

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

50° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 1989

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 12 aprile 1984, n. 67, recante norme per l'affidamento del servizio per il trasporto dei detenuti all'Arma dei carabinieri, ed integrazione dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà» (1626)

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE	<i>Pag. 2, 3, 5 e passim</i>
ACONE (PSI)	4, 7
BATTELO (PCI)	3, 7, 8
D'ACQUISTO, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	6
VENTURI (DC), <i>relatore alla Commissione</i>	2, 6

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 12 aprile 1984, n. 67, recante norme per l'affidamento del servizio per il trasporto dei detenuti all'Arma dei carabinieri, ed integrazione dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà» (1626)

(Discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 12 aprile 1984, n. 67, recante norme per l'affidamento del servizio per il trasporto dei detenuti all'Arma dei carabinieri, ed integrazione dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà».

Prego il senatore Venturi di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

VENTURI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, la legge 12 aprile 1984, n. 67, stabilisce che il servizio di trasporto e di traduzione dei detenuti sia affidato temporaneamente all'Arma dei carabinieri per conto del Ministero di grazia e giustizia sino all'attuazione della riforma del Corpo degli agenti di custodia, e comunque non oltre 5 anni dall'entrata in vigore della legge stessa. Poichè la legge fissa un termine quinquennale per tale affidamento e poichè si sta avvicinando la scadenza del termine e la riforma del Corpo degli agenti di custodia non è stata ancora approvata, si rende necessario stabilire una proroga.

Nella precedente legislatura il disegno di legge di riforma del Corpo degli agenti di custodia era stato approvato dalla Camera dei deputati ed era successivamente pervenuto all'esame del Senato. Purtroppo l'anticipata fine della legislatura ha impedito l'approvazione definitiva del provvedimento.

Come ho già detto, sta ormai scadendo il termine quinquennale fissato dalla legge n. 67. Si rende perciò necessaria una proroga per affidare questo servizio all'Arma dei carabinieri per un ulteriore periodo. Il Corpo degli agenti di custodia non è stato riformato e perciò non ha potuto usufruire di quell'aumento di organico che doveva consentirgli di garantire il servizio.

Il disegno di legge al nostro esame limita la proroga ad un anno. La 1^a Commissione permanente del Senato, nell'esprimere il proprio parere favorevole sul provvedimento, suggerisce che appare opportuno fare riferimento, come termine finale della proroga, all'entrata in vigore della già citata riforma del Corpo degli agenti di custodia. In tal modo si potrebbe evitare il prevedibile ripetersi di un identico provvedimento a breve scadenza.

Nell'articolo 2 del provvedimento al nostro esame si prevede una innovazione della normativa vigente. Infatti l'articolo 11 della legge n. 354 - cioè dell'ordinamento penitenziario - comporta che i detenuti e gli internati

che vengono ricoverati in luoghi esterni di cura debbano essere, per l'intera durata della degenza, sottoposti a piantonamento da parte dell'Arma dei carabinieri o della polizia di Stato. L'articolo 2 del provvedimento al nostro esame opportunamente intende invece affidare all'autorità giudiziaria la facoltà di non disporre il piantonamento dei detenuti ricoverati quando non sussista un pericolo di fuga. In tal modo si evita l'incidenza negativa che il piantonamento può avere nello espletamento dei compiti istituzionali prioritari dell'Arma dei carabinieri e della polizia di Stato.

Pertanto raccomando alla Commissione l'approvazione del disegno di legge al nostro esame, dichiarandomi fin da ora favorevole alla proposta avanzata dalla Commissione affari costituzionali in merito alla proroga prevista dall'articolo 1. Ritengo infatti più opportuno fare riferimento all'approvazione della riforma organica del Corpo degli agenti di custodia, anche se questo ovviamente non significa voler ritardare ulteriormente una riforma che diventa sempre più urgente.

PRESIDENTE. Voglio ricordare alla Commissione che le Commissioni affari costituzionali, difesa, bilancio e sanità hanno espresso parere favorevole sul provvedimento al nostro esame.

