

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 4 FEBBRAIO 1970

(41^a seduta, in sede deliberante e redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione e approvazione con modificazioni:

« Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione » (864):

PRESIDENTE	Pag. 528, 533, 534
FENOALTEA	529, 533
FILETTI	530
GAVA, ministro di grazia e giustizia	528, 529 530, 531, 532, 533, 534
LUGNANO	529, 530
MARIS	530, 531
MONTINI, relatore	530
TROPEANO	531, 532

IN SEDE REDIGENTE

Seguito e rinvio della discussione:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE	534, 541, 542, 547, 548, 549
BUONAMANO, ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia	534, 535, 536, 537 538, 539, 540, 541, 542, 543, 545 546, 547, 548, 549

COPPOLA	Pag. 540
FENOALTEA	534, 535, 536, 549
FINIZZI	544, 545, 546
FOLLIERI, relatore	539, 545, 547
GAVA, ministro di grazia e giustizia	537, 538 539, 540, 542, 543, 544, 547
MARIS	548, 549
PETRONE	542, 548
TEDESCO Giglia	547
TERRACINI	537, 538, 539, 540, 542, 543, 544

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

Sono presenti i senatori: Carraro, Cassiani, Coppola, Falcucci Franca, Fenoaltea, Filetti, Finizzi, Follieri, Galante Garrone, Lisi, Lugnano, Maris, Montini, Petrone, Cerami, Salari, Tedesco Giglia, Terracini, Tropeano e Venturi Giovanni.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Leone è sostituito dal senatore Valsecchi Pasquale.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Gava.

Ai sensi dell'articolo 25-bis, del Regolamento, interviene il dottor Marcello Buonamano, ispettore generale del Ministero di gra-

zia e giustizia con incarico di ispettore distrettuale per il Lazio degli istituti di prevenzione e di pena per adulti.

V E N T U R I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge: « Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione » (864)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione ».

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, il provvedimento fu temporaneamente rinviato, in una precedente seduta, per dar modo al Governo di rispondere ad alcuni quesiti sorti durante la discussione attinenti in particolar modo ai motivi ispiratori del disegno di legge stesso.

G A V A , ministro di grazia e giustizia. Dagli appunti del sottosegretario Dell'Andro ho appreso che la Commissione desidera sapere quanti sono stati i magistrati giudicanti negli ultimi tre anni presso la Cassazione, quale è il numero delle sentenze emesse in questi ultimi tre anni, quanti sono i magistrati addetti al Massimario ed infine se effettivamente il secondo capoverso dell'articolo unico rappresenta un vantaggio per le promozioni a favore di coloro che risultano occupati presso la Cassazione.

Per quanto riguarda il numero dei magistrati di Cassazione presenti, debbo dire che nel 1966 erano presenti 45 presidenti di sezione, di cui 14 fuori ruolo, e 155 magistrati su 246 in organico; nel 1967 erano presenti 47 presidenti di sezione, di cui 14 fuori ruolo, e 205 magistrati su 246 in organico; nel

1968 erano presenti 45 presidenti di sezione, di cui 14 fuori ruolo, e 235 magistrati su 246 in organico. Il 1969 sembra che non abbia fatto registrare delle variazioni apprezzabili; la situazione degli applicati presso la Corte di cassazione è la seguente: posti in organico di magistrati di Corte d'appello 30, di cui attualmente occupati 27; magistrati di tribunale in organico 15, tutti e 15 occupati; i magistrati di Corte d'appello presso la Procura generale sono attualmente 10; quelli di tribunale sono pure 10 e gli occupati sono 9. Le ragioni per cui si chiede l'aumento dei magistrati di Corte d'appello e di quelli di tribunale applicati presso la Cassazione risiedono quasi esclusivamente nell'aumento degli affari e della trattazione delle cause che è intervenuto in questi ultimi anni, dal 1964 in poi e nell'aumento delle funzioni attribuite al Massimario in maniera speciale e che saranno aumentate a seguito degli studi che si vanno conducendo anche per la messa in funzione del Massimario elettronico, per il quale è previsto il richiamo in servizio di 10 magistrati che erano stati in precedenza applicati alla Corte di cassazione presso il Massimario di ruolo con semplice lettera del Ministro, vale a dire in maniera non perfettamente legale.

Si deve anche notare che le Sezioni di Corte di cassazione sono aumentate e specialmente in questi ultimi anni sono state aumentate la Sezione quinta e la Sezione sesta; di talchè sembra giustificato il numero di addetti al Massimario che si propone. Francamente debbo dire che ho dei dubbi sull'opportunità di aumentare il numero dei magistrati di Appello da 30 a 32, poichè mi sembra che tale organico possa essere sufficiente; viceversa sono pienamente convinto che la funzionalità dei ruoli del Massimario comporti l'aumento del numero da 15 a 22 e, per quanto riguarda la Procura generale, da 10 a 12.

Circa il numero delle sentenze pronunciate in questi ultimi tre anni, desidero informare che nel 1964 la Cassazione ha emesso 3.728 sentenze civili e 27.016 penali; nel 1965, 3.192 e 21.890; nel 1966, 3.740 e 27.026; nel 1967, 3.905 e 39.065; nel 1968, 5.140 e 28.198. In via approssimativa si può dire, pertanto, che

ogni magistrato della Cassazione stende in media 80 sentenze l'anno.

Per quanto riguarda l'osservazione fatta dal senatore Galante Garrone, se non sbaglio, circa la situazione di vantaggio ai fini della promozione che si verrebbe a dare a coloro che fossero applicati presso la Corte d'appello e la Procura generale, mi sembra che essa non abbia fondamento, specialmente dopo la legge Breganze; prima di questa, in effetti, la cosa poteva avere un significato. Voglio infatti ricordare che questa norma, che è riportata nel presente disegno di legge, è la stessa norma del 1966 e loro sanno che prima della legge Breganze si procedeva alla promozione dei magistrati di Corte d'appello attraverso concorso. La legge Breganze aboliva ogni scrutinio e la promozione avveniva soltanto per anzianità che non fosse unita a demerito. Per quanto riguarda poi la promozione dall'Appello alla Cassazione, anche qui l'esame per titoli è stato abolito per cui è difficile dire che così si crea una posizione di vantaggio per i magistrati che vengono applicati in questi uffici. Difatti il disegno di legge recita: « L'applicazione non è ammessa e, se già avvenuta, deve essere revocata, nei riguardi dei magistrati di tribunale che siano stati sottoposti con esito negativo al giudizio previsto dall'articolo 1 della legge 25 luglio 1966, n. 570 » (vale a dire il demerito tale da non far scattare la promozione sulla base dell'anzianità) « ai fini della nomina a magistrato di Corte d'appello, nonché nei riguardi dei magistrati di Corte d'appello che, nello scrutinio per la nomina a magistrato di Cassazione, siano stati dichiarati non idonei ». Non sembra che questa applicazione possa creare situazioni di vantaggio a favore di quei magistrati che fossero prescelti.

Desidero anche informare che il disegno di legge è stato, come era doveroso, esaminato dal Consiglio superiore della magistratura, che lo ha ritenuto rispondente alle effettive esigenze della Corte di cassazione.

C'è poi l'altra questione, relativa al distacco dagli uffici giudiziari periferici di magistrati che venissero destinati a questa applicazione; ma anche in questo caso debbo dire in primo luogo che, di fatto, già 10

magistrati erano distaccati con lettera del Ministro; volendo rientrare nella legalità, questo distacco è stato eliminato, portando il numero dei magistrati di tribunale da 15 a 22, ovvero aumentandolo di 7 unità, mentre quelli della Procura generale sono stati portati da 10 a 12 con un incremento che, in verità, io penso sia ancora insufficiente per l'aumentato numero delle pendenze giudiziarie; a questo proposito aggiungo che, personalmente, io sarei più favorevole a lasciare immutato il numero dei magistrati di Corte d'appello che a trasferire, eventualmente, questi magistrati presso il Massimario. Infine, per quanto riguarda le carenze che potrebbero determinarsi presso gli uffici periferici, il Consiglio superiore della magistratura, interpellato, ha detto che provvederà nel modo più opportuno, secondo i casi.

Non ho altre informazioni da dare: comunque resto a disposizione della Commissione per qualsiasi altra richiesta di chiarimento.

F E N O A L T E A . La diminuzione del personale dipende dall'istituzione del Massimario elettronico?

G A V A , ministro di grazia e giustizia. Questa installazione porterà ad una diminuzione in avvenire, ma mentre è in via di attuazione comporta un aumento di questi elementi distaccati proprio per l'installazione.

Il lavoro del Massimario, effettivamente, va sempre più aumentando per il numero maggiore di riviste che si pubblicano in questo campo, ma anche per quella lodevole iniziativa degli studi trimestrali, che dimostrano l'evoluzione dell'interpretazione legislativa rispetto agli studi più importanti del nostro diritto civile e penale.

L U G N A N O . Ma se si prevede che fra un certo tempo ci sarà una diminuzione di personale, perchè aumentarlo oggi? Se questa installazione elettronica comporterà una minore quantità di personale perchè votare oggi una legge che, invece, prevede un maggior numero di addetti?

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

41ª SEDUTA (4 febbraio 1970)

MONTINI, *relatore*. Le cose non stanno esattamente così; mi permetto di intervenire perchè in in questo settore ho una qualche esperienza. Il problema non è che ci sarà una diminuzione del personale, anzi, ci sarà un aumento...

LUGNANO. Ma il Ministro, or ora, ha detto proprio il contrario!

MONTINI, *relatore*. Il ministro Gava ha parlato di diminuzione del personale in avvenire, non di diminuzione in senso assoluto. Cioè aumento di personale ci sarà sempre, rispetto ad oggi, ma sarà minore di quanto sarebbe potuto avvenire in futuro se questa installazione elettronica non fosse stata introdotta. Sul momento, invece, l'aumento è inevitabile.

LUGNANO. Ma solo perchè è una situazione di emergenza!

MONTINI, *relatore*. No.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Prendiamo ad esempio le installazioni elettroniche della Banca d'Italia: queste riescono ad ottenere le notizie del movimento monetario di tutto il mondo in pochissimo tempo. Quando il Governatore della Banca d'Italia, dottor Carli, ci ha fatto visitare quelle installazioni ha parlato proprio di quanto si va ora dicendo: questa installazione comporta un aumento del personale immediatamente, con una previsione, in avvenire, di un relativo aumento di personale, anche se certamente inferiore a quello che si avrebbe qualora le installazioni elettroniche non fossero state impiantate.

LUGNANO. Rispondendo alla nostra obiezione in merito alla possibilità che il sistema possa servire ad agevolare la promozione di determinati elementi, il Ministro ha detto che tale motivo di preoccupazione non ha più ragione di esistere a seguito della approvazione della legge Breganze. D'accordo! Tale pericolo non potrebbe però continuare a sussistere per quanto riguarda i magistrati di Corte d'appello?

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Ho ricordato che questa norma esisteva, *mutatis mutandis*, anche nella precedente legge del 1956 e devo dire che fino ad oggi non ha dato luogo a rilievi di sorta, nonostante potesse effettivamente essere motivo di qualche preoccupazione, dato che le promozioni avvenivano in base a concorsi e scrutini sia per la Corte d'appello che in Cassazione. Ho anche detto che per quanto riguarda le promozioni da giudice di tribunale a consigliere d'appello non vi è alcun sospetto, poichè esse avvengono in base ad anzianità; anche per quanto riguarda le altre promozioni (le quali mi interessano molto meno, perchè se non si vuole addvenire a un aumento del numero dei consiglieri d'appello non ho nulla in contrario, anzi ritengo che il loro numero sia sufficiente dopo l'intervenuto allargamento degli organici) ritengo non vi sia il pericolo di creare delle condizioni più vantaggiose, poichè adesso le promozioni non avvengono più in base a titoli, con conseguente possibilità di una predisposizione addomesticata dei titoli stessi, ma in base ad esami.

FILETTI. Credo che si possa approvare il disegno di legge così come è stato presentato, dopo i più che sufficienti chiarimenti del Ministro.

MARIS. Vorrei fare una considerazione di carattere generale prima di entrare nel merito del provvedimento: almeno per quella che è la mia esperienza diretta — sette anni circa — noi non facciamo che continuare a mettere tante piccole pezze di colore a un ordinamento giudiziario unanimemente e chiaramente riconosciuto come non più adeguato ai tempi e storicamente superato. Il nostro atteggiamento nei confronti di un piccolo provvedimento come questo, a prescindere dal merito che esamineremo tra breve, non può quindi che essere di diffidenza e di perplessità. Non è possibile continuare in questo modo; non può non venire da parte nostra una nota di critica severa nei confronti di una situazione che non può ulteriormente essere tolle-

rata. È assolutamente necessario che il Parlamento sia investito dell'esame di una legge organica che affronti l'intera materia dell'ordinamento giudiziario.

Ciò premesso, noi ci rendiamo però conto che a un certo momento vi sono delle obiettive necessità da tener presenti. Dalla relazione e dai chiarimenti forniti oggi dal Ministro appare chiaro che, quanto meno, i magistrati di Cassazione non hanno bisogno di un rilevante aiuto per poter su altri scaricare il peso di ottanta sentenze all'anno, alcune delle quali saranno certamente ponderose e gravi, ma che per la maggior parte sono semplici paradigmi. Per fare ottanta sentenze all'anno, insomma, non occorrono aiuti. E allora, se è vero come è vero che l'aumento degli applicati come consiglieri di Corte d'appello sarebbe soltanto destinato a rimpolpare i collegi giudicanti...

G A V A, *ministro di grazia e giustizia*. Ho già precisato che io non sono convinto della necessità dell'aumento dei magistrati d'Appello; nella relazione è però detto chiaramente che è una funzione vicaria quella di essere applicati di Corte d'appello due volte al mese: tali magistrati potrebbero viceversa essere anch'essi applicati alla definizione e alla raccolta delle massime.

M A R I S. Non dobbiamo dimenticare che quando, nel 1956, si stabilì il rapporto fra consiglieri di Appello e applicati di tribunale c'era un ruolo di Cassazione inferiore all'attuale di oltre cento unità: oggi si è invece passati a un aumento di cento unità. Aumentiamo semmai gli applicati di tribunale, perchè è inutile prestare altri aiuti ai consiglieri di Corte di cassazione, che non mi pare ne abbiano bisogno; nè peraltro io penso che si possano più utilmente utilizzare i consiglieri di Corte d'appello presso il Massimario o l'Ufficio del ruolo, che non mantenendoli presso i tribunali.

T R O P E A N O. Abbiamo preso atto delle informazioni che ci ha dato stamani l'onorevole Ministro; però non possiamo non ribadire, accanto a quelle che sono state già mosse dal collega Maris, alcune del-

le osservazioni di fondo che avevamo già fatte quando esaminammo per la prima volta il provvedimento. Noi affermammo in quell'occasione che quello dell'applicazione non può essere considerato un istituto che abbia valore permanente. Non vi è dubbio che l'istituto, come tale, è sorto sotto la spinta di esigenze di carattere eccezionale ed urgente. Oggi, invece, ci troviamo a perpetuare tale istituto, rinnovando di volta in volta un provvedimento di carattere straordinario, senza prospettarci in modo concreto la necessità di arrivare a una definitiva sistemazione dell'organico, esigenza questa riconosciuta come indispensabile per le funzioni che questi magistrati devono assolvere.

Non possiamo inoltre non rilevare alcune discrasie che appaiono nel provvedimento in esame. Infatti il Ministro ci dice che, soprattutto per venire incontro ad una perplessità secondo la quale, in conseguenza dell'applicazione di questi magistrati, verrebbero a porsi in difficoltà determinati tribunali o Corti di appello, il Consiglio superiore della magistratura ha assicurato il suo intervento per rendere efficienti le funzioni delle Corti di appello e dei tribunali dai quali appunto verrebbe operato il distacco di magistrati. Orbene il Ministro afferma una cosa che è contraddetta dalla stessa norma di legge, la quale prevede espressamente che un numero di sedi pari a quello dei magistrati che vengono applicati debbono rimanere disponibili: si tratta cioè di sedi che restano praticamente vacanti, a disposizione di quei magistrati che vengono tolti dai loro posti per essere applicati. Ne consegue l'inevitabilità di un indebolimento dei collegi di questi tribunali e di queste Corti di appello; a meno di non ricorrere ad altre applicazioni di magistrati nell'ambito stesso delle Corti di appello per sopperire alle esigenze dei tribunali, e cioè a meno di non ricorrere ad un'anomalia per far fronte al funzionamento dell'Amministrazione della giustizia.

D'altra parte mi sembra che l'intervento del Consiglio superiore della magistratura, oltre che dalla norma che ci accingiamo ad approvare, verrebbe ad essere inibito

anche dalle norme sull'inamovibilità del magistrato.

Citavamo la volta scorsa l'esempio di alcuni tribunali in cui non è addirittura possibile addivenire alla costituzione del collegio giudicante stante l'assoluta insufficienza dell'organico. Per costituire a Crotone, per esempio, il collegio giudicante, si è dovuto ricorrere ad un vice-pretore!

Ora di fronte ad una situazione di questo genere continuare a persistere nell'approvazione di norme che accrescono le difficoltà obiettive e i disagi nei quali oggi si trovano alcuni nostri tribunali mi pare un metodo che non può essere da noi condiviso.

Ecco dunque gli elementi che ci avevano fatto esprimere una serie di perplessità; e questa mattina, soprattutto dopo che il Ministro ci ha fornito i dati sull'attività dei magistrati di Cassazione, sul numero delle sentenze civili e penali fatte, eccetera, anche se riteniamo che non siamo ancora al di là dei limiti delle possibilità che ciascun magistrato ha di produrre nel corso di un anno, dobbiamo dire che il lavoro ha una certa consistenza. Però, se questo ci pone dei problemi di ampliamento dell'organico, di sistemazione definitiva di tutta l'Amministrazione della giustizia, allora vediamo di risolvere la questione in modo diverso, vediamo di approntare e varare un'altra legge, che, una volta per sempre, ponga termine a questi provvedimenti di carattere eccezionale.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Desidero rispondere alle osservazioni di principio, fatte dal senatore Maris, alle quali si sono ricollegate, poi, quelle del senatore Tropeano.

L'istituto delle applicazioni presso la Corte di cassazione non è stato inventato oggi e neppure nel 1956; è un istituto assolutamente necessario per le operazioni dell'Ufficio del ruolo e del massimario e risale ormai ad antica data, cioè a quando si è costituita la Corte. Ed esso resterà anche quando noi avremo potuto approvare (come spero che si faccia quanto prima) il nuovo ordinamento giudiziario.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, sono d'accordo che ormai è ne-

cessario procedere a delle scelte. Ho detto varie volte sia alla Camera dei deputati che al Senato che attendevamo dai vari operatori del diritto delle indicazioni precise ed il più possibile univoche sulle riforme da introdursi; ma abbiamo dovuto constatare, purtroppo, che le voci sono quanto mai discordanti e lo diventano sempre di più, in maniera che ormai il potere politico — Parlamento e Governo — ha il dovere di fare le scelte necessarie.

A questo proposito desidero informare, o ricordare se fosse stato dimenticato, che in una discussione innanzi alla Commissione giustizia della Camera, proprio su proposta del Gruppo comunista, io ho assunto l'impegno di presentare entro il 31 marzo al Consiglio superiore della magistratura per il necessario parere il disegno di legge integrale sull'ordinamento giudiziario.

T R O P E A N O . Mi pare che il Consiglio superiore della magistratura abbia approntato delle proposte e le abbia fatte pervenire per quanto riguarda il reclutamento di magistrati.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Diversa è la posizione del disegno di legge per quanto riguarda il reclutamento, la nomina e la formazione di magistrati. Per questo schema di disegno di legge abbiamo da parecchio tempo inviato al Consiglio superiore della magistratura i risultati del nostro lavoro; il Consiglio ha espresso le sue osservazioni e noi abbiamo lo schema di disegno di legge già pronto; esso sarà opportunamente diramato dal Ministero ai vari membri del Consiglio dei ministri appena le condizioni lo consentiranno. Ma il disegno di legge relativo alla nomina e alla formazione dei magistrati è solo una parte (importantissima, ma sempre una parte) dell'ordinamento giudiziario. Viceversa, alla Camera, dopo aver chiarito la situazione relativa a questa parte del disegno di legge, ho assunto l'impegno di mandare entro il 31 marzo al Consiglio superiore della magistratura l'intero schema di disegno di legge riflettente l'ordinamento giudiziario.

Quindi sono sulla stessa linea ed è ormai una convinzione generale che bisogna

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

41ª SEDUTA (4 febbraio 1970)

assolutamente operare coraggiosamente ed avvedutamente. Vorrei però anche osservare che, qualunque sia l'ordinamento giudiziario, la parte degli organici non sarà mai una parte fissa; essa è destinata comunque a subire delle modificazioni in relazione alle esigenze, che si vanno via via sviluppando nella vita associata. Ecco perchè il portare da 15 a 22 o da 10 a 12 il numero dei magistrati addetti ad un determinato ufficio non pone il problema dell'ordinamento giudiziario; si tratta soltanto di una questione di organici, che naturalmente subiranno variazioni. L'ordinamento giudiziario difficilmente potrà stabilire norme fisse in relazione agli organici.

Per quanto riguarda l'altra osservazione fatta dal senatore Tropeano circa la difficoltà di scegliere dagli uffici periferici queste nuove persone, desidero fargli osservare che prima ne avevamo dieci di fatto, che sono rientrati nei loro ranghi nel 1964, e che adesso, in relazione alle aumentate funzioni — come prima ho spiegato — del Massimario, è assolutamente necessario provvedere a tale situazione di carenza. Il Consiglio superiore della magistratura si è fatto carico della questione accettando le nostre proposte. È chiaro che non si sceglieranno i giudici di un tribunale tipo quello di Crotone od altri medi tribunali, ma di quei tribunali in cui è possibile reperire questi magistrati da destinare alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte medesima. È certo che debbono essere lasciate le sedi vacanti, che non sono però quelle dalle quali vengono tratti questi magistrati; deve essere pronta e aperta una sede vacante, secondo il nostro ordinamento giudiziario, per i giudici che vengono temporaneamente distaccati.

Ciò detto, ritengo che non ci possano essere delle difficoltà vere per poter approvare il disegno di legge, modificando — come ho detto prima — la parte relativa ai magistrati di Corte d'appello, che io sopprimerei lasciando intatto il numero attuale.

F E N O A L T E A . Desidero porle un quesito signor Ministro.

Nessuno più di me è convinto della giusta aspettativa per il nuovo ordinamento giudi-

ziario; ma mi domando come si possa proporre un nuovo ordinamento giudiziario prima della riforma dei codici di rito.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Questa è stata una discussione che abbiamo affrontato alla Camera più volte, e la mia obiezione era molto vicina alla sua. È stato però osservato che l'ordinamento giudiziario può ugualmente essere varato.

F E N O A L T E A . Ma c'è la questione del giudice unico da risolvere!

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* È esatto; tale questione dovrà essere risolta o in sede di riforma della procedura o in sede di nuovo ordinamento giudiziario. Ora, per quanto riguarda la procedura penale, siamo, a quanto pare, abbastanza avanti; mentre la procedura civile presenta la grande difficoltà del giudice unico e della riduzione dei membri...

F E N O A L T E A . Vi è la questione del tribunale della famiglia e del giudice di pace.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* In merito alla riduzione dei membri di collegio di Cassazione e di Corte di appello si è d'accordo.

Per quanto riguarda il giudice unico in materia civile, sembra anche che le opinioni vadano convergendo su questa scelta.

Resta il grosso problema della materia penale, per cui non tutti sono d'accordo sul giudice unico dato il grandissimo bene della libertà che è in gioco in materia di giudizi penali.

Ad ogni modo sono tutti problemi che vedremo ed ai quali andrà connessa anche la riforma della procedura civile.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sul disegno di legge, di cui ho già dato lettura.

Ricordo che è stato presentato dal senatore Cerami un emendamento tendente a sostituire, nel primo comma, le parole: « non

superiore a 32 per la Corte e a 11 per la Procura generale », con le seguenti: « non superiore a 35 per la Corte e a 12 per la Procura generale ».

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Sono contrario a tale emendamento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Cerami.

(*Non è approvato*).

Sempre al primo comma dell'articolo unico è stato presentato dal senatore Follieri un emendamento tendente a sostituire le parole: « non superiore a 32 per la Corte e a 11 per la Procura generale » con le altre: « non superiore a 30 per la Corte e a 10 per la Procura generale ».

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Sono favorevole all'emendamento del senatore Follieri.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento del senatore Follieri.

(*È approvato*).

Metto ai voti il disegno di legge quale risulta con l'emendamento testè approvato.

(*È approvato*).

IN SEDE REDIGENTE

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario ».

A nome della Commissione ringrazio il dottor Buonamano, ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia con incarico di ispettore distrettuale per il Lazio degli istituti di prevenzione e di pena per adulti,

di aver accettato il nostro invito a voler partecipare alla seduta della Commissione giustizia del Senato.

La materia è quella che lei conosce benissimo: ascolterà delle domande che gli onorevoli colleghi porranno e che ovviamente si riferiscono all'argomento che in questo momento più ci interessa ai fini del provvedimento in esame: l'ordinamento penitenziario. Quindi tratteremo di alcuni punti in particolare: trattamento dei detenuti, mezzi di riabilitazione sociale, problemi del lavoro carcerario con tutte le implicazioni che tale materia comporta.

F E N O A L T E A . Signor Presidente, vorrei pregare il dottor Buonamano — che ringrazio di essere venuto tra noi — di volerci innanzitutto dire, in via approssimativa, le percentuali dei detenuti che lavorano.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Anzitutto mi corre l'obbligo di ringraziare la Commissione per aver voluto ascoltare la voce di chi vive da molti anni nelle trincee del penitenziarismo. Non credo di poter rispondere con molta precisione su alcuni dati, in quanto l'Amministrazione penitenziaria centrale non ha ancora organizzato un ufficio studi, ricerche e programmazione o, almeno, questo ufficio da pochissimo tempo ha iniziato i suoi lavori. Pertanto, i dati di cui potrò dare notizia si riferiscono ad un solo triennio, il 1964-1966, e quindi le percentuali potranno avere soltanto un carattere indicativo.

Nel corso di questo triennio gli occupati al lavoro in generale rappresentano circa il 43 per cento dei detenuti; il 29 per cento circa è disoccupato per mancanza di lavoro o altri motivi. Inoltre vorrei fornire questi altri dati: come è noto negli istituti penitenziari sono organizzati lavori a carattere industriale, artigianale e sono organizzati anche dei lavori particolari, i cosiddetti servizi domestici. Si tratta, in quest'ultimo caso, di attività lavorative, che io definirei attività di occupazione, cioè attività che presentano un solo vantaggio: quello di togliere dall'ozio

i detenuti. Si tratta di servizi di piantoni agli ammalati, di scopini, di cuccinieri, di portapacchi, di paglionai, di inservienti alla lavanderia e via dicendo. Per quanto riguarda, invece, i servizi di carattere industriale, organizzati sia dall'Amministrazione che per conto di ditte private che hanno appaltato la mano d'opera dei detenuti, la percentuale degli occupati in questo lavoro è, secondo i dati che ho potuto raccogliere, del 15 per cento circa sul totale delle presenze.

I detenuti occupati in lavori di carattere artigianale raggiungono il 29 per cento, mentre il 54 per cento è occupato in questi servizi — a mio giudizio semplicemente umilianti — che servono soltanto a togliere, ripeto, dall'ozio gli individui per 24 ore su 24.

F E N O A L T E A. Ciò che mi interessa — e credo che interessi anche i colleghi — è sapere non tanto con esattezza il numero dei detenuti che passano le loro ore in cella o che camminano nei corridoi, ma che sono addetti a lavoro produttivo.

B U O N A M A N O, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Come numero o come percentuale?

Gli occupati al lavoro sono il 44 per cento, di cui il 15 per cento addetti all'industria e il 29 per cento all'artigianato. Sono queste le percentuali che si riferiscono agli addetti al lavoro. Ho voluto precisare che gli inoccupati sono tali o per mancanza di lavoro o per un complesso di ragioni, che mi sembra di avere elencato: malattie, punizioni e via dicendo. A me sembra comunque rilevante il fatto che il 29 per cento dei detenuti, che potrebbero lavorare, siano disoccupati. Sebbene il regolamento si sia sempre premurato di porre l'Amministrazione penitenziaria nelle condizioni di assicurare il lavoro a tutti i detenuti, ciò in quarant'anni circa (dal 1932 cioè, anno in cui è stata emanata la legge tuttora in vigore) non è mai stato possibile. Le ragioni sono molteplici. L'Amministrazione, per esempio, si è sempre posta il quesito se organizzare lavori di tipo artigianale, oppure di tipo industriale. E poi: il lavoro carcerario deve essere strutturato e organizzato sul modello esterno?

È un fatto che il lavoro industriale occupa pochi detenuti, i quali debbono essere specializzati. Ed è molto difficile che siano ospiti degli istituti penitenziari soggetti già in possesso della specializzazione o in grado di acquisirla durante la permanenza negli istituti stessi. Sono stati fatti da parte dell'Amministrazione numerosi tentativi di organizzare corsi professionali, i quali però non hanno, a mio giudizio, sortito l'effetto desiderato, per un complesso di circostanze che forse in questo momento sarebbe troppo lungo elencare. L'esperienza mi ha suggerito comunque che è molto difficile organizzare degli autentici corsi di addestramento, di qualificazione o di specializzazione professionale. L'efficiente organizzazione di tali corsi si basa d'altra parte su due elementi: un soggiorno piuttosto prolungato del soggetto nell'istituto penitenziario e capacità e predisposizione del soggetto stesso all'attività professionale.

Se la Commissione ritiene che io possa esprimere qualche altro mio punto di vista, dirò che il problema del lavoro è veramente di difficile soluzione. Io ritengo che l'articolo 8, l'articolo 43 e gli altri articoli del disegno di legge n. 285 non risolvano nella sostanza tale problema. Il mio timore di esperto è che attraverso il disegno di legge in esame faremo delle affermazioni che io condivido e che l'opinione pubblica potrà condividere, ma che non di meno, ripeto, non porteranno a soluzione il problema, in quanto lasciano inalterati alcuni punti fondamentali. Il lavoro continua a rimanere per il condannato un obbligo penale, solamente un aspetto della pena. Il disegno di legge n. 285 ribadisce che il lavoro non deve essere affittivo, deve tendere a dare una capacità professionale al detenuto, deve far parte del programma rieducativo: ma il lavoro, per quanto riguarda i condannati, è sempre un obbligo di diritto penale, che corrisponde al diritto di punire da parte dello Stato. E questo non dovrebbe essere.

Desidererei che in sede di riforma penitenziaria si ponesse attenzione anche alla terminologia usata nel codice penale nei cui articoli 22, 23 e 25 è ancora scritto che la pena dell'ergastolo, la pena della reclusione e la pena dell'arresto « si scontano » con

l'obbligo del lavoro, oltre che con quello dell'isolamento notturno. Tale aspetto penalistico del lavoro rimane, nonostante le affermazioni in contrario del disegno di legge n. 285.

Per quanto riguarda gli internati, l'obbligo del lavoro non ha un carattere penale, pur tuttavia è sempre un obbligo, cosicché esiste fra lavoratore detenuto e Stato un rapporto che è di natura coatta. Ciò fa sì che il disegno di legge in esame ha necessità, ogni qual volta vuole estendere tutti gli aspetti della tutela del lavoro, di richiamarli espressamente, altrimenti tali aspetti della tutela (quelli assicurativi, per esempio) non hanno ingresso nelle carceri.

F E N O A L T E A . Lei sa meglio di me come viene ricompensato il lavoro carcerario. Il detenuto, una volta liberato, torna a casa e trova i mobili pignorati, stante il suo obbligo di rifondere allo Stato le spese di mantenimento. Schematicamente, a mio avviso, la soluzione ideale sarebbe la seguente: che il detenuto lavoratore percepisse quanto percepiscono i lavoratori liberi e col suo guadagno potesse rifondere le spese di mantenimento che lo Stato sostiene per lui. Io vorrei sapere da lei se questo obiettivo ideale può essere, se non raggiunto, almeno avvicinato.

R U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Io vorrei riferirmi questa volta non tanto alla mia esperienza quanto a ciò che è stato scritto e detto in Italia e all'estero, in particolare al 12° congresso dell'ONU nel 1960, che tra le altre cose ha approfondito questo problema. C'è stato in tale congresso un orientamento che è da me personalmente condiviso sulla base delle esperienze che vado vivendo fin dal 1938, secondo il quale a parità di lavoro deve corrispondere parità di remunerazione. Questo è il concetto che è affiorato nel citato congresso dell'ONU. Se un detenuto produce quanto produce un lavoratore libero dovrebbe avere la stessa retribuzione. Scelsi appositamente il termine « retribuzione » per evitare il bisticcio esistente tra i termini « mercede » e « remunerazione ».

Quindi, io sono del parere che bisogna tener presenti le tariffe sindacali nel determinare la retribuzione per il lavoro del carcerato. Questo deve essere remunerato, a mio giudizio, sulla base delle tariffe sindacali vigenti.

F E N O A L T E A . Ci si dice che applicando questi criteri si rischierebbe di mandare deserte le aste per il lavoro dei detenuti e quindi, in concreto, per dare al detenuto lavoratore una congrua mercede si finirebbe per non farlo lavorare affatto, giacché le ditte che normalmente concorrono a questi appalti non ne avrebbero più la convenienza. Vorrei sapere se lei è in grado di confermare o smentire queste affermazioni.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Le ditte che appaltano la mano d'opera dei detenuti sono poste nelle condizioni di non creare questi problemi da alcune disposizioni.

Da quanto mi risulta (i miei dati sono sempre opinabili perchè, come ho già detto, non abbiamo fonti sicure), le lavorazioni date in concessione a ditte private ammontano ad 84 e sono così ripartite: 31 di montaggio di apparecchiature elettriche, 8 di officina meccanica, 7 di falegnameria, 3 di montaggio di penne a sfera, 3 di minuterie metalliche, 10 di articoli sportivi, 4 di maglieria, ricamo e cucito, 2 di manufatti in cemento, 2 di cartotecnica e 14 varie. Queste notizie si riferiscono al 30 settembre 1969.

Le ditte concessionarie, poi, sono 47. Le lavorazioni sono 84,, ma le ditte concessionarie sono complessivamente 47. Queste debbono corrispondere all'Amministrazione carceraria una percentuale di utile ad esclusivo vantaggio della stessa Amministrazione e non dei detenuti. La misura di tale percentuale è pari al 100 per cento della mercede del detenuto lavoratore. Le ditte private concessionarie di mano d'opera dei detenuti debbono altresì corrispondere all'Amministrazione carceraria una quota di lire 500 giornaliere a titolo di rimborso per ciascun agente addetto alla sorveglianza dei detenuti che lavorano; debbono anche, o

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

dovrebbero, corrispondere ai detenuti lavoratori una colazione composta di 200 grammi di pane e di 50 grammi di formaggio, ma evidentemente il detenuto oggi non ha più bisogno di questo, giacchè il vitto carcerario è stato migliorato da qualche mese a questa parte.

Desidero anche sottolineare che il detenuto che lavora per una ditta privata finisce per percepire, cioè per veder segnato sul suo conto corrente, quanto percepisce un detenuto che lavora per conto dell'Amministrazione carceraria. Mi pare sia chiaro che tutto il resto non va al detenuto ma all'Erario. È lo Stato che riscuote, non il detenuto. Il detenuto che lavora per la ditta appaltante percepisce quanto percepisce un detenuto addetto ad una lavorazione organizzata dall'Amministrazione carceraria.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Un po' di più qualche volta: arriva fino alle 800 lire giornaliera. Il grave è che una quota pari alla sua mercede va all'Erario.

Non è che le ditte appaltanti sfruttino i detenuti che lavorano: esse offrono una remunerazione inferiore alle tariffe sindacali, perchè ritengono che il rendimento del detenuto sia minore e che inoltre ci sia maggiore sciupio di materie prime, data la situazione particolare in cui il soggetto che lavora si trova; tuttavia pagano in misura, se non pari a quella dei lavoratori liberi, abbastanza notevole. La parte maggiore, però, ripeto, va ai proventi carcerari, per cui io ho già chiesto al Ministero del tesoro di rinunciare a questi proventi.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Vorrei precisare che la mercede spettante ai detenuti e internati che lavorano per conto di ditte private che appaltano la mano d'opera dei carcerati, per quanto risulta da una circolare del Ministero emessa in data 1° dicembre 1968 dall'ufficio VI, è identica a quella che vien data ai detenuti che lavorano per conto della stessa Amministrazione carceraria. Per esempio, il capo d'arte che lavora per una ditta privata (sono pochissimi) percepisce 800 lire, cioè quanto perce-

pisce il capo d'arte che lavora per conto dell'Amministrazione carceraria; il sottocapo d'arte prende 620 lire, il lavoratore di prima categoria 580 lire, e così via, sia che si tratti di lavori per conto dell'Amministrazione carceraria sia che si tratti di lavori effettuati per le ditte private. C'è una differenza soltanto per gli addetti vari.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Questo non è proprio esatto; tant'è vero che tutti i detenuti chiedono di andare a lavorare a Padova.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Le mercedi sono identiche: basta consultare la documentazione contabile per constatarlo. Con molta probabilità, però, le ditte private vi aggiungono qualche cosa, a titolo di regalia, come incentivo.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di incentivi.

T E R R A C I N I . Ritornando sul tema che è già stato ampiamente trattato desidererei sapere di questo 43 per cento di detenuti che hanno un lavoro, industriale, artigianale e di servizi domestici...

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Non vi sono i servizi domestici.

T E R R A C I N I . Servizi domestici vuol dire servizi interni.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Ma questi sono aggiuntivi a quella percentuale del 43 per cento!

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Non è così, onorevole Ministro; il 43 per cento è comprensivo anche di quei servizi, secondo i dati del 1964, 1965 e 1966, che possono anche essere variati.

T E R R A C I N I . È stato detto che il 43 per cento dei detenuti ha un lavoro, il 29 per cento è in ozio per mancanza di lavoro

ed un altro 28 per cento per malattia, perchè inquisiti, puniti, eccetera. Quindi lavora il 43 per cento della popolazione carceraria, mentre il 57 per cento non lavora. Ora la domanda che io volevo porre è questa: quanti di quelli che lavorano sono definitivi, cioè sono nelle case penali, e quanti sono nelle carceri giudiziarie? Il che porta, correlativamente, un'altra domanda: di queste 84 lavorazioni quante si svolgono nelle carceri giudiziarie e quante nelle case penali?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Non posso rispondere alla sua domanda con dati precisi. Posso solo dire che molte delle lavorazioni appaltate sono organizzate nelle carceri giudiziarie, perchè la maggior parte delle lavorazioni appaltate consiste in attività che presentano modesto contenuto tecnologico e quindi consentono un apprendistato piuttosto rapido. Il che è molto utile in un carcere giudiziario dove la popolazione è fluttuante. A Padova, che invece è una casa penale, abbiamo lavorazioni di tipo industriale, le quali hanno un contenuto tecnologico che richiede una certa qualificazione ed una certa specializzazione. E questo è possibile realizzarlo solo in istituti penitenziari dove il detenuto, o perchè condannato a lunga pena o perchè internato, può avere il tempo necessario per un lungo apprendistato.

T E R R A C I N I . La risposta viene a suffragare una convinzione che avevo già. In definitiva, probabilmente possono lavorare più i giudicabili che i definitivi, dato che nelle carceri giudiziarie c'è tutta la popolazione dei giudicabili. Questo vuol dire che il lavoro come mezzo risocializzatore che dovrebbe rivolgersi essenzialmente ai definitivi, cioè alle persone giudicate e quindi riconosciute colpevoli, in realtà si rivolge piuttosto ai giudicabili, un'alta percentuale dei quali — come sappiamo dalle statistiche — viene poi assolta in sede di giudizio e che quindi, teoricamente, non ha bisogno di essere risocializzata, perchè non ha mai violato la legge sociale. Ritengo che

questo sia un punto da tener presente. Bisognerà fare in modo che i detenuti fruiscano del diritto al lavoro, ma non intendendo il lavoro nella forma odiosa di sistema di punizione (al riguardo sarà necessario cambiare tutta la relativa fraseologia nel testo del disegno di legge).

Esiste quindi una sperequazione: il lavoro, che il codice prevede come uno dei modi coi quali si persegue la finalità risocializzatrice della pena, è in realtà quasi inesistente per coloro che, essendo condannati, dovrebbero percorrere questo *iter* risocializzatore. Proprio per questo avevo chiesto se il maggior numero dei lavoratori è nelle carceri giudiziarie; e lo avevo chiesto anche per un altro motivo: perchè le carceri giudiziarie si trovano nelle grandi città dove è molto più agevole organizzare il lavoro, dove il mercato è vicino e immediato, dove la stessa ditta appaltatrice non ha da faticar troppo per metter su il proprio lavoro.

Ora tutti devono avere la possibilità di lavorare, ma in particolar modo i definitivi.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Se mi consente, onorevole senatore, potrei forse apportare una piccola correzione a quanto da lei affermato: si tratta di una correzione che va un po' a vantaggio delle case penali. Sempre che questi dati siano precisi (li ho raccolti alla data 30 settembre 1969 e quindi si differenziano un po' dagli altri), mi risulta che i detenuti che lavorano nelle carceri giudiziarie sono complessivamente 7.087 e i detenuti che lavorano in altri istituti, diversi dalle carceri giudiziarie, sono 9.114. Quindi avremmo 16.201 detenuti che lavorano e nelle carceri giudiziarie e in istituti diversi dalle carceri giudiziarie.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Negli altri istituti sono comprese le case di lavoro e le colonie agricole per internati e condannati.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. È esatto;

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

teniamo sempre presente che questi dati si riferiscono anche ai servizi domestici.

TERRACINI. È proprio quello che volevo dire prima, cioè che negli stabilimenti penali tra questi 8.114 detenuti che lavorano ci sono anche tutti gli addetti ai lavori domestici.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Ci deve essere un errore a questo riguardo.

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. I dati da me citati, onorevole Ministro, mi sembrano precisi e mi pare che coincidano con quelli dati dal consigliere Di Gennaro nella precedente seduta.

FOLLIERI, *relatore*. Mi pare, invece, che non coincidano.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. I dati da lei citati riguardano lavori non domestici.

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. I dati da me esposti risalgono al 30 settembre 1969 e quindi non mi riferisco più al triennio sul quale si basavano i precedenti dati. Ora, a quella data i detenuti ed internati presenti negli istituti di prevenzione e di pena erano 32.432 così divisi: 19.212 nelle carceri giudiziarie; 13.220 negli altri istituti, cioè case di reclusione, colonie agricole, eccetera. Di questi 32.432 detenuti, 16.200 lavorano sia nei servizi industriali, sia nelle attività artigianali, sia nei servizi domestici (secondo una percentuale che ripete pressappoco quello che ho prima esposto e che si riferisce al triennio passato; vi saranno leggere modifiche, ma all'incirca le proporzioni sono le medesime) detenuti 16.200.

Di questi 7.087 sono occupati in varie attività lavorative nelle carceri giudiziarie. Si tratta di condannati o in attesa di giudizio.

FOLLIERI, *relatore*. Sulla base di quali elementi dice questo?

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Sulla base di elementi statistici risultanti dalla somma dei detenuti ospitati nelle carceri giudiziarie, sia come imputati e sia come condannati, giacchè abbiamo condannati che scontano piccole pene anche nelle carceri giudiziarie (si tratta di brevi pene residuali). I condannati a lunghe pene costituiscono un po' la spina dorsale delle lavorazioni di tipo industriale organizzate nelle carceri giudiziarie. Tra essi ci sono anche degli internati, perchè talvolta qualche internato rimane per qualche tempo nel carcere giudiziario.

Negli altri istituti invece, dove si sconta una pena detentiva o si attua una misura di sicurezza detentiva (qualche volta ci sono anche degli imputati, cioè degli appellanti, che tuttavia vengono assegnati agli istituti di esecuzione penitenziaria) abbiamo la cifra di 9.114 detenuti lavoranti (ho detto a bella posta « detenuti lavoranti » e non « detenuti lavoratori »). Questi sono, in un certo senso, dati ufficiali, perchè li ho raccolti al Ministero.

TERRACINI. Nelle case di lavoro e di attuazione delle misure di sicurezza, quante sono le lavorazioni esistenti? Tenga presente che non intendo riferirmi ai cosiddetti servizi domestici.

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. In proposito non ho dati precisi. Però dall'esperienza che ho potuto fare debbo dire che le case di lavoro non sempre sono effettivamente tali.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Per la verità, ci sono alcuni istituti di pena che fanno onore da questo punto di vista e altri no. A Bellaria, per esempio, c'è una casa di lavoro che funziona bene.

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. A Bellaria non c'è uno stabilimento per misure di sicurezza, ma una casa penale.

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

TERRACINI. Io vorrei sapere appunto quanti e quali sono gli stabilimenti penali dove si fanno lavorazioni industriali. Sappiamo di quelli di Padova, di Alessandria e di Firenze; e nell'Italia meridionale?

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Nell'Italia meridionale ci sono delle deficienze.

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Io ho dei dati su una casa di lavoro per l'attuazione di misure di sicurezza che si trova nel Lazio, precisamente a Soriano del Cimino dove il lavoro non è ancora organizzato. Personalmente mi sto adoperando per organizzare alcune attività lavorative che possano consentire agli internati un apprendimento professionale, che in qualche maniera possa essere utile per il loro inserimento sociale. Attualmente presso la casa di lavoro di Soriano del Cimino c'è una lavorazione di calzoleria ancora di tipo artigianale: io ho rappresentato al Ministero l'esigenza che perlomeno, questa lavorazione diventi di tipo industriale. Come ho già detto, il lavoro in questa casa non è organizzato e bisognerà provvedervi ma, evidentemente, ci sono altre case di lavoro dove, ugualmente, il lavoro non è organizzato.

Però — e qui mi permetto di esprimere un punto di vista piuttosto personale, riguardante appunto la riforma penitenziaria — c'è nel disegno di legge n. 285 un articolo che dovrebbe trovare uno spazio un po' più ampio, perchè secondo me ha qualcosa di buono. Cioè, noi per tradizione riteniamo che sia utile alla società riunire i cosiddetti soggetti pericolosi socialmente, al termine dell'esecuzione di una pena detentiva, in un unico edificio. Ma ciò significa anzitutto allontanarli dalle regioni dove hanno determinati rapporti, oltre che di tipo delinquenziale, anche di tipo affettivo; in secondo luogo, riunirli in un unico edificio alla vigilia della liberazione, che ognuno di essi attende con molta ansia, significa a mio giudizio, in un certo senso, mettere insieme individui che non so fino a qual punto sono stati destinatari di un trattamen-

to rieducativo nelle case di reclusione; sicchè, in pratica, ciò finisce col facilitare l'organizzazione di altre attività criminali, una volta che quei detenuti vengano dimessi dalla casa di lavoro. Io non ho statistiche sulle case di lavoro, però posseggo i dati relativi a quella di Soriano del Cimino.

COPPOLA. Perchè solo quelli che si riferiscono alla casa di lavoro di Soriano del Cimino?

BONAMANO, *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Perchè nel Lazio esiste soltanto quella, ma credo che i dati che si riferiscono ad essa siano indicativi. Su 230 internati dimessi negli anni 1968 e 1969, 66 non sono rientrati. Il 34 per cento degli internati erano del Lazio e non sono rientrati.

In altri termini, se si chiede ad un internato nella casa di lavoro di Soriano del Cimino quanto tempo egli crede di stare lì, risponde: diciotto mesi. Questo perchè è molto difficile che il magistrato di sorveglianza, che dovrebbe essere veramente il *deus ex machina* del processo di sicurezza successivo, non dia dopo diciotto mesi di apparente buona condotta penitenziaria (e io ho visti i detenuti gareggiare fra di loro per fare in modo che i loro compagni, che per ragioni di personalità o di carattere non riuscirebbero a stare diciotto mesi senza compiere mancanze disciplinari, riescono a mantenere un contegno adeguato) la cosiddetta licenza di esperimento, dopo la quale c'è la libertà. Infatti — lo dico con molta franchezza — si valuta l'adattamento del soggetto alle regole della casa di lavoro per la concessione della licenza di esperimento.

Quindi, organizzare il lavoro in una casa di lavoro dove esiste l'ansia di uscire legalmente dall'istituto (basta comportarsi bene per diciotto mesi, come norma), è difficile perchè, anche se l'Amministrazione carceraria vi organizzasse una succursale della Fiat o qualcosa del genere, tanto per indicare una struttura di tipo industriale, in diciotto mesi evidentemente non si potrebbero assolutamente preparare dei lavoratori

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

utili alla società, nella quale i detenuti dopo tale breve periodo vengono immessi.

Quindi io ritengo che quando questa Commissione esaminerà quella disposizione del disegno di legge, in cui è detto che si consente all'Amministrazione di lasciare nella casa di reclusione, dove si trova, l'internato che dovrebbe abbandonare la casa stessa per riunirsi in questa università del crimine che è appunto oggi la casa di lavoro (io la chiamo così, perchè a tutto si pensa meno che al reinserimento nella società: si pensa a non incorrere nei rigori della legge, non ad altre tecniche delinquenziali), se si riuscisse, dicevo, a lasciare l'internato nella casa di reclusione, dove è in atto un autentico trattamento rieducativo, allora penso che, con molta probabilità, noi potremmo avere un soggetto che, in qualche maniera, viene dimesso con la possibilità di abbandonare, almeno sul piano utilitaristico, la carriera criminale per intraprendere quella di lavoratore.

P R E S I D E N T E . Dopo aver rinnovato i nostri ringraziamenti al dottor Buonamano, vorrei pregarlo — e credo di essere in perfetta ortodossia — di fornirci le notizie che lui con la sua vasta esperienza in questo campo può darci, senza peraltro arrivare a dei suggerimenti relativi a modifiche della norma del disegno di legge.

Per quanto riguarda, poi, un'altra questione, non posso lasciar passare sotto silenzio un'affermazione più volte ripetuta dal dottor Buonamano e cioè che spessissimo le cifre statistiche sono « opinabili ».

A tale proposito vorrei chiedergli: lei ha attinto da poco tempo le notizie statistiche e dove le ha attinte? Perchè da tanti anni, come lei ben sa, il Ministero di grazia e giustizia, come tutti gli altri enti statali, ha demandato completamente tale materia all'Istituto centrale di statistica. Ora questi dati sono stati trasmessi dall'ISTAT, oppure li ha attinti lei da qualche altra fonte? Perchè siamo in un campo dove non si può non essere precisi: ed è opportuno, pertanto, richiamare l'attenzione della Commissione su questo punto, in quanto proprio da esso potremo trarre utili elementi di appro-

fondimento per il fine che vogliamo raggiungere; tanto più — lei lo capirà benissimo — quando si parla di percentuali; queste — specie in certi casi — non possono davvero essere opinabili, nè tanto meno approssimative. Lei, giustamente, ha richiamato l'attenzione della Commissione sulla necessità di approfondire alcuni punti, e gliene siamo sinceramente grati, ma queste cifre da lei portate in tanto hanno valore in quanto siano sicure.

Ora vorrei fare due domande. Un'industria carceraria è rappresentata, ovviamente, da officine. Alcune di queste sono gestite direttamente dall'Amministrazione carceraria ed altre, invece, sono gestite da appaltatori privati. È ovvio che nelle officine gestite direttamente dall'Amministrazione penitenziaria si cerchi di perseguire il principio della pena, intesa come rieducazione del condannato; è altrettanto ovvio, però, che nelle officine gestite da privati tale principio può non coincidere. Può dirci qualcosa sulla differenza tra le due valutazioni? Può portare questa differente finalità a conseguenze degne di nota? Inoltre, visto che lei ha parlato delle case di lavoro, che cosa può dirci in merito al lavoro agricolo? Infatti le case di lavoro agricolo hanno notevole importanza specie se riferite alla popolazione carceraria di origine non urbana. Ha una larga applicazione il lavoro agricolo? Ha un'applicazione rapportata alle finalità che si intende raggiungere?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia.* Forse non ho ben capito la prima parte della domanda.

P R E S I D E N T E . La domanda è questa: esistono officine gestite dall'Amministrazione penitenziaria e per queste non ho niente da dire. Ve ne sono poi altre che sono in appalto a privati; quindi si tratta di due gestioni diverse: le finalità che si intende perseguire nelle due gestioni sono le stesse? E se la gestione privata non ha presente questo fine, quale conseguenza ne deriva?

TERRACINI. Ma il privato non ha il dovere di aver presente quel fine!

PRESIDENTE. Appunto per questo ho fatto la domanda! Se non ha quel dovere, come fa a perseguire quel fine?

TERRACINI. Ma in qual maniera può manifestare la sua volontà il privato? Forse aumentando i salari?

PRESIDENTE. La mia domanda, senatore Terracini, è coerente proprio con quello che lei dice in questo momento; cioè quali conseguenze si verificano — agli effetti della finalità del lavoro — in seguito a questa diversa valutazione? Che cosa avviene in concreto?

GAVA, ministro di grazia e giustizia. Per esempio una certa utilità, ai fini della rieducazione del condannato, si nota nelle officine gestite da privati quando, scontata la pena, l'ex detenuto può trovare lavoro, se ha raggiunto un buon livello tecnico, proprio in quell'officina.

PRESIDENTE. Insomma, questa differenza si nota?

TERRACINI. Ma in qual maniera si nota? Qual è la differenza che si coglie? Che sia *in re ipsa* non c'è dubbio, perchè sono due cose diverse, ma come si coglie questa differenza io non riesco a capirlo!

PETRONI. Si potrebbe chiarire in questo senso: se il lavoratore non rende, come lo si costringe a lavorare perchè renda?

PRESIDENTE. Questa è un'altra cosa: io non parlo di lavoro coatto! La mia domanda non è inutile, onorevoli colleghi: si tratta di un argomento sul quale si dibatte da non so quanti decenni, forse da sempre; quindi, visto che stiamo affrontando una legge per il riordinamento penitenziario, perchè non dobbiamo approfondire questo punto della differenza tra le due gestioni; se questa esiste, come può essere denunciata?

BONAMANO, ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia. Per quanto riguarda i dati statistici, ho già precisato che il primo gruppo di tali dati si riferisce alle notizie che ho raccolto dagli annuari di statistica degli anni 1964-65-66. Potrei avere errato nella loro elaborazione, dovendola fare in funzione di questa esposizione, ma si tratterebbe di un errore aritmetico. Gli ultimi dati che ho fornito sono stati invece attinti direttamente al Ministero di grazia e giustizia. Ho precisato altresì che non esiste un ufficio di statistica, per cui i dati sono stati da me raccolti domandando e prendendo nota di ciò che mi veniva riferito: l'attendibilità quindi in un certo senso c'è; quanto all'opinabilità, essa è il riflesso dell'interpretazione di questi dati e della possibilità che io abbia commesso qualche errore, più che altro, ripeto, di carattere aritmetico.

Per quanto riguarda la seconda domanda, vorrei rispondere con tutta sincerità. Ho notato che alcuni stabilimenti — mi riferisco alla mia esperienza — organizzano il lavoro e stabiliscono anche un certo rapporto umano con i condannati. Dirò di più: posso precisare che qualche ditta ha persino assunto degli elementi che avevano reso durante il soggiorno detentivo. Certo, non posso assicurare che questo sia il comportamento della totalità delle ditte.

Il mio punto di vista personale è comunque il seguente: io penso che sarebbe cosa saggia e giusta che il lavoro venisse organizzato soltanto dall'Amministrazione penitenziaria, così come avviene nel Belgio. Dico questo pur rendendomi conto che è estremamente difficile che l'Amministrazione penitenziaria possa strutturare le proprie lavorazioni a tipo industriale secondo il modulo organizzativo delle industrie esterne.

GAVA, ministro di grazia e giustizia. In proposito vi sono degli studi in corso, ma le difficoltà sono enormi.

BONAMANO, ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia. Per quanto attiene alle colonie agricole, sono stato ispettore per un anno in Sardegna, di cui

conosco gli stabilimenti all'aperto, e ho notato che le strutture in un certo senso sono valide. Ho anche notato però che sono pochi i detenuti che scelgono la colonia soltanto per l'apprendimento del lavoro agricolo; la scelta è invece fatta, pressochè normalmente, in senso utilitaristico: si sceglie cioè un soggiorno in un istituto in cui esiste un regime piuttosto libero.

Comunque sia, l'Amministrazione penitenziaria non dispone di dati precisi per sapere quanti dei detenuti dimessi dalle case di reclusione o dagli stabilimenti di adattamento sociale si siano inseriti nel mondo esterno del lavoro. Io ritengo che il lavoro carcerario debba, come ho avuto modo di sottolineare in un recente congresso, integrarsi nella produttività nazionale. Soltanto così il lavoro diviene effettivamente pedagogico: il detenuto si sente un lavoratore che è privo, sì, della libertà, ma che nondimeno partecipa alla produttività nazionale.

T E R R A C I N I . Il nostro codice prevede l'obbligo del lavoro per il detenuto e quello del pagamento delle spese di mantenimento. Io avevo sempre pensato che ci fosse una stretta correlazione fra le due disposizioni, che cioè intanto l'Erario può richiedere le spese di mantenimento in quanto fornisce al condannato la possibilità di guadagnare attraverso il proprio lavoro: chè altrimenti la pena si applica alla famiglia e non al condannato. Non ritiene, dottor Buonamano, che questa considerazione abbia una certa influenza psicologica sul condannato, il quale sa che sia lavorando (e guadagnando pochissimo), sia rimanendo inattivo, quando sarà liberato sarà comunque perseguito dall'imposizione di pagamento? Non ritiene pertanto che sia opportuno che nel codice riformato (quando lo sarà) o anche nella stessa legge penitenziaria venga stabilita una correlazione per cui il dovere del rimborso delle spese di mantenimento sia condizionato all'osservanza da parte dello Stato della possibilità di far lavorare il detenuto?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia.* Vi sono due articoli del codice penale, il 145 e il

213, che riguardano rispettivamente i condannati e gli internati. L'articolo 145 prevede la corresponsione al condannato addetto al lavoro di una remunerazione che gli consenta di soddisfare tre ordini di debiti: l'eventuale risarcimento del danno alla vittima del reato, le spese di mantenimento in carcere e le spese processuali.

Questo sta ad indicare che se fosse stato applicato nell'arco di questi 40 anni (dal 1931 al 1970) l'articolo 145 evidentemente la Commissione interministeriale di cui alla legge del 1932 avrebbe dovuto elevare la remunerazione a un tale livello da consentire al detenuto non soltanto di sovvenzionare la famiglia, di integrare il vitto e di fare acquisti, ma anche di soddisfare ai tre ordini di debiti di cui ho parlato.

L'onorevole Ministro sa che esiste un articolo 57 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ripetuto nell'ordinamento penitenziario all'articolo 237, se ricordo bene; e questi due articoli prevedono che il Ministro guardasigilli, gradualmente, con proprio decreto, istituito per istituto, poteva rendere operante l'articolo 145 per i condannati ed il corrispondente articolo 213 per gli internati. Ad un certo momento, cioè, egli avrebbe potuto dire: per Padova scattano sia l'articolo 145, sia il 213. Evidentemente bisogna porre i condannati e gli internati in condizione di avere una mercede così alta da consentire questi rimborsi. Tutto ciò fino adesso non è stato mai fatto; cioè gli articoli 145 e 213 (che sono richiamati dal disegno di legge n. 285, il che significa che si ritengono ancora in vigore, mentre non è richiamato l'articolo 74) fino a questo momento sono rimasti inoperanti.

Quindi la legislazione penale e penitenziaria del 1931, a mio giudizio, già prevedeva la possibilità di consentire un livello tale di mercede (anche se non si faceva alcun raffronto con le tariffe sindacali) da permettere al condannato di pagare le spese di mantenimento durante la carcerazione e non dopo la scarcerazione.

G A V A , *ministro di grazia e giustizia.* Desidererei dare qualche chiarimento sull'articolo 145, perchè mi sembra che tale ar-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

ticolo, nonchè l'altro citato dal dottor Buonamano, non corrispondano esattamente al pensiero ed alla proposta che è stata qui formulata dal senatore Terracini. Questi desidera una correlazione stretta fra lavoro e pagamento del mantenimento, delle spese processuali, eventualmente del risarcimento dei danni, eccetera; ed un obbligo, quindi, dello Stato a predisporre il lavoro perchè il condannato possa soddisfare le spese di mantenimento. Ora l'articolo 145 non prevede questo obbligo del lavoro; prevede che, qualora il detenuto lavori, sulla sua remunerazione si possono trattenere determinate somme con una certa graduatoria. L'articolo 145 non dice affatto che la remunerazione del lavoratore debba essere così concepita, considerata e commisurata da poter pagare il risarcimento dei danni, che il più delle volte non sappiamo a quanto ammontino (possono ammontare anche a centinaia di milioni), le spese processuali e quelle del proprio mantenimento.

Ho voluto fare questa precisazione perchè mi pare che il pensiero del senatore Terracini sia diverso da quello che è contenuto nella formulazione dell'articolo 145.

TERRACINI. È certo che il codice vuole che il condannato paghi le spese di mantenimento e vuole che esso lavori. Poi vi sono altre norme le quali corrispondono in parte a quest'impostazione; però i primi due principi sono chiaramente espressi ed è qui che occorre fare la correlazione.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Ed è appunto in virtù di questa correlazione (che è logica e dovrebbe segnare una certa politica) che ho fatto la proposta al Ministero del lavoro che, fino a quando il lavoratore non potrà essere ammesso a lavorare in condizione di guadagnare normalmente, bisogna che il Tesoro rinunci a quei proventi, che viceversa vanno nelle casse dello Stato. Ancora non ho ricevuto la risposta; comunque io sono dell'avviso che o lo Stato procura al detenuto un lavoro tale per cui possa mantenersi, oppure esso deve necessariamente rinunciare ai proventi.

TERRACINI. A mio avviso lo Stato dovrebbe comunque rinunciare ai proventi, perchè altrimenti siamo nel caso tipico del lavoro schiavistico. Cioè io sostengo che l'appaltatore dovrebbe versare il cento per cento della remunerazione ai detenuti; e questo anche senza il parere del Ministero del tesoro.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Sono d'accordo; io ho fatto la proposta perchè, purtroppo, non possiamo deciderlo autonomamente. Ad ogni modo quest'abolizione è allo studio.

TERRACINI. Non è una cosa disposta per legge.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Sì, è disposta per legge, cioè è previsto dal bilancio ed il bilancio è legge.

TERRACINI. Nel bilancio non si possono apportare modifiche che comportino diminuzione di entrata quando sono disposte per legge e non per regolamento.

GAVA, *ministro di grazia e giustizia*. Ma il provento per il mantenimento è disposto per legge perchè l'articolo 145 e gli altri articoli prescrivono che il detenuto deve mantenersi.

TERRACINI. Comunque la questione è posta.

FINIZZI. Vorrei sapere qualcosa dall'ispettore Buonamano circa la finalità che la legge va a stabilire, quella cioè di remunerare il detenuto lavoratore sulla base delle tariffe sindacali. Non è che io sollevi — dico questo a chiarimento degli onorevoli colleghi — alcun dubbio sulla fondatezza di tale affermazione e quindi sulla necessità di raggiungere la finalità stessa. Però vorrei chiedere appunto all'ispettore Buonamano se sia una norma a carattere precettivo e non programmatico, cioè se sia assolutamente indispensabile che in qualunque ipotesi il lavoratore detenuto abbia il trattamento previsto dalla tariffa sinda-

cale, se ciò costituisca un fatto cogente ai sensi di legge e non una finalità che viene prescritta dall'autorità competente, cioè dall'autorità che instaura i rapporti di lavoro con i terzi ai fini del pagamento.

Ora, se la norma ha carattere preventivo, cioè se dispone tassativamente e senza possibilità di deroga, ciò costituisce un elemento positivo non secondario, al fine che ci proponiamo di perseguire e che è quello di assicurare la maggiore possibilità di lavoro. Mi riferisco alle preoccupazioni che l'onorevole Fenoaltea ha rappresentato, sia pure con molta perplessità, perchè in questo caso noi dovremmo appurare da fonti tecniche, che hanno avuto la possibilità di fare concrete esperienze, se è una finalità indispensabile che il detenuto abbia la stessa remunerazione del cittadino che lavora in piena libertà. È opportuno che questa finalità venga stabilita in maniera tassativa, cogente, inderogabile, oppure è più opportuno instaurare un sistema di libertà per l'autorità amministrativa competente, in maniera che questa, non trovando possibilità di lavoro a quelle condizioni, accetti condizioni anche peggiori, purchè abbia sempre presente il perseguimento della finalità? Naturalmente il problema non si affaccia laddove il lavoro è organizzato dall'Amministrazione carceraria, perchè in questo caso è l'Amministrazione stessa che deve stabilire la remunerazione per i detenuti e non vi è motivo che non li remunerati nella stessa misura in cui sono remunerati dai privati i lavoratori liberi; si presenta invece nel caso in cui l'Amministrazione dovesse trovare difficoltà a stabilire rapporti con ditte private che assicurino appunto il lavoro al maggior numero possibile di detenuti.

La risposta al quesito da me posto sarà per noi di fondamentale importanza nella discussione su questo punto della riforma carceraria.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Se non vado errato, lei mi pone una domanda *de jure condendo*.

F I N I Z Z I . Supponiamo che lei dovesse stabilire dei rapporti con una ditta privata e definire l'entità del pagamento dei manufatti o delle ore di lavoro dei detenuti: se lei avesse quest'incarico, riterrebbe positivo che l'Amministrazione fosse imbrigliata dalla legge in maniera che non potesse decantare dalle tariffe sindacali? Oppure riterrebbe preferibile che l'Amministrazione disponesse di un certo margine di autonomia, per la preoccupazione che altrimenti vedrebbe diminuite le possibilità di lavoro dei detenuti? Ciò, naturalmente, sempre in funzione dell'interesse dei detenuti e mai degli altri.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Mi pare che la domanda richieda più la mia opinione che l'esposizione della situazione in proposito.

Il mio punto di vista sull'argomento è questo: o la legge — cioè il disegno di legge n. 285 quando sarà approvato — prescrive che il salario dei condannati, degli internati e degli imputati debba senz'altro corrispondere alle tariffe sindacali, ovvero si lascino le cose come sono attualmente e cioè che sia la Commissione interministeriale a tenere come parametro le tariffe sindacali per la remunerazione dei detenuti, che lavorano e a fare in modo che a parità non direi di lavoro, ma di produttività corrisponda la stessa mercede che vien data al lavoratore libero.

F I N I Z Z I . Io mi riferivo al lavoro in favore di ditte private, non dell'Amministrazione carceraria.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Non c'è molta differenza, anzi nessuna, giacchè i criteri per la fissazione della remunerazione, o meglio della mercede, sono identici sia per i detenuti che lavorano per conto dell'Amministrazione e sia per i detenuti che lavorano per conto delle ditte private. L'ho dimostrato poc'anzi con dati che ritengo siano giusti, poichè li ho presi da una recente circolare del Ministero.

A proposito della possibilità di equiparazione del salario dei detenuti, non solo vanno tenute presenti le regole dell'ONU, che stabiliscono un salario equo, quindi parlano di equità dei salari dei detenuti, ma occorre anche ricordare che il congresso di Londra del 1960 ha detto qualcosa di più, cioè ha sancito la perequazione del salario del condannato, internato o imputato al salario dei lavoratori liberi, a parità però di produttività, cioè quando la produttività del condannato che lavora sia identica a quella del lavoratore esterno. Così il concetto di equità è stato tradotto in termini più concreti.

Il mio punto di vista, peraltro suggerito dall'esperienza, è questo: o l'equiparazione dei salari viene lasciata all'autorità amministrativa oppure viene prescritta dalla legge, e in tal caso la parità della mercede scatta automaticamente: se, infatti, un condannato è considerato capo d'arte, deve ottenere la stessa mercede che prende un capo d'arte presso la Fiat, per esempio.

F I N I Z Z I . Nel corso del colloquio è affiorato, tra l'altro, un elemento molto interessante, e cioè che gli sprechi e gli extraconsumi nella lavorazione carceraria superano quelli della lavorazione che viene effettuata fuori delle carceri. Se è vero che concorrono questi elementi negativi, lei ritiene che una ditta privata si indirizzerebbe egualmente verso il lavoro dei detenuti, che per quanto prima detto è più costoso, se dovesse remunerarli nella stessa misura dei lavoratori esterni? Non sarebbe forse opportuno che la norma stabilisca la corrispondenza della remunerazione dei detenuti a quella sindacale non in forma precettiva bensì in forma programmatica, nel senso di lasciare alla commissione ministeriale la possibilità di accettare del lavoro per i detenuti anche a condizioni inferiori se, valutate le circostanze, dovesse ravvisare che altrimenti i detenuti resterebbero senza lavoro?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia.* Mi pare che su questo punto dovrei ripetere quanto

ho già detto. Se noi livelliamo i salari del detenuto condannato, internato o imputato ai salari esterni, evidentemente non troveremo più ditte private che appaltino la mano d'opera carceraria. Una ditta privata evidentemente deve badare al proprio bilancio ed ogni sua determinazione è in funzione della produttività. Vediamo infatti che nelle grandi aziende anche i servizi sociali e psicologici, le pubbliche relazioni, eccetera, sono in funzione della produttività. Questa è la *forma mentis* con cui operano gli industriali.

A me, come penitenzialista, interesserebbe fino ad un certo punto che i dirigenti delle ditte private cambiassero la loro *forma mentis*. Noi già troviamo nel regolamento del 1931 pressappoco quanto stiamo dicendo adesso. Cioè, a norma dell'articolo 73 il lavoro degli internati è remunerato; il direttore propone alla commissione ministeriale la misura delle remunerazioni a cottimo, aggiornate sulla media dei salari della provincia ove lo stabilimento si trova; quindi noi già troviamo nel regolamento del 1931 — un elemento che suggerisce alla commissione come deve operare; cioè io penso che questo sia l'elemento valido anche per i condannati in quanto per questi il lavoro è un elemento della pena. Con ciò io credo di avere risposto alla sua domanda, ma vorrei fare un'aggiunta in merito al disegno di legge n. 285 che l'onorevole Commissione sta discutendo.

Tale disegno di legge, signor Presidente, prevede per il condannato il lavoro; probabilmente la tipografia del Senato è incorsa in un errore nello stampare l'articolo 43 di detto provvedimento, cioè ha ommesso due parole; infatti, mentre nella relazione che accompagna il disegno di legge si parla di obbligo al lavoro, se l'articolo 43 viene approvato così come è stampato, abolisce l'obbligo stesso.

F O L L I E R I , *relatore.* Ma l'articolo 43 dice che « Gli imputati sono ammessi, a loro richiesta, ... a svolgere attività lavorativa o di formazione professionale, possibilmente di loro scelta... ».

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Ma allora se gli imputati « sono ammessi a svolgere attività lavorativa » non è più un obbligo!

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Lì si parla solamente dell'imputato che non voglia lavorare.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Forse ho fatto una precisazione insufficiente; nella relazione, a pagina 19, viene fatta un'affermazione che non trova corrispondenza nell'articolo 43: forse si tratta di un errore di trascrizione!

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Ma non si può aggravare la posizione dell'imputato!

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Ma è un errore o non è un errore?

F O L L I E R I , *relatore*. Ma come, prima si dice — all'articolo 18 — che gli imputati non possono essere sottoposti ad osservazione scientifica della personalità e poi lei vuole imporre il lavoro?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. No, non voglio dire questo: probabilmente non sono riuscito a farmi capire in quanto non ho completato il mio pensiero. Io voglio dire che o si corregge l'articolo 43...

G A V A , *ministro di grazia e giustizia*. Semmai si corregge la relazione.

P R E S I D E N T E . Terremo senz'altro presente questo suggerimento.

T E D E S C O G I G L I A . Vorrei fare due domande al dottor Buonamano; vorrei sapere se e in quale misura, allo stato degli atti, vi è una qualche valutazione dei criteri di selezione dei detenuti al lavoro, cioè se prima di adibire al lavoro i detenuti viene

seguito qualche criterio attitudinale sulla base della capacità e della formazione professionale del detenuto stesso; la seconda domanda è questa: è possibile avere i dati sulle detenute, sia come numero di addette al lavoro, sia come tipo di attività lavorativa? Perchè, per inciso, da quanto è emerso oggi, rispetto agli elementi che ci sono stati forniti nella precedente seduta, ci sono delle contraddizioni, almeno per quanto riguarda la differenziazione del tipo di attività. Ulteriori elementi, che potranno essere forniti dal dottor Buonamano, saranno certamente interessanti e utili ai fini della materia oggetto della riforma.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Allo stato attuale delle cose l'assegnazione dei detenuti al lavoro è organizzata nei nostri istituti di prevenzione e pena senza che si faccia alcuna valutazione attitudinale; sull'argomento ho una notevole esperienza perchè ho organizzato alcuni istituti di osservazione; ora, salvo che per quei pochi detenuti che hanno soggiornato negli istituti di osservazione scientifica di Rebibbia o di Milano, ma sono ben pochi, si tien conto del desiderio del detenuto; e, al di là di una semplice visita medica che non va oltre gli aspetti puramente sanitari, non c'è altro. Quindi possiamo avere un non adatto per i lavori di tipografia che per ragioni utilitaristiche, o perchè lì c'è un compagno o un amico, sceglie la tipografia; e questo non è male, perchè si è dato il caso di molti che hanno imparato un mestiere proprio operando in questo maniera. Dicevo, quindi, che non c'è un accertamento attitudinale professionale fatto su base scientifica, nè c'è un accertamento basato sul cosiddetto orientamento professionale: c'è soltanto una scelta alquanto empirica.

Per quanto riguarda le donne non ho dati precisi, però le percentuali sono più favorevoli di quelle che abbiamo esaminato tra gli uomini, perchè è più semplice organizzare il lavoro per le detenute; quindi a Perugia o a Rebibbia abbiamo organizzazioni diverse, ma le lavorazioni sono sempre tipicamente femminili: non so fino a

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 41^a SEDUTA (4 febbraio 1970)

qual punto queste potranno essere utili al reinserimento nella vita sociale.

P E T R O N E . Il lavoro domestico è pagato?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. È pagato sulla base di quelle tariffe di cui prima ho dato lettura. Per ogni qualifica c'è una tariffa.

M A R I S . Sono più interessato a conoscere le opinioni di coloro che vengono qui in queste udienze, che non a conoscere, attraverso la loro parola, le statistiche, perchè se ci sono le sappiamo leggere anche noi. Per questo nel richiamo del Presidente...

P R E S I D E N T E . Io non ho fatto questo richiamo: ho detto soltanto che non dobbiamo occuparci delle modifiche del disegno di legge, perchè se ci mettiamo su questo piano, evidentemente, confondiamo due lavori diversi. E quando si parla di statistiche è chiaro che in questa sede non si può non parlare di argomenti derivanti dall'esperienza diretta di chi parla.

M A R I S . In questo caso desidero conoscere l'opinione del dottor Buonamano su alcune norme del presente disegno di legge attinenti alla remunerazione e alle sue modalità. Io ritengo che, così come previsto, il sistema della remunerazione sia autoritario e diseducante. La gestione della mercede, della remunerazione, del corrispettivo, insomma, è infatti autoritaria, paternalistica: l'Amministrazione riscuote il salario, trattiene una quota, ne destina un'altra, determina quello che può essere inviato alla famiglia, e così via. Colui che lavora in queste condizioni viene privato, nel momento finale della sua attività, della gestione autonoma e personale del peculio, che è uno degli elementi fondamentali della dignità del lavoro.

Ritiene il dottor Buonamano che tale sistema possa in qualche modo essere modificato e migliorato da un punto di vista educativo?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. L'articolo 48 del provvedimento in esame richiama il primo comma dell'articolo 145, il che significa che, una volta approvato tale articolo così formulato, rimane in vigore l'attuale sistema.

Nello stesso articolo 48 è inoltre espresso un concetto che personalmente non condivido: il condannato potrebbe essere non socialmente pericoloso, l'internato è presunto o ritenuto tale. Ebbene, il condannato per un delitto colposo, per esempio (quindi non socialmente pericoloso), non riceve la mercede per intero, bensì i sette decimi, mentre il suo compagno di banco internato, che lavora magari alla stessa macchina, riscuote i dieci decimi. La differenza di tre decimi trattenuti sulla mercede del condannato va ad alimentare la cassa per il soccorso alle vittime del delitto. È detto nella relazione che questo corrisponde a un principio di giustizia e si ricollega alla responsabilità penale, ma io vedo in questa decurtazione della mercede un'ulteriore condanna: il lavoro rimane cioè un elemento afflittivo della pena.

In conclusione, penso che non si debba più parlare nè di mercede nè di remunerazione, ma che invece debba essere usata una sola terminologia nei confronti sia del condannato sia dell'internato: retribuzione, per esempio. La cassa per il soccorso delle vittime del delitto potrebbe essere egualmente alimentata dalle altre fonti previste dal disegno di legge n. 285. Ritengo che questo sia un aspetto fondamentale del problema.

M A R I S . E per quanto attiene alla gestione? Tutte le trattenute sulla retribuzione sono determinate d'autorità: non ritiene invece che potrebbe essere riconosciuta una validità di terapia educativa nell'assegnazione a chi riceve la retribuzione di un certo potere di disponibilità?

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. A me sembra che il disegno di legge n. 285 nel suo complesso sia più che autoritario nel senso che rima-

ne in piedi il rapporto coattivo tra internato e condannato da una parte e Stato amministratore dall'altra. Non so se, nel successivo esame dei vari articoli, tale criterio generale possa essere intaccato, ridotto o rafforzato.

Certo, se l'articolo 145 divenisse operante si preleverebbero coattivamente le somme destinate al rimborso delle spese di mantenimento, delle spese processuali, eccetera.

M A R I S . Non è questa la constatazione che faccio.

Io chiedo se, a suo giudizio, i detenuti si rieducano meglio compartecipandoli, diminuendo l'autoritatività oppure no.

B U O N A M A N O , *ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia.* Ritengo che sia esatta la prima ipotesi. Quanto da lei detto, senatore Maris, risponde ad un principio di pedagogia moderna, risponde a moderni indirizzi pedagogici e la Commissione avrà occasione di vederlo puntualizzato nel disegno di legge n. 284, che riguarda la riforma sull'ordinamento minorile, nel quale è molto accentuata la compartecipazione dell'educando all'attività di rieducazione nei suoi confronti. Nel disegno di legge n. 285 si fa richiamo a questo giusto principio della compartecipazione e dell'appoggio dato dall'interessato all'opera rieducativa svolta nei suoi confronti; però rimane nello spirito generale del disegno di legge questo principio: che l'attività rieducativa, sia a mezzo della pena detentiva che a mezzo dell'internamento a titolo di misura di sicurezza, è ispirata ancora ad un principio piuttosto autoritario, cioè è richiesta la collaborazione sul piano tecnico ed anche su quello giuridico, ma non in forma così larga come sarebbe auspicabile per mio conto. E lo vediamo, per esempio, nell'articolo 50, nel quale è previsto un fondo; cioè il

detenuto è obbligato a formare tale fondo. L'unica possibilità che ha il detenuto o l'internato (dico spesso internato perchè questi è il grande dimenticato del diritto processuale penale e penitenziario) è quella di decidere liberamente in relazione alla formazione del cosiddetto fondo disponibile. Qui, infatti, si parla di fondo disponibile e di fondo indisponibile. Quindi, tolte tutte le spese di mantenimento, le spese processuali, eccetera, rimane al detenuto un certo peculio, il quale è ripartito in fondo disponibile ed in fondo indisponibile. L'indisponibilità del fondo è stabilita nell'interesse del detenuto, per cui anche questa norma, in definitiva, è ispirata al principio che il detenuto non è capace di disporre del peculio a scopi educativi; e, al riguardo, c'è un'imposizione da parte dell'Amministrazione.

Ora, laddove è stato possibile, il disegno di legge n. 285 ha consentito questa partecipazione del detenuto; ma, a mio giudizio, bisognerebbe ampliare questa partecipazione del detenuto educando — diciamo la parola esatta — alla gestione penitenziaria.

F E N O A L T E A . Signor Presidente, la materia è tanto vasta ed ognuno di noi ha tanti quesiti da porre, che mi permetto di rivolgere la preghiera di invitare nuovamente il dottor Buonamano per la prossima seduta per potergli porre altre domande.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, allora resta inteso che nella prossima seduta ascolteremo ancora il dottor Buonamano.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,30.