

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4172

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di grazia e giustizia

(DILIBERTO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 1999

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia
di tutela dei diritti dei detenuti e degli internati

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge apporta modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario aventi, quale comun denominatore, l'obiettivo del rafforzamento della tutela dei diritti dei detenuti e degli internati in confronto a provvedimenti dell'autorità giudiziaria o amministrativa, suscettivi in vario modo di pregiudicarli: e ciò in una prospettiva di adeguamento della normativa vigente a puntuali ed urgenti istanze di revisione scaturenti dai *decisa* di organi giurisdizionali del più alto livello, in ambito europeo e nazionale, da cui emerge l'energica riaffermazione del principio per cui la restrizione della libertà personale, pur comportando una inevitabile compressione delle posizioni giuridiche soggettive di chi vi è sottoposto, in connessione alle finalità sue proprie, non annichilisce tuttavia le posizioni giuridiche stesse, rendendo così necessaria la previsione di adeguati strumenti di salvaguardia avverso gli atti limitativi *ultra modum*.

Gli interventi attengono, da un lato, ed in modo specifico, all'istituto del visto di controllo sulla corrispondenza, quale misura direttamente e ontologicamente incidente sul diritto di libertà e segretezza solennemente sancito dall'articolo 15 della Carta costituzionale e dall'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; dall'altro, ed in termini generali, alla protezione dei diritti delle persone ristrette, non altrimenti presidiati, in confronto alla indeterminata gamma degli atti dell'amministrazione penitenziaria idonei a menomarli.

Riguardo al primo intervento, vale ricordare come la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia riconosciuto che la vigente disciplina italiana del visto di controllo sulla corrispondenza, delineata dall'articolo 18, settimo, ottavo e nono comma, della citata legge n. 354 del 1975, viola, sotto due con-

correnti profili, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Da un lato, infatti, rimanendo totalmente silenti circa le finalità ed i limiti temporali della misura, le citate disposizioni nazionali accordano alle autorità competenti eccessivi margini di discrezionalità, in contrasto con l'articolo 8, paragrafo 2, della citata Convenzione, che consente l'ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio del diritto alla corrispondenza solo nei casi previsti dalla legge e nei limiti in cui essa sia resa necessaria da particolari esigenze di sicurezza o difesa. Dall'altro lato, ed in pari tempo, non si contempla alcun mezzo ulteriore di tutela giurisdizionale contro il provvedimento del giudice che dispone il visto, donde il contrasto con l'articolo 13 della Convenzione, in forza del quale ogni persona i cui diritti e le cui libertà, riconosciute dalla Convenzione stessa, risultino violati, deve poter fruire di un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 novembre 1996, Diana c. Italia; sentenza 15 novembre 1996, Domenichini c. Italia).

Forma inoltre oggetto di censura la circostanza che il controllo possa estendersi anche alla corrispondenza indirizzata agli organi di tutela di Strasburgo: profilo per il quale la disciplina nazionale si pone in più che sospetta frizione con l'accordo europeo concernente le persone che partecipano alle procedure davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, fatto a Strasburgo il 5 marzo 1996 e ratificato ai sensi della legge 2 ottobre 1997, n. 348, il quale accordo, nel sancire il principio di libertà di corrispondenza con la Corte (articolo 3, paragrafo 1), stabilisce, con particolare riguardo alle persone detenute, che tale corrispondenza deve essere loro trasmessa e consegnata senza ritardo eccessivo, senza alterazioni e senza ingerenza dell'autorità (articolo 3, paragrafi

2, lettera *a*, e 3) (al riguardo, invero, la Corte europea ha già da tempo enunciato – con riferimento all’omologa disposizione figurante nell’Accordo europeo di Londra del 6 maggio 1969, concernente le persone che partecipano a procedimenti davanti alla Commissione e alla Corte europea dei diritti dell’uomo – il divieto per le autorità penitenziarie di aprire la corrispondenza fra i detenuti ed i predetti organi di tutela. Confronta Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 25 marzo 1992, Campbell c. Regno Unito).

Onde elidere siffatti profili di frizione, l’articolo 1 del disegno di legge ridisegna dunque *ab imis* la fisionomia dell’istituto. Esigenze di migliore fruibilità del prodotto normativo hanno suggerito di introdurre con l’articolo 18-ter – articolo 1, comma 2, del disegno di legge – la nuova ed articolata disciplina delle finalità, dei limiti oggettivi e temporali e della competenza all’adozione dei provvedimenti che comprimono il diritto alla libertà e segretezza della corrispondenza, nonché dei relativi mezzi di impugnazione, lasciando all’originario articolo 18 della legge n. 354 del 1975 il solo compito preliminare di enunciare – specificandone le condizioni di esercizio – il diritto delle persone *in vinculis* alla corrispondenza medesima (oltre che ai colloqui ed all’informazione).

Riguardo all’istituto che al presente più preme, si è ritenuto di dover dettare una disciplina «garantistica» omogenea che abbraccia non soltanto il visto di controllo sulla corrispondenza, ma anche il provvedimento con il quale siano disposte limitazioni nella corrispondenza o nella ricezione della stampa (già separatamente previsto dal secondo periodo dell’ultimo comma del vigente articolo 18 della legge n. 354 del 1975. A tali misure è parso inoltre opportuno affiancare quella – non contemplata dalla norma in vigore – consistente nel controllo del mero contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima: e ciò in considerazione del fatto che, in determinati casi concreti, tale

misura – di per sé meno «invasiva» del diritto alla corrispondenza rispetto alle altre due – può risultare comunque idonea al raggiungimento degli obiettivi perseguiti (si pensi, ad esempio, all’ipotesi in cui l’esigenza del controllo si colleghi al timore che il plico possa occultare sostanze stupefacenti o venefiche).

Ciò premesso, è stato anzitutto riempito l’attuale «vuoto dei fini» e dei «tempi», stabilendo che le misure in parola possano essere disposte esclusivamente «per esigenze investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell’istituto», e per un periodo non superiore a sei mesi, peraltro prorogabile (anche più volte) alla scadenza (comma 1 del nuovo articolo 18-ter della legge n. 354 del 1975, introdotto dall’articolo 1, comma 2, del presente disegno di legge).

Alle limitazioni ed ai controlli vengono in ogni caso sottratti le istanze ed i reclami indicati nell’articolo 35 della legge n. 354 del 1975 in rapporto ai quali risulta istituzionalmente carente la *ratio* della misura, attesa la particolare connotazione delle autorità destinatarie: autorità fra le quali l’articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall’articolo 2 del presente disegno di legge, provvede d’altro canto ad includere anche la Corte europea dei diritti dell’uomo.

Sotto il profilo procedimentale, si stabilisce poi – surrogando i riferimenti ad organi e fasi processuali tipici del vecchio processo penale, contenuti nella normativa in vigore – che le misure siano adottate, su richiesta del pubblico ministero o su proposta del direttore (secondo le rispettive competenze istituzionali, in corrispondenza alla concreta caratterizzazione teleologica del provvedimento):

a) dal magistrato di sorveglianza, allorché si tratti di condannati o internati, ovvero di imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado;

b) dal giudice competente a provvedere sull’applicazione e sulla revoca delle mi-

sure cautelari a norma dell'articolo 279 del codice di procedura penale, quando si tratti di imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (la disposizione si estende ovviamente anche alle persone sottoposte alle indagini in virtù della generale previsione dell'articolo 61, comma 2, del medesimo codice).

Con riguardo a questa seconda ipotesi, onde evitare interventi oggettivamente «sovradimensionati», si prevede peraltro - sulla falsariga della normativa vigente - che nei casi in cui la competenza *ex* articolo 279 del codice di procedura penale appartenga ad un organo collegiale (tribunale o corte di assise), il provvedimento venga comunque emesso da un giudice singolo (presidente del tribunale o della corte) (comma 3 dell'articolo 18-ter della citata legge n. 354 del 1975, di cui all'articolo 1, comma 2, del presente disegno di legge).

Sempre sulla scia delle disposizioni in vigore, si stabilisce, inoltre, che il giudice possa delegare il controllo al direttore o a persona da lui designata. Si prevede, altresì, che nel caso in cui venga disposto il controllo sul solo contenuto delle buste, l'apertura di queste ultime debba avvenire alla presenza del detenuto o dell'internato, sì da garantire l'effettiva riservatezza del messaggio scritto.

La fruibilità di un mezzo di ricorso effettivo avverso le decisioni assunte *in subiecta materia* viene assicurata prevedendo che i provvedimenti siano soggetti a reclamo secondo il procedimento delineato dall'articolo 14-ter della legge n. 354 del 1975 in tema di regime di sorveglianza particolare: procedimento che si svolge in camera di consiglio e che consente il contraddittorio, sia attraverso l'obbligatoria partecipazione del difensore e del pubblico ministero, sia per il tramite della facoltà dell'interessato e dell'amministrazione penitenziaria di presentare memorie, sfociando in una decisione a propria volta impugnabile con ricorso per cassazione (articolo 71-ter della legge n. 354 del 1975).

Il reclamo si propone al tribunale di sorveglianza, se diretto contro un provvedimento del magistrato di sorveglianza; negli altri casi, al tribunale nel cui circondario ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento (comma 6 del nuovo articolo 18-ter della legge n. 354 del 1975, come introdotto dall'articolo 1, comma 2, del presente disegno di legge). L'esigenza di non incrementare ulteriormente i già gravosi carichi di lavoro del cosiddetto tribunale della libertà ha indotto difatti a scartare la soluzione di devolvere il reclamo al giudice competente in materia di riesame delle ordinanze che dispongono misure coercitive, *ex* articolo 309, comma 7, del codice di procedura penale. Si esclude comunque espressamente che il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato possa far parte del collegio.

Il secondo intervento - quello in tema di garanzia generale dei diritti dei detenuti e degli internati - è reso necessario ed improrogabile dalla sentenza della Corte costituzionale 8-11 febbraio 1999, n. 26, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di qualsiasi specie - tanto, cioè, se aventi fondamento costituzionale, quanto se privi di siffatta connotazione - di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. La premessa è che tale restrizione, «secondo la Costituzione vigente, non comporta ... affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione», autorità che pur si trova a poter incidere sulle posizioni soggettive della persona ristretta, non soltanto nell'esercizio del potere di disporre, in presenza di particolari presupposti di legge, misure speciali che modificano le modalità concrete del «trattamento» di ciascun detenuto, ma anche per effetto di determinazioni amministrative prese nell'ambito della gestione ordinaria della vita del carcere. Ciò nondimeno, non si riscontra nell'at-

tuale sistema un mezzo adeguato di protezione dell'interessato in confronto a siffatte determinazioni, tale non potendo essere considerato - secondo la Corte - il reclamo previsto dall'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, in quanto privo dei requisiti minimi per poter offrire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale (formalità processuali e contraddittorio, forza giuridica cogente e stabilità della decisione, possibilità di ulteriori reclami e soprattutto del ricorso per cassazione).

Stante, peraltro, la varietà dei rimedi giurisdizionali contemplati dall'ordinamento penitenziario a tutela di singole e specifiche posizioni soggettive dei detenuti e degli internati, nessuno dei quali assurge a strumento di tutela di ordine generale, la Corte non ha ritenuto di poter individuare essa stessa, attraverso una pronuncia «additiva», lo schema procedimentale idoneo a colmare il riscontrato difetto di garanzia, determinando, così, con la declaratoria di incostituzionalità, una «lacuna» normativa cui il legislatore è stato espressamente chiamato a porre rimedio.

A ciò provvede l'articolo 3 del disegno di legge, identificando il mezzo di tutela contro gli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti del soggetto *in vinculis* nel reclamo al magistrato di sorveglianza già previsto dall'articolo 69, sesto comma, della legge n. 354 del 1975 in materia di lavoro e disciplinare: rimedio che appare invero adeguato all'oggetto della tutela stessa - rappresentato da posizioni giuridiche soggettive non definite e che non fruiscono, in base alle norme di ordinamento penitenziario, di altro specifico strumento di salvaguardia - assicurando una procedura «snella» avanti ad un giudice monocratico, ma al tempo stesso assistita, per effetto del richiamo al già citato articolo 14-ter della legge n. 354 del 1975, dal complesso di garanzie indicate dalla Corte costituzionale.

La circostanza che la tutela investa, come sottolineato dalla Corte, anche determina-

zioni amministrative prese «nell'ambito della gestione ordinaria della vita del carcere», che non incidono, se non del tutto indirettamente, sulle modalità esecutive del provvedimento custodiale, ha indotto d'altro canto a non prevedere un regime differenziato - in punto di competenza - fra condannati ed imputati, in particolare escludendo il coinvolgimento nella decisione sui reclami di questi ultimi del giudice che procede.

Nello stesso ordine di idee, si è ritenuto di non dover prevedere una impugnazione «di merito» della decisione del magistrato di sorveglianza davanti al tribunale di sorveglianza: l'esigenza di evitare la creazione di meccanismi sproporzionati per eccesso rispetto alla oggettiva rilevanza degli interessi in giuoco (come tali, troppo costosi sul piano del dispiegamento di energie processuali) è apparsa difatti poizore rispetto alla contrapposta considerazione dell'utilità della presenza di un «filtro» intermedio rispetto al ricorso per cassazione, al fine di evitare l'aggravio dei carichi di lavoro della Corte di cassazione e la sottoposizione alla stessa di questioni che scivolano sul merito della contesa.

Da ultimo, e sotto diverso profilo, merita di essere evidenziato come la formula adottata al fine di identificare le posizioni giuridiche soggettive oggetto di tutela - «diritti la cui limitazione non sia necessaria per ragioni di sicurezza, ordine e disciplina dell'istituto» - tenga conto, oltre che delle indicazioni della Corte costituzionale circa l'area di protezione (che non può comunque non risentire del particolare *status* dei soggetti protetti), anche della concorrente esigenza di evitare che l'impugnativa di atti dell'amministrazione penitenziaria possa surrettiziamente trasformarsi in uno strumento di trasferimento del «governo ordinario» del carcere dall'autorità penitenziaria alla magistratura di sorveglianza, con sovrapposizione dei rispettivi ruoli.

Il presente disegno di legge non comporta oneri aggiuntivi a carico dell'erario.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Limitazioni e controlli
della corrispondenza dei detenuti
e degli internati)*

1. I commi settimo, ottavo e nono dell'articolo 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono sostituiti dal seguente:

«Salvo quanto previsto dall'articolo 18-*bis*, per gli imputati i permessi di colloquio fino alla pronuncia della sentenza di primo grado e le autorizzazioni alla corrispondenza telefonica sono di competenza del giudice indicato nell'articolo 18-*ter*, comma 3, lettera *b*). Dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, i permessi di colloquio sono di competenza del direttore dell'istituto».

2. Dopo l'articolo 18-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

«Art. 18-*ter*. *(Limitazioni e controlli della corrispondenza)*. - 1. Per esigenze investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto, possono essere disposte, nei confronti dei singoli detenuti o internati, per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile alla scadenza:

a) limitazioni nella corrispondenza e nella ricezione della stampa;

b) la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo;

c) il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima.

2. Dalle limitazioni e dai controlli di cui al comma 1 sono comunque esclusi

le istanze e i reclami scritti indicati nell'articolo 35.

3. I provvedimenti previsti dal comma 1 sono adottati con decreto motivato, su richiesta del pubblico ministero o su proposta del direttore:

a) nei confronti dei condannati e degli internati, nonché nei confronti degli imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, dal magistrato di sorveglianza;

b) nei confronti degli imputati, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dal giudice indicato nell'articolo 279 del codice di procedura penale; se procede un giudice collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente del tribunale o della corte di assise.

4. Nel disporre la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo o il controllo del contenuto delle buste, l'autorità giudiziaria, se non ritiene di provvedervi direttamente, può delegare il controllo al direttore o ad un appartenente all'amministrazione penitenziaria da questi designato.

5. Nel caso previsto dalla lettera c) del comma 1, l'apertura delle buste che racchiudono la corrispondenza avviene alla presenza del detenuto o dell'internato.

6. Contro i provvedimenti previsti dal comma 1 può essere proposto reclamo, secondo la procedura prevista dall'articolo 14-ter, al tribunale di sorveglianza, se il provvedimento è emesso dal magistrato di sorveglianza, negli altri casi, al tribunale nel cui circondario ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento. Del collegio non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento».

Art. 2.

(Diritto di reclamo dei detenuti e degli internati)

1. L'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

«Art. 35. *(Diritto di reclamo)*. - 1. I detenuti e gli internati possono rivolgere

istanze o reclami, orali e scritti, anche in busta chiusa:

a) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria e al Ministro di grazia e giustizia;

b) al magistrato di sorveglianza;

c) alla Corte europea dei diritti dell'uomo;

d) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;

e) al presidente della Giunta regionale;

f) al Capo dello Stato».

Art. 3.

(Tutela giurisdizionale contro gli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti)

1. Il comma 6 dell'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'articolo 21 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è sostituito dal seguente:

«6. Decide, con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'articolo 14-ter, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:

a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali;

b) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa;

c) gli atti dell'amministrazione penitenziaria, non altrimenti impugnabili in base alla presente legge, lesivi di diritti la cui limitazione non sia necessaria per ragioni di sicurezza, ordine e disciplina dell'istituto».