Per esaminare in maniera approfondita il suggerimento contenuto nel parere espresso dalla 1^a Commissione, propongo di sospendere brevemente la seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori sono sospesi alle ore 10,05 e vengono ripresi alle ore 10,20.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

BATTELLO. Signor Presidente, il disegno di legge in titolo pone due ordini di problemi; quello della proroga del termine introdotto con la legge n. 67 del 1984 e quello posto dall'articolo 2 del disegno di legge stesso. Per quanto riguarda il primo problema, la struttura della norma è semplice ma pone questioni di carattere politico. Nel 1984 discutemmo del termine quinquennale che si veniva introducendo nell'affidamento all'Arma dei carabinieri del servizio per il trasporto dei detenuti. L'insieme di norme derivanti dall'articolo 42 della citata legge n. 67 e dall'articolo 79 del relativo Regolamento aveva subito delle modifiche legislative fra il 1975 ed il 1984, modifiche indirizzate nel senso di chiarire meglio il funzionamento del meccanismo dei trasferimenti e del servizio affidato all'Arma dei carabinieri, distinguendo opportunamente l'ipotesi in cui dovesse intervenire la suddetta Arma da quelle in cui invece dovesse intervenire la polizia di Stato. Nel 1984 la discussione fu intensa in relazione al fatto che era aperta la prospettiva della modifica del Corpo degli agenti di custodia per cui si riteneva di dover intervenire affidando a tale Corpo alcuni servizi. La prospettiva sembrava all'epoca abbastanza vicina e si giunse alla determinazione del termine quinquennale cui poc'anzi ho fatto riferimento. Tutti eravamo convinti che in quei cinque anni vi sarebbe stato tempo sufficiente per realizzare la modifica della normativa relativa al Corpo degli agenti di custodia. Dopo cinque anni ci troviamo ancora una volta di fronte al problema, dato che la riforma non è stata ancora realizzata.

Poichè attualmente non vi sono prospettive di una sollecita soluzione del problema, trattandosi di una riforma difficile, è evidente che la proroga di un

anno, in relazione al disegno di legge al nostro esame, rischia di rappresentare una boccata di ossigeno utile soltanto a rinviare un dibattito che andrà comunque affrontato in questa sede. Si tratta pertanto di una scelta politica ed è chiaro che, nel determinarla, può intervenire anche l'evocazione del pericolo che si determinerebbe qualora non si desse luogo alla proroga proposta: qualora non venisse prorogato di un anno il termine in questione, ciò comporterebbe un grave pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici. Tuttavia, posta in termini così stretti, la proroga rischia di essere una variabile tale da suggestionare, piuttosto che favorire un dibattito serio sul problema. Quella del «prendere o lasciare» è una tecnica suggestiva soprattutto quando si paventano gravi pericoli per l'ordine pubblico nel caso in cui non vengano prese certe iniziative.

Il problema è quello di rendere possibile un dibattito che in questi tempi stretti non può assolutamente svolgersi. Pertanto rifiutiamo la tecnica del «prendere o lasciare». Possiamo anche renderci conto che la situazione entro certi limiti è necessitata, ma riteniamo che se siamo giunti alla situazione attuale è perchè si è perso tempo, non dico in tutti e cinque gli anni, ma almeno negli ultimi due o tre nell'affrontare la riforma del Corpo degli agenti di custodia. Quest'ultima infatti è stata approvata dalla Camera dei deputati ma il suo *iter* si è poi interrotto per precise ragioni di ordine finanziario oltre che per motivi legati alla richiesta di smilitarizzazione. Il Governo non ha ritenuto di dover reperire risorse adeguate al varo di tale riforma.

Poichè quindi riteniamo che la responsabilità di tutto ciò non possa essere addebitata al Gruppo politico che in questo momento si vuol mettere nella condizione di prendere o lasciare, su questo punto ci asterremo, dando all'astensione un significato di censura e di critica per il modo in cui si è giunti fino a questo punto.

L'altro ordine di problemi posto dal disegno di legge riguarda l'articolo 2. Abbiamo svolto un'analisi sul merito di tale articolo insieme ai colleghi della Commissione e riteniamo che debba essere apportata una modifica tesa a far emergere dalla lettura della norma un comando di ordine generale al quale si può recare eccezione ove non vi sia pericolo di fuga. Sottolineiamo che forse nella relazione avrebbe dovuto trovare più spazio questo aspetto; rileviamo inoltre che si introduce l'ipotesi del piantonamento nell'interesse della incolumità personale del detenuto. Trattandosi di una ipotesi che, in un ordinamento assolutamente teorico, non dovrebbe sussistere, il fatto di introdurla significa che nella società civile esistono situazioni tali da rendere possibile, in certi momenti, questo tipo di aggressione all'incolumità personale *ab extra* del detenuto. Proprio per sottolineare la novità di questa ipotesi, la relazione avrebbe forse dovuto spendere qualche riga in più al proposito. In ogni caso consideriamo opportuna l'introduzione di tale ipotesi perchè ci rendiamo conto che certe situazioni possono effettivamente realizzarsi.

Riteniamo che anche il comma 2 dell'articolo 2 abbia una sua ragion d'essere e quindi preannunzio il nostro atteggiamento favorevole alle modifiche che il relatore proporrà.

Per quanto riguarda il disegno di legge nel suo complesso, ci riserviamo di consultarci prima di stabilire il nostro voto.

ACONE. Signor Presidente, in linea generale il Gruppo socialista è favorevole alla rapida approvazione di questo disegno di legge che deve

colmare un vuoto nella normativa specifica. Circa la questione del termine, se cioè prorogare per un anno o per un periodo maggiore, o fino a quando non entrerà in vigore la disciplina organica che è già all'esame del Parlamento, il Gruppo socialista si rimette alla valutazione della Commissione.

Per quel che riguarda invece la problematica sollevata questa mattina in ordine all'articolo 2 del disegno di legge, effettivamente devo dire che può aversi qualche perplessità in ordine all'istituzione di un rapporto che fa diventare eccezione la regola e regola l'eccezione. Normalmente il trasferimento in ospedali, o in altri istituti di cura, non dà luogo al piantonamento al quale invece deve darsi luogo allorquando sussistano ulteriori ragioni di tutela dell'incolumità personale dei detenuti. A noi sembra invece - e la rassegnò come valutazione ulteriore che la Commissione può fare su questo aspetto - che si possa riformulare il testo dell'articolo 2 nel senso di disporre come regola generale il piantonamento e solo come eccezione la non applicazione del piantonamento quando appunto non vi sia pericolo di fuga o pericolo per l'incolumità personale del detenuto. Dico ciò perchè ritengo che la regola dovrebbe essere quella della custodia e della sicurezza del detenuto, mentre l'eccezione dovrebbe essere quella della liberalizzazione di uno stato che è comunque uno stato di detenzione.

Se dovesse intervenire una proposta del relatore in questo senso, il Gruppo socialista si esprimerà a favore. Per il resto, il mio Gruppo sottolinea comunque l'urgenza di una rapida approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Vorrei anch'io fare un breve intervento. A me pare che il provvedimento vada approvato ed apprezzato. Tutti abbiamo auspicato più volte in questa Commissione che la riforma generale del Corpo degli agenti di custodia potesse essere finalmente condotta in porto. Sappiamo come sono andate le cose e tutti ricordiamo che nel corso della passata legislatura il problema venne affrontato. Il suo esame non fu portato a termine per effetto dell'anticipato scioglimento delle Camere.

Siamo ora in attesa di un'iniziativa governativa e ricordo che abbiamo assunto dei provvedimenti interinali di assunzione di nuovi agenti di custodia, ma l'auspicio è che si arrivi finalmente alla riforma.

Sappiamo anche che vi sono delle ristrettezze di ordine finanziario particolarmente acute in questo momento e che sono quelle che costituiscono probabilmente le maggiori remore a mandare avanti la riforma perchè, al di là dei compiti istituzionali da affidare agli agenti di custodia, la riforma ne implicherebbe anche un notevole aumento di numero.

Ora ci troviamo di fronte ad un provvedimento necessitato in quanto il 12 aprile scade il termine previsto dalla legge del 12 aprile 1988, per cui dobbiamo ritenere che vada seguito il suggerimento proveniente dalla Commissione affari costituzionali, cioè di non limitare questa proroga al termine di un anno, ma di far riferimento all'entrata in vigore della riforma del Corpo degli agenti di custodia.

Per quanto riguarda l'articolo 2, a me sembra che la norma sia particolarmente opportuna. Secondo i principi di carattere generale, una volta che un soggetto sia arrestato o detenuto, ne consegue che, nel momento in cui deve recarsi in un luogo diverso da quello di abituale custodia, debba necessariamente essere sorvegliato e che, pertanto, il

piantonamento debba essere considerato un fatto generalizzato. Nel testo all'esame si prevede la possibilità di due deroghe che possono essere concesse dall'autorità giudiziaria quando non vi sia pericolo di fuga o quando il piantonamento non sia necessario per garantire l'incolumità del detenuto provvisoriamente al di fuori dello stabilimento di carcerazione. Per questo ritengo che sia particolarmente opportuno anche il comma 2 dell'articolo 2: nel caso in cui sia stato disposto il non piantonamento e il detenuto si sia allontanato, si prevede la sanzione di cui all'articolo 385 del codice penale, poichè si avrebbe il caso del detenuto che tradisce la fiducia concessagli, allontanandosi dalla casa di cura. Effettivamente, anche dalla giurisprudenza - come mi ha fatto notare il senatore Gallo - risulta che il reato di evasione sussiste esclusivamente quando vi sia effettivamente la custodia, cioè quando sia esercitato il potere di custodia. Pertanto, a me sembra che la norma potrebbe anche essere approvata così come proposta, senza stabilire - come diceva poco fa il senatore Acone - il principio di carattere generale del piantonamento. Forse, l'unica modifica che si potrebbe introdurre è quell'inversione dei termini che è stata suggerita nel corso della discussione e per la quale potrebbe intervenire un emendamento del relatore. In questi termini, il voto del Gruppo repubblicano è favorevole al disegno di legge che è stato presentato.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

VENTURI, *relatore alla Commissione*. Condivido le osservazioni che sono state fatte e le doglianze per il fatto che non si sia ancora avuta la riforma del Corpo degli agenti di custodia, che tutti giudichiamo particolarmente urgente. Nè può negarsi la necessità assoluta, data la scadenza (il 12 aprile), di questo disegno di legge di proroga; allo stesso modo, non può negarsi l'opportunità dell'articolo 2.

Per quanto concerne in particolare l'articolo 2, mi sembra che, raccogliendo i suggerimenti emersi nel corso della discussione, il testo di tale articolo potrebbe essere modificato inserendo le parole: «quando non vi sia pericolo di fuga» dopo le parole: «può disporre» e sopprimendo conseguentemente le parole: «quando ritiene che non vi sia pericolo di fuga» alla fine del comma 1. Ciò darebbe maggior icasticità alla dizione. Con questa modifica, di cui mi faccio presentatore, propongo l'approvazione del disegno di legge da parte della Commissione.

D'ACQUISTO, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Per quanto riguarda l'articolo 2 non aggiungo parola perchè mi sembra che il dibattito abbia chiarito i punti che apparivano oscuri.

Per quanto riguarda invece l'articolo 1, ovviamente la Commissione è sovrana di stabilire. Tuttavia, il Governo insiste per quanto riguarda la proroga di un anno perchè su questo termine si è verificato il raccordo tra Ministero di grazia e giustizia e Ministero della difesa. Bisogna ricordare che l'Arma dei carabinieri dipende dal Ministero della difesa e che - ripeto - sul termine in questione si è appunto raggiunta la piena intesa tra i due Dicasteri. Ciò non significa che da parte della Commissione ovviamente non si possa assumere una diversa valutazione, ma sottolineo che da parte del Governo si ritiene più opportuno mantener ferma la proposta di proroga di un anno.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Do lettura dell'articolo 1:

Art. 1.

1. Il termine di cinque anni di cui all'articolo 1 della legge 12 aprile 1984, n. 67, è prorogato di un anno.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Art. 2.

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 1 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, sono aggiunti i seguenti:

«L'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma precedente può disporre che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura con proprio provvedimento, o con provvedimento del direttore dell'istituto nei casi di assoluta urgenza, non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della loro incolumità personale, quando ritiene che non vi sia pericolo di fuga.

Il detenuto o l'internato che, non essendo sottoposto a piantonamento, si allontana dal luogo di cura senza giustificato motivo è punibile a norma del primo comma dell'articolo 385 del codice penale».

A questo articolo il relatore ha presentato un emendamento tendente ad inserire, dopo le parole: «può disporre», le parole: «quando non vi sia pericolo di fuga» e conseguentemente a sopprimere le parole: «quando ritiene che non vi sia pericolo di fuga».

ACONE. Ritengo che l'esigenza da me avvertita sia in gran parte risolta dall'emendamento presentato dal relatore all'articolo 2. Infatti il testo di questo emendamento pone il pericolo di fuga come un fatto che si colloca a monte della valutazione del giudice. La formulazione precedente dell'articolo invece configurava il pericolo di fuga quasi come un fatto da valutare successivamente.

Sono quindi almeno parzialmente soddisfatto di questa variazione e dichiaro pertanto il voto favorevole del Gruppo socialista, che è favorevole anche al disegno di legge nel suo complesso.

BATTELLO. Il Gruppo comunista si dichiara a favore dell'emendamento presentato dal relatore per le ragioni già esposte.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento presentato dal relatore all'articolo 2 tendente ad inserire, dopo le parole: «può disporre», le parole: «quando non vi sia pericolo di fuga» e conseguentemente a sopprimere le parole: «quando ritiene che non vi sia pericolo di fuga».

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 2 nel testo emendato.

È approvato.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

BATTELLO. Dichiaro l'astensione del Gruppo comunista dalla votazione sul provvedimento.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 10,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO