COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 APRILE 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MISASI

INDICE

PAG.

Inversione dell'ordine del giorno:

PRESIDENTE 59

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Nuove disposizioni per il controllo delle armi (1197) 60

PRESIDENTE 60, 65

FELISETTI 62

PENNACCHINI, *Relatore* 60, 62

Proposta di legge (*Discussione e approvazione*):

COCCIA ed altri: Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973, n. 533, e la procedura di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (801) . . 65

PRESIDENTE 65, 66, 69, 70, 71

COCCIA 67

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 69, 70, 71

MAGNANI NOYA MARIA 69

MANNUZZU 66, 71

QUATTRONE, *Relatore* 65, 69, 70, 71

Disegno di legge (*Seguito della discussione e rinvio*):

Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'articolo 30 della legge 26 luglio 1976, n. 354 (1195) 71

PRESIDENTE 71, 80

PAG.

CERRINA FERONI 74

COCCIA 79

FELISETTI 71

GARGANI, *Relatore* 80

MANNUZZU 73

MELLINI 77

SABBATINI 78

TESTA 78

Votazione segreta:

PRESIDENTE 80

La seduta comincia alle 16,15.

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

(*È approvato*).

Inversione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Propongo un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di discutere subito il disegno di legge n. 1197.

Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione del disegno di legge: Nuove disposizioni per il controllo delle armi (1197).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Nuove disposizioni per il controllo delle armi ».

L'onorevole Pennacchini ha facoltà di svolgere la relazione.

PENNACCHINI, *Relatore*. Il disegno di legge oggi in discussione si colloca nel quadro delle iniziative che investono la responsabilità dell'esecutivo e del Parlamento di fronte alle allarmanti proporzioni assunte dalla delinquenza comune e dall'eversione politica, che ricorrono sempre più di frequente all'uso delle armi per rendere il fine criminoso più facilmente e più rapidamente attuabile.

Non si può certo dire che ci sia stata sinora insensibilità su tale problema. Finalizzate soprattutto allo scopo della severa repressione dell'uso illegittimo delle armi appaiono le leggi, integrative delle norme del codice penale, 3 ottobre 1967, n. 895, 14 ottobre 1974, n. 497, e 18 aprile 1975, n. 110.

Ma i risultati previsti non sembra siano stati del tutto raggiunti se, come informa la stessa relazione ministeriale premessa al disegno di legge, sono ingenti i quantitativi di armi, munizioni e materiali esplodenti che vengono di continuo sequestrati e sono assai numerose le persone deferite alla magistratura per reati specifici in materia. Del resto la cronaca nera giornalmente ci informa sul numero allarmante e sulla qualità dei crimini commessi con l'uso illegittimo delle armi e non esiste manifestazione popolare di un certo rilievo senza che forze criminali si vestano per l'occasione di panni pseudopolitici per attuare il loro programmato disegno di turbativa, di allarme collettivo e di eversione, e senza che si registri l'uso di armi o strumenti esplosivi in larga quantità.

Se tutto ciò avviene, anzi si intensifica, nonostante l'azione diffusa, costante ed incisiva delle forze preposte alla sicurezza pubblica, c'è anzitutto da domandarsi se l'indirizzo sinora seguito dell'inasprimento delle pene in astratto sia il più idoneo alla repressione del fenomeno. È vero che il legislatore non può non risentire di una spinta della pubblica opinione, sempre pronta ad invocare, di fronte alla gravità ed attualità di un crimine, specie se viene sfiorata o intaccata la sfera personale del cittadino, una repressione più severa, sino magari alla previsione di pene massime, espressamente escluse dalla nostra Costituzione. Ma è anche vero che conoscenza ed esperienza di chi è preposto alla approvazione delle leggi devono ricercare ed applicare quanto è più produttivo, più incisivo, più efficace nella lotta alla criminalità, facendo leva sulla capacità repressiva, ma anche su quella preventiva, rischiando anche la critica, del resto mai sopprimibile e sempre presente, della pubblica opinione, che spesso ci eccepisce come, di fronte all'aumento dei delitti, il legislatore altro non sappia fare che aumentare le pene, ma che dimostra in tal modo di essere soddisfatta, sì, quando un criminale è scoperto e punito, ma di esserlo ancora di più se un potenziale criminale è impedito dal compiere il suo atto antisociale.

Appare così indispensabile che accanto ad un inasprimento delle pene, sterile se fine a se stesso, si prevedano misure atte ad armonizzare anzitutto le varie disposizioni oggi esistenti, per renderle più efficaci e di più rapida applicazione, e si configurino altresì nuove ipotesi di reato nei comportamenti e situazioni che, come la esperienza ci ha insegnato, costituiscono sempre premessa necessaria per portare a termine il fine criminoso.

Rimane ancora una ultima possibilità: quella dell'allargamento dei poteri in tema di prevenzione, ma di questo parlerò in fase di conclusione della mia relazione, dato che con il presente disegno di legge il Governo sembra essersi fatto carico delle prime due esigenze (inasprimento ed armonizzazione), inserendo anche qualche novità, ma non ha ancora affrontato appieno l'opportunità di configurare sviluppi o dilatazione di poteri nel campo specifico della prevenzione.

Ne è scaturito un quadro, quello del disegno di legge di cui trattiamo, in cui sono più nitidi i connotati dell'azione repressiva da svolgere, e più marcata la severità già severa della reazione statale, le disposizioni di legge si intrecciano in un sistema più rapido ed organico, ma non è completamente dissipato il timore che tra qualche tempo un altro disegno di legge ci proponga nuove misure perché le armi risulteranno sempre più diffuse e l'uso ne sarà sempre più micidiale.

Con questa preoccupazione, di cui sarei felice di liberarmi, con il vostro aiuto, onorevoli colleghi, e soprattutto con l'aiuto del Governo, vediamo più dettagliatamente i contenuti del disegno di legge.

I primi cinque articoli sono nel solco delle finalità enunciate e rispondenti quindi al criterio di inasprire, armonizzare, ampliare e specificare meglio le definizioni sui vari tipi di armi.

Forse qualche incertezza potrebbe sorgere in talune zelanti menti applicative dal disposto dell'ultimo comma dell'articolo 4 in relazione al primo comma dell'articolo 8, proposto in sostituzione della normativa vigente. Infatti, l'articolo 4 punisce chi porta in pubblico le armi con la reclusione da tre a dieci anni, aumentabile di un terzo (cioè con pena detentiva da quattro a tredici anni) se il fatto è commesso in luogo ove vi sia concorso o adunanza di persone. L'articolo 8, che propone una nuova formulazione dell'articolo 4 della legge n. 110 del 1975, punisce con una pena da quattro a dodici anni chi porta armi nelle pubbliche riunioni. Se l'evento dovesse verificarsi si applicherà l'articolo 4 o l'articolo 8 o entrambi? È vero che la pena non cambia molto, ma mi sembra che non si possa negare il rilievo critico in ordine alla previsione di sanzioni diverse per lo stesso reato. C'è chi sottilmente distingue il luogo ove vi sia concorso o adunanza di persone (da intendere come località in cui normalmente ciò avviene; ad esempio, i cinema, i teatri, gli stadi, ecc.) dalle pubbliche riunioni (da intendere come adunanze occasionali di volta in volta preparate ed organizzate). Ma a parte la sottigliezza del *distinguo,* non mi pare proprio il caso di prevedere solo per questi motivi due ipotesi distinte di reato, tanto più che la pena non è molto diversa.

L'articolo 5 presenta, al secondo comma, la prima novità, la costituzione cioè di una figura autonoma di reato consistente nella semplice esibizione di armi da sparo, non soltanto da guerra, o di altri ordigni esplosivi al fine di incutere pubblico timore o di suscitare tumulto o pubblico disordine. La pena è quella prevista dal primo comma per l'esplosione, diminuita di un terzo, cioè è fissata tra i due e i sette anni di reclusione, ed obbedisce al criterio della severità, tenendo conto dei fini che si vogliono raggiungere. Ma subito dopo l'articolo 6 prevede una ulteriore riduzione di un terzo se le armi usate sono armi comuni da sparo (anch'esse contemplate nella ipotesi criminosa che perfeziona il reato secondo l'articolo 5), cioè armi non considerate da guerra, oppure armi non da sparo, cioè quelle che non sono né armi da sparo, né armi improprie, come bastoni, mazze, ecc., bensì armi proprie, destinate alla offesa della persona, come pugnali, spade, sciabole, lance.

Ne consegue, tenuto conto delle riduzioni, che chiunque esibisca allo scopo di incutere pubblico timore delle munizioni o un pugnale è colpito con la reclusione da uno a cinque anni, mentre non pare che venga penalmente assoggettato alla stessa pena chi esibisca, sempre allo stesso fine, un coltellaccio che dal pugnale ben poco si discosta.

L'articolo 6, secondo comma, mi pare inutile perché prevede la moltiplicazione per quattro delle pene previste per le armi non contemplate dalla presente legge (quali, se sono contemplate le armi da guerra, da sparo e non da sparo, proprie e improprie?), con la statuizione poi del minimo dell'arresto per sei mesi.

Come si vede le pene principali subiscono forti oscillazioni sotto l'impulso di continui aumenti, stabiliti per legge, accompagnati da alcune riduzioni, sempre per legge determinate.

Obbediscono al criterio dell'aumento delle pene (raddoppio, ovvero aumento nel minimo, o raddoppio nel minimo e aumento della metà nel massimo) gli articoli 7, 9, 10 e 12, rispettivamente, per i reati di alterazione di armi, fabbricazione di giocattoli trasformabili in armi, illecita importazione definitiva di armi comuni, fabbricazione, commercio o detenzione di armi clandestine. Allo stesso criterio obbedisce l'articolo 11, che prevede una disciplina sanzionatoria più severa e più completa in caso di trasporto illegale di armi e di altri materiali esplosivi.

L'articolo 8 si propone di sostituire integralmente i primi sei commi dell'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110. I primi sei commi che debbono essere inseriti in quella legge sono ben precisati e virgolettati. Spunta poi un settimo comma non virgolettato che non si capisce bene quale collocazione deve avere dato che la sostituzione dei primi sei commi dell'articolo 4 ne lascia in vita ben altri quattro. E la collocazione è importante perché rimane in vita un comma – il settimo – che obbliga la polizia all'arresto di chiun-

que sia colto in fragranza a trasgredire i commi quarto e quinto. Quali commi quarto e quinto, quelli vecchi o quelli nuovi? Quelli nuovi naturalmente, ed in tal caso è obbligatorio arrestare chi porta in luogo pubblico uno sfollagente od una fionda. Potrei essere d'accordo, ma è questa l'intenzione del proponente?

Circa infine il comma rimasto in attesa di collocazione e rimandando il problema al coordinamento, mi pare che la dizione « illegalmente », possa essere meglio sostituita da quella « senza giustificato motivo », perché trattasi di oggetti per cui non è prevista la concessione di licenza.

L'articolo 14 conferma ed amplia il divieto di partecipazione a manifestazioni pubbliche con caschi o con il volto coperto. È un articolo particolarmente severo perché è previsto (al primo comma dell'articolo 16) l'arresto obbligatorio in flagranza, anche se poi la misura della sanzione detentiva va da sei mesi a dodici mesi. A parte che non si capisce bene perché l'arresto obbligatorio sia sanzionato nel successivo articolo 16, che regola altra materia, invece di essere incorporato nello stesso articolo 14, occorre rilevare che la severità della pena, che si può condividere, comporta però la precisa definizione delle circostanze di fatto, di diritto, di luogo, che ne fanno scattare l'applicazione. Quale è il giustificato motivo che consente caschi o travestimenti, senza il quale la forza pubblica per non incorrere nel reato di omissione di atti di ufficio deve procede all'arresto? Il periodo di carnevale per i travestimenti? Il casco del motociclista che inavvertitamente entra in una manifestazione? Ripeto, sarebbe opportuna una maggiore precisione per evitare distorte applicazioni e converrebbe togliere l'inciso « senza giustificato motivo », proibendo sempre, a chi vuol partecipare a pubbliche e democratiche manifestazioni, di indossare caschi o travestimenti. Né può essere sempre valida la osservazione che proibire l'uso del casco equivale a legittimare le manganellate in testa, e non soltanto quelle inferte dalla polizia. La verità è che i caschi, specie quelli con visiera, servono anche ad evitare il riconoscimento e comunque, quando uno intende manifestare democraticamente – e recenti episodi lo hanno più che confermato – non ha bisogno di indossare caschi protettivi o di coprirsi il viso.

L'articolo 15 ritorna alla... benevolenza e lascia una doppia discrezionalità al giudice: quella di stabilire quando armi o congegni abbiano determinato un fatto di lieve entità e quella di diminuire o meno in tali casi le pene di un quarto. Invece, l'articolo 16 è nuovamente severo e sancisce che in ogni caso, per tutti i reati previsti dal disegno di legge...

FELISETTI. La politica della carota e del bastone!

PENNACCHINI, *Relatore*. Sto facendo l'analisi del testo. Come dicevo, l'articolo 16 sancisce che in ogni caso, per tutti i reati previsti dal disegno di legge e per ogni altro delitto concernente armi ed esplosivi, si proceda con rito direttissimo, anche in deroga alle norme di procedura penale che escludono tale forma di giudizio quando siano necessarie speciali indagini. Un'ulteriore deroga al codice di procedura penale si prevede con la separazione e la trattazione autonoma dei reati previsti dal disegno di legge rispetto ad altri eventuali reati connessi. La deroga è riferita all'articolo 45 del codice, che prevede i casi di connessione: forse sarebbe stato meglio riferirsi agli articoli 46, 47, 48 e 49, che ne prevedono gli effetti.

Anche l'articolo 34 della legge 18 aprile 1975, n. 110, prevedeva per questi reati il rito direttissimo, ma faceva salvo il caso di necessità di speciali indagini, soprattutto, ritengo, per evitare il moltiplicarsi dei giudizi direttissimi, con conseguente scadimento della rapidità e dell'efficacia deterrente di tale rito. Con questa norma invece si dispone sempre per tale forma di giudizio, ancorché siano necessarie speciali indagini, forse in omaggio ai princìpi della delega del nuovo codice di procedura penale. Fra l'altro, una norma analoga, e non riferentesi soltanto ai reati commessi con l'uso delle armi, è anche prevista dal disegno di legge n. 1196, anch'esso in discussione presso la nostra Commissione, recante modifica di alcune norme del codice di procedura penale. Dovremo tenerlo presente, ai fini di evitare una identica disposizione in due leggi diverse.

La severità più spinta, e a mio avviso irriverente verso le moderne teorie della criminologia e della psico-sociologia, consiste comunque nel vietare, con l'ultimo comma dell'articolo 16, la sospensione condizionale della pena. Questa disposizione altera il fondamento giuridico su cui si basa l'istituto della sospensione condizionale, ancora-

to sempre e soltanto alla presunzione che il soggetto di condanne non gravi si asterrà dal commettere ulteriori reati (vedi l'articolo 164 del codice penale). Impedire sempre la condizionale, anche quando si tratti di semplice esibizione, anche quando il fatto sia ritenuto di lieve entità, può essere opportuno per accrescere l'efficacia deterrente della pena, specie in periodi di esplosione di una particolare criminalità, ma non può certo considerarsi in armonia non solo con il sistema giuridico in evoluzione, ma neppure con quello tradizionale.

L'articolo 17 rappresenta una delle novità fondamentali del disegno di legge, che quindi può agevolmente sfuggire alla critica di rappresentare un semplice aumento delle pene. Vi si prevede la possibilità di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria, o della pubblica sicurezza in caso di flagranza di reato, di immobili sedi di enti o di gruppi ove siano state rinvenute armi da sparo, o siano comunque pertinenti ai reati di cui stiamo trattando. L'innovazione è senza dubbio provvida e quindi da approvare, rientrando in quelle misure di prevenzione del reato che ormai sembra indispensabile adottare e rappresentando una precisa e rigida fattispecie che non può prestarsi a nessun abuso da parte di chicchessia, cioè di sequestri facili e non giustificati. Mi permetterei soltanto di suggerire la fissazione di un termine entro cui l'autorità giudiziaria debba convalidare o meno il sequestro ed inoltre vorrei che fosse meglio specificato il concetto di « immobile comunque pertinente al reato », perché potrebbe anche verificarsi l'eventualità di immobili pertinenti per caso, per errore, per partecipazione penalmente insignificante ai fini istruttori o di ricerca della responsabilità. Ed in questi casi un sequestro sempre obbligatorio non mi sembra giustificato.

Sempre in tema di innovazioni mi permetterei suggerirne un'altra, anche in relazione a taluni episodi ripetutisi in occasione di azioni criminose nel corso di pubbliche manifestazioni: la previsione di una figura autonoma di reato, in aggiunta a quelli già esistenti, per il furto di armi o esplosivi e l'assalto alle armerie o depositi di armi. È infatti prevedibile che, anche a seguito della normativa in discussione, si contragga la disponibilità di armi e quindi cresca la spinta per impossessarsene illegalmente.

Vi ho espresso alcune osservazioni sul merito del provvedimento. Mi sia consentito, come ho preannunciato, di aggiungerne altre sul contesto sociale e giuridico in cui il disegno di legge si colloca. Ogni legge infatti non è una monade assoluta, ma è una parte di un complesso interdipendente ed armonico.

Oggi, da più parti, si cerca di colpire, di incrinare la saldezza, la funzione, la vitalità dello Stato. In tale situazione, è certamente importante continuare nella dialettica politica da cui scaturisce la volontà democratica nella conduzione dello Stato, ma diventa ancor più importante difendere, tutti insieme, lo Stato. Oggi, infatti, più che mai, una criminalità comune, vestita in partenza di matrici pseudo-politiche, supera con disinvoltura i confini ideologici di qualunque partito democratico, attinge a forze e simpatie in ambienti giovanili, ove a volte l'acredine ed il malcontento non sono del tutto ingiustificati, e pone in atto azioni che sfuggono al controllo dei partiti cui si sono all'inizio ispirati e si erigono sempre di più contro la società, contro lo Stato. Questo tipo di criminalità, che da tempo ha di gran lunga superato i limiti del lecito sociale, dei diritti altrui e di quelli comuni, non si lascia certo troppo impressionare dall'aumento delle pene.

Una sola cosa potrebbe fermarla: la forza, l'efficienza, la rapidità dello Stato nella difesa della società, nel colpire efficacemente questi focolai del crimine. L'opinione pubblica, che molti considerano pronta ad allarmarsi in caso di aumento dei poteri della polizia, non può che rallegrarsene nelle condizioni attuali.

Certo, alla società interessa che l'autore di un crimine sia scoperto e punito, oltre che rieducato, e questo è compito della repressione e del trattamento del delinquente scoperto; ma interessa ancor di più che un crimine non venga commesso e che il suo potenziale autore venga fermato prima che lo compia: e questo è compito della prevenzione.

L'esistenza di un apparato di polizia efficiente e di un sistema giudiziario idoneo concorre certamente a ridurre la commissione di reati. Ma non è sufficiente, soprattutto oggi, tanto più che la polizia non dispone di mezzi o di poteri adeguati e la giustizia funziona molto lentamente. Infatti l'efficienza della polizia non è solo un problema di numero, di qualità, di ammodernamento, di specializzazione, di disponibi-

lità di nuovi mezzi tecnici e scientifici. È anche un problema di poteri. E qui il discorso diviene politico, nel suo più alto contenuto sociale e significato morale.

Nessuno è disposto a considerare come emblemi di regime democratico istituti come ad esempio il fermo di polizia. Ma quando si superano certi limiti nessuno può del pari contestare l'opportunità, anche democratica, di sistemi eccezionali, se questi sono volti a difendere Stato e società dai delitti più efferati e pericolosi, altrimenti – e l'esperienza ce lo ha dimostrato – non perseguibili e prevenibili con i sistemi tradizionali che, per rimanere nell'astratta concezione democratica, finiscono per nuocere ai probi e favorire i reprobi.

Così, quando ci si trova di fronte ad esplosioni di criminalità eversiva suscettibile di espandersi ed irradiarsi su di una massa irritata e scontenta, travolgente in una *furia delendi* qualunque bene e valore e qualunque indirizzo ideologico compatibile con la democrazia, quando cioè la democrazia deve difendersi dall'antidemocrazia cieca e fine a se stessa, diffusa e generalizzata sull'onda del malcontento, della irritazione, della reazione scomposta ed irrazionale, perché non poter ricorrere a mezzi e sistemi che possono forse considerarsi ai limiti della sfera democratica, ma che acquisiscono pieno valore e totale legittimità proprio perché rimangono gli unici idonei a reprimere l'ondata che prelude alla totale distruzione di ogni vita democratica?

Poiché recenti manifestazioni hanno chiaramente messo in luce l'esistenza di agguerite ed efficienti organizzazioni, che nel corso di libere e democratiche manifestazioni di popolo, di studenti o di lavoratori, guidano con strategia i loro soggetti, ordinano percorsi o spostamenti tattici per deviare artatamente i contingenti di polizia ed indebolire così le zone ove hanno progettato di portare l'azione vandalica, si servono di radio private per dirigere cortei o per fomentare il disordine, fuiscono del finanziamento di forze economiche non sappiamo se interne od esterne, coinvolgono in un'unica manifestazione criminosa, contagiandole, persone che erano intenzionate a manifestare in modo non violento, perché in questi casi non si deve consentire alle forze dell'ordine di impedire il funzionamento delle centrali individuate, delle radio trasmittenti conosciute, di conoscere il contenuto delle comunicazioni scambiate dai sospetti, di bloccarne l'attività ed impedirne la prosecuzione, di porre cioè in atto una serie di misure che, da tutti considerate improponibili per reprimere una criminalità comune o normale, divengono per contro le uniche possibili per condurre alla ragione questo tipo di attentatori alla vita dello Stato o alla libera espressione delle volontà democratiche su cui il Paese vive e senza di cui il Paese muore?

Certo, c'è un prezzo da pagare ed è la possibilità di abusi da parte delle forze dell'ordine e dell'esecutivo. Ma mentre questi abusi sono sempre rilevabili o punibili in un clima democratico, la mancata adozione di questi mezzi per timore di abusi mette in pericolo il proseguimento della democrazia. Queste, a mio giudizio sono proposte degne di attenzione e di esame, approvabili o no, ma adeguate al momento.

Il Governo intanto ci presenta il disegno di legge di cui ci occupiamo oggi. Ad un organismo che soffre non si può rifiutare un sedativo. Ed io prego i colleghi, analogamente, di approvare questo disegno di legge, che però non posso considerare più di un sedativo. E dico ciò non per criticare il Governo che, prima di proporre qualcosa, deve valutare la situazione politica del momento, per vedere se la sua proposta sarà approvata o meno: ed è chiaro che un governo qualsiasi si guarda bene dal presentare proposte in un settore così impegnativo, se ravvisa scarse probabilità di ottenerne approvazione.

Qui il discorso è diverso, il discorso è politico ed investe la responsabilità di tutti noi esponenti di partiti democratici. Siamo disposti ad un atto di coraggio, di responsabilizzazione della nostra azione politica? Vogliamo dare una risposta concreta, soddisfacente, ad una opinione pubblica sfiduciata, delusa, allarmata ad ogni minimo eccesso di manifestazioni esterne? Vogliamo ridare tranquillità, libertà, sicurezza al nostro popolo, vogliamo consentire che esso continui a vivere dignitosamente nel contesto internazionale, vogliamo evitare che, così come è successo in passato, le punte di violenza che si verificano da noi siano rappresentate all'estero come guerriglie generalizzate e continuate, con nefasti riflessi sulla nostra economia, sul turismo, sulla stessa difesa della moneta? O vogliamo, bendandoci gli occhi, proseguire rigidamen-

te nella nostra dialettica democratica, rispettabilissima in tempi normali, ma inadeguata in quelli eccezionali che stiamo vivendo?

Non ci dicono nulla gli episodi cui abbiamo assistito, lo stato di psicosi che induce il cittadino a sparare anche di fronte a finte rapine, il moltiplicarsi delle scorte armate private a difesa dai sequestri, lo stato d'animo dei tutori dell'ordine costretti a sacrificarsi per un tipo di società che rifiuta ogni sacrificio, le grida e le reazioni ai funerali delle vittime innocenti, le restituzioni delle corone di fiori che esprimono contestazione disciplinare e morale dell'autorità, la necessità di sostituire le stellette con una tessera sindacale, tutto ciò non ci dice nulla, assolutamente nulla?

Non ci dice nulla il fatto che sotto la spinta di questa particolare criminalità la protesta tende a superare i limiti della democratica manifestazione, tende a divenire disordine e sovvertimento delle istituzioni, vulnera la libertà e i beni dei cittadini, e comunque si allarga, si dilata, si massifica, rischia di divenire folla? La storia, particolarmente quella recente e diretta, ci riporta ad una esperienza che l'Italia ha fatto anche sulla propria carne: la folla, oceanica o meno, si fronteggia, si controlla e poi si guida in un solo modo: con la forza bruta, con la negazione di tutte le libertà, con la dittatura. Vogliamo avvicinare una situazione siffatta? Questa è la domanda che rivolgo a tutti i colleghi, come me preoccupati della difesa delle istituzioni e della democrazia. E attendo fiducioso la vostra risposta.

Dieci anni or sono, nel 1967, in sede di esame della proposta, poi divenuta legge; sul controllo delle armi, era sempre relatore chi ha l'onore di parlarvi. Mi venne preannunciata, poi puntualmente eseguita, una vivace ostilità, una forte opposizione. I fatti successivamente accaduti hanno invece valorizzato la legge anche nel leale giudizio delle opposizioni di allora che oggi, di fronte ad una ulteriore difesa dei diritti della società, sembrano assumere un atteggiamento molto adeguato e responsabile. Sono certo che su questa linea sarà la vostra risposta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito di rinviare il seguito della discussione ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione della proposta di legge Coccia ed altri: Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973, n. 533, e la procedura di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (801).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Coccia, Del Pennino, Quattrone, Gargani, Di Giulio, Magnani Noya Maria, Napolitano, Mannuzzu, Mosca, Spagnoli, Felisetti, Gramegna, Stefanelli, Pochetti, Garbi, Mirate, Reggiani: « Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973, n. 533, e la procedura di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 ».

L'onorevole Quattrone ha facoltà di svolgere la relazione.

QUATTRONE, *Relatore*. Nel corso della mia relazione informerò i colleghi degli emendamenti che sono stati formulati, anche se non ancora formalmente presentati, alla proposta di legge oggi al nostro esame e tralascerò il contenuto della stessa, che abbiamo già valutato in sede referente, sicché appare superflua la illustrazione delle ragioni di carattere non soltanto giuridico, ma anche di carattere sociale, che stanno a base del provvedimento medesimo.

Le osservazioni, al di là di quelle che proporrà il collega Mannuzzu, vengono da due fonti. In primo luogo dal dibattito svoltosi presso la XIII Commissione (lavoro), che ha espresso parere favorevole sul provvedimento: in quella sede, infatti, si è registrato un unanime giudizio positivo sul contesto generale della proposta di legge, ma sono state sostanzialmente formulate (anche se non inserite nel testo del parere) due osservazioni. La prima riguarda l'opportunità di sostituire, al sesto rigo dell'articolo 4, l'indicazione « degli articoli 433, 435, 436 e 437 del codice di procedura civile » con l'altra dizione « degli articoli 433 e seguenti del codice di procedura civile ». L'altra osservazione riguarda l'articolo 5, primo comma, ma credo che sia frutto di una cattiva interpretazione del testo attuale dell'articolo 5, in quanto si propone una formulazione che non mi pare risponda al significato del testo che è stato proposto e che riguarda i procedimenti che siano già in fase di opposizione. Infatti, nella XIII Commissione si è ritenuto più opportuno addivenire alla seguente formu-

lazione: « I procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge in fase d'opposizione sono definiti dal tribunale, in funzione di giudice del lavoro, ai sensi del comma terzo dell'articolo 20 della legge 11 agosto 1973, n. 533 ».

Sono altresì state formulate delle osservazioni dalla Confindustria e desidero portarle a conoscenza degli onorevoli colleghi, per completezza di informazione. Senza dare ragione delle motivazioni della memoria formulata dalla Confindustria, illustrerò i concetti di fondo che la ispirano.

In primo luogo si chiede la partecipazione, accanto all'associazione dei lavoratori, dell'associazione dei datori di lavoro. Su questo punto esprimo parere contrario, perché il datore di lavoro è già parte in questo procedimento e la presenza dell'associazione dei lavoratori è giustificata in quanto viene violata la libertà sindacale. Anche l'altra osservazione non mi sembra da condividere: si vorrebbe che durante tutto questo procedimento il giudice del lavoro non possa pronunciare sentenze che abbiano un contenuto di carattere economico.

Il collega Mannuzzu ha predisposto degli emendamenti basati sull'opinione che il provvedimento in discussione non sia tanto innovativo, quanto interpretativo: partendo da questa logica l'onorevole Mannuzzu arriva fino in fondo, anche se sono perplesso sul significato dell'ultimo emendamento che riguarda la soppressione dell'intero articolo 5. Ma di tali emendamenti meglio ci si potrà occupare nella sede propria, cioè nel corso della discussione degli articoli.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

MANNUZZU. Desidero intervenire soprattutto per illustrare fin da ora la portata di alcuni emendamenti che riguardano il momento transitorio dell'applicazione di questa legge e vorrei osservare che le controversie previste dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sono « controversie relative a rapporti di lavoro subordinato privato », ai sensi dell'articolo 409, n. 1, del codice di procedura civile.

Su questo assunto si basa la proposta di legge quale ora discutiamo. Si veda per esempio la relazione che la precede, dove si afferma esplicitamente che si tratta di « controversie che per eccellenza discendono dal rapporto di lavoro ».

È davvero innegabile che i beni protetti dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (« libertà e attività sindacale », « diritto di sciopero »), non solo appartengono ai lavoratori in quanto tali, ma sono essenziali strumenti di difesa del rapporto di lavoro, sicché ogni lite che li riguardi concerne il rapporto di lavoro stesso. Lo dimostra la stessa ragione dell'articolo 409, n. 1, primo comma, del codice di procedura civile e dell'intera normativa del titolo IV del libro II di tale codice: l'esigenza di concedere una protezione giurisdizionale rapida e specializzata, tramite un giudice in possesso di particolari cognizioni, ricorre tanto più quando vengano dedotti, appunto, libertà e attività sindacali o diritti di sciopero, secondo la previsione dell'articolo 28 della legge n. 300 del 1970.

La qualificazione delle relative controversie come controversie di lavoro ha ovvie conseguenze: esige l'applicazione ad esse del rito del lavoro, di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile. Sorge così, con l'entrata in vigore della legge 11 agosto 1973, n. 533, la questione del coordinamento, con tale rito, delle norme processuali speciali dell'articolo 28. Tale questione si risolve individuando il senso dei precetti dello stesso articolo 28. La statuizione della competenza del tribunale, per la cognizione ordinaria e completa in primo grado, è coerente alle regole processuali antecedenti la legge n. 533 del 1973: regole che affidavano alla sfera cognitiva del tribunale le cause di lavoro di valore indeterminabile, come sono quelle che riguardano la libertà e le attività sindacali o il diritto di sciopero. L'unica norma veramente peculiare è quella che prevede una tutela anticipata per decreto, dopo cognizione sommaria; la funzione pratica di questa tutela è evidente; lo strumento tecnico (la competenza del pretore) si pone nella linea dei provvedimenti urgenti previsti dagli articoli 700 e seguenti del codice di procedura civile e insieme contiene elementi anticipativi della riforma processuale che verrà introdotta con la legge n. 533 del 1973.

Questa legge assegna tutte le cause di lavoro, qualunque ne sia il valore, in primo grado al pretore ed in secondo grado al tribunale, ed abolisce le sezioni lavoro della corte d'appello, salvo che per la fase transitoria. Incide dunque, modificandole, sulle disposizioni dell'articolo 28 della legge n. 300 del 1970; esige cioè la cogni-

zione completa del pretore per l'intero primo grado: non solo per il decreto, dopo le informazioni sommarie, ma anche per il giudizio d'opposizione. Il tribunale diviene competente per il secondo grado; e cessa ogni competenza della corte d'appello: competenza del resto nemmeno configurabile, non essendo previste apposite sezioni della corte, dotate della specializzazione necessaria.

Ne viene che la proposta di legge in discussione, nei suoi articoli 1, 2, 3 e 4, prima parte, ha carattere meramente interpretativo dell'articolo 28, così come il nuovo rito del lavoro lo ha modificato. Non si intende allora il perché delle restrizioni apportate, in tema di giudizio di appello, dalla seconda parte dell'articolo 4 della proposta: perché, ad esempio, si vogliono ritenere inapplicabili gli articoli 434, sul deposito del ricorso, e 438, sul deposito della sentenza. Relativamente a tale articolo 4 si reputa quindi opportuna la soppressione della frase: « e ad esso si applicano le disposizioni di cui agli articoli 433, 435, 436 e 437 del codice di procedura civile ».

Nemmeno sembra coerente, col carattere interpretativo della legge proposta, la disposizione transitoria dell'articolo 5. Le « norme di competenza anteriormente in vigore » sono, dopo l'emanazione del nuovo rito del lavoro, le stesse che ora noi qui proponiamo: non i criteri erroneamente seguíti da certa giurisprudenza, sia pure « autorevole ». Privilegiare tali criteri per i procedimenti in corso (come sembra si voglia proporre, al di là della lettera delle espressioni usate), significa modificare retroattivamente i presupposti in base ai quali deve essere individuato il giudice competente.

Può accettarsi che non esista un vincolo di natura costituzionale (ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione), capace di impedire una simile modifica, quando essa si disponga per la generalità dei casi (in tale senso si è pronunciata la Corte costituzionale, nella sentenza del 5 maggio 1967, n. 56). Ma certo appare inopportuna una normativa transitoria che, in una legge interpretativa, premia le parti che hanno adito il giudice incompetente e punisce, invece, quelle che hanno il giudice competente, costringendole ad una *translatio judicii* davanti al giudice incompetente. Occorre dunque ribaltare la portata della norma dell'articolo 5: ciò può attuarsi sopprimendo senz'altro questa norma ed affidandosi al carattere interpretativo della legge proposta; o, comunque, all'immediata applicabilità in genere della legge processuale, perfino di quella modificatrice della competenza.

Non è necessario farsi carico dei procedimenti instaurati prima dell'entrata in vigore della legge 11 agosto 1973, n. 533, dato che vi provvede l'articolo 20 di questa stessa legge.

Un ultimo, non superfluo chiarimento può venire da un emendamento che, nel titolo della proposta di legge, precisi che si tratta di « norme interpretative sul coordinamento dell'articolo 28 con il nuovo rito del lavoro ».

COCCIA. Vorrei dire solo alcune brevi parole (in aggiunta alle considerazioni contenute nella relazione introduttiva alla proposta di legge da me presentata unitamente a colleghi che rappresentano la stragrande maggioranza delle forze politiche) per sollecitare l'approvazione di questo provvedimento perché, in effetti, nel corso di questi anni ci siamo venuti a trovare di fronte ad una vera e propria forzatura della volontà del legislatore. Ed uso la parola forzatura perchà ogni cultore del diritto e, di più, chi eserciti questa attività nelle vesti di giudice di cassazione, non può non aver colto lo spirito dei lavori preparatori solo che abbia posto mente al carattere dei due provvedimenti. Quando discutemmo, dopo tre legislature, nella fase finale il nuovo processo del lavoro, avevamo presente che gli antecedenti che influenzavano questo procedimento di avanzata del diritto del lavoro italiano discendevamo dalla legge del 1966, sulla giusta causa nei licenziamenti, e dalla legge del 1970; e nella stessa discussione generale avemmo sempre presenti questi due riferimenti che sentivamo come parte integrante del nuovo codice di rito, con i suoi richiami e le sue influenze dirette e indirette.

L'attribuzione della competenza in secondo grado alla corte d'appello – ancorché per altro verso, che riguardava l'articolo 28 della legge del 1970 con alcune difformità rispetto al procedimento ordinario, difformità intese a meglio tutelare il lavoratore rispetto a lesioni delle libertà sindacali: mi riferisco alla fase dell'opposizione davanti al tribunale, con il che si concludeva la fase di primo grado secondo

lo statuto dei diritti dei lavoratori nato nel 1970 - entrava nella sistematica processuale del tempo, dando per scontato, nei lavori preparatori, che la nuova disciplina del rito del lavoro si estendesse a tutti i momenti legati al rapporto di lavoro, in esso ricomprendendo quei momenti lesivi dell'esercizio delle libertà sindacali strettamente collegati al rapporto di lavoro stesso, alla conflittualità all'interno degli ambienti di lavoro.

Successivamente, la Corte di cassazione ha affermato che era necessario fare una netta distinzione di materie, per cui le controversie nascenti da lesioni di libertà sindacali si dovevano assimilare alle altre controversie di natura privatistica ed erano pertanto demandate al giudice civile ordinario. Ciò costituiva invece un'obiettiva forzatura, che andava contro la chiara volontà del legislatore del 1973 e del legislatore anteriore.

A questo punto si rendeva necessario operare un raccordo tra il rito del lavoro e la procedura di cui all'articolo 28 della legge n. 300 del 1970, sulla tutela della libertà sindacale. La nostra proposta di legge tende a tale scopo e si alimenta di una produzione scientifica e dottrinale che ha visto impegnati i maggiori cultori del diritto del lavoro perché si procedesse rapidamente a questa normativa di raccordo. Noi adempiamo, sia pure con ritardo, a questo compito.

Ritengo che dobbiamo muoversi con rapidità, e credo di avere riscontrato nei colleghi una unanimità di consensi; il solo fatto che la proposta di legge sia sottoscritta da deputati socialisti, democristiani, comunisti, repubblicani e dall'amico Mellini è segno di una larga unità di fronte a questo provvedimento.

Dobbiamo agire con tempestività, perché dalle notizie che alcuni di noi hanno raccolto in numerosi tribunali e preture risulta una perseveranza nella suesposta linea di forzatura, al punto che dinanzi alla pretura di Roma si paventa che prevalgano orientamenti secondo cui la prima fase del procedimento sommario debba essere devoluta non già al giudice del lavoro, ma al pretore civile ordinario, con le conseguenze che tutti conosciamo di un dirottamento di competenza, di una delega ad un giudice che è preposto alla tutela di altri interessi, ha un'altra formazione, e con ripercussioni negative sotto ogni profilo. È necessario quindi che si proceda con speditezza.

Non avrei altro da aggiungere, se non qualche rilievo in ordine agli emendamenti preannunciati. Non parlerò delle proposte presentate da parte confindustriale, perché a questo riguardo ha già risposto il relatore; del resto non si tratta di emendamenti, ma di osservazioni fatte pervenire alla Commissione.

Apprezzo l'impostazione assunta dal collega Mannuzzu relativamente al carattere della proposta di legge in discussione. Certamente sono d'accordo con l'onorevole Mannuzzu quando a motivo ispiratore del suo intervento propone a noi quello che avrebbe dovuto essere il filone che avrebbe dovuto orientare e sorreggere l'attività del giudice - soprattutto della Corte di cassazione - chiamato a pronunciarsi. Però faccio osservare al collega Mannuzzu, con molta amicizia, che a questo punto la sua posizione è molto sottile ed ha un certo pregio, però a mio avviso entra in conflitto con un'altro aspetto del provvedimento. Questo, infatti, affronta, sì, un problema interpretativo relativamente a quale sia il giudice competente, ma per quanto riguarda la competenza sull'opposizione prevede che il procedimento si esaurisca davanti allo stesso pretore, in simmetria con altre soluzioni nel processo civile in sede di procedimenti speciali, il che rappresenta, a mio parere, una innovazione legislativa vera e propria. Nella nostra proposta di legge coesistono dunque due momenti, uno interpretativo e uno di definizione del giudice di impugnazione, ed il secondo si risolve in un'innovazione che il legislatore introduce come elemento di raccordo, in armonia con il nuovo testo del codice di rito. Questo secondo momento non è a mio avviso un momento interpretativo.

L'opinione dell'onorevole Mannuzzu si ricollega dunque a pronunce di giudici che, in sede di designazione del giudice competente, si sono attestati su questa posizione, non recepita dalla Corte di cassazione. Uno degli emendamenti proposti dall'onorevole Mannuzzu obbedisce appunto a questa impostazione e tende alla soppressione di una parte dell'articolo 4 ritenuta pleonastica.

Una questione che merita qualche parola in più è quella relativa all'articolo 5, che reca una disposizione transitoria per i giudizi pendenti. La formula che, con gli altri colleghi firmatari della proposta di

legge, ho elaborato non è che una trasposizione delle norme relative ai giudizi pendenti nel momento dell'entrata in vigore della legge n. 533. Quali possono essere le preoccupazioni? Non ne vedo, nel senso che la formulazione dell'articolo 5 presuppone che abbia già giudicato il tribunale; ne consegue che la competenza resta, per i procedimenti in corso, alla corte d'appello, con una variante, che noi introduciamo, nel senso che la competenza non è del giudice ordinario della corte d'appello, ma del giudice del lavoro presso la corte d'appello. Sappiamo che in sede di corte d'appello il giudice del lavoro continua a conoscere le controversie di lavoro, per cui questa soluzione non presenta alcun problema; può esservi qualche corte d'appello che non conosce più queste controversie per aver esaurito tutti i ruoli in pendenza (non è il caso di Roma e delle grandi città), ma anche in questi casi può rivivere automaticamente la figura del giudice del lavoro presso la corte di appello, cioè la sezione lavoro.

D'altra parte questa è una soluzione che ha il pregio di poter favorire il rapido esaurimento dei procedimenti pendenti. Per questo difendo tale formulazione, che reca una regolamentazione transitoria dei giudizi in fase di appello, introducendo il criterio nuovo e rigoroso dell'investitura del giudice del lavoro.

Queste sono le osservazioni che ritengo di sottoporre all'esame dei colleghi, ribadendo l'esigenza di procedere rapidamente, per evitare che alla distorsione iniziale si aggiunga un'altra distorsione, in una situazione di confusione, che provoca anche nocumento per i lavoratori, sottratti a un giudice che, *ratione materiae,* il Parlamento ha voluto fosse il giudice del lavoro.

MAGNANI NOYA MARIA. Anche il gruppo del partito socialista italiano manifesta la necessità di una sollecita approvazione della proposta di legge in discussione. Quando il legislatore ha voluto creare un giudice specializzato per le controversie di lavoro è contraddittorio sottrarre a tale giudice proprio quelle controversie che attengono ai diritti e alle libertà sindacali. Quindi, credo che sia importante approvare questo provvedimento proprio per stabilire quell'accordo necessario tra le due volontà del legislatore: da una parte quella di tutelare le libertà e i diritti sindacali, dall'altra parte quella di avere un giudice *ad hoc,* specializzato in materia di lavoro.

Per quanto riguarda gli emendamenti che sono stati preannunciati devo dire di essere contraria alla soppressione dell'articolo 5, perché ritengo che la presenza di una norma transitoria per i processi in corso venga a facilitare una soluzione corretta di questi procedimenti.

Ritengo di aderire non tanto all'emendamento del collega Mannuzzu, quanto al suggerimento emerso nel corso dell'esame presso la XIII Commissione (lavoro), tendente a sostituire alla elencazione dei singoli articoli del codice di procedura civile una dizione più generale.

Per concludere credo che sia necessario procedere in fretta all'approvazione del provvedimento proprio per la necessità di porre fine a questo momento di scollamento tre due norme vigenti nel nostro ordinamento, dando seguito ad una precisa scelta del legislatore che è emersa nella presentazione di questa proposta di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

QUATTRONE, *Relatore.* Dal dibattito che è emerso ritengo che si possa accogliere la proposta, relativa all'articolo 4, tendente ad inserirvi la formulazione: « degli articoli 433 e seguenti ». Per quanto riguarda l'articolo 5, come elemento di maggiore chiarezza proporrei un emendamento tendente a sostituire la dizione: « i procedimenti pendenti a tale data » con l'altra: « i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge ».

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Condivido le ragioni che hanno portato alla presentazione della proposta di legge e pertanto sono favorevole alla proposta medesima. Dichiaro che sottrarre le controversie di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, al giudice specializzato, creato *ad hoc*, è in contrasto con lo spirito della normativa e dei lavori preparatori

Sono dell'avviso di respingere l'emendamento proposto dal collega Mannuzzu relativo alla sostituzione delle parole « norme di coordinamento », con le altre « norme interpretative sul coordinamento ».

Per quanto riguarda l'emendamento del collega Mannuzzu relativo all'articolo 5,

devo dire che le norme transitorie sono anche esse oggetto di dubbi interpretativi e pertanto mi pare che una norma transitoria al momento possa essere utile.

Naturalmente sono favorevole all'ultimo suggerimento, avanzato dal relatore, onorevole Quattrone, tendente ad inserire la dizione: « alla data di entrata in vigore della presente legge ».

Infine, concordo con il relatore in ordine alla dizione da adottare all'articolo 4.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura del primo articolo:

ART. 1.

Sono competenti a conoscere delle controversie derivanti dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, ferme restando tutte le norme del procedimento speciale, il pretore ed il tribunale in funzione di giudice del lavoro, a norma della legge 11 agosto 1973, n. 533.

Poiché non sono stati presentati emendamenti e nessuno chiede di parlare, lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Poiché ai successivi due articoli non sono stati presentati emendamenti e nessuno chiede di parlare, li porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 2.

Il secondo comma dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è sostituito dal seguente: « L'efficacia del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il pretore in funzione di giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato a norma del comma successivo ».

(*È approvato*).

ART. 3.

Il terzo comma dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è sostituito dal seguente: « Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti opposizione davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva ».

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 4.

L'appello contro la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 2 della presente legge si propone con ricorso al tribunale in funzione di giudice del lavoro e ad esso si applicano le disposizioni di cui agli articoli 433, 435, 436 e 437 del codice di procedura civile.

Il relatore, onorevole Quattrone, ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire alle parole « 433, 435, 436 e 437 » *le altre* « 433 e seguenti ».

QUATTRONE, *Relatore*. È già stato svolto.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono favorevole.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore, accettato dal Governo.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 4, nel testo modificato.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 5.

I procedimenti pendenti a tale data in fase di impugnazione sono definiti dal giudice del lavoro, presso l'ufficio che ne conosceva in base alle norme di competenza anteriormente in vigore.

L'appello contro la sentenza pronunciata dal tribunale a seguito di opposizione già prevista nel terzo comma dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, si propone alla Corte d'appello, secondo le norme di cui alla legge 11 agosto 1974, n. 533.

L'onorevole Mannuzzu ha presentato il seguente emendamento:

Sopprimerlo.

MANNUZZU. L'ho già illustrato in sede di discussione.

PRESIDENTE. L'onorevole Quattrone ha presentato il seguente emendamento.

Al primo comma, sostituire le parole: « I procedimenti pendenti a tale data in fase di impugnazione » *con le seguenti*: « I procedimenti pendenti in fase di impugnazione al momento dell'entrata in vigore della presente legge ».

QUATTRONE, *Relatore*. Anche questo emendamento è già stato illustrato nel corso del dibattito.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Confermo il parere favorevole del Governo all'emendamento del relatore e contrario all'emendamento Mannuzzu.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mannuzzu, non accettato dal relatore né dal Governo.

(*È respinto*).

Pongo in votazione l'emendamento del relatore, accettato dal Governo.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo 5. nel testo modificato.

(*È approvato*).

La proposta di legge sarà votata a scrutinio segreto in fine di seduta.

Poiché il sottosegretario Speranza, che è intervenuto alla seduta odierna per rispondere alle interrogazioni all'ordine del giorno, tra breve dovrebbe allontanarsi per concomitanti impegni parlamentari, si potrebbe a questo punto sospendere la seduta in sede legislativa, per passare allo svolgimento delle interrogazioni dopo di che si potrebbe proseguire la seduta in sede legislativa, con l'intervento del sottosegretario Dell'Andro.

Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta, sospesa alle 17,40, è ripresa alle 18.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (1195).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche al regime dei permessi ai detenuti ed agli internati previsto dall'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354 ».

Come i colleghi ricordano, nella precedente seduta l'onorevole Gargani ha svolto la relazione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FELISETTI. Vorrei esprimere alcune perplessità in merito al disegno di legge in discussione. Questo provvedimento prende le mosse da un dibattito la cui ultima fase risale al 29 gennaio di quest'anno, quando in Parlamento si svolse un'ampia discussione sull'ordine pubblico che si concluse con l'approvazione di una risoluzione firmata da quasi tutti i gruppi. Tuttavia, come ho già avuto modo di rilevare, il disegno di legge in discussi ne va ben oltre le indicazioni contenute nella ricordata risoluzione. Infatti, mentre quest'ultima ci trovava tutti concordi sulla necessità di giurisdizionalizzazione (quindi, sull'introduzione, nel provvedimento di concessione, di una motivazione e in particolare di una possibilità di reclamo nei confronti del provvedimento del giudice istruttore, nell'ipotesi di detenuti in attesa di giudizio, o del magistrato di sorveglianza, nell'ipotesi dei condannati e internati), non siamo invece d'accordo (parlo per il gruppo socialista) sulla parte con cui si restringono le ipotesi in cui può farsi ricorso all'istituto del permesso.

Sappiamo quali ragioni presiedono ad un'innovazione del genere e nessuno di noi si sottrae alla valutazione della situazione attuale del Paese; non vorrei, però, che il legislatore restasse travolto da stati emotivi e passionali (che pure hanno una loro ragione d'essere), legiferando sotto l'impulso di considerazioni assolutamente pertinenti, sì, ma non filtrate attraverso il dovuto senso di responsabilità e una valutazione generale, quindi di connessione con i principi generali, come è proprio del legislatore.

Forse, in materia, esiste una certa confusione: ad esempio, nella risoluzione approvata dalla Camera è stata usata l'espressione « licenze ». Ora, queste differiscono dai permessi, dei quali si tratta nell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario: il regime delle licenze presenta delle caratteristiche che mancano al regime delle pene alternative alla detenzione, che è tutt'altra cosa. È ovvio che, prendendo in considerazione le statistiche relative alle evasioni seguite ad uscite legittime dal carcere (cioè sia licenze sia permessi), possono essersi verificate confusioni tra casi di concessione di permessi e casi di concessione di licenze.

Ma veniamo al tema specifico. Mi riferisco innanzitutto alla disposizione con la quale, all'articolo 1 del disegno di legge, si propone la modifica del secondo comma dell'articolo 30 della legge penitenziaria. L'articolo 30 di tale legge prevede al primo comma la possibilità di concessione di permessi in relazione a gravissimi fatti relativi all'ambito familiare. La normativa istitutiva del nuovo ordinamento penitenziario non ha fatto un salto di qualità nel prevedere la disciplina dei permessi con riferimento a gravi disgrazie familiari (imminenza di morte o morte di un familiare), perché sul piano operativo queste cose già avvenivano in forza di varie circolari ministeriali, come quella del ministro Gonella, dal 1948 in poi. Non si è fatto altro che codificare quanto già avveniva sul piano di direttive ministeriali espresse in circolari od istruzioni ai vari procuratori della Repubblica e direttori di carcere.

Diverso è il valore del secondo comma del citato articolo 30, in ordine al quale si tratta di vedere se quello che abbiamo stabilito allora è ancora valido. Ricordo ai colleghi che quando discutemmo della questione dei permessi eravamo partiti da una premessa: consentire la possibilità, abbastanza significativa nell'arco del periodo di detenzione, di collegamento tra il detenuto e l'ambiente esterno, con particolare riferimento, nell'espressione « ambiente esterno ». ai valori familiari e affettivi. Anzi – i colleghi lo ricorderanno – noi discutemmo a lungo se fosse giusto o meno trovare dei rimedi, dei sistemi che consentissero, dal punto di vista affettivo e sessuale, una possibilità di espressione umana al detenuto o internato. Esaminammo lungamente se queste cose potessero essere organizzate all'interno del carcere o avvenire all'esterno. Poi, tenuto conto del testo approvato e pervenutoci dal Senato, che prevedeva appunto quanto sto esponendo, giungemmo alla conclusione che non potevamo noi proporre l'istituzione di speciali reparti o di organizzazioni particolari, anche per notevoli difficoltà di gestione pratica e per le eventuali disparità di trattamento nell'individuazione dei soggetti cui dovevano essere rivolte le istanze affettive. Noi potevamo prevedere la concessione di permessi. Su quella ipotesi specifica arrivammo ad una specie di compromesso, realizzato attraverso la formulazione che figura attualmente nell'articolo 30, secondo comma. E così al primo comma si prevede il permesso finalizzato alle gravi vicissitudini familiari (stato di malattia di un congiunto, ecc.) ed al secondo comma è la valvola, introdotta sotto un profilo di meritevolezza del detenuto, la valvola di collegamento con l'esterno.

Con l'attuale proposta di modificazione del secondo comma dell'articolo 30 si sopprimerebbe questo criterio? Quello che apparentemente suona come sostituzione, in effetti non è che una riduzione del contenuto del secondo comma dell'articolo 30; anzi con contenuto di carattere peggiorativo; se nel primo comma di parla di imminente pericolo di vita, nel secondo comma si aggiunge l'espressione « evento »; cioè, se si legge la relazione che motiva la sostituzione, si vede che è risolta in chiave di sviluppo logico la premessa di cui al primo comma: è chiaro che l'evento che segue l'immediato pericolo di vita è la morte o un fatto del tutto straordinario, come un crollo, un'inondazione, ecc. Quindi arriviamo a legare il caso della concessione del permesso non più alla finalità del colegamento con il mondo effettivo esterno, ma ad evenienze di carattere oggettivo e straordinario che prescindono da un momento volontaristico nella gestione dell'istituto del permesso, e consistono nella presa d'atto di accadimenti esterni gravissimi, come avveniva all'epoca delle famose circolari citate prima.

Bisogna dirci se è questo che intendiamo, se vogliamo arrivare a questa conclusione. La nuova normativa del secondo comma dell'articolo 30, sostitutiva di quella attualmente in vigore, io la interpreto in questo modo; ed è anche sotto questo profilo che il disegno di legge non mi aggrada.

Vorrei sapere se sono stati sentiti – a proposito di allarme e di rivolte carcerarie – i direttori di carceri e i giudici di sor-

veglianza. Questi sono concordi nel dichiarare che l'istituto dei permessi, con un rischio calcolato (il sottosegretario Dell'Andro sa perfettamente che anche allora lo prevedemmo: sono i prezzi che si pagano per le scelte che si fanno) ha costituito un importante strumento per la conservazione della tranquillità. Immaginiamo le conseguenze che potranno derivare da una modificazione radicale di quanto è già stato concesso. Sono modeste considerazioni che sottopongo alla Commissione perché vi sia un ripensamento ed un ritorno alla volontà espressa dalla Camera, sia pure nei termini generici della risoluzione n. 6-00007, approvata il 27 gennaio scorso.

Trovo sostanziale concordanza, al di là dell'espressione letterale, sull'articolo 30-*bis*, cioè sull'articolo 2 del disegno di legge, circa l'introduzione di un meccanismo di giurisdizionalizzazione. Una delle critiche fatte all'istituto dei permessi è che esso in sostanza è un provvedimento di natura amministrativa, per cui non ha rimedi, essendo immediatamente operativo. Infatti, nel suo contenuto sostanziale, si tratta sempre di un provvedimento di carattere amministrativo, anche se adottato da un magistrato di sorveglianza o da un giudice istruttore. Per questo motivo trovo che sia giusto introdurre il meccanismo del reclamo.

Non credo di offendere nessuno se dico che l'aver rimesso ad una persona, che prima di essere giudice è un uomo (che ha moglie, figli, e vive come ognuno di noi), l'aver rimesso a questa persona la facoltà di decidere la concessione del permesso nei confronti dei detenuti pone questa stessa persona in condizioni di facile vulnerabilità. Se si fanno queste considerazioni si spiega come la concessione di « certi » permessi possa essere avvenuta.

Ripeto quindi che trovo giusta l'introduzione del meccanismo del reclamo, il quale rappresenta da un lato un filtro al momento dell'esame della domanda di concessione del permesso (nel senso che chi fa la concessione sa di doverla motivare adeguatamente), dall'altro la condizione per un vaglio più approfondito della materia della concessione medesima attraverso la impugnabilità, con effetto sospensivo.

MANNUZZU. È certamente ripetitivo insistere sulla richiesta di ordine democratico che viene dal Paese, perfino esasperata, ma salutare. Per assicurare questo ordine occorre disporre di una prospettiva ampia, di capacità di iniziativa per riforme organiche: e quindi di una differente guida politica.

L'ordine democratico non si restituisce ubbidendo a spinte emotive: ed è in questa linea, ma con deterioramenti e aggravamenti insopportabili, che si colloca la proposta del fermo di polizia, provocatoria rispetto agli equilibri politici vigenti o possibili.

Il disegno di legge che stiamo esaminando non mi pare risponda, come invece si afferma nella relazione illustrativa che lo accompagna, « alle indicazioni venute al Governo dalle conclusioni del dibattito parlamentare sull'ordine pubblico ». È sintomatico rilevare come dal quadro suggerito dal Parlamento emergano solo poche linee, decontestualizzate, scompensate e addirittura distorte.

La risoluzione approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 gennaio 1977 non riguarda infatti l'istituto del permesso, di cui all'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario vigente, ma quello delle licenze, previsto dagli articoli 52 e 53 dello stesso ordinamento.

In ogni caso, e mi sembra il dato più rilevante, quella risoluzione invoca solo la possibilità di un reclamo con effetto sospensivo verso i provvedimenti del giudice di sorveglianza, non una limitazione diversa, drasticamente intrinseca, sostanziale e non processuale, dell'istituto della licenza: né tanto meno (come adesso si propone) di quello dei permessi.

Quale gestione è stata fatta dell'istituto dei permessi, strumento per agevolare ed anticipare il reinserimento sociale dei condannati e degli internati disponibili ad una positiva dinamica? Cito alcuni dati del Consiglio superiore della magistratura: le richieste di permesso sono state 47 mila 865, quelle accolte 28 mila 180. Questo significa che si è fatto un uso responsabile da parte del magistrato del potere discrezionale di concedere i permessi; 27 mila 240 detenuti sono rientrati regolarmente, 525 non sono rientrati affatto, 415, non rientrati, sono stati catturati.

La percentuale dei non rientrati appare un dato fisiologico, ammette il ministro; ma anche la percentuale dei permessi è fisiologica proprio perché non provoca una percentuale intollerabile, patologica, di evasioni e non snatura quindi la potenzialità risocializzante dell'istituto dei permessi.

La conclusione riceve conferma dal fatto che dei 525 non rientrati e non catturati, 312 dovevano scontare ancora periodi di pena inferiori ai due anni e solo 20 pene superiori ai dieci anni.

Non è quindi consentito manifestare sfiducia, col provvedimento in discussione, verso i magistrati di sorveglianza, che tale sfiducia non hanno meritato; né è lecito punire così l'intera categoria dei detenuti, provocandone reazioni non facilmente governabili, in una situazione critica come questa in cui gli istituti di affidamento in prova al servizio sociale, di semilibertà, di liberazione anticipata restano scritti solo sulla carta e le prospettive di ulteriori riforme di diritto sostanziale, come quella che concerne le pene alternative, restano incerte e lontane. In una simile situazione non è consentito, e temo costerebbe assai caro, un ulteriore arretramento: ribadire in termini duri il regime di separatezza del carcere dalla società civile.

I compiti del Parlamento sono ben altri, ed anzi opposti. L'esecutivo può collaborare specificamente, prevenendo le evasioni, impedendo l'ingresso di armi e di droga nei carceri, non consentendo il governo brutale dei carceri da parte di gruppi criminali di potere; non, invece, cedendo a campagne allarmistiche contro l'istituto dei permessi.

Nella linea delle considerazioni che precedono sembra opportuno proporre emendamenti, in modo che alla restrizione alle gravi e indifferibili necessità di famiglia delle ipotesi del vecchio testo del secondo comma dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario, comma applicabile anche agli imputati, faccia riscontro un'ulteriore disposizione che preveda la funzione dei permessi come fattore di recupero sociale dei condannati e degli internati, e ne consenta la concessione in ipotesi tipiche (contatti con la famiglia, motivi di lavoro o di studio), quando sussistano le condizioni concrete, caso per caso, per tale recupero. Insisto che la difficile situazione della riforma penitenziaria esige che non si rinunci a queste occasioni di risociabilizzazione, quando si riscontrino presenti.

Solo in subordine, cioè se non si profilerà un accordo sulla ipotesi dianzi prospettata, proporrò un altro emendamento, soppressivo dell'articolo 1 del disegno di legge, in modo che sia quanto meno conservato ai giudici di sorveglianza, che hanno mostrato di farne buon uso, il potere discrezionale di valutare l'esistenza e la rilevanza dei motivi che giustifichino la concessione dei permessi.

Non pare soddisfacente nemmeno la formulazione del primo comma dell'articolo 30-*bis* (articolo 7 del disegno di legge), dove limita, contro princìpi di amplissima applicazione, i poteri di accertamento del giudice, imponendogli una fonte di prova, quale il sindaco, e scaricando così su questa unica fonte di prova addirittura un notevole peso della decisione. Perché, come farà il magistrato di sorveglianza a dissentire dalle indicazioni che gli provengono dal sindaco se non potrà valutarne in contrapposizione altre ritratte altrove? Senza contare che in una concezione del permesso come strumento di reinserimento sociale, l'informazione del sindaco acquista una rilevanza solo eventuale. Sembre dunque opportuno un emendamento che lasci intatto il principio della libertà di convinzione del giudice e richiami costui, opportunamente, solo al dovere di una motivazione congrua.

Anche il sistema dei reclami con efficacia sospensiva, come viene indiscriminatamente proposto, può vanificare l'utilità del permesso quando la vita del familiare o del convivente del detenuto sia in imminente pericolo o quando, come proponiamo di specificare, le gravi necessità di famiglia siano indifferibili. In questi casi le esigenze della sicurezza possono essere tutelate, quando occorra, con le cautele previste dall'articolo 61 del regolamento, e cioè mediante una scorta. L'esecutivo può estendere la portata di tale norma attribuendo anche al pubblico ministero la facoltà di disporre la scorta.

Le possibilità del reclamo vanno quindi ridotte alle ipotesi, che si propongono, di permessi concessi in funzione del reinserimento sociale e al di fuori della pressione di emergenze che non permettano dilazioni.

CERRINA FERONI. Nel dicembre scorso in questa stessa Commissione discutemmo delle modifiche da apportare ad alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario. Ma ancora più significativa fu la più ampia discussione che si sviluppò in quella occasione e che il Governo mostrò di apprezzare: cioè il riconoscimento dei vuoti della riforma, dei nodi e problemi irrisolti e tra questi proprio quello dell'articolo 30, relativo ai permessi. In quella stessa sede, noi

comunisti ricordammo, come – anche con riferimento alle indicazioni precise da parte degli operatori – limite della legge e motivo di incertezza di diritto fosse ancora l'assenza di una esplicita estensione del permesso ai detenuti di buona condotta per il « mantenimento delle relazioni familiari ». Dicemmo anche che era necessario, per questa ulteriore tappa, una più approfondita riflessione delle forze politiche e del Governo. Ma l'impegno unanime che vi fu in tutti gli interventi fu quello di non considerare chiuso il capitolo della riflessione legislativa della riforma. Si disse anche che la democrazia, anche nelle fasi di crisi, soprattutto nelle fasi di crisi, la si difende nella misura in cui non la si teme e si è in grado di farla avanzare.

Credo sia lecito chiedersi oggi quanta parte di quello spirito e di quegli impegni ritroviamo nel provvedimento in discussione. Se è vero, come è vero, che a distanza di poco più di tre mesi il Governo propone, sì, una revisione legislativa della legge, ma che va in senso opposto. Non si tratta di invocare astrattamente impegni, né meccanici richiami a situazioni e tempi che, pur recenti, possono tuttavia essere segnati da mutamenti profondi. Si tratta di chiederci se sia legittimo un mutamento così repentino di rotta, se sia giustificato da fatti nuovi; o se, invece, ancora una volta il contingente e l'emotività non dominino ancora sulla ragione; o se, peggio, coincidenze con fatti diversi, allarme dell'opinione pubblica non divengano l'occasione per provvedimenti restrittivi, concessioni facili ad una parte della stessa opinione pubblica, una cortina fumogena da alzare su carenze, vuoti, assenze assai più gravi e determinanti.

Fatti nuovi – dicevo –; certo, non se ne sono determinati in questa materia da quella data; si ha l'impressione che vi sia stato, anzi, un restringimento nella concessione dei permessi e i dati, pur forniti dal ministro Bonifacio, lo confermano. Ma, in verità, in questi mesi, anche se già nel dicembre la situazione dell'ordine pubblico era grave e tesa, si è giunti a momenti acuti e permanenti della crisi dell'ordine pubblico, e della crisi di legalità del Paese. Allora credo che sia legittimo il dubbio, il sospetto che i permessi siano divenuti il fuoco, il centro di una attenzione pubblica che si vuol stornare dai problemi veri, reali, dalle cause incidenti della stessa crisi di legalità. È legittimo il dubbio che i permessi ed il presunto lassismo nel concederli siano presi di mira per chiamare i magistrati di sorveglianza a rispondere di colpe non proprie, di responsabilità altrui, e che questi atteggiamenti nascondano ancora altre intenzioni, non tutte palesi: un arroccamento sull'esistente, l'assunzione della crisi quale occasione per il rifiuto del nuovo, per contrastare e ritardare altri e nuovi processi riformatori.

Come possiamo spiegarci altrimenti che – per restare al solo settore penitenziario – il Governo non abbia ancora provveduto a individuare e attuare un piano di emergenza delle carceri? Cioè, l'isolamento dei detenuti socialmente pericolosi, che sono gli agenti primi dell'insicurezza, sia nel senso di essere soggetti attivi delle evasioni sia nel senso di essere essi stessi elementi di inquinamento e di tensione nella popolazione carceraria. Non è forse questa insicurezza la causa vera dell'allarme sociale? Non sono state forse le evasioni sistematiche una parte fondamentale del circolo infernale dell'insicurezza e del disordine sociale?

Come spiegare altrimenti i ritardi e le inadempienze del Governo in materia di pubblica sicurezza, che tutti ormai sanno, a partire dai lavoratori della pubblica sicurezza, essere una condizione imprescindibile per la tutela dell'ordine pubblico? Non è questo – infine – un modo molto parziale di tenere fede alle indicazioni del Parlamento, e quindi un modo di evadere per estrapolazioni, seppure in modo sottile, quegli impegni, realizzando una parte e altra ritardandola, quando proprio la complessità, la natura, l'intreccio dei problemi che la crisi ha avviato mostrano che occorre una visione ed una pratica politica unitaria e complessiva anche sul problema dell'ordine pubblico?

Io credo che questa stessa logica noi ritroviamo sul terreno specifico dell'istituto dei permessi, dove l'analisi che dal Governo è stata fatta, a fondamento della revisione dell'istituto, non tiene conto di tutti gli elementi e soprattutto del rapporto tra la gestione di questo istituto e la struttura carceraria così come essa è oggi, del rapporto tra questo istituto e l'attuazione complessiva della riforma. Questa insufficienza di analisi finisce poi per caricare i dati statistici di significati negativi che sono impropri e talora di opposto segno.

Non mi riferisco solo al confronto con altri Paesi, che non ci è favorevole, così

come non mi riferisco alle considerazioni di ordine generale, secondo cui ogni riforma ha il prezzo sociale che si può e si deve contenere al minimo, ma non certamente annullare. Voglio riferirmi ad una analisi che è mancata tra tipo di carcere e mancato rimedio. Non ho elementi certi, ma una esperienza pur locale, quale quella di Firenze, ci dice che la percentuale di non rientro è più alta in quegli stabilimenti dove più dure sono le condizioni di vita, minore è il grado, il livello di rieducazione. Voglio riferirmi al fatto che il margine di rischio è stato oggettivamente dilatato dalle condizioni in cui hanno operato gli stessi giudici di sorveglianza: talora anche per l'assenza di strutture materiali elementari, ma quasi sempre, comunque, per l'assenza di parametri ed istituti previsti dalla riforma circa l'osservazione della personalità del detenuto.

Ben più rigorosa e scientificamente fondata avrebbe potuto essere una gestione che avesse avuto questi strumenti di supporto; ma in particolare è stato detto che non è tanto il rapporto permessi-non rientri che preoccupa, bensì la quantità ed il numero assoluto dei permessi concessi. Una prima obiezione è che, comunque, non sono pochi i permessi negati: segno che la magistratura di sorveglianza ha vagliato ed operato una selezione. Ma la considerazione di fondo mi sembra quella che l'istituto del permesso ha in realtà coperto altri vuoti e carenze; è stato, in sostanza, uno dei pochi strumenti di attuazione della riforma ed ha quindi esercitato una funzione surrogatoria di altri istituti di risocializzazione che la riforma prometteva ed i fatti negavano.

Ed allora, credo che la domanda che dobbiamo porci a questo proposito sia di sapere se questo tipo di surroga, se questa latitudine dei permessi sia stata negativa o positiva, se abbia consentito – come ha consentito – la governabilità delle carceri, una sia pure parziale risposta alle aspettative della popolazione carceraria; se abbia consentito – come ha consentito – anche il consenso della popolazione carceraria all'accettazione della pena ed il coinvolgimento della grande parte di questa nella logica di una pena responsabilmente accettata. Credo che questo sia il punto sul quale dobbiamo riflettere. E ci si deve chiedere quale reazione, quali tensioni si potrebbero determinare nella popolazione carceraria per una restrizione grave e massiccia dell'area di concessione dei permessi, senza che a questa corrispondessero conseguenti stadi di avanzamento nell'attuazione della riforma. Credo che questo punto non sia valutato a sufficienza nel disegno di legge, ed in tal senso c'è una denuncia dei giudici di sorveglianza: delle tensioni che potrebbero sorgere vi sono già alcuni sintomi in alcuni stabilimenti penali.

La riforma può essere realizzata solo con i detenuti e non contro di essi ed è sbagliato ed ingiusto eludere l'impegno ed il coraggio (che è generalmente serio e meditato) che i giudici di sorveglianza hanno posto nella loro attività. Pertanto, io credo che per questo complesso di motivi, di ordine generale e particolare, il provvedimento non possa essere accolto così come è stato proposto. Lo sforzo che tutti noi dobbiamo compiere deve essere quello di individuare soluzioni unitarie che partano dal comune presupposto di non stravolgere né far arretrare la riforma e puntino al comune obiettivo di pecisare meglio l'area di concessione dei permessi, le modalità e le relative garanzie, al fine di acquisire certezza di diritto su questa materia e responsabilizzazione dei detenuti che ne fruiscono.

Presenteremo una serie di emendamenti di cui mi limiterò ora a indicare le linee generali. Innanzitutto, chiediamo che possano essere configurate due aree distinte di permessi: l'una, quella le cui ragioni attengono al pericolo di vita e di salute dei congiunti, tutti casi che debbono ritenersi eccezionali, non differibili ed improvvisi; casi per i quali ogni pur minimo ritardo nella concessione può vanificare le ragioni stesse della domanda, nei quali la tempestività e l'urgenza sono una parte integrante della stessa. Riteniamo che quest'area debba essere sottratta al reclamo ed all'impugnativa; ma riconosciamo, tuttavia, l'esigenza di più penetranti strumenti di accertamento della realtà dei fatti (da affidare secondo noi più propriamente alle autorità di pubblica sicurezza o al servizio sociale), l'obbligo della motivazione del provvedimento, la conferma di tutte le cautele (ivi compreso l'accompagnamento previsto dal Regolamento). In sostanza, mi pare si tratti di una precisazione, nel secondo comma, della portata del primo comma dell'articolo 30, dove alla materiale estensione del pericolo di vita ad eventi che hanno analoga natura di eccezionalità, anche se di minore gravità, si accompagnano cautele e garanzie assai più esplicite che non nel passato.

L'altra area può essere invece definita quella delle ragioni familiari e della risocializzazione. Non entrerò nel merito degli emendamenti che presenteremo; mi limiterò solo a far notare che in questa seconda area non operano evidentemente motivi indifferibili ed urgenti, e da qui deriva l'opportunità – o l'inesistenza di motivi ostativi – che il provvedimento possa essere soggetto a reclamo e quindi sottoposto ad una seconda, ulteriore valutazione, fatto, questo, che per sé è già garanzia di ponderazione del giudizio fin dalla emissione del provvedimento. Altre cautele possono prevedersi: da una parte alcuni requisiti oggettivi (*status* di condannato ed internato in particolari condizioni rispetto ai tempi di esecuzione delle pene: nel presupposto che la risocializzazione abbia un senso solo per coloro per i quali sia prossima la liberazione); dall'altra, per esempio la perdita dei benefici nell'ipotesi di rientro fuori dei termini previsti, il che rappresenta, secondo noi, uno strumento di coinvolgimento e di responsabilizzazione della popolazione carceraria nella fruizione dell'istituto.

A noi sembra che, complessivamente, una proposta di questo tipo realizzi la condizione di incontro ed equilibrio tra i princìpi generali della riforma e della tutela della sicurezza sociale, nel senso che, mentre non intacca e non fa arretrare le conquiste di civiltà della legge, determina un'area più precisa di applicazione, riducendo i margini di discrezionalità e di incertezza della magistratura di sorveglianza, un'area che appare garantita dall'accertamento nella fase di formazione del provvedimento e del reclamo nella fase successiva. Senza alcuna presunzione di verità assoluta, invitiamo le altre forze politiche alla ricerca di una convergenza su questo terreno che oggi ha bisogno certo di grande senso di responsabilità e di grande prudenza, ma anche di grande coraggio riformatore, di coraggio politico, di quella specie difficile di coraggio che è quello di non cedere all'allarme sociale, ma di dare a questo i giusti orientamenti.

MELLINI. Desidero esprimere il mio parere contrario al disegno di legge in discussione anche per quanto riguarda la parte procedurale. È stato detto che esso è caratterizzato da due aspetti e che proprio il primo di questi aspetti ne fa qualcosa che va oltre le indicazioni contenute nella risoluzione n. 6-00007, approvata dalla Camera.

Io non sono legato idealmente ai contenuti di tale risoluzione, ma credo che non sia soltanto questa ragione che mi rende molto perplesso nei confronti di questo provvedimento.

È certamente pericoloso, come è stato affermato anche in altri interventi, lasciarsi prendere dall'emotività, prendere le mosse dal dato contingente di situazioni particolari (e che, a mio avviso, dovevano in larga misura essere previste rispetto ad una norma di legge che innovava profondamente il vecchio concetto di detenzione). Ora, nel corso della discussione è stato ricordato che è stato concesso un numero grandissimo di permessi: ma non va dimenticato che i giudici di sorveglianza si sono trovati di fronte a dei detenuti che non avevano mai ottenuto dei permessi, e che ritenevano che soltanto al di fuori delle mura del carcere vi fosse la libertà. Istituti di questa natura possono essere valutati nella loro effettiva portata solo quando dal detenuto sia stato compreso che esiste un meccanismo per il quale conviene rientrare in carcere, una volta scaduto il permesso, anziché esservi ricondotti dopo essere stati catturati perché considerati evasi. È una concezione diffusa anche presso il cittadino che ha visto nell'idea della riforma, di per se stessa, un qualche cosa di assolutamente inaccettabile: è una concezione che si ricollega all'opinione di coloro che sostengono che i detenuti stanno troppo bene, ecc.

Non vi è dunque motivo di alcun allarme particolare per l'eccesso di permessi. Occorre invece considerare che i giudici di sorveglianza, nel numero in cui sono e con i compiti che hanno, spesso svolgono anche altre attività onerose, tali da non consentire di esercitare la loro funzione nelle dovute condizioni; non vi è quindi da meravigliarsi che, accettata l'idea dei permessi, siano stati corrivi negli accertamenti. Non dobbiamo illuderci che rendendo più complicata questa procedura possiamo sopperire alle deficienze che si sono verificate, che si ricollegano all'impossibilità dei giudici di sorveglianza di esercitare come dovrebbero le loro funzioni. In queste condizioni, rendere più complicata la procedura per i permessi non può che portare a situazioni peggiori; stabilendo l'obbligo di motivazione avremo che si concederanno permessi di fronte alla maggiore petulanza

della richiesta da parte del detenuto e non si concederanno nel caso in cui il detenuto abbia un atteggiamento più dignitoso.

