverso un chiarimento interpretativo specificare che si tratta della interdizione legale derivante dalla condanna. È meglio accantonare questo articolo. Se non vi sono obiezioni, può restare stabilito che l'articolo 3 è accantonato.

(Così rimane stabilito).

Poiché all'articolo 4 non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 4.

(Caratteristiche degli edifici penitenziari).

Gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati.

Gli edifici penitenziari devono essere dotati, oltre che di locali per le esigenze di vita individuale, anche di locali per lo svolgimento di attività in comune.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 5.

(Locali di soggiorno e di pernottamento).

I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia.

I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.

Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.

Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

Ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto.

ACCREMAN. Al secondo comma si dice che i locali destinati al pernottamento consistono in camere ad uno o più posti: è una delle questioni su cui la dottrina penitenziaria si è più soffermata. E si è ritenuto che la permanenza notturna debba essere singola.

perché le camerate si dice che favoriscano la promiscuità violenta.

PADULA. Credo che a questo punto valga la pena, se hanno significato i lavori preparatori quando per la prima volta in materia si fa una legge e non un regolamento, di dire che le norme in discussione hanno un valore programmatico. Non vorrei che fossero interpretate altrimenti. Una norma che fra poco esamineremo dice — ad esempio — che bisogna assicurare la vicinanza alla residenza familiare: se la si interpreta in modo rigido, essa porta alla chiusura delle isole carcerarie che oggi esistono. Ugualmente quando si parla di diritto al lavoro da parte dei detenuti: un autorevole docente universitario, il professor Pera, ha detto che ne deriva un vero e proprio diritto soggettivo al lavoro, azionabile per il risarcimento del danno. Penso allora che dare a queste norme valore precettivo sia pericoloso, per cui bisognerebbe adottare una interpretazione politica realistica. A volte possono esserci interpretazioni giurisprudenziali anche distorte, e non vorrei che un qualche magistrato faccia sgomberare qualche istituto che non risponde alle caratteristiche indicate nel progetto di legge: a causa del numero elevato di detenuti che ospitano, si dovrebbero allora chiudere le carceri di Milano, Roma, Napoli.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda la questione specifica dell'« uno o più posti » si potrebbe presentare un ordine del giorno.

ACCREMAN. Noi tutto siamo disposti ad accettare, ma non che questo testo di legge, se verrà approvato, abbia un valore meramente programmatico.

PADULA. Dovrebbero allora avere un valore precettivo anche queste norme? In tale maniera si dovrebbero chiudere da un giorno all'altro la maggior parte delle carceri.

ACCREMAN. Vi saranno delle norme transitorie o delle norme finali.

RICCIO PIETRO. L'onorevole Padula aveva prima detto che per i primi undici articoli non vi erano problemi e che avremmo potuto approvarli sollecitamente. Ci ritroviamo invece ora in profondo dissenso anche sui primi articoli; in dissenso sull'interpretazione e sul valore che si vuole dare alle norme che stiamo approvando, poiché alcuni le considerano programmatiche, altri precettive.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

Sarei quindi dell'opinione, proprio per definire questa questione, che si sospenda ora la seduta invece che dopo l'undicesimo articolo.

COCCIA. Dobbiamo rimanere coerenti al discorso generale che abbiamo fatto.

PRESIDENTE. Non complichiamo le cose. L'articolo 5 stava per passare senza osservazioni quando vi è stato un rilievo dell'onorevole Accreman relativo al fatto che, anziché garantire a tutti, secondo la novella scienza criminologica, la cella a un posto qui è scritto « uno o più posti ». A questo punto quale poteva essere il rimedio? Di esprimere il desiderio o l'invito al Governo che al più presto e a mano a mano si potesse ridurre il numero delle persone assegnate a ciascuna cella, per realizzare gradualmente e sollecitamente questo principio. L'onorevole Padula ha preso lo spunto per dire che molte disposizioni di questo progetto di legge non potrebbero avere immediata attuazione per ragioni di carattere pratico e avrebbero più che altro un valore programmatico. Questo ha sollevato le proteste del gruppo comunista e si è aperta una discussione che non ha per oggetto l'articolo 5, ma è nata occasionalmente a proposito di tale articolo. Una discussione di questo tipo o la dovevamo premettere all'esame degli articoli o la dobbiamo fare alla fine, come una specie di benedizione o qualificazione che diamo al provvedimento nel momento stesso in cui lo approviamo. Fermiamoci quindi per ora all'articolo 5.

Poiché nessun altro chiede di parlare, lo pongo in votazione.

(È approvato).

MAZZOLA. Onorevole presidente, quasi tutti i presenti conoscono la mentalità dei detenuti, ma io la conosco in modo particolare. Se noi variamo delle norme così concepite, creiamo nei detenuti la convinzione che queste norme devono essere immediatamente applicate. Il detenuto ha una mentalità particolare, non gli si può dire: « Questo avverrà poi ». Loro sanno che noi stiamo discutendo questo progetto di legge. O si dice loro che esso rappresenta solo un indirizzo, oppure aggiungiamo un'altra ragione di contestazione all'interno del carcere. Perché il detenuto ha una mentalità diversa dall'uomo libero, è convinto che quando una norma è approvata, essa avrà immediata esecuzione.

Quindi io ritengo che dobbiamo risolvere subito questo punto, altrimenti l'imputato pre-

tenderà che quanto viene previsto nell'articolo sia immediatamente applicabile.

ACCREMAN. Vi sarà una norma transitoria e poi l'applicazione.

MAZZOLA. Ma allora sarebbe una presa in giro.

PRESIDENTE. A proposito dell'articolo 5 è nato il problema in discussione...

MAZZOLA. È di carattere generale. Occorre un'esplicita presa di atto da parte della Commissione, che queste norme, come ha detto giustamente l'onorevole Padula, hanno carattere programmatico. Quando l'onorevole Accreman afferma che è disposto ad accettare tutto, ma non che la norma sia programmatica, bisogna tener presente che una volta approvato il disegno di legge, poiché non si può dare subito quanto è previsto in esso, non solo non verrebbero rimosse le cause della crisi, ma se ne avrebbe l'aggravamento.

MAZZOLA. È una questione di carattere generale. Occorre un'esplicita presa di atto da parte della Commissione, che queste norme, come ha detto giustamente l'onorevole Padula, hanno carattere programmatico. Quando l'onorevole Accreman afferma che è disposto ad accettare tutto, ma non che la norma sia programmatica, bisogna tener presente che una volta approvato il disegno di legge, poiché non si può dare subito quanto è previsto in esso, non solo non verrebbero rimosse le cause della crisi, ma se ne avrebbe l'aggravamento.

ACCREMAN. Non possiamo dire quale norma sia programmatica e quale precettiva. In sede di interpretazione si dice se una disposizione è programmatica o precettiva.

MAZZOLA. Ma prima deve essere il legislatore a stabilire ciò.

PRESIDENTE. Quello che ha affermato l'onorevole Mazzola ha un indubbio fondamento psicologico; ma non si risolve il problema dichiarando che si tratta di una norma programmatica. Si possono sfrondare gli articoli di quelle disposizioni che non si possono attuare immediatamente, oppure precisare alla fine del progetto di legge o in un altro punto di esso che quei principi saranno realizzati entro un periodo determinato.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

ACCREMAN. Poiché nell'articolo 5 è scritto che le camere sono dotate di più posti, il problema non si pone.

FELISETTI, *Relatore*. È esatto. Quanto ha affermato l'onorevole Mazzola può andare bene per qualche altro punto, ma non per questo, in quanto si prevedono « uno o più posti ». Anche per quanto riguarda gli imputati si prevede al quarto comma che ad essi deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto, a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

PADULA. Quando al primo comma si prevede che i locali devono essere dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale, ella sa cosa ciò vuol dire. Al riguardo non capisco quale sia la sanzione, se è una norma programmatica o precettiva, e chi la deve applicare.

COCCIA. Sta alla responsabilità del Governo.

PADULA. Qualsiasi ufficiale sanitario o giudice di sorveglianza o pretore (come è avvenuto a Treviso) potrebbe rilevare l'invalidità di un atto amministrativo in contrasto con le disposizioni in discussione. In questo modo tutte le carceri che non hanno servizi igienici riservati verrebbero sgomberate da un giorno all'altro. Questa interpretazione sarà abnorme, ma è possibile.

DELL'ANDRO. È l'unica, esatta interpretazione e non è abnorme.

PRESIDENTE. Mi meraviglio che questa discussione sia sorta oggi e non quando il Senato ha discusso questo disegno di legge, perché in questo tipo di norme c'è sempre molto avvenire e poco presente.

ACCREMAN. Dovremo forse fare delle leggi che non diventino leggi?

CITTADINI. L'articolo 5 non si presta a tutto questo.

PADULA. Stabilire che vi debbano essere « servizi igienici riservati » significa dichiarare non agibili metà delle carceri.

ACCREMAN. Non si dovrebbe allora stabilire, in sede di riforma carceraria, che vi debbano essere servizi igienici riservati? Dovremmo vergognarci se non lo facessimo.

PADULA. In alcune carceri già si sta procedendo in questo senso. Ma porre un obbligo assoluto è cosa diversa.

CITTADINI. Si può prendere in considerazione una norma transitoria che stabilisca i tempi.

ACCREMAN. Dobbiamo assicurare certi servizi elementari.

MAZZOLA. Ma per il giorno stesso dell'entrata in vigore della legge?

ACCREMAN. Dite allora che la vostra riforma deve far rimanere tutto come è adesso!

MILIA. Gli agenti di custodia aspettano invano da venti anni il riposo settimanale: per i detenuti si dovrebbe invece provvedere immediatamente, senza norme transitorie!

ACCREMAN. È sacrosanto quello che chiedono gli agenti di custodia.

DELL'ANDRO. C'è la copertura finanziaria?

COCCIA. Al riguardo si potrebbe sentire il ministro.

PRESIDENTE. Questo problema non lo risolviamo con la polemica. Questo disegno di legge necessariamente avrà un'applicazione graduale perché non vi è alcuna forza umana che consenta di applicarlo dall'oggi al domani, a meno che non si voglia fare come con tante altre leggi, cioè lasciarle scritte sulla carta, con gli inconvenienti cui ha giustamente accennato l'onorevole Mazzola. Questa discussione è sorta a proposito dell'articolo 5 che contiene alcune norme che possono essere considerate come immediatamente precettive. Ora, non è che vi siano delle scappatoie: o si dice che questo disegno di legge non può passare oppure si dice che occorre ritoccarlo dove promette delle cose che non si possono attuare immediatamente, inserendole nella parte programmatica ed evidenziando gli obiettivi che possono invece essere realizzati immediatamente.

DELL'ANDRO. Non esistono norme programmatiche o precettive in sede di legislazione. Tale distinzione non è valida neanche per quanto concerne la Costituzione.

PADULA. Sono stato io a dare origine a questo vespaio. Ho voluto sottolineare con una dichiarazione politica — che mi sembrava fosse abbastanza pacifica, sicché non capisco le reazioni negative avutesi al riguardo — che queste norme che fino ad ora erano di grado regolamentare, di autorganizzazione dello Stato e di autolimitazione, per cui si indicavano alcuni criteri entro cui dovevano svolgersi le misure amministrative, le stiamo trasformando in un codice della libertà e dei diritti dei detenuti.

ACCREMAN. L'ordinamento penitenziario diventa legge.

PADULA. Questo passaggio implica la consapevolezza storico-politica di operare sul piano formale un rinvio al regolamento dei singoli istituti. In questo modo ciascun regolamento darà attuazione a queste norme in rapporto alle situazioni concrete, oggettive: il disegno di legge infatti prevede che per ogni istituto sia adottato un regolamento interno. Non nascondiamoci dietro un dito; se stabiliamo invece per legge che un alloggio deve avere certi servizi igienici, qualsiasi ufficiale sanitario, qualsiasi magistrato lo potrà dichiarare inagibile. Possiamo allora parlare di « servizi igienici adeguati »; ma dire « riservati », significa far dichiarare inagibili più della metà delle celle italiane.

ACCREMAN. Con il termine « riservati » non si intende parlare di celle con termobagno, ma di servizi di un certo tipo. D'altra parte il disegno di legge fu presentato dall'allora ministro di grazia e giustizia di concerto con il ministro del tesoro, che evidentemente lo ritenevano concretamente attuabile; altrimenti la firma di questo secondo ministro cosa ci starebbe a fare? Comunque, l'articolo 5 è già stato votato, perciò seguiamo.

PRESIDENTE. È vero che l'articolo 5 è stato già votato. Ho consentito peraltro che avesse luogo questo scambio di idee perché la questione può sempre tornare nel corso dell'esame degli articoli successivi.

LOSPINOSO SEVERINI. Forse sarebbe opportuna una breve sospensione fino alla prossima settimana.

ACCREMAN. Arriviamo invece fino all'articolo 11 come avevamo preventivato.

COCCIA. Nella prima seduta dedicata alla trattazione di questo disegno di legge siamo partiti da un'urgenza da ogni parte riconosciuta e ci siamo limitati nei confronti dell'ampiezza della discussione appunto perché ritenevamo che il provvedimento dovesse essere varato rapidamente. Ora ci troviamo di fronte ad una manifestazione di volontà politica che mira a ben altro.

LOSPINOSO SEVERINI. Contesto il pensiero espresso dall'onorevole Coccia perché tutti ci siamo resi conto, e non solo i deputati del gruppo comunista, della situazione in cui versano le carceri italiane, e tutti vogliamo che la situazione venga risolta. Contemporaneamente, però, ci rifiutiamo di creare, con l'approvazione di questo disegno di legge, ulteriori ed ancora più gravi cause di violenza nei luoghi di detenzione. Se così non fosse, la solidarietà testé espressa nei confronti del ministro sarebbe puramente formale.

ACCREMAN. Allora approvate o non approvate il disegno di legge?

PRESIDENTE. L'onorevole Lospinoso Severini propone un breve rinvio, che ci permetta di proseguire poi con maggiore rapidità nell'esame degli articoli successivi.

COCCIA. Siamo decisamente contrari, perché la questione ora sorta non ci impedisce di approvare tutta la parte che riguarda il trattamento penitenziario, di arrivare cioè fino all'articolo 11.

PADULA. Per non aggravare la situazione, c'è un problema che può anche essere rimesso alla valutazione del ministro Zagari, chiamato a gestire in concreto le responsabilità dell'esecutivo. In sostanza infatti, a parte gli aspetti psicologici, la questione da me posta ha un carattere essenzialmente pratico, nel senso che se mancano i fondi è inutile mettersi nelle condizioni di chiudere immediatamente i due terzi delle carceri italiane. Il fatto poi che il disegno di legge rechi la firma dell'onorevole Malagodi, allora ministro del tesoro, e che solo per questo fatto la copertura sia assicurata, penso che sia pura poesia!

Comunque, possiamo anche approvare gli articoli fino al numero 11 — se l'onorevole Lospinoso Severini non insiste per il rinvio — purché nella prossima seduta il ministro ci dica chiaramente quali sono le attuali pos-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 15 MAGGIO 1974

sibilità, e quanto tempo sarà necessario per rendere operante la norma.

LOSPINOSO SEVERINI. Insisto per il rinvio anche sulla scia di quanto proposto dall'onorevole Padula, nel senso che sarà interessante sentir dire dal ministro Zagari quando e come il provvedimento sarà realizzabile, sia pure in termini generali.

Propongo pertanto che il seguito della discussione sia rinviato al martedì della prossima settimana.

MILIA. Il gruppo del MSI-destra nazionale, tenendo presente l'articolo 3 il quale prevede che i detenuti esercitano i diritti « loro derivanti dalla presente legge », ritiene che si dovrebbe dare ad esso una formulazione diversa, perché il riconoscimento di diritti comporta la possibilità anche di azione legale quando i diritti stessi non fossero rispettati. Il ministro Zagari dovrebbe fornire una chiara interpretazione al riguardo. Presenterò quindi degli emendamenti affinché attraverso l'articolo 3 si possa stabilire qual è la portata di questo disegno di legge. Se da una parte si sostiene che si tratta di un codice dei diritti dei detenuti, si traggono conseguenze pratiche e concrete dentro e fuori delle carceri; si potrebbe sostenere — ad esempio — che i detenuti hanno diritto ad un abito di tessuto in tinta unita invece che a quadri.

Questo è un codice per i detenuti: io aspetto che il ministero presentasse delle norme affinché gli agenti di custodia fossero posti quanto meno alla pari con i detenuti.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Saranno presentate.

MILIA. Concludo dichiarando che il mio gruppo è favorevole alla proposta di rinvio presentata dall'onorevole Lospinoso Severini.

LOSPINOSO SEVERINI. Ho espresso il mio pensiero. Una rapida rilettura degli articoli che seguono mi ha ulteriormente convinto della necessità di una pausa di ripensamento. All'articolo 10 si dice, ad esempio, che ogni istituto penitenziario è dotato di servizio medico e farmaceutico: e che cosa avverrà se non sarà fissato un arco di tempo entro cui il Governo dovrà provvedere?

COCCIA. Ho già avuto modo di dire che il gruppo comunista è contrario al rinvio.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di rinvio del seguito della discussione, avanzata dall'onorevole Lospinoso Severini.

(E approvata).

Il seguito della discussione è pertanto rinviato alla seduta di martedì 21 maggio.

La seduta termina alle 18,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO