

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MARTEDÌ 13 MAGGIO 1969

(18^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Seguito della discussione e rinvio:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE	Pag. 251, 254, 265, 266
BARDI	259, 261
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	256, 262, 263, 264
DE MATTEIS	256
FENOALTEA	251, 254, 256, 264
FINIZZI	259, 261, 263
FOLLIERI	258, 259
MANNIRONI, relatore	255, 256, 257, 259, 262, 263
MARIS	252, 254, 255, 256, 261, 262, 266
SALARI	257
TROPEANO	261, 262, 263

La seduta ha inizio alle 11,05.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, De Matteis, Fenoaltea, Finizzi, Follieri, Galante Garrone, Mannironi, Maris, Montini, Salari, Tomassini, Tropeano, Venturi Giovanni e Zuccalà.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, la senatrice Falcucci Franca è sostituita dal senatore Pelizzo.

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Dell'Andro.

VENTURI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario » (285)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione in sede redigente del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario ».

FENOALTEA. Chiedo la parola per mozione d'ordine, avvertendo che la concomitanza della seduta di questa Commissione con quelle della Giunta per il Regolamento può espormi al rischio di ripetere cose già dette: di ciò mi scuso una volta per tutte.

A mio avviso (ma credo anche ad avviso della Commissione intera), il problema della riforma penitenziaria è assolutamente in-

scindibile da quello dell'edilizia carceraria, sotto pena di svolgere un lavoro puramente teorico, destinato a rimanere solo sulla carta, con scarso vantaggio per il prestigio della legge.

Vorrei pertanto pregare l'onorevole rappresentante del Governo — e per suo tramite il Ministro del tesoro, dato che le chiavi di volta del problema stanno nelle sue mani! — di dirci con tutta franchezza, magari in una prossima seduta, quali sono le nostre prospettive reali in materia di edilizia carceraria.

Poichè ho la parola, ne aprofitto per accennare a una questione, sulla quale è a mio avviso necessario soffermare la nostra attenzione. Mi riferisco alla vita sessuale nelle carceri. Noi tutti sappiamo che nelle carceri si verificano orrende turpitudini: vogliamo forse, per un senso di pudore che mi sembrerebbe del tutto fuori luogo, ignorare l'argomento? Anche su questo punto sarei grato al rappresentante del Governo, se ci facesse conoscere il suo pensiero in proposito.

M A R I S . Vorrei esporre succintamente alcune considerazioni di carattere generale.

Anzitutto una critica, che non vuole essere distruttiva ma che tuttavia dobbiamo pur fare; il legislatore ha ritenuto nella passata legislatura di dividere il provvedimento unico in due distinti disegni di legge: uno sulla prevenzione della delinquenza minorile, che è oggi al nostro esame, e uno sull'ordinamento penitenziario. Tuttavia, come spesso capita quando si divide un qualcosa che all'origine rappresentava un *unicum*, si finisce col non ottenere una separazione netta dei due argomenti, che quindi finiscono per contaminarsi reciprocamente.

Ne è un esempio l'articolo 1 del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, dove si legge nelle disposizioni preliminari che l'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena esercita, fra l'altro, le seguenti attribuzioni: attua la protezione dei minorenni e cura la prevenzione della delinquenza minorile. È questo solo un esempio; procedendo nella lettura del dise-

gno di legge, ci si rende conto come tale contaminazione costituisca un dato permanente.

Il disegno di legge fu mosso da ottime intenzioni: recepire nell'ordinamento penitenziario quell'insieme di regole che, nel corso di molti anni — sotto l'egida della Società delle Nazioni prima e delle Nazioni Unite dopo — erano state elaborate dalla Commissione internazionale penale e penitenziaria, il cui Segretariato stilò una nota relativa a un'ultima riunione, tenutasi a Ginevra nel 1955. Come dicevo, il disegno di legge ha recepito tali norme: si ha tuttavia l'impressione che esse siano disseminate nel testo del provvedimento come altrettanti propositi di buona volontà, privi peraltro di un collegamento preciso a una norma di comportamento cogente.

Un esempio? Si legge nel testo che « il trattamento deve essere conforme al senso di umanità e deve tendere, mediante la reintegrazione e lo sviluppo della personalità, al riadattamento sociale e alla rieducazione del soggetto ». Il proposito è buono: perché abbia un suo valore occorre però che la legge precisi anche in cosa consista questo trattamento collegato alla rieducazione; altrimenti diventa una norma di carattere semplicemente programmatico, che non traduce in precise norme di legge gli orientamenti propostisi.

Vi è infine un grosso equivoco, che dobbiamo avere il coraggio di chiarire. Lo argomento è stato sorvolato in sede di discussione del disegno di legge sulla riforma del Codice penale; non possiamo fare altrettanto oggi, esaminando l'ordinamento penitenziario.

Questo è un disegno di legge che ha come tema centrale il recupero del reo e che dovrebbe essere completamente strumentato, dal punto di vista dell'organico del personale e della sua specializzazione, come organizzazione interna delle carceri, come modalità di espiazione della pena, sotto il profilo dell'insegnamento, dell'accrescimento morale, intellettuale e sociale dell'individuo; ora, se questo è vero, mi domando come possiamo con coerenza porre mano ad un provvedimento del genere partendo da una

norma di legge, la quale prevede la pena dell'ergastolo. Fino a quando non avremo abolito la pena dell'ergastolo nel Codice penale, non potremo affermare che il trattamento penitenziario serve per il riadattamento sociale del reo. Questo è il grosso equivoco. Non possiamo non renderci conto che c'è tutta una spinta intesa a trasformare la pena in una misura di sicurezza, di prevenzione, in una misura rivolta al recupero e alla rieducazione del reo.

C'è poi la grossa questione, che deve essere affrontata, della funzione del Procuratore della Repubblica all'interno del carcere. E un organo penitenziario o un organo giurisdizionale? Per quanto concerne la funzione del giudice di sorveglianza, ad esempio, a mio avviso dobbiamo tenere ben separati i concetti. Nel disegno di legge si rileva lo sforzo — ed è anche merito nostro averlo portato avanti — di dare alla figura del giudice di sorveglianza un contenuto più ricco che va al di là di quello insito nel suo compito attuale come organo esclusivamente penitenziario. La sua funzione, infatti, viene configurata con un certo rilievo giurisdizionale, in quanto si prevede che egli debba esaminare i reclami, vigilare sulle modalità di esecuzione della pena. Bisogna però andare oltre ed essere coerenti col principio; a mio avviso occorre giurisdizionalizzare — non so se questo termine può essere accettato — non solo la presenza del giudice di sorveglianza, ma anche tutto il sistema di reinserimento del condannato nella collettività. È assurdo, ad esempio, che l'istituto della libertà condizionale venga gestito dal potere esecutivo; lo stesso dicasi per tutti quei provvedimenti gradualistici che servono per saggiare se il reo è stato recuperato: licenze, permessi, contatti con la famiglia e via dicendo. Ora, la gestione di tutta questa materia, cioè della pena ai fini della sua funzione sociale, non può essere di carattere esclusivamente amministrativo.

Nell'economia di questo rapporto particolare tra il cittadino condannato e lo Stato la figura del giudice di sorveglianza deve assumere un particolare rilievo; debbono essere separate nettamente le figure degli organi amministrativi dalle figure degli or-

gani giurisdizionali che debbono intervenire per controllare come viene eseguita la pena, per accertare se il reo è stato recuperato e per consentire anche a quest'ultimo di tutelare il suo recupero.

Oggi — diciamolo francamente — anche la liberazione condizionale è una grazia del Ministro, il quale la concede o la nega a seconda dei suoi criteri che sono sottratti a qualsiasi controllo. Il reo deve avere la possibilità di programmare la sua collaborazione, il suo comportamento, ai fini del proprio recupero e deve avere anche la possibilità di difendere, poi, questa sua attività che a volte impone molti anni di fatica; altrimenti si favorisce un conformismo veramente deteriore e non si può più parlare di azione volta al recupero del reo, ma di una azione volta al servilismo costante nei confronti di tutti coloro che gli possono essere utili. Io parto, invece, dal principio che il recuperato deve poter affermare il proprio recupero e difenderlo davanti al giudice di primo e secondo grado. Ma occorre, ripeto, che tutta questa materia sia giurisdizionalizzata.

Un'ultima considerazione desidero fare relativamente all'edilizia carceraria e alla questione del personale. Vi è un'infinità di norme che stabiliscono come deve essere considerato l'indice di affollamento del carcere, le condizioni di vita dei detenuti e via dicendo; ma tutto questo rimane molto astratto se non abbiamo un chiarimento completo che ci può essere fornito dal Governo — come è stato richiesto dal senatore Fenoaltea — in modo da conoscere quali sono le sue prospettive e i suoi impegni. Nel « Progetto 80 », che dovrebbe prefigurare la programmazione dei prossimi 10 anni, saranno previste delle spese, delle quote del reddito nazionale, destinate agli impegni sociali tra i quali la stessa nota programmatica che è stata presentata includeva quelli relativi all'edilizia carceraria. Vorremmo sapere dove, come e quando tali impegni saranno realizzati; perchè altrimenti finiremmo per coprire con una cortina fumogena il programma, finiremmo per rappresentare un alibi per

una carenza di carattere amministrativo del potere esecutivo.

Si sono verificate all'interno delle carceri le agitazioni che tutti conosciamo; si è detto e si è scritto in quell'occasione che c'è stata una lentezza da parte del Parlamento a varare la riforma dell'ordinamento penitenziario. Quando fui interpellato da un giornalista in proposito, io affermai che, anche se la riforma dell'ordinamento penitenziario fosse stata varata quel giorno o un anno prima, la situazione sarebbe stata tale e quale; perchè con questo disegno di legge non avremo la possibilità di costruire nuove carceri, nè di dotare di riscaldamento, di servizi igienici quelle esistenti: sarà mantenuto lo stato infame e disagiato delle « Nuove » di Torino, del « San Vittore » di Milano e di tutte le altre carceri che conosciamo, al di fuori di quella *rara avis* che è il carcere di Rebibbia.

Ora, non basta disporre delle norme che potranno essere attuate tra venti anni; ma bisogna sapere che c'è un programma per cui nel giro di un numero ragionevole di anni queste norme avranno la possibilità di essere applicate.

C'è infine il problema del personale; occorre che anche questo punto venga meglio chiarito, perchè ho l'impressione che le allegate tabelle A, B, C e D non risolvano il problema nel modo in cui è stato prospettato dai diretti interessati o dai cultori di questa materia. In proposito vorrei fare una considerazione. So che il presidente Fanfani, quando c'è stata l'agitazione nelle carceri, avendo avuto notizia che presso l'altro ramo del Parlamento si aveva l'intenzione di avviare delle udienze conoscitive sulla materia, è intervenuto facendo presente che proprio dinanzi alla Commissione giustizia del Senato giaceva questo disegno di legge, per cui sarebbe stato preferibile che l'altro ramo del Parlamento non attuasse in questo momento l'iniziativa prospettata. A me sembra, però, che una iniziativa del genere sia oggi opportuna per noi, e sia anche abbastanza urgente. Non è possibile che le indagini conoscitive vengano svolte dalla Camera mentre noi andiamo avanti nel discutere questo disegno di legge senza

prendere i contatti necessari per conoscere a fondo il problema. Non voglio stabilire tra le indagini conoscitive e l'esame del disegno di legge un rapporto di preliminarità.

F E N O A L T E A . È stato concordato tra le due Presidenze che la Camera avrebbe differito le indagini conoscitive fino a quando non avremmo deliberato su questo disegno di legge.

M A R I S . Ma questo non significa che non possiamo essere noi ad avviare quelle indagini.

F E N O A L T E A . Ho letto sul resoconto sommario che la Presidenza della nostra Commissione è intervenuta presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, facendo notare che nello stesso momento in cui in quella sede avevano deliberato una indagine conoscitiva sulle carceri noi avevamo in discussione un disegno di legge sulla identica materia. A seguito di accordo intervenuto tra le due Presidenze, sembra che la Camera abbia deciso di sospendere l'indagine conoscitiva fino a quando non sarà stato licenziato da parte nostra questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Tutto questo è esatto. È stato il presidente Fanfani che è intervenuto presso il Presidente della Camera.

F E N O A L T E A . Molto rispettosamente vorrei fare osservare che sarebbe meglio che le cose andassero nel senso opposto, cioè che si svolgesse prima l'indagine, perchè ho il timore che quando noi avremo licenziato questo disegno di legge la Camera avvierà le udienze conoscitive in base alle quali smantellerà tutto il nostro lavoro.

P R E S I D E N T E . Se l'indagine conoscitiva la svolgiamo noi il problema non si pone.

M A R I S . Questo coincide esattamente con il mio pensiero. Noi abbiamo bi-

sogno di una serie di indagini, però non vorrei che queste venissero condotte a livello di rapporti col Ministero, ad esempio con il direttore dell'Amministrazione per quanto riguarda il settore penitenziario: gradirei che parlassimo proprio con alcuni direttori delle carceri giudiziarie, con qualche direttore di penitenziario, con alcuni giudici di sorveglianza, con qualche funzionario del Ministero che disciplina, ad esempio, la materia della liberazione condizionale e via dicendo. L'onorevole Sottosegretario si è assentato proprio quando mi sono soffermato sul problema dell'istituto del giudice di sorveglianza. Ho parlato anche della necessità di giurisdizionalizzare tutti quei settori dell'organizzazione penitenziaria che si occupano della rieducazione del condannato.

Comunque, sono tutte questioni che potremo affrontare man mano che si presenteranno nel corso dei nostri lavori.

È evidente — per ora — la necessità di queste udienze conoscitive che non propongo con scopi dilatori, ma proprio al fine di agevolare l'iter del disegno di legge.

Se il Presidente mi consente, formulerei delle proposte di lavoro. Potremmo avviare la discussione sui singoli articoli, senza emendarli definitivamente, cioè senza passare alla votazione, e parallelamente potremmo portare avanti queste nostre udienze conoscitive, cosicchè, dopo un paio di mesi di questo lavoro, si potrà procedere alla nomina di un comitato ristretto che cominci ad elaborare e a tradurre tutte le discussioni che si sono andate sviluppando in seno alla Commissione in precisi elaborati dei singoli articoli, oppure cominci ad apprestare il materiale per una discussione in seno alla Commissione.

MANNIRONI, *relatore*. Mi rendo conto delle perplessità avanzate questa mattina da parte di alcuni colleghi, però debbo dire che non condivido, per lo meno completamente, le proposte concrete che sono state fatte. Questa è una materia certamente in gran parte tecnica, perchè, anche se nel disegno di legge vi sono delle direttrici di marcia tracciate come tesi program-

matiche, vi è poi tutta una parte in cui si cerca di risolvere in concreto taluni punti del trattamento carcerario (regolamentazione della pena, eccetera). Ora, se vogliamo eliminare tutte le possibili perplessità, se vogliamo dei chiarimenti sul piano pratico e concreto dai tecnici della materia, cioè — come diceva il senatore Maris — dai direttori carcerari, non ho niente in contrario, però ritengo che in questo caso sia inutile fare un doppio lavoro, cioè esaminare una prima volta gli articoli, fare l'indagine conoscitiva e riprendere nuovamente l'esame degli articoli già discussi. Non possiamo tornare due volte sullo stesso argomento. Sono, quindi, del parere che se ci sono delle indagini conoscitive da effettuare, se si vogliono certe precisazioni, soprattutto sul piano tecnico, dai direttori carcerari, tutto questo si faccia prima di esaminare il disegno di legge. Anzi, a proposito dei direttori carcerari, nella primissima seduta avevo rivolto una formale richiesta al rappresentante del Governo, pregandolo di farci avere un certo documento del quale la stampa ha dato largamente notizia e che consisterebbe in una lettera, scritta da un gruppo di dirigenti di stabilimenti penitenziari e indirizzata al Ministero di grazia e giustizia, nella quale si segnalavano talune necessità e situazioni di pericolo nelle carceri. Questo, a mio avviso, è un documento molto utile ai fini conoscitivi, perciò mi permetto di rinnovare la richiesta.

MARIS. Mi associo a questo invito. La stampa ha indicato anche il nome dell'estensore della lettera.

MANNIRONI, *relatore*. Tornando al programma di lavoro, concordo con la proposta fatta di procedere ad una indagine conoscitiva, che scavalcherebbe e si sostituirebbe a quella che vorrebbe fare la Camera dei deputati, però a condizione che questa indagine conoscitiva venga effettuata subito, prima di procedere all'esame degli articoli. Gli articoli ciascuno potrà studiarli per proprio conto e al funzionario responsabile che verrà interrogato si po-

tranno rivolgere delle domande specifiche in relazione a quegli articoli nei confronti dei quali ha delle perplessità.

Quindi, signor Presidente, se vogliamo fare un'opera utile, dovremmo accantonare questo lavoro e far sì che la Commissione o per lo meno una Sottocommissione si rechi a visitare gli stabilimenti carcerari in Paesi esteri, perchè solo in questo modo è possibile fare utili comparazioni e discernere ciò che di meglio o di più o di diverso le nazioni cosiddette più evolute, o per lo meno più ricche, sono state in grado di fare in questa materia così delicata e umanamente difficile.

Io, per mio conto, ho già iniziato a visitare vari stabilimenti carcerari esistenti in Italia, per lo meno per aggiornarmi; ma tutto questo non è sufficiente.

M A R I S . Gli stabilimenti carcerari italiani già li conosciamo, piuttosto andiamo a visitare quelli esistenti all'estero!

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Vuole indicarmi con una certa precisione questa lettera cui si è riferito?

M A N N I R O N I , relatore. In occasione delle rivolte lamentate alle carceri di San Vittore, a Torino, eccetera, tutti i quotidiani hanno dato notizia dell'invio di un documento (appunto, lettera o promemoria) al Ministero di grazia e giustizia da parte di un gruppo di direttori carcerari e di ispettori generali, i quali in questo documento, oltre a certe doglianze sul trattamento loro usato e sull'impiego di una parte di essi nei servizi direzionali del Ministero, denunciavano anche uno stato di insofferenza nei detenuti, che consideravano fondato, tanto che segnalavano contemporaneamente lacune e deficienze alle quali era necessario ovviare.

Non so che cosa ci sia di vero in tutte queste cose che ho letto sui quotidiani, perciò la prego di accertare se questo documento esiste e in caso positivo di farcene avere una copia.

Quindi, signor Presidente, nel concludere questo mio intervento dichiaro che sono convinto che, se vogliamo veramente una riforma definitiva e approfondita del nostro diritto penitenziario, noi legislatori dobbiamo allargare la sfera della nostra personale esperienza e conoscenza andando a visitare gli stabilimenti carcerari esistenti in altri Paesi: in Olanda, in Svezia, dove sembra che abbiano raggiunto notevoli progressi, al punto che — mi diceva un funzionario — se le stesse riforme dovessero realizzarsi in Italia la pena non avrebbe più alcun carattere intimidatorio.

F E N O A L T E A . Sono così convinto della utilità di queste visite che quando avevo l'onore di presiedere questa Commissione io stesso me ne feci propugnatore. Quando, però, con alcuni colleghi siamo andati a visitare certe carceri e abbiamo constatato che esiste ancora il vergognoso « bugliolo », ce ne siamo scandalizzati e siamo tornati qui. Perchè, onorevoli colleghi, se l'edilizia carceraria rimane quella che è, se rimane il « bugliolo », è inutile pensare ad una riforma carceraria. Sono inutili le visite ai fini pratici e direi che in gran parte è inutile anche discutere della riforma carceraria, se non si parte dalla possibilità di costruire edifici, che consentano un soggiorno conforme a ciò che esige la Costituzione ed il sentimento democratico di ciascuno di noi.

D E M A T T E I S . Non v'è dubbio che la prima cosa da fare è proprio l'indagine conoscitiva — per quanto mi riguarda l'ho già iniziata, sia pure in modo molto modesto — e non v'è dubbio che la riforma carceraria è legata alla soluzione dei problemi di edilizia carceraria, perchè se poi non c'è la possibilità di applicare in concreto le norme è inutile averle fatte, ma non possiamo certo attendere che si studi e si dia una soluzione concreta ai problemi della edilizia carceraria. Sono quindi dell'avviso di seguire questo ordine dei lavori: entro breve tempo facciamo questa indagine conoscitiva, nel frattempo affrontiamo il problema della riforma carceraria e solle-

citiamo il Governo — perchè è questione che riguarda il Governo — ad occuparsi del problema dell'edilizia carceraria. Non possiamo rinviare *sine die* l'esame di questo disegno di legge. Almeno questo è il mio punto di vista.

MANNIRONI, *relatore*. È giusto quanto ha dichiarato il senatore Fenoaltea. Io stesso nella prima parte della mia relazione ho detto che gran parte delle innovazioni contenute nel disegno di legge al nostro esame sono irrealizzabili, se, prima o contemporaneamente, non si provvede al rinnovo dell'edilizia carceraria, perchè, per esempio, è inutile pensare ad istituire scuole professionali, centri di osservazione, aule scolastiche o ad apportare altre innovazioni, che opportunamente sono contemplate nel provvedimento, senza che esistano locali adeguati. Però vorrei ricordare ai colleghi che, se è giusto tutto questo, è altrettanto giusto considerare le difficoltà che esistono sul piano pratico. Ora in bilancio vi sono alcuni stanziamenti che si riferiscono alla edilizia carceraria, ma sono inadeguati alle esigenze; e ricordo, d'altra parte, che per costruire nuove carceri ci vuole una legge apposita, oggi, in Italia. Ho l'esperienza di un carcere che si sta costruendo a Nuoro per il quale si deve spendere oltre un miliardo, ma che dopo dieci anni non è stato ancora ultimato. Questa è la tragedia.

Ora, se per fare la riforma dell'ordinamento penitenziario, dovessimo attendere che il Ministero abbia i fondi ed i mezzi per ammodernare le carceri esistenti o per costruirne altre nuove, passerebbero moltissimi anni. Quindi chiediamo, sì, al Governo che ci dica quali sono i suoi propositi, le sue disponibilità, quante carceri nuove sono programmate, quali sono le difficoltà che finora ne hanno intralciato la realizzazione; tutte queste informazioni potranno esserci utili, quando passeremo ad esaminare i vari articoli del disegno di legge; ma non subordinerei l'esame del provvedimento allo sviluppo dell'edilizia carceraria, altrimenti conviene accantonarlo in attesa di tempi migliori.

Personalmente sono contrario a questa soluzione perchè vi sono certe norme (alle quali ho già fatto cenno nella seconda parte della mia relazione) che possono essere attuate immediatamente, anche con l'attuale edilizia carceraria. Si tratta sempre di arrivare ad una maggiore umanizzazione della pena, ad instaurare un indirizzo generale sull'intervento attivo dello Stato per il recupero sociale e morale del disadattato, che si trova in carcere.

Queste sono le cose che, nella mia qualità di relatore, ho sentito il dovere di dire perchè la Commissione ne tenga possibilmente conto.

SALARI. I problemi che sono stati sollevati questa mattina sono di enorme gravità. Quello che è accaduto nell'immediato passato nelle nostre carceri ed istituti penitenziari è noto a tutti ed è inutile rievocarlo. Ritengo tuttavia che le varie ipotesi di lavoro che sono state avanzate dovrebbero tener presente questa situazione, che non può essere ignorata.

Il problema, ripeto, è enormemente complesso. Lo stato di disagio da cui è originata quell'esplosione nei nostri stabilimenti carcerari deriva da molte cause e una delle principali indubbiamente va ravvisata nella legislazione carceraria che risale ormai a circa 40 anni fa. Il primo passo da fare, pertanto, è proprio quello di riformare questa legislazione. Indubbiamente hanno ragione anche quei colleghi i quali hanno rilevato come in questo testo vi siano aspetti che non possiamo del tutto condividere; ma alcuni miglioramenti possono essere eventualmente apportati nel corso della discussione. L'importante, a mio avviso, è modificare con la massima urgenza l'attuale legislazione che disciplina la vita ed il trattamento dei nostri detenuti; ed è questo, soprattutto, lo scopo che si prefigge il disegno di legge sottoposto al nostro esame.

Un altro aspetto inscindibilmente connesso con questo, ma che purtroppo dobbiamo distinguere dal punto di vista pratico, perchè non è possibile affrontare contestualmente tutti gli aspetti del poliedrico pro-

blema relativo al mondo carcerario, è quello edilizio. Se non facciamo dei nuovi edifici a che cosa serve emanare delle norme programmatiche e stabilire persino le modalità con cui devono essere arredate le stanze dei detenuti? Dall'articolo 20 in poi, difatti, il provvedimento si dilunga in certi dettagli che troverebbero, a mio avviso, migliore collocazione in sede di regolamento.

L'aspetto edilizio, quindi, è l'altro grave problema che dobbiamo risolvere; ma ce ne sono ancora molti altri, quale quello del reinserimento del condannato che ha espiato la sua pena nella società, o quello relativo alla procedura penale. La rivolta nelle nostre carceri, infatti, è stata determinata anche dalle lungaggini dei processi: esistono persone che sono in carcere da anni senza aver ancora subito il processo di primo grado o di appello, e via di seguito.

Il problema, come ho già detto, è molto complesso. Ora, se si insiste sulla necessità di un'indagine conoscitiva da effettuarsi in Italia o anche all'estero, dove si va a finire? Certamente essa ci darebbe elementi preziosi per la maturazione della nostra preparazione culturale e per una maggiore sensibilizzazione di fronte a questi problemi, ma — ripeto — non possiamo ignorare i gravi avvenimenti che si sono recentemente verificati nelle nostre carceri. I detenuti attendono provvedimenti immediati. Già al Parlamento ed al Governo viene rimproverato di tener ferma la riforma dell'ordinamento penitenziario da molte legislature, per cui ritengo che getteremmo veramente dell'olio sul fuoco se facessimo sapere all'opinione pubblica — ed ai detenuti in specie — che non ci accingiamo a superare l'esame di questo disegno di legge con diligenza e con corresponsione, direi, alle attese di tutto il mondo esterno.

Credo quindi che sia nostro dovere non attardarci ad attingere ancora ad altre fonti di informazione. Se sarà necessario, potremo invitare in questa sede il direttore generale delle carceri o altri funzionari — come ha chiesto il collega Maris — ma evitiamo di condurre ulteriori indagini in Italia e tanto meno all'estero; diversamente susciteremmo veramente nuovi e, a mio avviso, legittimi motivi di rivolta.

F O L L I E R I . Mi pare che la discussione generale su questo disegno di legge non abbia potuto spaziare molto, perchè esso è una ripetizione di quello che venne discusso nel corso della IV legislatura, con gli aggiornamenti richiesti dalla dinamica socio-economica del nostro Paese.

Ora, data la crisi dell'organizzazione giudiziaria attuale, che ha dato luogo alle contestazioni e alle rivolte di questi ultimi tempi, a me pare che questo sia un provvedimento da adottare con una certa urgenza. Vigeva ancora, infatti, un regolamento che risale a circa 40 anni fa e che non consente ai direttori delle carceri, nonostante tutti i miglioramenti apportati dai vari Ministri di grazia e giustizia che si sono susseguiti nella direzione di questo Dicastero, di trattare il detenuto con quella comprensione e con quel rispetto della dignità umana di cui oggi si avverte un grande bisogno. Questo è il punto fondamentale, che ci suggerisce di procedere ad una rapida conclusione dell'*iter* del disegno di legge. È la vita interna del carcere quella che deve essere diversamente regolata; è quella patina di autoritarismo che troviamo nel regolamento vigente che deve essere definitivamente bandita; è quella forma di schiavitù e di soggezione morale che si ricava dal regolamento oggi vigente che dobbiamo assolutamente modificare, con tutte quelle norme anche di carattere regolamentare — come faceva notare il senatore Salari — che non sono l'*optimum*, ma rappresentano l'esplicazione di quei principi che, se rimangono solo allo stato teorico o precettizio, non possono indubbiamente far sorgere nell'animo del detenuto la coscienza del diritto al trattamento previsto dalla legge.

A me pare invece che, indipendentemente da quelle che potranno essere le nostre determinazioni legislative in materia di Codice penale, il problema dell'ordinamento penitenziario vada esaminato contemporaneamente a quello del trattamento per i minorenni. Noi dobbiamo infatti stabilire, sì, lo *status* giuridico del detenuto adulto, ma soprattutto dobbiamo favorire, anche con determinati privilegi di carattere direi personale, lo *status* giuridico del minorenne carcerato. Il richiamo del senatore Maris è per-

tinente, in quanto il primo articolo si riferisce sia ai maggiorenni sia ai minorenni.

¹²⁶ MANNIRONI, *relatore*. Nulla vieta comunque che l'articolo venga modificato.

¹²⁷ FOLLIERI. Noi ci dobbiamo occupare del problema carcerario nel suo complesso, e uno degli aspetti che maggiormente preoccupano quanti si interessano di psicologia, di movimenti di carattere demografico, economico eccetera è quello relativo ai minori e al loro trattamento, poichè soprattutto questi hanno bisogno di essere riadattati alla vita sociale. Ecco perchè dico che dovremmo procedere di pari passo nell'esame dei due problemi: trattamento carcerario del maggiorenne, trattamento carcerario del minore. L'esigenza peraltro fu avvertita durante la IV legislatura, quando si prevede un unico regolamento, nel quale erano inserite delle norme anche per i minori.

Facciamo pure delle udienze conoscitive, se le riteniamo utili. Quella che è al nostro esame è comunque una proposta che si è già arricchita di una esperienza di oltre venti anni di vita democratica: potremo far tesoro dei suggerimenti che ci vengono da più parti; possiamo certamente migliorare la vita interna delle carceri (per esempio, si potrebbe discutere della censura, ma l'argomento verrà trattato in sede opportuna), e dobbiamo informarci anche delle prospettive di sviluppo dell'edilizia carceraria, che devono rispondere a un piano concreto, realizzabile in un certo numero di anni, dato che le carceri costano molti miliardi. Il problema andrà inoltre riguardato non solo dal punto di vista di colui che è internato o condannato, ma anche dal punto di vista delle famiglie, così come avviene negli Stati più progrediti d'Europa. Non è detto infatti che colui il quale viene condannato e limitato nella libertà debba porre in soggezione e in crisi la propria famiglia, con la quale non può avere quel contatto affettivo (e non entro nel merito di fatti di carattere sessuale) che è essenziale specialmente quando vi siano coinvolti i figli.

Un problema importante è quello dell'ergastolo, a proposito del quale una discus-

sione potrà comunque essere fatta in sede di riforma del Codice penale. Un argomento a favore della eliminazione di questa pena di tutta una vita è quello per cui la carcerazione deve tendere alla educazione del reo, per inserirlo di nuovo nella società. Comunque, se l'ergastolo dovesse permanere, potremmo sempre modificare questo nostro regolamento per cercare una soluzione che consenta all'ergastolano un ipotetico riadattamento alla vita sociale: tanto più che la legge del 1967 prevede che l'ergastolano il quale abbia mantenuto buona condotta possa dopo ventiquattro anni essere rimesso in libertà.

BARDI. Desidero riferirmi alle affermazioni del senatore Salari per dichiarare che, a mio modesto parere, dovremmo superare la esigenza di acquisizione di nuove conoscenze, perchè vi è, nel mondo carcerario, una situazione di attesa che si è in questi ultimi tempi fatta più impellente e che non possiamo deludere. Basta leggere la relazione al disegno di legge per rendersi conto di come gli studi vi siano stati e le conoscenze si siano avute. Sono stati nominati commissioni e comitati vari, sono state fatte indagini: molte cose le conosciamo, insomma, e d'altra parte nulla vieta che, ove se ne presenti la necessità, si proceda allo approfondimento di una determinata questione in sede di discussione dei singoli articoli. Io penso che sia estremamente urgente che ci si accinga alla discussione e quindi all'approvazione dell'odierno disegno di legge. Deve essere, questa, una premessa indispensabile. Lo stesso programma di edilizia carceraria, per esempio, potrebbe subire un nuovo indirizzo, potrebbe avere nuove impostazioni a seguito dell'approvazione delle norme nuove che fissano criteri nuovi nell'interesse dei detenuti.

FINIZZI. Non aggiungerò molto a quello che i colleghi hanno già espresso. Il mio intervento ha soltanto lo scopo di esprimere il mio punto di vista, che collima con quello di coloro i quali sostengono essere indispensabile la più sollecita attuazione delle norme che stiamo esaminando.

Per quanto concerne i problemi dell'edilizia carceraria, per cui si afferma indispensabile, condizionante l'applicazione e l'efficacia di alcune norme, ritengo che noi abbiamo la possibilità di una di queste scelte: o sopprimere quelle norme che avrebbero soltanto un contenuto nominativo, per la consapevolezza che non possono trovare pratica attuazione data la mancanza del requisito indispensabile dell'avvenuta edificazione, oppure predisporre delle norme soltanto a carattere programmatico, anticipando cioè un qualcosa che sarà applicato soltanto a distanza di molti anni. Sicchè, su questo punto la mia conclusione è che si affretti l'esame e l'approvazione del disegno di legge.

Vi sono poi alcuni argomenti particolari sui quali desidero esprimere la mia opinione; per esempio, l'ergastolo.

Con l'ordinamento che andremo ad attuare, noi ci proponiamo di umanizzare il più possibile la vita del carcerato. È questa una esigenza ormai imprescindibile: il livello di vita generale ce l'impone. Però noi sappiamo pure che l'efficacia della pena è tanto maggiore quanto più è avvertita l'asprezza della pena stessa. Noi dovremo dunque conciliare questo aspetto con quello di un trattamento umano, consono ad una società civile.

Ora, non vorrei che, orientandoci verso l'abolizione dell'ergastolo, noi inculcassimo nell'opinione pubblica il convincimento che i reati si possono compiere non dico impunemente, ma con conseguenze non eccessivamente gravi. Intendiamoci, io sono contrarissimo all'ergastolo come alla pena di morte o alle lunghe carcerazioni, che giudico quanto mai inumane. Ritengo però che nel momento in cui ci si avvia ad attuare un ordinamento penitenziario che tende ad affievolire notevolmente la durezza della vita del carcerato (e questo lo giudico fondamentale), sarebbe oltremodo pericoloso introdurre una norma per l'abolizione dell'ergastolo, tanto più che esiste una legge speciale. Quella legge noi la potremmo anche rivedere e perfezionare, riducendo la durata della pena da 24 a 20, a 15 o a 12 anni. Ma l'opinione pubblica deve sapere che la pena può essere comminata anche a vita; deve sapere quali sono le conseguenze cui va incontro colui che com-

pie atti che sono esecrati dalla società. Sappiamo che ancora oggi perdura una certa corrente per il ripristino della pena di morte; sappiamo che in molti paesi civili si discute ancora se la pena di morte sia un elemento positivo o negativo. Io torno a dire: sono per una mitigazione della pena, ma una mitigazione nella sostanza e non come portata psicologica. Dal punto di vista psicologico, noi abbiamo tutto l'interesse a presentare l'espiazione come qualcosa di oltremodo gravoso, perchè solo così si conseguirà lo scopo di una esemplificazione, lo scopo di impedire che altri commettano reati.

Il collega Maris si è soffermato a considerare quale debba essere la portata dell'opera del giudice di sorveglianza, ed ha affermato che egli gradirebbe che il contenuto stesso della funzione di tale organo venisse confortato dalla garanzia insita proprio nell'esercizio del potere giurisdizionale (e non del potere amministrativo), non fosse altro che per l'introduzione di istituti che diano la certezza del rispetto del diritto che quell'esercizio comporta.

Ora, se non vado errato, mi è sembrato di capire che tutto questo dovrebbe investire la funzione del giudice di sorveglianza circa la valutazione del soggetto ai fini della concessione di tutte quelle agevolazioni — liberazione anticipata, liberazione condizionale, permessi e così via —, le quali, purtroppo, ritengo che abbiano soltanto un contenuto amministrativo: non possono avere un contenuto giurisdizionale, non possono cioè integrare l'applicazione del diritto in sede giurisdizionale. Si tratta di apprezzamenti, si tratta di amministrazione.

Io capisco la preoccupazione che turba la coscienza del collega Maris e la condivido, nel senso cioè che non sia solo un magistrato, un giudice di sorveglianza, il quale come uomo può anche sbagliare, ad esprimere valutazioni che possano essere non confacenti, trattandosi dell'esercizio di una facoltà che investe la libertà di un soggetto e la valutazione di tutto un comportamento in modo significativo. Perchè un cattivo esercizio, da parte del giudice, di questo potere di cui lo investiamo con la legge, indubbiamente sarebbe dannoso per tutti i carcerati e quin-

di non avrebbe effetti limitati soltanto al singolo soggetto che ne venisse colpito; e, comunque, anche per quel singolo soggetto non possiamo non avvertire una sensibilità, una esigenza che non abbia a verificarsi qualcosa di anormale.

Ma io, raccogliendo questa istanza morale che condivido pienamente, riterrei che se dovesse prevalere la mia tesi, cioè che non possiamo irrigidirci in una forma di tutela giurisdizionale, sarebbe opportuno che la valutazione del comportamento quotidiano del carcerato, per tema che si cada nell'errore o nell'arbitrio del singolo magistrato — il quale, diciamo francamente, attraverso la sua funzione giurisdizionale non fa che irrogare pene ed è portato a guardare l'uomo troppo dall'alto —, venisse demandata a più persone in maniera da impedire che l'errore sia facilmente commesso.

M A R I S. Io sono andato oltre; intendo ribaltare proprio tutta l'impostazione.

B A R D I. Il collega Maris domandava: chi deve decidere in questa materia? Il potere esecutivo oppure il giudice di sorveglianza?

F I N I Z Z I. Là dove vi sono dei diritti che scaturiscono per legge certamente vengono riconosciuti. Ai fini della concessione di tutte le agevolazioni che sono previste in questo ordinamento occorre una persona che valuti; ma questa valutazione non può che avere un contenuto esclusivamente amministrativo: non può essere qualcosa assoggettabile ad un giudizio giurisdizionale. Ammettiamo, quindi, che ci sia un comitato...

B A R D I. Attualmente c'è presso le carceri un comitato che può esprimere un parere; ma poi, deve decidere il Ministro oppure un giudice? Questo è il problema.

F I N I Z Z I. A mio avviso dovremmo valorizzare l'operato di questo comitato; se non esaminiamo questo problema particolare io credo che veniamo meno ai nostri compiti, trascurando quelle che sono le indicazioni. Pertanto, direi che il giudizio circa

il comportamento del carcerato, circa il grado dell'avvenuta riabilitazione, della capacità di reinserimento nella società, della capacità di intraprendere un determinato ciclo di studi o un determinato tipo di lavoro e così via, sia un aspetto fondamentale che dovremmo prendere in esame se veramente ci proponiamo di non fare qualcosa che sia solo formale, che prescinda dalla soggettività. Se vogliamo risolvere il problema dobbiamo avvicinarci all'uomo; e dico « all'uomo », non alla società, non all'uomo in generale. Dobbiamo fare qualcosa, cioè, per cui l'applicazione della decisione si adegui da soggetto a soggetto. Capisco che è un compito difficile il nostro; ma se vogliamo essere tra coloro che si pongono all'avanguardia non possiamo prescindere dal rispetto dell'uomo, intendendo questo, ripeto, come singolo e non come un numero della società.

Concludendo, sono d'accordo con coloro, i quali hanno sostenuto che una indagine conoscitiva non sia in questa circostanza molto opportuna, anche perchè si finirebbe sempre col vedere i fenomeni che ci interessano attraverso i paraocchi dell'ufficialità. Noi dovremmo cercare di giungere direttamente alla conoscenza dei fatti. Per esempio ho letto alcuni giorni fa che un carcerato che è stato liberato, ha conseguito il diploma di geometra ed ha scritto un volume sulla vita carceraria. Sarebbe opportuno che ognuno di noi leggesse questo volume ed io mi riprometto di farlo quanto prima.

Quindi, le nostre conoscenze non dovrebbero essere acquisite così come accade con le Commissioni ad alto livello, cioè attraverso le lenti che altri ci forniscono; proprio quegli « altri » che dovrebbero cadere sotto il nostro severo giudizio per la mancata introduzione di quelle norme la cui necessità è avvertita dagli interessati e che per amore di potere, per amore di strafare e per non essere controllati, i cosiddetti tutori non hanno voluto.

T R O P E A N O. Mi era sembrato che il discorso fosse stato avviato essenzialmente su alcuni aspetti metodologici dell'attività, che la Commissione deve svolgere per affrontare questo disegno di legge.

Il senatore Maris — se non erro — ha proposto di procedere all'esame degli articoli e nel contempo di dedicare alcune sedute ad udienze conoscitive, per essere informati direttamente sulla situazione attuale delle carceri italiane.

Il senatore Mannironi, intervenendo successivamente, ha voluto precisare che, se dovesse manifestarsi questa esigenza di procedere ad udienze conoscitive, sarebbe opportuno non fare un duplice lavoro, cioè esaminare preventivamente gli articoli del disegno di legge e poi rimmetterli in discussione dopo queste udienze.

Io ritengo che sia possibile trovare un temperamento tra le due esigenze, cioè che si possa andare avanti con l'esame delle norme e contemporaneamente tenere queste udienze conoscitive, a mio avviso utilissime. Infatti, ognuno di noi ha anche delle esperienze personali, ma quando a distanza di trent'anni, cioè da quando ha fatto la propria esperienza personale nelle carceri, viene ad apprendere che la situazione carceraria è rimasta quella di trent'anni fa, è chiaro che...

D E L L ' A N D R O, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. La situazione è cambiata!

T R O P E A N O. Onorevole Sottosegretario, esercito la professione di avvocato penalista e spesso accedo nelle carceri. Purtroppo ho avuto modo di constatare che la situazione non è affatto mutata da quando io stesso vi sono stato ospitato, o per lo meno non è mutata sostanzialmente. In moltissime carceri c'è ancora il « bugliolo »!

M A R I S. Anzi, la situazione si è aggravata maggiormente per l'alto grado di affollamento!

T R O P E A N O. Quando è stata posta qui l'esigenza di legare direttamente il problema della riforma penitenziaria a quella dell'edilizia carceraria, il rilievo è stato fatto giustamente, perchè non dobbiamo dimenticare che alle vecchie norme era adeguata anche tutta la strumentazione, a cominciare

dagli stabili, dai mezzi dei quali si dispone, sino alla preparazione professionale d'élite dei funzionari preposti alle carceri. Sarebbe errato da parte nostra non considerarli insieme, ritenere che una norma astratta — sia pure profondamente modificativa — possa essere innovatrice di tutto il sistema e di tutta l'organizzazione carceraria, senza che si trovi il modo di instaurare tempestivamente un processo di rinnovamento globale, anche della strumentazione carceraria. Ora è chiaro che con gli stabili dei quali attualmente si dispone, con le carceri attuali non c'è possibilità materiale di realizzare neanche quelle iniziative elementari che dovrebbero portarci ad avviare il processo di rinnovamento all'interno delle carceri.

Non parliamo poi di scuole professionali. Dove si potrebbero tenere: nella cella di un carcere?

Le mie non vogliono essere solo delle considerazioni astratte, perchè intendo concludere con una proposta concreta.

Cioè, se siamo d'accordo che il problema in fondo non può essere visto nella sua globalità, credo che possiamo andare avanti nell'esaminare queste norme e nell'approvarle. Proponiamoci, però, fin d'ora, di aggiungere a questo disegno di legge alcune norme attraverso le quali il Governo viene delegato, entro un certo termine, a realizzare determinate iniziative, cioè a portare il suo contributo indispensabile (edilizia carceraria, eccetera) per una concreta riforma carceraria. Altrimenti faremmo magari una buona legge, ma essa resterà astratta perchè le strutture non corrispondono alle esigenze che promanano da queste norme.

M A N N I R O N I, relatore. Per integrare la discussione che si è svolta, soprattutto in tema di edilizia carceraria, vorrei ricordare alcune norme che sono già in vigore e che anticipano un po' la risposta che potrà darci il rappresentante del Governo.

Nel bilancio corrente, già da noi approvato, esistono alcune voci abbastanza importanti che si riferiscono alla edilizia carceraria. Ad esempio, al capitolo 1170 sono stanziati un miliardo e mezzo da investire nelle industrie e negli istituti di prevenzione; al capi-

tolo 1171 sono stanziati 1 miliardo e 35 milioni da investire nelle bonifiche agrarie e nelle relative industrie delle case penali all'aperto. Un'altra legge molto importante — a mio avviso molto utile — riguarda il contributo ai comuni per le spese sostenute nelle carceri mandamentali. Si tratta di anticipazioni fatte per le quali nel bilancio corrente sono stati stanziati, al capitolo 1180, 800 milioni.

Per quanto riguarda l'edilizia carceraria vera e propria, esiste la legge 17 ottobre 1967, n. 964, che stabilisce, all'articolo 1, per la costruzione, il completamento e l'adattamento degli edifici destinati agli istituti di prevenzione e di pena, una spesa di sette miliardi di lire.

T R O P E A N O. Per le carceri mandamentali è richiesto il concorso dei comuni e degli enti locali nella misura del 20 per cento!

M A N N I R O N I, *relatore*. Per favorire il problema della edilizia carceraria fu emanata la legge 15 febbraio 1957, n. 26, per la quale — pur continuandosi a far conto sulla attività dei comuni — si prevede nel bilancio del Ministero uno stanziamento, successivamente aumentato con le leggi 18 febbraio 1963 n. 208, e 15 maggio 1967, n. 375, per la concessione di contributi straordinari ai comuni per la costruzione, l'ampliamento ed i restauri di edifici giudiziari mandamentali.

Noi parliamo invece di quelli statali per i quali, come vi dicevo, esiste questa legge del 1967 che ha stanziato la somma di lire 7 miliardi da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici in ragione di lire un miliardo nell'esercizio 1967 e due miliardi rispettivamente per gli esercizi 1968 e 1969. L'articolo 2 poi stabilisce che il programma dei lavori da attuare in applicazione di tale legge, nonchè l'ordine di precedenza debbono essere attuati con decreto del Ministro della giustizia di concerto con quello dei lavori pubblici. Ora mi risulta che questo decreto interministeriale è stato emanato con l'indicazione dell'ordine prioritario che deve essere seguito. Vorrei pregare pertanto l'onorevole Sottosegretario di volerce-

lo portare nella prossima seduta, perchè non sono riuscito a trovarlo nelle pubblicazioni ordinarie delle leggi.

Quindi una certa somma è già stata stanziata fino al 1970. Essa è molto modesta, come avete visto, per cui bisognerà, semmai, che il Ministero della giustizia prenda degli accordi con quello dei lavori pubblici e soprattutto con il Tesoro per vedere di incrementare questo stanziamento.

F I N I Z Z I. Il Senato deve varare il provvedimento sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, cioè su quello che vorremmo si attuasse nelle carceri, nonchè richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di risolvere il problema dell'edilizia carceraria, predisponendone ed attuandone il programma. Dopo di che l'opinione pubblica saprà a chi ascrivere le responsabilità.

D E L L ' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho ascoltato con grande interesse ed ammirazione — consentitemi di dirlo — questa discussione iniziale sulla metodologia del lavoro, ed è proprio a tale proposito che mi sembra doveroso dire qualcosa.

È chiaro che il Governo non ha nulla in contrario alla più ampia e vasta indagine possibile da condurre in relazione alla situazione delle carceri. Però ho il dovere di sollecitare questa Commissione, e per essa il Parlamento tutto, all'esame di questo disegno di legge (apportandovi delle modifiche, se necessarie) e alla sua approvazione finale. Tutti, infatti, sapete come l'opinione pubblica attenda — e non da oggi — una legge di riforma dell'ordinamento penitenziario. Personalmente, quando ero giovane, ho partecipato in qualità di professore di diritto penale a varie Commissioni per la riforma dell'ordinamento penitenziario; ora sono passati diversi anni, ma le cose a tale riguardo sono rimaste allo stesso punto.

Apprezzo, pertanto, le considerazioni del senatore Fenoaltea; ma sono del parere che sia indispensabile approvare sollecitamente il provvedimento, perchè in esso vi sono delle norme importantissime, che non sono soltanto programmatiche; molte di esse sono di immediata attuazione.

Aggiungo inoltre che, a mio avviso, è importante approvare al più presto questo provvedimento proprio per l'influenza che le leggi hanno sul costume, perchè ci si renda conto che quello dell'esecuzione della pena è un problema veramente complesso, per la cui risoluzione non sono certamente sufficienti nè le norme, nè l'edilizia carceraria, ma è necessario creare una mentalità diversa, nuova, che comprenda, finalmente, lo spirito dell'articolo 27 della Costituzione. Ma finchè il Parlamento non provvederà ad emanare questa legge nulla farà per contribuire a creare questa nuova mentalità, senza la quale ritengo che ogni attuazione di quelle norme costituzionali rimarrà vana.

Non dimentichiamo che ancora vige quel regolamento carcerario in base al quale i detenuti dovrebbero essere chiamati per numero. È vero che vi è stata una circolare del senatore Di Pietro, lodevolissima, che ha modificato le cose, stabilendo che i detenuti debbono essere chiamati per nome. Ma questa circolare è illegittima perchè non può modificare un regolamento approvato con legge. Di fronte a cose di questo genere, non è possibile ancora attendere altro tempo per varare una riforma dell'ordinamento penitenziario. Se andiamo ad esaminare la relazione che accompagnava la legge che approvò l'ordinamento oggi esistente, ci possiamo rendere conto della diversa mentalità che allora esisteva: nello stabilire che i detenuti dovessero essere chiamati con il numero, si specificava che questo doveva servire a deprimere, in un certo senso, la loro personalità.

Ora, di fronte a queste cose, mi domando come il Parlamento possa attendere anche un solo istante a modificare un siffatto ordinamento! *Ex adverso*, si pone il problema dell'edilizia carceraria. Io mi chiedo, però, se in sede di esame dei programmi per l'edilizia carceraria non ci dovremmo porre lo stesso problema metodologico, cioè domandarci come possiamo prospettare un programma di edilizia carceraria se non abbiamo una direttiva che ci dica cosa dobbiamo realizzare in queste carceri. A me pare che l'edilizia carceraria consegua alle direttive che devono essere date dalla legge. Il pro-

gramma, quindi, deve essere conseguente o, al più, contemporaneo; ma non è possibile attendere oltre.

F E N O A L T E A . Onorevole Sottosegretario, ho chiesto semplicemente un'informazione e niente altro!

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. D'accordo. Ma vorrei far rilevare che anche in ordine alla spesa non riusciremo mai a vincere, ad esempio, la resistenza degli altri Ministeri, se non avremo sollevato il problema e sensibilizzato tutti gli organi parlamentari che dovranno approvare il bilancio.

Anche da questo punto di vista quindi, a mio avviso, si appalesa la necessità di approvare urgentemente questo provvedimento, nel quale — come ho già detto — vi sono numerose norme che possono trovare immediata applicazione, come quella, ad esempio, relativa al tipo di vestiario che devono indossare gli imputati in attesa di giudizio, e via di seguito.

Ancora una volta devo dire di essere d'accordo con il senatore Bardi e mi riallaccio alle sue parole: è necessario non perdere neppure un minuto di più nella discussione sul metodo perchè occorre passare senz'altro all'esame del provvedimento. E sento un vero dovere morale nel dirvi questo. Sulle altre questioni sollevate parlerò ampiamente in seguito, se non interverrà il Ministro.

Per quanto riguarda l'istituto del giudice di sorveglianza, vorrei ricordare che non sappiamo ancora se abbia natura amministrativa o giurisdizionale. Noi abbiamo una scienza penalistica che è ancora assai indietro in ordine all'esecuzione. Tutto il diritto penale si risolve nel diritto penale sostanziale; al massimo, adesso, nel diritto processuale. Così che non sappiamo ancora se l'esecuzione abbia carattere amministrativo o giurisdizionale. Ora, molta parte della scienza dipende da noi legislatori, quindi occorre dare una direttiva precisa. Il momento della esecuzione è il più importante rispetto al diritto sostanziale e processuale. Perchè tante garanzie per il processuale, quando poi il condannato diventa « oggetto » dell'esecuzio-

ne, come ancora si legge in alcuni manuali? In quel momento non c'è più un uomo, ma solo l'oggetto dell'esecuzione: i soggetti dei rapporti giuridici sarebbero altri. Su questo punto la scienza non andrà avanti, secondo me, se non si procede ad una revisione immediatamente.

Io pregherei, quindi, di cominciare ad esaminare gli articoli del disegno di legge. Contemporaneamente si potranno fare tutte le indagini conoscitive che si riterranno necessarie in ordine alle singole questioni che sorgono durante l'esame stesso.

PRESIDENTE. Riassumendo i punti del dibattito, avendo ascoltato attentamente i colleghi che sono così utilmente intervenuti, innanzitutto mi pare si possa dire che siamo tutti d'accordo sulla urgenza del provvedimento. C'è un motivo sostanziale e di costume (a quest'ultimo accennava il rappresentante del Governo); e c'è un motivo psicologico (se la parola piace di più, possiamo dire un motivo politico), per cui Parlamento e Governo sono chiamati ad intervenire per placare un'attesa. La vita politica, come i colleghi sanno, è fatta anche di queste cose.

Per quanto riguarda, poi, le singole proposte e i dubbi che sono stati manifestati, vorrei innanzitutto far osservare al relatore che l'esigenza delle indagini conoscitive (e mi pare che il collega Maris abbia detto: non desidero stabilire un rapporto di preliminarità) non può che insorgere dall'esame dei singoli articoli. Chè se noi mettessimo in atto quello che proponeva il relatore, cioè facessimo precedere le indagini conoscitive all'esame del disegno di legge, correremmo il rischio di una esercitazione dilettesca, interessante senza dubbio, ma veramente al di fuori della realtà concreta della legge.

Per quanto concerne, inoltre, la maniera migliore e più utile di procedere, se non ci fosse da parte di ognuno di noi (io l'ho fatta anche come Presidente di Commissione alla Camera) una larga esperienza piuttosto negativa delle sottocommissioni, si potrebbe dire che questo sarebbe forse il caso tipico di una sottocommissione che prepari l'intelaiatura del disegno di legge da sottoporre

poi alla Commissione nel suo insieme. C'è però il pericolo che la sottocommissione valga solo a ritardare l'esame del provvedimento, perchè riunire la stessa sottocommissione è molto difficile, eccetera. Per cui si potrebbe, mano a mano, esaminare anche l'opportunità, se questo appare utile, di seguire lo stesso sistema che andiamo seguendo per la riforma del Codice penale. Ad un certo momento si potrebbe anche nominare una sottocommissione che segua, in certo senso, i lavori della Commissione nell'esame delle singole norme. La Sottocommissione, nominata per la riforma del Codice penale, come i colleghi sanno, ha un compito di raccordo, o meglio di rifacimento di articoli sui quali insorgano divergenze di opinioni in seno alla Commissione.

Circa, poi, la questione delle pene, specificamente quella dell'ergastolo, quindi dei rapporti tra ordinamento penitenziario e Codice penale, si potrebbero dire molte cose. Mi limiterei comunque ad osservare che non a caso esaminiamo contemporaneamente i disegni di legge che trattano le due materie. Ricordo che quando il collega Salari, così vigile in materia di ordinamento penitenziario, fece la proposta di sospendere addirittura l'esame della riforma del Codice penale per procedere all'esame dell'ordinamento penitenziario, si disse che non solo non c'era nessuna ragione per ritardare l'esame della riforma del Codice penale, ma semmai c'era un motivo inverso, perchè evidentemente potevano esservi punti di collegamento o di interferenza tra i due disegni di legge. A parte l'esistenza o meno di interferenze, sta di fatto che sia l'uno che l'altro provvedimento sono attualmente all'esame della Commissione.

Per quanto riguarda la materia dei minori, se noi dovessimo esaminare l'opportunità di dividere in due un disegno di legge, allora la discussione sarebbe un'altra. Ma noi siamo già davanti a due disegni di legge; non è dipeso da noi l'averli divisi. È inutile discutere se si è fatto bene o male. Non vedo, d'altronde, cosa bisognerebbe fare volendo seguire un'altra strada.

Circa il problema dell'edilizia carceraria, mi pare che la preoccupazione sia unanime. Il senatore Fenoaltea ha detto delle cose

estremamente giuste. In sua assenza, senza arrivare alle conclusioni alle quali egli è giunto, si è accennato anche a questo.

In proposito il rappresentante del Governo ha fatto osservazioni che mi sono parse pertinenti: da un lato l'impossibilità di attendere, come altri ha detto, la soluzione del problema dell'edilizia carceraria per il varo di questo disegno di legge; dall'altro, però, la possibilità, attraverso questo disegno di legge, di ottenere quello che necessariamente si deve ottenere per la sua attuazione.

Altrimenti, questo provvedimento di legge — per una sua parte — sarebbe privo di pratica attuazione e si presenterebbe addirittura un problema drammatico e certamente grave.

Con il dibattito di questa mattina, comunque, mi pare che la discussione generale possa ritenersi conclusa e che ogni ulteriore approfondimento possa essere rimandato all'esame dei singoli articoli anche se, data la natura del disegno di legge, risulta quanto mai difficile distinguere nettamente una discussione generale da quella sulle norme che lo compongono.

Gli onorevoli colleghi hanno dato un apporto prezioso alla odierna discussione, perchè quanto è stato detto è servito a chiarirci le idee ed a stabilire un punto di partenza per la metodologia da seguire.

Se non si fanno osservazioni, consideriamo dunque conclusa la discussione generale; pregherei i colleghi di far pervenire in tempo utile le proposte emendative che intendono apportare al provvedimento. Potremmo addirittura stabilire il termine di martedì prossimo per la presentazione degli emendamenti ai primi diciannove articoli che formano il primo titolo del disegno di legge.

M A R I S . Rimane recepito che, eventualmente, ci metteremo d'accordo per inframmezzare la discussione degli articoli con qualche udienza conoscitiva per sapere non solo come stanno le cose, ma per sentire dal Ministro di grazia e giustizia come potrebbero essere.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro formalmente chiusa la discussione generale sul disegno di legge; nella prossima seduta passeremo all'esame dei singoli articoli.

La seduta termina alle ore 13.