Quanto alla motivazione, ricordo che quando cominciai ad esercitare la professione di avvocato il mio maestro mi disse che in Italia non c'è bisogno di un buon motivo per andare in galera, ma di una buona motivazione. In questo caso una buona motivazione significa dare il permesso a tutti. Il detenuto meglio organizzato, fornito di miglior avvocato, avrà con più facilità il permesso, e ciò significa favorire i detenuti collegati alle varie mafie e organizzazioni criminali.

Inoltre, che cosa significa rimettere l'accertamento al sindaco della città? Vi sono situazioni e ambienti particolari che tutti conosciamo, nei quali questo criterio può diventare molto pericoloso.

Quanto alle impugnazioni, dovrebbero avere a mio giudizio un oggetto specifico; cioè il pubblico ministero dovrebbe poter impugnare il permesso soltanto in relazione a rilievi da lui sollevati in ordine alla sicurezza ed all'ipotesi del non rientro del detenuto. Il criterio dell'impugnazione da parte del pubblico ministero è emerso in relazione all'allarme per i mancati rientri, ma ritengo che si debbano evitare situazioni di contenzioso, che dovrebbero essere limitate al massimo. Il potere di impugnativa dovrebbe essere limitato al caso in cui vi siano ragioni di sicurezza, sia per attività criminali che possano essere favorite specificamente dal permesso sia e soprattutto per ragionevoli dubbi sul rientro del detenuto.

I numerosi rilievi che sono stati formulati – tutti meritevoli della mia considerazione – sul piano della tecnica di questo disegno di legge rivelano un difetto di fondo, cioè che a dettarne la necessità è stata una preoccupazione in larga misura di carattere demagogico, emersa per ovvie situazioni di difficoltà, che sono di segno opposto a questa. Occorre considerare invece la situazione attuale delle carceri: c'è da meravigliarsi che i rientri siano così numerosi!

Sono pertanto contrario al disegno di legge nella sua struttura e nella sua motivazione e credo che queste considerazioni siano valide anche per la valutazione di quegli emendamenti che potranno renderlo meno disastroso. Si tenga presente che in una situazione così delicata si può arrivare ad un disastro nella vita delle carceri.

SABBATINI. Desidero fare solo alcune brevi considerazioni, riservandomi di ritornare sull'argomento quando si passerà alla discussione degli articoli.

Non credo sia un buon servizio alla riforma del diritto penitenziario (riforma nella quale ci siamo riconosciuti tutti) il volerla mantenere in tutte le sue parti, anche in quelle che alla luce degli avvenimenti hanno dimostrato la necessità di alcuni particolari ritocchi.

Tengo a precisare che non si vuole invertire la tendenza rispetto agli obiettivi perseguiti con la riforma né mutare i princìpi che sono alla base della riforma stessa. Del resto, il problema del regime dei permessi è stato ampiamente dibattuto nella passata legislatura, e credo che si possa dare un giudizio positivo del regime stesso, che si basa sul giusto concetto del reinserimento sociale del detenuto.

Tutto questo deve rimanere valido, non siamo quindi di fronte ad una inversione di tendenza, ma ad una presa d'atto realistica che mira a meglio definire il regime dei permessi. Non si tratta di sfiducia nei confronti dei magistrati di sorveglianza, poiché il problema è invece quello di rendere più agevole l'espletamento dei compiti che i magistrati stessi debbono assolvere.

Circa la latitudine eccessiva del potere discrezionale, che spesso mette in difficoltà i magistrati, concordo con quanto ha affermato l'onorevole Felisetti. Sono d'accordo anche sulla possibilità del ricorso, e mi pare che la modifica proposta dal Governo sia intesa proprio a questo fine. Credo però che non sia sufficiente introdurre solo un meccanismo di controllo; occorre una dizione più precisa o comunque una delimitazione dei casi in cui il magistrato può rilasciare il permesso. In questa prospettiva dobbiamo prendere in considerazione la modifica dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario che ci viene proposta dal Governo. Sono convinto che ci saranno contributi dalle varie parti politiche tendenti alla formulazione di un valido criterio di intervento dei magistrati di sorveglianza nell'area dell'istituto dei permessi. In questo senso il gruppo democristiano sollecita un costruttivo confronto nel corso della discussione dei singoli articoli.

TESTA. Desidero innanzitutto osservare che l'attuale momento è il meno adatto

per la discussione del disegno di legge che ci viene proposto.

In effetti sembra che le carenze sul piano dell'ordine pubblico siano da imputare alla riforma carceraria mentre invece le ragioni sono altre. Non si può infatti imputare ai detenuti non rientrati la causa diretta dei disordini che si susseguono in questi ultimi tempi, poiché solo una minima parte dei detenuti non rientrati si è dedicata ad attività delittuosa.

Detto questo come premessa, occorre osservare che ciò che preoccupa tutti è la realtà carceraria. La restrizione dell'istituto dei permessi inciderebbe profondamente in questa realtà producendo reazioni gravissime appunto all'interno delle carceri, ed è proprio questo aspetto che non dobbiamo sottovalutare perché faremmo una cosa politicamente ingiusta.

Concordo con quanto detto dall'onorevole Felisetti, poiché in effetti appare valido il ricorso ad organi locali per l'assunzione degli elementi su cui basare la concessione del permesso. In realtà si alleggerisce il compito del giudice, che non è più lasciato solo in questa grave decisione. Ed anche l'appello, il procedimento di secondo grado serve per controllare se una certa attività viene compiuta in modo adeguato o in modo non adeguato.

In molti casi, purtroppo, questa attività non è stata compiuta in modo adeguato e sarebbe sbagliato non riconoscerlo; a questo proposito ricordo episodi avvenuti in città che conosco bene e nelle quali si potevano vedere detenuti condannati a pene gravissime liberi di andare dove volevano, suscitando uno stato di allarme. Un limite della riforma, in relazione all'impegno sociale, è stato quello di non regionalizzarla; infatti, è innegabile che un detenuto in un cercere, per esempio, di Milano, ritornando a Messina possa creare una situazione particolare in quella zona. Quindi, è giusto che vi siano delle informazioni di carattere locale in quanto si riesce meglio a valutare quelle che possono essere le reazioni in un certo ambiente.

Questo è lo spirito della norma che indica il sindaco del luogo in cui il detenuto chiede di recarsi come l'autorità cui spetta dare informazioni in materia; però non mi convincono i canali attraverso i quali questa informativa viene raccolta, anche perché, per esempio, nelle grandi città il sindaco non ha le possibilità reali di valutare le circostanze. Pertanto ritengo che sia possibile trovare altre soluzioni a questo problema, anche perché non modificare il disegno di legge a questo proposito significherebbe indulgere ad una forma di ipocrisia e varare una normativa che non corrisponde alle esigenze reali.

L'altra osservazione che desidero fare è che il meccanismo del reclamo, che ci trova consenzienti, può essere tardivo relativamente ad alcune esigenze impellenti che non ammettono nessuna lentezza. Non bisogna dimenticare che nell'opera di rieducazione del detenuto è molto importante legare quest'ultimo agli eventi della sua famiglia nel momento giusto, nel momento in cui la famiglia ha bisogno realmente della sua presenza.

Questo è un fatto da tenere presente e sotto questo profilo la struttura del reclamo deve trovare degli adattamenti per andare nella direzione già tracciata dalla riforma.

COCCIA. A noi sembra che a questo punto la discussione avvenuta nella nostra Commissione abbia trovato i suoi giusti binari. Vogliamo dire che l'intervento del collega Sabbatini lo apprezziamo e lo troviamo diverso da un certo piglio introduttivo delineatosi della passata seduta.

Ci troviamo di fronte ad un provvedimento che non può né deve andere contro lo spirito della riforma, di quella riforma che ci ha recentemente visto impegnati tutti nello spirito di collaborazione, di confronto, al di là di proposte ultimative. Voglio ricordare l'intervento conclusivo che fece l'onorevole Dell'Andro al termine della discussione sulle linee generali sul disegno di legge n. 838 (ora legge n. 1 del 1977) per dire che non ci dobbiamo discostare da quello spirito e da quella logica proprio perché non si deve fare regredire l'stituto dei permessi. Al contrario riteniamo che non ci si debba allontanare dall'esigenza di pervenire ad una definizione dell'istituto. In questo senso l'intervento del collega Cerrina Feroni ha delineato la nostra proposta, ma ritengo che gli interventi svolti dai colleghi Felisetti, Testa e, mi pare, anche la disponibilità dell'onorevole Sabbatini si muovano in questo senso. Perciò riteniamo utile che il significato del dibattito testè svoltosi si trasferisca nell'esame degli emendamenti che presenteremo. Questo diciamo per significare che, così come è, il provvedimento è a nostro avviso inaccettabile; riteniamo viceversa che si deb-

bano compiere dei passi in avanti nelle successive sedute, sulla base degli emendamenti preannunciati, per muoverci lungo il sentiero che ci ha portato all'approvazione della riforma penitenziaria.

Riteniamo che così come le grandi leggi che attengono alla economia, alla ristrutturazione, alla fiscalizzazione, sono frutto di confronti tra Governo e Parlamento e le forze di maggioranza che lo rappresentano, lo stesso criterio non possa non essere presente quando si tratta di provvedimenti quale quello che stiamo esaminando. Dico questo perché nel corso della precedente seduta abbiamo dovuto registrare alcuni toni di cattivo gusto che sembravano porsi su un terreno ultimativo, di contrapposizione e di strumentalizzazione. Riteniamo viceversa che si debba riprendere una materia così delicata nello spirito della riforma che ha animato sempre i nostri lavori.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. L'onorevole Gargani intende replicare stasera?

GARGANI, *Relatore*. No, signor Presidente, preferirei rinviare la mia replica alla prossima seduta, in modo da poter riflettere sulle osservazioni che sono state fatte nel corso del dibattito.

PRESIDENTE. D'accordo; poiché mi pare che dalla discussione sia emersa la volontà, da parte dei vari gruppi, di presentare emendamenti al disegno di legge, pregherei i colleghi di provvedere a ciò con sollecitudine, per dare l'opportunità al relatore, al rappresentante del Governo ed ai singoli componenti la Commissione di esaminare per tempo le varie proposte di modifica.

Il seguito della discussione è quindi rinviato ad altra seduta.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto della proposta di legge esaminata nella seduta odierna.

(*Segue la votazione*).

Comunico i risultati della votazione:

Proposta di legge: COCCIA ed altri: Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973, n. 533, e la procedura di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (801):

Presenti e votanti . . .	25
Maggioranza	13
Voti favorevoli . . .	25
Voti contrari	0

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Bolognari, Bottari Angela Maria, Cerrina Feroni, Coccia, Del Pennino, Felici, Felisetti, Ferrari Silvestro, Fracchia, Gargani, Granati Caruso Maria Teresa, Magnani Noya Maria, Mannuzzu, Mazzola, Mirate, Pennacchini, Peruntuono, Pontello, Quattrone, Raffaelli, Ricci, Sabbatini, Segni, Spagnoli, Vagli Maura.

La seduta termina alle 19,30.

IL CONSIGLIERE VICARIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO