

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1691-A)

## RELAZIONE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE COCO)

Comunicata alla Presidenza il 16 luglio 1982

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 GENNAIO 1982

ONOREVOLI SENATORI. — La situazione delle carceri in Italia è attualmente caratterizzata da un complesso di componenti eterogenee e perciò non può essere nè adeguatamente analizzata nè opportunamente corretta con reazioni semplicistiche.

Durante il dibattito in Commissione è stata comune l'opinione che la filosofia politica e le concrete scelte normative delle precedenti leggi di riforma — soprattutto quella n. 354 del 1975 — da una parte, rispondendo al messaggio costituzionale dell'articolo 27, abbiano attribuito finalmente alla pena l'inequivoca finalità pratica del recupero sociale dei detenuti e, dall'altra, permettano — collegando ai comportamenti conformi a tale finalità rilevanti effetti favorevoli (e subito praticamente apprezzati dai beneficiari) — di realizzare un governo delle carceri tendenzialmente umanitario con la partecipazione attiva e interessata degli stessi detenuti.

La Commissione si è data carico di valutare tutti gli aspetti negativi della situazione reale, ma ha, sostanzialmente all'unanimità, respinto la soluzione semplicistica e reazionaria di ritornare — rifiutando, per paura degli inevitabili costi negativi, i valori e i significati umanitari delle precedenti riforme — ad una concezione meramente afflittiva della pena e di garantire l'ordine carcerario accentuandone soltanto le strutture repressive.

È vero che oggi in alcune carceri si è esercitato ampiamente il contropotere della violenza, in danno della generalità dei detenuti, soprattutto di quelli più pacifici e meglio disposti a collaborare per il loro recupero sociale, e si progettano, in concorso con complici esterni, gravissimi delitti. Ma questi fatti sono causati — oltre che da persistenti deficienze strutturali che possono compromettere gravemente il significato e i risultati della riforma, e da altri fatti di gestione amministrativa che esulano dalla competenza legislativa del Parlamento —

da alcuni errori di demagogia e di imprevidenza che hanno condizionato negativamente la normativa della riforma e che perciò debbono essere tempestivamente corretti con opportuni ritocchi legislativi.

\* \* \*

Per comune giudizio — più volte formulato anche dai magistrati di sorveglianza — il contropotere della violenza può dominare in alcune carceri soprattutto perchè:

1) i peggiori criminali, specialmente quando sono stati già condannati all'ergastolo, possono impunemente commettere (e perciò molte volte li hanno commessi con brutale arroganza) altri delitti, senza che possano menomamente operare da contropotere alla loro determinazione criminosa — e ai vantaggi che, in base ai (contro) valori della violenza carceraria, quei criminali concretamente assicurano — le modestissime sanzioni disciplinari previste dalla vigente legislazione;

2) la disposizione dell'articolo 90 della legge n. 354 del 1975 (per cui il Ministro di grazia e giustizia « può sospendere » le regole di trattamento e degli istituti da essa previsti, soltanto in uno o più stabilimenti o in sezioni di essi) anche se, in ipotesi, accademicamente coerente con le filosofie più progredite dell'ordine carcerario, è praticamente inattuabile. Infatti, da una parte, basta una superficiale riflessione per dimostrare che, in caso di trasferimento del detenuto (o dei detenuti) che ha (o che hanno) compromesso l'ordine e la sicurezza, diventa inutile (o, più precisamente, controproducente) il complesso meccanismo di applicazione della sanzione. Ma bisogna, a questa, aggiungere un'altra considerazione, più approfondita, sulla reale dimensione dei rapporti che si creano nelle carceri fra agenti, funzionari e detenuti, specialmente quando il sistema prescrive, oltre alla inevitabile repressione, forme attive di collaborazione.

Ogni detenuto — che è titolare secondo la vigente legislazione di precisi diritti e di situazioni e aspettative soggettive adeguatamente tutelate — collabora attivamente soltanto quando è effettivamente protetto dal contropotere della violenza e si considera soggetto ad un trattamento improntato a giustizia. Se invece, come avviene secondo l'attuale articolo 90, il detenuto deve sopportare personalmente le sanzioni derivanti da comportamento altrui — in particolare di quelli che lo opprimono con la loro violenza — per il danno e l'ingiustizia di tali provvedimenti è portato a sopportare il contropotere della violenza e ad adeguarvisi. Perciò l'articolo 90 è stato poco applicato, secondo una scelta non priva, allo stato, di apprezzabile saggezza, ma che sostanzialmente incrementa — rendendole inattuabili — proprio la forza e la suggestione della violenza;

3) l'articolo 30 della legge n. 354 del 1975 già prevedeva forme di permesso che, complessivamente, avevano consentito ai magistrati di sorveglianza e ai dirigenti carcerari di migliorare il governo delle carceri. Ma alcuni eccessi nella concessione di tali permessi ed altri esiti negativi — anche se statisticamente assai inferiori a quanto talune reazioni interessate o inspaurite abbiano fatto credere — spinsero il Parlamento alla decisione, affrettata ed emozionale, di abolire l'istituto con la legge n. 450 del 1977, in tal modo togliendo anche alla stragrande maggioranza dei magistrati che ne avevano fatto uso equilibrato ed oculato uno strumento efficiente per la realizzazione degli scopi della riforma.

\* \* \*

Per correggere questi errori il disegno di legge propone:

1) per il detenuto o l'internato « che comunque attenti alla vita o all'incolumità individuale o alla libertà individuale di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori », l'applicazione congiunta delle misure previste dai nn. 4 e 5 dell'articolo 39 della legge 26 luglio 1975, n. 354, « per un perio-

do non superiore ad un anno » e comunque rapportato alla gravità del fatto (articolo 3).

Le osservazioni già svolte dimostrano la indispensabilità di una sanzione che operi da contropotere efficace all'esercizio più brutale del potere della violenza.

La Commissione ha ritenuto pure che tale sanzione, mentre, da una parte, sia sufficientemente efficace per lo scopo progettato, dall'altra, non contrasti con il rispetto dell'umanità di ogni trattamento penitenziario, che bisogna ribadire come valore primario e prescrizione immutabile anche nelle situazioni più difficili e difficilmente governabili.

Infatti, la pena consiste sempre e principalmente in una costrizione, violenta per chi la subisce, e quindi, se si vogliono spingere i significati dei valori oltre ogni possibilità di realistica applicazione, sempre — e per se stessa —, contraria al sentimento di umanità. Nel contesto del nostro ordinamento giuridico e secondo gli obblighi internazionali cui esso liberamente si conforma, la disumanità della pena consiste: o nella sua inutilità o eccessività rispetto allo scopo che l'ordinamento le assegna; o nella illiceità, rispetto ai valori fondamentali di civiltà carceraria e istituzionale, dello scopo che si assegna alla pena; o nella intollerabilità della sofferenza che la sanzione impone. Orbene la sanzione prevista dall'articolo 3 oltre che adeguata ad uno scopo lecito, non importa un trattamento obiettivamente intollerabile, anche per la continua sorveglianza medica che tutela la salute del detenuto. Peraltro, l'esigenza di garantire i beni primari degli altri detenuti e degli operatori penitenziari giustifica il rigore indispensabile.

La sanzione viene applicata dall'organo amministrativo previsto dal terzo comma dell'articolo 40-bis di cui allo stesso articolo 3 del disegno di legge; la Commissione e il relatore lo ritengono preferibile ad un organo giudiziario o di composizione mista (amministrativo ma integrato da uno o più magistrati) per garantire la necessaria dialettica tra applicazione amministrativa della sanzione e controllo giudiziario che il comma quarto dello stesso articolo 40-bis op-

portunamente attribuisce alla sezione di vigilanza.

Bisogna però chiarire, per evitare indebite confusioni interpretative, che talune argomentazioni riportate durante la discussione (l'attuale legislazione non attribuisce al magistrato la competenza delle sanzioni disciplinari e i magistrati di sorveglianza si sono espressi contro tale nuovo compito amministrativo) non hanno alcun pregio; ma semmai debbono essere negativamente richiamate per la loro grettezza burocratica (evidentemente soltanto degli sprovveduti consiglieri che l'hanno episodicamente formulata senza nulla togliere alla grande e generale competenza e all'ammirevole impegno culturale dell'amministrazione penitenziaria) che crea incredibili confusioni tra applicazione della legge e funzione di riforma legislativa;

2) per il terzo comma del nuovo testo dell'articolo 90 di cui all'articolo 4 del disegno di legge, la sospensione (che, in base all'attuale articolo 90, può applicarsi soltanto nell'intero stabilimento o in una intera sezione) può « essere adottata nei confronti di singoli detenuti e internati ». Su questa norma che qualifica la sostanza della volontà riformatrice, come sui fatti che legittimano la sanzione personificata (dopo un ampio e meditato dibattito) l'accordo è stato sostanzialmente unanime.

Sono sorti invece contrasti sull'organo competente ad applicarla. Per il Governo e la maggioranza è preferibile il Ministro della giustizia (per il rilievo politico della sanzione che si inquadra nella generale strategia dell'ordine delle carceri); il Gruppo comunista invece preferisce attribuirlo ad un organo amministrativo carcerario perchè il momento della personalizzazione della sanzione è preminente rispetto a quello del generale controllo carcerario. L'Assemblea potrà, ove lo ritenga, riesaminare le due tesi che, a parere del relatore, si basano entrambe su motivazioni comunque fondate e apprezzabili;

3) i permessi disciplinati dall'articolo 1 sono correttamente definiti « permessi-pre-

mio » perchè, a differenza di quelli disciplinati dall'articolo 30 della legge 354 del 1975, questi nuovi benefici vengono collegati a fatti precisi di comportamento di collaborazione per il recupero sociale. I commi terzo, quarto e quinto disciplinano i meccanismi e le cautele per evitare indebiti eccessi nella concessione o pericolose deviazioni e strumentalizzazioni durante il godimento del beneficio.

\* \* \*

Bisogna ancora ribadire che queste riforme, per quanto accuratamente progettate e applicate con la cautela massima, dovranno inevitabilmente scontare costi marginali negativi. Bisogna però fare affidamento ed esplicitamente richiamare l'equilibrio e il senso di responsabilità dei magistrati, cui ancora una volta incombono l'onere e il dovere maggiori per assicurare la corretta applicazione e quindi sostanziale operatività della legge.

Durante il dibattito in Commissione si è prospettata — anche con la presentazione di interessanti emendamenti — la necessità di allargare l'attività di riforma e di correzione della legislazione vigente oltre il progetto governativo.

La (maggioranza della) Commissione ha preferito limitarsi a tale progetto, soltanto perchè l'emergenza — in alcuni casi drammatica, soprattutto in previsione del ciclico aggravamento estivo dei malesseri carcerari — impone di fornire subito alla magistratura e all'amministrazione carceraria gli strumenti indispensabili per contrastare il contropotere della violenza.

Ma, nello stesso tempo, la Commissione e il relatore auspicano che il Governo prosegua o allarghi la propria iniziativa legislativa per riformare e rendere il governo delle carceri più efficiente e meglio adeguato alle nuove esigenze e necessità, al fine di realizzare pienamente il nuovo ordine carcerario umanitario e il recupero sociale dei detenuti.

Coco, relatore

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore MODICA)

17 febbraio 1982

La Commissione, esaminato il disegno di legge non si oppone all'ulteriore *iter* del provvedimento osservando peraltro che risultano troppo indeterminati i criteri in base ai quali verrebbe valutata l'effettiva partecipazione del detenuto all'osservazione scientifica della sua stessa personalità ed al trattamento rieducativo. Da ciò sembrano conseguire eccessivi margini discrezionali in sede operativa.

**DISEGNO DI LEGGE**

## TESTO DEL GOVERNO

## 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.

**DISEGNO DI LEGGE**

## TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

## Art. 1.

*Identico:*

« 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 di durata non superiore nel complesso a giorni trentacinque all'anno, al fine di coltivare i loro interessi umani, culturali e professionali.

I permessi sono concessi dalle medesime autorità giudiziarie competenti ai sensi del primo comma dell'articolo 30, sentito il parere del direttore dell'istituto penitenziario.

I permessi 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 provvedimento previsti nell'articolo 30, terzo comma.

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

Ai permessi 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.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo del Governo*)

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 discolta ».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)*Identico* ».

## Art. 2.

*Identico*.

## Art. 3.

*Identico*.

« 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, in ogni caso commisurato all'entità della violazione commessa.

*Identico*.*Identico*.*Identico* ».

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo del Governo*)

« 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 ».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

« *Identico* ».

Art. 4.

*Identico:*

« *Identico.*

*Identico.*

*Identico* ».

**Soppresso.**