

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 23 APRILE 1969

(15^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Discussione e rinvio:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE Pag. 223, 228
MANNIRONI, *relatore* 223, 228

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Carraro, Cassiani, Coppola, Dal Falco, De Matteis, Falcucci Franca, Fenoaltea, Filetti, Finizzi, Galante Garrone, Lugnano, Mannironi, Maris, Montini, Petrone, Salari, Tedesco Giglia, Tropeano, Venturi e Zuccalà.

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

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

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario » (285)

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

Dichiaro aperta la discussione generale.

MANNIRONI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, viene oggi per la prima volta al nostro esame il grosso problema della riforma del diritto penitenziario da lungo tempo attesa e studiata. Oggi, però, tale riforma è diventata molto più attuale ed urgente per tutte le manifestazioni che si sono verificate in vari stabilimenti carcerari d'Italia: manifestazioni che hanno rivelato in forme anche clamorose uno stato di insoddisfazione e di protesta da parte dei carcerati e hanno avuto esplosione in concomitanza anche con altri elementi e fattori. Con questo non voglio dire che il Parlamento si è deciso ad esaminare questo provvedimento

sotto la pressione della piazza, perchè non sarebbe simpatico sul piano democratico; comunque, però, non si poteva non tenere conto della nuova situazione, la quale può avere accelerato la maturazione del problema.

Il progetto di riforma dell'ordinamento penitenziario si sta studiando ed elaborando, come i colleghi ben sanno, già da 22 anni, perchè una prima commissione ministeriale fu costituita nel 1947. Il lavoro svolto da quella commissione potrà costituire un precedente storico; potrà contenere anche materiale da rielaborare o che fu rielaborato in commissioni successive. Comunque, il progetto formulato nel 1949 da detta commissione non potè arrivare ad una conclusione concreta perchè, dopo la promulgazione della Costituzione, si ritenne necessaria una legge che riformasse tutto.

Una seconda commissione, pure ministeriale, ma composta prevalentemente di parlamentari, fu nominata nel 1950 e ne fu presidente l'onorevole Persico. Mi pare di ricordare che essa fece soprattutto un'indagine sulla situazione delle carceri e dei detenuti e presentò, nel dicembre 1950, una relazione che, pur apprezzando il lavoro della precedente commissione, formulava importanti proposte innovatrici.

Una terza commissione fu istituita nel 1957. Anche quella, però, non potè condurre a termine il suo lavoro perchè sopraggiunse presto la fine della legislatura.

Un quarto comitato fu costituito dal ministro Gonella verso il 1959-60 ed il progetto elaborato in quell'occasione fu addirittura approvato dal Consiglio dei Ministri in una seduta dell'11 giugno 1960. Anche quello, però, non ebbe ulteriore corso e costituisce oggi, nella storia del diritto carcerario, un'altra tappa che non è stata conclusiva, sempre per la sopraggiunta fine della legislatura.

Nel 1964, chiamato a dirigere il Ministero di grazia e giustizia l'onorevole Reale, fu da lui costituito un nuovo comitato, composto da alti magistrati, che elaborò un nuovo progetto, approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 dicembre 1965.

Ora, l'attuale progetto presentato in questa legislatura dal ministro Gonella nell'otto-

bre 1968, costituisce una ulteriore rielaborazione del progetto che era stato predisposto dalla commissione nominata dal ministro Reale. Esso, però, rispetto al progetto Reale, offre questo vantaggio: che è stato alleggerito e sfronato perchè, mentre quel progetto era costituito di 150 articoli, quello in discussione ne ha soltanto un centinaio. La riduzione si è potuta agevolmente effettuare per il fatto che è stata stralciata tutta la parte che riguarda la prevenzione della delinquenza minorile; per il quale argomento il Ministero si è riservato di presentare un disegno di legge *ad hoc*. E si è potuto procedere ad uno stralcio di questo genere, senza pregiudicare l'organicità del resto del disegno di legge in questione.

Il provvedimento oggi al nostro esame, inoltre, offre anche la caratteristica di avere inserito nel proprio testo tutti gli emendamenti che erano stati apportati pure in sede redigente dalla 2^a Commissione nella passata legislatura. Occorre, infatti, ricordare che il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario arrivò finalmente alla discussione in Senato. La Commissione giustizia si impegnò con grande serietà (e lo si può rilevare leggendo i verbali stenografici di quelle sedute) ad elaborare un testo che potesse essere quello definitivo, sotto la guida del Presidente, che era allora il nostro collega Fenoaltea, il quale diresse in modo egregio la discussione.

In un primo momento si ritenne che si potesse arrivare in tempo per esaurire la trattazione dell'intero disegno di legge; purtroppo, però, si riuscì ad esaminare soltanto i primi settanta articoli, se non erro, e gli altri non furono esaminati. La discussione si arrestò a quel punto.

Ora, io penso che molta parte della discussione che si è svolta in quell'occasione possa essere da noi utilizzata. Non voglio porre il problema che già è stato sollevato e dibattuto in Senato e anche alla Camera sulla validità, direi, formale e ufficiale, di tutto quello che è stato fatto nella passata legislatura. Si tratta di un problema grosso, che probabilmente si riuscirà a risolvere in questo inizio di legislatura. Però, indipendentemente dalla questione che è molto deli-

cata sul piano costituzionale, oltre che parlamentare, credo che noi potremmo far tesoro delle discussioni che sono state svolte in quell'occasione. Non voglio certo dire che la nostra Commissione, esaminando quegli atti, si debba limitare a metterci lo « spolverino »: ciascuno di noi ha una sua piena libertà e autonomia di giudizio, che può far valere quando crede. Penso semplicemente che potremmo avvalerci della discussione fatta l'anno scorso, a fine di legislatura, e utilizzarla, per quanto possibile, nella sostanza. Ritengo che con ciò si agevolerebbe notevolmente l'iter della discussione che siamo chiamati a svolgere in questa sede.

Il disegno di legge che abbiamo dinanzi, è maturato attraverso l'opera di comitati e studio di commissioni, di cui hanno fatto parte, volta a volta, parlamentari, magistrati, professori universitari ed esperti. Io, avendolo esaminato, debbo dirlo, un po' affrettatamente data l'urgenza dei tempi, farò su di esso, per ora, solo alcuni rilievi di carattere generale.

Il testo è preceduto da una relazione molto lunga, molto elaborata e ricca di dottrina. Io non intendo, però, seguire passo passo tale relazione che ognuno potrà esaminare utilmente per proprio conto. Sono un avvocato; e quindi, sono un uomo piuttosto pratico. Il disegno di legge, proprio perchè è stato elaborato soprattutto da teorici, anche se in collaborazione con i pratici, si può dire che costituisca, in buona parte, una direttiva di marcia, una specie di programma da attuare. Alcune parti possono considerarsi pratiche ed utili; ad esempio, le norme sul trattamento, sulle condizioni di vita dei detenuti, sulla disciplina. Non si tratta, però, soltanto di stabilire la disciplina o il modo con cui la vita carceraria si deve svolgere. Per poter svolgere altre funzioni, occorrono strumenti idonei e mezzi: finchè questi non saranno messi a disposizione dal Ministero, sarà perfettamente vano pensare di realizzare certe parti programmatiche e molto importanti del disegno di legge.

Credo, per esempio, che se non si mette seriamente mano all'edilizia carceraria, certe affermazioni, certi propositi contenuti nel

provvedimento non saranno realizzabili: a cominciare dall'abolizione dei preadamitici « buglioli ».

Perchè oggi c'è sovraffollamento nelle carceri? Perchè in certe celle, invece che uno o due detenuti, se ne debbono mettere almeno tre? Perchè non sempre è possibile concedere il tempo previsto per la passeggiata quotidiana all'aria libera, cui i detenuti hanno diritto? Perchè non si possono costituire i centri di osservazione che sono previsti proprio nel disegno di legge e che pure sono indispensabili e sono, direi, il primo passo per l'attuazione di una seria riforma carceraria? La ragione è semplice ed evidente. Perchè mancano i locali e soprattutto non c'è la disponibilità dei mezzi né del personale

Ora, pur rilevando tutto questo e riservandomi di prospettare altre questioni di carattere generale, non ci possiamo astenere dall'esaminare in dettaglio il disegno di legge e anche dall'approvarlo con gli eventuali emendamenti che la maggioranza della Commissione riterrà di apportare. Mi è parso, comunque, opportuno fare queste osservazioni anche perchè non si creino da oggi aspettative pericolose non solo nei detenuti e nelle loro famiglie, ma anche presso l'opinione pubblica che, specialmente dopo gli avvenimenti che si sono verificati recentemente in molti stabilimenti di pena, segue la materia con maggiore interesse e con maggiore attenzione.

Credo, quindi, che noi non potremo non riaffermare, di fronte a noi stessi, di fronte al Paese e di fronte al Governo, quanto abbiamo detto in occasione della discussione di precedenti bilanci e anche in sede di discussione della mozione sulla crisi della giustizia; e cioè la necessità di potenziare gli stanziamenti destinati all'amministrazione della giustizia e in particolare all'amministrazione carceraria, soprattutto quando si dovrà predisporre ed approvare il nuovo piano economico quinquennale.

In quest'ultimo periodo una polemica un po' vivace è stata sollevata dal personale appartenente agli alti gradi dell'amministrazione carceraria, specialmente da un gruppo di direttori e di ispettori generali, i quali hanno presentato al Ministero un promemo-

ria che è stato reso noto dalla stampa ed anche largamente commentato. Anzi, aprendo una breve parentesi, pregherei il Presidente di richiedere al Ministero una copia di quel documento. È necessario che noi lo conosciamo perchè, seppure conterrà degli spunti polemici (poichè è stato redatto da tecnici della materia), probabilmente ne potremo ricavare elementi utili ai fini della discussione del disegno di legge.

Tra l'altro, in quel documento sarebbe espressa una doglianza che non è affiorata soltanto in questa occasione, ma che è di vecchia data. La doglianza espressa dai tecnici e dai funzionari che fanno parte del personale dell'amministrazione carceraria, è questa: che gli elementi migliori di quel personale non sarebbero sufficientemente valorizzati dal Ministero, dove, secondo loro, le redini della direzione su tutta la materia carceraria sono tenute soltanto da alti magistrati. Pertanto i funzionari e gli ispettori generali dell'amministrazione carceraria hanno posto una rivendicazione che attiene al loro trattamento non solo economico, ma alla loro posizione giuridica e alle funzioni che dovrebbero loro competere.

Io accenno semplicemente al problema; non ho la pretesa di approfondirlo perchè non sono in possesso di tutti gli elementi necessari e poi anche perchè, probabilmente, si tratta di un discorso prematuro. Esso, comunque, potrà formare oggetto di discussione durante l'esame che dovremo fare dell'intero disegno di legge. Ho voluto farne cenno perchè indubbiamente sull'andamento della vita carceraria molto può influire la direttiva che è data dal Ministero attraverso i suoi organi ai vari livelli.

Entrando nel merito del provvedimento, desidero porre in rilievo che esso è diviso in vari titoli, i quali, a loro volta, sono divisi in capitoli.

La prima parte contiene soltanto disposizioni preliminari che fissano le attribuzioni dell'amministrazione carceraria, le ricerche scientifiche, le pubblicazioni e i corsi di studio, nonchè la costituzione di un istituto di studi penitenziari. Anche questo è un punto programmatico contenuto nel provvedimento. Personalmente ritengo che questa sia

una buona idea che merita di essere appoggiata perchè possa essere presto attuata. Non credo, infatti, che essa sia stata dettata dalla vanità che domina in talune amministrazioni di creare istituti che non sempre rispondono sul piano pratico alle necessità ed ai fini che si vorrebbero raggiungere. Ma penso che l'istituto per gli studi penitenziari sia una cosa seria e necessaria perchè, attraverso tale istituto (dove si possono convogliare elementi ed energie vive e fresche) si può provvedere all'aggiornamento, direi periodico, di tutte le norme della vita carceraria, che si evolve in parallelo con l'evoluzione di tutta la società civile italiana. Non si può non tener conto delle esigenze nuove che si presentano volta per volta anche nel mondo carcerario, dove pur vivono nostri concittadini che, qualunque sia la loro posizione penale, sono sempre creature umane.

Questa evoluzione, purtroppo, fino ad ora, il Ministero di grazia e giustizia non l'ha potuta seguire, tanto è vero che la vita carceraria e tutto l'andamento dell'amministrazione di questo settore è regolato ancora dal vecchio regolamento del 1931. Vi sono state delle circolari emanate dai vari Ministri che si sono succeduti alla direzione di questo Dicastero, le quali si sono sforzate di adeguare il vigente regolamento carcerario alle esigenze dei tempi nuovi, introducendo norme tendenti ad umanizzare la pena, a tenere maggiormente conto della personalità del reo e della necessità di pervenire in qualche modo al suo recupero morale. Però, era ed è evidente che quelle circolari non potevano modificare le leggi e potevano non essere completamente rispettate. Erano semplicemente suggerimenti e direttive che venivano dati ai dirigenti degli stabilimenti carcerari, ma non avevano l'importanza, il rilievo e la forza vincolante che può e deve avere, invece, la norma di legge.

Sulle varie circolari ministeriali emanate mi riservo di riparlare. Dal momento che ho accennato alla questione del personale degli stabilimenti carcerari, credo di poter affermare fin d'ora (anche se in questo momento non dispongo di una tabella da poter consultare) che tutto il personale è manifestamente insufficiente e inadeguato, specie

di fronte ai nuovi compiti fissati in questo progetto. Mi consta che vi sono stabilimenti dove la direzione, per necessità, cioè per mancanza di elementi in possesso del grado richiesto, è affidata anche a ragionieri, i quali saranno senz'altro dei buoni contabili e dei buoni amministratori, ma non sempre hanno la capacità, sul piano culturale ed anche sul piano formativo e tecnico, di dirigere, come si conviene e come è necessario, uno stabilimento carcerario. Pertanto, anche questo è un problema che va esaminato e che rientra in quella predisposizione di strutture che sono indispensabili, perchè il provvedimento che stiamo esaminando possa avere piena applicazione ed attuazione effettiva.

Nella parte preliminare si parla anche dei criteri che devono essere seguiti nella scelta del personale e dei corsi di qualificazione e di formazione. Anche la questione del personale carcerario, specie militare — come ho già accennato poc'anzi nel parlare della direzione degli stabilimenti carcerari — va rivista ed approfondita in maniera da poter fare concrete proposte al Ministero affinché le faccia proprie e le converta in proposte di legge da presentare al Parlamento, dopo avere ottenuto, per quanto possibile, l'assenso del Ministero del tesoro e del bilancio. La difficoltà maggiore, infatti, è sempre questa. I Ministri tecnici competenti riescono ad individuare i problemi e magari ad impostarli: trattandosi, però, di problemi la cui soluzione richiede mezzi finanziari, normalmente le difficoltà nascono proprio a questo punto. Il Ministro del tesoro, infatti, è costretto a ripartire nel miglior modo possibile i fondi attivi del suo bilancio e spesso, nello stabilire l'ordine di priorità, ma non sempre le varie richieste ed esigenze vengono soddisfatte.

I Ministeri del bilancio e del tesoro hanno delle responsabilità del tutto particolari e, quindi, non sempre sono in grado di andare incontro alle richieste che da tante parti vengono formulate, specialmente quando tanti problemi urgono con particolare vivacità e per i quali si deve provvedere. Basti pensare allo sforzo finanziario che oggi il Tesoro deve sostenere per attuare la riforma

delle pensioni, oppure la riforma universitaria per la quale si parla di centinaia, se non di migliaia di miliardi. Di tutto questo ci si rende conto; ma non si può fare a meno di sostenere che nel nostro settore necessita provvedere a certe esigenze che riteniamo indifferibili con i fondi che sarà possibile accantonare e destinare alle proposte che si formuleranno per migliorare la situazione carceraria in Italia.

Il titolo primo del disegno di legge contiene disposizioni relative al trattamento da usare verso i carcerati. Devo rilevare che importanti, effettive innovazioni sono contenute in questo titolo primo del provvedimento rispetto alla vecchia legge. Si parla, ad esempio, del trattamento di rieducazione, con il lodevole proposito di attuare, attraverso questa legge, l'articolo 27 della Costituzione che riguarda la umanizzazione della pena e la rieducazione del condannato.

In sostanza, una delle caratteristiche principali che questa riforma dovrebbe avere è quella di creare norme pratiche ispirate ai principi di maggiore osservazione della personalità del detenuto e di maggiore individualizzazione della pena. In altre parole, si è tenuto finalmente conto, nello sviluppo delle scienze criminologiche, psicologiche, biologiche e neurologiche, di tutto quello che può contribuire ad esaminare e a studiare meglio la personalità del detenuto al fine di tentare di recuperarlo. Questo è uno degli scopi principali. Si parte dal presupposto — a mio avviso fondato — che chi commette un delitto è un disadattato sociale. Allora lo sforzo della società deve tendere al suo recupero, che si deve ritenere possibile per quasi tutti coloro i quali sono condannati ad una pena detentiva e privati della loro libertà personale.

Ora, fissato questo criterio generale (che potremo esaminare in maniera più approfondita quando passeremo all'esame degli articoli), ricordo che nel titolo primo, dall'articolo 6 al 14 si parla delle vie, degli strumenti o dei metodi da seguire per poter arrivare al recupero del disadattato.

Ci sono vari articoli che si occupano dell'istruzione. È un aspetto, questo, cui viene

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)15^a SEDUTA (23 aprile 1969)

data notevole importanza, a differenza di quanto è avvenuto finora. Si parte, cioè, dal presupposto che il recupero morale del cittadino disadattato o penalmente traviato può essere effettuato anche attraverso una maggiore istruzione che gli può essere impartita nell'ambiente carcerario. Si parla poi del recupero degli analfabeti, dell'istruzione, anche media, nella vita carceraria.

P R E S I D E N T E . Debbo far presente che, essendo in corso votazioni in Aula, non potremo proseguire l'esame del provvedimento.

M A N N I R O N I , *relatore*. Mi riservo allora di proseguire la mia esposizione in una prossima seduta.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,30.

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