

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

70.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sostituzione:</b>		MANNUZZU ed altri: Norme per incentivare il lavoro penitenziario (340);	
RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . .	3	CRUCIANELLI ed altri: Modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (594);	
<b>Proposte di legge (Discussione e rinvio):</b>		MANNUZZU ed altri: Disciplina del regime di sorveglianza particolare dei detenuti e modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario (806);	
Senatori GOZZINI ed altri; MARCHIO ed altri: Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà ( <i>Approvata, in un testo unificato, dal Senato</i> ) (3831);		FERRARI MARTE e GIANNI: Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto	
MANNUZZU ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (339);			

## IX LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 10 SETTEMBRE 1986

PAG.	PAG.
del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati (930);	all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati (3697);
RUSSO FRANCO ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà (2350);	VIOLANTE ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti l'isolamento del detenuto (3919) . . . . . 3
BIONDI ed altri: Integrazione della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà (3472);	RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . . 3, 13, 26, 31
FERRARI MARTE ed altri: Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro	BONFIGLIO ANGELO . . . . . 13
	CASINI CARLO, <i>Relatore</i> . . . . . 4
	CIOCE DANTE, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . . 27, 28, 31
	CORLEONE FRANCESCO . . . . . 27, 28
	FELISSETTI LUIGI DINO . . . . . 24, 26, 27
	MACIS FRANCESCO . . . . . 15
	MANNUZZU SALVATORE . . . . . 21
	REGGIANI ALESSANDRO . . . . . 29, 31
	RUSSO FRANCO . . . . . 17
	TRANTINO VINCENZO . . . . . 19

La seduta comincia alle 17.

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI,  
*Segretario*, legge il processo verbale della  
seduta precedente.

(È approvato).

#### Sostituzione.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, quarto comma, del regolamento, il deputato Ferrari Marte sostituisce, per la seduta odierna, il deputato Mundo.

Discussione della proposta di legge senatori Gozzini ed altri; Marchio ed altri: Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (Approvata, in un testo unificato, dal Senato) (3831); Mannuzzu ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (339); Mannuzzu ed altri: Norme per incentivare il lavoro penitenziario (340); Crucianelli ed altri: Modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (594); Mannuzzu ed altri: Disciplina del regime di sorveglianza particolare dei detenuti e modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario (806); Ferrari Marte e Gianni: Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica

29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati (930); Russo Franco ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (2350); Biondi ed altri: Integrazione della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (3472); Ferrari Marte ed altri: Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati (3697); Violante ed altri: Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti l'isolamento del detenuto (3919).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Gozzini, Napoleoni, Ossicini, Ulianich, Anderlini; Marchio, Filetti, Giangregorio: « Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà », già approvata in un testo unificato dal Senato nella seduta del 5 giugno 1986, e delle proposte di iniziativa dei deputati Mannuzzu, Granati Caruso, Rodotà, Violante, Onorato, Rizzo, Macis, Balbo Ceccarelli, Bassanini, Bochicchio Schelotto, Bottari, Curcio, Fabbri Seroni, Fracchia, Lanfranchi Cordioli, Pedrazzi Cipolla, Trabacchi: « Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà »; Mannuzzu, Granati Caruso, Rodotà, Violante,

Onorato, Rizzo, Macis, Balbo Ceccarelli, Bassanini, Bochicchio Schelotto, Bottari, Curcio, Fabbri Seroni, Fracchia, Lanfranchi Cordioli, Pedrazzi Cipolla, Trabacchi: « Norme per incentivare il lavoro penitenziario »; Crucianelli, Cafiero, Gianni, Serafini, Castellina, Magri: « Modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà »; Mannuzzu, Granati Caruso, Rodotà, Violante, Onorato, Rizzo, Macis, Bassanini, Balbo Ceccarelli, Levi Baldini, Bochicchio Schelotto, Bottari, Curcio, Fabbri Seroni, Fracchia, Lanfranchi Cordioli, Pedrazzi Cipolla, Trabacchi: « Disciplina del regime di sorveglianza particolare dei detenuti e modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario »; Ferrari Marte, Gianni: « Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati »; Russo Franco, Capanna, Gorla, Ronchi, Pollice, Tamino, Calamida: « Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà »; Biondi, Bozzi, Patuelli, Serrentino, Baslini, Battistuzzi, d'Aquino, De Luca, Facchetti, Sterpa, Ferrari Giorgio: « Integrazione della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà »; Ferrari Marte, Fincato, Artioli, Casalnuovo, Mundo, Zavettieri, Cresco, Manchinu, Testa, Fiandrotti: « Modifica all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati »; Violante, Macis, Fracchia, Bochicchio Schelotto, De Gregorio, Granati Caruso, Lanfranchi Cordioli, Occhetto, Pedrazzi Cipolla, Trabacchi: « Modifiche alla legge 26 luglio 1975,

n. 354, concernenti l'isolamento del detenuto ».

Informo che, ai sensi del secondo comma dell'articolo 65 del regolamento la seduta odierna, avverrà con utilizzo degli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

L'onorevole Casini ha facoltà di svolgere la relazione.

CARLO CASINI, *Relatore*. Il mio compito è quello di riferire sulle numerose proposte di legge che riguardano tutte, in maniera più o meno estesa o addirittura settoriale, la riforma della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario.

In realtà, tra tutti i provvedimenti sottoposti oggi al nostro esame, uno presenta maggiori caratteristiche di autorevolezza: si tratta del provvedimento n. 3831 che ci è stato trasmesso dal Senato e sul quale mi soffermerò in misura prevalente. Si tratta di un provvedimento che è stato approvato in circostanze non frequenti, cioè all'unanimità o alla quasi unanimità (si direbbe che la logica messa in atto dal Senato sia stata quella della formula del 110 e lode), con grandi dichiarazioni di entusiasmo.

A prescindere dalle riflessioni che si potrebbero fare su tale pieno consenso, va rilevato che si tratta di un testo ampio ed organico che assorbe quasi completamente le altre proposte di legge presentate in questo ramo del Parlamento. La mia relazione pertanto riguarderà prevalentemente il testo che ci viene trasmesso dal Senato; rapidamente toccherò i punti rimanenti alle altre proposte di legge avanzando solo alla fine alcune valutazioni di sintesi.

In sede di dichiarazioni di voto finali al Senato da alcune parti è stato avanzato il rilievo che si tratti della riforma più rilevante in materia di giustizia approvata in questa IX legislatura; a mio avviso si tratta di una formulazione un poco enfatica, basterebbe ricordare la normativa sulla carcerazione preventiva, quella sul codice di procedura penale, fino ad arrivare alla riforma in corso del Corpo degli agenti di custodia, ma al

di là del giudizio comparativo sulla importanza della materia trattata va subito detto che si tratta di un provvedimento di grande rilievo. Esso è nato in modo che definirei abbastanza timido. Rivedendo gli atti del Senato si nota che la discussione ha avuto origine dalle polemiche sull'articolo 90 della legge sull'ordinamento penitenziario attualmente in vigore. Tale articolo è collocato tra le disposizioni finali e transitorie, quindi al di fuori di un trattamento sistematico del regime carcerario. Esso stabilisce che il ministro di grazia e giustizia può sospendere, in casi gravi ed eccezionali concernenti l'ordine e la sicurezza, tutte le norme dell'ordinamento penitenziario del 1975, sia quelle che riguardano il trattamento, sia gli istituti a carattere premiale o alternativo rispetto all'esecuzione in carcere delle pene tutte le volte che ciò si riveli utile ai fini, ripeto, dell'ordine e della sicurezza.

Il dibattito al Senato, prolungatosi per un paio di anni, ha investito fondamentalmente la norma che ho richiamato; in definitiva, ci si poneva il problema se fosse o meno il caso di istituzionalizzare gli istituti di massima sicurezza. Una svolta esemplare si è verificata quando la Commissione giustizia del Senato ha ritenuto di dover ascoltare dapprima il direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena e poi un gruppo di magistrati di sorveglianza, i quali hanno spostato l'ottica della Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento dalle polemiche abbastanza limitate sull'articolo 90 ad una visione più complessiva suggerita da esigenze pratiche sulla base di vari argomenti e delle esperienze di applicazione della legge del 1975.

Andando a rileggere i resoconti di quelle audizioni, notiamo che ritroviamo parte del loro contenuto nel progetto di legge al nostro esame. Il Governo, attraverso una serie di emendamenti, ha orientato il provvedimento in modo definitivo; esso oggi non solo abroga l'articolo 90, ma istituisce la nuova figura del regime di sorveglianza particolare, corregge il regime del lavoro e quello delle

mercedi, modifica in profondità il sistema dei permessi e l'affidamento al servizio sociale, istituisce la nuova figura della detenzione domiciliare, regola in forma fortemente innovativa la semilibertà, detta nuove regole in materia di liberazione anticipata e di remissione del debito, infine riordina complessivamente, per quanto riguarda le competenze, per quanto riguarda le procedure, ed anche per quanto riguarda le strutture, la magistratura di sorveglianza (cambiando persino la definizione, perché non avremo più una sezione di sorveglianza, bensì un tribunale di sorveglianza).

Il sistema adottato è quello della novella, quindi non si hanno nuove disposizioni che vanno ad aggiungersi alla legge, ma una modifica vera e propria, nei punti sottoposti ad esame, dell'ordinamento messo in atto nel 1975.

Esaminando il testo della proposta di legge n. 3831, seguirei la sistematica della legge del 1975, distinguendo cioè le modifiche che riguardano il trattamento (prima parte), quelle che riguardano le misure alternative (seconda parte) e quelle che riguardano la struttura giudiziaria di sorveglianza (terza parte). Non mi soffermerò su questo ultimo aspetto perché, trattandosi di norme assai minute in materia di competenza e di procedimento, ho l'impressione che, in sede di discussione sulle linee generali - dato un giudizio di apprezzamento positivo - non si possa dire molto di più; tornerò più approfonditamente su questi aspetti durante l'esame degli articoli.

La prima parte, dunque, è quella concernente il trattamento. Il testo della proposta di legge si apre con la descrizione di un nuovo istituto, il regime di sorveglianza particolare. Se ne occupano gli articoli 1, 2 e 3, che istituiscono *ex novo*, all'interno della legge del 1975, gli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quater. In realtà, questa è la parte che più direttamente si collega all'inizio del dibattito al Senato che riguardava, come ho detto, le discussioni sulla modifica dell'articolo 90, che il secondo comma dell'articolo 10 della

proposta di legge Gozzini ed altri, al nostro esame, abroga.

Il dibattito al Senato verteva sulla opportunità o meno di istituzionalizzare stabilmente le situazioni di sorveglianza particolare. Alla fine, è prevalso l'orientamento sicuramente più moderno e più coerente con la dottrina criminalistica più aggiornata, la quale richiede, esige, un trattamento il più possibile individualizzato. Il nuovo istituto recepisce l'orientamento che nel carcere non sempre è possibile il recupero e non sempre le parole dello articolo 27 della Costituzione possono, in concreto, trovare immediata ed agevole attuazione. In carcere, l'ordine è una delle condizioni necessarie per svolgere un ruolo rieducativo; le vittime del disordine sono proprio i più deboli, i meno delinquenti. Ci si preoccupa di garantire l'ordine, quindi, stabilendo un regime di sorveglianza speciale per coloro che in carcere tengono comportamenti tali da compromettere o turbare la sicurezza e l'ordine all'interno dell'istituto penitenziario, o comunque tengano un comportamento violento, tale da ostacolare le attività collettive del carcere. Non più sospensione generalizzata in casi di difficoltà per la sicurezza del carcere, ma provvedimenti mirati a singole persone che con il loro comportamento mettono in discussione la sicurezza e l'ordine. Una cosa è però da aggiungere: il trattamento di sorveglianza particolare, come si evince dal testo della proposta di legge 3831, può essere applicato, in qualche caso, fin dall'origine dell'esecuzione della pena. Il presupposto che ho illustrato implica un comportamento tale da non mettere in pericolo la situazione carceraria. Secondo la proposta di legge vi possono essere persone che, una volta uscite dal carcere, e dovendo rientrarvi, a causa di comportamenti precedenti probanti circa la loro pericolosità in stato di detenzione, o anche per comportamenti comunque tenuti in stato di libertà, si rivelano capaci di compromettere la sicurezza e l'ordine. Anche in questi casi è possibile sin dall'inizio applicare il regime di sorveglianza particolare. In questi casi di applicazione *ab origine* della

misura, il provvedimento è di competenza dell'amministrazione penitenziaria ed è preso sulla base delle informative della autorità giudiziaria. La proposta Gozzini ed altri prevede una durata massima di sei mesi, prorogabile di tre mesi, anche più volte. La legge descrive il contenuto della misura preoccupandosi di garantire alcuni diritti al detenuto, in particolare stabilendo che il provvedimento motivato può imporre soltanto le restrizioni che si rivelino strettamente necessarie in rapporto all'ordine e alla sicurezza.

Si tratta, quindi, di provvedimenti non aventi carattere generale e che di volta in volta vengono assunti in rapporto alla persona. In ogni caso, queste restrizioni non possono riguardare l'igiene e le esigenze della salute, il vitto, il vestiario, generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, le pratiche di culto, l'uso di apparecchi radio del tipo consentito, la permanenza all'aperto e i colloqui, salva la possibilità che, per alcune di queste voci — in particolare, la corrispondenza, la permanenza all'aperto e i colloqui — si decida per ragioni eccezionali di sicurezza di porre delle restrizioni.

In ordine alla competenza, il Senato ha scelto una strada intermedia tra le due possibili soluzioni estreme: quella della giurisdizionalizzazione totale, attribuendo al magistrato di sorveglianza la applicazione della specifica misura, e quella secondo cui quest'ultima dovrebbe essere presa nell'ambito della pubblica amministrazione. Si prevede, infatti, che il regime di sorveglianza particolare sia disposto con provvedimento motivato dell'amministrazione penitenziaria — previo parere del consiglio di disciplina, integrato da due degli esperti previsti dal quarto comma dell'articolo 80 — stabilendo nel contempo che tale provvedimento sia comunicato immediatamente al magistrato di sorveglianza, il quale può informare il ministro tutte le volte in cui consideri non valido il provvedimento.

Consequente alla disciplina della sorveglianza particolare è l'applicazione del-

l'articolo 90, sostituito dall'articolo 14-bis, il quale prevede che in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza il ministro di grazia e giustizia possa sospendere le normali regole di trattamento — si parla di trattamento, non di misure alternative — nell'istituto interessato o in parte di esso; diversamente dal disposto dell'articolo 90, non si parla più di sospensione « in uno o più stabilimenti penitenziari ».

In realtà, nelle norme riguardanti il regime di sorveglianza particolare, nulla si dice circa l'applicabilità alle persone ad esso sottoposte dei permessi, degli sconti di pena, dell'affidamento in prova al servizio sociale, dell'ammissione al regime di semi-libertà; mi sembra che, sotto questo profilo, esista una sorta di incompatibilità sostanziale tra l'applicazione del regime di sorveglianza particolare, il quale presuppone un comportamento anomalo, e l'adozione di queste misure riguardanti soggetti che, viceversa, hanno assunto un comportamento normale. In ogni caso, onde evitare interpretazioni aberranti, si potrebbe chiarire che nei confronti dei sorvegliati speciali non si applicano, durante il periodo in cui sono sottoposti a tale regime, le disposizioni contenute nel titolo I, capo sesto, della legge n. 354.

L'articolo 4, modificando l'articolo 18 della legge n. 354, introduce una modifica circa la competenza a decidere sui permessi di colloquio per gli imputati; dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, tale facoltà viene trasferita al direttore dell'istituto, sottraendola alle autorità giudiziarie: presidente di tribunale, presidente della Corte d'appello e giudice di sorveglianza. A questo riguardo — sul punto mi soffermerò maggiormente quando si discuterà in particolare di questo articolo — vorrei sottolineare un errore materiale, consistente nel mantenere il riferimento al giudice di sorveglianza, sebbene ciò non abbia alcun significato, dal momento che, secondo quanto si è detto, una volta emessa la sentenza di primo grado, la competenza spetta all'amministrazione penitenziaria; non si comprende

il riferimento al secondo comma dell'articolo 11.

Estremamente importanti sono le modifiche introdotte dagli articoli 5, 6 e 7 del provvedimento. Mentre attualmente si prevede che nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si tenga conto dei desideri, delle attitudini e delle attività svolte dall'imputato, nel provvedimento al nostro esame vengono prese in considerazione le condizioni economiche della famiglia, introducendo un ulteriore elemento per la attribuzione di una possibilità lavorativa che, purtroppo, nel carcere non può essere offerta a tutti. Si stabilisce, inoltre, che la vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie possa essere realizzata, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ad un prezzo pari od anche inferiore al costo dei beni prodotti. Poiché i magazzini delle carceri sono colmi di materiale invenduto, si rende spesso necessaria l'interruzione delle lavorazioni: ciò dipende dall'incapacità della amministrazione di compiere sondaggi di mercato o dall'assenza di strumenti di commercializzazione. Proprio in questa Commissione abbiamo avuto modo di ascoltare un funzionario del Ministero di grazia e giustizia, il dottor Selis, il quale ha indicato uno degli ostacoli allo svolgimento del lavoro nel carcere nella mancanza di un'attrezzatura commercialista. Per far lavorare le persone, occorre anzitutto vendere i prodotti della loro attività, ciò che potrebbe più facilmente essere realizzato, in seguito all'approvazione di questa norma, con la vendita dei beni ad un prezzo anche inferiore al costo di produzione.

Per quanto riguarda il lavoro all'esterno, l'articolo 6 capovolge la disciplina attuale, stabilendo che di regola i detenuti e gli internati assegnati a tale attività si muovano senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza. Oltre ad accogliere un'interpretazione che mi sembrerebbe già invalsa nella giurisprudenza, secondo cui tale possibilità lavorativa deve essere offerta non solo ai condannati, ma anche agli imputati, l'articolo 6 introduce un'ulteriore significa-

tiva innovazione. L'attuale normativa prevede che il lavoro esterno sia svolto soltanto presso aziende industriali ed agricole, ma si è lungamente dibattuto sulla opportunità di ammettere gli ospiti di istituti penitenziari ad un lavoro presso esercizi privati che siano aperti al pubblico; a questo proposito, la riforma al nostro esame supera ogni limite prima esistente.

Anche la decisione riguardante l'ammissione al lavoro all'esterno viene giurisdizionalizzata, dal momento che il provvedimento relativo diviene esecutivo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza, risultando non molto dissimile, dal punto di vista delle conseguenze pratiche, da quello riguardante l'ammissione alla semi-libertà; il Senato contempera l'esigenza di una valutazione immediata da parte del potere amministrativo con quella di garantire un controllo dell'autorità giudiziaria.

L'articolo 7 modifica il trattamento concernente la determinazione della mercede. La novità principale è contenuta nell'ultimo comma, in base al quale la Commissione stabilisce il numero massimo di ore di permesso di assenza dal lavoro retribuite per i detenuti e gli internati i quali frequentino corsi della scuola d'obbligo o delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado o corsi di addestramento professionale.

Un altro elemento di novità riguarda i permessi premio. L'articolo 9 modifica l'articolo 30-ter della legge n. 354, introducendo un principio nuovo, perché finora erano concessi permessi di carattere umanitario: in caso di pericolo di morte di un prossimo congiunto o in caso di avvenimenti di estrema gravità, l'autorità giudiziaria era solita, già prima del 1975, consentire al detenuto di allontanarsi temporaneamente dal carcere; l'articolo 30 della legge n. 354 aveva ampliato tale possibilità ma — sempre muovendosi nell'ottica del permesso umanitario misurato sulle esigenze dei familiari e non su quelle del detenuto — conteneva la formula generica « gravi casi »; la prima applicazione della legge aveva però comportato

un uso eccessivo dei permessi per cui, nel 1978, il Parlamento modificò la normativa limitandone la concessione al solo pericolo di morte di uno stretto congiunto.

Il nuovo istituto del permesso premio è invece considerato una misura da rapportarsi alle esigenze di trattamento ed al bisogno del condannato, che si ritiene di poter orientare verso il recupero sociale non con la minaccia, ma con la promessa di un suo graduale inserimento nella società, anche attraverso l'esperienza ripetuta di vivere fuori dal carcere. Si tratta quindi di un istituto premiale e non clemenziale, ovvero teso ad evitare sovraffollamento negli istituti di pena. Il presupposto per la concessione del permesso premio non sta in una eccezionalità di comportamento positivo, bensì nella regolare condotta del detenuto, precisandosi che deve dimostrare senso di responsabilità, correttezza e collaborazione nelle attività a carattere collettivo; l'altra condizione è che si tratti di soggetti non pericolosi.

La durata dei permessi è di notevole entità — da 15 a 45 giorni ovvero, per i minori di età, da 20 a 60 giorni complessivi — e la competenza in merito è del magistrato di sorveglianza, previo parere della direzione dell'istituto. Non è prevista alcuna esclusione per particolari tipi di reato; è un aspetto che mi preme sottolineare, perché tale principio sarà anche alla base del regime di semilibertà e del regime di affidamento al servizio sociale. La Commissione giustizia del Senato ha infatti ritenuto che l'articolo 27 della Costituzione si debba applicare indistintamente a tutti i detenuti, quale che sia il tipo di reato: una volta stabilito che il giudizio di proporzione tra pena e fatto viene espresso dal giudice che ha pronunciato la condanna, non è più possibile introdurre elementi discriminatori in base ai quali la pena finisca per essere più grave di un'altra.

Sono altresì previsti limiti di carattere generale. Il permesso può essere concesso solo agli arrestati e condannati a reclusione per pene inferiori a tre anni, ovvero superiori purché abbiano scontato

un quarto della pena stessa. Dopo lungo dibattito, il Senato ha stabilito che sia applicabile anche per l'ergastolano che abbia già scontato dieci anni di reclusione. A quest'ultimo proposito è stato portato come argomento il fatto che anche all'ergastolano può essere concessa la libertà condizionata e dunque, anche al fine di abituarlo a tale eventualità, non si può escludere questo strumento del trattamento. L'ulteriore limite deriva dalla circostanza che i soggetti abbiano riportato condanna o siano imputati per delitto commesso durante l'espiazione della pena; in tal caso la concessione del permesso è ammessa solo decorsi due anni dal fatto.

Nei casi in cui colui che abbia ottenuto il permesso non si comporti bene, sono previste sanzioni disciplinari modellate sulla normativa del permesso di cui all'articolo 30 della legge n. 354.

Non viene fatta una specificazione delle cautele previste per i permessi. Mi domando se non sarebbe meglio precisare alcune di esse, con riferimento al luogo, alla reperibilità ed all'attività che il titolare del permesso deve svolgere. Una soluzione potrebbe essere quella di stabilire che colui il quale abbia ottenuto il permesso premio debba essere soggetto al trattamento previsto per la libertà vigilata.

Vorrei ora svolgere una breve considerazione che non riguarda strettamente il tema dei permessi. La proposta di legge nulla dice in merito ai sottoposti a misure di prevenzione. Per quanto riguarda, ad esempio, il camorrista o il mafioso, ritengo che si possa considerare implicito un giudizio di pericolosità. A mio avviso vi è un discorso di incompatibilità: è opportuno farlo rilevare? Si tratta di un problema che pongo all'attenzione della Commissione.

Vi è una disposizione contenuta all'interno dell'articolo che riguarda la semilibertà che afferma che questa non può essere data quando risulti che si sono mantenuti rapporti con organizzazioni criminali o qualcosa del genere. A tal proposito al Senato vi è stato un lungo dibattito, indubbiamente la formula è generica:

chi accerterebbe tale eventualità? E come? Anche questo è un problema che pongo all'attenzione della Commissione.

Esaurita l'illustrazione, forse pedante, del primo punto riguardante le modifiche prevalenti, passerò a trattare delle misure alternative. Tale normativa ha un duplice scopo, da un lato alleggerire la presenza carceraria realizzando un certo sfollamento all'interno delle carceri, dall'altro contribuire ad un trattamento individuale che si saldi, sostanzialmente, con la normativa fin qui illustrata.

Tali misure consistono in un miglioramento della situazione nel senso di una maggiore fruibilità da parte del condannato degli istituti già esistenti; vi è inoltre la possibilità di applicare queste misure alternative anche prima che inizi la esecuzione della pena in carcere (cosa che oggi non era possibile); infine vi è un ampliamento della tipologia nonché la eliminazione di ogni esclusione per l'ambito di applicabilità delle stesse misure alternative a differenza di quanto previsto dall'attuale formulazione del secondo comma dell'articolo 47 della legge n. 354 del 1975 (rapina, estorsione, sequestri di persona, eccetera), con l'unico limite del permanere di eventuali colleganze con la criminalità o « scelte » di criminalità. A mio avviso l'espressione « sue scelte » di criminalità (con riferimento al condannato) è generica; trovavo più adatta una formulazione che stabilisse che tali misure non si applicano a coloro che sono sottoposti a misure privative.

Passando agli articoli 11 e 12, che modificano gli articoli 47 e 47-bis della legge del 1975, va rilevato che attualmente l'affidamento in prova al servizio sociale è possibile quando la pena inflitta preveda un arresto non superiore ai tre anni e mezzo; la normativa che stiamo esaminando prevede per tutti i casi un limite di tre anni.

A tal proposito è da augurarsi, ripeto, che l'apposito regolamento di attuazione sia approvato entro i sei mesi dalla data di approvazione del presente provvedimento. La novità dell'affidamento in prova al servizio sociale consiste nel fatto che tale

affidamento potrà avvenire anche senza il periodo di osservazione mensile per chi è già stato in custodia cautelare ed abbia tenuto un buon comportamento. Trovo giusta l'applicazione di questo istituto nei confronti di coloro che abbiano espiato parte della pena inflitta, ma mi domando in che modo ci si regolerà per coloro che non sono stati in custodia cautelare (con riferimento ai reati della personalità). È un problema che pongo alla attenzione della Commissione.

Rilevanti modifiche sono introdotte anche alla disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale di persona tossicodipendente o alcooldipendente: finora si applicava tale beneficio solo a coloro che avessero in corso un programma di recupero, la nuova normativa ne prevede invece l'applicabilità anche nei confronti di coloro che intendano sottoporsi a terapia di recupero. Sono favorevole a questa modifica dal momento che non va trascurata alcuna occasione per tentare il recupero dei tossicodipendenti. Nella prospettiva del totale recupero del drogato o dell'alcooldipendente deve essere considerato l'ampliamento a due volte per le quali può essere disposto il particolare modello di affidamento in prova.

Novità assoluta del provvedimento che stiamo esaminando è l'introduzione, fra le misure alternative, dell'istituto della detenzione domiciliare. L'articolo 13, introduttivo del 47-ter dell'ordinamento penitenziario, disciplina tale novità per la quale l'aggettivo « assoluto » è forse eccessivo dal momento che ci si riferisce sempre a pene miti e a particolari categorie di persone. La possibilità di esecuzione della pena detentiva si riferisce a condanne non superiori a due anni che possono essere espiate nella propria abitazione o in un altro luogo pubblico di cura o di assistenza; ripeto, la pena della reclusione non deve essere superiore ai due anni, anche se costituente la parte residua di una maggiore pena. Destinatari della nuova misura possono essere solo particolari categorie, specificatamente la donna incinta o che allatta la propria prole, persona in condizioni di salute particolarmente

gravi, persona di età superiore ai 65 anni se inabile parzialmente ed il minore di anni 21 quando abbia comprovate esigenze di salute, di studio, familiari e di lavoro. Il Senato ha previsto un coordinamento con gli articoli 146 e 147 del codice penale nel senso che il giudice di sorveglianza valuterà l'opportunità di concedere la misura alternativa della detenzione domiciliare. Su altri aspetti di questo nuovo istituto (procedure, competenze, modifiche, revocche) credo sia meglio soffermarsi durante l'esame degli articoli. È previsto, naturalmente, che la misura alternativa possa essere revocata. Credo che, in qualche caso, non solo possa, ma addirittura debba essere revocata. Per esempio, al comma 7 dell'articolo in questione, si afferma che la misura « può essere inoltre revocata quando vengono a cessare le condizioni previste nel comma 1 ». In questo caso credo non si tratti di una possibilità, ma piuttosto di un dovere. Ho detto ciò a titolo esemplificativo; correzioni di questo tipo possono emergere, ma sono di carattere secondario.

L'articolo 14, che modifica l'articolo 50 della legge n. 354 del 1975, si occupa della semilibertà. Vi è una novità. Oggi si può accedere alla semilibertà in due situazioni: per i casi di reclusione inferiore a sei mesi ovvero per qualsiasi altra pena (con l'eccezione prevista dall'articolo 47) quando si sia scontata almeno la metà della pena. Con la nuova disposizione si può concedere la semilibertà anche prima quando il condannato abbia dimostrato volontà di reinserimento, con la procedura speciale che riguarda anche l'applicazione preventiva dell'affidamento in prova al servizio sociale. La seconda novità è la possibilità di applicazione anche ai condannati all'ergastolo. Vi sono state lunghe discussioni al Senato e si è stabilito che il condannato deve avere espiato almeno 20 anni della pena; se all'ergastolo può essere concessa la condizionale, tanto vale che gli si conceda, come fase finale dell'esperimento, la semilibertà (ovviamente nel caso in cui se la sia meritata). Mi pare che la novità più importante sia la possibilità di concedere la

semilibertà anche nei casi in cui si potrebbe prevedere l'affidamento in prova al servizio sociale, ma non sussistono le condizioni per adottare tale misura. Si verifica, quindi, una sorta di coordinamento tra le due possibilità. L'affidamento in prova, ovviamente, è più favorevole, ma potrebbero verificarsi situazioni in cui il condannato non merita questo beneficio, ma neppure merita di rimanere in carcere: in questa ipotesi si può ricorrere alla semilibertà. Principio generale sia per l'affidamento in prova sia per la semilibertà è il buon comportamento tenuto dal condannato; se il condannato si comporta in un modo da provocare una revoca della disposizione, essa viene revocata: si tratta di una formula generica che consente però al giudice un intervento abbastanza ampio.

L'articolo 18 del progetto di legge al nostro esame tratta il tema della liberazione anticipata. Anche qui si ha una innovazione notevole. Attualmente si possono abbonare al condannato che si distingue per comportamento esemplare venti giorni di reclusione all'anno. La riforma prevede che i giorni divengano 45 per ogni semestre (quindi tre mesi all'anno); prevede inoltre che si tenga conto, a questi fini, anche degli arresti domiciliari e della custodia cautelare. Si tiene conto di questo periodo anche ai fini dei permessi premio e della semilibertà. La misura è applicabile anche all'ergastolano, ai fini della liberazione condizionale. Credo che si tratti di una disposizione che aveva già trovato applicazione nella prassi. Mi pare vi sia stata, anzi, una sentenza della Corte costituzionale in proposito.

L'articolo 19 disciplina la remissione del debito. La remissione del debito per il mantenimento in carcere e per le spese processuali è possibile per persone che versino in difficoltà economica, sempre che abbiano mantenuto un comportamento esemplare. In sostanza, la riforma si contenta di una regolare condotta.

Non illustrerò l'ultima parte - sulla quale esprimo giudizio positivo - che rioridina meglio la magistratura di sorveglian-

za articolata in uffici di sorveglianza, magistrato di sorveglianza e tribunale di sorveglianza. Non la illustrerò perché il discorso sarebbe estremamente dettagliato e lo rinvio all'analisi dei singoli articoli.

Dopo aver concluso quella che ho definito la « fotografia » della proposta di legge n. 3831 approvata dal Senato, aggiungo qualche ulteriore osservazione sulle altre proposte di legge. Mi pare che tutte vengano in sostanza riassunte nella proposta di legge su cui ho riferito, con l'eccezione di due punti. Il primo è quello in tema di lavoro penitenziario contenuto nella proposta di legge Mannuzzu, sulla quale avevamo già iniziato, in questa sede, una discussione. Ci era giunta una relazione del Ministero di grazia e giustizia sulla situazione del lavoro in carcere; l'esame di quel provvedimento fu sospeso proprio in attesa della proposta di legge Gozzini. La proposta Mannuzzu, al fine di facilitare il lavoro in carcere, prevede che lo Stato si accoli gli oneri sociali delle aziende che danno commesse in carcere.

La proposta di legge Violante, anche essa abbinata alla Gozzini, e che ho potuto esaminare soltanto ora, riguarda una modifica della legge del 1975 in tema di isolamento del detenuto. A questo proposito, si pone un problema di carattere politico. Il provvedimento che ci è giunto dal Senato, così ampio, così articolato, così lungamente meditato, a mio modo di vedere dovrà essere approvato in tempi brevi. Vi è da chiedersi se l'atteggiamento con il quale ci avviciniamo alla proposta di legge n. 3831 deve essere quello di chi desidera che sia approvata rapidamente lasciando intatta la sua ossatura fondamentale, oppure quello di chi, fatto salvo il nostro potere di critica legato al bicameralismo, non tenga conto delle urgenze che ci imporrebbero di eseguire stralci o di non occuparci di argomenti ulteriori. Dico ciò con particolare riferimento alla proposta di legge Mannuzzu. Devo dire, infatti, che il discorso sul lavoro penitenziario è veramente importante. Se prevalesse l'opinione di fare in fretta, mi sembrerebbe di sacrificare tale questione, anche se quella proposta di legge

investe anche questioni generali di politica economica e del lavoro: in una situazione di disoccupazione come quella attuale, l'accollo degli oneri sociali soltanto in rapporto alle lavorazioni dei detenuti potrebbe non tenere presenti altre situazioni che dovrebbero avere le stesse pretese. Mi preoccupo di ciò non come membro della Commissione giustizia, ma come uomo politico. Ho l'impressione che il tema del lavoro coinvolga problemi di organizzazione del Ministero e di capacità manageriali su cui dovremo riflettere; non credo sia questo il momento più adatto, ma lascio questa mia affermazione come un primo impatto aperto alla discussione.

In conclusione, il relatore, come valutazione complessiva di sintesi, trova positivo il progetto di legge pervenuto dal Senato.

Si potranno apportare modifiche in alcuni punti, ma l'ossatura del provvedimento mi sembra meritevole di lode. In esso sostanzialmente si segue una logica, che tende gradualmente a modificare il significato della pena, il cui contenuto non è più esclusivamente afflittivo, ma anche, per quanto possibile, recuperativo. L'esperienza pratica dimostra quanto sia difficile attuare un'operazione di questo genere, per cui non possiamo farci illusioni; lo stesso articolo 27 della Costituzione, affermando che le pene «devono tendere alla rieducazione del condannato», ne sottintende la funzione dissuasiva e la inevitabile attuazione del momento della minaccia. Tuttavia, il principio retributivo della pena, da noi appreso nel corso degli studi universitari, secondo cui quest'ultima deve essere commisurata in termini oggettivi al reato, è superata dalla seconda metà dell'Ottocento. Un argomento per me convincente consiste nel fatto che la pena costituisce un'arma a doppio taglio, che colpisce tanto il delinquente quanto colui che l'applica, per cui deve essere ideata in modo tale da danneggiare quest'ultimo nella minor misura possibile: si tratta di un ragionamento di economia giudiziaria, alla stregua del quale non mi scandalizzo delle norme tendenti a rendere più ampiamente fruibili le misure

alternative, con le quali si riduce la permanenza in carcere.

Propongo questa mia preoccupazione, alla quale do una risposta provvisoria ai fini di una riflessione culturale. Da alcuni anni a questa parte stiamo alterando il sistema, secondo cui si prevedevano accertamenti seri ed approfonditi nel contraddittorio, con tutte le garanzie ad esso relative, giungendo in sede cognitiva ad un giudizio che tenesse conto del fatto criminoso e della personalità del reo. Attualmente, sebbene si continui ad affermare che le pene sono l'ergastolo, la reclusione, l'arresto, la multa e l'ammenda, il ventaglio si è molto differenziato, allargandosi all'affidamento in prova al servizio sociale, all'arresto e alla detenzione domiciliare, alla semilibertà, mentre il regime premiale può modificare la durata della pena e le pene pecuniarie diventano sostitutive delle multe. Una simile tendenza in sé deve essere giudicata positivamente, dal momento che la dottrina chiede un ventaglio più ampio; tuttavia, mentre alcune pene continuano ad essere eseguite osservando una serie di garanzie, ciò non si può dire per le restanti, che vengono applicate in altra sede. Si verifica una sorta di giudizio parallelo, che finisce per vanificare quello di primo grado.

A tale problema, da me in altre occasioni segnalato, desidero dare in questa sede una risposta provvisoria, che si rifà a quella scuola del diritto positivo la quale, nella seconda metà dell'Ottocento, si contrapponeva alla dottrina classica di stretta commisurazione della pena al reato; essa sosteneva che la sua durata doveva essere decisa in sede esecutiva, dato che il colpevole è un soggetto in continua mutazione, limitandosi il giudice di cognizione a stabilirne la natura.

Attraverso la serie di modifiche introdotte da alcuni anni a questa parte, ci si appropinqua non poco a questo orientamento, secondo cui la pena cessa con il venir meno della pericolosità del soggetto.

Dopo aver espresso questa osservazione di carattere generale, desidero manifestare il mio giudizio complessivamente favorevole al provvedimento, che auspico

venga approvato in tempi rapidi; per tale motivo, non riterrei opportuno aprire in questa sede un dibattito sulla proposta di legge di iniziativa del deputato Manuzzu, che potrebbe essere stralciata, mentre mi dichiaro aperto ad ogni contributo.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo ai colleghi che, in seguito alle recenti modifiche regolamentari, ciascun intervento non potrà avere una durata superiore a trenta minuti.

**ANGELO BONFIGLIO.** Signor presidente, utilizzerò molto meno del tempo consentito dal regolamento per esprimere il mio consenso e il mio apprezzamento in ordine a questo corpo di norme trasmesso dal Senato, il quale ha proceduto ad un'approfondita elaborazione di due iniziative legislative, quelle dei senatori Gozzini e Marchio. Tuttavia, vorrei qui ricordare che in tanto il Senato è riuscito ad effettuare un ulteriore salto di qualità sulla base delle iniziative legislative delle quali era stato investito, in quanto presso la Camera dei Deputati erano pendenti diversi altri provvedimenti, che gli stessi problemi riguardavano in un'ottica di respiro ben più ampio.

Se mi è consentita un'annotazione collaterale - è questa una stagione in cui si parla ampiamente di riforme istituzionali - vorrei dire che se il bicameralismo non ci fosse, bisognerebbe inventarlo, come risulta da questa esperienza, attraverso la quale abbiamo la misura della proficuità della circostanza, per cui problemi identici vengono considerati attraverso ottiche diverse nei due rami del Parlamento.

Vorrei sottolineare l'organicità dell'impianto caratterizzante il corpo di norme elaborate dal Senato, che forse sarebbe stata ulteriormente evidenziata da una diversa dislocazione sul piano della *sedes materiae* dei riferimenti, attraverso la tricotomia indicata dal senatore Gallo nella brillante relazione, con cui ha presentato tale corpo di norme al Senato della Repubblica.

Il provvedimento configura sul piano dell'organizzazione funzionale della sua particolare attività il soggetto costituito dalla magistratura di sorveglianza, che, attraverso l'ulteriore specificazione legislativa, assume contorni nuovi ancora più marcati nel sistema delle funzioni statuali.

Siamo pervenuti, se pure attraverso sussulti di una legislazione episodica, ad una svolta, in seguito alla quale l'esecuzione della pena diventa un momento della giurisdizione, un momento non meno importante di quello: così come nel processo civile quello dell'esecuzione è un momento dell'attività attraverso la quale lo Stato realizza il suo potere-dovere di rendere giustizia, altrettanto deve avvenire per l'esecuzione penale.

Proprio in riferimento a quella problematica, il relatore ha posto una questione che concerne anche risvolti di carattere istituzionale di notevole rilevanza (principio di legalità di cui all'articolo 1 del codice penale: *nullum crimen nulla poena sine lege*) perché vi è stata un'evoluzione in base alla quale si considera pena in astratto non soltanto quella prevista astrattamente dal legislatore (pena editta), ma anche quella che il giudice fa propria nel dispositivo della sentenza, quando dichiara taluno colpevole e gli commina una sanzione. Nella sostanza, infatti, la pena nello specifico del riferimento è quella che risulta dalla specificità e dalla concretezza della sua esecuzione. Come ho detto, il relatore ha posto il problema, ma non ha indicato la soluzione che, a mio avviso, può essere agevolmente rinvenuta sin da questo importantissimo momento della nostra attività legislativa, effettuando una fondamentale scelta di campo che è quella della giurisdizionalizzazione.

Il tema delle garanzie, che affonda le sue radici nel rispetto della legalità repubblicana, non può che essere affrontato e risolto con questa scelta di campo che il Senato - lo dico pur nell'apprezzamento dell'elaborazione compiuta - non ha compiuto. Quando infatti, rispetto al momento dell'applicazione del regime di

sorveglianza particolare, si prevede che quello giurisdizionale sia un momento meramente eventuale, possibile soltanto nella fase del reclamo rispetto al provvedimento amministrativo del Consiglio di disciplina, sostanzialmente si elude il problema e, al tempo stesso, si incorre in una palese contraddizione, che ho il dovere di segnalare. Devo infatti ricordare che è tuttora vigente il combinato disposto degli articoli 13 e 69 della legge n. 354 del 1975, relativamente al regime del trattamento, con particolare riferimento al cosiddetto programma. Il condannato o internato, all'atto dell'inizio dell'espiazione, è legato ad un programma che viene predisposto dagli organi di amministrazione carceraria ma che vede perfezionato il suo *iter* attraverso un provvedimento del giudice di sorveglianza, sia pur adottato mediante ordine di servizio. Mi domando che cosa sia, dal punto di vista dell'omogeneità degli atti giuridici, l'applicazione del regime di sorveglianza particolare se non una modifica dell'iniziale programma; come sia allora possibile, nell'ambito di un sistema di norme omogenee, che mentre l'approvazione del programma si intesta ad un atto del giudice, sia pur adottato con ordine di servizio, la modifica del programma stesso venga stabilita dal « simpatico sinedrio » del Consiglio di disciplina. Ritengo che il Senato sia incorso in un *lapsus* legislativo e non credo che si pregiudichi l'esigenza di una rapida approvazione qualora la Commissione giustizia della Camera decida di apportare le necessarie correzioni. Si tratta infatti di correggere quello che io ritengo un errore, compiendo quella scelta della giurisdizione in base alla quale sia possibile esaltare una delle più importanti dimensioni dello Stato moderno.

Un'altra questione concernente l'applicazione del regime di sorveglianza speciale riguarda la carenza assoluta di qualunque forma di contraddittorio. Il regime di sorveglianza speciale viene infatti disposto ed applicato da quel sinedrio, *inaudita altera parte*, salvo un reclamo *ex post*, senza che l'interessato abbia la

possibilità di avvalersi dei diritti della difesa.

Altra considerazione rispetto ai principi del diritto positivo è rilevabile nel regime delle infrazioni disciplinari. Gli articoli del regolamento di esecuzione della legge n. 354, nel prevedere diritti minuti e banalissime infrazioni disciplinari, stabiliscono le garanzie del contraddittorio, mentre per il regime delle infrazioni disciplinari la nuova normativa prevede un'applicazione *ex abrupto*, salvo il reclamo *ex post*.

Non credo che, affrontando un tema estremamente rilevante della vita giudiziaria, sia possibile evitare un'attenta riflessione. Mi riservo perciò di presentare una serie di emendamenti che sottoporro alla benevola considerazione dei colleghi affinché questa importante innovazione legislativa, al di là di qualunque dichiarazione retorica, non solo possa essere ricondotta al momento della giurisdizione, ma contenga una qualificazione dei compiti del magistrato di sorveglianza, attraverso una loro minuta e specifica descrizione.

L'ultima annotazione che desidero fare riguarda il meccanismo della giurisdizionalizzazione, verso il quale mi dichiaro favorevole; ma sono anche favorevole al doppio grado di merito, cioè ad un procedimento che si articoli attraverso l'analogia del procedimento di primo grado, cioè attraverso il cosiddetto processo di sorveglianza (che possa prevedere un grado di appello ed un grado di giurisdizione di legittimità).

Vi è la toccata e la fuga, quasi che nel nostro sistema di diritto processuale complessivo il ricorso per cassazione sia ammissibile non per eliminazione. Tutti sappiamo, *tout court*, cosa sia il ricorso per cassazione, personalmente ho delle riserve circa la debolezza dell'iniziativa alla quale il Senato si è affidato usando la espressione « scelte di criminalità ». Mi domando cosa significhi realmente questa formula, non va dimenticato infatti che il condannato è un uomo come tutti gli altri, potrebbero essere sufficienti le norme relative al superamento della disci-

minazione per qualità di reato, naturalmente è più che ovvio che qualora il condannato mantenga legami esterni o abbia una condotta preclusiva rispetto al trattamento di « favore » nei suoi confronti non possa essere oggetto di misure alternative.

In realtà non si dovrebbe parlare di « misure » che sono una cosa ben diversa dal termine oramai acquisito dal punto di vista giuridico; non va dimenticato che la misura è un modo alternativo di esecuzione della pena (ancora nel sistema complessivo vi è una chiara contrapposizione fra misura e pena).

Mi riservo di approfondire questa impostazione concettuale e filosofica nel corso della discussione sull'articolato sul quale, sostanzialmente, il mio giudizio rimane positivo. Auspico che si possa arrivare ad una completa definizione dello stesso nel più breve tempo possibile preannunciando, comunque, la presentazione di alcuni emendamenti.

FRANCESCO MACIS. Mi limiterò a preannunciare l'atteggiamento comunista sul provvedimento che ci è stato trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

Partiamo da una valutazione positiva sul lavoro e sul risultato dell'opera compiuta dal Senato. A nostro avviso si tratta di una riforma impegnativa che si ricollega al principio costituzionale stabilito dall'articolo 27; si tratta di una proposta che permette di riprendere il cammino della riforma del 1975, anche se la stessa si cala in una situazione carceraria particolarmente tesa. A nostro avviso l'approvazione del provvedimento in questione può avere un effetto più incisivo rispetto a quello di altri provvedimenti all'esame del Parlamento. In tutti questi anni la situazione carceraria è stata resa più difficile dall'emergenza terroristica e dalla criminalità che il nostro paese ha dovuto affrontare.

Quando parliamo dell'« emergenza » rischiamo di dimenticarci che talune norme approvate con tale nome hanno avuto una efficacia devastante nel mondo penitenziario (non mi riferisco solo all'inaspri-

mento delle misure di sicurezza che hanno rasentato il limite del rispetto della dignità della persona umana, ma anche e soprattutto al dominio esercitato dalle organizzazioni criminali di diverso stampo nell'ambito del carcere).

L'attuale situazione non si è prodotta negli anni settanta, ma nell'ultimo decennio, anche se si tratta di un male antico. Tutti sappiamo che alcune « conquiste » della riforma del 1975 sono cadute nel nulla: la cella aperta, che sembrava rappresentare un risultato positivo per il detenuto, si è trasformata in un meccanismo di terrore per la possibilità di spedizioni punitive e di veri e propri omicidi efferati; a nessuno sfugge il fatto che dietro vi erano e vi sono organizzazioni criminali che all'interno e all'esterno del carcere hanno mantenuto un forte dominio sulla situazione.

Il provvedimento che stiamo esaminando non può, pertanto, risolvere l'attuale situazione: sarebbe sbagliato attendersi tanto. Approfittando però dell'assenza del collega Cifarelli vorrei dire che tale provvedimento rappresenta un « segnale » importante rivolto al mondo penitenziario, soprattutto in termini di speranza per i detenuti.

Entrando nel merito del dibattito va subito sottolineato il fatto che la normativa che stiamo esaminando rappresenta una sostanziale decriminalizzazione delle pene minori (chi ha subito determinate condanne penali, cioè quelle minori, può non andare in carcere). Per quanto riguarda coloro che non hanno avuto custodia cautelare vi è la possibilità di usufruire di alcuni istituti palesi che potranno incidere ulteriormente in questa direzione; soprattutto vi è una sostanziale gradualizzazione della pena a seconda del comportamento e ciò attraverso la progressiva giurisdizionalizzazione della fase della esecuzione penale, cui si è richiamato anche il collega Bonfiglio.

Il nostro atteggiamento positivo è dato non solo dalla rispondenza di questa normativa ai principi costituzionali, ma anche dalla sperimentazione concreta che i nuovi istituti introdotti nel 1975

hanno avuto negli anni passati. A tal proposito vi è uno studio del Ministero della giustizia sui risultati raggiunti dagli istituti dell'affidamento in prova e della semilibertà. Da tale studio risulta un giudizio estremamente positivo; non desidero fare delle proprie e vere citazioni, mi limito a dire che per quanto riguarda l'affidamento la percentuale relativa ad un esito positivo raggiunge la misura del 70 per cento.

Per quanto riguarda la semilibertà e l'affidamento in prova, mi pare che il termine di paragone più significativo sia che i risultati negativi oscillano intorno ai sei per cento.

Dobbiamo ricordare questi dati perché mi pare sia nostro compito informare l'opinione pubblica, che spesso si muove sulla base di reazioni indotte da episodi gravi, come quelli di criminali che non rientrano, quelli di chi è in semilibertà e compie un delitto, mentre tali istituti, nella loro quasi totalità, hanno dato esito positivo.

Noi ribadiamo il giudizio positivo su questa legge, che permette di andare avanti, ma pensiamo anche - e lo voglio dire con chiarezza - che siano possibili ulteriori miglioramenti. Mi pare che tale indicazione emerga anche dalle osservazioni del collega Casini e, in parte, da quelle del collega Bonfiglio. Per parte nostra, presenteremo alcune proposte emendative che illustreremo in sede di discussione degli articoli. Desidero comunque ricordare l'importanza della nostra proposta di legge n. 3919, della quale è primo firmatario il collega Violante, che tende a regolamentare l'isolamento dell'imputato in attesa di giudizio, che oggi è rimesso completamente alla valutazione del magistrato. Crediamo che in questo campo sia necessario un intervento che limiti le condizioni nelle quali si trovano gli imputati; dobbiamo ricordare che al detenuto che sconta la pena non può essere inflitto un periodo di isolamento superiore ai 15 giorni, mentre per l'imputato in attesa di giudizio l'isolamento può estendersi per periodi molto più lunghi.

Crediamo altresì che sia estremamente importante intervenire in modo significativo relativamente al problema del lavoro penitenziario, per equiparare pienamente lo studio al lavoro, per migliorare lo stesso articolo 1 sul quale si sono soffermati i colleghi che mi hanno preceduto, per estendere alla madre che abbia un figlio fino a tre anni la possibilità della detenzione domiciliare e, ancora, per regolare in maniera precisa il problema dei termini che non sono perentori e che non hanno una sanzione. Su quest'ultimo aspetto abbiamo presentato emendamenti.

Vi è infine, colleghi, un ultimo aspetto legato alla legge in discussione che non può sfuggire e che riguarda soprattutto il Governo: mi riferisco alle strutture penitenziarie. Nell'approvare questa legge non possiamo fingere di non sapere qual è la situazione degli edifici penitenziari, qual è la situazione del personale nel suo complesso e, in particolare, del personale specializzato per l'osservazione e il trattamento.

Collegli, le nuove disposizioni, a cominciare da quella prevista dall'articolo 1, esigono personale specializzato per l'osservazione del detenuto, altrimenti, l'osservazione la farà il direttore del carcere, che sarà indotto a darne un'interpretazione di carattere disciplinare, poiché questo è il suo compito. Sappiamo che le condizioni per l'applicazione sono estremamente difficili, data la situazione di affollamento carcerario; sappiamo quali sono le condizioni del personale, degli agenti di custodia, quanto grande sia la necessità di una specializzazione, di un miglioramento professionale del personale. Sappiamo quanto manchino educatori e psicologi. Dobbiamo stare attenti, colleghi, perché corriamo il rischio di non ottenere niente, di prenderci in giro tra noi e di prendere in giro gli altri. Devo inoltre aggiungere che i segnali che provengono dalle scelte relative alla legge finanziaria sono assai preoccupanti; in sede di replica vorrei avere assicurazione a questo proposito dal Governo. In Parlamento il Governo ha inviato soltanto il

documento finanziario, ma alle regioni è pervenuta la bozza di bilancio dalla quale si ricavano dati indicativi di una riduzione delle spese più significative per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale. Soprattutto, per la parte che ci riguarda, vi è una riduzione da 76 a 19 miliardi della spesa prevista per la riforma del corpo degli agenti di custodia. Queste sono le scelte? Ma ciò significa che questo Governo non vuole adottare nemmeno la riforma del corpo degli agenti di custodia! Ma si può pensare che la legge che stiamo per approvare possa andare avanti senza una riforma del corpo degli agenti di custodia? Non voglio parlare di tempi immediati, ma desidero dire che vi deve essere un impegno del Governo e dei gruppi parlamentari affinché il Parlamento, con la sollecitudine con la quale sta affrontando il provvedimento al nostro esame, vada alla definizione di quella riforma. Ci preoccupiamo giustamente dell'effetto di annuncio provocato dalle emergenze e approviamo provvedimento attesi nei penitenziari, ma cosa sono questi provvedimenti senza la legge di riforma degli agenti di custodia? Occorre andare ad una rapida discussione di questo argomento, occorre un impegno serio perché la riforma possa essere realizzata in tempi brevi.

In conclusione, signor presidente, sono favorevole al perfezionamento della proposta di legge n. 3831 che, pur mantenuta come testo base, può essere migliorata con l'abbinamento delle proposte di legge Mannuzzu e Violante che, sotto forma di emendamenti, possono contribuire ad una migliore stesura della legge.

FRANCO RUSSO. Signor presidente, il progetto di legge pervenutoci dal Senato per l'approvazione definitiva riflette sicuramente l'orientamento di movimenti verificatisi all'interno delle carceri, da quando, dalle lotte violente attraverso assalti o fughe sui tetti o incendi, si è passati ad un comportamento più maturo dei detenuti, che sono stati in grado di elaborare una serie di proposte, alcune delle

quali sono contenute nel provvedimento al nostro esame. Credo che in questi anni si siano aperti nuovi orizzonti o frontiere culturali che soltanto parzialmente trovano riscontro nel testo in discussione.

Si tratta di un limite, in ordine al quale — lo sottolineava il collega Macis — come Commissione giustizia e come Camera dei deputati dovremmo pronunciarci.

A mio parere, se è vero che nel 1975 sono stati introdotti alcuni principi tuttora validi in materia di flessibilizzazione della pena, è altrettanto vero che sono stati poi « manomessi » non soltanto in seguito alle vicende politiche degli anni settanta, ma anche per la mancata soluzione dei problemi riguardanti la condizione degli agenti di custodia.

Poiché la miniriforma ad essi relativa è tuttora ferma presso questo ramo del Parlamento, dovremmo sollecitare tutti i gruppi e la Presidenza della Camera perché, dopo l'approvazione della legge finanziaria, si affronti definitivamente questo argomento.

Mi chiedo poi quale impegno intendano assumere i gruppi circa la discussione dei provvedimenti riguardanti l'amnistia e la dissociazione, i quali vengono unitariamente considerati, tanto da essere complessivamente denominati come « pacchetto della giustizia »; ad essi va aggiunta la modifica del codice di procedura penale, attualmente giacente al Senato.

Non vorrei che, in seguito ad una crisi governativa e ad una chiusura anticipata delle Camere, ci trovassimo di fronte all'impossibilità di procedere all'approvazione dei provvedimenti cui ho fatto cenno.

Naturalmente, questa proposta di legge contiene una serie di elementi estremamente positivi, ma non mi sembra realizzati sostanziali progressi rispetto all'impostazione culturale prevalsa nel 1975.

Si affermò allora il principio della flessibilizzazione della pena, intendendosi sancire che quest'ultima non dovesse essere stabilita una volta per tutte in sede processuale, dovendo piuttosto seguire la evoluzione della personalità nel corso del-

la detenzione stessa; in tal modo, veniva operato un tentativo di superare la concezione retributiva e custodialistica della pena.

In questi anni si è venuta affermando — mi riferisco al movimento dei detenuti e ad altri importanti avvenimenti, quali il convegno organizzato dall'ONU — l'esigenza di superare la concezione, secondo cui la pena detentiva rappresenterebbe lo unico strumento sanzionatorio. Vengono operati nel provvedimento al nostro esame passi in avanti in questa direzione? Non mi sembra che questo possa essere affermato, dal momento che il custodialismo rimane il principio guida.

So bene che all'interno del carcere esistono aspettative in ordine ad una rapida approvazione della proposta di legge, ma questo ramo del Parlamento commetterebbe un atto di demagogia se non cercasse di migliorare, senza infingimenti, il testo al nostro esame.

Non vedo all'interno di questo provvedimento aprirsi un varco verso il superamento della detenzione, non essendo ancora giunti alla chiara affermazione della pena intesa come sanzione da attuare al di fuori del carcere.

In materia di giurisdizionalizzazione, non trovo altre parole per dire — voi tutti conoscete la polemica a questo riguardo con l'onorevole Bonfiglio — che considero giusta l'esigenza di giurisdizionalizzare la vita all'interno del carcere. Se non devono esistere ambiti di vita sociale sottratti al diritto, a maggior ragione questo principio deve valere nel mondo carcerario, dove possono essere prese misure vessatorie, dove il fatto di non ricevere il cibo o di non essere autorizzati a fare una telefonata può acquistare un valore drammatico; pertanto, dobbiamo muoverci affinché su ogni aspetto della vita carceraria il cittadino detenuto possa opporre reclamo, assistito dal suo avvocato, e giungere al contraddittorio.

Un ulteriore limite di questo provvedimento consiste nell'introduzione del regime di sorveglianza particolare, che rappresenta un'assoluta novità; le sezioni di

massima sicurezza, infatti, non hanno mai trovato una sanzione legislativa e sono state introdotte in via di fatto utilizzando l'articolo 90 della legge di riforma penitenziaria. Non troveremo nessuna norma che abbia finora sanzionato all'interno delle carceri un regime di sorveglianza particolare. Concordo con l'onorevole Casini quando ricorda che l'originaria proposta di legge Gozzini ed altri è stata presentata in contrapposizione all'articolo 90. Può oggi il legislatore accettare il regime di sorveglianza particolare? A mio avviso, non possiamo ammetterlo nel corpo delle nostre norme per una serie di motivi. In primo luogo, se accettassimo il concetto dell'irrecuperabilità di qualsiasi situazione, ritenendo che un mafioso, un camorrista o un assassino efferato debba essere legato a vita agli atti commessi nel passato, contraddiremmo un principio fondamentale non solo costituzionale, ma umano. In secondo luogo, mi domando se sia possibile introdurre in un momento di normalità tale regime, dopo tutte le polemiche relative alla legislazione di emergenza e tutti gli sforzi compiuti per realizzare un suo superamento. Si consideri che chi viene sottoposto ad un regime di massima sicurezza è destinato a rimanere per sempre in tale condizione e a non avere neppure un programma di trattamento. Mi rendo conto dell'esistenza del problema riguardante la sicurezza nel carcere e la vita di relazione all'interno degli istituti penitenziari, dove occorre evitare che soggetti pericolosi colpiscano gli altri detenuti; a tale situazione, tuttavia, bisogna far fronte con interventi di carattere momentaneo, senza ricorrere a regimi di sicurezza particolari.

Per i motivi di principio e culturali testé enunciati, il mio gruppo non considera con entusiasmo questa proposta di legge approvata all'unanimità dal Senato.

Quando si mette mano ad una riforma penitenziaria, lo sguardo deve andare lontano: occorre rifarsi alla massima kantiana per cui l'idea-regolamento deve regolare il corso delle cose umane. Se dunque non è possibile eliminare il sistema carcerario, dobbiamo muoverci verso que-

sta prospettiva ed è a tal fine che abbiamo presentato degli emendamenti.

Venendo ora al merito di alcune questioni, desidero soffermarmi sui corsi di istruzione. A mio avviso dovrebbe essere riformulata la normativa affinché i cittadini detenuti possano partecipare a tutti i corsi di istruzione, anche quelli tenuti al di fuori della struttura carceraria, previa decisione del direttore o del giudice di sorveglianza. Accade infatti che raramente l'articolo 21 della legge n. 354 viene applicato, perché i direttori non si sentono protetti nell'assumere tale decisione. Dobbiamo dunque creare un meccanismo che consenta a tutti di partecipare a corsi di istruzione di ogni ordine e grado sulla base di una istanza ed a seguito della successiva decisione; qualora l'istanza venisse respinta potrebbe essere avanzato reclamo e quindi potrebbe essere aperto il contraddittorio.

Quanto al nuovo testo dell'articolo 21 della legge n. 354, proposto con l'articolo 6, riconosco che viene fatto un notevole passo avanti. Occorre però continuare su questa linea prevedendo, ad esempio, non solo l'attività lavorativa retribuita, ma anche una possibilità di attività volontaria; tale ipotesi tiene conto delle difficoltà di occupazione ed apre la prospettiva di un superamento della vita carceraria, offrendo al detenuto la possibilità di dare il proprio apporto in termini di servizi sociali.

Il successivo articolo 7 concerne la determinazione delle mercedi. In primo luogo, ritengo che vada superata questa dizione ed è inutile richiamarsi al concetto equitativo: occorre stabilire un riferimento con i contratti collettivi di lavoro. Naturalmente ciò comporta che il lavoro svolto nel penitenziario porti a risultati economicamente positivi e ciò è possibile solo se lo Stato offre particolari incentivi.

Per quanto attiene al regime dei permessi, non nego che siano stati fatti passi in avanti. L'articolo 30-bis che viene proposto recepisce un principio culturale nuovo, accogliendo le esigenze manifestate dai detenuti in merito alla loro vita

affettiva, esigenze espresse in modo emblematico a San Vittore. Considerando che la carcerazione cautelare può durare sei anni, i permessi devono essere legati al trattamento e non devono essere considerati come premi da attribuire a discrezione del giudice, perché il diritto all'affettività ed alle relazioni sociali è insopprimibile. Il permesso deve essere concesso su istanza del detenuto, deciso dal giudice di sorveglianza, sentita l'autorità che procede. Dunque, perché chi è ancora implicato non deve poter godere del permesso?

Altri problemi da affrontare riguardano la libertà condizionata e la pena dell'ergastolo. Già in questa sede potremmo intervenire per sancire la necessità di sopprimere la pena dell'ergastolo, seguendo quella linea di tendenza che si è sviluppata dal 1962 ad oggi. Va, infatti, sempre tenuto conto del principio costituzionale per cui il fine della pena è il reinserimento nella società: l'ergastolo contrasta con tale finalità. Il fatto che poi la Corte costituzionale abbia giudicato questa pena in armonia con i principi costituzionali non allontana dalla convinzione che essa sia da eliminare.

Per quanto riguarda le celle, ritengo che debba essere introdotta una modifica del regolamento e dell'ordinamento penitenziario per sancire che esse devono sempre essere aperte, tranne che in casi di pericolo, per evitare la condanna alla vita vegetativa.

Il provvedimento al nostro esame deve essere approvato rapidamente, ma ritengo che, proprio per le considerazioni che ho svolto, vadano apportate alcune necessarie modifiche che il Senato, con altrettanta rapidità, potrà a sua volta definitivamente approvare.

VINCENZO TRANTINO. Sono convinto che la riforma proposta con questo provvedimento sia seria, mirata ed efficace. Il quesito di fondo che i lavori di questa sera impongono è però di diversa natura: vogliamo subito una buona legge, anche se perfettibile come tutte, oppure vogliamo che, allungando i tempi, si riducano le speranze?

Le proposte avanzate dai colleghi Manuzzi e Violante imporrebbero una diversa agenda dei lavori e soprattutto una mancanza di risposte. Le delusioni che sono derivate da avventate dichiarazioni di uomini che, fino a ieri, si ritenevano responsabili in ordine ai tempi di approvazione della legge hanno creato una situazione tale per cui una seconda delusione comporterebbe una facoltà di sopportazione che oggi la situazione carceraria non consente.

Le carceri sono oggi caldaie in ebollizione. Chi le visita per ragioni professionali sa che vi è il pericolo di superare il limite di guardia. Nessuno può assumersi la responsabilità di respingere, anche se con buoni propositi, quello che rappresenta il risultato perfettibile del lavoro compiuto e che tende a recepire una esigenza che a noi sembra perentoria, atteso che non stiamo cedendo né alla piazza, né al clamore delle celle, perché finora le proteste sono state civili ed in tono contenuto. Ma non possiamo tirare oltre la corda.

Fatta questa premessa, desidero occuparmi non tanto di filosofia generale, come alcuni prima di me hanno fatto, quanto della completa tessitura della legge, che rappresenta il passo importante nell'attività di riforma.

L'articolo 14 contiene una novità rivoluzionaria, cioè l'abolizione di barriere, per particolari reati, in tema di semilibertà. Sappiamo che fino ad oggi per i soggetti colpiti da condanna detentiva per sequestro di persona non vi era possibilità di usufruire dell'istituto della semilibertà; si badi che ciò rappresenta una incongruenza di ordine umano e morale poiché l'ammissione alla semilibertà era prevista anche per il reato di omicidio.

Si impone a questo punto una riflessione: questo nuovo atteggiamento rappresenta un segnale di umanizzazione e di risocializzazione?

Continuando a scorrere il testo che ci è stato trasmesso dal Senato vanno rilevate altre incongruenze come quella, ad esempio, contenuta al punto 7 dell'arti-

colo 11 (« nel verbale deve anche stabilirsi che l'affidato si adoperi per quanto possibile a favore della vittima del suo reato ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza familiare »). Personalmente mi domando in che mondo viva chi usa queste formule; mi permetto infatti di ricordare ai colleghi che la legge del 1976 prevedeva per la semilibertà l'utilizzo di edifici di civile abitazione. Dal rappresentante del Governo vorrei sapere quanti edifici di civile abitazione siano stati adibiti a case per la semilibertà (temo che la risposta sia assolutamente deludente). Per la mia modesta esperienza professionale posso affermare che si è trattato solo di un pio desiderio non di una concreta realizzazione. Utilizzare oggi uno stile « alla De Amicis » significa non tenere conto della realtà delle cose. L'articolo 20 rappresenta una svolta poiché riqualifica i poteri del giudice di sorveglianza disciplinando, nel contempo, il nuovo corso che questo Parlamento affida, appunto, alla magistratura di sorveglianza. Personalmente mi auguro che lo impatto quotidiano tra norma scritta e applicazione giuridica rientri in quella sfera di intelligenza tecnica ed umana che assieme al criterio della equità rappresenta il *summum ius* atto a risolvere le attese della vasta popolazione carceraria.

Se questa è la linea maestra, che segna la svolta della nuova normativa, ci permettiamo di avanzare alcune osservazioni che si riferiscono in particolare all'articolo 9 (permessi premio). In particolare, il quinto comma di tale articolo — dopo che si è inneggiato a questo nuovo corso — prevede la possibilità di permessi premio anche nei confronti dei soggetti imputati per delitto doloso commesso « durante l'espiazione della pena ». Mi domando allora che senso abbia questo premio dal momento che non vi può essere equivoco quando si parla di soggetto che « durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive abbia riportato condanna o sia imputato per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena stessa ». È superfluo ricordare che l'espressione « durante l'espiazione della pena »

si riferisce a delitto doloso commesso all'interno del carcere. A me sembra rappresentare una vera e propria incongruenza, una norma del genere soprattutto nei confronti del filo conduttore della normativa oggi al nostro esame.

Ritornando al punto 7 dell'articolo 11 (che, ripeto, sembra essere stato scritto dal De Amicis) mi domando se veramente i colleghi pensino possibile un atteggiamento di adempimento puntuale agli obblighi di assistenza familiare della vittima dell'affidato al servizio sociale. Il nostro gruppo tenterà di migliorare questo punto che, oltre che scarsamente applicabile, rappresenta un esempio di cattiva scrittura legislativa. Il nostro emendamento in materia — che meglio sarà illustrato in sede di discussione dell'articolato — rappresenta un tentativo di riflessione per il Parlamento che fra breve dovrà affrontare altri argomenti di vasta portata (come, ad esempio, l'amnistia).

Sempre all'interno della normativa oggi al nostro esame desidero sottolineare alcune incongruenze dell'articolo 12, che si riferisce ai programmi di recupero dei tossicodipendenti; nei confronti di costoro, nonché nei confronti degli alcooldipendenti, non vengono effettuati accertamenti sufficienti, tanto che vi possono essere tentativi furbeschi di *escamotage* che in pratica tendono a manipolare il contenuto della legge stessa. Il nostro gruppo nutre ulteriori perplessità per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo 31 « Tutte le misure di sicurezza personale sono ordinate previo accertamento che colui il quale ha commesso il fatto è persona socialmente pericolosa ». A nostro avviso si tratta di una vera e propria ingiustizia, come facciamo a stabilire se una persona è socialmente pericolosa? Oltretutto la maggior parte di noi, la quasi totalità direi, non possiede un bagaglio professionale atto ad affrontare questo specifico settore.

Per tutti questi motivi preannuncio la presentazione di emendamenti tendenti a perfezionare il testo al nostro esame, emendamenti che non vogliono sabotare l'approvazione del provvedimento urgente

ed atteso da una vasta popolazione carceraria (una nostra proposta di modifica riguarderà l'articolo 28, che ci sembra troppo limitativo nell'attuale formulazione). L'ultima osservazione attiene all'articolo 32. Il nostro gruppo ha chiesto di sostituire il termine di sei mesi previsto in quell'articolo con quello più breve di tre mesi. Infatti, nel momento in cui la legge fu concepita e discussa in Senato, sembrò che il termine di sei mesi giungesse fino alla conclusione dell'anno. Atteso che a tale conclusione siamo ormai vicinissimi, non vedo perché si debba lasciare tale termine. Quale norma infatti ci vieta di abbreviare quel periodo? Il mio gruppo si è onorato di presentare un emendamento che servirebbe a dare a chi attende l'approvazione di questa legge un referente preciso e non lontano nel tempo.

Per le considerazioni che ho svolto siamo per l'approvazione del provvedimento e diciamo che se le nostre proposte dovessero, nei tempi contingentati, costituire un ostacolo, le formuleremmo come motivo di meditazione e di correzione; se tale correzione dovesse scontrarsi con la ristrettezza dei tempi, siamo pronti a non insistere, perché se vi abbiamo ricordato, colleghi, quali sono in questo momento le esigenze carcerarie, non lo abbiamo fatto per essere vincolati dalle stesse, ma perché oggi sappiamo che, per certi atteggiamenti schizofrenici di uomini dal mandato di cattura facile, essendo tutti in libertà provvisoria, dobbiamo preoccuparci anche per il futuro di tutti.

SALVATORE MANNUZZU. Signor presidente, mi consenta una breve premessa: la tentazione sarebbe di misurare la legge al nostro esame — che a noi pare positiva, considerevolmente positiva — agli straordinari problemi del carcere. Ma se così si facesse, il confronto risulterebbe impari: ci vuol altro per risolvere quei problemi. Comunque, con il provvedimento che è pervenuto dal Senato si possono varare disposizioni valide, da consegnare subito all'ordinamento.

Concordo con quanto è stato asserito circa l'urgenza di un intervento nella ma-

teria e sul fatto che questa sia una buona legge, però devo dire che il coro di consensi che si è levato, questa unanimità così indistinta mi paiono francamente eccessivi, eccessivi in quanto riecheggiano l'unanimità che si registra quasi sempre - mi pare - sui temi penitenziari in genere. Il conflitto sociale non può essere dimenticato sulle soglie del carcere, giacché esso, con le sue conseguenze, incide straordinariamente sulla questione penitenziaria. Inoltre, proprio in tema di gestione penitenziaria, anzi, di disastro penitenziario (perché tale è il livello della gestione penitenziaria), non si possono dimenticare le rilevanti responsabilità dell'esecutivo e dell'amministrazione. Questa estate, mentre durava l'onda dei consensi cui mi sono riferito, a San Vittore si ristrutturavano, ripristinandole, le « bocche di lupo » di un raggio, invocando le ragioni dell'uguaglianza. Alle Nuove di Torino è stata negata ad un detenuto una calcolatrice che gli era indispensabile per sostenere un esame universitario, in nome della sicurezza. Nonostante una folla di sollecitazioni, agli agenti di custodia non è stato mai consentito di riunirsi in assemblee, come già era avvenuto per la polizia, per discutere spregiudicatamente della loro riforma. Ho detto questa parola: riforma degli agenti di custodia. Ne ha già parlato il collega Macis, e ciò mi esenta dal compiere sottolineature che sarebbero opportune: sono completamente d'accordo con il collega Macis.

Per quanto riguarda gli agenti di custodia, abbiamo presentato interrogazioni e altre ne presenteremo sui fatti di Torino o di Milano, di cui ho detto: anche se, temo, esse resteranno senza risposta, come in genere succede con le interrogazioni sulla materia. Ma eventi come questi rafforzano la premessa che intendevo fare e che ora chiudo: l'ho fatta perché noi - il nostro gruppo - vogliamo chiamarci fuori da quella unanimità, non relativamente a questa legge che, ripeto, è positiva, ma rispetto alla gestione complessiva dei problemi penitenziari.

Ma passiamo all'esame della proposta di legge che ci viene dal Senato. Sul te-

ma della differenziazione non sono d'accordo con il collega Franco Russo, che pure apprezzo. Non sono d'accordo con lui quando sostiene che con la differenziazione si sancisce il principio dell'irrecuperabilità di taluni detenuti. Non è vero; tutti i detenuti, quelli differenziati, hanno diritto al trattamento, pur essendo oggetto di una sorveglianza particolare. L'uso di questa espressione (che il Senato ha derivato dalla nostra proposta di legge) risponde ad una scelta di sostanza: non si tratta di sanzioni disciplinari, ma di cautele ulteriori, da rapportare alla condotta concreta che il detenuto tiene, ed ha tenuto, non soltanto in carcere.

La differenziazione è una realtà di fatto nel carcere: sussiste prima ancora di essere disciplinata da una disposizione di legge. Si tratta allora di regolarla, di garantirla. È una realtà di fatto: essere assegnati ad un carcere piuttosto che ad un altro, a Bergamo piuttosto che a Poggioreale, comporta l'inserimento in un mondo non solo penitenziario completamente diverso. D'altra parte, è evidente che un detenuto considerato pericoloso, a torto o a ragione, dall'amministrazione penitenziaria, sarà oggetto di misure inevitabili, posto che una delle regole del carcere è quella che non si evada. Si lede in questo modo il principio dell'uguaglianza? Non credo, se trattamento di uguaglianza significa trattamento diverso di soggetti e occasioni diverse. Ma invece ho l'impressione che il livellamento - se ad un livellamento si dovesse arrivare - sarebbe verso il basso, facendo gravare il massimo delle cautele, il massimo delle difficoltà e delle angustie che dalle cautele dipendono, su tutti i detenuti.

Ciò detto, ritengo sia estremamente rilevante proprio la differenziazione di fatto, anche senza un provvedimento che la infligga. Ad essa va riferito il sistema dei reclami che dobbiamo disegnare e che nel provvedimento del Senato è insufficiente: bisogna accordare tutela giurisdizionale a chi sia comunque oggetto di restrizioni, al di là d'un provvedimento dell'autorità amministrativa, che può esistere o meno. Quindi il diritto di reclamo va previsto

anche contro ogni differenziazione di fatto, contro qualsiasi restrizione, comunque imposta, anche al di fuori di quello che oggi chiamiamo provvedimento di classificazione. Annettiamo un grosso rilievo a tale questione: e riteniamo di dover presentare, al riguardo, una serie di emendamenti, insieme ad altri la cui illustrazione risulterà implicita dal discorso che andrò conducendo.

In ordine ai reclami, non valuto positivamente l'interruzione dell'unicità del procedimento di sorveglianza, mi preoccupa che possa venirne pregiudicata l'acquisizione della natura giurisdizionale dello stesso e del carattere sostanziale di sentenza del provvedimento che ne conclude l'iter. A che funzione risponde questo nuovo modello di procedimento di sorveglianza? Si intende forse produrre un'economia di tempi: questa può essere l'unica giustificazione. Ma si tratta di un risparmio molto esiguo, che, a mio avviso, può pregiudicare la partecipazione concreta della difesa, non chiaramente disciplinata dall'articolo 2 del testo proveniente dal Senato. Tale partecipazione, infatti, deve necessariamente comportare un invito da parte del giudice a nominare un difensore, entro un termine dato, la nomina eventuale di un difensore d'ufficio, alla scadenza di questo termine; la fissazione dell'udienza e la convocazione ad essa col rispetto di un altro termine: tutto ciò ritengo possa difficilmente avvenire nell'ambito dei dieci giorni previsti nell'articolo 2 della legge del Senato.

Mi sembra, inoltre, che non sia affermata dal Senato la revocabilità del regime di sorveglianza particolare in ogni momento: revocabilità invece prevista nella proposta di legge presentata da noi alla Camera.

In tema di contenuti del regime di sorveglianza particolare, confesso di non riuscire ad intendere, nell'articolo 3, il senso del primo comma dell'articolo 14-*quater* proposto; forse il relatore nella sua replica ed il Governo potranno fornire qualche chiarimento al riguardo. Il secondo comma, concernente il controllo sulla corrispondenza, mi sembra inutile,

posto che al riguardo esiste già una previsione all'articolo 18 della legge n. 354: si tratta di una notazione di carattere tecnico.

Sono più preoccupato dalla previsione propria dell'articolo 3 e concernente il caso in cui un trasferimento di istituto venga riscontrato illegittimo dal giudice: il testo prevede soltanto una relazione al ministro, e non la reclamabilità del provvedimento di trasferimento. Credo invece che al riguardo sia auspicabile una maggiore tutela.

Le norme riguardanti il lavoro dei detenuti mi trovano insoddisfatto: la retribuzione del detenuto lavoratore non viene considerata pari a quella di qualunque altro, ma come compenso *sui generis*; non si ha neppure il coraggio di chiamarla retribuzione, preferendo continuare a definirli « mercede ». La decurtazione di un terzo del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro, a mio avviso, conferma il principio della separatezza. Ci troviamo di fronte ad un banco di prova reale, rispetto al quale ciascuno di noi si esprime sulla base delle sue scelte politiche e dei suoi valori. Io stesso mi accorgo che, senza l'introduzione di una serie di incentivi, equiparare la retribuzione di un detenuto a quella del lavoratore comune sarebbe vano; risulterebbe addirittura punitivo per il lavoro penitenziario, poiché dal punto di vista economico esso non è equiparabile all'altro, per molte ragioni. Occorre, quindi, dare spazio alle scelte di valore cui facevo riferimento, prevedendo un sistema di incentivi che serva a colmare tale differenza e consentendo così un'occupazione altrimenti impossibile; la spesa relativa, per una sperimentazione iniziale, non sarebbe ingente e, comunque, una decisione negativa a questo riguardo porrebbe in gioco quelle scelte cui più volte ci siamo riferiti.

Per quanto riguarda l'articolo 10, desidero sottolineare il rischio di ripristinare di fatto l'articolo 90 della legge 354; in questa materia assumono particolare importanza le scelte dell'esecutivo ed una garanzia fondamentale, dunque, è quella politica. Ma almeno sarebbe opportuno in-

trodurre un termine che non sia, come è previsto nella presente formulazione, solo discrezionale. Soprattutto, sottolineo la esigenza di prevedere esplicitamente un controllo del Parlamento sui provvedimenti adottati sulla base di questa norma, imponendo nelle ventiquattr'ore la trasmissione degli stessi, adeguatamente motivati, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere; in tal modo, si ipotizzerebbe nella maniera più solenne un controllo da parte delle massime istituzioni su provvedimenti anomali e al limite della legalità costituzionale.

Circa l'affidamento in prova al servizio sociale (articolo 11), ho molto apprezzato le osservazioni del relatore sul periodo di osservazione della personalità: non ho altro da aggiungere, considerandole acute e fondate, mi attendo che il relatore le traduca in emendamenti.

Evitando di soffermarmi per ragioni di tempo su una serie di altre considerazioni, vorrei dire che il provvedimento al nostro esame — lo abbiamo osservato tutti — riveste una particolare importanza; si tratta di un'occasione rilevante — difficilmente avremo modo in un prossimo futuro di apportare nuove modifiche alla legge penitenziaria — che ha stimolato utili suggerimenti, nel corso della relazione e dei successivi interventi. Ciò non ci consente di attestarci su un monocalmeralismo imperfetto.

Questa legge va approvata e subito, ma non vi sono ragioni per cui la Camera debba spogliarsi del suo diritto-dovere di migliorare il testo. La protesta nelle carceri è sacrosanta, proprio perché pacifica e giusta; dobbiamo una risposta, ma senza rinunciare al nostro ruolo istituzionale.

**LUIGI DINO FELISETTI.** La discussione che finora si è svolta è stata un concerto di « elogi critici »: tutti hanno apprezzato il testo pervenuto dal Senato ma poi, uno alla volta, hanno proposto alcune modifiche. Se fossero tutte approvate, la legge verrebbe nuovamente inviata al Senato modificata in modo fondamentale, con la conseguenza che il tempo passa e, per la

ricerca del meglio, rischiamo di perdere quello che adesso esiste.

Il gruppo socialista è pronto ad approvare il testo della proposta di legge così come pervenuto dal Senato, non perché questo significhi che abbiamo rinunciato al nostro dovere di legislatori per una forma di monocalmeralismo imperfetto. La nostra posizione è dettata dalla consapevolezza che nella ricerca del meglio potremmo finire col non dare nessuna risposta, pur sapendo che nulla è perfetto e che nulla di umano è destinato a durare in eterno.

È dunque opportuno esprimere una valutazione globale che, a nostro avviso, è positiva. Questo non vuol dire che ci facciamo illusioni, perché siamo consapevoli che molte delle argomentazioni adottate a sostegno delle proposte di modifica sono giuste.

Il disegno complessivo alla base di questo provvedimento ci trova favorevoli e, nel preannunciare che siamo pronti ad approvare il testo così com'è, mi richiamo alle considerazioni del relatore, che ringrazio per la sua esauriente esposizione, nella quale non sono mancati i rilievi e le considerazioni, ma dalla quale è emerso un giudizio complessivo tale da raccomandare l'approvazione del testo, che recepisce in gran parte la proposta di legge n. 930, di iniziativa del deputato Marte Ferrari.

Entrando nel merito della proposta di legge approvata dal Senato, desidero innanzitutto ricordare che viene modificato il regime dei permessi. Nel 1975 affrontammo questa materia partendo dalla medesima impostazione enunciata poc'anzi dal collega Russo. I permessi venivano concepiti, per i detenuti che dovevano scontare lunghe pene, come un'occasione per mantenere i cosiddetti « contatti affettivi », al fine di soddisfare le esigenze affettive e fisiologiche dei detenuti medesimi, secondo i modelli svedesi e messicani che allora prendemmo in considerazione. Ci si trovò poi di fronte ad una situazione che non era però tale da portare alle conclusioni cui si pervenne, nel 1977, con la modifica dell'articolo 30: di

fronte alla crescita dal 3,5 al 4 per cento dei casi di evasione - fenomeno che forse era dovuto soprattutto a quella situazione che poi portò agli eventi del 1978 - si decise di correggere il regime dei permessi, che vennero limitati al caso di morte dei genitori o di stretti congiunti. Oggi si recupera gran parte della primitiva impostazione e questa scelta è attesa soprattutto dai detenuti a lungo termine, che vedono in questo strumento un fattore positivo, perché esso, se computato anche rispetto ai periodi precedenti, è più incisivo rispetto all'indulto previsto dal provvedimento all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda i primi tre articoli, concernenti il regime di sorveglianza speciale, che modificano l'articolo 90 della legge di riforma carceraria, desidero svolgere una breve premessa.

L'attuale articolo 13 della legge n. 354, relativo al regime del trattamento e del programma, non viene modificato, per cui continua ad avere rilevanza l'intuito personale con riferimento al condannato. Anche l'articolo 14 resta confermato. Cos'è dunque che viene modificato? Occorre tornare indietro, per ricordare che l'articolo 90 prima citato fu concepito come una sospensione delle norme ordinarie di trattamento e delle norme sulle misure alternative alla detenzione, a fronte di una situazione di ribellione in atto nel carcere o in un braccio dello stesso.

Nell'articolo 90, quindi, l'impostazione di ridurre tale strumento a dimensioni personali di questo o di quello, sotto il profilo della pericolosità del soggetto, è totalmente da escludere. Sotto questo profilo, ma solo in sede amministrativa, ne è stata data un'applicazione distorta e illegittima, poiché l'articolo 90, così come è concepito, non consentiva le determinazioni *ad personam*, anche perché l'isolamento di una persona o di un gruppo di persone sulla base di un giudizio di pericolosità è esattamente antitetico al concetto di eccezionalità e di temporaneità dello stato di emergenza, cioè la rivolta carceraria, mentre il giudizio su un sog-

getto deve essere di stabilità. Quando l'allora ministro di grazia e giustizia Darida, nel 1979 o nel 1980, tentò con un disegno di legge un ridisegno dell'articolo 90, introducendo un nuovo comma che avrebbe consentito la determinazione *ad personam* della sospensione, in tutto o in parte, del nuovo trattamento, questo Parlamento respinse quel progetto, anzi, non lo trattò ed esso rimase nel cassetto. Tuttavia ciò non impedì un'applicazione concreta di quel concetto attraverso l'individualizzazione della pena e, soprattutto, attraverso le carceri di massima sicurezza.

Ho notato l'acutissima osservazione del collega Bonfiglio sui provvedimenti che nascono come amministrativi, affidati ad organi amministrativi. Il collega Bonfiglio ha usato il termine «sinedrio», che era una forma di tribunale; qui siamo in presenza di un organo che gestisce attività amministrative all'interno dell'istituto, quindi un sinedrio sarebbe qualcosa di più. Sono d'accordo con i richiami ai principi di garanzia che sono importanti in questa materia, tuttavia qualche cautela mi muove, perché il provvedimento di sorveglianza speciale dovrebbe essere promosso a fronte - si tratterà di vedere se è vero - di un comportamento da parte del condannato o dell'internato che compromette la sicurezza o turba l'ordine all'interno dell'istituto. Dovremmo quindi essere di fronte ad un comportamento specifico, tanto è vero che si prevede un «controprovvedimento» negativo, un reclamo. E allora si giurisdizionalizza la questione e con una strana analogia, se si dovesse accedere al criterio in modo assoluto, poi si dovrebbe estenderlo anche ad altri casi, con il reclamo al tribunale della libertà a fronte del mandato di cattura. E allora, giurisdizionalizziamo fin dall'inizio anche il mandato di cattura? Mi si dirà che questo è assunto da un giudice; rispondo che è assunto da un inquirente, e qui nasce una grossa distinzione, tanto è vero che ci apprestiamo a dire che domani il pubblico ministero sia semplicemente il proponente (vedi codice penale) dell'ordine di cattura, ma non l'emittente dello stesso, perché il provve-

dimento dovrà essere assunto in un contesto che vede il giudice all'esame della questione. Mi muovo con delicatezza su questi temi che potrebbero trovare collocazione in altra sede.

Vengo agli agenti di custodia. Sono totalmente d'accordo con il collega Macis. Ricordo quando andammo in Assemblea ad approvare la legge n. 354 del 1975. Se si leggono i resoconti dell'epoca si può notare che un ordine del giorno firmato da tutti i gruppi politici affermava più o meno quanto segue: ci rendiamo conto che ci siamo occupati di una metà della popolazione carceraria (i detenuti) e che dovremo farlo per l'altra metà, che vive la stessa vita di sacrifici, e cioè gli agenti di custodia ed i direttori delle carceri, che si trovano spesso l'accesso alla carriera dirigenziale bloccato da chi siede alle scrivanie mentre essi sono in trincea. Si disse dunque: finora ci siamo occupati dei detenuti, domani ci occuperemo subito della riforma degli agenti di custodia. Eravamo nel 1975; siamo nel 1986, torniamo ad occuparci di carceri, ma gli agenti di custodia sono ancora lì che aspettano. Chi, come me, ha passato parte delle ferie girando per le carceri...

**PRESIDENTE.** Onorevole Felisetti, questa Commissione ha adempiuto tempestivamente...

**LUIGI DINO FELISETTI.** Mi associo al suo rilievo, signor presidente, perché accomuna tutti noi nell'adempimento di un certo dovere al quale abbiamo risposto. Se vogliamo aggiungerlo senza perifrasi, e con la lingua fuori dai denti, lo stesso discorso vale per quel che riguarda il codice di procedura penale. La legge-delega fu da noi approvata oltre due anni fa e molte questioni sono ad essa connesse, per cui mi associo al discorso che è stato svolto a questo riguardo. Ma dicemmo allora che avremmo agito, quindi agiamo. Tutte le sofferenze carcerarie in definitiva si ripercuotono non solo sui pazienti (i detenuti) ma anche sul personale in generale e sugli agenti di custodia in parti-

colare. Tali agenti fanno parte di un corpo che non vive in un clima di grande entusiasmo, di grande soddisfazione nell'espletamento del proprio lavoro e di ciò dobbiamo tenere conto. Lascio a voi il compito di considerare le 2.250 lire lorde all'ora per lo straordinario... Tale somma non la diamo nemmeno al lustrascarpe. Noi parliamo di molte cose, belle, giuste, alcune anche eleganti, e in carcere succede quello che sta succedendo. Occorre sottolineare che alcune manifestazioni svoltesi nelle carceri sono state molto civili, molto finalizzate e, in molti casi, più di solidarietà che di altro genere.

Sono in possesso di alcuni dati che desidero fornire ai colleghi perché veramente allarmanti. Mi riferisco alla questione della tossicodipendenza. Si tratta di dati che ho verificato di persona presso gli istituti universitari e le infermerie carcerarie di alcune città dell'Emilia Romagna. Nel carcere di Parma la situazione è la seguente: il 70 per cento dei detenuti presenta sintomatologia positiva relativamente al fattore HTV 3, cioè la sintomatologia AIDS. Essere sieropositivi vuol dire trovarsi nell'anticamera del morbo. A Piacenza tale percentuale raggiunge il 75 per cento. A Reggio Emilia la percentuale è del 50 per cento. Per quanto riguarda l'AIDS specifico siamo ad una percentuale del 20 per cento a Parma, dove, addirittura, secondo quanto mi è stato detto - non ho potuto verificarlo di persona - vi sarebbe stato un morto; anche a Piacenza saremmo intorno al 20 per cento delle persone detenute nella casa circondariale. Tali detenuti sono quasi tutti tossicodipendenti o omosessuali. Il dato in sé è allarmante, ma lo è ancora di più quando si fa riferimento alla popolazione carceraria nel suo complesso, includendo anche gli agenti di custodia, che sostanzialmente conducono una vita in comune con gli altri ospiti degli istituti penitenziari, vivendo negli stessi ambienti, spesso e volentieri utilizzando lo stesso cucchiaino o la stessa pentola. Si tratta di un problema enorme, che il Ministero e la competente direzione generale dovrebbero preoccuparsi di rendere noto.

DANTE CIOCE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi riservo di verificare domani stesso.

LUIGI DINO FELISETTI. Ho avuto modo di parlare non soltanto con i detenuti, nei cui discorsi si potrebbe ravvisare qualche elemento psicologico o di esagerazione, ma anche con i direttori degli istituti e con il personale di custodia. In alcuni casi, le analisi compiute sono state condotte, oltre che nelle infermerie interne, presso istituti esterni; ad esempio, i dati riguardanti il carcere di Parma sono il risultato di una ricerca svolta presso la clinica universitaria di quella città.

I dati da me forniti non possono, ovviamente, costituire il terreno sul quale muoverci, in altra sede dovendosi decidere il modo migliore per intervenire in questa tragica situazione; tuttavia, quest'ulteriore argomento mi conforta nella dichiarazione formulata all'inizio del mio intervento, quando ho affermato che per il gruppo socialista il testo può essere approvato nella sua attuale stesura, venendo le ulteriori modifiche affrontate nell'ambito dell'esame riguardante il provvedimento sugli agenti di custodia. A mio avviso, non si tratterebbe di una collocazione forzata, mentre sarebbe possibile anche attraverso l'utilizzazione dello strumento regolamentare colmare quel vuoto legislativo, cui in questa sede non è possibile far fronte.

FRANCESCO CORLEONE. Seguendo il dibattito svoltosi in questa sede, non posso non sorridere ricordando la proposta da qualcuno avanzata di discutere la riforma al nostro esame l'8 e il 9 agosto. Non so se modificheremo o meno questo provvedimento, ma certamente la discussione odierna riveste una notevole importanza e le proposte di modifica avanzate possono costituire materiale utile per i prossimi lavori. Alla luce dell'andamento di questo esame, comunque, risulta chiaramente che la Commissione giustizia della Camera non può accettare « a scatola chiusa » non tanto e non solo questo provvedimento, quanto

gli altri in discussione presso l'uno o l'altro ramo del Parlamento.

Esiste certamente un problema di coordinamento tra Camera e Senato; esso riguarda le forze politiche, che spesso assumono nelle due sedi comportamenti differenti e contraddittori. Il gruppo radicale non corre certamente questo rischio, dal momento che di esso fa parte un unico senatore.

Devo dire che non appartengo alla schiera degli entusiasti di questa riforma, continuando a ritenere che quella del 1975 sia complessivamente una buona legge. Il fatto che sia stata disapplicata o male utilizzata ci deve far riflettere; il Parlamento può approvare buone leggi, ma queste rischiano di non produrre effetti sul piano della concreta applicazione. L'articolo 21 di quel provvedimento — ho ascoltato l'intervento dell'onorevole Russo in ordine al problema del lavoro — è stato colpevolmente applicato ad un numero ristrettissimo di persone, laddove esisteva la possibilità di farne beneficiare ben più delle 20 o 50 — secondo alcuni sarebbero 100, ma ritengo che tale valutazione sia errata per eccesso — persone che effettivamente ne hanno tratto vantaggio.

Possiamo dividerci sulle diverse questioni, sull'opportunità o meno di qualificare la retribuzione con il termine « mercede », sulla necessità di stabilirne la misura sulla base del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro, ma il problema vero consiste nel numero delle persone che usufruiranno di questa normativa. La lentezza della macchina amministrativa pone in primo piano la questione del tempo necessario affinché gli strumenti positivi contenuti nel provvedimento al nostro esame trovino applicazione.

Ritengo che si sia troppo esaltato il contenuto di questa proposta di legge. L'onorevole Felisetti ha detto chiaramente quale parte del provvedimento viene maggiormente attesa all'interno delle carceri, auspicandone un'immediata applicazione: si tratta dell'articolo 18 riguardante la liberazione anticipata.

È questo che ci si aspetta, ma c'è il rischio che i detenuti non possano usufruire dei 20 giorni l'anno per tutta la pena già scontata.

È dunque opportuno affrontare i problemi posti dal provvedimento, presentando emendamenti. Comunque, il loro esame sarà utile, anche se non verranno approvati, perché in tal modo si discuterà di tematiche che presto dovremo affrontare discutendo di altri provvedimenti ed anche perché in tal modo avremo dimostrato che non accettiamo « a scatola chiusa » tutti i provvedimenti che, nei prossimi mesi, verranno al nostro esame. È chiaro tuttavia che dovremo concentrare il lavoro della Commissione sulle modifiche essenziali.

Una di queste, a mio avviso, deve essere quella tendente a far sì che le previsioni di cui all'articolo 18 non siano vanificate dal disposto dell'articolo 3. I detenuti che stanno attuando una forma di protesta non violenta, che non deve costituire una remora a intervenire ma che comunque non va completamente trascurata, sono in attesa delle decisioni del Parlamento e non possono subire le conseguenze di gravi frustrazioni. Ci troviamo dunque di fronte a questa difficile situazione e dobbiamo dare al più presto una scossa, pur considerando che il Senato non ha certo elaborato un prodotto meraviglioso.

Condivido quasi tutte le posizioni espresse dal collega Russo. Pur rendendomi conto che molti dei principi enunciati non potranno essere recepiti nella legge in esame, ritengo che tutti dobbiamo manifestare concretamente la volontà di eliminare quei punti della normativa che riteniamo inaccettabili.

L'onorevole Felisetti ha rilevato che l'articolo 90 della riforma carceraria era stato applicato talvolta in modo distorto e si è dunque espresso favorevolmente rispetto ai primi articoli concernenti regimi di sorveglianza particolare. Rilevo in tali dichiarazioni una contraddizione, perché allora la riforma che stiamo esaminando sancisce una pratica che era ille-

gittima. Mi domando poi se può essere accettato un regime di sorveglianza della durata di sei mesi e ritengo che, per quanto riguarda la proroga dei termini, sia opportuna una maggiore specificazione dei casi; altrimenti tanto vale dire che questo regime può essere stabilito per tutta la durata della pena, non essendo stabilito che deve intervenire un fatto nuovo che porti all'adozione di un nuovo provvedimento. Mi pare che il principio sancito dal primo articolo stravolga completamente il sistema delle garanzie, al di là dell'applicazione illegittima dell'articolo 90.

Cosa dire poi del quinto comma dell'articolo 1, in base al quale possono essere sottoposti al regime di sorveglianza particolare condannati internati ed imputati in base a comportamenti penitenziari precedenti o a comportamenti tenuti nello stato di libertà.

DANTE CIOCE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il riferimento è a mafiosi e camorristi.

FRANCESCO CORLEONE. Sta di fatto che ci si riferisce a comportamenti tenuti nello stato di libertà indipendentemente dalla natura della imputazione.

Credo che su tali questioni sia indispensabile proporre alcune modifiche, sia pur limitate e tali da non stravolgere lo impianto della legge.

Per quanto riguarda l'articolo 3, mi domando come si configuri il regime di sorveglianza. Considerando infatti il testo del quarto comma, è lecito domandarsi perché il successivo quinto comma consideri l'eventualità che tale regime non sia attuabile nell'istituto in cui il detenuto o l'internato si trovano. In altre parole, se comunque devono essere garantiti l'igiene, il vitto, il vestiario ed il possesso di generi permessi dal regolamento interno, tutte le carceri possono garantire questo minimo di esigenze. Sorge allora il dubbio che la sorveglianza speciale verrà attuata in carceri speciali. Anche questa è una forte contraddizione rispetto ai principi che devono essere alla base di un

moderno ordinamento penitenziario e dimostra come il prodotto elaborato dal Senato non sia perfetto. Senza con questo voler pregiudicare eccessivamente i tempi di approvazione della legge, ritengo che anche in questo campo debbano essere apportate alcune modifiche.

L'impegno con cui stiamo affrontando l'esame di questa legge rappresenta un segnale importante anche nei confronti della opinione pubblica e soprattutto del mondo carcerario, che ne attende l'approvazione. Pertanto, pur riservandoci di presentare alcuni emendamenti, sarà nostro impegno fare in modo che la proposta di legge sia approvata il più presto possibile.

ALESSANDRO REGGIANI. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, devo dire che mi accingo a discutere su questi temi con una rapidità che è inversamente proporzionale all'importanza dell'argomento. Mi accingo a parlare, in sede di discussione sulle linee generali, sulla questione della riforma dell'ordinamento penitenziario con quel senso di costante disagio con il quale purtroppo — forse per mia colpa — sono stato costretto ad affrontare problemi simili ormai in diverse occasioni.

La prima di queste occasioni fu il modo a dir poco affrettato (e non voglio dire superficiale) con il quale è stato affrontato, discusso e varato l'ordinamento penitenziario oggi in vigore. Ricordo benissimo che, nel 1975, in Commissione giustizia della Camera, ed in genere in Parlamento, accompagnati da entusiastiche ed astrattamente condivisibili manifestazioni di buone intenzioni e animati da uno spirito illuministico di cui nessuno può contestare la buona coscienza, si discusse con scarsa prudenza e lucidità e si fece entrare in vigore quell'ordinamento. Eravamo in periodo preelettorale, non oso dire a me stesso che probabilmente anche valutazioni di questo genere stavano alla base della procedura accelerata che fu adottata; resta il fatto, però, che ognuno di noi, perlomeno i più anziani, ricordano quali furono le conseguenze dell'introduzione affrettata del nuovo ordinamento penitenziario.

Devo dire subito, per essere chiaro, che si può fare benissimo dell'illuminismo a buon mercato, ma secondo me occorre tenere presenti quali sono le conseguenze che possono derivare dall'introduzione che definirei affrettata e priva di approfondite considerazioni, di riforme non accompagnate dall'allestimento dei necessari supporti tecnici e materiali senza i quali le riforme stesse sono fonte infinita di inconvenienti; sono fonte infinita di inconvenienti per gli operatori della giustizia; sono fonte infinita di inconvenienti per le autorità amministrative preposte alla realizzazione delle nuove norme; sono fonte infinita di inconvenienti per gli stessi ospiti delle case di pena e sono fonte di infiniti inconvenienti, infine, anche per una larghissima serie di persone incolpevoli, che pure meritano di essere tutelate. Mi riferisco ai familiari degli ospiti delle case di pena, che sono le parti lese delle quali continuo a non sentire mai parlare in occasione dei lavori delle nostre assemblee.

Con questo non voglio dire affatto che sono contrario al contenuto delle norme al nostro esame. Devo dire che queste norme di astratta previsione sono sicuramente positive sul piano della pura enunciazione, però il fatto che esse non siano accompagnate da una lucida, precisa e responsabile individuazione dei mezzi indispensabili alla loro realizzazione è una commendevole abitudine, o nemesi, che accompagna sistematicamente i nostri lavori.

Passando ad un altro argomento, per motivi di rapidità, noto che abbiamo, per esempio, un corpo, quello degli agenti di custodia, che è perennemente sottodimensionato. Credo che non vi sia nessuno di noi che ha esperienza della vita nelle case di pena che non si renda conto che il rapporto di uno a tre fra agenti di custodia e detenuti (ma forse è maggiore, perché non sappiamo quanti agenti di custodia, nonostante i nostri sforzi, sono utilizzati in impegni non di istituto) è lontano dall'essere raggiunto, perché sulla base della mia esperienza posso dire, probabilmente, che è di uno a quattro.

Tale rapporto è insufficiente per garantire la normalità della coesistenza all'interno delle case di pena, senza la quale tutte le nostre enfatiche enunciazioni di carattere illuministico sono destinate non soltanto a restare lettera morta ma anche a diventare negative e qualche volta nefaste. Quando, per esempio sulla base dell'ordinamento messo in atto nel 1975, si è in astratto previsto, con una misura sicuramente positiva, che dovessero venire meno le suddivisioni dei reparti all'interno delle carceri, non ci si è neanche preoccupati di sapere quali sono le conseguenze di ciò e quali sono i mezzi per consentire gli interventi necessari per garantire la tranquillità e l'ordine nell'interesse di tutti, ma soprattutto nell'interesse degli ospiti degli istituti. Quando essi sono suddivisi in misura di 50 o 100 presenti in ogni reparto, è quanto mai difficile e talora impossibile garantire la incolumità degli ospiti e un ordine sopportabile, perché si tratta di garantire, in assoluta libertà di movimento, una collettività di 5 o 600 persone. Queste cose nessuno di noi se le è mai domandate. Abbiamo fatto affermazioni retoriche, sicuramente positive, però è capitato a me di ricevere richieste di raccomandazione da parte di detenuti per essere messi in cella di isolamento, poiché si sentivano non protetti, poiché si sentivano in balia dei detenuti facinorosi o più perversamente e disgraziatamente dotati di istinto criminale dalla natura (perché anche questo dobbiamo tenere presente.

È inutile che ci facciamo illusioni, colleghi, è inutile che ci illudiamo di sopprimere la malattia mentale eliminando gli ospedali psichiatrici e dicendo che eccezionalmente possono essere istituiti reparti di non più di 15 letti presso ogni ospedale per garantire la cura e la tutela degli ammalati di mente.

Vorrei sapere con quale criterio si adotta questo sistema, non preoccupandosi di valutare i mezzi con cui servire delle riforme, che, pur essendo positive, devono essere accompagnate da un supporto materiale, la cui ampiezza non ho biso-

gno di definire. Non è sufficiente - lo dico al collega e compagno rappresentante del Governo, senatore Cioce - che i massimi dirigenti, i preposti a quest'attività (e non parlo del ministro e dei sottosegretari) si scambino lettere di carattere « deamicisiano » da pubblicare sui giornali, per esortare se medesimi a migliorare le condizioni nelle carceri: tutto questo, oltre a diventare umoristico, finisce per rappresentare un'esortazione inconsapevole a reazioni legittime da parte dei detenuti.

In particolare, per quanto riguarda la amnistia, fino ad ora è stato assunto da questi ultimi un atteggiamento che non esito a definire eccezionalmente responsabile, dal momento che di tale provvedimento si è cominciato a parlare a partire dal mese di febbraio in occasione del quarantennale - non comprendo perché allora esso non dovesse essere liberato in concomitanza con il trentennale, il trentacinquennale, il quarantennale e via dicendo - della Repubblica come segno di pacificazione. Ma a quale pacificazione ci si riferisce? Il pensiero corre immediatamente ai reati politici, per cui è giusto che quanti sono detenuti in relazione a tale tipo di attività criminosa coltivino nel loro animo una ragionevole aspettativa in ordine ad un provvedimento di clemenza, che poi non viene preso. Si segue con molta cautela l'ipotesi di certi reati contro la pubblica amministrazione, lamentando il fatto - lo riconosco - che in molti casi il reato non esiste; ad esempio, non capisco e non capirò mai come possa essere considerato reato contro la pubblica amministrazione il fatto che alcuni consiglieri comunali votino contro la introduzione dell'ingresso gratuito al teatro comunale dopo averlo inviato ai magistrati che dovranno sottoporli a giudizio. Allora, bisogna essere coerenti, andare fino in fondo, senza aver timore di una impopolarità disinformata, occorre agire secondo un rigore intellettuale, che imponga di seguire una linea di condotta, la quale metta in chiaro le ragioni per cui si compie una scelta meditata e razionale.

Certamente, voteremo a favore di questo provvedimento legislativo, ma non potremo non rammaricarci della circostanza per cui esso nasce da un'iniziativa parlamentare; al riguardo, mi congratulo con i colleghi del movimento sociale italiano-destra nazionale, della sinistra indipendente e del gruppo comunista, ma avrei preferito che tale iniziativa fosse assunta dal Governo, trattandosi di argomenti che non possono essere lasciati all'attività dei parlamentari, sporadica, giustamente non coordinata e non attenta all'allestimento dei mezzi necessari per sorreggere le riforme da realizzare.

Non mi stupisco della precarietà di questa riforma, la cui attuazione sarà non priva di difficoltà, per non essere adeguatamente sorretta e servita da un servizio sociale che sia degno di questo nome. Possiamo compiere una serie di valutazioni circa il ravvedimento, la possibilità di reinserimento del detenuto, il controllo giurisdizionalizzato, oltre che amministrativo sui singoli trattamenti; quando poi andiamo a verificare la realtà concreta — personalmente non avevo bisogno di farlo, conoscendola da molto tempo — ci rendiamo conto che il servizio sociale, previsto dagli striminziti articoli 72-75, è per i quattro quinti garantito da volontari, i quali presentano le caratteristiche che possono avere, caratteristiche che, in qualche caso, devono essere molto ben verificate, essendovi stati casi... È per carità di patria che non proseguo su questo argomento.

DANTE CIOCE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sotto questo aspetto, il Governo non è responsabile!

ALESSANDRO REGGIANI. È sempre stato grande il mio stupore di fronte all'al-

luzione di provvedimenti generici e di dichiarazioni programmatiche, cui si contrapponeva l'inerzia più assoluta nei confronti della modifica dell'attuazione dell'articolo 176 concernente la liberazione condizionale. Perché — mi domando — mantenere limiti così rilevanti all'utilizzazione di quell'istituto, che per sua natura sarebbe destinato ad un intervento metodico, graduato ed attento da parte del tribunale di sorveglianza? Abbiamo una serie senza fine di manifestazioni generiche, che andrebbero benissimo se fossero contenute nel programma di Rousseau ed esiste poi l'articolo 187, del quale nessuno si serve per garantire la messa in moto di un metodo sistematico di verifica delle condizioni, del miglioramento e della reinseribilità del detenuto; pur essendo previsto nel nostro codice, lo vogliamo modificare senza avergli mai dato applicazione.

Ho voluto esprimere alcune mie perplessità in ordine alla prospettiva dell'applicazione di questo provvedimento, che anche noi rassegnatamente approveremo.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

La replica del relatore e del Governo verrà svolta nella seduta di domani alle ore 9,30.

**La seduta termina alle 20,45.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---