

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(DARIDA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 GENNAIO 1982

Istituzione del permesso premio per i detenuti, introduzione di sanzioni disciplinari aggravate e modifiche dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354

ONOREVOLI SENATORI. — L'ormai notevole esperienza relativa all'attuazione della riforma penitenziaria ha fatto emergere una complessa problematica che appare opportuno ed indilazionabile affrontare con alcuni ritocchi dell'ordinamento penitenziario, profondamente innovativo del passato sistema e perfettamente aderente ai principi internazionali, ma non sempre compiutamente bastevole a fornire strumenti idonei per la piena realizzazione del trattamento differenziato, a fronte del mutamento qualitativo e quantitativo della popolazione detenuta.

In particolare appare urgente apprestare strumenti normativi che agevolino l'Amministrazione penitenziaria ad offrire in sede di trattamento adeguati incentivi « premiali » per i detenuti, costituenti senza dubbio la grande maggioranza, che accettano serenamente l'espiazione della pena, nonchè ad adottare adeguate misure di sicurezza nei confronti dei detenuti che non intendono accettare le comuni regole di vita all'interno degli istituti o che commettono gravi reati durante l'espiazione della pena, fenomeno purtroppo oggi dilagante e da prevenire e reprimere con la massima fermezza.

Nel primo senso si muove la modifica innovativa proposta in tema di introduzione

di permessi premio, nel secondo deve inquadrarsi la proposta di introduzione di sanzioni disciplinari aggravate connesse alla commissione di reati in istituto in danno della vita o dell'incolumità personale e di modifica dell'articolo 90 della legge penitenziaria.

Con riferimento all'istituto del permesso, può affermarsi che l'esperienza dell'applicazione di questo istituto, protrattasi ormai per oltre sei anni sotto la normativa dettata dall'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), modificato dalla legge 20 luglio 1977, n. 450, può suggerire una modifica legislativa che introduca una concezione « premiale » del permesso, inserita in un quadro di differenziazione del trattamento, già cardine fondamentale della riforma penitenziaria ed elemento di fondo da accentuare anche al fine di un più facile governo dei detenuti nell'attuale momento caratterizzato da disagi e ritardi nella piena attuazione della riforma penitenziaria nonchè da particolare tensione negli istituti.

Il permesso, che attualmente è istituito svincolato da un giudizio sul comportamento del destinatario e collegato, al mero fine di umanizzazione della pena, ad eventi og-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gettivi ed eccezionali, potrà servire invece, come elemento stesso del trattamento, ad ottenere un migliore comportamento intramurale con correlativa più alta partecipazione all'osservazione scientifica della personalità e al trattamento complessivo. Tale contropinta all'irregolarità disciplinare e alla commissione di reati in istituto si potrà aggiungere, per i detenuti che accettano responsabilmente l'espiazione della pena, alle altre già previste dalla riforma (esempio, l'istituto della liberazione anticipata), allo stesso modo degli aggravamenti della disciplina interna per i detenuti più riottosi, di cui alla seconda parte del presente disegno di legge.

Con riferimento alle possibili formulazioni del motivo per ottenere il permesso, escluse le sfavorevoli circostanze già previste dai primi due commi dell'attuale articolo 30 dell'ordinamento penitenziario, si propone, tramite l'introduzione nell'ordinamento penitenziario di un nuovo articolo 30-bis, l'indicazione di una gamma di ipotesi corrispondenti a quanto dettato nell'articolo 1 del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431), con riferimento ai contenuti del trattamento degli imputati e del trattamento rieducativo dei condannati e degli internati, al fine di coltivare i loro interessi umani, culturali e professionali.

Sarà così compreso il bisogno di soddisfare ogni esigenza di relazioni umane, inclusa la cosiddetta affettività, oggi estremamente attuale, senza escludere ogni altra esigenza relativa al lavoro, allo studio ed agli altri rapporti interpersonali.

Tali elementi restano allo stato esclusi dalla normativa come motivo per la richiesta di un permesso, pur essendo estremamente importanti per la massa dei detenuti: è intuibile quindi quanto utile possa essere, ai fini di un miglioramento generale del livello di disciplina in istituto, la possibilità di godere di un permesso premio per soddisfare le suindicate esigenze.

Nel primo comma è previsto che i permessi premio non possono eccedere la durata complessiva di quarantacinque giorni all'anno.

Più in particolare, con riferimento al testo allegato, può notarsi che nel primo comma del nuovo articolo 30-bis sono state previste distintamente le ipotesi in cui richiedente del permesso sia un condannato da quelle relative agli imputati: per questi ultimi sarà valutata soltanto la regolare condotta mantenuta, non potendo i medesimi essere sottoposti all'osservazione scientifica della personalità o al « trattamento » in senso tecnico.

Il buon comportamento dovrà protrarsi per almeno dodici mesi, periodo ritenuto congruo per una valutazione significativa della personalità del detenuto.

Per i condannati sarà necessaria, per la concessione del permesso, oltre che la regolare condotta, anche un'attiva partecipazione all'osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo.

Nel caso di condannati, ove non fosse avviata in quell'istituto una specifica attività di osservazione e trattamento, sarà sufficiente, ai fini della possibilità di ottenere il permesso, la regolare condotta, poichè il requisito della partecipazione attiva all'osservazione e al trattamento è richiesto soltanto se i medesimi sono stati attuati nei confronti del richiedente.

Sarà così comunque prevista per tutti i detenuti la possibilità di trovarsi nelle condizioni richieste per la concessione del premio, a prescindere da eventuali carenze dell'Amministrazione nell'offrire concrete possibilità di trattamento.

Nel secondo comma, la competenza della concessione dei permessi premio viene attribuita alle medesime autorità giudiziarie che attualmente applicano la vigente normativa.

Il direttore dell'istituto di assegnazione (per evitare la concessione di premi senza un'adeguata conoscenza del soggetto) dovrà esprimere parere sull'elemento della regolare condotta e sugli altri considerati dalla norma, attraverso una valutazione aderente ai precisi criteri previsti nell'articolo 56 dell'ordinamento penitenziario in ordine alla remissione del debito.

Il terzo comma del predetto nuovo articolo 30-bis disciplina le esclusioni dal per-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

messo, invero già implicite nella sua natura premiale. Infatti non si ritiene che questo possa essere concesso ai soggetti che, prevedibilmente, ne faranno cattivo uso, non rientrando in istituto alla scadenza o consumando reati nel corso di esso, nè a quanti hanno già tradito la fiducia in loro riposta, commettendo reati mentre fruivano di altro permesso o licenza o erano ammessi al regime di semilibertà o al lavoro all'esterno o erano in affidamento in prova al servizio sociale.

Il detenuto responsabile di tardivo o mancato rientro in istituto, a norma del quinto comma può essere punito con le sanzioni disciplinari o anche penali previste rispettivamente nel terzo comma dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario; inoltre il terzo comma dell'articolo 30-bis, che si propone, lo esclude per un anno dalla fruizione di altri permessi premio.

Analogamente a quanto avviene per le licenze premio concesse ai condannati ammessi al regime di semilibertà e per tutte le licenze concesse agli internati (articoli 52, secondo comma, e 53, quarto comma, dell'ordinamento penitenziario), il quarto comma prevede che il detenuto, mentre fruitore dei permessi premio, sia sottoposto al regime della libertà vigilata, regime atto a fornire garanzie alla collettività circa il comportamento del soggetto.

Ovviamente i provvedimenti e reclami in materia di permessi premio sono automaticamente disciplinati dall'attuale articolo 30-bis dell'ordinamento penitenziario (che l'articolo 2 del disegno di legge muta in « articolo 30-ter »), mentre il quinto comma estende a tali permessi le disposizioni regolamentari previste dall'articolo 61 del regolamento di esecuzione per i permessi considerati nei primi due commi dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario.

Il fatto che si tratti di una concessione dal chiaro carattere di premio, la prevista esclusione da essa dei soggetti che si presume possano farne cattivo uso, le sanzioni disciplinari e/o penali comminate in caso di trasgressione e la sottoposizione dei fruitori al regime di libertà vigilata rendono sostanzialmente superflua la scorta del be-

neficiario del permesso premio « per tutto o parte del tempo del permesso », possibilità prevista dall'articolo 61, secondo comma, del regolamento di esecuzione, proprio « avuto riguardo alla personalità del soggetto e all'indole del reato di cui è imputato o per il quale è stato condannato », come precisa l'articolo 61 stesso. Tuttavia la scorta sarà talvolta utile, soprattutto a tutela del beneficiario stesso, specie nei casi in cui il soggetto si rechi nel luogo dove è stato consumato il reato attribuitogli, per evidenti motivi di ordine pubblico.

Nella maggior parte dei casi, invece, la scorta dovrebbe rivelarsi superflua, date la regolare condotta e la partecipazione attiva all'osservazione e al trattamento che caratterizzano il beneficiario del permesso premio, assunte quali elementi sostanziali per la stessa concessione del beneficio.

Sono esclusi dal godimento del nuovo istituto i condannati ammessi al regime della semilibertà, che già possono usufruire, allo stato della vigente legislazione, delle licenze premio regolate dall'articolo 52 dell'ordinamento penitenziario, di durata non superiore a giorni quarantacinque all'anno.

Con l'articolo 3 dell'allegato disegno di legge (e di conseguente modifica, con decreto presidenziale, del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario), vengono introdotte sanzioni disciplinari aggravate deliberate dal consiglio di disciplina in particolare composizione e reclamabili dinanzi alla sezione di sorveglianza per soli motivi di legittimità; con apposita norma, inoltre, si stabilisce che ogni procedimento disciplinare non deve essere sospeso per l'inizio dell'azione penale nei confronti del detenuto per lo stesso fatto.

Passando all'esame dello schema proposto, si sottolinea che la dizione del primo comma dell'articolo 40-bis corrisponde a quella contenuta nel numero 22) dell'articolo 72 del regolamento di esecuzione, che indica nel reato commesso in danno di compagni, operatori penitenziari o visitatori un fatto censurabile anche in sede disciplinare.

Nello stesso articolo si specifica che ove il reato sia costituito da attentato alla vita o all'incolumità individuale, si procede all'applicazione di sanzioni disciplinari aggra-

vate, consistenti nell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta e nell'esclusione dalle attività in comune, nel divieto di atti di disposizione del peculio e nella sospensione dei colloqui e della corrispondenza, salvo che con il difensore, per un periodo non superiore ad un anno. Non è stato indicato un termine minimo per permettere la massima gradualità di applicazione della sanzione aggravata in relazione alla gravità dei fatti commessi.

La responsabilità del detenuto o dell'internato potrà essere collegata ai più diversi comportamenti (« comunque attenti... »), con ciò consentendo la punizione disciplinare non soltanto degli autori materiali del reato ma anche di chi gli abbia in qualche modo contribuito; con evidenza potranno palesarsi nel concreto difficoltà in tema di prova, che peraltro non saranno — per la tipicità del procedimento — analoghe a quelle riscontrabili in sede penale, difficoltà che tuttavia non renderanno difficile l'applicazione della normativa nei casi flagranti che costituiscono il maggior numero degli episodi di questo genere.

La proposta integrazione del consiglio di disciplina permetterà da un lato, attraverso la presenza dell'ispettore distrettuale, che presiede il consiglio stesso, di garantire maggiormente, con l'intervento di un autorevole rappresentante dell'Amministrazione estremo all'istituto, la serenità del giudizio e dall'altro, con l'intervento del comandante degli agenti di custodia, di contribuire alla retta ricostruzione dei fatti con l'intervento del rappresentante degli operatori più vicini alla vita quotidiana dei ristretti.

Il reclamo alla sezione di sorveglianza, che decide con le forme del « procedimento di sorveglianza », con l'intervento del procuratore generale e della difesa dell'interessato, garantirà il controllo giurisdizionale sull'operato della pubblica amministrazione, anche se appare opportuno limitare tale sindacato alla materia di legittimità per evitare che si instauri sul fatto-reato un procedimento in sede giudiziaria diverso e anticipatore della definitiva pronuncia penale.

È stabilito un termine di ventiquattro ore per la proposizione del reclamo in armonia con la norma contenuta nell'articolo 30-*bis*

dell'ordinamento penitenziario in materia di reclamo alla sezione di sorveglianza.

Nell'articolo 40-*ter* si propone di statuire, in via generale, che i procedimenti disciplinari non si sospendono in seguito all'inizio dell'azione penale; l'affermazione di tale principio, del resto compatibile con quanto indicato nell'articolo 3 del codice di procedura penale, secondo comma (« quando la legge non dispone altrimenti »), appare allo stato necessaria per evitare inopportune abdicazioni nel più pronto e fermo esercizio del potere disciplinare della pubblica amministrazione.

Con apposito decreto presidenziale si dovrà provvedere, oltre alla naturale e conseguente abrogazione dell'articolo 74 del regolamento di esecuzione, che disponeva la sospensione del procedimento disciplinare per l'inizio dell'azione penale, a regolare le attività preliminari del direttore, la convocazione del consiglio di disciplina nella nuova composizione, le forme del procedimento per le sanzioni disciplinari aggravate.

Con riferimento all'ultima parte del presente disegno di legge, tendente ad apprestare la possibilità di applicare un diverso regime di disciplina per i detenuti più riotosi alle basilari regole della vita in comune, è da rilevare che l'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, prevede, nell'attuale formulazione, che il Ministro possa sospendere, per un periodo di tempo determinato, l'applicazione di regole e di istituti che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. Tale sospensione è riferita agli « stabilimenti penitenziari » e, quindi, solo indirettamente ai soggetti che vengono, nel periodo di tempo determinato, a trovarsi detenuti o internati.

L'esperienza maturata nei primi sei anni di applicazione della legge ha fornito prove sempre più clamorose dell'insufficienza di tale norma a fronteggiare l'estrema pericolosità di determinati soggetti, specie in occasione dei loro trasferimenti, anche temporanei, in istituti diversi da quello al quale sono stabilmente assegnati e nel quale può vigere un regime di trattamento ridotto a norma del citato articolo 90.

Non è praticamente possibile evitare i trasferimenti dei detenuti (e nemmeno di

quelli già condannati all'ergastolo), soprattutto perchè la generalità di essi è sottoposta a procedimenti penali nelle varie sedi in cui ha vissuto e ragioni di ordine costituzionale impediscono l'emanazione di norme dirette a limitare le traduzioni ai fini di giustizia.

È noto, d'altronde, che un limitato numero di soggetti, ordinariamente già colpiti da condanne pesantissime, tende a strumentalizzare le disposizioni legislative in materia di ordinamento penitenziario per compiere azioni gravemente criminose contro compagni di detenzione e contro altre persone che vengano a trovarsi, a qualsiasi titolo, a contatto con loro. Di fronte a casi di particolare ferocia, quali quelli che nell'immediato passato hanno giustamente turbato la pubblica opinione, non è possibile pensare che anche detenuti come quelli che hanno già manifestato esplicitamente l'intenzione di compiere ulteriori assassinii continuino a fruire di determinate regole penitenziarie, come quelle che disciplinano le attività in comune.

Pertanto, onde ridurre il grado di pericolosità di determinati soggetti e creare uno strumento che possa anche esercitare una efficacia intimidatoria generale, si propone la modifica dell'articolo 90 del vigente ordinamento penitenziario, nel senso di riferire le misure restrittive, oltre che agli stabilimenti penitenziari o a sezioni di essi, anche a singoli detenuti o internati. La modifica proposta, oltre a risolvere problemi specifici, consentirebbe anche di migliorare complessivamente il clima penitenziario perchè, isolando i soggetti concretamente pericolosi, si consentirebbe agli altri una più sicura socialità.

Nel primo comma del nuovo testo dell'articolo 90, modificato con l'articolo 4 dell'allegato disegno di legge, si estende l'applicabilità della sospensione di regole di trattamento e di istituto previste dall'ordinamento penitenziario anche alle sezioni degli stabilimenti, oltre che a questi ultimi nel loro complesso, consentendo così una maggiore flessibilità d'intervento nei casi in cui le esigenze di ordine e di sicurezza vanno limitate a settori ben determinati degli istituti, con il risultato di non colpire con

restrizioni della disciplina quella parte della popolazione detenuta rimasta estranea alle cause del provvedimento.

Nel secondo comma dell'articolo è previsto che il regime differenziato vigente nell'istituto cui il detenuto o internato è assegnato si applichi a quest'ultimo anche in caso di trasferimento provvisorio, per i motivi indicati dall'articolo 42 dell'ordinamento penitenziario, in altro istituto o luogo esterno di cura.

L'opportunità della prevista innovazione appare evidente ove si pensi che, allo stato, un detenuto assegnato ad un istituto al quale è applicato l'articolo 90 è sottoposto al visto di controllo della corrispondenza ma, se viene trasferito provvisoriamente, ad esempio per motivi di giustizia, tale controllo non può esplicarsi per il periodo in cui il detenuto è fuori dall'istituto di assegnazione, con evidenti conseguenze.

Nel terzo comma, infine, si prevede la possibilità di sospendere particolari istituti dell'ordinamento, nei precisi limiti di cui al primo comma, per i detenuti o internati che abbiano, reiteratamente, commesso reati contro l'incolumità delle persone all'interno degli istituti, e che conseguentemente siano stati più volte colpiti da sanzioni disciplinari aggravate, nonchè nei confronti dei ristretti che, pur non esponendosi in prima persona nel commettere tali delitti, mantengono un comportamento improntato alle ben note regole della mafia o della camorra, intessendo legami e rapporti con gli altri compagni, e coartando la loro volontà. Tali detenuti commettono in tal modo gravi sovrappaffazioni e offrono un elevatissimo contributo alla creazione e al mantenimento dello stato di disordine e di tensione nelle carceri italiane.

Nei due casi indicati l'applicazione dell'articolo 90 potrà costituire un'efficace misura di prevenzione, affidata al prudente apprezzamento del Ministro, responsabile politicamente dei suoi atti di fronte al Parlamento, per infrenare il dilagare dei delitti nei penitenziari della Repubblica e così contribuire ad assicurare ai detenuti quello che deve considerarsi il primo e irrinunciabile dei diritti, quello alla vita e all'incolumità personale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Dopo l'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« Art. 30-bis. - (*Permessi premio*). — Gli imputati che abbiano tenuto regolare condotta per almeno dodici mesi ed i condannati che, oltre a tenere regolare condotta, abbiano partecipato attivamente all'osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo attuati nei loro confronti possono usufruire di permessi premio di durata non superiore nel complesso a giorni quarantacinque all'anno, al fine di coltivare i loro interessi umani, culturali e professionali.

I permessi premio sono concessi dalle medesime autorità giudiziarie competenti ai sensi del primo comma dell'articolo 30, sentito il parere espresso dal direttore dell'istituto penitenziario in base ai criteri previsti nel secondo comma dell'articolo 56.

I permessi premio sono esclusi per il detenuto che, in relazione alla sua personalità, al reato attribuitogli ed alla condotta da lui tenuta nell'istituto, possa far presumere che non rientri nell'istituto stesso allo scadere del permesso o che commetta un reato nel corso del medesimo. Sono parimenti esclusi per il detenuto che abbia commesso un reato mentre era in permesso o era ammesso al regime di semilibertà o al lavoro all'esterno o era in affidamento in prova al servizio sociale nonchè per chi, nell'ultimo anno, sia incorso in uno dei provvedimenti previsti nell'articolo 30, terzo comma.

Durante il permesso premio il detenuto è sottoposto al regime della libertà vigilata.

Ai permessi premio si applicano le disposizioni dell'articolo 30, terzo comma, nonchè le disposizioni del regolamento di esecuzione concernenti i permessi preveduti nel primo e secondo comma dell'articolo 30 medesimo.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai condannati ammessi al regime di semilibertà ».

Art. 2.

L'articolo 30-*bis*, inserito nella legge 26 luglio 1975, n. 354, dall'articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 450, assume il numero 30-*ter*.

Art. 3.

Dopo l'articolo 40 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche, sono inseriti i seguenti:

« Art. 40-*bis*. - (*Sanzioni disciplinari aggravate*). — Salve le sanzioni previste dalla legge penale, al detenuto o all'internato che comunque attenti alla vita o all'incolumità individuale o alla libertà individuale di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori, le misure previste dai numeri 4) e 5) dell'articolo 39 si applicano congiuntamente e per un periodo non superiore ad un anno.

Durante tale periodo è vietato ogni atto di disposizione del peculio e sono sospesi i colloqui e la corrispondenza epistolare e telefonica, salvo che con il difensore.

Le sanzioni che precedono sono deliberate non oltre le quarantotto ore dal fatto dal consiglio di disciplina integrato dall'ispettore distrettuale, che lo presiede, e dal comandante del personale di custodia dell'istituto.

Avverso la deliberazione del consiglio di disciplina è dato reclamo entro ventiquattro ore dalla comunicazione alla sezione di sorveglianza, la quale decide, nelle forme previste nel titolo II, capo II-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche, sull'osservanza delle norme riguardanti la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa ».

« Art. 40-*ter*. - (*Provvedimento disciplinare e procedimento penale*). — Il giudizio disciplinare non è sospeso dall'inizio dell'azione penale ».

Art. 4.

Il testo dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza, il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari o in sezioni di essi, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La sospensione di cui al comma precedente si applica nei confronti dei detenuti o internati assegnati a tali stabilimenti o sezioni anche in caso di trasferimento dei predetti per motivi di giustizia, di salute, di studio o familiari in altro istituto o in luogo esterno di cure.

La sospensione di cui al primo comma può altresì essere adottata nei confronti di singoli detenuti o internati che abbiano reiteratamente subito sanzioni disciplinari aggravate o mantengano un comportamento tendente ad acquisire una posizione di preminenza sugli altri detenuti o internati tale da porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Il provvedimento è comunicato entro ventiquattro ore al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed all'interessato ».