

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Giustizia)

### 93° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE REDIGENTE

##### Discussione e rinvio:

« Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà » (538-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 1245,	1249
FOLLIERI, <i>relatore alla Commissione</i> . . . . .		1245
PETRELLA . . . . .		1249

*La seduta ha inizio alle ore 10,45.*

L I S I, *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

#### IN SEDE REDIGENTE

##### Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà » (538-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Follieri di riferire alla Commissione sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

F O L L I E R I, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevole Sottose-

gretario, onorevoli senatori, il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario ha avuto un *iter* lunghissimo. Già durante la V legislatura il Senato approvò un provvedimento, che rimase tuttavia pendente alla Camera dei deputati per diverso tempo fin quando sopravvenne l'anticipato scioglimento della legislatura. Durante la VI legislatura questo disegno di legge è stato riproposto così come era stato approvato dal Senato nella precedente legislatura. Pareva che questo progetto potesse essere realizzato al più presto; si accesero molte speranze nell'animo dei detenuti, i quali ritengono che la nuova normativa possa stabilire condizioni di vita migliori nelle carceri italiane. Vi fu anche molto entusiasmo nella Commissione, che, in una visita alle carceri di Rebibbia a Roma, poteva affermare essere prossima l'approvazione di questo disegno di legge; il che, in effetti, poi non è avvenuto in quanto alla Camera dei deputati il provvedimento è stato modificato, ma soprattutto intorno allo stesso è sorta una grossa polemica, comparsa anche sui giornali, in ordine al suo contenuto che secondo alcuni avvierebbe le carceri italiane ad una forma di lassismo e sarebbe una componente delle rivolte che in esse avvengono.

Io credo che, in effetti, questo disegno di legge sia stato da più parti giudicato non conformemente al suo contenuto. Il regolamento del 1931 è stato modificato, sia pure solamente con circolari, dai Ministri che si sono succeduti al Ministero di grazia e giustizia dal 1945 ad oggi; ed il provvedimento in questione a me pare rappresenti semplicemente la traduzione in norme legislative di quanto già, se non totalmente almeno per gran parte, si opera nelle carceri italiane.

Si è avuta una grossa polemica, ripeto, quando, con uno *slogan* che non corrisponde alla realtà, si è detto che il legislatore democratico ha trasformato, o intende trasformare, le carceri italiane in grandi *hôtels*. La verità è che l'attuazione della Costituzione in questi tempi è guardata sempre con maggiore sfiducia da gran parte della pubblica opinione, la quale accomuna nel disordine dell'attentato alle persone e ai beni il regolamento che si applica nelle carceri a quanti delinquono.

Deve essere precisato che, se oggi si legifera in una maniera diversa da quello che era l'orientamento che il Parlamento aveva seguito fino al 1972-1973, si fa appello a uno stato di necessità. Ora a me pare che quando si fa appello ad uno stato di necessità si venga a conculcare la libertà o alcune manifestazioni della libertà. Tuttavia devo ammettere che i tempi difficili che si vivono circa l'ordine pubblico richiedono delle misure severe che possono essere al limite della Costituzione e qualche volta possono anche sospendere i diritti che ai cittadini provengono dalle affermazioni di libertà dalla Costituzione.

Quando in Italia, per fatti noti agli onorevoli colleghi, si verificano stragi, assassinii, sequestri di persona a scopo di estorsione, rapine continuate, furti ed altri delitti, con un crescendo che è quasi di guerra civile, credo che lo Stato debba difendersi. E la difesa induce lo Stato a prendere delle misure.

L'omicidio obiettivamente è un fatto contro l'umanità, contro principi religiosi; il « non uccidere » è stampato nella coscienza naturale di tutti i cittadini. Tuttavia si uccide quando si è costretti dalla necessità di difendere sé od altri da un'ingiusta azione; si uccide quando si è costretti — e qui la giustificazione meriterebbe un più approfondito esame — quando si è portati ad una guerra contro un altro o altri popoli.

Ecco perchè, oggi, l'ordinamento penitenziario viene guardato con sfavore dalla pubblica opinione, che credo debba essere illuminata su quello che è il contenuto vero, reale di questo disegno di legge, che applica le regole minime e che, in definitiva, tenta di tradurre in norme di legge quanto è scritto nell'articolo 27 della Costituzione.

Fatta questa premessa di ordine generale, che non vuole significare opposizione dialettica nei confronti della Camera dei deputati e nei confronti degli apprezzamenti della pubblica opinione, che peraltro riceve da tutti i giornali informazioni talvolta poco esatte, a me preme dire che anche l'*iter* dinanzi all'altro ramo del Parlamento è stato abbastanza difficile, perchè di fronte al nostro disegno di legge la Commissione giustizia della Camera aveva proposto determinate

modifiche che l'Aula non ha accolto, confermando quello che il Senato aveva stabilito.

In ordine alle modifiche, segnalo come preminenti quelle che seguono.

Per quanto concerne l'articolo 2, il Senato aveva stabilito che le spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e per la custodia preventiva sono a carico dello Stato. La Camera ha ripristinato il vecchio principio, cioè che queste spese di mantenimento possono essere recuperate dallo Stato nella forma che l'articolo 2 detta. Io vorrei ricordare agli onorevoli colleghi che su questo punto, soprattutto durante la V legislatura, vi fu un'accanita discussione in ordine al potere dello Stato di chiedere il rimborso di queste spese. Le osservazioni che si fecero allora riflettevano soprattutto la posizione di quanti, avendo espiata la pena, si immettono nella società alla ricerca di un lavoro, di un'occupazione. E vennero portati anche degli esempi concreti di persone che, appena iniziato un lavoro dopo una lunga espiazione, si sono trovate costrette a dover subire le iniziative esecutive da parte dello Stato per il recupero di queste spese.

Per quanto concerne l'articolo 3, il Senato aveva stabilito che i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dal presente provvedimento se si trovano in stato di interdizione legale. La Commissione della Camera aveva modificato tale articolo negando questo particolare *status* ai detenuti. In Aula fortunatamente le cose sono andate diversamente e l'articolo è rimasto invariato nel testo approvato dal Senato.

Sul capo II vi sono poche osservazioni da fare, perchè in definitiva questo capo, che riflette le condizioni generali, si riferisce alle caratteristiche degli edifici penitenziari, ai locali di soggiorno e di pernottamento, al vestiario e al corredo, all'igiene personale, alla alimentazione. Il Senato aveva affermato che per l'alimentazione (articolo 2, ultima parte) la rappresentanza dei detenuti e degli internati veniva eletta trimestralmente dai detenuti o dagli internati. La Camera ha fissato un criterio diverso, sul quale tuttavia si discusse anche in questa nostra Commissione. Essa ha voluto che questa rappresentanza dei

detenuti e di internati venga designata mensilmente per sorteggio ai fini del controllo delle tabelle e della preparazione del vitto.

I detenuti sono stati privati di questo diritto di libera elezione dei loro rappresentanti che è affidata alla sorte, certamente per ragioni di vita interna e, certo, di sicurezza delle carceri. Su questa modifica, tuttavia, avremo modo di tornare quando passeremo in rassegna i singoli articoli.

Troviamo inoltre modificato l'articolo riguardante la permanenza all'aperto e quello relativo all'« Attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione ». Altre modifiche sono state apportate al capo III, circa le modalità del trattamento, tutte sostanzialmente improntate sulla concezione che ha ispirato l'elaborazione di questo disegno di legge, fare cioè in modo che i detenuti e gli internati possano avere un trattamento adeguato alla loro individualità, alla loro personalità, in armonia al ruolo che ciascuno di essi svolge nelle carceri o nei luoghi in cui viene internato.

Il capo IV si riferisce al regime penitenziario ed ha subito poche variazioni; qualche modifica importante si riferisce ai trasferimenti ed alle traduzioni che ebbero da parte del Senato una particolare attenzione perchè, come molti onorevoli colleghi ricorderanno, avemmo notizia, in un colloquio con i detenuti delle carceri di Santa Teresa a Firenze, autori di un giornale dal titolo « Noi e gli altri », di una certa diversità di trattamento soprattutto per quanto si riferiva ai trasferimenti ed alle traduzioni. Venne quindi considerata l'opportunità di una disciplina che fosse sottratta all'arbitrio od alla discrezionalità ampia dei direttori e di coloro che hanno poteri di vigilanza sulle carceri.

Il capo quinto, riferentesi all'assistenza, è stato approvato quasi integralmente dalla Camera dei deputati, mentre sono stati aboliti gli articoli 46, 47, 48 e 49 del capo VI, relativi al differimento ed alla sospensione dell'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentiva.

Vorrei ricordare agli onorevoli colleghi che questo capo ha una storia e si riferisce precisamente agli accertamenti che noi *in loco* facemmo a Varsavia sulla esecuzione delle

pene. Noi abbiamo anzi lamentato che in Italia il titolo relativo all'esecuzione delle pene, non abbia avuto mai una completezza di disciplina. Avevamo tentato di soppenire a questa carenza legislativa inserendo questi articoli dei quali la Camera dei deputati ha deciso la soppressione perchè a suo avviso, questa disciplina va collocata altrove.

Vi sono, ai titoli successivi, alcune modificazioni relative alla liberazione anticipata, alla licenza e troviamo ancora un'altra soppressione circa la liberazione condizionale agli articoli 58 e 59 perchè, come gli onorevoli senatori fanno, la liberazione condizionale è prevista dal codice penale in un apposito articolo. La Camera dei deputati ritiene che il *locus materiae* sia precisamente il codice penale. Io vorrei solamente formulare l'auspicio che la liberazione condizionale, come prevista negli articoli 58 e 59 di questo disegno di legge, quali la Camera ha deciso la soppressione, venga tenuta presente in sede di esame del primo libro del codice penale che abbiamo licenziato già da molto tempo e che, dopo una giacenza di molti mesi negli archivi della Camera dei deputati, è passato finalmente all'esame della Commissione.

Sottolineo che, a mio parere, tutta la disciplina riguardante l'anticipata rimessione in libertà dei detenuti, debba essere seguita con molta onestà morale. Credo personalmente che appartenga anche ad altri popoli, oltre a quello italiano, il convincimento che le lunghe pene non rappresentano per il detenuto una forma di espiatione, ma soprattutto una ricostituzione della sua personalità morale.

Gli onorevoli colleghi che sono venuti con me a Varsavia nel 1973 sanno che in quel Paese la massima pena detentiva è fissata in quindici anni. Vero è che ci sono dei casi in cui la pena prevista è la condanna a morte. Però per tutti gli altri delitti la pena massima è di quindici anni.

Ricordo che, parlando con un emerito professore dell'Università di Varsavia che conosceva bene anche la nostra lingua noi avemmo notizia che in quel Paese stava per essere proposto un disegno di legge per portare la pena massima a venti anni, non perchè si

negasse il principio della pena massima di quindici anni, ma perchè fosse data al Consiglio di Stato, che in quel Paese può commutare la pena di morte in pena di reclusione, la possibilità di commutare la pena di morte in venti anni di detenzione. Ciò, in quanto l'esperienza aveva fatto acquisire il dato di fatto che spesso il Consiglio di Stato non era disposto a concedere la commutazione della pena, perchè quindici anni non si ritenevano idonei a sostituire la pena di condanna a morte.

Altri emendamenti degni di particolare attenzione apportati dalla Camera dei deputati non vi sono; vi è solamente una nuova disciplina dei poteri attribuiti al magistrato di sorveglianza che era, secondo quello che avevamo stabilito nell'ordinamento penitenziario, un po' il giudice di tutta l'esecuzione penale.

Come voi ricorderete, onorevoli colleghi, quando abbiamo discusso della liberazione condizionale a seguito della sentenza della Corte costituzionale che dichiarava incostituzionale la norma della disposizione di attuazione del codice penale che attribuiva al Ministro la competenza di stabilire se il condannato fosse o meno degno della liberazione condizionale, io espressi, come relatore, il parere che spettava al giudice di sorveglianza di decidere in ordine alle istanze di liberazione condizionale. Prevalse invece, l'affermazione di competenza della Corte d'appello, la quale tuttavia deve decidere su un parere vincolante del giudice di sorveglianza. Mi è giunta notizia — non so però fino a che punto sia fondata — che le liberazioni condizionali, forse anche per l'aria che spira oggi in tutte le vicende della giustizia, vengono negate in moltissimi casi, forse anche in quei casi in cui potrebbero essere concesse.

Non vorrei che questi risultati derivassero direttamente dalla scelta, non conforme alle esigenze della realtà, della competenza della Corte d'appello così come era stato temuto o rappresentato quando in questa Commissione si discusse in ordine alla competenza per la liberazione condizionale.

Vi è poi la soppressione di un capo specifico sugli studi e le ricerche. È il capo IV,

cioè gli articoli 81, 82, 83 e 84. Questo capo riguardava l'Istituto di studi penitenziari e il compito di questo Istituto circa la scelta e la formazione del personale, i corsi di formazione, di specializzazione e di aggiornamento. Credo che la Camera abbia voluto eliminare queste norme perchè non avrebbero un diretto riferimento a quella che è la disciplina della vita interna dei detenuti o degli internati.

Tuttavia penso che la nostra previsione poteva essere molto utile, anche se forse il *locus materiae* non è il più indicato per poter coordinare l'attività di un particolare Istituto con le condizioni di vita e di ambiente delle carceri, soprattutto in riferimento alla aspirazione, che abbiamo accolto con tanto entusiasmo, di vedere guariti spiritualmente nelle carceri non solo coloro che sono posti in una condizione di espiazione breve, ma in particolar modo quelli che debbono espia-  
re lunghe pene detentive.

Io credo che in una relazione di carattere generale non si debba aggiungere altro, anche perchè gli onorevoli colleghi che hanno partecipato così attivamente ed entusiasticamente alla formulazione di queste norme potranno apportare, eventualmente, dei miglioramenti, tenuto conto del disposto della Camera dei deputati. Non azzardo nessun giudizio in ordine alle soppressioni, poichè appartiene alla sovranità legislativa della Commissione e dell'Aula giudicare se esse abbiano colpito i punti giusti.

Vorrei solamente concludere con un auspicio: che finalmente, in questa legislatura, possa essere approvato un disegno di legge che prevede norme nuove sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure limitative della libertà personale.

L'argomento è molto importante; molti entusiasmi nostri sono stati chetati da un *iter* legislativo diverso da quello che si pensava. Pareva infatti, ad un certo momento, che la Camera fosse ben disposta ad accogliere tutti gli articoli che noi avevamo inserito nel disegno di legge. Purtroppo ciò non è avvenuto; e non è avvenuto, credo, non tanto perchè il contenuto degli articoli che si sono soppressi fosse eversivo dell'ordine,

o eversivo di principi morali o costituzionali, quanto perchè anche gli onorevoli deputati sono presi (stavo per dire sono vittime) da quella che è la pubblica opinione, che si è schierata decisamente non solo contro coloro che delinquono, ma anche contro coloro che debbono espia-  
re le pene per effetto dei loro delitti.

La esecuzione della pena *est aliud* rispetto al giudizio sull'evento delittuoso, e se la norma dell'articolo 27 della Costituzione deve trovare applicazione, a me pare che il Senato si fosse messo sulla buona strada per poter affermare concretamente l'ansia che scaturisce da tale norma costituzionale.

Tuttavia, anche così amputato, limitato dalla Camera dei deputati, per i propositi in quella sede espressi, che gli articoli che sono stati soppressi andrebbero sistemati in altre leggi di carattere penale, tuttavia, dicevo, anche così amputato, questo disegno di legge potrebbe esprimere il proposito del Parlamento italiano di vedere comunque definita la posizione di coloro che sono rinchiusi nelle carceri o sono internati per misure di sicurezza.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Follieri della sua ampia ed approfondita relazione.

P E T R E L L A . Data la complessità degli argomenti trattati, si pone a mio avviso la necessità di riflettere sulla relazione svolta dal collega Follieri.

Chiedo pertanto di rinviare la discussione ad altra seduta.

P R E S I D E N T E . Non facendosi osservazioni, la richiesta del collega Petrella si intende accolta.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 11,40.*