

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

28° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 OTTOBRE 2002

Presidenza del presidente Antonino CARUSO

I N D I C E**DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

(568-B) MARITATI ed altri. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione di misure privative e limitative della libertà, nonché modifica all'articolo 678 del codice di procedura penale, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

* PRESIDENTE:	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>
BOBBIO Luigi (AN)	5, 6
CALVI (DS-U)	4, 5, 9
CIRAMI (UDC:CCD-CDU-DE)	9
* ZANCAN (Verdi-U)	6

N.B. L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(568-B) MARITATI ed altri. – *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione di misure privative e limitative della libertà, nonché modifica all'articolo 678 del codice di procedura penale*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 568-B, sospesa nella seduta pomeridiana del 22 ottobre scorso.

È presente alla seduta il rappresentante del Governo, nella persona del sottosegretario Valentino; informo che svolgerò, solo e limitatamente alla seduta odierna, la funzione di relatore in luogo e per conto del senatore Fassone (che è d'accordo, anche con riferimento alle decisioni che proporrò di assumere).

Il problema di ordine pratico che si pone in questa fase procedurale è correlato al fatto che questa mattina è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti, che sarebbe invece opportuno prorogare. La proposta di fissare un nuovo termine è motivata dall'esigenza di una adeguata riflessione su un punto problematico del testo in discussione riguardante specificatamente l'articolo 4, su cui, naturalmente, non sono stati presentati emendamenti trattandosi di un articolo che non è stato modificato dalla Camera dei deputati e che pertanto ci è pervenuto nell'identica formulazione contenuta nel testo varato dal Senato (da questa Commissione, in sede deliberante) nel lontano 7 febbraio scorso. Al problema, già rappresentato dal senatore Fassone, riferito al comma 4 dell'articolo 1 e segnatamente all'indicazione dell'articolo 71-*bis*, problema giudicato comunque superabile, consistendo e rappresentandosi semplicemente in una inesteticità del testo finale, senza tuttavia che ne venga meno la portata sostanziale, si aggiunge il problema che ho poc'anzi indicato, riguardante l'articolo 4. La Camera dei deputati ha infatti modificato l'articolo 69-*bis*, intervenendo sul comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge, ma ha dimenticato – spiace dire: «anche in questa occasione» – di completare la propria azione modificatrice, sopprimendo – come avrebbe dovuto fare – l'articolo 4 del provvedimento medesimo.

Per migliore comprensione dei colleghi, riassumo la questione. Quando redigemmo il nuovo testo dell'articolo 69-*bis* individuammo sostanzialmente due modalità di azione da parte del magistrato di sorveglianza cui erano attribuiti i provvedimenti riguardanti il beneficio della libertà anticipata. Come dicevo, individuammo due modalità di azione,

di cui la prima prevedeva una procedura *de plano*, quindi senza contraddittorio delle parti, e la seconda, ordinaria, che prevedeva invece per l'appunto la presenza del condannato e quindi un contraddittorio. Ci facemmo quindi carico di modificare l'articolo 678 del codice di procedura penale, in modo che ciò fosse consentito.

La Camera dei deputati, intervenendo modificativamente, ha ridotto le modalità di azione del magistrato di sorveglianza solo ad un'ipotesi, la cosiddetta procedura *de plano*, disciplinandola nell'articolo 69-bis. Senza però abrogare l'articolo 4, che modifica il citato articolo 678 del codice di procedura penale, ha determinato nella sostanza la sussistenza di due norme esatte e contrarie, cui il magistrato di sorveglianza dovrebbe attenersi. In questo caso, quindi, non si tratta di un problema di inesteticità, ma di una inaccettabile incongruenza normativa del testo.

Per cercare di porre rimedio a tale incongruenza, nella giornata di ieri ho esperito il tentativo di persuadere i colleghi della Camera dei deputati, ma più che loro gli Uffici e la Presidenza della Camera, a compiere l'azione più semplice ed economica possibile, vale a dire la correzione del messaggio che è stato trasmesso al Senato, essendo di fatto l'abrogazione di questa norma un mero coordinamento dal punto di vista della Camera, alla luce della modifica sostanziale apportata. Poiché però il Presidente e gli Uffici della Camera hanno ritenuto non praticabile tale soluzione, dobbiamo necessariamente individuare una via alternativa di intervento (che mi riservo di studiare ed anche di discutere in maniera informale con i colleghi), che ci consenta di risolvere la questione, escludendo comunque la possibilità di considerare ammissibile un eventuale emendamento che intervenga sulla parte non modificata, in coerenza con le decisioni sinora assunte, indipendentemente dal fatto che ciò possa costituire solo una visibile eccezione alla prassi e alle regole consolidate.

Quindi, anche a nome del relatore, senatore Fassone, affaccio la proposta di riaprire il termine per la presentazione degli emendamenti e di fissarlo alla settimana successiva all'interruzione dei lavori del Senato, in modo che vi sia il tempo per individuare una soluzione da proporre alla Commissione.

CALVI (*DS-U*). Signor Presidente, la ringrazio per la relazione assolutamente esaustiva che ha svolto.

Concordo con lei sul fatto che non possiamo rimediare ad un errore di tale evidenza commesso dalla Camera dei deputati commettendo una violazione delle più elementari norme regolamentari. Infatti, nel momento in cui abbiamo una doppia lettura e una norma è già stata approvata dai due rami del Parlamento, credo che sarebbe assai difficile consentire la presentazione di emendamenti a tale norma, in contrasto con i Regolamenti parlamentari.

Non è peraltro possibile accettare (mi sembra di tornare a quanto detto per altro argomento nel corso della seduta antimeridiana dell'Assemblea) una norma chiaramente errata come questo articolo 4 che è in evi-

dente contrasto con l'intero provvedimento. La Camera, più volte, ci ha posto in tali condizioni.

A questo punto ritengo che l'unica soluzione possibile – la suggerisco fin d'ora, ma si tratta ovviamente di un tema di riflessione collettivo – sia quella di presentare un nuovo disegno di legge di contenuto identico a quello trasmessoci dalla Camera, ma senza la previsione di cui all'articolo 4, che è in evidente contrasto con altre parti del provvedimento. Lo potremmo poi approvare in «pochi minuti», perché in realtà il suo contenuto è già stato approvato dal Senato, e quindi trasmetterlo alla Camera per il varo definitivo che non dovrebbe incontrare difficoltà. Questo ci farà perdere un po' di tempo, probabilmente, ma perlomeno ci consentirà di seguire un percorso corretto, in cui ognuno si assumerà le proprie responsabilità per il ritardo che si dovesse determinare, anche rispetto al motivo per cui il provvedimento non è già stato approvato in questa settimana.

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. Quella da lei prefigurata, senatore Calvi, è una delle due soluzioni che intendevo proporre alla Commissione, fermo restando il fatto che altri colleghi, gli Uffici od io stesso potremmo individuare altre.

Se la Commissione dovesse accogliere la soluzione prospettata dal senatore Calvi, evidentemente col consenso del senatore Maritati (che secondo me dovrebbe rimanere il primo firmatario del nuovo disegno di legge) chiederei a tutti i colleghi della Commissione di sottoscrivere il disegno di legge, con l'eccezione del senatore Zancan, avendo egli presentato gli unici emendamenti di carattere sostanziale proposti al testo pervenuto dalla Camera dei deputati (essendo le altre proposte mere norme di ulteriore rifinitura suggerite dal relatore) e sembrandomi con tutta evidenza non coerente, dal punto di vista del senatore Zancan, sottoscrivere un disegno di legge che poi egli stesso proporrebbe di modificare in maniera radicale.

Quindi, se i colleghi lo ritengono, potremmo muovere in questa direzione: assumo l'impegno di avvertire singolarmente ciascuno di loro, se dovesse essere individuata una soluzione più efficace e più rapida.

CALVI (*DS-U*). Se così non fosse, credo che potremmo dare anche inizio a questa procedura, utilizzando la settimana di aggiornamento dei lavori.

BOBBIO Luigi (*AN*). Potrei anche essere d'accordo con la soluzione prospettata dal senatore Calvi, però, poiché lei, signor Presidente, ha fatto cenno a due possibili soluzioni, non credo che sia opportuno esprimerci in proposito in questa sede in maniera definitiva, poiché gradiremmo conoscere anche la soluzione alternativa.

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. L'alternativa è presto detta: mentre la soluzione che ha affacciato il senatore Calvi (che era – lo ripeto – una delle due che avevo annunciate) è certamente praticabile, nel senso che ciascun

senatore può individualmente presentare, in qualunque momento, un disegno di legge che riporti il contenuto del testo che ci è pervenuto, con l'esclusione dell'articolo 4 (la proposta da me formulata tende a capitalizzare il lavoro comune svolto, cioè a raccogliere nel nuovo disegno di legge le firme di tutti, e si differenzia solo per questo), l'altra ipotesi va verificata dal punto di vista procedurale.

Comunque, la anticipo volentieri: si tratterebbe di riscrivere l'intero testo del disegno di legge così come ci è pervenuto dalla Camera, trasformandolo in un maxiemendamento da rinviare all'altro ramo del Parlamento, epurato delle parti errate e sulle quali, comunque, non vi è condivisione. Vi è però un aspetto procedurale che deve essere affrontato e soprattutto condiviso.

CALVI (*DS-U*). Sì, ma in tal modo andiamo ad emendare norme di fatto già approvate.

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. In qualche misura il problema dell'emendabilità di un testo già approvato in identica formulazione da entrambi i rami del Parlamento si ripresenta e quindi si tratta di capire se esso è attenuato attraverso lo strumento del maxiemendamento, oppure se ne resta l'evidenza che io ravviso nel caso dell'intervento puntuale.

Nel caso dell'intervento puntuale, la modifica sarebbe limitata solo al punto specifico, mentre nel caso del maxiemendamento potremmo facilmente recepire tutte le altre indicazioni, sebbene marginali e non indispensabili, che sono state segnalate dal relatore.

ZANCAN (*Verdi-U*). Ritengo opportuno in questo momento stabilire una proroga del termine per la presentazione degli emendamenti, così da avere tempo a disposizione per riflettere sulle due soluzioni alternative che sono state prospettate per cercare di risolvere il «pasticcio» frutto delle scelte della Camera dei deputati.

Colgo peraltro l'occasione, per la conoscenza dei colleghi della Commissione, per ricordare i termini di merito di questo istituto molto importante, che è certamente il più rilevante dei benefici penitenziari, quello più diffuso e applicato, ed attiene ad una pluralità di utenti molto numerosa.

Noi ci siamo scontrati su due questioni: la prima è di ordine procedurale e la seconda è di merito.

Venendo alla questione procedurale, con un meccanismo forse un po' difficile e barocco (ma che avevo condiviso), la Commissione giustizia del Senato aveva deciso di conservare il contraddittorio nella concessione dei benefici attraverso un meccanismo differenziato, a seconda che ci fosse o no il parere favorevole del pubblico ministero. Su questo primo punto qualificante della norma, la Camera dei deputati ha espresso un diverso avviso rispetto al nostro parere ed ha adottato la soluzione che era rimasta in minoranza al nostro interno, stabilendo che non vi sia contraddittorio in prima battuta e che esso si svolga, se del caso, in via eventuale davanti al magistrato di sorveglianza.

Le tesi in materia sono a voi note. Da un lato si sostiene che in fondo il beneficio viene concesso nell'80-90 per cento dei casi e che, quindi, l'assenza di contraddittorio non rappresenta poi una grave lacuna. Voi conoscete l'obiezione – da me in particolare sostenuta – per la quale un reclamo nel piccolo *habitat* del Tribunale di sorveglianza, di fronte a una negazione anticipata, era un contraddittorio posticipato, ma anche un po' castrato. Vinse la tesi di prevedere comunque, sin dall'inizio, il contraddittorio. Questo è il punto di rito.

Il punto di merito è se debba essere concesso il beneficio della liberazione anticipata all'affidato in prova al servizio sociale. La minoranza, il senatore Fassone ed io, sostenne che, in fondo, l'affidamento in prova è già uno straordinario beneficio e non si vede perché si debba scontare ulteriormente il tempo dell'affidamento in prova attraverso la liberazione anticipata.

Aggiungo anche che vi erano alcune considerazioni che sono state poi verificate nel corso delle audizioni svoltesi nei vari Tribunali di sorveglianza, che hanno sempre accompagnato le visite esterne della Commissione giustizia. I Tribunali di sorveglianza ci fecero sapere, da un lato, che gli uffici non erano attrezzati ad esprimere pareri su questo secondo beneficio, dall'altro, che era molto difficile distinguere la sussistenza delle caratteristiche in più per concedere il beneficio dalla semplice osservanza degli obblighi derivanti dall'affidamento (sto parlando alla Commissione giustizia e quindi posso essere molto sintetico). Su questo punto, il parere della minoranza è stato battuto al Senato e ha trovato una soluzione «mediana» alla Camera, la quale ha riconosciuto concedibile anche la liberazione anticipata, purché il magistrato di sorveglianza, attraverso una congrua relazione degli uffici, riesca a trovare un *quid pluris* che è stato individuato non solo nell'effettiva ottemperanza degli obblighi di affidamento (che è sufficiente per rimanere affidato), ma anche in un percorso di reinserimento e di rieducazione del condannato.

Continuo a pensare che questo *quid pluris* sia difficilmente riscontrabile e che questa pluralità di benefici sia un eccesso, ma – ripeto – si tratta di un parere di minoranza, tutto sommato confermato alla Camera.

Mi riesce molto difficile immaginare che la Commissione giustizia del Senato riesca a «coagulare» un accordo sul primo punto, quello della procedura - non voglio anticipare la mia tesi –, perché al riguardo il parere di maggioranza era stato contrario alla soluzione adottata dalla Camera. Mentre comprendo che la Commissione possa – in mia assenza, per così dire – trovare un accordo sulla compatibilità tra affidamento e liberazione anticipata, mi riesce difficile pensare che la Commissione giustizia del Senato, che tutto sommato si era schierata – sia pure a maggioranza o comunque a stretta maggioranza – a favore della conservazione del contraddittorio nel primo tempo della «storia», non delegandola al secondo tempo della vicenda processuale, riesca a trovare un accordo per sottoscrivere la diversa scelta operata dalla Camera.

Ecco perché vorrei che ci fosse una meditazione approfondita da parte di tutti sulla scelta tra il proporre un nuovo provvedimento, redigere

un emendamento nel senso suggerito *in prima facie* dal Presidente o, invece, seguire la tesi del senatore Calvi, anch'essa apprezzabile dal punto di vista tecnico, ma che mi fa pensare che la maggioranza della Commissione del Senato difficilmente «farà macchina indietro» sulla procedura prescelta in prima lettura.

Quindi, signor Presidente, concordo col differimento dei termini per la presentazione degli emendamenti, senza che però vengano assunte decisioni sulle scelte da adottare.

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. Vi sono diversi aspetti da prendere in considerazione.

La soluzione poc'anzi sostenuta dal senatore Calvi, e cioè la presentazione di un disegno di legge di contenuto identico a quello approvato dalla Camera, ma senza la previsione di cui all'articolo 4, che sarebbe, diversamente, inemendabile, è, per così dire, una soluzione «esterna» alla Commissione, in quanto si tratta di un'iniziativa di senatori che, sottoscrivendo il nuovo disegno di legge, assumono la responsabilità della proposta.

Ho affacciato un'ipotesi di sottoscrizione collettiva di tale nuovo disegno di legge che non ha, con tutta evidenza, alcuna natura di obbligatorietà, tant'è che mi facevo carico di sottolineare come ben difficilmente tale proposta avrebbe potuto essere accolta dal senatore Zancan, che, alla luce degli emendamenti presentati, è l'unico componente la Commissione che dissente ancora sull'impianto del provvedimento così come pervenuti dalla Camera dei deputati.

Bisogna considerare il fatto che la maggioranza non credo abbia cambiato idea rispetto alla soluzione licenziata in Senato, perché quella offerta dalla Camera dei deputati non è una soluzione «terza» rispetto alle due conosciute e quindi, come tale, avrebbe potuto essere apprezzata in maniera evolutiva rispetto alla decisione assunta.

La maggioranza qui pone semplicemente sul piatto della bilancia due aspetti: privilegiare una soluzione che era stata già individuata ed esaminata e ritenuta meno preferibile di quella prescelta, o ritardare ulteriormente l'approvazione di un disegno di legge che sappiamo benissimo – per esserci stato detto da tutti i magistrati di sorveglianza che abbiamo incontrato – quanto sia opportuno e atteso.

Posto che la Camera dei deputati, per dimenticarsi di sopprimere una norma che andava soppressa, ha impiegato esattamente nove mesi e due giorni – dunque si potrebbe parlare di un parto *post-termine*, sebbene di poco, se si trattasse della nascita di un essere umano –, francamente non vorrei aggiungere ritardo al ritardo, se non in maniera assolutamente funzionale: vale a dire che non propongo di perdere del tempo, ma nemmeno di accelerare i tempi in maniera tale da escludere l'opportuna valutazione della questione.

So bene che lei, senatore Zancan, preferisce una soluzione diversa. Lei ha avuto – se mi permette l'improprietà del termine - «soddisfazione» da parte dei suoi colleghi della Commissione, di maggioranza e di oppo-

sizione: più di maggioranza che di opposizione, a dire il vero, perché ricorderà «i numeri» che si espressero su questa soluzione a suo tempo adottata e rammenterà, quindi, il dissenso di alcuni dei componenti del Gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, in particolare, tant'è che vi fu la rinuncia del senatore Fassone a svolgere la funzione di relatore, che fu assunta dal senatore Cavallaro.

Le rivolgo pertanto l'invito ad effettuare, anche lei, un'operazione di bilanciamento intellettuale fra i punti rinunciabili, quelli di convenienza e quelli irrinunciabili, ben sapendo che il rigore intellettuale è per lei irrinunciabile, mentre io a volte vi rinuncio o forse non ce l'ho: resta ancora aperta questa doppia lettura della questione.

Propongo, quindi, di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 20 di martedì 5 novembre.

CALVI (*DS-U*). Non capisco cosa si possa emendare, facendo a meno dell'eccezione.

CIRAMI (*UDC:CCD-CDU-DE*). Il provvedimento è inemendabile, signor Presidente.

PRESIDENTE, *f.f. relatore*. Tra il non fare nulla e il fissare un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti, è più conveniente seguire questa seconda strada.

Per quanto riguarda le soluzioni alternative, credo che dovremo discuterne al di fuori della formalità dell'esame del disegno di legge n. 568-B.

Se non si fanno osservazioni, il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge in titolo è fissato per le ore 20 di martedì 5 novembre 2002.

Rinvio il seguito della discussione del provvedimento in esame ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45.

