

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 94° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 GIUGNO 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI  
indi del Vice Presidente COPPOLA

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE REDIGENTE

##### Seguito della discussione e rinvio:

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

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 1254, 1264
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia . . . . .	1261
LICINI . . . . .	1262
LUGNANO . . . . .	1262
MARIANI . . . . .	1260, 1261
MARTINAZZOLI . . . . .	1257
SABADINI . . . . .	1254

#### Presidenza del Presidente VIVIANI

La seduta ha inizio alle ore 17,30.

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

#### IN SEDE REDIGENTE

##### Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge:

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Ricordo alla Commissione che la relazione sul disegno di legge è già stata svolta in una precedente seduta dal senatore Follieri.

Dichiaro aperta la discussione generale sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

SABADINI. Onorevole Presidente, questa mattina, come in altre sedute precedenti, abbiamo chiesto una discussione sol-

lecita del provvedimento per arrivare alla sua definizione, sperando che ciò sia possibile in quanto le norme sull'ordinamento penitenziario sono in discussione da moltissimi anni nel Paese e il disegno di legge è stato ormai definito dai due rami del Parlamento e si trova presso il Senato da oltre 5 mesi.

Potrebbero dirsi moltissime cose e sollevarsi moltissime questioni ma cercherò di farlo nel modo più contenuto, partendo dall'orientamento che mi è sembrato emergere dalla stessa relazione del senatore Follieri, il quale ha elencato le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati quasi senza commenti, pur se mi è sembrato di cogliere nel tono delle sue enunciazioni un rammarico per il contenuto di tali modificazioni, e in sostanza un giudizio che certamente non è positivo anche se non espresso, al quale noi ci uniamo. Sono stati apportati aggiustamenti alcuni opportuni ed altri discutibili, ma sostanzialmente molte norme sono state modificate in un modo che non esitiamo a definire peggiorativo. Ora c'è da chiedersi perchè questo è avvenuto; secondo noi ha certamente pesato il clima, che si potrebbe definire infausto, nel quale si è svolta la discussione alla Camera dei deputati. Era avvenuto quell'episodio luttuoso e triste di Alessandria e altri più o meno recenti in seguito ai quali si è accresciuta forse una mentalità repressiva, puramente occasionale e contingente che però ha influito negativamente sullo spirito della riforma, fino quasi a sacrificarla. Noi riteniamo che tale reazione non sia giusta, anche perchè episodi come quelli di Alessandria, quello più recente di Viterbo o anche quello di Casale Monferrato, voglio riferirmi all'episodio durante il quale è avvenuta l'evasione di Curcio —, vanno fronteggiati non comprimendo quello che è l'elemento innovatore della riforma, ma con il modo corretto di amministrare e soprattutto con una efficiente organizzazione, perchè le norme di disciplina e le leggi che già esistono sarebbero certamente sufficienti qualora fossero correttamente applicate. Ora, non si sarebbe dovuti pervenire a sacrificare il tema centrale della rieducazione come finalità della pena, proprio per-

chè riteniamo — ed è questo il punto che deve essere giustamente affrontato per non cadere in opposte altalene di provvedimenti — che il problema della disciplina nelle carceri e quello della umanizzazione della pena non siano contrastanti, ma perfettamente conciliabili. Invece, è proprio su questo piano che si deve rilevare la maggiore carenza del testo modificato; basta pensare che non viene affrontato adeguatamente il problema del personale e degli agenti di custodia e quello che appare sempre più essenziale dell'edilizia carceraria. Se riportiamo un momento la nostra attenzione alle carceri italiane, allora, effettivamente, ci rendiamo conto come non siano idonee in nessun senso nè ad umanizzare la pena, nè a rieducare e come, spesso, non siano neppure idonee a mantenere la disciplina. Non vi è da meravigliarsi, ad esempio, se in penitenziari, come quello di Santa Teresa a Firenze, ogni tanto i detenuti riescono a salire sui tetti; si tratta, in effetti, di carceri nelle quali per la loro organizzazione è difficile o impossibile, in certa misura, mantenere la disciplina. Poco tempo fa sono andato a visitare il carcere di Modena, sito entro la città, ed ho constatato che accanto alle celle dei detenuti vi sono l'ufficio matricola e gli uffici del personale, per cui un qualsiasi malintenzionato può dar luogo a situazioni pericolose o quanto meno difficili e complicate.

Detto questo, giungo rapidamente alla conclusione, su questo primo punto.

Il sacrificio di certe norme fondamentali di questo provvedimento, il quale si proponeva di dare una dimensione reale e concreta alla umanizzazione della pena, rappresenta una risposta sbagliata al principio fondamentale della riforma; occorre invece mantenere le norme così come erano state concepite nelle loro linee essenziali, pur divenendo agli aggiustamenti ed ai miglioramenti che apparivano necessari, onde evitare di creare una situazione di contrasto tra il criterio della sicurezza e il principio fondamentale della riforma, come purtroppo è avvenuto.

Rapidamente indicherò alcuni dei punti sui quali ritengo che si sia tornati indietro.

Prima di tutto appare chiaro che quella norma particolare, ma non di poco significato, relativa al recupero delle spese per il mantenimento in carcere e per il corredo del detenuto da parte dello Stato, non incoraggia affatto la rieducazione come, invece, potrebbe avvenire quando il detenuto o l'internato, svolgendo un certo lavoro, sia legato ad una speranza di guadagno con il quale, scontata la pena, potrà, non dico rifarsi una vita, ma almeno affrontare le prime difficoltà del suo reinserimento sociale. Inoltre, il carattere persecutorio che viene dato a questo aspetto della vita in carcere non giova alle finalità del disegno di legge. Già nel testo originale il lavoro svolto all'interno del carcere non era sufficientemente protetto, ma nel testo modificato dalla Camera la situazione viene ulteriormente peggiorata.

Per il momento trascuro molti altri argomenti sui quali ci soffermeremo esaminando i vari articoli, voglio invece segnalare una questione di fondo che particolarmente mi preoccupa: la soppressione degli articoli 46 e seguenti, cioè dell'intero Capo VI, il quale trattava del differimento della sospensione della pena e delle misure di sicurezza.

Il pretesto è che queste norme non devono essere inserite nel testo della riforma dell'ordinamento penitenziario ma devono invece essere riportate in quello della riforma del codice penale. La pena, invece, deve essere vista nella sua funzione autonoma, conformemente alla Costituzione, nelle sue finalità rieducative, e non continuare ad essere collegata alle norme generali del codice penale. Questo è un momento penale diverso che deve avere i suoi criteri autonomi di giudizio.

Non ritengo, perciò, che l'argomento posto a base della modifica sia valido; credo che il discorso sistematico debba essere portato avanti in termini esattamente opposti e che la giusta collocazione di queste norme sia proprio nella riforma dell'ordinamento penitenziario.

Un altro punto certamente non di poco rilievo è costituito dall'articolo 49. Il testo approvato dal Senato aveva stabilito che, in caso di ricovero, il periodo di detto ricovero venisse conteggiato agli effetti dell'esecuzione

ne della pena. Nel testo modificato dalla Camera, invece, vi è una frattura fra il periodo di ricovero ed il momento esecutivo della pena, quando, in sostanza, sono sempre due momenti restrittivi che dovrebbero essere valutati nel loro complesso. E questo è problema, non solo di carattere giuridico, ma vorrei dire che è un fatto contrario ad ogni principio elementare di umanità. È vero che resta in vita il Capo VII, ora Capo VI dopo l'abolizione del primitivo Capo VI (se non fosse rimasto neppure questo Capo credo che il voto del Gruppo comunista sarebbe stato non di astensione, come è avvenuto alla Camera dei deputati, ma decisamente contrario), ma rimane mutilato perchè tutti i principi fondamentali sono stati intaccati. Ritengo, che stiano obbedendo ad una nuova spinta di carattere repressivo, alla convinzione di poter risolvere il problema dell'ordine pubblico soprattutto con la repressione, trascurando invece il momento fondamentale della rieducazione, e tutti gli altri di natura sociale e civile.

Così vediamo che sono stati esclusi da molti benefici non solo i recidivi, ma i condannati per tutta un'altra serie di reati. Sui recidivi si potrebbe anche discutere, ma il testo approvato dal Senato già prevedeva un diverso trattamento degli stessi perchè, mentre nel caso di recidivi si poteva immediatamente procedere a dare un giudizio circa la pericolosità, negli altri casi invece era necessaria una permanenza in carcere almeno di tre mesi. Ora gli altri reati sono senz'altro reati gravi — me ne rendo conto, non desideriamo certamente che un rapinatore o un imputato di sequestro sia facilmente liberato —, però dobbiamo comprendere anche che siamo in sede di esecuzione della pena, che la finalità dell'affidamento in prova prende in considerazione la rieducazione e la possibilità di reinserimento sociale del condannato.

Ora non si comprende effettivamente, onorevoli colleghi, perchè si possa pervenire alla rieducazione di un imputato anche di reati gravi (reati per i quali, forse, è ancora più difficile la rieducazione di quanto non lo sia per i reati di questo genere; cito l'esempio di reati contro la libertà sessuale) e non

si possa pervenire, invece, alla rieducazione di un imputato di reato di rapina o di sequestro di persona. Anche in questo caso si prende in considerazione un momento contingente, certamente delicato del Paese per mutilare la riforma nei suoi principi fondamentali.

Un altro punto che va posto in rilievo è quello dell'abrogazione degli articoli 58 e 59, che regolavano la liberazione condizionale. Non ripeto quanto ho detto in precedenza per quanto riguarda il differimento o la sospensione; anche qui l'argomento che si adduce è quello dell'inserimento sistematico nel codice penale. Io ritengo, invece, che questa sia la giusta sede per considerare la possibilità di applicare o meno questi istituti.

Procedendo in questo esame, necessariamente rapido, devo constatare che altri guasti sono stati apportati: tutte le competenze del giudice di sorveglianza, dell'ufficio di sorveglianza, sono state ampiamente mutilate. Al giudice di sorveglianza si toglie perno l'approvazione del trattamento, il quale deve essere individualizzato. Ora chi può conoscere effettivamente la personalità del detenuto se non il giudice di sorveglianza che gli dovrebbe essere e gli può essere quotidianamente o quasi quotidianamente molto vicino? Invece ancora una volta si crea una struttura (la cosiddetta sezione di sorveglianza), distante dalle carceri, ignara dalla personalità dei detenuti, alla quale si affida l'emissione di un giudizio praticamente impossibile. È vero che in precedenza occorre il parere del giudice di sorveglianza, ma qualora la sezione di sorveglianza disattenda questo parere, su quali basi lo fa non avendo rapporti quotidiani o continui con i detenuti?

In questo caso gli argomenti che sono stati adottati sono stati quelli di una maggiore omogeneità. Ma a me pare che non si possa parlare di omogeneità perchè diverse sono le corti d'appello nel nostro Paese e vi saranno diverse sezioni di sorveglianza che potranno avere norme di giudizio e norme di comportamento diverse. Un problema di questa natura va affrontato in un altro modo perchè così facendo si elude sempre il

problema di fondo. Anche in questa circostanza ci troviamo di fronte al solito comportamento, cioè si deforma il comando e il principio perchè non ci si fida del magistrato. Ma anche questo è un criterio sbagliato perchè tutti questi problemi — come ho già ripetutamente detto — vanno risolti in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario non deviando gli istituti, deviando le norme ed i criteri fondamentali e lasciando poi intatta tutta la struttura dalla quale si dice che derivano i mali. Dobbiamo, a mio avviso, andare coraggiosamente avanti sulla via delle riforme, in particolare di quella dell'ordinamento giudiziario, che certamente è la riforma cardine. Se non affrontiamo questo problema, difficilmente possiamo affrontare gli altri, qualunque sia il mutamento e le leggi che si vogliono fare. Lo dimostra il fatto che spesso il Parlamento segue una strada e poi, a distanza di tempo, deve tornare indietro perchè i risultati sperati non sono stati raggiunti.

Sempre in modo negativo vedo il procedimento speciale di sorveglianza (così io lo chiamo perchè si è stati, poi, costretti a fare anche delle norme speciali di procedura, che invece prima potevano essere direttamente mutate dalle norme che regolano le misure di sicurezza e di prevenzione del codice penale) per il quale viene a mancare la possibilità di ricorso in grado d'appello. L'errore qui non lo si può facilmente vedere in una violazione di legge quanto, piuttosto, in una valutazione errata nel merito dei provvedimenti.

Per quanto riguarda le strutture di reinserimento sociale, rimangono certamente i limiti che già esistevano nella legislazione precedente.

Un'altra considerazione desidero fare circa l'abolizione dell'ufficio studi. Al riguardo si dice che si provvederà con un'altra norma; ma non vedo perchè lo si debba fare con altra norma quando lo si poteva fare in questo testo, il quale, tra l'altro, prevede la necessità dell'emanazione, entro sei mesi, di un regolamento di esecuzione. Pertanto il dire che si sopprime questa norma perchè la si vuole fare in un altro momento significa, a mio avviso almeno, che ancora

una volta prevale un criterio che non corrisponde alle finalità che potrebbe avere un ufficio di studi e ricerche, perchè è chiaro che un tale ufficio, anche così come era definito nel provvedimento, aveva in sostanza lo scopo di affrontare il problema della rieducazione del detenuto, del suo reinserimento sociale. C'è da pensare, quindi, che non si vuole costituire questo ufficio studi perchè si vuole procedere in un'altra direzione, non interessando tanto lo studio della prevenzione e della rieducazione quanto piuttosto il momento repressivo. Forse l'ufficio studi e ricerche lo andremo a ricercare presso il Ministero dell'interno invece che presso il Ministero di grazia e giustizia! Dico questo come una battuta perchè non credo dal Ministero dell'interno possa venire un tal ufficio per la rieducazione del detenuto o dell'internato, essendo diversi i metodi e le funzioni, nell'ambito dei due Ministeri.

Certamente rimangono alcuni aspetti di carattere positivo. Rimane, e non mi addentro in particolari, l'affermazione dell'individualizzazione del trattamento e rimangono alcuni principi innovatori, che sono particolarmente quelli indicati nel Capo VI, la costituzione di un servizio sociale e, in qualche modo, l'attribuire una funzione pur sempre diversa e più adeguata al giudice di sorveglianza, ed altre norme che non cito e sono note.

È positivo soprattutto il contenuto del capo sesto perchè, come ha sostenuto l'onorevole Coccia alla Camera dei deputati, effettivamente esso può permettere di generare un clima diverso nelle carceri, un clima che non sia più soltanto di rassegnazione e di disperazione, ma anche di speranza, di collegamento con la vita e con la società: questo è il germe sul quale si può contare per poter pervenire ad una rieducazione.

Riteniamo quindi che, a parte la discussione più dettagliata che faremo quando andremo ad esaminare i singoli emendamenti, bisogna pur dare corso a questo provvedimento. Se poi il Governo insisterà nel voler presentare quegli emendamenti che, almeno genericamente, ha segnalato o indicato, preannuncio fin d'ora che noi li contrasteremo. Ciò perchè, pur ritenendo questa legge al

limite della accettabilità, tuttavia, pur di arrivare alla sua indilazionabile approvazione, non presenteremo emendamenti ma non ne accetteremo altri che potrebbero portare sulla strada del peggioramento. Pertanto, se verranno presentati nonostante questa nostra richiesta, allora anche noi presenteremo tutti gli emendamenti che si rendessero necessari per riportare il testo ai suoi contenuti originari che, nonostante i loro limiti, comunque erano di gran lunga migliori rispetto a quelli definiti dalla Camera.

Non aggiungo altro, onorevoli colleghi; quello che dovremmo dire in modo più particolareggiato ed approfondito, lo diremo nel momento in cui esamineremo le singole norme.

**MARTINAZZOLI** Desidero intervenire soprattutto per non consegnarmi ad una sorta di latitanza su un argomento che, specialmente per quanto si riferisce ai lavori della nostra Commissione nella sua prima fase di elaborazione, ha impegnato tutti noi ed in particolare il relatore ed i colleghi che hanno fatto parte della Sottocommissione, in modo sicuramente appassionato ed in qualche misura senz'altro produttivo.

Debbo anche dire però che le mie saranno considerazioni tutto sommato marginali rispetto a quella che dovrebbe essere una proposizione conclusiva in questa sede, perchè credo che la responsabilità di scegliere un atteggiamento in ordine al testo approvato dalla Camera: accettazione o tentativo di ripristino del testo del Senato o addirittura scelta di una strada anche più produttiva, investa la totalità dei Gruppi piuttosto che i loro singoli componenti.

Perciò il mio intervento è in qualche misura critico ed insieme autocritico, non so quindi quanto potrà essere condiviso, ma esso scaturisce da riflessioni a livello quasi personale. Credo che occorra anche, dinanzi a questa riforma tutto sommato inappagante, verificare un dato di fondo della nostra attività parlamentare, il quale attiene però ad un problema assai più ampio di essa; l'esistenza assai precaria, la quasi inconsistenza nel nostro Paese di una politica veramente riformistica, di una cultura effettiva-

mente riformatrice e della capacità di edificare gli strumenti idonei per l'attuazione delle riforme.

Su questo argomento abbiamo speso molte frasi e molta enfasi da tanti anni e le delusioni sono state ovvie. In Italia secondo me vi è una retorica nel discorso delle riforme che si riveste anche di tesi abbastanza demagogiche, una retorica della riforma che ha rispondenza anche sul piano del linguaggio. Credo di aver ricordato anche un'altra volta un esempio a proposito di questa filologia tipicamente italiana; parlo del senso di un telegramma inviato al Ministero della marina o ad altri, forse al re, dall'ammiraglio Persano dopo che si era fatto colare a picco tutte le sue navi a Lissa, dopo cioè che le navi austriache avevano sbaragliato il campo e se ne stavano tornando verso i loro porti non avendo più nulla da fare. Persano descriveva così l'esito della battaglia: « siamo rimasti padroni delle acque ».

Credo che noi rischiamo anche qui di rimanere padroni delle acque, cioè padroni di niente, non solo per colpa della protervia repressiva della Camera, ma anche per una partenza abbastanza falsa del Senato. Non ho nascosto credo, nelle ultime fasi della discussione in Commissione, una qualche riserva sul testo che noi ci accingevamo a licenziare.

Rilevavo che lo trovavo molto ambizioso ma scarsamente produttivo e poi tutto sommato slegato da quel contesto a cui il senatore Sabadini alludeva prima quando parlava di carceri nel senso di strutture che non ci sono, di ordinamento giudiziario che non è in grado di esprimere, tanto più a quel livello, una risposta seria ai problemi della sorveglianza nelle carceri.

A mio avviso il dato più pauroso della situazione carceraria italiana è questo: da un lato condizioni sub-umane di sopravvivenza, dall'altro una condizione di anarchia perchè le nostre sono carceri dove la disciplina non è praticabile per una serie di ragioni: da un lato proprio perchè è abbastanza inverosimile pretendere dai detenuti un atteggiamento in qualche misura di accettazione della loro situazione personale quando si trovano costretti a vivere in quelle

condizioni che dicevo prima, dall'altro le carenze carcerarie tendono ad aumentare smisuratamente, mancando totalmente un discorso in ordine al personale, agli agenti di custodia, alla necessità di distinguere tra ordine carcerario e problemi rieducativi. Manca cioè il concetto moderno del contenuto della pena che è una cosa ben diversa dalla segregazione pura e semplice. Constato che ci troviamo in una situazione di fronte alla quale rischiamo ancora una volta di fare una riforma di carta. La nostra, almeno sul piano delle intenzioni, era molto più accettabile di quella della Camera e sono d'accordo con il senatore Sabadini che in quella sede, in larga misura, sono intervenuti intenti puramente repressivi. Come al solito la partita si gioca ancora, ma in termini capovolti, con un cieco furore repressivo da una parte ed una velleitaria ricerca di novità dall'altra.

Secondo me bisogna sfrondare il problema da elementi emozionali e contrapposti per collocarlo in una visione moderna e realistica. Non basta scrivere ed enunciare norme programmatiche che magari travalicano le possibilità reali. Occorre invece analizzare le cose come stanno effettivamente, individuare gli strumenti esistenti e sollecitare quelli occorrenti e giusti.

Voglio con ciò dire che non si deve ricorrere all'alibi della immobilità, ma se non si crea una prospettiva concreta che abbia rilievo con riferimento ai tempi, ai mezzi finanziari, alle possibilità di reclutamento, di formazione del personale, al massimo ci riuscirà di raggiungere — e non so neanche quanto sul piano operativo — la condizione di un minimo di diritti civili dei detenuti e niente più.

A mio parere oggi il problema della riforma non può prescindere dalla constatazione che nel nostro Paese c'è troppa gente in prigione e troppi delinquenti fuori dalla prigione; troppa gente in galera, troppi detenuti in attesa di giudizio da tanto tempo, troppi detenuti in espiazione di pena i quali potrebbero trovare alternative assai più serie e assai più persuasive sul piano della risposta personale. Perchè mandare in carcere per una serie di piccole pene detentive è total-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

94° RESOCONTO STEN. (18 giugno 1975)

mente insensato sotto il profilo rieducativo, anche se qui non sono molti quelli che giurano sui magnifici risultati di un neo-positivismo che ci ha già stancato.

Dobbiamo dire che il recupero sociale spesso nasconde altre cose e comunque è difficile e non si crea con le sole parole. È però certo che c'è una linea indicata dalla Costituzione che dà sollievo alla coscienza di tutti noi, che è l'unica che dà un senso alla risposta punitiva, se questa non vuole essere una pura e semplice funzione segregante di estirpazione sociale, capace di affrontare soltanto la superficie del fenomeno.

È indubbio che vi sono anche altre cose che stanno dietro questa situazione di affollamento carcerario con riferimento alla insufficienza non solo quantitativa, ma anche qualitativa delle strutture e del personale.

Certo, a fronte di aspetti più profondi e significativi, potrà apparire a qualcuno troppo modesto e prosaico il problema delle strutture carcerarie; credo però che non potremmo fare a meno delle carceri. Purtroppo non credo sia realizzabile la Repubblica di Platone, che mi piacerebbe molto, ma che ritengo un'utopia.

Quindi le carceri ci saranno e qui non tocca tanto al Parlamento, ma al Governo prima e poi insieme al Parlamento, portare avanti con più senso, con molta più incisività, un discorso riformatore.

Io so che esiste una legge per l'edilizia carceraria — qualcuno asserisce addirittura che sono stati stanziati cento miliardi — ma purtroppo la situazione è che (almeno come la vedo io) si fanno delle cose incredibili, per esempio si costruiscono dei carceri mandamentali che è dir poco insensati; comunque questo problema, che pure aveva avuto una sanzione legislativa, è molto lontano dall'esser risolto. E torno a dire che noi possiamo dire e scrivere tutto quello che vogliamo, ma quando i detenuti continuano a vivere in cunicoli, quando la situazione è quella che è e le carceri sono quelle che sono, quando la promiscuità è quella che conosciamo, è chiaro che qualsiasi discorso di enunciazione di intenzioni è destinato ad essere deludente.

L'altro tema è quello di costruire, sì, istituti nuovi, ma al tempo stesso di sfollarli; il problema di sfollare le carceri riguarda molto da vicino i tempi del processo penale italiano. Non voglio essere una Cassandra e spero che il mio pronostico infausto non si avveri, ma è certo che con quella capacità compromissoria caratteristica del genio italico siamo riusciti a reinventare una deviazione impossibile tra istruttoria formale e dibattimento — che dovrebbe essere di tipo anglosassone col risultato di una minore tempestività. È un problema che dovrebbe comunque essere risolto, ma resta l'altro, cioè quello riguardante la capacità di trovare, come d'altronde è stato fatto in altri Paesi europei, dei sostitutivi, delle alternative sanzionatorie alla pena detentiva da un lato, e dall'altro, dei sostitutivi dell'esecuzione della pena detentiva e questi tentativi erano riprodotti, in qualche misura, nel testo licenziato a suo tempo dal Senato. Allora la mia obiezione fu — e qualcuno forse la ricorderà — il timore che avremmo scontato al vaglio critico dell'altro ramo del Parlamento la distonia che si registrava nel testo, perché poco tempo prima avevamo concluso il nostro discorso sulla riforma del codice penale escludendo — e devo riconoscerlo — forse affrettatamente l'introduzione di un discorso sul rovescio di quel contesto; affrettatamente anche perché, ripensando a quel lavoro dopo qualche anno e tenendo conto che, purtroppo, l'altro ramo del Parlamento non ha ritenuto di occuparsene con la necessaria tempestività, ben pochi potranno darmi torto se dico che se oggi dovessimo tornare ad affrontare quel problema lo dovremmo fare con un maggiore approfondimento perché nel frattempo e accaduto che abbiamo cominciato (anche se in maniera disordinata e schizofrenica) a modificare la parte speciale del codice penale saltando la parte generale e, almeno spero, abbiamo imparato che le riforme dei codici sostanziali si fanno partendo dalla parte speciale e non dalla parte generale, che in altre parole è nato prima il reato che non il ripensamento giuridico sul reato stesso. A quel livello è successo che abbiamo portato alcune modifiche al libro primo, ma poichè urgevano in termi-

ni drammatici notevoli contraddizioni, abbiamo operato attraverso un decreto-legge, con la conseguenza che molte delle nostre speranze che riponevamo nella capacità del giudice di gestire questo « più » di potere che gli veniva affidato, probabilmente non per colpa del giudice, sono andate deluse, perchè abbiamo dimenticato che al giudice occorre offrire gli strumenti di una discrezionalità tecnica, altrimenti il suo lavoro diventa impossibile, quando poi il legislatore, seguendo la cronaca spicciola quotidiana, contesta quello che ha fatto il giorno prima e torna sulle proprie decisioni il giorno successivo. A questo punto rimaneva abbastanza suggestiva l'obiezione che l'iscrizione nell'ordinamento carcerario degli istituti era abbastanza possibile, ma la Camera non è stata di questo parere e si è dimostrata estremamente prudentiale e cauta nei confronti di questa tendenza. Che cosa è rimasto di quel che il Senato aveva voluto affermare col testo allora approvato? Ben poco e la mia valutazione critica è molto più radicale di quella fatta dal collega Sabadini, valutazione che investe anche i livelli burocratici che hanno ispirato questa riforma. È mia opinione che molti di quegli articoli potevano essere tradotti in qualche circolare ai direttori delle carceri: è assurdo fare leggi per dire alla burocrazia che deve fare delle cose che essa già sa di dover fare! La conseguenza di un simile comportamento è la nascita di conflitti di competenza, quando non anche l'irresponsabilità generale e specifica.

Allora, e giungo alla conclusione perchè non vorrei tediarvi troppo, io non so quale sarà l'atteggiamento e la decisione del mio Gruppo, cioè se votare o meno il testo della Camera; a giudizio mio personale non si tratta di accettare un testo purchessia o di difendere fino in fondo il testo che il Senato aveva licenziato, ma io credo che si tratti di vedere, negli angusti limiti nei quali ormai è ristretto il discorso, se una simile approvazione serva a qualche cosa; ma comunque si decida, non si venga a dire che ciò significa aver risolto il problema carcerario in Italia: dovremmo, invece, avere il coraggio

civile di dire che tale problema bisogna ancora cominciare a risolvere.

M A R I A N I . Ho ascoltato con viva attenzione e interesse gli interventi dei senatori Sabadini e Marinazzoli e devo dire che — anche in considerazione dell'atteggiamento assunto dal mio Gruppo qui in Senato — non trovo affatto restrittivo il complesso delle norme varate dalla Camera, tanto più che molte di queste ripetono il frutto di una meditazione maggiore, non in relazione ai fatti di cronaca, ma in merito a un ordinamento che pure deve tener conto dell'ambiente e della mentalità dei detenuti. Forse l'ordinamento penitenziario approvato dal Senato, sotto un profilo teorico, era più armonico, più perfetto, ma mi sembra non trascurabile il fatto che le leggi — che variano nel tempo e nello spazio — devono essere adeguate alle situazioni che si presentano nel momento in cui vengono emanate. Ora è avvenuto che il Ministero della giustizia, già mentre si discuteva questo ordinamento penitenziario, aveva allargato le maglie del controllo nelle visite ai detenuti, aveva permesso una vita diversa all'interno delle carceri tenendo aperte le celle tutto il giorno e il frutto è quello che abbiamo visto non solo ad Alessandria, ma anche in moltissime altre carceri, dove è stato possibile ai detenuti fare addirittura delle proteste di massa e a volte, come è avvenuto recentemente in Sicilia ad Augusta, anche sequestrando gli agenti di custodia, mettendo questi servitori dello Stato in condizione di temere per la propria vita o addirittura di soccombere. Ora, perchè questo?

Indubbiamente, vi sono tra i detenuti individui che possono essere recuperati alla società e che per un insieme di ragioni, molto spesso, non reagiscono in senso positivo per timore o perchè si rendono conto che la prepotenza, piuttosto che la disciplina, da a volte risultati momentaneamente più soddisfacenti.

Ora, le norme del provvedimento che, per l'appunto, tendono a modificare la situazione generalmente negativa dell'ambiente carcerario italiano mi pare siano rimaste inalterate; si prevede sempre, ad esempio, che



prima della assegnazione ad un carcere piuttosto che ad un altro si tenga conto della personalità del reo e del tipo di reato commesso per dare la possibilità a coloro che possono beneficiare di norme più favorevoli ai detenuti — tendenti cioè a recuperarli alla società — di poterne usufruire, il che mi sembra quanto mai importante.

Alcune modifiche introdotte dalla Camera al testo da noi approvato, del resto, non modificano in realtà proprio niente: alcune commissioni, ad esempio, non potranno più essere elette ma nominate dalla direzione dei carceri ed a ben pensarci questa forma di elezione, da parte dei detenuti, costituiva forse uno sbaglio in quanto i detenuti, proprio perchè responsabili di reati, possono non essere i più idonei a scegliere le persone migliori perchè portati invece a scegliere chi, tra loro, ha maggiore possibilità di imporsi.

In definitiva, il testo di legge da noi licenziato era più armonico; ma, questo è il punto, lo era forse in maniera teorica ed utopistica mentre è necessario tener sempre conto della situazione concreta nella quale ci si deve muovere.

Aggiungo di non ritenere che si possa addebitare ai parlamentari della Camera di aver agito sotto la spinta emotiva determinatasi a seguito di taluni fatti accaduti recentemente; le modifiche al testo da noi licenziato, infatti, non mi pare che incidano sostanzialmente sul provvedimento e non tolgono a questo ordinamento penitenziario, ad esempio, il merito della *probation* e di tutte le altre forme di assistenza e recupero da noi previste a favore dei condannati.

Si potrà obiettare: sono stati soppressi gli articoli che prevedevano la liberazione condizionale; ma, in effetti, queste norme sono già contenute nel codice penale vigente nonchè nel libro I del codice penale da noi approvato e trasmesso alla Camera.

Comprendo anche l'osservazione mossa dal senatore Martinazzoli: questo libro I del codice penale da noi modificato lo si ritiene forse superato in quanto sono state emanate leggi speciali. Infatti, prima si è seguito un certo metro piuttosto ampio, poi lo si è ristretto, si è tornati indietro (vedi legge Val-

preda, legge sull'ordine pubblico eccetera) ma tutto questo, in definitiva, è la dimostrazione che l'attività legislativa e quindi le leggi devono uniformarsi alle necessità del momento nel quale vengono emanate. Non è questione di essere succubi dell'emotività scatenata da taluni episodi: il fatto è che ci si è resi conto che un certo lassismo ha provocato, invece che miglioramenti, nell'ambito della popolazione carceraria o, comunque, della condizione ambientale delle carceri, un deterioramento di certe situazioni determinando gli inconvenienti che tutti conosciamo.

Sono però perfettamente d'accordo nel sostenere che le carceri sono del tutto inadeguate rispetto a quello che è il vivere civile; non è ammissibile che un cittadino, il quale tra l'altro potrebbe anche essere stato erroneamente incriminato, sia costretto a vivere in modo pressochè bestiale in ambienti dove la pulizia e l'igiene non esistono.

Ricordo che la nostra Commissione ha approvato in passato un disegno di legge che preventivava una certa spesa per la costruzione di nuovi stabilimenti carcerari, legge che non so quale effettiva applicazione abbia avuto.

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. I 100 miliardi del 1971 sono oggi diventati 20! I tempi di esecuzione delle opere, purtroppo, sono tali da far perdere continuamente valore al denaro destinato allo scopo. Abbiamo fatto verifiche e controlli ma non è possibile, allo stato delle cose, accelerare maggiormente i lavori.

M A R I A N I . Dunque, i nuovi stabilimenti carcerari non sono stati realizzati! Certamente, questa è una grave colpa da addebitare alla burocrazia nel suo complesso, non solo al Ministero di grazia e giustizia o a quello dei lavori pubblici. Forse, tutto è causato dal sistema italiano di attuare certe cose: le leggi non sono mai snelle per quanto riguarda le procedure e manca, da parte dei funzionari statali, quell'assunzione di responsabilità necessaria a far camminare velocemente le pratiche. Il funzionario italiano, infatti, cerca addirittura di rendere tutto più

complicato in modo da non lasciare traccia di una sua eventuale responsabilità, o addirittura, del passaggio di una pratica sul suo tavolo.

Comunque, ripeto, ritengo che le modifiche volute dalla Camera non siano tali da snaturare il testo da noi approvato; naturalmente, in relazione a quella che sarà la posizione che la Commissione vorrà assumere al termine del dibattito, anche il mio Gruppo si riserva, eventualmente, di presentare alcuni emendamenti al testo in esame.

**L I C I N I .** Interverrò molto brevemente solo per alcune considerazioni e per affermare innanzitutto, in diametrale opposizione a quanto sostenuto dal senatore Mariani, che le modificazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento al testo da noi approvato non possono non considerarsi derivanti da taluni fatti recentemente verificatisi.

Poichè è stata nominata, ricorderò anche io la legge Valpreda e come ebbi a dire in quel caso, nonchè in occasione della discussione dell'ultima legge sull'ordine pubblico, ripetero che — a mio avviso — quando si verificano fatti che provocano una certa impressione nell'opinione pubblica vi è, da parte degli organi legislativi, una incapacità a valutare ed assorbire la reale sostanza da mettere a base di certe disposizioni di legge. Piuttosto, vi sono reazioni inconsulte che determinano un modo di legiferare che io chiamo « pendolare » (in quanto va a vanti e torna indietro) con tutte le conseguenze negative che questo fenomeno può avere soprattutto a livello di credibilità del sistema e del potere che noi, come legislatori, esercitiamo.

Orbene, come ho detto, le modifiche apportate dalla Camera a questo provvedimento non sono poche nè lievi. Se si trattasse di questioni di carattere formale *nulla quaestio*. Nessun articolato può avere la pretesa di nascere perfetto ma, ripeto, qui vi sono modificazioni di sostanziale entità che riportano indietro tutto un sistema.

Ricordo con quanta sottile ironia il senatore Bettiol, parlando della novella del codice penale, soleva dire: non si tratta di zampate di leone, ma di graffiature. Ebbene, se

qualche « zampata » vi era nel testo dell'ordinamento penitenziario da noi licenziato ora non ne è rimasta traccia; la Camera ha fatto completa pulizia di tutto quello che di nuovo, di riformatore era stato fatto ed ha ricondotto l'ordinamento nell'ambito della situazione, dello *status quo* abituale con qualche « graffiatura » qua e là, questo è tutto

Ora noi ci troviamo di fronte al solito dilemma: non abbiamo in esame una riforma, ripeto, ma una « graffiatura » del sistema, il tempo stringe e noi dobbiamo decidere se accettare tutto così come è o se ricominciare tutto da capo

Ovviamente, ci riserviamo di dare concreta risposta a tale domanda a seconda di quello che sarà il significato degli eventuali nuovi emendamenti proposti al testo in questa sede.

#### **Presidenza del Vice Presidente COPPOLA**

**L U G N A N O .** Vorrei esprimere quella che definirei la mia « malinconia » per come vanno certe cose.

Si è detto, per esempio, che alla Camera dei deputati avrebbero preso certe decisioni sotto la spinta emotiva determinata da taluni avvenimenti. Il senatore Mariani, dal canto suo, ha negato, questa spinta emotiva togliendo, dico io, anche le attenuanti generiche ai colleghi dell'altro ramo del Parlamento i quali, allora, avrebbero deciso a freddo questa operazione di revisione e modificazione, in peggio — a mio avviso — di quello che noi eravamo riusciti a fare in modo armonico, come è stato ammesso dallo stesso senatore Mariani.

Ma la « malinconia » di fondo mi proviene da un'altra constatazione. Io capisco che si possa nominare una legge; lasciamo stare la legge Valpreda dal momento che non siamo riusciti a sapere se è vero o non è vero che i giudici abbiano fatto un uso cattivo e lassista di quella legge perchè i dati e gli elementi precisi dai quali avremmo potuto o dovuto partire, pur essendo stati da noi invocati, purtroppo non ci sono mai stati for-

niti. Avrei comunque potuto anche capire il fatto che, tenendo conto della recrudescenza della delinquenza e della sua organizzazione scientifica, si pervenisse ad un inasprimento delle pene, anche se si è più volte constatato che ciò non serve a niente, tanto è vero che dalla data fatidica, per così dire, del 6 novembre la delinquenza si è addirittura scatenata diventando una vera e propria bufera quasi a voler dimostrare a qualcuno che a nulla vale appunto un aumento delle pene, mentre non riesco a comprendere per quale motivo l'altro ramo del Parlamento abbia ritenuto in particolare di ripristinare la possibilità di recupero delle spese sostenute dallo Stato per il mantenimento in carcere dei detenuti. Forse perchè — lo domando al senatore Mariani e a tutti coloro che la pensano come lui — si è constatato che tutti i detenuti usciti dal carcere una volta espia la pena erano diventati miliardari? In altri termini, mentre avrei potuto capire, ad esempio, una certa opposizione all'istituto del *probation*, non posso assolutamente capire per quale motivo i nostri colleghi della Camera dei deputati si siano accaniti — ripeto — a voler eliminare quella modifica da noi introdotta di carattere essenzialmente umano, basata soltanto sul buon senso, costituita dal riconoscimento che chi era stato per anni ed anni in carcere non dovesse essere poi perseguitato o, meglio, perseguito dallo Stato per la restituzione delle spese sostenute per il suo mantenimento. Forse perchè si sono accorti del fatto che, in fondo, la cosiddetta mercede o remunerazione che il detenuto percepisce nel carcere è così alta da permettergli di uscire con un peculio tanto robusto da suscitare gli appetiti dello Stato? Ora, poichè questo non è, è evidente che, se continuiamo per questa strada, non soltanto — come ha rilevato il senatore Martinazzoli — rischiamo di perdere quella famosa credibilità di cui tanto si parla o quei residui di credibilità che ancora ci restano, ma addirittura rischiamo di essere definiti schizofrenici per il nostro comportamento.

Il problema pertanto si pone allora per me, soprattutto per quanto riguarda alcuni aspetti, in modo serio. Al Governo, quindi, e a tutti coloro che credono che, di fronte ad

una persona che sale sul tetto per far valere le sue ragioni, ci si debba preoccupare più di abbattere il tetto che di capire le ragioni per le quali vi è salita io vorrei domandare se veramente non ritengano tale modifica apportata dall'altro ramo del Parlamento tanto più grave qualora si ponga mente alle condizioni di vita pressochè impossibili che si possono riscontrare in gran parte delle carceri italiane.

Ed allora cosa dobbiamo fare? Ci troviamo purtroppo in una fase in cui abbiamo spazi molto ristretti entro i quali muoverci: possiamo infatti discutere ed intervenire soltanto sulle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento. Del resto, iniziare quello che una volta ebbi occasione di definire il « ping-pong » tra Camera e Senato potrebbe rappresentare anche un motivo di preoccupazione in quanto sembrerebbe per chi è in attesa del presente provvedimento una vera e propria beffa. ritengo tuttavia che certe cose sinceramente non possano essere per così dire, digerite con facilità.

Mi permetterei pertanto di insistere sulla assurdità del criterio, che a me appare, più che disumano, ottusamente punitivo, per cui lo Stato insegue ed inseguirà il detenuto fino a che non avrà pagato quello che lo Stato stesso ha speso, soprattutto ove si considerino quelle che sono le finalità rieducative e riabilitative della pena che verrebbero in tal modo del tutto irrisse.

Credo che su questo siamo tutti chiamati a ragionare per cercare di trovare ancora, *in extremis*, la possibilità di migliorare il testo pervenutoci dalla Camera dei deputati modificato in peggio, riportandolo non si può dire certo agli antichi splendori, ma almeno a quella concretezza che avevamo tentato di dare alle molte parole che pure erano state spese. Noi non dobbiamo certo fare i predicatori di luce e di speranze future: è evidente però che noi ci eravamo sforzati di fare in modo che chi sta nel carcere veramente fosse curato e restituito al cosiddetto mondo civile migliorato e modificato dall'interno. Se al contrario al detenuto appena rimesso in libertà chiediamo quello che vorrebbe l'altro ramo del Parlamento, mai gli

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

94° RESOCONTO STEN. (18 giugno 1975)

daremo la speranza o la concretezza di una vita diversa.

Invito pertanto tutti gli onorevoli colleghi a riflettere su questo punto per vedere se non sia il caso di guardare a questi aspetti umani che ci dovrebbero interessare più degli altri aspetti di natura ideologica e ci dovrebbero permettere di trovare un punto di incontro e di convergenza.

**P R E S I D E N T E .** A questo punto, poichè nessun altro domanda di parlare, anche in considerazione dell'assenza del senatore

Galante Garrone, che aveva chiesto di intervenire in sede di discussione generale, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla seduta pomeridiana di domani.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 19,05.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO