

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

45.

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 MAGGIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Rimessione all'Assemblea):	
Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà (<i>Approvato dal Senato</i>) (2624)	597
PRESIDENTE	597, 601, 602
ACCREMAN	600
BENEDETTI GIANFILIPPO	598, 599
CASTELLI	602
MANCO	598
MUSOTTO	599
PADULA	598, 600, 601
PAPA	598, 599
PENNACCHINI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	600

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.

Come i colleghi ricordano, nella seduta precedente era stato deciso di rinviare il seguito del dibattito ad oggi per valutare l'opportunità di inserire nel progetto di legge una norma — probabilmente finale — avente lo scopo di fugare alcune apprensioni circa la immediata operatività di tutte le disposizioni del disegno di legge, anche nei casi di difficoltà di ordine materiale per l'applicazione immediata del testo.

Mi è stata trasmessa in questo momento dalla Presidenza della Camera una lettera, contenente la richiesta di rimessione all'Assemblea del disegno di legge n. 2624, firmata dai deputati Almirante, Abelli, Alfano, Aloi, Baghino, Birindelli, Borromeo d'Adda, Buttafuoco, Calabrò, Caradonna, Cassano, Ce-

La seduta comincia alle 18.

STEFANELLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 MAGGIO 1974

rullo, Chiacchio, Cotecchia, Covelli, Dal Sasso, d'Aquino, Delfino, De Marzio, de Michieli Vitturi, de Vidovich, di Nardo, Franchi, Galasso, Grilli, Guarra, Lauro, Lo Porto, Macaluso Antonino, Manco, Marchio, Marino, Menicacci, Messeni Nemagna, Milia, Niccolai Giuseppe, Nicosia, Palumbo, Pazzaglia, Petronio, Pirolo, Rauti, Roberti, Romeo, Romualdi, Saccucci, Santagati, Servello, Sponziello, Tassi, Tortorella Giuseppe, Trantino, Tremaglia, Tripodi Antonino, Turchi, Valensise, e dai deputati Alesi, Alpino, Badini Confalonieri, Bignardi, Bozzi, Catella, Cottone, De Lorenzo, Ferioli, Giomo, Mazzarino, Papa, Quilleri, Serrentino.

Devo prendere atto di tale richiesta che, essendo presentata da oltre un decimo i componenti l'Assemblea, preclude il seguito della discussione in sede legislativa.

PADULA. Desidero esprimere il mio rammarico, che vorrebbe tradursi in una richiesta di ripensamento da parte dei colleghi che richiedono la rimessione in Assemblea. Mi rendo però conto che se essi hanno assunto una decisione di questo tipo l'avranno certamente meditata, rendendosi conto della gravità di questo tipo di azione che, vorrei dire, compromette le attese che ci sono su questo problema.

Non oso trasformare questo mio intervento in richiesta di sospensiva o di rinvio, ma mi pare doveroso esprimere a nome del gruppo democratico cristiano, oltre al rammarico, il vivo disappunto per il fatto che questa procedura rallenterà — interrompendolo o spostandolo su un piano diverso — il lavoro concreto che la maggioranza stava compiendo per venire incontro alle richieste di miglioramento del provvedimento in questione.

MANCO. Non per replicare alle dichiarazioni fatte dal collega Padula, vorrei dire che mi rendo conto delle preoccupazioni che hanno determinato le dichiarazioni stesse.

Vorrei che i colleghi ricordassero, per amore della verità, che fui favorevole, a nome del mio gruppo, quando ci venne assegnato questo provvedimento, alla richiesta, formulata il 28 febbraio scorso, di passaggio in sede legislativa. Evidentemente mi rendevo conto della necessità che questo progetto di legge fosse discusso in sede legislativa; però sarebbe sleale non riconoscere che oggi è legittimo un ripensamento da parte di tutti i gruppi. Oggi è appunto necessario che questo provvedimento sia discusso — in ossequio a quanto prescrive il regolamento per i pro-

getti di legge di notevole rilevanza — in una sede più ampia, cioè in Assemblea.

Per questo motivo non capisco il rammarico espresso, anche perché ripensamenti di questo genere li ha avuti anche la maggioranza in diverse occasioni; anzi, vorrei dire che abbiamo avuto anche l'adesione spirituale di gruppi della maggioranza alla richiesta di rimessione in Assemblea. A questo punto, quindi, mi pare di rilevare che sia una richiesta sentita da esponenti di tutti i partiti.

Non respingo pertanto le dichiarazioni fatte dal collega Padula, anzi condivido le sue preoccupazioni, che ognuno di noi deve avere, così come è avvenuto per altre leggi importanti che riguardano la sicurezza del cittadino italiano.

PAPA. Ci rendiamo conto delle difficoltà nelle quali verrà a trovarsi il Parlamento nei confronti di questo provvedimento. Dobbiamo però precisare, data la situazione, che al momento in cui abbiamo formulato la richiesta di rimessione all'Assemblea non erano depositati che quattro emendamenti formali; il che lasciava presupporre che il provvedimento sarebbe passato nel testo che non condividiamo. È evidente che, se in sede referente vi saranno i miglioramenti di cui ha parlato l'onorevole Padula, potremo avere dei ripensamenti sulla nostra richiesta; ma questo andrà fatto sulla base di elementi concreti, data la gravità della situazione in cui ci siamo trovati e i gravi episodi verificatisi in questi ultimi tempi, specialmente nella organizzazione carceraria.

BENEDETTI GIANFILIPPO. La richiesta di rimessione all'Assemblea della quale ci è stata data ora notizia è, per il gruppo comunista, di estrema gravità sotto il profilo politico. Anche se formulata attraverso il corretto esercizio dello strumento regolamentare, non può sfuggire il contenuto politico che sta alla base di essa, perché questa richiesta non cade in una situazione di normalità nella quale andremmo a discutere un provvedimento legislativo qualsiasi, ma si colloca in un contesto particolarmente delicato per le cose avvenute e che stanno ancora accadendo, talché il sapore e il contenuto che assume indubbiamente non può non preoccupare le forze democratiche che, come la nostra, debbono avere particolarmente a cuore la difesa dello Stato.

Eravamo giunti all'accettazione della sede legislativa la quale, anche se configura un momento di ristrettezza di decisioni, ha però

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 MAGGIO 1974

il vantaggio della rapidità e dell'urgenza, urgenza che nel caso particolare, nel momento particolare che attraversiamo, si colorisce di significato politico. D'altra parte il provvedimento ci arriva attraverso il vaglio e la verifica della passata legislatura e attraverso l'esame compiuto e approfondito che è stato fatto al Senato, si colloca in un momento particolarmente delicato e particolarmente difficile e nel quale il tema di discussione non è tanto e soltanto quello dell'ordinamento penitenziario in sé, quanto dell'ordinamento penitenziario nell'ordinamento statale, del senso dello Stato al quale dobbiamo tutti sentirci richiamati e della difesa dello Stato e della collettività.

Noi diciamo che si tratta di una decisione grave e non è difficile prevedere che notevoli e gravi potranno essere le ripercussioni di questa decisione, non soltanto nell'ambiente della popolazione carceraria, ma nelle più vaste zone di opinione pubblica che seguono con particolare attenzione e preoccupazione gli avvenimenti che in questi giorni stanno accadendo.

Desideriamo essere molto chiari e franchi, se è necessario brutali: pensiamo che una richiesta di questo genere non soltanto non può favorire una più approfondita discussione dal punto di vista sia tecnico sia politico dei problemi di riforma dell'ordinamento penitenziario, ma semmai va a cadere come elemento dirimpente e di stimolo che finirà per sortire effetti contrari.

Il collega Padula ha espresso per il gruppo della democrazia cristiana la sua amarezza e la sua perplessità, e in certo senso si è posto molto responsabilmente il problema di un possibile ripensamento che allo stato dei fatti appare non assolutamente ipotizzabile.

Noi desideriamo andare oltre e pensiamo che questa decisione non corrisponde certo al disegno politico di chi in questo momento deve sentire il grosso impegno di difesa del senso dello Stato, di chiamare a raccolta tutte le energie della nostra democrazia, perché non prevalgano quelle forze torbide, quelle forze che hanno portato nel paese elementi di turbamento, di confusione, di insidia, intervenendo in un particolare momento della nostra vita politica e della nostra situazione. Ecco perché esprimo non soltanto amarezza, ma sdegno e riprovazione per un gesto di questo genere che non favorisce il corretto andamento...

PAPA. Questi giudizi non sono ammissibili nei confronti del legittimo ricorso ad uno

strumento regolamentare. Anche la vostra parte politica usa di questo strumento! Quando lo usa la vostra parte politica...

BENEDETTI GIANFILIPPO. Non è questo il momento delle parole diplomatiche! Bisogna che ogni parte assuma le proprie responsabilità e con chiarezza e profondità — come stiamo facendo noi in questo momento — le esprima con brutalità, ma con franchezza. Questo è il giudizio politico che diamo, vi piaccia o non vi piaccia; è il giudizio politico con cui intendiamo sottolineare la nostra disapprovazione per il vostro gesto. Lo avete compiuto avvalendovi dello strumento regolamentare: ma ogni strumento di questo genere va adoperato, nel momento in cui è adoperato, per il particolare contenuto politico con cui è impugnato e governato. Non basta rinchiudersi, arroccarsi dietro il tecnicismo formalistico di uno strumento concesso dal regolamento. Ecco perché affermare che la discussione in Assemblea possa essere — come è, da un punto di vista asettico, ma questo non è il momento di essere neutrali — più ampia, significa sfondare una porta aperta. Ma una discussione in Assemblea, con l'inevitabile proiezione in tempi lunghi, vuol dire favorire (e ciò già si sta verificando) l'accrescersi di una situazione di malcontento di cui voi potete prevedere il punto di partenza, ma di cui è difficile prevedere il punto di arrivo. Ecco quindi per quali motivi il gruppo comunista sottolinea la sua protesta per la richiesta testé formulata dai gruppi del PLI e del MSI-destra nazionale.

MUSOTTO. Se lo scopo della rimessione del provvedimento in Assemblea era quello di approfondire l'esame del testo e di introdurre delle modifiche, questo lavoro avrebbe potuto essere svolto anche in Commissione in sede legislativa. Tuttavia, io ritengo che a questo punto dovremmo cercare di affrontare l'esame del provvedimento in Assemblea con serietà di intenti, sforzandoci di elaborare una legge che risponda alle esigenze effettive della società italiana, lavorando senza lacerazioni, senza contrasti e polemiche inutili. Lo strumento di cui ora intendono avvalersi i gruppi del PLI e del MSI-destra nazionale è previsto dal regolamento e, in fondo, tutte le parti politiche lo utilizzano in determinate situazioni. Perciò cerchiamo di porci su un piano di franchezza e serietà per approvare una legge che risponda alle esigenze della società italiana.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 MAGGIO 1974

ACCREMAN. Dal punto di vista della procedura regolamentare non si può dire nemmeno una parola, si può soltanto prendere atto della richiesta fatta.

Voglio ricordare però ai colleghi che la decisione di discutere il provvedimento in questione in sede legislativa fu presa perché si ritenne di prendere atto di una situazione oggettiva che esiste nelle carceri del nostro paese, situazione che definirei esplosiva (e forse dico poco); ci fu anche l'intesa di rinunciare alla volontà di modificare la legge proprio per consentire una maggiore celerità nei lavori.

La situazione che ci spinse a quel provvedimento non è cambiata; il regime carcerario, in un paese che si definisce civile come il nostro, deve essere diverso da quello attuale. Ma certi fatti di delinquenza sono diversi da questo fatto di situazione oggettiva, mentre si cerca deliberatamente di cambiare l'una cosa con l'altra proprio per arrivare a conclusioni di carattere politico, che allontanino una soluzione che tutti vedevano vicina.

Vorrei sottolineare due fatti che a mio modo di vedere sono politicamente importanti; abbiamo sentito l'onorevole Padula dichiarare il suo rammarico, e quello della democrazia cristiana; però abbiamo sentito anche l'onorevole Manco affermare che questa richiesta di remissione è stata in definitiva appoggiata da un gruppo della maggioranza e che il gruppo dell'onorevole Manco ha presentato tale richiesta anche per questo motivo.

PADULA. Mi si consenta l'interruzione. Credo di poter dire, senza chiamare a testimone l'onorevole Manco, che egli si riferiva certamente ad un gruppo diverso da quello della democrazia cristiana.

ACCREMAN. Un'altra cosa che volevo dire è questa: la richiesta di discutere il provvedimento in Assemblea è totalmente immotivata, non c'è un briciolo di motivazione da parte dei proponenti per cercare il consenso o almeno per dare una spiegazione. L'onorevole Papa ha affermato che nel momento in cui è stata fatta la richiesta di remissione all'Assemblea erano stati presentati pochissimi emendamenti, il che significa che tutti i gruppi di questa Commissione ritenevano che gli emendamenti da apportare a questo progetto di legge dovessero essere poca cosa. Questo ci dice che siamo in presenza di una manovra politica della destra (nelle sue articolazioni

del MSI e del partito liberale), per portare alla mancata definizione su un punto che era necessario definire legislativamente per le ragioni che tutti quanti avevamo avvertito quando decidemmo di richiedere la sede legislativa.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non spetta certo al Governo fare delle considerazioni né sulla legittimità dello strumento che è stato adoperato per l'avocazione all'Assemblea del provvedimento, né tanto meno sul giudizio politico che qui è stato espresso in ordine ai motivi che avrebbero determinato due gruppi politici a chiedere il trasferimento stesso.

Ritengo però doveroso da parte del Governo, senza parlare qui di disappunto o di sdegno, sottolineare un senso di vivissima preoccupazione, vorrei dire di profondo sgomento, di fronte ad una situazione siffatta.

Vi sono anche dei recenti, tragici episodi nella vita carceraria italiana, preceduti da altri innumerevoli episodi non così drammatici e cruenti, ma ugualmente violenti, che hanno tutti o quasi tutti tratto origine dalla mancata approvazione di un nuovo ordinamento penitenziario, di cui in Parlamento si discute esattamente dal 1947 e che è stato concretizzato in progetti di legge dal 1960 e che oggi, a distanza di quattordici anni, non ha ancora visto la luce.

Esiste indubbiamente un grado di estrema tensione nelle carceri italiane: e gli sviluppi odierni del dibattito sul disegno di legge n. 2624 rischiano di aumentarla, aggravando le innumerevoli difficoltà in cui si trova ad operare attualmente l'amministrazione penitenziaria e in particolare il personale di custodia. La vita dello Stato interessa tutti in egual misura: Governo, maggioranza ed opposizioni. Ebbene, devo dire che l'attuale situazione del personale di custodia fa sorgere — nonostante il Governo in questo momento ribadisca tutta la sua doverosa necessità di fronteggiare la situazione stessa con tutti i mezzi di cui dispone, per assicurare la tranquillità all'interno delle carceri — motivi di profonda preoccupazione.

Non siamo insensibili, onorevole Manco, alle considerazioni che ella, con molta opportunità, ha svolto; e le debbo dire che proprio queste sue considerazioni avevano fatto orientare non solo la maggioranza, ma anche il Governo, alla modifica del progetto di legge, per eliminare alcune espressioni, ridurre la ampiezza di alcune facoltà che potevano ritenersi eccessive. Ma al Governo sembrava do-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 MAGGIO 1974

veroso perseguire l'indirizzo di conciliare la sicurezza all'interno ed all'esterno delle carceri — e soprattutto la sicurezza dei servitori dello Stato che all'interno degli istituti di pena non esitano a fare olocausto del loro bene supremo per la difesa della società — con la opportunità di esprimere un ordinamento più moderno, più conforme agli ordinamenti di altri Stati che sono estremamente più avanzati del nostro in questo settore, in conformità alle moderne conquiste della scienza penitenziaria. In altre occasioni, in altri climi, in altre società, si è dimostrato che ordinamenti siffatti portano ad una riduzione, anziché ad un aumento, della criminalità.

Il Governo, quindi, non riteneva che le garanzie della sicurezza all'interno delle carceri fossero inconciliabili con l'esigenza di un trattamento più umano, più moderno, più rispondente ai principi costituzionali. Questo obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto in sede legislativa ed in questa direzione il Governo si accingeva a portare tutto il suo contributo. Non voglio entrare nel merito dei motivi che hanno indotto alcuni gruppi politici a prendere una decisione così grave. Ritengo però che il Governo abbia il dovere di esprimere il proprio punto di vista a tale riguardo e, se possibile e lecito, di formulare una proposta subordinata cui mi pare abbiano lasciato adito le dichiarazioni dell'onorevole Papa. Il collega, infatti, ha affermato di essere disposto a rivedere questa sua decisione qualora la Commissione attui quelle garanzie che il gruppo liberale ritiene indispensabili per dare il suo assenso al ritorno in sede legislativa. Vorrei pregarla, se possibile, di capovolgere la sua posizione, e di considerare innanzitutto se queste garanzie possano essere concesse dalla Commissione in sede legislativa e, in caso contrario, riservarsi sempre la possibilità di rimettere il progetto di legge all'Assemblea qualora esse non avessero successo.

In tal senso mi permetto di rivolgere una preghiera all'onorevole Papa ed ai colleghi del suo gruppo, visto che il gruppo del MSI-destra nazionale mi sembra deciso nella sua posizione; se anche questo non dovesse accadere, come rappresentante del Governo — e sentendo sino in fondo la responsabilità enorme che grava sulle mie spalle — mi permetto di fare appello ai colleghi della Commissione affinché, qualora si dovesse procedere in sede referente, i lavori, con tutte le modifiche e i miglioramenti che potranno essere introdotti, possano trovare una più che sollecita conclusione, in modo di porre l'Assem-

blea, nel più breve tempo possibile, in condizione di approvare il progetto di legge in esame.

PRESIDENTE. Desidero collegarmi all'ultima parte dell'intervento dell'onorevole Pennacchini per quanto riguarda la possibilità di una rinuncia all'esercizio della facoltà di cui si sono avvalsi i gruppi del PLI e del MSI-destra nazionale. La rimessione all'Assemblea è già avvenuta. Se quindi vi fosse un ripensamento, bisognerebbe chiedere alla Presidenza della Camera la riassegnazione del provvedimento in sede legislativa, con il parere favorevole di tutti i gruppi rappresentati in questa Commissione.

PADULA. Poiché è stato fatto cenno alla possibilità che uno dei gruppi firmatari rinunci all'esercizio della facoltà, chiedo se sia possibile, formalmente, tener sospesa la procedura di rimessione in Assemblea.

PRESIDENTE. Questo non è più possibile. La richiesta di rimessione all'Assemblea è stata regolarmente presentata e comunicata alla Commissione. È soltanto possibile che, nel corso dell'esame in sede referente, tutti i gruppi chiedano la riassegnazione in sede legislativa, cosa che io mi auguro vivamente possa avvenire. Il rappresentante del Governo ha avanzato in sostanza due proposte: la prima è quella di procedere ad un rapidissimo esame del provvedimento in sede referente, al termine del quale potrebbe emergere una larghissima concordanza sul suo contenuto, tale cioè da permetterci di avanzare una nuova richiesta di trasferimento in sede legislativa, che ridurrebbe il nostro successivo intervento ad una formalità; la seconda proposta, invece, è subordinata e concerne un rapido completamento dell'esame del testo in sede referente e quindi un sollecito invio in Assemblea.

Debbo inoltre precisare che, da un punto di vista strettamente formale, occorrerebbe ripetere *ex novo*, in sede referente, la discussione sulle linee generali già svolta in sede legislativa. Io credo tuttavia di poter pregare i colleghi di rinunciare ad un nuovo esame preliminare e di passare direttamente all'esame degli articoli. Neanche questo per altro potremmo decidere questa sera, poiché il passaggio in sede referente fa sorgere il diritto di quanti sono assenti alla seduta odierna di intervenire nell'esame preliminare. Non mi resta quindi che esprimere l'auspicio che vi sia accordo unanime, non appena inizierà lo

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 MAGGIO 1974

esame in sede referente, a passare senza indugio all'esame degli articoli.

CASTELLI. Ho l'impressione che cominciare domani mattina la discussione del provvedimento in sede referente sia controproducente ai fini di una rapida approvazione del provvedimento stesso. Il gruppo comunista ha detto chiaramente che il suo atteggiamento di non presentazione di emendamenti è legato ad una decisione della maggioranza di non introdurre modificazioni di natura sostanziale, mentre lo stesso gruppo comunista ed altri gruppi potrebbero riservarsi la possibilità di presentare emendamenti qualora affiorasse la volontà di modifiche sostanziali.

È quindi evidente che iniziare l'esame degli articoli senza una presentazione organica di emendamenti non ci consentirebbe di ridurre i tempi del dibattito. Ritengo oppor-

tuno, pertanto, che domani si riuniscano, in via informale, i gruppi di maggioranza in modo da preparare il testo completo degli emendamenti ed arrivare alla prossima settimana con una presentazione globale degli stessi.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che l'esame del provvedimento in sede referente avrà inizio martedì 28 maggio.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 18,50.

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO