

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

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

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 28 MAGGIO 1969

(21<sup>a</sup> seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

### INDICE

#### DISEGNO DI LEGGE

##### Seguito e rinvio della discussione:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE . . .	Pag. 276, 281, 283, 285, 286, 287 289, 290, 291, 292
AMADEI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . .	276, 285, 286, 288, 289, 290 291, 292
COPPOLA . . . . .	279, 281, 287
DE MATTEIS . . . . .	289
FENOALTEA . . . . .	287, 278, 285, 286, 287, 289, 290, 292
FILETTI . . . . .	280, 287, 292
FINIZZI . . . . .	282, 287, 289, 291
FOLLIERI . . . . .	280, 286, 290, 291, 292
LUGNANO . . . . .	281, 287, 291
MANNIRONI, relatore . . . . .	276, 277, 283, 284, 285 288, 289, 290
TOMASSINI . . . . .	281, 282, 285, 290, 291, 292
TROPEANO . . . . .	276, 279, 282, 288
ZUCCALÀ . . . . .	278, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 292

La seduta ha inizio alle ore 10,25.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Coppola, Dal Falco, De Matteis, Falcucci Franca, Fenoaltea, Filetti, Finizzi, Follieri, Galante Garrone, Lugnano, Maccarrone Pietro, Mannironi, Maris, Montini, Salari, Tedesco Giglia, Tomassini, Tropeano, Venturi Giovanni e Zuccalà.

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

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

Seguito e rinvio della discussione del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario » (285)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in sede

redigente, del disegno di legge: « Ordina-  
mento penitenziario ».

Esaurita nel corso delle precedenti sedu-  
te la discussione generale, passiamo ora al-  
l'esame ed alla votazione degli articoli, di  
cui do lettura:

### DISPOSIZIONI PRELIMINARI

#### Art. 1.

*(Attribuzioni dell'Amministrazione  
per gli istituti di prevenzione e di pena)*

L'Amministrazione per gli istituti di pre-  
venzione e di pena esercita le seguenti attri-  
buzioni:

1) attua la protezione dei minorenni e  
cura la prevenzione della delinquenza mino-  
rile e la rieducazione dei minorenni che dia-  
no prove di gravi irregolarità nella loro con-  
dotta familiare o sociale, in relazione a prov-  
vedimenti dell'Autorità giudiziaria; promu-  
ove, di intesa con le altre Amministrazioni  
statali interessate, il coordinamento delle at-  
tività degli enti di qualsiasi natura e dei pri-  
vati che riguardano i problemi minori;

2) provvede alla esecuzione delle pene  
e delle misure di sicurezza detentive ed alla  
custodia preventiva, nei casi indicati dalla  
legge;

3) soprintende e coordina l'attività del-  
le Amministrazioni statali, degli enti di qual-  
siasi natura e dei privati che si occupano  
dell'assistenza ai dimessi degli istituti di pre-  
venzione e di pena e ai sottoposti a misure  
di sicurezza personali non detentive nella  
prima fase del loro reinserimento sociale;

4) esercita ogni altra attribuzione ad es-  
sa devoluta dalla legge.

All'articolo 1 sono stati presentati tre  
emendamenti: uno dell'onorevole Fenoal-  
tea, soppressivo dell'intero articolo; uno  
del Governo, che chiede lo stralcio del pun-

to 1); e un altro — subordinato — dello  
stesso senatore Fenoaltea, tendente a sop-  
primere soltanto il punto 1).

T R O P E A N O . Lamento che gli emen-  
damenti del Governo ci siano stati presen-  
tati soltanto questa mattina. Si tratta di  
emendamenti che incidono notevolmente  
nella sostanza degli articoli, e noi non ab-  
biamo avuto neanche il tempo di leggerli.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato  
per la grazia e la giustizia*. Gli emendamen-  
ti sono stati presentati al Presidente della  
Commissione una settimana fa.

P R E S I D E N T E . Il Ministero ha  
comunicato che il ministro Gava aveva per-  
sonalmente inviato al senatore Cassiani gli  
emendamenti in questione, senza peraltro  
disporre se gli uffici dovessero o meno tra-  
smetterli a tutti.

M A N N I R O N I , *relatore*. Penso che  
si possa egualmente procedere nei nostri  
lavori. Soprattutto i prime cinque articoli  
costituiscono un qualcosa di completamente  
distaccato, distinto dal testo della legge.

T R O P E A N O . Rimane il fatto che  
i primi tre sono completamente sostituiti:  
siamo di fronte, cioè, ad un nuovo testo.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato  
per la grazia e la giustizia*. Molti degli emen-  
damenti hanno carattere esclusivamente  
formale. Se per caso, comunque, dovessimo  
incontrarne qualcuno più impegnativo, po-  
tremmo accantonarlo e prenderlo in esame  
in una prossima seduta.

P R E S I D E N T E . Con questa intesa,  
penso che possiamo procedere nell'esame  
dell'articolo 1. Do la parola al senatore Fe-  
noaltea per la illustrazione del suo emen-  
damento.

F E N O A L T E A . Faccio in via preliminare osservare che la Commissione attendeva nel corso della presente seduta la replica del Governo alla discussione generale, replica che non possiamo chiedere al Sottosegretario presente non avendo egli assistito alla discussione generale. D'altra parte, poichè quest'ultima conteneva anche degli interrogativi rivolti al Governo, non vorrei che tali interrogativi sfumassero nel nulla, per cui prego il sottosegretario Amadei di mettersi in contatto con il suo collega che ha assistito alla discussione stessa.

Per quanto riguarda l'emendamento, esso tende a sopprimere l'articolo anche per ragioni di estetica legislativa. Anzitutto, quella degli istituti di prevenzione e di pena non è un'amministrazione autonoma qual è quella dei Monopoli o delle Ferrovie statali, bensì è una Direzione generale del Ministero di grazia e giustizia, le cui attribuzioni rientrano nell'ordinamento del Ministero stesso, potendo tutt'al più costituire oggetto di una norma di quella legge di Governo che un giorno o l'altro dovremo pur deciderci a varare. Non mi pare che il complesso di norme — che, ripeto, riguarda l'ordinamento interno del Ministero di grazia e giustizia — trovi la sua esatta collocazione nel disegno di legge in esame, per cui ne propongo la soppressione.

M A N N I R O N I , *relatore*. Pur rendendomi conto di certi aspetti sottolineati dal proponente senatore Fenoaltea, ritengo che il presente articolo 1 non sia del tutto pleonastico. Non scorgo valide ragioni di estetica legislativa, perchè mi pare che il primo gruppo di articoli, dal primo al quinto, tenda a prospettare, a delineare, a definire quelle che sono le specifiche funzioni dell'amministrazione carceraria.

È vero, come dice il senatore Fenoaltea, che l'amministrazione carceraria è un settore, una Direzione generale del Ministero di grazia e giustizia e, quindi, non ha un suo carattere autonomo, per cui, eventualmente, delle funzioni dell'amministrazione carceraria si potrebbe parlare separatamente, in una legge che riordini tutta la struttura dei Ministeri.

Vorrei, però, far rilevare agli onorevoli colleghi che il disegno di legge sottoposto al nostro esame, ha una sua funzione caratteristica ed una sua posizione ben precisa sul piano legislativo, perchè per la prima volta, mi pare, tutta la materia carceraria e penitenziaria viene ad assumere una sua configurazione autonoma, direi un po' distaccata e diversa da quella del passato. Nel passato, infatti, il regolamento carcerario era stato approvato con un semplice decreto ministeriale o presidenziale, e comunque costituiva un regolamento, non una legge.

Di questo aspetto evidentemente lacunoso del vigente regolamento carcerario, l'Amministrazione si è resa conto ed ha voluto dare a tutta la materia una sua impostazione che costituisce una integrazione autonoma di tutto il settore carcerario. Ed è bene che se ne faccia una legge in modo che siano tutelati adeguatamente i diritti del cittadino, che si trovi in stato di detenzione.

Ora, dato che si intende procedere ad un riordinamento piuttosto organico e completo di tutta la materia, trovo opportuno che nei primi articoli, e soprattutto nel primo, siano definite le funzioni e le competenze dell'amministrazione carceraria. Si potrà eccepire che è un di più, ma, secondo me, in questa materia, abbondare nelle precisazioni, senza naturalmente superare certi limiti, non può che essere utile.

Sono d'accordo con il collega Fenoaltea quando in linea subordinata propone che venga eliminato tutto il n. 1 dell'articolo 1; cioè, tutta quella parte intesa a definire le funzioni in relazione alla protezione dei minorenni, alla prevenzione della delinquenza minorile e alla riabilitazione. Questa parte non ha alcuna ragione di esistere, è pleonastica ed è opportuno e necessario che venga soppressa. Dico questo dal momento che tutto quanto si riferisce al trattamento dei minori è contemplato in un'altra specifica legge. Confermo, quindi, il mio atteggiamento favorevole alla proposta subordinata del collega Fenoaltea, che poi coincide con l'emendamento presentato dal Governo.

Il n. 2 dello stesso articolo 1, inserito dal Governo, costituisce una aggiunta che prima non esisteva e che non ritengo necessaria,

perchè mi sembra inutile dire: « provvede alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e alla custodia preventiva, nei casi indicati dalla legge », quando poi tutto il testo del disegno di legge specifica in particolare come si procede al trattamento rieducativo dei condannati. A mio avviso si tratta di una aggiunta pleonastica.

Per quanto riguarda il resto dell'articolo in esame non ho osservazioni di rilievo da fare.

Se il Governo insiste nella sua posizione, io non posso che rimettermi al giudizio della Commissione: personalmente, però, non ritengo necessario il n. 2 aggiunto dal Governo.

Concludendo, mentre mi dichiaro contrario all'accoglimento dell'emendamento presentato dal collega Fenoaltea, in linea principale tendente a sopprimere l'intero articolo 1, mi pare meritevole di accoglimento la sua subordinata, che, in ultima analisi, coincide con l'emendamento governativo.

**F E N O A L T E A .** Oltre alle ragioni di estetica legislativa, di cui ho parlato, la mia posizione è suffragata da altre ragioni, che l'intervento del collega relatore mi ha suggerito.

Eliminando l'articolo, in realtà non cambia nulla; si tratta di una materia (quella penitenziaria in senso lato) che è in continua evoluzione dal punto di vista scientifico. Non mi sembra quindi opportuno congelarla con una norma di legge. Se domani, per esempio, il trattamento rieducativo dei condannati, di cui al n. 2 del nuovo testo governativo dell'articolo 1 in esame, si ritenesse opportuno trasferirlo al Ministero della sanità, congelando ora in una legge tale competenza, ci troveremmo domani nella impossibilità di adeguarci ad eventuali esigenze nuove, sopraggiunte con la nostra stessa evoluzione sociale e scientifica.

Lasciamo le cose come sono e non inseriamo nel disegno di legge una norma che non ci sta bene: lasciamo libero l'avvenire. Non vedo perchè un problema che riguarda l'ordinamento interno del Ministero di gra-

zia e giustizia debba essere regolato con una legge. Diciamo: l'ordinamento penitenziario dipende dal Ministero di grazia e giustizia, perchè in tal modo mi pare non si corrano pericoli di sorta.

**Z U C C A L A ' .** A mio parere l'articolo in esame, oltre che pleonastico, è anche pericoloso perchè, a parte il congelamento sul futuro, stabilisce un congelamento anche sul presente che non trova alcuna giustificazione, in quanto l'esemplificazione va sempre per esclusione. Se parliamo di attribuzioni generiche all'amministrazione penitenziaria, comprendiamo tutto. Ma se fissiamo in quattro punti (come fa il disegno di legge in discussione) le funzioni proprie dell'amministrazione, è chiaro che una funzione prevista da un ipotetico quinto punto non può rientrare nelle possibilità dell'amministrazione, neanche se di fatto già viene espletata praticamente.

Non so quali funzioni possano essere escluse da definizioni così larghe, ma in un titolo articolato come esemplificazione ci può essere sempre una tassatività tale che implichi l'esclusione di eventuali altre funzioni che attualmente possono essere regolarmente svolte e che dopo l'approvazione del disegno di legge non potrebbero più essere espletate, per cui, se non cambia niente, se variamo una disciplina che deve essere nuova anche nel tono, perchè congelare queste forme per il presente e per il futuro?

In questi miei rilievi vorrei innestare una richiesta che mi sembra opportuna. Quando, per una sua indisposizione, ebbi l'onore di sostituire il nostro Presidente, ricordo che, parlando con il Presidente del Senato in merito all'odierno disegno di legge — già fin da allora sollecitato — si convenne sulla esigenza di ricorrere a delle udienze conoscitive, essendo la materia talmente ribollente, anche all'interno dell'amministrazione, che è senz'altro opportuno che la Commissione abbia delle conoscenze più approfondite e non limitate al puro tecnicismo legislativo. Sarà bene, infatti, non nasconderci che esistono in seno alla amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena dei conflitti tra magistrati e Mini-

stero e direttori di carceri, che in qualche modo dobbiamo prevedere e chiarire.

Sollecito pertanto la Commissione a voler predisporre delle udienze conoscitive, senza peraltro che ciò significhi un intralcio ai nostri lavori.

T R O P E A N O . Debbo fare soltanto qualche brevissima considerazione, rifacendomi anzitutto ai rilievi mossi dai colleghi che mi hanno preceduto in merito al primo comma dell'articolo 1.

Vi si legge: « L'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena esercita le seguenti attribuzioni ». È indubbio che, dal punto di vista dell'autonomia, una tale amministrazione non esiste, in quanto non trova una sua collocazione nella legislazione attuale. È questo il primo elemento da tener presente, a conforto di coloro che propongono la soppressione dell'articolo 1.

Mi rifaccio adesso ad alcune osservazioni scaturite dal convegno sui servizi sanitari all'interno degli istituti penitenziari tenutosi a Perugia alcune settimane fa. I direttori degli istituti carcerari, riferendosi al presente disegno di legge, hanno mosso vivacissime critiche e soprattutto hanno lamentato il fatto di non essere stati interpellati, a differenza di quanto avvenuto per la elaborazione di molte altre leggi. Senza dubbio tale doglianza trova una giustificazione nel modo in cui l'odierno provvedimento è stato presentato. L'esigenza prospettata dal collega Zuccalà è pertanto da tener presente. Alla Camera era in corso l'indagine conoscitiva sullo stato delle carceri; mi risulta che è stata sospesa, ma ciò è avvenuto proprio perchè al Senato siamo impegnati in questo disegno di legge. Quindi, se nè loro nè noi operiamo in questa direzione, rischiamo veramente, a mio giudizio, di portare per le lunghe la discussione sulla riforma dell'ordinamento penitenziario senza soddisfare le esigenze della collettività e senza tenere alcun conto delle indicazioni fondamentali che possono invece aiutarci a realizzare un provvedimento che sia consono e rispondente alle finalità che ci proponiamo.

Per concludere, concordo con la proposta del collega Feoaltea di sopprimere l'intero articolo 1.

C O P P O L A . Desidero fare due considerazioni: una di ordine generale e una di ordine particolare.

La prima riguarda i lavori in genere della Commissione e in particolare il presente disegno di legge. Da tutte le parti viene prospettata l'esigenza di procedere in maniera sollecitata all'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno.

A parte la data di presentazione dell'odierno provvedimento, a parte l'annuncio di emendamenti e a parte i termini fissati per la loro presentazione e a un certo momento sollecitati anche dalla Presidenza del Senato; a parte tutto ciò, dicevo, invitammo una quarantina di giorni fa il relatore ad iniziare, comunque, la discussione del disegno di legge e di fare una relazione approssimativa, sommaria, cosa che il senatore Mannironi fece, anche se successivamente l'ha integrata e abbondantemente motivata. È passato, però, più di un mese e la Commissione non ha potuto prendere in esame il disegno di legge. La situazione delle carceri diviene peraltro di giorno in giorno sempre più insostenibile ed è dell'altro ieri il verificarsi a Perugia di un nuovo episodio clamoroso; tutto ciò comporta l'esigenza di iniziare l'esame del disegno di legge.

Riguardo all'emendamento proposto dal senatore Feoaltea, devo dire che personalmente non condivido la necessità di sopprimere l'intero articolo. Mi sembra che proprio per una questione di estetica legislativa sia necessario un « cappello » al disegno di legge, riguardante la determinazione delle attribuzioni che vogliamo assegnare agli organi che amministrano gli istituti di prevenzione e di pena. Nè la preoccupazione del senatore Zuccalà (cioè il procedere per esemplificazioni comporta delle esclusioni inevitabili) è suffragata da elementi validi, perchè esiste sempre una competenza primaria del Ministero di grazia e giustizia. Queste sono competenze sussidiarie e lo sforzo di attribuire delle competenze specifiche serve proprio ad eliminare quelle

disfunzioni che allo stato si determinano a causa della mancanza di una attribuzione specifica di funzioni.

Quindi perchè il disegno di legge abbia una sua organizzazione iniziale, perchè ci sia un'affermazione di principio sulle competenze, ritengo che non sia accettabile la proposta del senatore Fenoaltea di sopprimere l'articolo 1.

F O L L I E R I . Ritengo che la dizione dell'articolo 1, così come appare nell'emendamento presentato dal Governo, possa essere mantenuta sul piano formale, con una sola correzione; cioè, noi dovremmo distinguere questo ordinamento penitenziario dall'amministrazione del Ministero se mantenissimo la prima parte dell'articolo come è. Ma se il testo dell'articolo 1 suonasse così: gli istituti di prevenzione e di pena esercitano le seguenti attribuzioni, facendo cadere le parole « l'amministrazione per », elimineremmo il pericolo di cadere in una situazione di equivoco in ordine alla posizione degli istituti di prevenzione e di pena nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Ministero di grazia e giustizia.

Io credo che siccome noi ci occupiamo dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso, di tutto quello che deve essere l'ordinamento degli istituti di pena, del trattamento e della presenza dei detenuti negli istituti stessi, è necessario che con questa legge (che non è un ordinamento e quindi non deriva la sua impostazione da altre leggi od organici amministrativi) noi procediamo a disciplinare anche la sostanza della materia specifica e l'esercizio delle funzioni di tali istituti.

Sotto questo punto di vista, contrariamente a quanto sostiene il collega relatore senatore Mannironi, il n. 2 aggiunto al testo dell'articolo 1 del presente disegno di legge nell'emendamento governativo, a mio giudizio non è pleonastico; anzi, esprime proprio la sostanza di questo nuovo orientamento. Dal momento che il legislatore vuole stabilire che si provvede all'esecuzione della pena tenendo sempre presente il fine della rieducazione del condannato, mi pare che l'emendamento aggiuntivo del Governo sia

molto importante, perchè puntualizza proprio la sostanza di questo nuovo orientamento degli istituti di prevenzione e di pena.

In sostanza, siccome dobbiamo fare una legge sull'ordinamento penitenziario, dobbiamo porci come obiettivo non soltanto la presenza del condannato ed il lavoro come mezzo per rieducarlo e reinserirlo nella società, ma soprattutto quali sono le attribuzioni degli istituti di pena, prima che esse vengano congelate. Si dice: esercita ogni altra attribuzione ad essa devoluta dalla legge, ma bisogna tener presente che la legge non è solo quella attuale, perchè essa è suscettibile di evoluzioni che pure bisogna contemplare.

Mi pare quindi che sia necessario mantenere il testo dell'articolo 1, così come è stato emendato dal Governo, eliminando le parole « L'Amministrazione per ». Proprio per le finalità cui i nostri istituti di prevenzione e di pena devono tendere io sono del parere che l'articolo 1 del disegno di legge in esame venga mantenuto in quanto atto ad inquadrare la funzione sostanziale degli stabilimenti di pena, nel nuovo spirito stabilito dal n. 2 dell'articolo, sempre secondo il testo governativo.

F I L E T T I . Concordo in linea generale con quanto esposto dal senatore Follieri e penso si debba mantenere l'articolo 1 del presente disegno di legge sia sotto un riflesso soggettivo che oggettivo, perchè la norma di legge serve innanzitutto ad individuare, a determinare, l'organo che deve occuparsi di tutte le attribuzioni di cui alla legge medesima.

Mi sembra che possa ovviarsi all'improprietà della dizione « L'Amministrazione per ... », e cioè al riferimento ad un organo inesistente, dicendo che il Ministero di grazia e giustizia, a mezzo degli istituti di pena, può esercitare quelle determinate funzioni. In tale maniera determineremmo il soggetto che resta sempre il Ministero di grazia e giustizia.

Per quanto concerne l'oggetto non mi sembra si possa affermare che l'elencazione stessa delle attribuzioni formanti oggetto dell'articolo 1, sia una elencazione tassativa:

è piuttosto una elencazione esemplificativa, che non può suscitare perplessità o difficoltà d'interpretazione. Così al punto 4), là dove si legge che «...esercita ogni altra attribuzione ad essa devoluta dalla legge», sarebbe più opportuno dire meno genericamente: «...esercita ogni altra attribuzione inerente alla esecuzione delle pene e misure di sicurezza e all'assistenza e rieducazione dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena».

**T O M A S S I N I .** Effettivamente, esaminato con attenzione l'articolo 1, anche nella nuova formulazione proposta dal Governo e con gli emendamenti presentati, mi sembra che il senatore Fenoaltea abbia ragione. La frase iniziale «L'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena esercita le seguenti attribuzioni» farebbe pensare all'esistenza di un ente, che solo può essere soggetto attivo di attribuzioni e di funzioni. Tanto più che nel successivo articolo 2 si fa riferimento a una serie di attività molto importanti.

Sopprimiamo l'articolo, quindi, oppure invece che di «amministrazione» parliamo di «ente»: ente che a mio parere non dovrebbe neppure essere centrale, bensì regionale, rispettando così la tendenza attuale, almeno come si è manifestata in un recentissimo convegno tenutosi a Cagliari e presieduto dal Di Tullio, che auspica l'istituzione di centri di prevenzione e di pena regionali, in collegamento con tutti gli altri enti. D'altra parte, la delinquenza presenta aspetti tipici per ogni regione e sempre assume fisionomie diverse. In tal modo è più facile individuare le cause della delinquenza e i mezzi per la sua repressione.

**C O P P O L A .** La questione della pena è di competenza primaria dello Stato. Non possiamo fare una politica regionale dei detenuti.

**T O M A S S I N I .** Così come formulato, l'articolo non può essere mantenuto, neppure con l'emendamento proposto dal Governo. O lo sopprimiamo *sic et simpliciter*, quindi, oppure vi apportiamo delle

modifiche che diano un carattere diverso a quella che il Governo chiama «amministrazione». Il mio auspicio, comunque, è che vengano creati i centri regionali di cui parlavo prima.

Concordo con il senatore Zuccalà sulla opportunità che, prima di legiferare, acquisiamo una approfondita conoscenza, per non correre il rischio di varare una legge magari esteticamente o linguisticamente bella, ma che tuttavia non ha corrispondenza nella realtà. La conoscenza dei problemi dei carcerati è a mio avviso un fatto preliminare. L'indagine conoscitiva deve aver luogo nel più breve tempo possibile; d'altra parte, se anche dovessimo ritardare di un mese la discussione del disegno di legge, ciò non avrebbe importanza, in quanto andrebbe a tutto vantaggio della perfezione del disegno di legge stesso. Propongo pertanto che la discussione venga sospesa e ripresa, magari con più pressante impegno, al termine dell'indagine conoscitiva.

**L U G N A N O .** Mi associo alla proposta.

**P R E S I D E N T E .** Quella dell'indagine conoscitiva non è una proposta scaturita oggi. Già nel corso di precedenti sedute se ne è parlato con qualche riserva espressa da alcuni componenti della Commissione e con l'intento di non sospendere i nostri lavori.

Procediamo nei lavori, dunque, e, se saremo d'accordo, dopo avere osservato la norma dell'articolo 25 del Regolamento circa il previo consenso del Presidente del Senato, predisporremo l'indagine conoscitiva. La necessità di procedere nei lavori deriva dalla pressione evidente dell'opinione pubblica e dagli eventi che incalzano, specie alla luce della recentissima rivolta nelle carceri di Perugia.

Vorrei pregare il senatore Tomassini di volersi adeguare al parere unanime che in proposito ha espresso la Commissione durante la scorsa seduta, in sua assenza, e che oggi è stato ribadito dal senatore Zuccalà.

**T O M A S S I N I .** La mia osservazione, signor Presidente, non contrasta con la sua esortazione: quella di fare presto. Infatti possiamo procedere ad una indagine conoscitiva anche in modo rapidissimo.

Ad esempio: è in atto la rivolta dei detenuti nel carcere di Perugia; se andassimo a vedere direttamente, senza mediazioni, allora penso che potremmo conoscere subito la vera realtà. Quando i detenuti vedono che la Commissione giustizia del Senato sta lavorando, che si è recata sul posto, subentra a mio parere anche un fattore psicologico importantissimo che può influire positivamente sugli stati d'animo dei condannati.

Questi sanno bene che non è possibile fare una legge in 15 giorni; ma vedere che almeno le premesse per la soluzione di certi problemi ci sono, può essere loro di conforto.

**L U G N A N O .** Io sono del parere che si debba dare un'importanza preminente al fattore psicologico. È bene non soltanto dare l'impressione che qualcosa si sta facendo, ma dimostrare ai detenuti, anche con la nostra presenza fisica, ed alle loro famiglie che attendono la riforma, che il Parlamento si muove in questa direzione; ciò costituirebbe a mio avviso un mezzo sicuro per arrivare ad uno sblocco psicologico ed un motivo di allentamento della tensione che porta i detenuti alla ribellione oggi a Perugia, domani magari in un'altra città, come le recenti esperienze ci insegnano.

**T R O P E A N O .** Sono d'accordo sulla proposta preliminare del collega Tomassini, anche per i motivi che sono stati poi aggiunti dal collega Lugnano.

A mio parere nella stessa proposta di emendamento formulata dal Governo e nella sostanza degli interventi finora succedutisi, non possiamo che ravvisare un superamento della proposta avanzata dal collega Fenoaltea e quindi un motivo di più per sopprimere l'articolo 1. È veramente inconcepibile, sotto molti aspetti, che le attribuzioni elencate ai quattro punti che com-

pongono il citato articolo 1, vengano affidate agli istituti di pena. Il collega Follieri, a tal proposito, dovrebbe spiegare come potrebbero gli istituti di prevenzione e di pena coordinare l'attività di tutti gli enti statali che operano nel settore.

Evidentemente una proposta simile non può essere accolta. L'affanno che stiamo dimostrando nel ricercare una diversa formulazione di questo articolo è indice della coscienza che sempre più va radicandosi in noi dell'impossibilità di accettare il testo proposto sia nel disegno di legge nel testo originario, sia in quello emendato dal Governo.

Per questi motivi io sostengo la proposta del collega Fenoaltea tendente a sopprimere l'articolo 1 del disegno di legge in discussione.

**F I N I Z Z I .** Vorrei dire qualcosa circa l'indagine conoscitiva da più parti auspicata. Ho un'esperienza molto recente in proposito, che ritengo validissima anche se non riguarda il nostro campo specifico, ma un altro settore, quello dell'industrializzazione del Mezzogiorno e della creazione delle cosiddette aree depresse nel Mezzogiorno stesso.

Insieme con altri colleghi, in quell'occasione ho potuto constatare che dai contatti diretti con gli interessati scaturisce il pericolo di far sorgere la certezza che la Commissione di indagine risolverà in breve tempo i prospettati problemi. Al punto che io ed un altro collega (posso benissimo citarne il nome, si tratta del senatore Crollanza), ad un certo momento, ci sentiamo in dovere di far presente al Presidente della Commissione, che si doveva evitare di firmare delle cambiali in bianco, perchè attraverso lo scambio di idee veniva creata la convinzione che il Parlamento avrebbe trovato immediata soluzione ai problemi posti sul tappeto.

In conclusione l'esperienza di quei giorni mi fece nascere la preoccupazione che il prestigio degli organi parlamentari potesse essere sminuito dalla mancanza di una necessaria prudenza nello svolgimento delle indagini conoscitive. Penso che sia molto



importante conservare immacolato il prestigio del Parlamento, evitando tutti i motivi che possano deteriorarne la validità presso l'opinione pubblica.

Da parte mia aderisco all'indagine conoscitiva, perchè non sottovaluto l'importanza dell'opinione espressa dai colleghi Tomassini e Zuccalà, in quanto le indagini potrebbero portarci a conoscenza di quegli elementi, che ci sono indispensabili come base per la nostra attività di legislatori; però ritengo che tali indagini debbano essere fatte con la massima cautela per non incorrere nell'errore di dare ad esse troppa pubblicità che ritengo pregiudizievole non solo per il prestigio del Parlamento, ma anche per le ripercussioni che potrebbe avere in tutto il Paese.

Sono quindi favorevole all'indagine conoscitiva che ci interessa in modo specifico, purchè venga svolta nel modo più riservato possibile e negli istituti di pena dove non si è manifestata l'effervescenza contestataria tipica dei nostri giorni, proprio perchè, essendo questi istituti al centro dell'attenzione pubblica, non garantirebbero il minimo di riservatezza. Il mio proposito è invece quello di non dare pubblicità.

In merito all'articolo 1, concordo con il Governo. Proporrei soltanto qualche piccolo emendamento. Certo, non vi è dubbio che il termine « amministrazione » può essere interpretato nel significato oggettivo di « gestione », e così è stato fatto da parte del senatore Follieri. Io però non mi ritengo pago.

La massima attenzione porrei anche alla dizione « istituti », perchè non vorrei che questi apparissero come organismi di una certa autonomia (che invano ricercheremo nella nostra legislazione). Preferirei pertanto ricorrere alla dizione « luoghi di pena », con un riferimento cioè assolutamente oggettivo, materiale, che non lasci adito a dubbi interpretativi.

**P R E S I D E N T E .** Prima di procedere nell'esame dell'articolo 1, ritengo sia opportuno chiarire fin da ora la questione della pregiudiziale che è stata formulata circa le indagini conoscitive sull'argomento

in esame. Ho detto poc'anzi che, durante le precedenti sedute della Commissione, si era giunti ad un accordo di massima in merito alla possibile indagine conoscitiva e alla non sospensione dei lavori. Leggo testualmente da un verbale resoconto sommario: « Il senatore Maris aggiunge infine che la proposta non mira in alcun modo a ritardare l'iter del disegno di legge, che potrebbe invece essere agevolato da parallele indagini conoscitive ».

Chiedo a questo punto il parere del relatore e del rappresentante del Governo sulla proposta di sospensiva avanzata.

**M A N N I R O N I , relatore.** Ritengo che il richiamo fatto alla precedente seduta sia stato opportuno. Già da allora concordammo tutti sulla utilità di una indagine conoscitiva. Non nascondo però che mi trovo consenziente la riserva, la preoccupazione manifestata poc'anzi dal collega Finizzi circa la cautela da usare in materia carceraria.

Forse a seguito della discussione svolta in questa sede, l'argomento è oggetto di esame da parte di vari settori specializzati. Domenica scorsa sono stato invitato a partecipare ad Alghero a un convegno di studi a carattere nazionale sugli aspetti umani, sociali e giuridici dell'ordinamento penitenziario italiano. Sono stato un po' in forse, prima di aderire all'invito, perchè non comprendevo bene quale impostazione il convegno avesse e anche per il timore di dover andare a sedere sul banco degli imputati. Non mi pento, però, di averlo accolto, perchè ho ascoltato cose veramente interessanti ed utili, quali le relazioni del direttore dell'Istituto di antropologia criminale dell'università di Genova, del direttore dell'Istituto di antropologia criminale della università di Torino, del professor Franco Ferraguti, incaricato di criminologia presso l'università di Roma, e del consigliere di appello dottor Di Gennaro, che è direttore della sezione studi del Ministero di grazia e giustizia. Al termine delle quattro relazioni generali sugli aspetti umani, sociali e giuridici dell'ordinamento penitenziario italiano, il congresso si è suddiviso in com-

missioni di lavoro e di studio, che hanno dettagliatamente esaminato il nostro disegno di legge. Nell'impossibilità di poter seguire i lavori di tutte quelle sezioni autonome specializzate, dissi al presidente che il materiale da loro raccolto avrebbe potuto essere utile anche in sede parlamentare e lo pregai di inviarmelo con una certa sollecitudine.

Ma, oltre questo, qualcuno di voi ha ricordato un congresso di medici carcerari tenutosi quasi negli stessi giorni a Perugia. Infine, tanto per stare soltanto alle notizie ufficiali, ho ricevuto una lettera dell'Associazione funzionari direttivi dell'amministrazione penitenziaria, con la quale mi si invita ad un congresso che avrà luogo nei giorni 18, 19 e 20 giugno, il cui tema fondamentale è: « Una amministrazione degli istituti di pena moderna ed efficiente ».

Si tratta, quindi, di un argomento agitato, studiato e approfondito e che va maturando. E non solo presso queste categorie che hanno una specializzazione in materia, ma anche presso l'opinione pubblica.

Non vi dico, poi, le lettere anonime che ho ricevuto, nelle quali siamo messi in stato di accusa perchè vi si dice che non stiamo cercando di adottare sanzioni adeguate verso tutti i delinquenti, ma stiamo riducendo le misure restrittive e di sicurezza.

Infine, per tornare alla questione della udienza conoscitiva, devo dire che ci dobbiamo muovere con una certa cautela, perchè in questo settore si va determinando un curioso fenomeno concorrenziale tra le varie categorie e ne ho avuto sentore in occasione del recente congresso di Alghero. Infatti da un lato stanno i magistrati, i quali tendono a giurisdizionalizzare tutta la materia penitenziaria, affidando le varie mansioni e competenze al giudice (ora lo si chiama magistrato di vigilanza); da ciò si deduce che pure nella direzione centralizzata di tutta l'amministrazione i magistrati tendono a riaffermare la loro esclusiva competenza. Di contro stanno i funzionari dipendenti della amministrazione carceraria, cioè quel personale di concetto e direttivo che parte dal modesto direttore di un piccolo carcere, per arrivare al diret-

tore generale della carriera penitenziaria.

Sono, d'altra parte, in fase pure contestativa, con rivendicazioni autonome, i medici carcerari i quali vorrebbero anche loro avere delle mansioni più autonome, più determinate, più complete nell'assistenza igienica e sanitaria e anche psichiatrica, con direttive che fanno capo alla scuola criminologica del Di Tullio; e questi medici hanno la maggior possibilità di penetrazione e di studio del problema criminologico. I criminologi che ho ascoltato in quel congresso (e di cui ho letto alcuni scritti, che essi medesimi mi hanno fornito) rilevano che anche loro tendono ad avere una caratteristica ed una funzione predominante, tanto che quel giorno, nel convegno, pronunciando alcune parole di saluto, feci una raccomandazione: qualunque sforzo — dissi — per approfondire il problema penitenziario è cosa lodevole, però, tutto questo non si deve trasformare in una rivendicazione settoriale. Ed aggiunsi: se volete veramente contribuire allo studio del problema penitenziario, ed anche all'elaborazione della legge, fate in modo che ci sia maggior intesa tra di voi, altrimenti si perde molto, troppo tempo in queste vane rivendicazioni settoriali che stanno affiorando.

Ciò premesso vorrei dire che se vogliamo fare un'udienza conoscitiva, facciamola, ma con molta cautela, ascoltando quelle persone, il cui contributo reputiamo utile ai nostri lavori e quegli specialisti in grado di poterci dare quei lumi che speriamo utili; però cerchiamo di valutare con superiore senso politico tutto quello che loro ci verranno a dire.

Z U C C A L A'. Siamo qui proprio per questo.

M A N N I R O N I, *relatore*. Di fatto siamo noi che dobbiamo fare la legge e filtrare tutto quel materiale che ci può servire; la decisione definitiva e sovrana dobbiamo prenderla noi.

Quindi se vogliamo fare qualche indagine, se vogliamo chiamare questi magistrati, questi criminologi, questi direttori, facciamolo pure, io non sono contrario, ma

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

facciamolo, senza che tutto ciò venga ad intralciare minimamente o comunque a rallentare il lavoro che stiamo svolgendo.

Forse queste udienze conoscitive saranno più utili per la seconda parte del disegno di legge dove c'è, in dettaglio e specificato, il trattamento da usare nei confronti dei detenuti, l'edilizia carceraria, l'igiene sanitaria nelle carceri e via dicendo; ma in questo momento non sarei del parere — certamente — di andare a visitare le carceri. Ciascuno di noi, per legge, ha il diritto di andare a visitarle; io, pochi giorni fa, l'ho fatto e mi sono recato a Rebibbia: ho visto e constatato cose concrete, che possono essere utili per la discussione...

F E N O A L T E A . Rebibbia è un solo istituto.

Z U C C A L A ' . E per giunta il migliore!

M A N N I R O N I , *relatore*. Io ho cominciato da Rebibbia, però se tutta la Commissione andasse a visitare le carceri nella situazione attuale veramente esplosiva, non farebbe buona cosa.

Sappiamo che cosa dicono i carcerati; non c'è bisogno di sentirlo da loro in forma ufficiale; se facciamo questo, credo che corriamo il rischio di creare delle illusioni che potrebbero poi dare luogo a delle vere e proprie delusioni, molto più pericolose. Quindi, su questo punto, signor Presidente, sono d'accordo che l'indagine conoscitiva si faccia, però — come ho detto — con molta cautela e senza che sia di intralcio allo sviluppo della discussione sul disegno di legge al nostro esame.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. A nome del Governo posso dire che anche in passato abbiamo avvertito la necessità e, al tempo stesso, la pericolosità di queste tavole rotonde, di congressi e convegni di studi ai quali accennava il relatore senatore Mannironi: non è certo soltanto da oggi, che si studia intorno a questi problemi. Oggi i risultati di queste riunioni sono ancora più sentiti, data la si-

tuazione veramente incandescente nella quale si trova il nostro sistema non solo carcerario, ma anche di pena. Se la Commissione intende procedere ad una indagine conoscitiva per meglio centrare il problema, il Governo non può opporsi; però mi corre l'obbligo di dire che il legislatore è ormai a conoscenza dei diversi problemi, altrimenti non si troverebbe in questa veste, ma sarebbe rimasto a casa a fare il proprio mestiere. Quindi c'è almeno una presunzione di conoscenza della vita sociale nei suoi sviluppi. Quindi se si vuol fare una indagine conoscitiva, la si faccia, però essa non deve — e mi rifaccio a quanto ha chiaramente detto il relatore Mannironi — intralciare minimamente i lavori della Commissione. La si faccia parallelamente, così come si sta facendo — per altri problemi — alla Camera. Io ovviamente non mi oppongo, anche perchè qualsiasi altro studio ed approfondimento serve a meglio conoscere il problema e a meglio sviscerarne i reconditi aspetti e quindi a dare maggiore contributo al fine che ci siamo proposti. Non accetterei, però, una proposta di rinvio, di congelamento dell'esame del disegno di legge per procedere all'indagine conoscitiva: su questo punto il pensiero del Governo è decisamente chiaro e preciso.

P R E S I D E N T E . Ritengo che, dopo aver parlato in maniera esauriente sul problema dell'indagine conoscitiva, se affrontarla o meno, se farla in una determinata maniera o in un'altra, non resta altro alla Presidenza della Commissione che porre ai voti la richiesta di sospensiva. Preciso che sia il Governo che il relatore si sono dichiarati contrari.

Z U C C A L A ' . Non credo, signor Presidente, che si debba giungere alla votazione, tanto più che non è stata presentata una proposta formale in tale senso.

T O M A S S I N I . Effettivamente la mia proposta non aveva contenuto formale; mi ero permesso soltanto di chiedere qualcosa alla Commissione: sono stato ascoltato, ne abbiamo discusso e a questo punto ritiro

la mia proposta e aderisco al precedente deliberato della Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Possiamo quindi tornare all'esame dell'articolo 1 del disegno di legge e agli emendamenti ad esso proposti.

Avevamo preso in esame l'emendamento presentato dal senatore Fenoaltea, tendente a sopprimere l'intero articolo 1.

**A M A D E I , sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Il Governo non può che essere d'accordo col parere espresso dal relatore; cioè è favorevole alla subordinata, mentre è di parere contrario all'emendamento principale.

Infatti, onorevoli senatori, a me pare che, sopprimendo l'articolo 1 del disegno di legge andremmo a togliere il « cappello » del provvedimento, che ci permette di introdurre nell'esame del provvedimento stesso. E qui mi permetto di fare una osservazione alla rovescia: se il Governo avesse presentato un disegno di legge senza « cappello » o senza introduzione, molti colleghi avrebbero potuto chiedersi perchè mai questo disegno di legge che intende regolare una determinata materia non fissa, in un primo tempo, quelle che sono le sue attribuzioni. Quindi mi pare che togliere di mezzo l'articolo servirebbe a mozzare la testa di un disegno di legge che ha una sua importanza non trascurabile. Per queste ragioni sono contrario alla soppressione dell'articolo 1, così come proposta dal senatore Fenoaltea, pur essendo favorevole all'accoglimento della proposta subordinata presentata dallo stesso senatore.

Per quanto riguarda, poi, la sostituzione della parola « amministrazione », mi permetto di osservare che la dizione usata nel disegno di legge è molto chiara: non si tratta di un ente appositamente costituito per questi istituti di prevenzione e di pena, bensì di un modo di regolare la vita dell'amministrazione, condotto dalla Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena; siamo, quindi, ad un livello diverso da quello del Ministero di grazia e giustizia. Quindi questa « amministrazione » non vuol dire amministrazione autonoma, ma qualcosa che rien-

tra nelle attribuzioni amministrative di direzioni appositamente costituite.

Per questi motivi prego il senatore Fenoaltea di non insistere nel suo emendamento e di accettare la subordinata che è stata proposta dallo stesso Governo.

**F E N O A L T E A .** Devo insistere, perchè il mio emendamento ha la sua ragion d'essere in alcune osservazioni, che intendo fare sulle successive proposte governative di emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti lo emendamento soppressivo dell'intero articolo 1 presentato dal senatore Fenoaltea, al quale sono contrari il relatore e il Governo.

*(Non è approvato).*

**F O L L I E R I .** Ritiro il mio emendamento.

**F E N O A L T E A .** Avevo preparato un emendamento subordinato, riferendomi al testo originario dell'articolo 1, ma tale emendamento non ha più ragione di essere di fronte al nuovo testo governativo, il quale nuovo testo, però, riporta un numero 2 che va esaminato, a mio avviso, con la massima attenzione, perchè l'Amministrazione per gli istituti di prevenzione e di pena ha — senza voler dare a queste parole un significato men che riguardoso — una mentalità carceraria proprio in funzione dei compiti che svolge. Noi vediamo che gli istituti minorili, che sono tutti esclusivamente rieducativi, sono diretti da ex direttori di case di pena e hanno come personale gli agenti di custodia delle carceri; ma, a mio avviso, l'Amministrazione, mentre è adatta ad amministrare le carceri ordinarie non è adatta costituzionalmente ad amministrare istituti che abbiano un fine diverso da quello punitivo. Di fronte alle mie preoccupazioni mi sembra di essere molto generoso accettando tutto l'articolo proposto dal Governo, fuorchè il punto 2, onde evitare che si consacrino in legge uno stato di cose che può essere pericoloso. Non vorrei che, anche in futuro, avvenisse che gli istituti rieducativi fossero affidati a direttori di carcere e ad agenti di custodia;

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

sarebbe la catastrofe per i fini che ci proponiamo di raggiungere. Per questo aderisco alla proposta del collega Zuccalà di soppressione del n. 2 dell'articolo 1. Scongiuro la Commissione di riflettere su questo punto; la reimmissione degli ex-reclusi in seno alla vita civile è un compito gravissimo, nel quale non dobbiamo fallire altrimenti è inutile continuare nella nostra opera.

**C O P P O L A .** Chiedo soltanto un chiarimento: la proposta di sopprimere il n. 2 esprime una proposizione in negativo; in positivo il trattamento rieducativo a chi lo demandiamo?

**F E N O A L T E A .** Avremo modo di occuparci del problema e di trovare una soluzione.

**F I N I Z Z I .** Sono contrario alla soppressione del numero 2, non perchè non comprenda la preoccupazione del senatore Fenoaltea, ma perchè ritengo che obiettivamente dall'ambito dei poteri che il Ministro di grazia e giustizia esplica non possiamo escludere quelli di rieducazione.

A mio parere, inoltre, con tutte le dovute cautele, questo problema esula dall'oggetto cui si riferisce l'articolo 1.

**F E N O A L T E A .** Non vedo perchè la rieducazione non potrebbe essere affidata a qualche altro ministero, ad esempio al Ministero di igiene e sanità.

**F I N I Z Z I .** L'assistente sociale, ad esempio, non potrà essere un dipendente di altri organi. La rieducazione sarà affidata ad organi quali gli assistenti sociali che già sono alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia. Non possiamo, però, dire che il compito fondamentale dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena sia quello della rieducazione.

Quali siano gli addetti, chi debba presiedere a tale opera possiamo specificarlo subito o rimandarlo a quando riesamineremo in dettaglio il regolamento; allora si stabilirà che si tratti di personale altamente qualificato, che non abbia alcuna precedente

esperienza di lavoro presso case di pena, che non sia stato un secondino di carceri ordinarie, eccetera.

Quando si parla di compiti di istruzione, ad esempio, è naturale che le persone ad essi preposte dovranno essere ispettori qualificati, anche professori di liceo, ma questo non significa, sul piano dell'oggettività dell'argomento, che chi svolge tali compiti debba svolgere anche quello della rieducazione.

**Z U C C A L A ' .** Sollevo una mozione d'ordine. Sono al nostro esame le prime tre righe dell'articolo 1 del nuovo testo governativo alle quali sono stati presentati diversi emendamenti. Chiedo a questo punto che venga data lettura degli emendamenti e che i presentatori ne diano illustrazione.

**P R E S I D E N T E .** Do lettura dell'emendamento presentato dal senatore Zuccalà: alle prime tre righe dell'articolo 1, sostituire la parola: « Amministrazione » con le altre: « il Ministero di grazia e giustizia nell'ambito dell'Amministrazione per gli istituti di prevenzione e di pena: »

È stato, inoltre, presentato dal senatore Filetti un emendamento tendente a sostituire le parole: « Amministrazione per gli istituti di prevenzione e di pena » con le parole: « il Ministero di grazia e giustizia a mezzo degli istituti di prevenzione e di pena ».

Dal senatore Finizzi è stato presentato il seguente emendamento tendente a sostituire il primo periodo, fino ai due punti, con le parole: « L'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena è di competenza del Ministero di grazia e giustizia e comporta le seguenti attribuzioni ».

**F I N I Z Z I .** Ritiro il mio emendamento e aderisco a quello presentato dal senatore Zuccalà.

**F I L E T T I .** Anche io aderisco all'emendamento del senatore Zuccalà.

**Z U C C A L A ' .** Illustro brevemente il mio emendamento.

Onorevoli colleghi, qui non si tratta di essere o non essere governativi, ma di attribuire dei compiti ad un Ente che non esiste.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Come si fa a dire che non esiste, stiamo parlando del Ministero di grazia e giustizia.

Z U C C A L A ' . Gli istituti di prevenzione e di pena sono cosa a sè. L'Amministrazione da quale circolare è prevista o istituita? Non si possono attribuire per legge specifici compiti ad un ente che non è tale. È come se volessimo attribuire alla Direzione generale del demanio...

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ma si dice Amministrazione del demanio, Amministrazione delle ferrovie, eccetera.

Z U C C A L A ' . Sarà meglio metterci d'accordo su una dizione diversa e più corretta. Non si possono però attribuire compiti ad un'Amministrazione, che non è un ente, attraverso una legge. Mi pare che la dizione corretta, senza togliere attribuzioni al Ministero, anzi aumentandole, sia: « Il Ministero di grazia e giustizia nell'ambito dell'Amministrazione esercita »; se poi tale Amministrazione sia un *interna corporis* non vuol dire che sia un ente con personalità giuridica autonoma.

M A N N I R O N I , *relatore*. Sono d'accordo su questa proposta di emendamento, perchè mi pare che, introducendola e chiarendo la posizione del Ministero di grazia e giustizia, identifichiamo l'organo politico eventualmente responsabile davanti al Parlamento di tutto quanto può riguardare l'Amministrazione carceraria. Sono, quindi, d'accordo, tanto più che la modifica non attribuisce alcuna personalità giuridica sia pure in forma sfumata. Volevo dire che tanto più mi trovo d'accordo, in quanto mi sento contrario sostanzialmente ad un certo accenno fatto dal collega Fenoaltea sulla necessità di sopprimere il numero 2 dell'articolo. Praticamente il collega

Fenoaltea pensa che, in futuro, in altre leggi, certe attribuzioni dell'Amministrazione carceraria potranno essere conferite ad altri Ministeri.

Ora, proprio per evitare dispersioni e interferenze di questo genere, condivido la proposta del senatore Zuccalà di specificare che il soggetto responsabile di tale amministrazione carceraria sia il Ministero di grazia e giustizia. Credo che la formula adottata dal Ministero rifletta una certa tendenza che esiste nel seno del Ministero stesso allo stato latente: la tendenza, cioè, a creare un'amministrazione autonoma della Direzione generale delle carceri. Si vorrebbe, in definitiva, attribuire ad un'azienda, tipo quella delle ferrovie o quella delle poste, il complesso delle funzioni che riguardano tutta l'Amministrazione carceraria, compresa l'autonomia nella spesa dei fondi assegnati dallo Stato. Trattandosi però di un problema *in fieri*, non ancora maturo, sono d'accordo — ripeto — perchè si accolga l'emendamento proposto dal collega Zuccalà.

T R O P E A N O . Sono d'accordo sulla modifica proposta dal senatore Zuccalà perchè, anche se il sottosegretario Amadei ha precisato che di fatto vi è un'Amministrazione degli istituti penitenziari, credo che non si possa non tener conto del fatto che il termine « Amministrazione » viene adoperato, sotto certi aspetti, impropriamente per indicare una delle tante attività settoriali del singolo ministero, senza con questo riconoscerle una fisionomia ed una competenza autonome. Con la dizione proposta nell'emendamento governativo, viceversa, riconosceremo implicitamente all'amministrazione per gli istituti di prevenzione e di pena una propria autonomia.

Ora non vorrei che fossero vere le preoccupazioni testè espresse dal senatore Mannironi, cioè che attraverso questa formulazione — data la tendenza in atto all'interno del Ministero, si intendesse fare il primo passo verso la costituzione di una gestione autonoma, anche dal punto di vista finanziario, degli istituti di prevenzione e di pena.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

Torno a ripetere, quindi, che concordo con l'emendamento proposto dal senatore Zuccalà, il quale serve soltanto a chiarire in modo definitivo che la competenza è esclusiva del Ministero di grazia e giustizia, il quale ne risponde politicamente.

**D E M A T T E I S .** Concordo anch'io sull'emendamento proposto dal senatore Zuccalà, anche se la dizione generica « Amministrazione », usata nell'emendamento governativo non suscita, a mio avviso, alcuna preoccupazione, perchè — come spiegava l'onorevole Sottosegretario il complesso di attività, di opere e di persone viene normalmente nella prassi identificato nell'Amministrazione. Si parla infatti genericamente di Amministrazione finanziaria, Amministrazione della giustizia, Amministrazione delle poste, Amministrazione del demanio, e via di seguito. Tuttavia, ripeto, sono favorevole all'emendamento Zuccalà, dato che esso toglie ogni possibilità di equivoco.

**A M A D E I ,** sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Pur essendo perfettamente convinto che la dizione usata nell'emendamento presentato dal Governo voglia dire in sostanza la stessa cosa che si propone nell'emendamento del senatore Zuccalà, se i commissari ritengono che questa formula riesca a dare una visione d'assieme più precisa, non mi oppongo a quest'emendamento.

**M A N N I R O N I ,** relatore. Se mi consente, signor Presidente, vorrei fare un'osservazione di carattere puramente formale. Nell'emendamento Zuccalà si dice: « nell'ambito dell'Amministrazione ». Io proporrei di trovare un'altra formulazione perchè « nell'ambito » non mi sembra molto corretto.

**P R E S I D E N T E .** Si potrebbero anche omettere le parole: « nell'ambito dell'Amministrazione » perchè non vedo quale sostanziale modifica ne deriverebbe.

**F I N I Z Z I .** Proporrei di togliere soltanto le parole: « nell'ambito », lasciando

« amministrazione » perchè quest'espressione comprende la totalità della materia. Proseguendo infatti l'articolo con una esemplificazione, se usiamo la dizione « Il Ministero di grazia e giustizia nell'Amministrazione per gli istituti di prevenzione e di pena » riconosciamo che tutta l'Amministrazione è di competenza del Ministero di grazia e giustizia e non le singole facoltà e poteri che sono elencati nei numeri successivi.

**P R E S I D E N T E .** Mi sembra superfluo perchè l'espressione « Ministero di grazia e giustizia » è assorbente.

**Z U C C A L A ' .** Ritengo che, in definitiva, si possa lasciare invariata la mia prima formulazione.

**P R E S I D E N T E .** Metto ai voti, allora, l'emendamento proposto dal senatore Zuccalà che tende a modificare il testo proposto dal Governo sostituendo la dizione « L'Amministrazione » con l'altra « il Ministero di grazia e giustizia nell'ambito dell'Amministrazione... ».

*(È approvato).*

Metto ai voti le prime tre righe dell'articolo 1, nel testo sostitutivo dell'intero articolo proposto dal Governo, quali risultano con l'emendamento testè approvato.

*(Sono approvate).*

Do lettura del punto 1) dell'articolo 1 nel nuovo testo proposto dal Governo:

« 1) provvede all'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive ed alla custodia preventiva, nei casi indicati nella legge ».

Lo metto ai voti.

*(È approvato).*

**F E N O A L T E A .** Signor Presidente, dalla lettura dell'articolo 1 rilevo una cosa strana, cioè che mentre l'Amministrazione, gli istituti, il Ministero, e via di seguito, si chiamano di prevenzione e di pena, nelle mansioni non v'è nulla che riguardi la prevenzione.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

P R E S I D E N T E . Al punto 1) si parla di « custodia preventiva ».

F E N O A L T E A . Ma non ha nulla a che vedere con la prevenzione.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi permetto di far rilevare che in dottrina la prevenzione si distingue in speciale e generale. La prevenzione speciale riguarda la pena che segue ad una condanna, perchè si pensa che la condanna scoraggi dal commettere ulteriori reati; la prevenzione serve alla collettività perchè l'esempio distraiga dal commettere reato.

T O M A S S I N I . Del resto al punto 2) si parla di « trattamento rieducativo ».

P R E S I D E N T E . Do lettura del punto 2) dell'articolo 1 del nuovo testo governativo:

« 2) attende al trattamento rieducativo dei condannati e dei sottoposti a misura di sicurezza ».

Il senatore Zuccalà ha presentato un emendamento soppressivo di tale punto e, in via subordinata, un emendamento tendente a sostituire le parole: « attende al » con le altre: « predispone le modalità per il ».

Z U C C A L A ' . La dizione « attende al trattamento rieducativo dei condannati e dei sottoposti a misura di sicurezza » è generica e pericolosa nello stesso tempo, perchè un'attribuzione così specifica al Ministero di grazia e giustizia può essere pericolosa per alcuni sviluppi che possono intervenire in questa materia, che è delicatissima e che va soggetta a revisione in relazione all'evoluzione che nella scienza criminologica si sta attuando in questi ultimi tempi.

Ora, se il Ministero attende al trattamento rieducativo dei condannati sottoposti a misura di sicurezza, non c'è più la possibilità di decentrare questi compiti fondamentali ad organi locali, che hanno una conoscenza di queste misure molto più precisa

di quanto non possano avere gli organi centrali, spesso burocraticizzati del Ministero, i quali non possono realizzare tali misure di rieducazione, che sono estremamente importanti nella società moderna, con mezzi adeguati.

Per tale motivo, in via principale, propongo la soppressione del punto 2).

P R E S I D E N T E . Se il senatore Fenoaatea lo consente, vorrei fare una precisazione.

Egli afferma che non si comprende il perchè dell'esistenza di quest'articolo 1. Ed in verità non la si comprenderebbe se si trattasse di una norma unica, a se stante, cioè se il disegno di legge avesse inizio e fine al numero 1 dell'articolo in esame. Ma essendo questo soltanto una premessa al disegno di legge e poichè è stato stabilito, a giudizio della maggioranza dei commissari, che tale premessa è necessaria, si comprende bene il suo valore.

Z U C C A L A ' . Ritiro l'emendamento soppressivo ed accetto di sostituire la parola: « attende » con la parola « sovrintende » perchè lascia margine alla possibilità di affidare a organi eventualmente successivi le funzioni inerenti alla reintegrazione e rieducazione dei detenuti.

F O L L I E R I . Ma questo è previsto dall'articolo 3.

T O M A S S I N I . Non sarebbe meglio dire: « Attua tutte le misure necessarie ai fini della rieducazione »? Io propongo un emendamento in questo senso.

M A N N I R O N I , *relatore*. Nell'esprimere il mio parere circa l'emendamento del Governo dissi che non ritenevo necessario nè indispensabile il numero 2 dell'articolo in esame, perchè mi pareva che tutto il suo contenuto fosse implicito e sottinteso nel testo del disegno di legge, il quale, laddove attribuisce all'educazione, all'istruzione, al lavoro la funzione di molla rieducativa e recuperatrice del detenuto, specifica tutte le attribuzioni e le attività che devono essere svol-



2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

te nell'ambito dell'Amministrazione carceraria. Quindi, questo comma mi sembrava pleonastico, tanto più perchè altrimenti bisognerebbe aggiungere alla elencazione, che figura nel testo dell'articolo 1, le altre funzioni che l'amministrazione carceraria si attribuisce per il recupero dei carcerati.

Avevo comunque finito col dire che mi rimettevo alle decisioni della Commissione. Visto che la Commissione è orientata per il mantenimento del n. 2 dell'articolo 1 del disegno di legge in discussione, non faccio opposizione.

Per quanto riguarda la sua formulazione, non ho difficoltà ad accettare quella proposta dal senatore Tomassini che rispecchia abbastanza fedelmente le finalità che il legislatore si propone.

Comunque, signor Presidente, ci sarebbe un'altra soluzione: fare di questo numero 2 un tutt'uno con il numero 3, dicendo: « sovrintende... ».

FOLLIERI. Forse il collega relatore intende riferirsi al numero 1...

LUGNANO. Da parte mia non faccio opposizione.

PRESIDENTE. Ricapitolando, l'emendamento del senatore Tomassini è il seguente:

« 2) attua tutte le misure ed i provvedimenti necessari per la rieducazione dei condannati e dei sottoposti a misure di sicurezza ».

FOLLIERI. Toglierei la parola: « misure ».

AMADEI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Si potrebbe dire: « predisporre i provvedimenti ».

TOMASSINI. I suggerimenti a fini rieducativi — con lo sviluppo scientifico cui stiamo assistendo — debbono venire dal Ministero; altrimenti verranno anche da altre parti.

PRESIDENTE. Comunque non vedo contraddizione tra il caso della legge che venga presentata e varata e il fatto che il Ministero predisponga.

TOMASSINI. Signor Presidente, c'è una differenza tra « predisporre » e « attua » ed è una differenza notevole!

FINIZZI. Una dizione vale l'altra. Comune se l'emendamento proposto dal collega Tomassini venisse integrato con l'altra dizione che riguarda anche l'istruzione, io ritirerei il mio emendamento. Cioè io direi: « attua i provvedimenti necessari per la rieducazione e l'istruzione dei condannati ». Questo perchè l'educazione è un campo molto vasto e preciso allo stesso tempo.

PRESIDENTE. Apprezzo la sua preoccupazione e la sua ansia, ma è chiaro che l'espressione « educazione » è comprensiva anche dell'istruzione.

FINIZZI. Ma allora diciamo « riabilitazione » che è espressione ancor più ampia e comprensiva!

AMADEI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ritengo che, accogliendo i suggerimenti che sono venuti da più parti, potrebbe essere accolta una dizione del genere di quella che ora propongo: « 2) predisporre e attua i provvedimenti relativi al trattamento rieducativo dei condannati e dei sottoposti a misure di sicurezza ».

PRESIDENTE. Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento testè presentato dal Governo.

(È approvato).

Metto ai voti il punto 3).

(È approvato).

Al punto 4) il senatore Filetti ha presentato il seguente emendamento: sostituire le parole: « esercita ogni altra attribuzione ad essa devoluta dalla legge », con le altre: « esercita ogni altra attribuzione inerente all'esecuzione delle pene e delle misure di si-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)21<sup>a</sup> SEDUTA (28 maggio 1969)

curezza e all'assistenza e rieducazione dei dimessi dagli istituti di prevenzione ».

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma è già detto al punto 3)!

F I L E T T I . Ma allora quali sono questi altri attributi? A che cosa ci si riferisce?

T O M A S S I N I . Sono quelli che verranno attribuiti dalla futura legge!

P R E S I D E N T E . Mi pare che l'espressione del testo legislativo non sia così vaga come dice lei, senatore Filetti.

F O L L I E R I . A prescindere da ogni altra considerazione, faccio presente che, avendo noi parlato di Ministero e non più di Amministrazione, almeno dovremmo dire « ad esso » e non « ad essa ».

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ma il soggetto è sempre quello, non cambia! È chiaro che ci si riferisce all'Amministrazione della giustizia!

F O L L I E R I . Ma manca il soggetto!

F I L E T T I . Ma almeno vogliamo rispettare le concordanze? È l'espressione « ad essa » che io discuto!

Z U C C A L A ' . Ma rimandiamo queste cose al coordinamento!

F I L E T T I . Se il soggetto è il Ministero di grazia e giustizia non possiamo non essere precisi, perchè di attribuzioni al Ministero di grazia e giustizia ne sono affida-

te una miriade! Quindi non possiamo, anche per ragioni formali di lingua, eprimerci in questa maniera.

A M A D E I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ma insomma tutto quello che la legge attribuisce al Ministero, viene da questo riversato ai dipendenti istituti di pena, nell'ambito di questo tipo di amministrazione.

T O M A S S I N I . A mio giudizio questo punto 4) è inutile e superfluo, perchè se una legge futura attribuisce al Ministero un determinato potere, è ovvio che il Ministro lo eserciterà: ma perchè dobbiamo dirlo a questo punto?

F E N O A L T E A . Non riguarda la legge futura, ma quella passata e dovrei avere la certezza che in tutto il *corpus* di leggi italiane non ci sia niente che aggiunga altro a queste tre cose che troviamo nel punto in esame. Poichè questa certezza non l'ho, tanto vale lasciare il testo come è.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il punto 4) con la soppressione delle parole: « ad esso ».

(È approvato).

Metto ai voti l'intero articolo 1, quale risulta con gli emendamenti testè approvati.

(È approvato).

Data l'ora tarda, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 13.*