

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

56.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1981

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

INDICE

	PAG.
Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale (1697);	
RIZZO e NAPOLITANO: Istituzione dei tribunali della libertà (2371)	751
PRESIDENTE	751, 757
CARTA	755
ONORATO	752
RICCI	752
RIZZO	756
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena (919)	758
PRESIDENTE	758, 761
CANTELMI	758
CASINI, <i>Relatore</i>	760
GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	760
ONORATO	760
RICCI	760
RIZZO	760

La seduta comincia alle 10,45.

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

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale (1697) e della proposta di legge Rizzo e Napolitano: Istituzione dei tribunali della libertà (2371).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove norme in materia di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale » e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Rizzo e Napolitano: « Istituzione dei tribunali della libertà ».

Nella mia qualità di relatore desidero ricordare ai colleghi che dal Comitato ristretto si era deciso di tornare in Com-

missione dal momento che in quella sede erano emerse numerose questioni relativamente alle scelte di fondo da compiere nella definizione del provvedimento in discussione.

Nella precedente riunione - svoltasi il giorno 9 - dopo che la Commissione aveva ascoltato quanto io avevo da comunicare circa i lavori del Comitato ristretto e le dichiarazioni del Governo, intese a fornire ulteriori elementi al dibattito, si era avviata la discussione, intesa a sciogliere i nodi evidenziatisi relativamente alle scelte di fondo cui accennavo prima. In particolare, si tratta di decidere se seguire la linea tracciata nel disegno di legge del Governo, che prevede un momento di impugnativa la cui definizione è affidata ad un organo diverso da quello che ha emesso il provvedimento, oppure se adottare un diverso sistema prevedendo un apposito organo collegiale competente all'emissione dei mandati di cattura, indipendentemente dalla competenza in materia di istruttoria sommaria o formale che resta regolata dalla disciplina vigente.

Il Governo ha esposto in modo aperto il proprio punto di vista, evidenziando il divario esistente tra le due posizioni e prospettando una soluzione intermedia consistente nella possibilità di stabilire una distinzione tra caso di mandato di cattura obbligatorio e caso di mandato di cattura facoltativo.

Nel corso della precedente seduta, dunque, decidemmo di rinviare il seguito della discussione per consentire ai gruppi di approfondire l'argomento.

Al termine del dibattito si porrà il problema di definire un programma dei lavori che sia fruttuoso: secondo me, si potrebbe rinviare la materia al Comitato ristretto per la stesura di un articolato oppure decidere di approfondire le diverse questioni in Commissione, acquisendo in tal caso come testo base uno dei due progetti di legge in discussione e per quanto mi riguarda proporrei come testo base il disegno di legge governativo.

ONORATO. Ritengo che l'unica scelta realistica in relazione alla possibilità di

un momento di verifica e di controllo sull'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, in presenza di un processo penale di tipo inquisitorio come quello attuale, sia quella dell'introduzione di rimedi in sede di impugnativa, altrimenti si aprirebbero contraddizioni difficilmente superabili all'interno dell'ordinamento processuale vigente.

RICCI. Desidero precisare come, a nostro giudizio, il provvedimento in esame, sulla cui sostanza il gruppo comunista ha già avuto modo di esprimere il proprio consenso di massima, avvertendo le lacune esistenti nel nostro ordinamento processuale, sia richiesto dalla mancata previsione di un momento di controllo di merito sull'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. Per tali ragioni abbiamo accolto con atteggiamento di piena disponibilità il disegno di legge a suo tempo presentato dal Governo, valutandolo come uno strumento che apriva la possibilità di eliminare queste lacune, salvo, naturalmente, una serie di riserve, anche di natura tecnica, che sentivamo l'esigenza di colmare al fine di perfezionarne il contenuto. Tale posizione abbiamo ribadito in seno al Comitato ristretto ed essa è rispecchiata in un documento, distribuito ai componenti del Comitato ristretto, elaborato da un gruppo di lavoro che ha operato all'interno di esso. Tale documento costituisce a mio avviso un serio momento di mediazione tra la linea affermata nel disegno di legge e quella indicata nella proposta di legge Rizzo, di cui recepisce una serie di istituti; esso tiene inoltre conto dei punti di vista e delle divergenze che ha questa discussione e che già si erano manifestati nel corso dei lavori del Comitato ristretto.

Desidero soprattutto sottolineare che il documento in questione contiene una conferma della scelta operate con la presentazione del disegno di legge, nel senso di non arrivare ad un profondo mutamento del sistema vigente, individuando un organo collegiale, esterno al giudice che conduce l'istruttoria, sia esso il pretore, il pubblico ministero o il giudice istruttore,

cui affidare l'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Il gruppo comunista è contrario ad una scelta diversa da quella della conservazione della competenza del giudice che conduce l'istruttoria nell'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, soprattutto in considerazione dell'attuale impianto del processo penale. Non vi è dubbio che in sede di riforma del codice di procedura penale una serie di problemi inerenti alla questione della competenza in tale materia dovranno essere affrontati: basti pensare al diverso ruolo che assumerà nel nuovo processo il pubblico ministero; tuttavia non ci sembra opportuno voler risolvere tali problemi in questa sede.

Inoltre, esistono delle ragioni, più strettamente legate al modo di conduzione del processo penale, che inducono ad assumere una posizione contraria alla soluzione che ho richiamata.

Il nostro gruppo ritiene, infatti, che non può essere sottratta al giudice che conduce l'istruttoria la gestione unitaria dell'istruttoria stessa che, molto spesso, è prefigurata dalle dirette conoscenze del magistrato, dalle acquisizioni probatorie che questi ha fatto, dal programma istruttorio che si propone di seguire; cose, queste, che, in definitiva, rendono intrasferibile tale gestione ad un organo diverso. Riteniamo oltresì che una soluzione di quel tipo rischierebbe di favorire, proprio per il passaggio della competenza dal giudice che conduce l'istruttoria ad un organo collegiale ad esso esterno, il pericolo di fuga di notizie, soprattutto relativamente a processi di grande rilevanza: si pensi ai processi celebrati per reati di terrorismo o per reati commessi dalla grande criminalità organizzata, per i quali esistono forti pressioni ed interferenze che molto spesso fanno conoscere programmi ed intenti istruttori attraverso vie occulte, il percorrimto delle quali sarebbe sicuramente favorito dal trasferimento dei fascicoli ad altro organo competente; in altri termini si avrebbe una minore tutela della riservatezza, proprio in un momento particolarmente delicato qual è quello

in cui il magistrato assume determinati provvedimenti.

Inoltre, l'avviso contrario del nostro gruppo è motivato dal fatto che un sistema di questo tipo, rispetto ad un sistema giudiziario già in difficoltà, inserisce elementi di macchinosità estremamente pericolosi e che non giovano all'efficienza della giustizia.

L'accoglimento dei principi enunciati nella scorsa seduta dal rappresentante del Governo, in altri termini, suonerebbe sfiducia nei confronti del giudice e potrebbe sembrare collegato ad una serie di ingiustificate critiche mosse alla gestione dei processi ed all'assunzione di determinate responsabilità da parte di alcuni magistrati. In un simile contesto, con le soluzioni prospettate non si riuscirebbero a perseguire le gravi deviazioni penali cui oggi assistiamo, quali i reati di terrorismo, i reati finanziari o quelli che investono responsabilità dei cosiddetti colletti bianchi.

Queste considerazioni fanno concludere al mio gruppo che è necessario mantenere fermi i principi attualmente vigenti per cui il titolare dell'istruttoria è abilitato ad emettere provvedimenti di carattere coercitivo. Il necessario controllo, punto questo sul quale conveniamo con il Governo, può aversi attraverso una verifica nel merito dell'emanazione di questi provvedimenti, relativamente alla sussistenza delle condizioni che giustificano l'emanazione stessa. Tale controllo va attuato - e questo è un punto essenziale - in tempi rapidissimi, senza appesantimenti procedurali ed investendo il giudice di controllo della valutazione di merito di ogni aspetto del provvedimento.

Sotto questo profilo credo che i rischi che qualcuno ha lamentato circa possibili avventati provvedimenti restrittivi della libertà personale, possano ritenersi sostanzialmente contenuti, perché il fatto che il magistrato che gestisce l'istruttoria sappia che al massimo nel giro di tre giorni - e su questo punto insisto in modo particolare - vi sarà da parte di un altro organo giudiziario un controllo di merito del provvedimento da lui emesso (fermo re-

VIII LEGISLATURA - QUARTA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 16 SETTEMBRE 1981

stando il controllo sulle ordinanze relative alla concessione della libertà provvisoria o alla scarcerazione che potranno essere emesse nel prosieguo del processo), non potrà che rappresentare un ulteriore richiamo al senso di responsabilità del magistrato stesso in ordine alla emanazione di questo genere di provvedimenti.

Per queste ragioni il nostro gruppo è favorevole alla previsione di un controllo rapido, che preferiamo qualificare come riesame, piuttosto che impugnazione, per evitare i problemi che altrimenti potrebbero sorgere relativamente all'esigenza del contraddittorio e della conoscenza degli atti, con conseguente violazione, anzi « penetrazione » del segreto istruttorio, quanto mai inopportuna in una fase delicata del processo. Sotto questo aspetto potrebbero sorgere dei problemi che non sorgerebbero qualora ci si trovasse di fronte ad un riesame, in cui non si verificassero i limitati effetti devolutivi propri dell'appello, investendo il giudice di seconda istanza non solo delle questioni dedotte, ma di un riesame complessivo; da farsi sia sulla base delle deduzioni dell'imputato, sia di ogni altra valutazione indipendente dalle deduzioni dell'interessato.

Un'altra questione che intendiamo sottoporre all'attenzione della Commissione - e che è stata oggetto di approfondimento da parte di un gruppo di colleghi all'interno del Comitato ristretto - riguarda il fatto che con il controllo venga affidato ad un giudice collegiale, modificando l'impianto attuale che vede competenti il giudice istruttore e la sezione istruttoria. Tale organo collegiale consentirebbe di non dover ricorrere a nuove strutture giudiziarie che non potrebbero essere, allo stato, attuate; esso infatti sarebbe costituito dal tribunale in camera di consiglio, cioè il tribunale del luogo in cui il provvedimento è stato emesso. Avrei delle perplessità gravi rispetto ad una previsione di competenza - in linea di principio non da respingere - del tribunale con sede presso la Corte d'appello, perché questo implicherebbe un'ulteriore macchinosità, dovuta al trasferimento alla Corte d'appel-

lo di questioni da esaminare in tempi estremamente brevi.

L'obiezione formulata, circa una sorta di giudizio preventivo che così si avrebbe da parte del tribunale - non certamente, ma eventualmente - competente nel giudizio di merito, non mi sembra avere pregio se si riflette che la decisione sulla libertà personale di per sé non comporta alcuna anticipazione di giudizio: tanto è vero che lo stesso tribunale che sarà chiamato a giudicare, nella fase degli atti preliminari al dibattimento decide in camera di consiglio sulla libertà personale dell'imputato, a seguito di istanza: né alcuno ha mai pensato che tale decisione costituisca una anticipazione del giudizio di merito; si tratta di deliberare sui criteri di opportunità o di legittimità di un provvedimento restrittivo della libertà personale, che può essere adottato indipendentemente dall'esito definitivo della causa. Non mi sembra, pertanto, che l'obiezione che è stata formulata sia fondata.

Ritengo dunque che le scelte recepite nella bozza di articolato predisposta da alcuni membri del Comitato ristretto siano valide, anche se perfettibili. Tale bozza recepisce la questione posta da alcuni colleghi circa l'opportunità di intervenire, nel senso di un ampliamento, o comunque di una ridefinizione, della normativa in materia di arresti domiciliari (in particolare, sulla questione della custodia e del controllo di coloro i quali si trovino agli arresti domiciliari).

Ritengo altresì che il controllo di merito di cui discutiamo - salvo che per i provvedimenti emessi nel corso del giudizio, perché allora vi sono strumenti per un controllo rapido - debba riguardare anche i provvedimenti di carattere provvisorio e che si debba intervenire anche per i provvedimenti emessi in relazione al giudizio direttissimo, così come si deve intervenire per ridefinire in senso più garantista (conformemente alle istanze che, giustamente, provengono dagli operatori della giustizia) la normativa in materia di convalida dell'arresto e del fermo, che devono cessare di avere efficacia se, entro un termine ristretto, non vengono emessi

VIII LEGISLATURA - QUARTA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 16 SETTEMBRE 1981

appositi provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria, che deve effettuare un controllo non solo di legittimità, ma anche di merito.

Se questo insieme di scelte merita attenzione e non vi è al riguardo una divaricazione insanabile di posizioni, in particolare sul punto-cardine, sul quale mi sono soffermato, della non attribuzione ad un organo collegiale della competenza per l'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, si potrà compiere uno sforzo effettivo per giungere ad una soluzione concordata dell'importante problema in discussione, non avendo l'ambizione di risolverlo in via definitiva ma cercando di fare, alla luce della legislazione processuale esistente, tutto quanto di positivo sia possibile e rinviando a successivi, importanti momenti di riforma - che del resto sono imminenti - una visione più ampia del problema.

Desidero dare atto all'onorevole Rizzo della disponibilità ad accettare una serie di contemperamenti alle soluzioni contenute nella sua proposta di legge, non per compiere una rinuncia ma nella consapevolezza della importanza di una soluzione concordata in questa materia.

Dichiaro senz'altro la mia disponibilità all'ipotesi - avanzata dal presidente - di un eventuale ritorno in sede di Comitato ristretto affinché si possa svolgere, alla luce delle considerazioni fatte in questa sede, una discussione più approfondita e pervenire alla stesura di un articolato.

Intendo, inoltre, ribadire che anche il testo del Governo può costituire una utile base di lavoro anche se, in definitiva, non risolve il problema cruciale al quale mi sono riferito prima. Pertanto, si tratta di un testo che necessita di alcuni momenti di ripensamento tecnico e di razionalizzazione; ma per aggiustamenti di questo genere non credo vi siano ostacoli insuperabili. Anche per questo sarei favorevole ad un ritorno in Comitato ristretto in modo da compiere un ulteriore sforzo verso una soluzione accettabile, tenuto conto del fatto che - come tutti abbiamo rilevato e come tutti sappiamo - que-

sto provvedimento, pur senza avere carattere risolutivo di una serie di problemi, rappresenta tuttavia un segno positivo molto atteso dagli operatori della giustizia.

CARTA. Desidero esprimere l'adesione del gruppo della democrazia cristiana all'ipotesi di lavoro formulata dall'onorevole Ricci, che per altro raccoglie ed interpreta la problematica emersa nella precedente seduta.

Confermo inoltre quanto ha già detto l'onorevole Casini riguardo alla propensione verso un modo più organico e radicale di affrontare il tema della libertà personale, anche in relazione alle profonde inquietudini presenti a questo riguardo nella nostra società.

Nel contempo, desidero porre in evidenza le possibili incongruenze, rispetto all'attuale impianto del nostro processo penale, di una soluzione come quella profilata nella proposta di legge dell'onorevole Rizzo.

Sono d'accordo con chi osserva che la soluzione proposta dall'onorevole Rizzo è in linea con la riforma del processo penale; però dobbiamo muoverci ora secondo l'attuale disciplina del processo penale e, perciò, dobbiamo adottare soluzioni coerenti con tale impianto e funzionali rispetto ad esso.

L'impostazione recepita nel disegno di legge del Governo è realistica nella previsione di un controllo di merito sui provvedimenti restrittivi della libertà personale; questo controllo è tanto più necessario, se è vero che la proposta di legge per l'istituzione dei tribunali della libertà nasce dalla constatazione di una situazione di inquietudine per il ricorso che si fa attualmente alle misure restrittive della libertà personale, che è insoddisfacente e spesso lesivo dei diritti del cittadino.

Non posso poi fare a meno di sottolineare un aspetto del problema, evidenziato anche da molti colleghi degli ordini forensi, cioè l'inadeguatezza delle strutture esistenti rispetto alle innovazioni che si vorrebbero introdurre nel sistema. La

esperienza insegna che spesso le riforme più avanzate, come ad esempio quella del 1975 riguardante il regime penitenziario, dopo aver suscitato notevoli aspettative, provocano grosse delusioni proprio perché non riescono a divenire effettive a causa di carenze strutturali.

Ho molto apprezzato le intelligenti e puntuali osservazioni del collega Ricci, che hanno sicuramente contribuito ad arricchire i già numerosi elementi oggetto di dibattito, e colgo l'occasione per esprimere l'auspicio che nell'ambito del Comitato ristretto si riescano a trovare dei punti d'accordo, al fine anche di rendere tecnicamente più agibile il provvedimento in discussione, oltre che per rispondere ad alcune preoccupazioni, certamente non infondate, prospettate dallo stesso collega Ricci.

Concordo, dunque, sull'opportunità di un ritorno in Comitato ristretto, perché credo che lavorando in tale sede sarà possibile raggiungere l'obiettivo, da tutti condiviso, di dare maggiori garanzie ai cittadini, in materia di tutela della libertà personale coerenti con l'attuale impianto del processo penale e coerenti - lo ripeto - con le esigenze di praticabilità effettiva delle soluzioni proposte che ho sottolineato.

RIZZO. Desidero mettere in evidenza il dato positivo costituito dal fatto che da tutti i gruppi politici è avvertita la necessità di un adeguato controllo sui provvedimenti restrittivi della libertà personale emanati nella fase istruttoria, provvedimenti che rappresentano uno dei momenti più importanti e delicati di tutto il processo penale per i gravi effetti che producono su chi li subisce.

Un momento di verifica su tali provvedimenti si rivela necessario se si tiene conto della notevole discrezionalità che caratterizza la decisione del magistrato quando emette questo tipo di provvedimenti, nonché del fatto che essi vengono adottati da un organo monocratico, quale il pretore, il procuratore della Repubblica, il giudice istruttore. È incontestabile che il singolo magistrato si trova maggiormen-

te esposto alla possibilità di emanare un provvedimento viziato da errore, peraltro non verificabile, dal momento che contro i provvedimenti di cui si parla, emanati nella fase dell'istruzione, non sono previsti controlli di merito e vigendo il segreto istruttorio risulta paralizzata ogni possibilità di difesa e tutela dell'imputato. A questo proposito mi pare opportuno segnalare che l'esigenza di una verifica è avvertita dai magistrati stessi i quali rilevano che in materia il codice di rito non garantisce adeguatamente il cittadino, poiché l'unico rimedio attualmente a disposizione dell'imputato è il ricorso per cassazione per violazione di legge.

Il problema che però si pone è quello di individuare il tipo di intervento da mettere in atto.

Nei progetti di legge all'esame della Commissione si seguono due vie diverse: in quella da me presentata è previsto che i provvedimenti restrittivi della libertà personale siano affidati, in prima istanza, ad un organo collegiale; nel disegno di legge del Governo, invece, si prevede che tale competenza rimanga all'autorità giudiziaria che oggi ne è investita, ed è prefigurata l'impugnazione nel merito; come organo dell'impugnazione è indicato l'organo che attualmente ha competenza riguardo ai provvedimenti in tema di libertà provvisoria e di scarcerazione.

Con riferimento alla mia proposta di legge, è stato osservato che essa suscita perplessità nel momento in cui la si rapporta con le attuali strutture giudiziarie e si è sostenuto che essa mal si innesta nella sistemica attuale del codice di procedura penale; si è detto anche che essa può apparire come un atto di sfiducia nei confronti dei magistrati. A questo proposito, quale presentatore della proposta in oggetto, sento il bisogno di dire che alla base di essa non vi è affatto un tale sentimento di sfiducia, tant'è che essa è il frutto - lo ripeto - di valutazioni espresse da larghi strati della magistratura. Come ho già detto, i giudici sono i primi a rendersi conto dell'opportunità di un controllo sui provvedimenti sulla libertà

personale che passi attraverso la competenza di un organo collegiale.

Per quel che riguarda le altre osservazioni che fanno riferimento alle strutture giudiziarie ed all'impianto del vigente sistema processuale, non nego che la mia proposta - che contiene una riforma di ampio respiro - potrebbe avere una migliore collocazione nell'ambito del nuovo codice di procedura penale, tenuto conto del fatto che sarà peculiarità di quest'ultimo che la fase della decisione sulla libertà personale non competa al magistrato che procede alle indagini; viene operata una chiara distinzione tra organo delle indagini ed organo della decisione.

Scartare oggi questa proposta, poiché può sembrare poco praticabile, non deve, però, significare scartarne i principi ispiratori che, invece, sul punto della verifica collegiale meritano accoglimento. Non credo che sia possibile seguire la strada tracciata dal disegno di legge e cioè fare ricorso al sistema delle impugnazioni, che in materia non può trovare ingresso, dal momento che i provvedimenti in tema di libertà personale, in fase istruttoria, non consentono alla difesa l'esercizio dei diritti che ad essa competono, vigendo il segreto istruttorio. Per questa ragione, se varassimo un provvedimento istitutivo dell'impugnazione sul merito, introdurremmo uno strumento che non funzionerebbe correttamente, che non garantirebbe il cittadino imputato per la ragione che la difesa, non conoscendo gli atti del processo, non sarebbe in grado di sviluppare adeguatamente tutte le sue potenzialità.

Bisogna, quindi, individuare altre soluzioni che tengano conto dell'esistenza del segreto istruttorio e consentano un sindacato ad opera del collegio sui provvedimenti restrittivi della libertà personale emanati dall'organo istruttore. Di tali preoccupazioni si è fatto carico il Comitato ristretto e una parte di esso ha predisposto una bozza di lavoro nella quale, al posto dell'impugnazione, è previsto un altro strumento processuale, cioè il reclamo, caratterizzato dal fatto che si affida ad un organo collegiale, al tribunale, organo inve-

stito della competenza sul reclamo di esaminare la posizione processuale dell'imputato sulla base di tutte le risultanze processuali e non solo nell'ambito dei motivi eventualmente segnalati dalla difesa.

Mi pare opportuno porre in evidenza che l'organo, al quale affidare la competenza a decidere in sede di reclamo, non può essere monocratico. Se, infatti, vogliamo introdurre una riforma che garantisca effettivamente il cittadino, dobbiamo fare sì che la competenza sia affidata ad un organo collegiale. Su questa linea, ripeto, si muove la magistratura e voglio ricordare che in numerosi documenti dell'Associazione nazionale magistrati, seppur si sostiene l'istituzione dell'organo monocratico di prima istanza, si riconosce però che per tutta una fascia di materie di particolare delicatezza e di provvedimenti che coinvolgono interessi primari dei cittadini, è estremamente opportuno che vi sia una riserva di collegialità. La valorizzazione del collegio è, quindi, un'esigenza avvertita dalla stessa magistratura. Pertanto, non mi pare che si possa accogliere il disegno di legge del Governo neppure nella parte in cui individua come organo competente a decidere sull'impugnazione anche il giudice istruttore, con riferimento ai provvedimenti emanati dal pretore.

Credo che vi siano ampie possibilità di trovare un momento di consenso e di adesione da parte di tutti i gruppi politici su una proposta, quale quella delineata nella bozza di lavoro del comitato ristretto, i diritti di libertà del cittadino e, per altro, non contrasta con l'impianto del vigente sistema processuale.

Per questi motivi, sono favorevole anch'io alla proposta di continuare i lavori in sede di Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Prendo atto della volontà della Commissione di ricondurre in sede di Comitato ristretto l'esame della materia, per l'elaborazione di un testo unificato dei progetti di legge all'ordine del giorno.

Il seguito della discussione 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 ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali.

CANTELMI. È convinzione del gruppo comunista che dovunque esista un gruppo di credenti sia necessario garantire la libertà di professione di quella religione e, soprattutto, la libertà di esercizio del culto. Questa nostra convinzione vale in particolar modo per quanto riguarda gli istituti di prevenzione e di pena, nei quali non può certo essere prevista, come pena, la privazione dell'esercizio del culto relativo alla religione che si professa: tanto è vero che già nel 1924 il legislatore fu indotto a prevedere delle norme che garantissero l'assistenza religiosa ai detenuti ed agli internati cattolici. Dal 1924 in poi si è avuta una proliferazione di piccole leggi, le quali comunque non hanno innovato nella sostanza, che hanno delineato una figura atipica di rapporto di lavoro tra lo Stato e questi prestatori d'opera; tale figura - per le condizioni e gli aspetti particolari di questo rapporto - non è stata finora tipicizzata.

Riesaminando ora il problema, al fine di adeguare la posizione della categoria alle esigenze attuali, dobbiamo constatare di trovarci di fronte alla difficoltà di inquadrare questi prestatori d'opera nell'ordinamento che non prevede una figura come questa, autonoma e dipendente, caratterizzata, da un lato da una assoluta libertà nella esplicazione delle funzioni, nelle quali in alcun modo può interferire il datore di lavoro, e dall'altro, dalla soggezione a determinati obblighi.

Allo stato attuale delle cose, essendo stati sganciati da questo tipo di discipli-

na altre categorie, come i medici, i farmacisti ed i veterinari, sono rimasti vincolati al disposto della citata legge del 1924 solo i cappellani e le suore. Anche alla luce di tale situazione, ritengo che sia doveroso da parte nostra affrontare tempestivamente e seriamente il problema, anche tenendo presenti il richiamo fatto dalle categorie interessate per un adeguamento del trattamento economico. Come ha rilevato il relatore si chiede la triplicazione dell'attuale retribuzione: si tratta di valutare la questione in sede di esame degli emendamenti preannunciati, non dimenticando che il disegno di legge in discussione risale a due anni fa e non prende in considerazione quest'aspetto della questione, perché fa riferimento esclusivamente ad un aumento dell'assegno speciale, istituito nel corso degli anni dal 1924 ad oggi.

Nel ribadire la disponibilità del nostro gruppo in questo senso, non posso, comunque, fare a meno di sottolineare la inopportunità di continuare a legiferare al di fuori di scelte organiche di riforma: non è, infatti, accettabile che si vari ora una nuova disciplina in questo settore senza innovare sotto il profilo dei principi e della sistematica legislativa.

Credo che nel varare il provvedimento in discussione sia necessario tener conto di questi aspetti del problema, anche se è vero che le preoccupazioni avanzate dalle categorie riguardano essenzialmente il trattamento economico; e non dico questo in senso riduttivo perché credo si tratti di una giustissima esigenza avanzata da persone che spesso non hanno altro sostentamento, dal momento che dedicano tutta la giornata allo svolgimento delle proprie funzioni, svolte spesso in condizioni di difficoltà e sempre molto impegnative.

Un'altra richiesta avanzata - anch'essa giustissima e del tutto normale nell'ambito dei moderni rapporti tra datore di lavoro e prestatore d'opera - riguarda il fatto di poter usufruire di un periodo di riposo, paragonabile alle ferie previste per i pubblici dipendenti, retribuito (a differenza di quanto previsto dalla legge del 1924), da godersi previo consenso dell'am-

VIII LEGISLATURA - QUARTA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 16 SETTEMBRE 1981

ministrazione del carcere in cui si presta servizio. Anche questa è un'innovazione positiva che merita, secondo me, accogliimento, come lo merita l'altra, relativa alla possibilità di usufruire di due mesi di congedo retribuito per motivi di salute. Il disegno di legge, inoltre, prevede la possibilità di congedi non retribuiti per dieci mesi in cinque anni per motivi di studio, di famiglia o di salute nel caso in cui l'infermità dovesse protrarsi oltre i due mesi già previsti: anche in questo caso la concessione del congedo è subordinata alle decisioni dell'amministrazione carceraria di appartenenza.

Il disegno di legge, poi, introduce un nuovo metodo per quel che riguarda i provvedimenti disciplinari a carico dei cappellani. Sotto questo profilo, non ritengo ci siano molte diversità rispetto alle disposizioni di cui alla legge del 1924: il procedimento previsto, infatti, è lo stesso, salvo il trasferimento ad altro organo della competenza in materia. Mi chiedo quali siano le ragioni che hanno indotto il Governo ad introdurre questa modifica e, quindi, a ribadire la necessità di tale normativa, dal momento che sino ad oggi non si sono verificati casi di indisciplina tra i cappellani, almeno a quanto mi risulta dopo aver condotto una piccola indagine in proposito.

Un'altra novità introdotta dal disegno di legge riguarda la nomina dei cappellani: è, infatti, prevista una diversa competenza in materia e l'emissione di un nulla osta dell'ordinario diocesano che, sul piano pratico, è comprensibile venga ora richiesto, dato che non era previsto fin'ora solo perché al momento dell'emanazione della disciplina vigente non ci si trovava ancora in regime concordatario. L'introduzione di tale regime rende probabilmente necessaria tale procedura, che tiene conto della struttura interna rispettivamente della Chiesa e dello Stato e dei loro rapporti reciproci che necessitano di una regolamentazione, dato che, giustamente, lo Stato non ammette ingerenze al proprio interno e deve avere la possibilità di decidere chi deve esplicare determinate funzioni.

Pur rendendomi conto di questa « gelosia » dello Stato, credo che sarebbe opportuno preoccuparsi di approfondire bene le due questioni che sopra ho richiamato prima di intervenire a disciplinare con legge organica questi aspetti attinenti ai rapporti tra Stato e Chiesa.

Non dimentichiamo che - come ho detto prima - si tratta di regolare un rapporto di lavoro atipico, per le ragioni che ho detto ed anche per questo caratterizzato da anomalie, che tra l'altro possono dar luogo a conseguenze non so fino a che punto giustificate. Ad esempio accade che molti dipendenti assunti da enti locali a tempo determinato, per periodi di tre mesi, successivamente rinnovati, non vengano più licenziati; questo fatto configura una ingiustizia nei confronti di coloro che per essere assunti debbono superare un concorso. Direi che queste sono le conseguenze negative per il nostro ordinamento e la nostra società, di forme di legislazione un po' « schizofrenica » che pertanto sono da evitare.

Sotto questo profilo, nel ribadire che siamo disposti a venire incontro alle richieste sostanziali fatte dai cappellani, chiediamo anche che si tenga in debito conto la raccomandazione formulata dalla I Commissione affari costituzionali relativamente a coloro che professano religioni diverse dalla cattolica.

Tutti sappiamo che esiste una regolamentazione dei rapporti fra cappellani cattolici e Stato, che ha un preciso riferimento storico in quanto la stragrande maggioranza dei cittadini italiani è di religione cattolica. È altrettanto vero, però, che oggi esistono minoranze di cittadini che professano altre religioni e che debbono essere salvaguardati nell'esercizio dei loro diritti in questo campo.

Lo Stato, a mio avviso, dovrebbe farsi carico di tale esigenza e della sua attuazione pratica, garantendo una assistenza fattiva nelle carceri anche per gli altri culti previa una indennità particolare. Questo ci permetterebbe di stare tranquilli circa la corrispondenza della normativa che intendiamo varare ai principi della Carta costituzionale.

Ho inteso sottolineare, in questa sede, tale problema perché il relatore possa tenerne il debito conto, anche alla luce della raccomandazione fatta dalla I Commissione affari costituzionali.

Circa l'aspetto finanziario del provvedimento in discussione, si è parlato di emendamenti tendenti a triplicare l'ammontare del trattamento economico. Ebbene, anche se tali emendamenti dovessero essere approvati, non si arriverebbe certo a delle cifre astronomiche. Un discorso a parte, poi, dovrà essere quello riguardante l'assegno speciale mensile.

Fatte queste considerazioni, mi riservo di intervenire, eventualmente presentando proposte di emendamenti, in sede di esame degli articoli.

RIZZO. Concordo con le considerazioni contenute nella relazione al disegno di legge e sull'opportunità che esso venga rapidamente approvato. Tuttavia, nel recepire talune proposte fatte dall'onorevole Cantelmi, mi riservo fin da ora la possibilità di presentare, in sede di esame degli articoli, alcuni emendamenti.

ONORATO. Mi riservo di intervenire nel dibattito e chiedo, anche a nome del collega Boato, che in questo momento è assente, che il seguito della discussione sulle linee generali venga rinviato ad altra seduta.

CASINI, *Relatore*. Non intendo sollevare questioni pregiudiziali rispetto alla proposta di un nuovo rinvio della discussione di questo provvedimento, anche se esso è pendente in sede legislativa già da parecchio tempo.

Ho un poco riflettuto sulla questione dell'assistenza religiosa per i culti non cattolici. Mi pare giusta l'esigenza che è stata rappresentata poco fa. La garanzia dell'assistenza religiosa nelle carceri per tutti i culti è sancita dalla riforma penitenziaria del 1975, ma occorre che lo Stato definisca il modo migliore per rendere effettiva l'assistenza religiosa nelle carceri per tutti i culti professati nel nostro paese. Data la situazione del nostro paese non

mi sembra possibile ipotizzare a questo proposito l'organizzazione di un servizio per i culti non cattolici allo stesso modo di quello previsto per la religione cattolica. Pertanto, tutto si riduce ad un solo problema: quello di garantire per tutti i culti una possibilità di presenza dei ministri di culto negli istituti di prevenzione e di pena. Per quanto riguarda la confessione cattolica, è garantita la presenza degli assistenti religiosi a richiesta degli interessati, ma è anche garantito un servizio che crea disponibilità di per sé, indipendentemente dalle richieste degli interessati. Per i culti non cattolici credo che la questione sia quella di assicurare una qualche forma di retribuzione anche per i ministri di culti non cattolici che siano chiamati su richiesta di singoli detenuti a prestare l'assistenza religiosa negli istituti di prevenzione e di pena.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Questo già avviene, di fatto.

CASINI, *Relatore*. Per quanto riguarda le altre osservazioni dell'onorevole Cantelmi, saranno oggetto di dibattito durante l'esame degli articoli.

In conclusione, non sono contrario ad un rinvio del seguito della discussione; però auspico che siano avanzate proposte concrete di soluzione dei problemi ancora aperti, in modo da evitare poi ulteriori ritardi nell'iter del provvedimento.

RICCI. Confermo la piena disponibilità del gruppo comunista - già dichiarata dall'onorevole Cantelmi - ad esaminare i problemi di carattere economico relativi all'adeguamento del trattamento dei cappellani.

Rilevo inoltre come opportunamente sia stata posta la questione della garanzia dell'assistenza religiosa anche per i culti diversi da quello cattolico.

Ritengo invece che sulle questioni normative di carattere generale, tra cui può essere ricompresa la questione della nomina dei cappellani, sia opportuno non intervenire, perché si tratta di materia mol-

VIII LEGISLATURA - QUARTA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 16 SETTEMBRE 1981

to delicata. Inoltre, sappiamo che è in corso la rielaborazione del Concordato, per cui prevedere innovazioni alla normativa vigente in questo settore credo costituirebbe una sorta di anticipazione parziale non consigliabile.

Pertanto, credo che si debba limitare il provvedimento alla revisione degli aspetti economici, alla quale il gruppo comunista si dichiara disponibile, oltre ad inserire quegli elementi, ricordati dal relatore e dai colleghi intervenuti al dibattito, relativi alla libertà di esercizio di altri culti; problema sul quale si è in particolare soffermata la I Commissione affari costituzionali.

Su altri dettagli che il relatore ha fatto oggetto di propri emendamenti, quali la concessione della riduzione ferroviaria, nutriamo delle perplessità e riteniamo che sia opportuno andare cauti, non perché siamo contrari nel merito alla cosa in sé, ma per evitare che si configuri per questi prestatori d'opera uno *status* di pubblici

dipendenti, cioè di lavoro subordinato nei confronti dello Stato che è, poi, contraddetto da altri aspetti del rapporto di lavoro medesimo.

PRESIDENTE. Sintetizzando, si tratta di fissare una prossima seduta nella quale concludere la discussione sulle linee generali ed iniziare quella degli articoli. Sollecito, pertanto, i colleghi alla presentazione, in tempi brevi, di eventuali emendamenti al fine di poterli meglio esaminare nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento.

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