

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 29 APRILE 1970

(43^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito e rinvio della discussione:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE	Pag. 571, 572, 579, 580
BUONAMANO, <i>ispettore del Ministero di grazia e giustizia</i>	572, 578, 579
MARIS	572, 578
TEDESCO Giglia	578

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Coppola, Falcucci Franca, Filetti, Finizzi, Follieri, Galante Garrone, Lugnano, Maccarone Pietro, Maris, Montini, Piccolo, Salari, Tedesco Giglia, Tropeano e Zuccalà.

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Pellicani.

Ai sensi dell'articolo 25-bis, del Regolamento, interviene il dottor Marcello Buonamano, ispettore del Ministero di grazia e giustizia.

FOLLIERI, *f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito e rinvio della discussione 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 ».

Una volta che avremo ascoltata l'esposizione del dottor Buonamano, io proporrei di considerare conclusa per il momento l'udienza conoscitiva e di andare avanti nell'esame del disegno di legge n. 285, altrimenti correremo il rischio di ritardare ancora chissà per quanto tempo l'iter del provvedimento. È ovvio che, se nel corso dell'esame del disegno di legge dovesse sorgere la necessità o l'opportunità di ascoltare qualche altra persona, nessuna norma potrà impedirci di riprendere la nostra indagine; ma non vorrei che intanto ci lasciassimo prendere dalla tentazione di prolungare ulteriormente que-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 43^a SEDUTA (29 aprile 1970)

sta fase del nostro lavoro dimenticando che ci attende un disegno di legge del quale abbiamo esaminato soltanto una piccola parte e che ha urgenza, per ragioni psicologiche e anche politiche, di essere varato.

Se siamo d'accordo in questo senso, penso che possiamo pregare il dottor Buonamano di proseguire la sua esposizione.

(Viene introdotto il dottor Marcello Buonamano, ispettore del Ministero di grazia e giustizia).

Lei comprenderà certamente il motivo per cui l'abbiamo invitato. L'altra volta la sua esposizione è stata interrotta con l'intesa che sarebbe stata ripresa nella seduta di oggi; se volesse quindi avere la cortesia di proseguire, senza ripetere quanto ha detto la volta precedente, le saremmo molto grati.

M A R I S . Se mi è consentito fare una richiesta, vorrei che il dottor Buonamano ci fornisse qualche elemento di giudizio su una questione di cui mi sfuggono in effetti i precisi contenuti. Mi riferisco alla cosiddetta giurisdizionalizzazione della pena. Stiamo discutendo in Aula la legge delega per il Codice di procedura penale; c'è una parte, a mio avviso, che è carente ed è quella relativa all'esecuzione della pena. Non sono previste delle indicazioni, dei criteri di guida e si parla invece molto, discutendo anche dell'ordinamento penitenziario, di giurisdizionalizzazione della pena. Qual è il contenuto di questo concetto?

A mio avviso giurisdizionalizzazione della pena dovrebbe significare che un detenuto, condannato a 15 anni di reclusione viene immesso nell'istituto penitenziario e viene curato, perchè la pena ha una funzione di recupero. Ma non è detto che questa cura, alla pari di tutte le altre, debba essere seguita per tutto il periodo della prognosi medica. Se anche il detenuto è un ammalato recuperabile, giurisdizionalizzazione della pena dovrebbe avere questo significato, per cui, se un individuo ha ricevuto una pena di 15 anni e viene sottoposto alle cure dell'istituto penitenziario, qualora dopo 10 anni venga accertato il suo recupero egli dovrà essere ri-

messo in libertà. E qui dovrebbe scattare un meccanismo in virtù del quale chi viene rieducato essendo stato partecipe dell'opera di rieducazione, non solo dovrebbe aver garantita una legittima aspettativa di essere rimesso in libertà, ma non dovrebbe essere in attesa del dono che gli deriva da quell'atto, altrimenti questo lo renderebbe conformista e servile per poter conquistare la benevolenza che gli serve per essere liberato.

In altri termini, non solo dovrebbe essere garantita la legittima aspettativa del detenuto, ma dovrebbe nascere un suo diritto soggettivo. Vorrei poi conoscere come si dovrebbero configurare in un istituto moderno i rapporti tra coloro che sono addetti alla rieducazione (quindi il tecnico, l'assistente sociale, i dirigenti dell'istituto di pena) e i giudici che debbono presiedere all'esecuzione della pena. Gradirei avere qualche chiarimento intorno a questa complessa materia.

P R E S I D E N T E . È chiaro il concetto? La domanda è piuttosto complessa e non so se al dottor Buonamano siano necessari altri chiarimenti.

B U O N A M A N O , *ispettore del Ministero di grazia e giustizia.* Penso che non mi occorrono altri chiarimenti, ma debbo associarmi alle preoccupazioni del Presidente, in quanto la domanda investe un problema veramente complesso.

Allo stato attuale della legislazione penale e penitenziaria, secondo il mio punto di vista, non si può assolutamente parlare di « giurisdizionalizzazione » della pena o, più precisamente, dell'esecuzione delle pene detentive, nel senso del dettato costituzionale.

Occorre avere idee chiare, secondo me, sul concetto di « giurisdizionalizzazione » dell'esecuzione delle pene detentive, intorno al quale, esiste una notevole confusione, che risale all'epoca in cui in dottrina ebbe inizio la nota disputa tuttora aperta sulla « natura giuridica » di detta esecuzione.

Viene erroneamente affermato, a mio giudizio, che l'istituto del giudice di sorveglianza e le sue attribuzioni nei confronti dell'esecuzione delle pene detentive costituiscono una forma di « giurisdizionalizzazione » del-

la stessa, che troverebbe nel disegno di legge n. 285 un razionale « perfezionamento », come è detto nella relazione alle proposte governative di emendamenti agli articoli 71, 72 e 74 di detto documento legislativo.

A mio avviso, i poteri attualmente conferiti al giudice di sorveglianza o quelli che riceverà dal progetto di riforma penitenziaria, non possono da soli far parlare di « giurisdizionalizzazione » della esecuzione delle pene detentive; la « giurisdizionalizzazione » si avrebbe solo se tali poteri fossero o venissero esercitati con forme giurisdizionali. Allo stato della legislazione, infatti, il giudice di sorveglianza ha nei confronti dell'esecuzione delle pene detentive attribuzioni di natura amministrativa, come d'altra parte la prevalente dottrina ha sempre sottolineato. Con il progetto di riforma penitenziaria tali attribuzioni subiscono notevoli modificazioni, molte delle quali sono senz'altro accettabili (come la concessione della semilibertà, della licenza agli ammessi a tale regime, degli abbuoni di pena, eccetera), ma conservano la loro natura amministrativa.

Come è noto, attualmente, il giudice di sorveglianza ha nei riguardi dell'esecuzione delle pene detentive tre poteri: quello di vigilanza, quello deliberativo e quello consultivo.

L'ordinamento vigente dà molta rilevanza al primo tipo di potere, come anche, in fondo, fa il disegno di legge n. 285, tant'è vero che sia oggi che con la futura riforma il magistrato in argomento è qualificato con l'espressione « di sorveglianza ».

Si tratta, come è noto, di una vigilanza « non dispositiva », ma solo « informativa », nel senso che il giudice di sorveglianza è tenuto a visitare periodicamente gli istituti penitenziari che ospitano detenuti condannati e ad informare per iscritto il Ministero di grazia e giustizia sulle eventuali manchevolezze rilevate. Inoltre, si tratta di una vigilanza che ha per oggetto soltanto l'osservanza delle leggi e dei regolamenti che riguardano l'esecuzione delle pene detentive, sembrando sufficienti per ogni altra materia la normale vigilanza amministrativa dell'Amministrazione penitenziaria.

Indubbiamente, si tratta di una vigilanza esercitata da un organo giudiziario su alcune attribuzioni dell'Esecutivo, ma mi sembra sia molto difficile affermare e dimostrare che essa « giurisdizionalizzi » l'esecuzione delle pene detentive. La vigilanza in argomento si svolge, infatti, e non può essere altrimenti, in forma amministrativa: visite periodiche agli istituti (senza poter dare ordini, istruzioni, eccetera) e relazione scritta al Ministero, senza alcuna possibilità di pretesa a che si provveda in conformità delle esigenze segnalate.

Il secondo potere del giudice di sorveglianza, quello deliberativo, può essere esercitato soltanto negli 11 casi tassativamente previsti dall'articolo 4 del regolamento penitenziario.

I primi nove di questi casi riguardano alcune modalità rilevanti del trattamento penitenziario (come l'ammissione al lavoro all'aperto, il mutamento dello stabilimento speciale, il trasferimento ad un manicomio giudiziario, il trasferimento ad una casa per minorati psichici, eccetera), che, ove non fossero state passate alla competenza del giudice di sorveglianza, sarebbero rimaste di pertinenza dell'Amministrazione penitenziaria. A giusta ragione, pertanto, secondo il mio avviso, con il disegno di legge n. 285 tali attribuzioni vengono tolte al giudice di sorveglianza e restituite all'Amministrazione penitenziaria, come è spiegato nella relazione al testo legislativo (paragrafo 22, penultima parte).

La dottrina, fin dal primo momento, ha classificato i nove casi in argomento nella categoria degli interessi legittimi (e del condannato e dell'Amministrazione penitenziaria) aventi sostanza di diritti subbiettivi. A parte il fatto che tale tesi non è assolutamente sostenibile, tant'è vero che, come ho già detto, dette attribuzioni con la riforma ritornerebbero all'Amministrazione penitenziaria, v'è da rimanere perplessi sul modo come essi sono stati tutelati. È noto, infatti, che, in tali casi, il giudice di sorveglianza provvede con « ordine di servizio » revocabile, ma non soggetto a reclamo. È evidente che tale provvedimento non può essere di natura giurisdizionale, ma è di natura ammi-

nistrativa e, va aggiunto, di tipo autoritativo, per cui mi sembra che non « giurisdizionalizzi » affatto l'esecuzione delle pene detentive.

I due ultimi casi previsti dall'articolo 4 del regolamento penitenziario sono veri e propri diritti subbiettivi del condannato (reclami concernenti la determinazione della remunerazione e reclami concernenti le spese di mantenimento del liberando infermo), che, purtroppo, sono anch'essi tutelati con l'« ordine di servizio ». È da ritenere che le cose rimarranno pressochè invariate, se non addirittura peggiorate, ove il secondo e terzo comma dell'articolo 74 del disegno di legge n. 285 fossero approvati nel testo attuale.

È una materia, questa dei reclami, che va attentamente esaminata. Il progetto di riforma penitenziaria non parla più di « ordine di servizio », ma cade nel generico, cosa che mi sembra sia ancora più illogica e anche giuridicamente non corretta. Infatti, i vari articoli che prevedono i nuovi poteri deliberativi dei magistrati di sorveglianza non precisano le forme con cui viene esplicato tale potere, nè precisano se contro le decisioni del magistrato di sorveglianza sia ammesso gravame. In due soli casi si parla di « decreto motivato » (articoli 68 e 70) e in un altro caso (articolo 66, terzo comma) è detto espressamente che il magistrato di sorveglianza decide con provvedimento non soggetto a reclamo.

Mi appare ovvio dedurre da ciò che l'esercizio dei poteri decisori attribuiti al magistrato di sorveglianza (anche quelli che intaccano il diritto di libertà personale, come gli abbuoni di pena, la concessione della semilibertà, eccetera) continuerà ad essere con la riforma una funzione amministrativa come sostanza e forma, per cui non ritengo che si possa parlare, come è detto nella citata relazione alle proposte governative di emendamento, di un ulteriore progresso sulla via della « giurisdizionalizzazione » della esecuzione delle pene detentive.

Il terzo potere del giudice di sorveglianza, quello consultivo, che rimane con la riforma, è anch'esso di natura e forma amministrativa. Si tratta, come è noto, del potere non vincolante in merito alle proposte e alle

istanze di liberazione condizionale e sulle proposte di grazia formulate dai direttori.

Quello del giudice di sorveglianza è un istituto che presenta una genesi contorta e che appare destinato anche con il disegno di legge n. 285 a soffrire di tale genesi. Esso è nato in modo informe e confuso con l'articolo 144 del codice penale, il quale dice: « L'esecuzione delle pene detentive è vigilata dal giudice. Egli delibera circa l'ammissione al lavoro all'aperto e dà parere sull'ammissione alla liberazione condizionale ». Il codice di procedura penale, ha ritenuto, con l'articolo 585, di correggere tale pericolosa genericità, definendo « giudice di sorveglianza » il giudice previsto dall'articolo 144 del codice penale e stabilendo che tale giudice (o il pretore per i condannati ospiti delle carceri mandamentali) deliberasse i « provvedimenti occorrenti » mediante « ordini di servizio », non soggetti a reclamo.

Il detto articolo 585 finì per creare, con i suoi due ultimi capoversi, maggiori perplessità, gravide di conseguenze per i rapporti tra giudice di sorveglianza e Amministrazione penitenziaria, specialmente a livello di direzioni di istituto. Il Novelli, direttore generale dell'epoca, nel timore di avere in pratica nel giudice di sorveglianza un « superdirettore » degli istituti penitenziari per quanto riguarda l'esecuzione delle pene detentive, ritenne con gli articoli 4 e 6 del regolamento penitenziario, che è legato appunto al suo nome, di dare alla materia una logica sistemazione legislativa. Egli stesso, però, in molte pubblicazioni sottolineò la natura amministrativa del giudice di sorveglianza e delle sue funzioni.

Il mio parere, dopo 30 anni di esperienza, è dunque che l'esercizio degli attuali poteri del giudice di sorveglianza nei confronti dell'esecuzione delle pene detentive e l'affidamento di quelli previsti dal progetto di riforma penitenziaria non « giurisdizionalizzino » affatto l'esecuzione stessa. Si potrebbe dire, forse, che ne rafforzino la « giuridicità », ma non bisogna confondere i due termini: « giuridicità » è una cosa e « giurisdizionalizzazione » è un'altra.

Come dovrebbe essere delineata questa « giurisdizionalizzazione » della esecuzione

delle pene detentive? A mio avviso, in tutt'altro modo. Una indicazione ci proviene dal X Congresso della Associazione internazionale di diritto penale tenutosi nel settembre 1969 a Roma nel Palazzo dell'EUR.

In questo Congresso (e qui, onorevoli senatori, mi vien fatto di dire che appare necessario coordinare la riforma penitenziaria con quella del processo penale) si è parlato di giudizio di cognizione « bifasico » e del ruolo del giudice nella esecuzione delle pene detentive.

Si è auspicato che il dibattimento penale si svolga in due fasi: una prima fase destinata all'accertamento delle responsabilità e una seconda destinata allo studio scientifico della personalità del responsabile (non più perciò imputato e, quindi, presunto non colpevole) per la scelta della misura penale.

Sono personalmente favorevole a tale tipo di processo, ma penso che si debba prevedere anche una terza fase del processo penale, per poter parlare in modo autentico di « giurisdizionalizzazione » della esecuzione delle pene detentive, fermo rimanendo il principio della intangibilità del giudicato.

Nel 1970 non si dovrebbe più parlare di magistrato di sorveglianza del tipo attuale e con gli attuali poteri nei confronti dell'esecuzione delle pene detentive, che è tenuto ad intervenire, come si afferma, nell'esecuzione delle stesse nell'errata considerazione che queste siano di interesse dell'Ordine giudiziario, in quanto costituiscono la prosecuzione della funzione giudiziaria necessitatamente affidata all'Esecutivo e, quindi, svolta in forme amministrative. Si dovrebbe parlare, invece, di magistrato che deve intervenire nell'esecuzione delle pene detentive, con procedura giurisdizionale, perchè detta esecuzione oggi, in applicazione dell'articolo 27 della Costituzione, deve flettersi alle mutate esigenze rieducative del condannato avvenute per effetto del trattamento, mediante la applicazione del *probation*, degli abbuoni della pena, della semilibertà e anche della liberazione condizionale, come meglio dirò fra poco. Si dovrebbe, cioè, parlare di un magistrato che deve intervenire nell'esecuzione delle pene detentive con forme giurisdizionali, al fine di garantire, in ossequio

al dettato costituzionale, quelle modificazioni dell'esecuzione penale che configurano autentici diritti subbiettivi e del condannato e dell'Amministrazione penitenziaria.

Sono, quindi, come si vede, favorevole ai nuovi istituti della semilibertà e dell'abbuono periodico della pena, ma ritengo che, per le ragioni accennate, essi debbano essere concessi (e anche negati) con provvedimenti di tipo giurisdizionale, cioè mediante decreti motivati soggetti a gravame. Inoltre, mi sembra indispensabile che secondo i voti da tempo espressi dalla dottrina, la concessione della liberazione condizionale passi dalla competenza del Ministro Guardasigilli a quella dell'Ordine giudiziario.

Il magistrato di sorveglianza, quindi, dovrebbe trasformarsi in « giudice dell'esecuzione penitenziaria », operando solo in autentica veste giurisdizionale. Dovrebbe, quindi, cessare di essere il « sorvegliante » dell'esecuzione delle pene detentive e dovrebbe divenire, come mi sembra di aver fatto capire, un giudice che giudica in merito all'esito del trattamento rieducativo, concedendo con procedura giurisdizionale, sempre quando ricorrano le condizioni previste dalla legge, gli abbuoni della pena, la semilibertà e, come ho detto, anche il *probation* e la liberazione condizionale, che si trasformerebbe, così da concessione di un beneficio in una forma di trattamento.

Sulla semilibertà debbo dire qualcosa. Gli onorevoli senatori (mi scusi il signor Presidente se ancora una volta tocco il disegno di legge n. 285), quando leggeranno l'articolo che contempla il nuovo istituto (l'articolo 63), rileveranno che esso è previsto come momento finale delle pene detentive di durata superiore a tre anni e, in un certo senso, in alternativa con la liberazione condizionale; rileveranno, inoltre, che il nuovo istituto nasce così condizionato, da essere, a mio avviso, di difficile applicazione pratica.

Non sento di condividere tale impostazione. Nel trattamento rieducativo relativo alle pene lunghe vi deve essere una possibilità di progressione, per cui dovrebbe essere consentito di prevedere la semilibertà come fase possibilmente precedente alla liberazio-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere) 43^a SEDUTA (29 aprile 1970)

ne condizionale, organizzata, quest'ultima, sul tipo della *parole* anglosassone. Per quanto riguarda le pene brevi, dovrebbe essere possibile prevedere la loro sostituzione con la semilibertà e con l'accennato *probation*. La prima sostituzione dovrebbe essere di competenza del magistrato dell'esecuzione penitenziaria, come si sta studiando di fare in Francia; la seconda anche di tale magistrato, oltre che di quello di cognizione. Ancora una volta credo di dover sottolineare la necessità di coordinare la riforma penitenziaria con le riforme penale di diritto sostantivo e processuale.

Mi sembra, così, di aver delineato quella che, a mio giudizio, dovrebbe essere la « giurisdizionalizzazione » della esecuzione delle pene detentive. Da un lato l'Amministrazione penitenziaria operatrice primaria del trattamento rieducativo del condannato, dall'altra il « giudice dell'esecuzione penitenziaria » (da non confondersi col giudice degli incidenti di esecuzione di cui all'articolo 628 e seguenti del codice penale) *dominus* della terza fase del processo penale o, meglio, del processo penale successivo a quello di cognizione. Un processo penale che, entro i limiti e alle condizioni previste dalla legge, consenta di flettere l'esecuzione delle pene detentive alle esigenze del trattamento rieducativo, intravisto come difesa sociale intesa in senso positivo.

Non è da escludere che il giudice di tale processo, quello che ho chiamato « giudice dell'esecuzione penitenziaria », sia configurato in modo attivo. Penso, cioè, che potrebbe essere non visto come un magistrato che sta allo sportello in attesa, per esempio, della richiesta di concessione della semilibertà o della libertà condizionale da parte dell'*équipe* di trattamento dell'istituto penitenziario. Mi sembra infatti indispensabile che questo magistrato viva la vita dell'istituto, ma come organo « esterno » all'Amministrazione penitenziaria e non invece (e qui mi permetto richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori) *ab intus*, come prevedono le più volte ricordate proposte governative di emendamenti al disegno di legge n. 285.

Dette proposte di emendamenti, infatti, attribuiscono al magistrato di sorveglianza il potere (articolo 74, nuovo testo) di approvare il programma di trattamento compilato dall'istituto penitenziario ove il condannato è assegnato dal Ministero dopo l'esito dell'osservazione scientifica della personalità eseguita in un Centro di osservazione (articolo 15, nuovo testo e articolo 36). Inoltre, attribuiscono allo stesso magistrato (articolo 74, nuovo testo) la possibilità di impartire disposizioni in merito al trattamento rieducativo, interferendo così negli aspetti tecnici dello stesso. Infine, conferiscono al magistrato in argomento (articolo 74, nuovo testo) il potere di presiedere le Commissioni organizzate in ciascun istituto penitenziario per la predisposizione e le modifiche del regolamento interno, che disciplina anche le modalità di trattamento (articolo 17-*bis* delle proposte di emendamenti).

Questa triplice interferenza nel trattamento rieducativo mi sembra non corretta sul piano giuridico e non esatta su quello scientifico. Il magistrato non può divenire un operatore del trattamento a livello direttivo. Non è compito congeniale alla sua appartenenza all'Ordine giudiziario, che la Costituzione vuole autonomo e indipendente da ogni altro potere. Esso deve essere e rimanere, ripeto, un giudice che giudica per modificare l'esecuzione delle pene detentive, quando tali modificazioni interessano la società e la libertà personale del condannato, cioè il suo « statuto legale ».

Presiedere le Commissioni che disciplinano attraverso il regolamento interno le modalità di trattamento, approvare il programma di trattamento nei confronti di ciascun soggetto e dirigere tale trattamento significa rendere questo giudice corresponsabile primario dell'esito del trattamento stesso nei casi singoli. E allora, vien fatto di chiedersi, come può un corresponsabile del trattamento erigersi poi a giudice del trattamento medesimo e decidere in merito?

Sarebbe un pò come se il giudice istruttore fosse chiamato a partecipare all'elaborazione della perizia psichiatrica e poi do-

vesse, in qualità di perito dei periti, prendere decisioni del caso in merito ai risultati della stessa.

Dunque, sempre a mio avviso, il magistrato in argomento dovrebbe essere il giudice di processo penale successivo a quello dibattimentale, così come oggi il giudice di sorveglianza è il giudice del processo di sicurezza successivo al giudizio di cognizione, processo che, lo dico incidentalmente, esigerebbe di essere meglio « giurisdizionalizzato ».

Mi permetto ricordare agli onorevoli senatori la vigente legge di pubblica sicurezza del 1956. In virtù di essa, il Tribunale interviene nell'applicazione delle « misure di prevenzione », fatta eccezione per la diffida, che resta di esclusiva competenza del Questore. Ebbene, la citata legge ha inteso « giurisdizionalizzare » il processo di prevenzione, attribuendo il potere di decidere ad un organo giudiziario, con una procedura che è giurisdizionale, perchè richiama, in quanto applicabili, alcune disposizioni (articoli 636 e 637 del codice penale) del processo di sicurezza successivo.

Orbene, in Italia è stato giurisdizionalizzata l'attività del giudice di sorveglianza nell'applicazione, modificazione, sostituzione e revoca delle misure di sicurezza, è stata giurisdizionalizzata in qualche modo l'applicazione delle misure di prevenzione e non viene invece giurisdizionalizzata l'attività del giudice di sorveglianza nei confronti della esecuzione delle pene detentive. Questo non mi sembra logico e coerente. Perchè si deve ancora parlare di sorveglianza del giudice su tale esecuzione? O, peggio ancora, perchè si pensa di estendere tale vigilanza, come si legge nelle ricordate proposte governative di emendamenti all'articolo 74 del disegno di legge n. 285, anche alle carceri giudiziarie, abolendo mediante l'istanza di soppressione dell'articolo 72 del disegno di legge quella del Procuratore della Repubblica (che oggi esercita ai sensi dell'articolo 13 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) e mortificando quella del Procuratore generale (articolo 71, nuovo testo)?

Se una vigilanza giudiziaria sugli istituti penitenziari deve esistere, può essere ipotizzabile, a mio criterio, solo quella dei capi degli Uffici del Pubblico ministero, nella loro veste di tutori della legge ai sensi dell'articolo 73 dell'ordinamento giudiziario.

Ripeto, ritengo che « giurisdizionalizzare » l'esecuzione delle pene detentive significa ipotizzare l'intervento del magistrato come giudice che giudica sul trattamento e non come operatore dello stesso a qualsiasi livello. Significa anche dare ai condannati piena tutela giurisdizionale ai loro diritti subbietivi e ai loro interessi legittimi scaturenti dal loro *status* particolare e dalla detenzione. Non può significare, quindi, come fa il nuovo testo dell'articolo 74 del progetto di riforma penitenziaria, che il magistrato di sorveglianza « impartisce le disposizioni che ritiene . . . opportune in ordine alla tutela dei diritti e degli interessi » dei sottoposti a misure penali detentive. Solo *per incidens* aggiungo che vedrei trasferite dal giudice degli incidenti di esecuzione al giudice dell'esecuzione penitenziaria la competenza di tutte quelle modalità essenziali che scaturiscono dallo *status* detentivo, come, per esempio, i casi di cui ai vigenti articoli 127 e 128 del regolamento penitenziario e il caso di cui all'articolo 53 del disegno di legge n. 285.

Le considerazioni fatte in ordine agli interventi del giudice nell'esecuzione delle pene detentive valgono naturalmente anche per le analoghe attribuzioni dello stesso giudice nei confronti dell'esecuzione delle misure di sicurezza detentive, trascurata dai codici penali del 1931 e prevista *ex novo* dall'articolo 263 del regolamento penitenziario.

Ecco la ragione per cui ritengo che il nuovo magistrato debba chiamarsi « giudice dell'esecuzione penitenziaria »; invero, nella espressione « esecuzione penitenziaria », si comprende sia quella delle pene detentive, che quella delle misure di sicurezza detentive.

La mia esposizione è stata lunga, sebbene io abbia cercato di fare uno sforzo sintetico. Credo di avere in qualche modo risposto alla domanda del senatore Maris.

M A R I S . Sono soddisfatto perchè lei mi ha detto quello che desideravo sapere.

B U O N A M A N O , *ispettore del Ministero di grazia e giustizia*. Nella precedente udienza conoscitiva, se non erro, l'onorevole senatrice Giglia Tedesco aveva chiesto qualche notizia su alcuni aspetti della tutela assicurativa e assistenziale del detenuto lavorante, riservandoci di parlarne in una successiva seduta.

M A R I S . In questo momento, proprio perchè non abbiamo sott'occhi il testo della relazione svolta nella seduta precedente, siamo piuttosto perplessi; e ci stavamo consultando per ricordare in che misura era stato esaurito questo argomento.

B U O N A M A N O , *ispettore del Ministero di grazia e giustizia*. Mi sembra di ricordare che erano stati richiesti, ripeto, due chiarimenti sugli accennati aspetti assicurativi e assistenziali, collegandoli con la nota impossibilità di assicurare il lavoro a tutti i detenuti e di corrispondere loro una adeguata mercede.

T E D E S C O G I G L I A . C'è anche la questione dell'orientamento professionale per la scelta del tipo di lavoro...

M A R I S . Se il dottor Buonamano può darci queste ulteriori notizie gli saremmo molto grati.

B U O N A M A N O , *ispettore del Ministero di grazia e giustizia*. Vorrei cominciare con un aspetto negativo, direi, della tutela assistenziale del detenuto, e precisamente del problema degli assegni familiari.

La mercede, come ho detto nella precedente udienza, è stabilita da una Commissione interministeriale prevista dalla legge sulla riforma penitenziaria del 1932 e continuerà, con il disegno di legge n. 285, ad essere stabilita dalla stessa Commissione (articolo 47), modificata in qualche componente.

La mercede, quindi, oltre a continuare ad essere inferiore, anche per gli internati, alle tariffe sindacali dei lavoratori liberi, non comprenderà gli assegni familiari. La disposizione di cui all'articolo 273 del vigente regolamento sostanzialmente ripetuta nell'articolo 49 del disegno di legge n. 285 relativa tien conto agli effetti della misura del prelievo di cui all'articolo 213 del codice penale dell'esistenza di figli a carico dell'internato, ma non risolve il problema degli assegni familiari.

Le misure della mercede (da non confondersi con la remunerazione, che solo per gli internati è prevista dall'articolo 49 della riforma corrispondente alla mercede) è e rimarrà sostanzialmente eguale per il detenuto e l'internato che ha moglie e figli a carico (e non solo quest'ultimi, come è previsto nelle citate disposizioni penitenziarie) o per il detenuto o l'internato che sono celibi.

Non posso non ricordare a me stesso, dopo queste osservazioni, che l'articolo 36 della Costituzione, il quale credo si rivolga anche al lavoratore detenuto, dice che « Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare a sè e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa ». E l'esperienza mi dice che, se il lavoro penitenziario fosse più razionalmente organizzato, noi avremmo detenuti e internati capaci di una produzione uguale per quantità e per qualità a quella dei lavoratori liberi. Anzi, debbo precisare che sono numerosi i detenuti e gli internati che in certi nostri istituti, dove il lavoro è bene organizzato, che presentano tale capacità, mentre percepiscono mercedi basse, sulle quali, come ho detto l'altra volta, non è possibile fare nemmeno le trattenute di cui agli articoli 145 e 213 relative alle spese di mantenimento in carcere e, per i condannati le somme dovute a titolo di risarcimento del danno e il rimborso delle spese di procedimento.

Ma non bisogna solo rivedere la legislazione penitenziaria e penale a proposito della tutela assicurativa e assistenziale dei de-

tenuti e degli internati, ma ispirare agli auspicati orientamenti di tale tutela le leggi speciali. Occorre, cioè, coordinare il complesso di tali disposizioni con visione unitaria.

Ad esempio, la vigente legislazione sociale prevede che solo il capofamiglia possa avere una retribuzione che comprenda anche gli assegni familiari. Orbene, tale legislazione non riconosce al detenuto e all'internato lavorante tale qualifica, tant'è vero che il diritto agli assegni familiari passa alla moglie dello stesso che sia occupata al lavoro. D'altra parte, mi sembra che tale disposizione sia in linea con la legge penale nei confronti dei condannati all'ergastolo o a pena superiore ai cinque anni, che sono, come è noto privati, a titolo di pena accessoria, dell'autorità maritale e della patria potestà. Credo che tali condannati perdano il diritto di essere considerati capi famiglia, anche agli effetti dell'eventuale corresponsione degli assegni familiari.

È una materia da rivedere alla luce del dettato costituzionale e della legge penale, che, volendo la rieducazione del condannato e dell'internato, non dovrebbe togliere al lavoratore ristretto negli istituti penitenziari la posizione di capo famiglia. I rapporti con la famiglia, sono, come è da tutti riconosciuto, un aspetto rilevante del trattamento rieducativo.

Dei passi avanti su tali settori dell'assistenza ai familiari sono stati fatti al di fuori delle leggi. Ad esempio, attualmente l'INPS, in base ad una convenzione stipulata nel 1962 col Ministero di grazia e giustizia, corrisponde ai familiari a carico dei detenuti tubercolotici, ricoverati nei sanatori dell'Amministrazione penitenziaria, determinate quote di maggiorazione, purchè detti ricoverati possano vantare almeno due anni di contribuzione ovvero un anno nel quinquennio precedente la data di richiesta di prestazione.

Si parta da tali riforme parziali e legislativamente si provveda ad estendere lo stesso criterio al lavoratore detenuto, nel senso di comprendere nella mercede loro corrisposta gli assegni familiari.

Credo che quando sarà esaminato l'articolo 8...

P R E S I D E N T E . Lei non è chiamato ad esaminare le singole norme ed a indicare modifiche. La sua presenza qui ed il suo apporto hanno ben altro significato. Non che lei non possa far riferimento ad alcuna norma di legge, però non deve preoccuparsi eccessivamente della formulazione delle norme stesse perchè ciò rientra nell'esclusivo compito di questa Commissione.

B U O N A M A N O , *ispettore del Ministero di grazia e giustizia.* Mi attengo alle disposizioni del Presidente e termino con il dire che, allo stato, mentre il detenuto tubercolotico che si trova nelle condizioni previste dalla legge (due anni di contribuzioni, eccetera) fruisce di una tutela identica a quella dei malati di tubercolosi non detenuti; mentre per altri versi il detenuto lavorante che si infortuna sul lavoro fruisce di una tutela analoga ai lavoratori liberi, invece al detenuto lavorante capo di famiglia non è praticamente consentito, per il basso livello delle mercedi, sostenere le spese di cui agli accennati articoli 145 e 213 del codice penale e, in particolare, assistere le persone a carico. La riforma penitenziaria dovrebbe tendere a regolare altri aspetti della tutela assicurativa e assistenziale dei detenuti e delle loro famiglie.

Si tenga presente, per esempio, che allo stato della legislazione, l'INAM, al quale non viene corrisposto alcun contributo assicurativo, non è tenuto ad assistere i familiari dei detenuti infermi e che, quindi, non possono lavorare.

Inoltre, si tenga presente che lo stesso Ente non è tenuto ad assistere nè i pensionati per vecchiaia, nè quelli per invalidità, dimessi dal carcere, i quali non abbiano già maturato prima della carcerazione il diritto all'assistenza.

Inoltre, è da ricordare che l'entità della pensione per invalidità e vecchiaia corrisposta al detenuto lavorante è bassa, perchè rapportata alla bassa mercede che percepisce.

C'è, poi, il problema dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, dalla quale i detenuti sono esclusi. A me pare che, quando l'Amministrazione penitenziaria non riesca ad assicurare il lavoro al detenuto che lo richiede, si possa parlare di disoccupazione involontaria.

Per ultimo, è da tener presente che per effetto dell'articolo 26 del regolamento di esecuzione della legge 10 febbraio 1962, n. 66, i ciechi civili che sono arrestati perdono il godimento della loro pensione per tutto il periodo della detenzione.

Vorrei concludere in questo modo: il lavoro carcerario rimane purtroppo un obbligo penale, anche se viene detto e scritto che non è più elemento della pena. Questo aspetto penalistico del lavoro dovrebbe cessare. Il rapporto tra detenuto lavora-

tore e l'Amministrazione penitenziaria rimarrebbe egualmente di interesse del diritto pubblico, ma non credo che sia giusto che detto lavoratore, il quale partecipa alla produttività nazionale, non debba avere la stessa retribuzione e la stessa tutela assistenziale e assicurativa del lavoratore libero.

P R E S I D E N T E . Ringraziamo il dottor Buonamano per quanto ci ha esposto.

Poichè non si fanno altre osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,35.

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI