

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

54.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 SETTEMBRE 1981

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

INDICE		PAG.
	PAG.	
<b>Disegno e proposta di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		
Nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale (1679); RIZZO e NAPOLETANO: Istituzione dei tribunali della libertà (2371) . . . . .	633	
PRESIDENTE . . . . .	633, 638, 641	
CASINI . . . . .	640	
DE CATALDO . . . . .	634, 638	
GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .	634, 638	
RICCI . . . . .	638	
RIZZO . . . . .	638	
TRANTINO . . . . .	634, 641	
<b>Disegno di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		
Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena (919) . . . . .	641	
PRESIDENTE . . . . .	641, 642, 644	
BOATO . . . . .	643, 644	
CANTELMI . . . . .	642, 644	
CARPINO . . . . .	643	
CASINI, <i>Relatore</i> . . . . .	641, 643, 644	
		PAG.
		GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . . 643
		ONORATO . . . . . 644
		TRANTINO . . . . . 642
<hr/>		
		<b>La seduta comincia alle 10,20.</b>
		ONORATO, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta precedente.
		(È approvato).
		<b>Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale (1679); e della proposta di legge Rizzo e Napoletano: Istituzione dei tribunali della libertà (2371).</b>
		PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove norme in ma-

teria di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale» e della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Rizzo e Napoletano: «Istituzione dei tribunali della libertà».

Sui provvedimenti all'ordine del giorno riferirò io stesso.

Ricordo ai colleghi che nel corso della precedente seduta del 29 aprile 1981 avevamo deciso la nomina di un Comitato ristretto per l'esame dei due provvedimenti all'ordine del giorno. Nel corso della riunione di ieri di tale Comitato sono emerse nuove posizioni, rispetto ai testi sui quali si doveva discutere, posizioni di cui è opportuno che la Commissione venga a conoscenza.

Ricordo che il disegno di legge governativo non modifica le normative attuali relative all'assunzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, ma si limita soltanto a regolarne l'impugnazione nel merito. Si tratta, dunque, di un provvedimento che mira ad introdurre un puro e semplice controllo su tali provvedimenti, essendo attualmente permesso il solo ricorso per Cassazione, con le limitazioni proprie di questo tipo di ricorso.

L'impostazione della proposta di legge Rizzo e Napoletano è, invece, completamente diversa giacché interpreta alla lettera l'espressione intuitiva «tribunale della libertà», affidando l'emissione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale ad un organo collegiale diverso da quello che conduce l'istruzione. Inoltre, la proposta di legge regola anche l'impugnazione dei provvedimenti in questione.

Come ho detto all'inizio, nell'ambito del Comitato ristretto sono state fatte nuove proposte. In particolare il sottosegretario Gargani ha avanzato l'ipotesi che, fermo restando che il mandato o l'ordine di cattura, nei casi in cui siano obbligatori, sono assunti dal normale giudice secondo la normativa vigente, l'impugnazione nei confronti di detti provvedimenti possa essere proposta agli organi collegiali previsti dalla proposta Rizzo e Napoletano. La novità consiste nel ricorso al giudizio collegiale per l'emissione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale nei casi di

mandato di cattura facoltativo, casi che implicano tutti una certa discrezionalità.

In presenza di questa pluralità di soluzioni, il Comitato ristretto ha ritenuto opportuno, prima di prendere una qualunque decisione, di informare la Commissione e chiederne il parere.

Ieri nella seduta del Comitato ristretto è stata richiamata l'esigenza da parte di tutti i gruppi, ed anche del Governo, che mi ha fatto pervenire una nota scritta, di arrivare ad una rapida approvazione di questo provvedimento. Penso che nella seduta odierna potremmo sciogliere i nodi che ho prospettato sulle linee generali del provvedimento e rinviare, quindi, la materia al Comitato ristretto che provvederà alla stesura dell'articolato, da sottoporre alla Commissione nel più breve tempo possibile.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

TRANTINO. Nella scelta tra i due testi, quello governativo e quello del collega Rizzo, avevo manifestato il mio favore nei confronti di quest'ultimo, in quanto a mio giudizio è più organico e garantisce maggiori certezze. Apprendo questa mattina che il sottosegretario Gargani avrebbe prospettato una diversa soluzione, che potrebbe costituire una scelta mediata tra l'uno e l'altro testo. Penso che tale ipotesi dovrebbe essere specificata e rimessa alle valutazioni di ogni gruppo, perché allo stato abbiamo in proposito solo indicazioni di sintesi.

DE CATALDO. In effetti siamo privi di un punto di riferimento estremamente importante, dal momento che conosciamo la proposta del Governo soltanto approssimativamente.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei rilevare, in primo luogo, che il dibattito su questa difficile materia può svilupparsi anche prescindendo, in questa fase, dalle valutazioni del Governo e vorrei sottolineare come l'esperienza di procedere alla nomina di un Comitato ristretto prima della discussione ge-

nerale su un provvedimento si sia dimostrata negativa, per cui sarà bene non ripeterla in futuro. Tengo a precisare che le mie osservazioni sono dettate essenzialmente da motivi di praticità, poiché, dal punto di vista formale, il Governo potrebbe limitarsi a chiedere l'approvazione del proprio disegno di legge. Tuttavia, poiché in sede di Comitato ristretto sono state sollevate alcune perplessità, rispetto alle quali si è chiesto un impegno di riflessione e di approfondimento sia da parte della Commissione sia da parte del Governo, è per fugare tali perplessità che il Governo si è assunto l'onere di prospettare proposte alternative a quelle originariamente contenute nel disegno di legge.

Desidererei, inoltre, sottolineare come questo provvedimento sia stato — lasciatemelo dire con franchezza — enfatizzato dalla stampa e sostanzialmente sia stato visto — forse anche per il titolo suggestivo che reca — come risolutore rispetto a tutta una serie di problemi, determinando aspettative che vanno al di là della sua portata effettiva e « scomodando » anche una serie di principi costituzionali.

Detto questo, ribadisco la volontà del Governo di arrivare entro breve tempo — prego, anzi, il presidente di voler fissare una data precisa — all'approvazione di questo provvedimento, la cui attualità credo sia fuori discussione: anche il comune cittadino comprende ormai l'importanza di una più adeguata regolamentazione delle misure coercitive della libertà personale, che sono lasciate alla piena discrezionalità del singolo magistrato ed oggi vengono purtroppo usate — secondo una prassi perversa — come anticipazione della pena vera e propria, oltre ad essere spesso in contrasto con la sentenza definitiva. Ciò crea da un lato allarme sociale, dall'altro una discrasia nell'ordinamento ed ambedue queste conseguenze finiscono per intaccare la credibilità dei magistrati. Pertanto, il Parlamento non può non esaminare provvedimenti che, in qualche modo, si propongono di porre uno sbarramento a tale situazione.

I meccanismi di verifica fino ad ora ipotizzati prevedono l'intervento di un or-

gano collegiale che deve essere adito non appena il magistrato emani il mandato di cattura. I problemi sorti in sede di Comitato ristretto, sono sostanzialmente quelli del criterio da adottare per la composizione dell'organo collegiale; dei rapporti tra i magistrati titolari della iniziativa istruttoria e l'organo collegiale, anche in relazione alla tutela della riservatezza dell'attività istruttoria; dei rapporti tra tutela del segreto istruttorio ed esigenza di conoscibilità degli atti da parte dell'organo cui è devoluto il compito di decidere circa l'esistenza o meno dei presupposti per l'emanazione o il mantenimento della misura di coercizione.

Le diverse soluzioni prospettate non esprimono la stessa sensibilità nell'approccio alla problematica enunciata. Si prenda, ad esempio, il punto relativo alla composizione del collegio. La prima questione che sorge con immediatezza attiene alla specificità della funzione che a tale organo deve essere assegnata. Anche se si dà per scontato che deve trattarsi di un organo diverso da quello competente, poi, a giudicare nel merito, non si può fare a meno di chiedersi se tale separazione debba operare in maniera assoluta o possa consentirsi la presenza, nel collegio chiamato a verificare i provvedimenti restrittivi della libertà, di uno o più magistrati impegnati, poi, a giudicare nel merito.

Il problema — che non sorge per il disegno di legge in quanto, trattandosi in esso di un ampliamento delle attribuzioni del giudice istruttore e della sezione istruttoria, va da sé che continua ad operare il divieto fissato nell'articolo 61 del codice di procedura penale — viene impostato diversamente dalla proposta Rizzo e Napoletano. Questa, infatti, consente che chi ha concorso, come giudice del tribunale della libertà, ad emanare alcuni dei possibili provvedimenti in materia, possa partecipare, senza che sussista incompatibilità, al giudizio di primo grado o agli ulteriori gradi, ovvero al giudizio di rinvio dopo l'annullamento o per revisione.

Indipendentemente da ogni riferimento a questioni di carattere costituzionale — che credo in qualche modo vadano poste,

se chi decide è lo stesso collegio che poi, nei piccoli tribunali, non potrà non essere investito della decisione successiva — la proposta di legge, pur lodando la completezza di studio da parte dell'onorevole Rizzo, non induce ad una accoglienza favorevole per ragioni che, pur se ispirate da considerazioni di ordine pratico, finiscono per attingere ai principi generali del processo penale. Essa appare poco opportuna perché suscettibile di comportare, quando le strutture giudiziarie non consentano, come avviene negli uffici di piccole e medie dimensioni, un sufficiente ricambio, una anticipazione del giudizio di merito, di per sé inevitabilmente condizionante sia dell'ulteriore attività del giudicante sia della serenità di scelta della linea di intervento difensivo.

È indubitabile, invero, che la presa di posizione sulla sussistenza o meno dei presupposti di fatto per l'adozione di una misura di coercizione personale finisce con il pesare non solo sul giudice chiamato, poi, a decidere sulla colpevolezza dell'imputato, ma anche sulle parti stesse che legittimamente aspirano ad un giudizio imparziale. La consapevolezza delle difficoltà che naturalmente si oppongono alla realizzazione di tale prerogativa dovrebbe indurre non già ad assottigliare, ma piuttosto a potenziare il sistema delle garanzie volte ad assicurare che il giudice intervenga effettivamente come terzo nel contraddittorio delle parti. Nelle proposte emerse in seno al Comitato ristretto questa posizione di « terzietà » del giudice non viene affatto garantita.

Sotto il profilo della composizione dell'organo collegiale risulta, quindi, più aderente all'attuale sistema processuale penale una prospettiva di riforma che non ingenera alcuna preoccupazione in ordine alla garanzia di imparzialità del giudice.

Strettamente connessa col problema della salvaguardia dell'incompatibilità è la regolamentazione dei rapporti tra magistrato istruttore e organo collegiale competente a decidere in tema di libertà personale; quando ad esso si attribuisca la competenza ad emettere direttamente prov-

vedimenti incidenti sulla libertà, o a convalidare quelli assunti in via provvisoria. A tale proposito nella proposta di legge Rizzo si prevede che tanto il giudice istruttore quanto il pubblico ministero o il pretore, se ritengono che possa o debba essere disposta la cattura dell'imputato, trasmettono anche in copia gli atti al tribunale della libertà con richiesta motivata. Si suggerisce, cioè, di tener ben distinti il momento dell'iniziativa da quello della decisione attraverso la netta differenziazione di organi e funzioni. La proposta non supera le difficoltà che, sul piano applicativo, si configurano circa la motivazione della richiesta.

A parte le riserve, che pure sono state espresse, sull'accettabilità del ruolo requirente attribuito al giudice istruttore posto sullo stesso piano del pubblico ministero e sulla funzionalità di un meccanismo di trasmissione degli atti destinato, per quanto possa essere circondato da opportune cautele, a condizionare fortemente la riservatezza istruttoria, apparendo poco probabile che sul passaggio degli atti possano manifestarsi riserve, non sembra possa essere assolto dall'organo requirente l'obbligo della motivazione, essendosi rilevata la difficoltà, se non addirittura l'impossibilità, di darne conto con quella adeguatezza che pure è richiesta.

Ritengo inutile entrare nel merito dei vari problemi sui quali si farà una discussione articolata. Desidero solo precisare che, a parte i problemi di carattere costituzionale cui ho accennato, vi sono delle difficoltà ad inserire nel nostro ordinamento un organo collegiale che abbia la competenza dell'impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, non solo per ragioni che riguardano più specificamente i tribunali medi e piccoli (che sarebbero gli stessi che decidono poi nel dibattimento con il contraddittorio sulla stessa materia e vi potrebbe, quindi, essere una anticipazione del giudizio di merito), ma anche perché si potrebbe determinare una contraddittorietà tra giudice istruttore e tribunale, che è portato a fare altre cose, con un'altra mentalità e un'altra storia sul piano giudiziario.

Ritengo che le proposte emerse in seno al Comitato ristretto non possano essere accettate. Si ipotizza, tra l'altro, che il tribunale della libertà possa decidere anche sui provvedimenti di appello della sezione istruttoria. È evidente che un organo di primo grado che abbia competenza su decisioni di un organo di secondo grado costituisce una vera anomalia. Debbo inoltre sottolineare che il Comitato ristretto intenderebbe inserire nel testo una serie di norme che riguardano sì problemi attuali, ma che non credo possano trovare soluzione in questa sede.

Il disegno di legge governativo prevede che l'organo che deve decidere sull'appello avverso il provvedimento restrittivo della libertà personale sia la sezione istruttoria. Ritengo che intorno a questa linea la Commissione debba lavorare; se questa strada non fosse percorribile si potrebbero ipotizzare soluzioni subordinate. Il Governo è disposto a discutere anche due soluzioni subordinate a quella sin qui illustrata. La prima è costituita dalla determinazione della competenza della corte d'appello, facendone un organo intercircondariale, con una rotazione di giudici per evitare che sorgano rilievi circa il fatto che sia sempre lo stesso giudice del tribunale sede della corte a decidere di questi problemi. La seconda soluzione — non in senso gerarchico, ma semplicemente per esporre in modo organico un possibile ventaglio di proposte — è rappresentata da una tesi che può sembrare rivoluzionaria, ma che tale, a conti fatti, non è; intendo riferirmi alla ipotesi che distingue tra mandato di cattura facoltativo e mandato di cattura obbligatorio e determina per il primo la collegialità della decisione, dal momento che la legge ha voluto stabilire una differenziazione e quindi una valutazione nel merito diversa relativamente a certi reati, sui quali si vuole incidere particolarmente.

Le argomentazioni che ho svolto all'inizio di questo mio intervento circa la necessità dell'istituzione dei tribunali della libertà — diciamo con chiarezza — attengono essenzialmente al mandato di cattura facoltativo che presuppone la discreziona-

lità del giudice. Allora, se non si vuole accogliere l'impostazione del disegno di legge, perché non prendere in considerazione la distinzione cui accennavo poc'anzi? Nel caso in cui si addivenisse a quest'ipotesi, una volta conclusa la discussione sulle linee generali, potrebbe riunirsi il Comitato ristretto per esaminare tecnicamente — essendosi esaurito l'esame politico — il problema e tradurre le scelte compiute in un testo articolato.

Una simile soluzione andrebbe incontro alle attese circa l'istituzione dei tribunali della libertà e limiterebbe i rischi derivanti da un eccessivo arbitrio da parte del magistrato. Probabilmente mi darete dello spregiudicato se dico che bisogna stare attenti perché tali tribunali potrebbero finanche ritardare la decisione: infatti se è possibile, allo stato attuale, concedere nell'arco di una settimana, dopo l'interrogatorio che il giudice abbia ritenuto di dover fare per evitare inquinamenti delle prove, la libertà provvisoria, la necessità di una convalida da parte della camera di consiglio del tribunale o della sezione istruttoria potrebbe in qualche modo allontanare la possibilità di tale concessione.

Per risolvere tutte queste questioni in modo soddisfacente, ritengo sia necessario accettare la *ratio* del provvedimento predisposto dal Governo, cioè il principio della collegialità nel momento in cui si emette il mandato di cattura. Perché, comunque, non valutare queste possibili soluzioni? Il Governo le prospetta forse un po' provocatoriamente, in quanto ha presentato un proprio disegno di legge nel quale crede tuttora: ciò nonostante ritiene che su queste diverse ipotesi si possa lavorare.

Un'altra ipotesi da potersi prendere in considerazione è quella di una nuova e diversa regolamentazione dell'arresto domiciliare, in modo tale che, quando il reato non è tale da consigliare la carcerazione, il giudice abbia a propria disposizione questa misura oggi piuttosto aleatoria.

Ho svolto questo intervento perché è stato chiesto al Governo di sottoporre alla Commissione il proprio punto di vista e di

offrire nuovi elementi di discussione, non certo perché — e lo ripeto — il Governo non continui a ritenere valido il proprio disegno di legge; il Governo ritiene anche che la questione dei tribunali della libertà debba essere risolta il più rapidamente possibile alla luce dell'attesa determinatasi nell'opinione pubblica, giustificata o ingiustificata che sia.

RIZZO. Desidero chiedere al rappresentante del Governo come ritiene che possa conciliarsi il sistema delle impugnazioni, di cui al disegno di legge, con l'esigenza di tutela del segreto istruttorio.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho già detto — anche se non mi sono dilungato sull'argomento — che tra i due beni da tutelare il Governo preferisce incidere sul segreto istruttorio, piuttosto che sull'esigenza di conoscibilità degli atti da parte degli organi chiamati a decidere sull'impugnativa. I due elementi, infatti, non sono conciliabili: se si vuole pervenire ad un qualche risultato, non si può fare altrimenti.

PRESIDENTE. L'obiezione però non è eliminata neppure con l'altro sistema, perché, di fronte ad una impugnazione, il fatto che l'organo collegiale debba scendere nel merito implica una conoscenza degli atti processuali.

RICCI. Tutti hanno avvertito l'esigenza che l'impostazione data dal Governo al problema fosse chiara, anche ai fini della discussione generale. Questo ha sostanzialmente ribadito la propria adesione al disegno di legge; desidererei, quindi, sapere come esso concili tale adesione ad un disegno di legge che prevede una impugnazione, quindi una verifica successiva al momento dell'emanazione del provvedimento, con la linea indicata adesso — almeno se non ho inteso male — relativamente alla competenza primaria, e non in sede di verifica successiva, dell'organo collegiale.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Con il mio inter-

vento ho inteso dare un contributo alla discussione. Esiste un disegno di legge cui la Commissione dovrà riferirsi nel corso del dibattito e in riferimento ad esso confrontare le diverse posizioni.

DE CATALDO. Debbo chiarire, in tutta sincerità, che le mie dichiarazioni precedenti non intendevano in alcun modo mettere il sottosegretario in imbarazzo; il mio intento era solo quello di costringere il rappresentante del Governo a chiarire la sua posizione, per appurare se il Governo intende continuare a sostenere il disegno di legge già presentato e firmato dal ministro Morlino o se, invece, intende presentarne un altro. In proposito mi sembra che la richiesta di chiarimento avanzata dal collega Ricci sia più che giustificata, dal momento che dalle parole del sottosegretario mi è sembrato di capire che il Governo intende sostenere il vecchio progetto, ma nello stesso tempo è disponibile a nuove proposte.

A questo punto credo sia necessario premettere che già lo stesso titolo del provvedimento ha creato aspettative che probabilmente non verranno soddisfatte. Voglio dire che la dizione « tribunali della libertà » non mi convince molto.

PRESIDENTE. Questo vale per la proposta di legge Rizzo e Napolitano, perché il titolo del disegno di legge si riferisce, più in generale, a nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

DE CATALDO. E, infatti, mi sembra un titolo più giusto.

RIZZO. Il titolo del disegno di legge è più generico perché il testo non prevede in ogni caso la competenza dell'organo collegiale, ma anche quella del giudice istruttore, per cui non poteva parlare di tribunale della libertà.

DE CATALDO. In secondo luogo intendo precisare che il gruppo radicale si accinge ad esaminare questo provvedimento con spirito di collaborazione, ma nello

stesso tempo sente il dovere di sottolineare che, ancora una volta, è stata adottata la strada di riforme novellistiche che allontanano sempre più nel tempo l'approvazione del nuovo codice di procedura penale. Forse sarebbe stato più proficuo se il tempo speso per la discussione del provvedimento sui tribunali della libertà lo avessimo impiegato occupandoci del sistema delle impugnazioni avverso i provvedimenti restrittivi della libertà personale contenuti nel progetto del nuovo codice di procedura penale.

Riguardo al provvedimento di cui ci stiamo occupando va detto subito che il primo problema da risolvere è quello dell'impugnazione nel merito dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, dal momento che il codice di procedura penale del 1930 non prevede nulla in materia. Inoltre, deve essere definito con chiarezza l'organo legittimato alla emissione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale ed alle decisioni relative all'impugnazione.

Sul primo punto siamo concordi con le osservazioni governative, mentre sul secondo siamo parzialmente dissenzienti.

Ho ascoltato con estremo interesse le proposte avanzate da un collega del gruppo comunista in sede di Comitato ristretto che porterebbero alla rapida soluzione di molti problemi. Non vi è dubbio che motivi di ordine costituzionale, di impianto legislativo e di opportunità politica impongono che il provvedimento restrittivo della libertà personale debba essere emanato dall'organo inquirente e che, riguardo alla titolarità per l'emissione di tale provvedimento, si debba fare riferimento alle norme del codice di procedura penale. Si è fatta l'ipotesi di una distinzione per quanto riguarda il mandato di cattura obbligatorio, per cui a decidere sarebbe il giudice, secondo quanto già previsto dalla legislazione vigente, mentre per quanto riguarda il mandato di cattura facoltativo, a decidere si dice che potrebbe essere un organo collegiale.

Debbo subito chiarire che tutto questo mi lascia molto perplesso, per motivi sia costituzionali sia di opportunità politica.

Non possiamo, infatti, dimenticare che questo problema è sorto in un momento particolare della vita sociale, prima ancora che giudiziaria, del nostro paese. È sorto nel momento in cui la giustizia nel nostro paese ha ritenuto di dover tenere presente un compito formale che le è affidato dalla Costituzione, cioè quello dell'attuazione dell'articolo 3 della Costituzione stessa, che prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge: non vado oltre, perché non ce n'è bisogno.

Credo si debba guardare con grande sospetto ad un eventuale organo collegiale, circondariale o distrettuale che fosse, il quale fosse chiamato, attraverso una specificità di attribuzioni (quindi, restando del tutto al di fuori dallo sviluppo reale delle indagini in ordine all'esistenza del reato), all'emanazione del provvedimento restrittivo della libertà. D'altronde, va anche posto con forza il problema dell'esistenza nel nostro codice del mandato di cattura facoltativo, e mi pare che questo incida negativamente sulla problematica in discussione, nel senso di concedere una discrezionalità all'organo inquirente estremamente ampia e spesso non giustificata. Quindi, per quanto riguarda la titolarità del diritto ad emettere provvedimenti restrittivi della libertà personale, il gruppo radicale ritiene che vada conservata l'attuale normativa. Giudica invece indispensabile prevedere una possibilità di giudizio nel merito da parte di un organo di impugnazione, e siamo ampiamente favorevoli alla previsione di un organo collegiale per tale impugnazione. Come ripeto, le proposte contenute in una bozza che è stata predisposta per il Comitato ristretto ci sembrano interessanti e degne di essere approfondite. Non siamo infatti favorevoli al testo del disegno di legge circa l'impugnazione, ma riteniamo che debba essere seguita la strada indicata nella proposta che ho richiamato. Mi fermo qui, perché non ritengo di dover entrare specificamente nel merito. Credo che vada risolto, anche ai fini dell'ulteriore lavoro del Comitato ristretto, questo problema, che è a monte del nostro esame e quindi della nostra decisione.

CASINI. Il mio intervento ha solo un significato di contributo provvisorio, in quanto mi riservo di maturare meglio le idee. La mia impostazione iniziale rispetto a questo problema era di favore verso la proposta di legge Rizzo, però non avevo riflettuto a fondo e devo dire che sono rimasto abbastanza colpito dalle osservazioni fatte dal Governo. L'esigenza di fondo che avverto, e che mi ha portato a guardare con favore alla proposta di legge Rizzo, è che l'organo chiamato ad emettere il provvedimento restrittivo della libertà personale non sia l'organo che compie le indagini. È chiaro infatti che quattro occhi vedono meglio di due e ciò tornerebbe a garanzia delle indagini. Vorrei che questo potere fosse stabilito fin dall'origine, per cui ogni altro eventuale potere attribuito ad organi monocratici risultasse come un intervento provvisorio. Non bisogna dimenticare infatti che la successiva impugnazione non può rimediare a tutti i danni che possono derivare da un provvedimento mal preso in materia di libertà provvisoria o di carcerazione preventiva. È necessario decidere quali siano gli elementi che entrano nel quadro delle valutazioni, che spesso sono legati ad un determinato momento delle indagini. Non vi è solo la valutazione circa la gravità del fatto e l'obbligatorietà o meno del mandato di cattura, ma vi è anche il giudizio da dare sulla situazione personale e familiare del soggetto, sulle conseguenze, anche umane, che possono derivare da un provvedimento restrittivo della libertà, sul tipo di reazione che potrà avere l'imputato. Si tratta cioè di un insieme di valutazioni che produce comunque degli effetti una volta che sia stata effettuata. Una volta formulato il giudizio, la tendenza è al mantenimento dello stesso e soltanto con l'impugnazione si porrà rimedio ad eventuali conseguenze di carattere negativo. Quindi, un sistema fortemente garantista farebbe bene in principio a prevedere un organo collegiale per l'emissione del provvedimento restrittivo della libertà personale, sia pure un organo diverso da quello che conduce le indagini. Il progetto del nuovo codice di

procedura penale va in questa direzione, in quanto prevede che il provvedimento restrittivo della libertà personale sia preso dal giudice dell'udienza preliminare. Ciò è in linea con il principio per cui quando si giudica occorre il terzo e quando si emette un ordine di cattura si prende una decisione, sia pure provvisoria, per cui ogni giudice deve cercare di valutare tutto quello che è valutabile, anche a favore dell'imputato. Il nuovo codice di procedura penale si muove in questa linea.

Sulle osservazioni fatte dal sottosegretario Gargani vorrei riflettere. Bisogna dare atto al Governo di aver compiuto uno studio approfondito al fine di inquadrare il problema nei principi generali dell'ordinamento. Per ciò che concerne il problema della segretezza delle indagini, se i provvedimenti in tema di libertà provvisoria sono appellabili, va sottolineato che non si può parlare di segreto all'interno degli uffici giudiziari, ma solo rispetto al pericolo di una fuga di notizie verso l'esterno. Mi sembra, invece, che ponga degli interrogativi il tema della terzietà: occorre, cioè, che l'organo collegiale in cui si radica il potere decisorio in materia di emarginazione del provvedimento restrittivo della libertà sia un organo che non metta in forse neppure l'apparenza di estraneità di chi dovrà giudicare definitivamente o svolgere gli ulteriori atti del processo.

A questo punto è logico chiedersi se questo significhi ipotizzare la creazione di un organo che avrà solo quei compiti e, quindi, non potrà rendersi conto delle altre esigenze connesse al procedimento. Perché questa perplessità? Perché, onorevole sottosegretario, non mi soddisfa l'ipotesi di mediazione da lei avanzata, in quanto mi pare che, in definitiva, anch'essa non risolva il problema del contraddittorio. Non dimentichiamo che l'ordine di cattura implica un enorme grado di discrezionalità, per esempio per ciò che concerne la valutazione delle aggravanti, tanto che il giudice può rendere, qualora lo voglia, il mandato di cattura obbligatorio.

Sono spazi di discrezionalità che esistono; al di là della configurazione giuridi-



ca, non dimentichiamo che la discrezionalità può comunque intervenire nel momento dell'acquisizione probatoria degli indizi di colpevolezza.

Questo per quanto riguarda il problema della competenza per l'emanazione dei provvedimenti in discussione. Resta il problema delle impugnazioni, su cui potremo tornare ma la cui soluzione, come sottolineava il sottosegretario Gargani, non è di così grande respiro da dover essere attesa come la panacea di tutti i mali, anche se bisogna riconoscere che farebbe comunque registrare un progresso rispetto all'ordinamento vigente. Si tratta, però, di un processo modesto e, in definitiva, viene da chiedersi cosa, nella sostanza, cambi rispetto al sistema attuale, dato che l'esigenza primaria per l'imputato è quella di ottenere al più presto possibile la scarcerazione o la libertà provvisoria; risultato al quale può egualmente pervenire oggi, usufruendo degli strumenti a disposizione.

Da ultimo, desidero richiamare l'attenzione dei colleghi su una perplessità che ho manifestato anche in sede di Comitato ristretto: un organo collegiale in cui si radichi il potere coercitivo della libertà personale deve poter agire rapidamente; per pervenire a tale risultato si potrebbe attribuire tale potere all'organo inquirente, ma sottoponendolo ad un giudizio di verifica, sulla falsariga di quanto avviene nel corso della convalida degli arresti congiunti in flagranza di reato. In sede di Comitato ristretto ho prospettato la soluzione di attribuire al tribunale della libertà il potere di verificare, entro un brevissimo lasso di tempo, gli atti che l'organo inquirente ha compiuto; tale ipotesi cozza, però, contro quel complesso di problemi che riguardano il contraddittorio.

In conclusione, per sintetizzare il mio pensiero attuale, vorrei sottolineare che sono costretto a rivedere la posizione favorevole nei confronti della proposta di legge dell'onorevole Rizzo, proprio perché mi sono reso conto che non è possibile superare la difficoltà cui poc'anzi facevo cenno.

PRESIDENTE. Poiché mi sembra che dal dibattito sia emersa l'esigenza di un ulteriore momento di riflessione, propongo di rinviare il seguito della discussione sui provvedimenti oggi esaminati alla seduta che fisseremo per la prossima settimana, tenendo presente che nel corso di essa avrà inizio anche la discussione sulla relazione scritta che il ministro ha consegnato in luglio alla Commissione relativamente alla situazione della giustizia e delle carceri.

TRANTINO. Signor presidente, vorrei pregarla, nella predisposizione del calendario dei nostri lavori, di tener presente la esigenza di alcuni di noi di partecipare al congresso forense che si concluderà la prossima settimana in cui si tratteranno problemi vitali per la categoria degli avvocati.

PRESIDENTE. Quasi tutti i commissari hanno questa esigenza. Ricordo che ho convocato per domani l'ufficio di presidenza per decidere il programma dei lavori della prossima settimana.

Il seguito della discussione del disegno di legge n. 1679 e della proposta di legge n. 2371 è rinviato ad altra seduta.

#### **Seguito della discussione del disegno di legge: Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena (919).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena ».

Prego il relatore, onorevole Casini, di integrare la relazione svolta nella precedente seduta.

CASINI, *Relatore*. Vorrei integrare brevemente la mia relazione soprattutto per preannunciare alcune modifiche che credo si debbano apportare al provvedimento. Nella mia relazione ho ricordato che lo stato giuridico dei cappellani (che non su-

perano in tutt'Italia le trecento unità) degli istituti di prevenzione e di pena è disciplinato tuttora dal regio decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758, e che il loro stato economico è disciplinato da provvedimenti successivi, anche se molto antichi.

La normativa del 1924 collocava i cappellani e altre categorie di personale in una posizione diversa da quella di altri lavoratori, considerandoli non dipendenti dello Stato, ma personale aggregato. Non fanno più parte di tale categoria i medici, i farmacisti ed i veterinari che hanno ottenuto, con la legge 9 ottobre 1970, n. 740, un nuovo trattamento giuridico ed economico. Sono rimasti esclusi da questa nuova regolamentazione soltanto i cappellani.

Questa differenza di trattamento e l'entrata in vigore del nuovo ordinamento penitenziario, che ha anche comportato nuovi compiti per questo personale, pone l'esigenza di procedere ad una revisione del trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena. Con il disegno di legge in discussione si affronta questo problema, tenendo conto di tre esigenze: innanzitutto di non disconoscere la natura atipica della funzione svolta dai cappellani: in secondo luogo di soddisfare le aspettative economiche degli stessi (attualmente percepiscono uno stipendio di 70 mila lire mensili lorde); e, infine, di tener conto delle situazioni estremamente differenziate dei vari istituti penitenziari e delle effettive necessità del servizio.

La disciplina vigente esclude per i cappellani i vantaggi derivanti da un rapporto di lavoro vero e proprio (ferie, pensione, aspettativa e via dicendo), ma prevede soltanto un compenso mensile. Prevede altresì che si applichino a questo personale certe sanzioni disciplinari previste per il personale dello Stato, e che non si applichino invece le altre norme relative allo stato giuridico dei dipendenti pubblici.

Il disegno di legge in discussione disciplina in modo nuovo la nomina, che è conferita dal ministro di grazia e giustizia, previo nulla osta dell'ordinario diocesano del luogo in cui i cappellani sono chiamati ad operare, e la revoca dell'incarico.

Inoltre introduce innovazioni di rilievo prevedendo l'applicazione anche ai cappellani degli istituti penitenziari di alcune norme che riguardano i dipendenti pubblici: ferie, aspettative, congedi per malattia. Gli emendamenti che ritengo necessari riguardano la disciplina del trattamento previdenziale, che è disciplinato dall'articolo 15, ed il trattamento economico. Per quest'ultimo si prevedono ritocchi nelle retribuzioni e una indennità mensile supplementare differenziata a seconda degli istituti in cui i cappellani prestano servizio, tenendo conto del maggiore o minore carico di lavoro nei vari istituti. Gli emendamenti che intendo presentare in proposito vanno incontro alle aspettative della categoria che sono per una triplicazione degli attuali stipendi, che si aggirano attorno alle 70 mila lire mensili, una cifra davvero irrisoria.

Altre modifiche, che mi riservo di proporre, hanno carattere essenzialmente formale o riguardano l'adeguamento dell'onere finanziario.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

TRANTINO. Credo che le argomentazioni svolte dal relatore, onorevole Casini, siano state assolutamente puntuali, per cui ogni altro indugio nell'approvazione del provvedimento al nostro esame sarebbe atto di ingiustizia nei confronti di categorie che, sempre in costanza di sacrificio, hanno egregiamente svolto il proprio lavoro.

Infatti, è davvero irrisorio il trattamento economico riservato a chi si è ostinato nel compimento di un dovere spesso impraticabile: il soddisfacimento delle richieste avanzate, dunque, riparerebbe ad una innegabile omissione. Per queste ragioni, a nome del gruppo del MSI-destra nazionale, preannuncio voto favorevole al disegno di legge.

CANTELMI. Desidero chiedere un rinvio del dibattito al fine di approfondire ulteriormente la materia oggetto del disegno di legge e, soprattutto, per aver modo

di valutare gli emendamenti preannunciati dal relatore.

Credo che tale breve rinvio ci consentirebbe di evitare la costituzione di un Comitato ristretto e di approvare il provvedimento già nella prossima seduta, che potrebbe essere fissata — ed a ciò il gruppo comunista sarebbe disponibile — anche per la settimana ventura.

CASINI, *Relatore*. Non mi oppongo alla richiesta di rinvio testé avanzata dal collega Cantelmi, però non posso fare a meno di sottolineare che il provvedimento in discussione — che ha per altro una portata limitata rispetto alla politica complessiva del settore della giustizia — ha già subito numerosi rinvii seguiti ad una lunga attesa dell'assegnazione alla Commissione in sede legislativa.

Quindi, insisto affinché il disegno di legge venga rapidissimamente posto di nuovo all'ordine del giorno — possibilmente la settimana prossima — augurandomi anche che vi sia, da parte di tutti i gruppi, la volontà di giungere alla sua approvazione.

Ribadisco la mia intenzione di presentare alcuni emendamenti che, a parte alcuni di natura formale, riguardano l'articolo 15 e, in particolare, mirano ad una modifica del sistema previdenziale e ad una nuova strutturazione del sistema tributivo delle categorie interessate.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Condivido l'opinione del relatore circa la necessità di approvare urgentemente il disegno di legge all'esame della Commissione.

CARPINO. Il gruppo socialista non si oppone ad un breve rinvio del dibattito, se servirà ad una migliore soluzione dei problemi sul tappeto. Ritengo, comunque, che il disegno di legge debba essere approvato il più rapidamente possibile, trattandosi di materia attinente alla questione carceraria e che può contribuire a riportare ordine in questo tanto travagliato settore.

Colgo l'occasione della discussione di questo provvedimento — ed anche in vista

del dibattito sulla situazione degli istituti di pena che è in programma per i prossimi giorni — per sottolineare l'urgenza dell'esame dei provvedimenti riguardanti la riforma organica del Corpo degli agenti di custodia.

BOATO. Sono anch'io favorevole ad un rinvio della discussione del provvedimento in esame purché sia a data fissa.

Desidero, comunque, richiamare all'attenzione dei colleghi la rilevanza del rilievo contenuto nel parere espresso dalla I Commissione affari costituzionali circa la necessità di assicurare la prestazione dell'assistenza religiosa nelle carceri anche ai non cattolici ed ai non cristiani: questione di cui — e sarebbe stato doveroso — il Governo, nel predisporre il disegno di legge, non si era fatto carico.

Se questo non fosse previsto, è chiaro che ci troveremmo di fronte ad un ostacolo insormontabile sotto il profilo della correttezza costituzionale. Mi sembra assurdo che in pieno 1981 il Parlamento debba sollecitare il Governo a prendere un provvedimento che, invece, dovrebbe aver adottato da tempo. Del resto, già la riforma penitenziaria del luglio 1975 prevedeva la pluralità dell'assistenza religiosa, per cui non è accettabile l'ipotesi di varare in tempi rapidi questo provvedimento se non contestualmente ad interventi che riguardino anche le altre confessioni religiose.

Mi sono sempre opposto all'urgenza di questo provvedimento non perché non ritenga la situazione dei cappellani difficile — ho fatto l'esperienza del carcere e ho avuto modo di constatare personalmente la loro spesso utile e positiva funzione — ma perché non è concepibile che il Governo continui a lamentarsi per il ritardo nell'*iter* di questo provvedimento in presenza di una situazione carceraria che tutti conosciamo bene. Tra l'altro, il Governo non ha ancora chiarito la sua posizione, se intenda cioè portare avanti lo « sciagurato » disegno di legge Sarti sulla riforma del Corpo degli agenti di custodia o se, invece, ha l'intenzione di presentarne un altro. Di tutto questo si parla sui gior-

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 9 SETTEMBRE 1981

nali, ma da parte del Governo non abbiamo finora avuto alcuna indicazione precisa. Lasciatemi dire che tutto questo è sconcertante!

ONORATO. Desidero ricordare che già dal febbraio del 1979 o del 1980 — non ricordo esattamente — era stata approvata un'intesa con i ministri di culto non cattolico, intesa che poi non è stata formalizzata. Sarebbe opportuno che il Governo portasse a conoscenza della Commissione la bozza dell'intesa raggiunta per quanto riguarda le confessioni non cattoliche, in modo da agevolarci nell'opera di adeguamento del testo ora in esame in relazione all'esigenza espressa dalla I Commissione affari costituzionali.

Aggiungo che l'articolo 4 prevede che l'incarico ai cappellani sia conferito con decreto del ministro di grazia e giustizia, mentre l'articolo 55 del regolamento penitenziario attualmente vigente prevede che tale incarico sia conferito dal Ministero dell'interno: vi sono quindi esigenze di coordinamento tecnico da tenere presenti. Certamente vi sono ragioni di urgenza di questo provvedimento, tuttavia ritengo che si debba procedere con cautela. Condivido quindi la proposta di rinvio del dibattito alla prossima settimana.

CANTELMI. Nel riaffermare la volontà del gruppo comunista di giungere all'approvazione di questo provvedimento nel più breve tempo possibile, vorrei sollecitare il relatore a presentare subito gli emendamenti preannunciati, in modo che i gruppi politici possano valutarli.

CASINI, *Relatore*. Sarà mia cura presentare oggi stesso alla Presidenza gli emendamenti cui ho fatto cenno in modo che i colleghi possano valutarli.

Devo anche dire che sono favorevole alle osservazioni della Commissione affari costituzionali circa il diritto dei non cattolici all'assistenza religiosa, diritto per altro già riconosciuto dal nuovo ordinamento penitenziario.

PRESIDENTE. Vorrei far rilevare che nel caso presente non si tratta di isti-

tuire l'assistenza religiosa nelle carceri, che già esiste, ma di regolamentare ed aggiornare il trattamento economico e giuridico previsto dal decreto-legge 30 ottobre 1924, n. 1758. A mio parere la questione dell'assistenza religiosa per qualsiasi culto all'interno delle carceri, in conformità con i principi costituzionali, non può essere affrontata nel corso dell'esame di un provvedimento come quello in discussione, perché a questo riguardo il problema del trattamento economico assumerebbe importanza secondaria, mentre prevalente diverrebbe la questione dell'istituzione del servizio di assistenza religiosa. Pertanto, pur ritenendo che tale questione debba essere posta, mi sembrerebbe riduttivo collocarla nel contesto di questo provvedimento. La Commissione potrebbe raccomandare al Governo di farsi carico del problema oppure, in difetto di un'iniziativa governativa, potrebbe essere attivata l'iniziativa parlamentare.

BOATO. Per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, essendo più limitato il numero di coloro che ne vogliono « fruire », sussistono minori problemi di carattere istituzionale e giuridico. L'iniziativa parlamentare è sempre possibile ma, trattandosi di materia delicata, con rilevanza costituzionale e concordataria, in riferimento anche alle intese raggiunte con le chiese metodista e valdese, dovremmo a mio giudizio partire da una proposta iniziale del Governo. Non credo che le questioni giuridiche siano molto complesse, ma bisogna che sia il Governo a farsene carico, perché la materia è delicata e chiama in causa una molteplicità di ministeri.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,20.**

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO