

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BOSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 1990

Modifiche ed integrazioni alla legge sull'ordinamento penitenziario

ONOREVOLI SENATORI. — Gli episodi di criminalità che ogni giorno e sempre più cruentemente intaccano la società civile dimostrano ampiamente il fallimento dei propositi rieducativi della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata con legge 10 ottobre 1986, n. 663).

Non possiamo essere indifferenti alle notizie riportate quotidianamente dalla stampa. Queste notizie evidenziano, in modo brutale, l'alto tasso di criminalità che ormai sta caratterizzando il nostro vivere.

Si considerino in proposito i recenti e sanguinosi fatti di Pontevico, il dramma dei due orefici di Vicarello di Livorno sequestrati da due detenuti in libertà provvisoria,

l'arresto a Rho di un detenuto semilibero che spacciava droga. E gli esempi potrebbero continuare dando vita ad una interminabile quanto drammatica elencazione.

È evidente allora che nei confronti dei delinquenti più pericolosi la pena deve necessariamente recuperare tutto il suo valore afflittuale e deterrente anche se una pena così intesa può indurre taluni a considerarla incostituzionale. Tuttavia, la Corte Costituzionale in una sua sentenza (n. 264 del 22 novembre 1974) ha giustamente affermato che la pena detentiva è dotata di una funzione polivalente e cioè non si limita ad una funzione rieducativa; accanto a questa troviamo e una funzione di difesa sociale e una funzione di intimidazione.

Alla luce di queste considerazioni si staglia la profonda contraddizione dell'attuale disciplina in materia carceraria. Anzi tutto si colgono nella delineazione delle misure alternative alla detenzione e degli istituti premiali, un eccesso di permissività ed un allentamento dei rigori della vita carceraria che non si giustificano di fronte all'acuirsi della criminalità organizzata. A ciò si aggiunga che la previsione dei suddetti istituti svilisce e mortifica la natura e la durata della pena: è cioè venuto meno il principio della certezza della pena, che a partire dalla rivoluzione illuminista di Cesare Beccaria è stato uno dei capisaldi della cultura penalistica europea.

La recente legge di modifica dell'ordinamento penitenziario, nel perseguire le finalità rieducative della pena, non fa che accentuare questo aspetto dal momento che conferisce ai detenuti troppi sconti e premi fino a vanificare la potenza dissuasiva delle condanne. È infatti indubitabile che una sanzione detentiva che conosce riduzioni, interruzioni o alleviamenti vari non «scoraggia» nessuno: tanto meno colui che volontariamente ha fatto del crimine una modalità di vita, un soggetto che ha quindi accettato le dure e feroci regole dell'organizzazione criminale.

Tanto premesso, non possiamo che condividere quella dottrina che nutre forti dubbi sull'efficacia deterrente di una pena terribile, quale ad esempio l'ergastolo o trenta anni di reclusione, ma incerta e suscettibile di essere modificata o ridotta. Da più parti si afferma che una detenzione pur breve ma certa ed immancabile nella sua esecuzione ha più valore della lunga prigionia minacciata solo sulla carta.

Passando ad esaminare la disciplina prevista dalla legge sull'ordinamento penitenziario si ritiene perciò necessaria la soppressione del disposto di cui al secondo comma dell'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni e integrazioni, che consente al detenuto di usufruire del permesso per «eventi di particolare gravità». L'eliminazione si giustifica con inesistenza di parametri soggettivi od oggettivi ai quali ancorare il potere

del magistrato di sorveglianza di concessione del permesso. Tale lacuna può facilmente indurre il magistrato ad un uso estremamente ampio e generalizzato del permesso: nulla può infatti impedire che negli «eventi di particolare gravità» si possano far rientrare tutti quegli avvenimenti che in qualche modo influiscono nella sfera del detenuto contraddicendo così lo spirito della norma. È evidente infatti l'intento limitativo nella concessione del permesso quando la norma prevede come principale ipotesi di concessione del permesso l'imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente. La previsione primaria di una situazione così estrema, quale appunto il pericolo di vita, evidenzia quella forte limitazione precedentemente accennata.

Il venir meno della possibilità di usufruire del permesso per «eventi di particolare gravità» giustifica quindi l'ulteriore abrogazione del terzo comma dell'articolo 30-bis: non si comprende infatti l'eventuale reclamo del detenuto in caso di diniego del permesso che ovviamente scaturirà dall'inesistenza del requisito, e cioè dell'imminente pericolo di vita.

Viene altresì abrogato l'articolo 30-ter avendo considerato l'esigua concretezza dei requisiti soggettivi all'esistenza dei quali si subordina la concessione del permesso premio ed inerenti l'uno al comportamento e l'altro alla personalità del possibile beneficiario: la regolare condotta e la assenza di una particolare pericolosità sociale. La nozione di regolare condotta va tratta dal disposto del comma 8 dove la stessa viene definita come «costante senso di responsabilità e correttezza» dimostrato durante la detenzione.

Sono due quindi gli elementi da considerare. Il primo è la correttezza. Questo elemento ha una valenza essenzialmente formale e concerne l'osservanza delle norme che regolano la vita dell'istituto e che quindi, in quanto tale, non indica l'attivarsi di un processo rieducativo. Il secondo elemento, il senso di responsabilità, è invece un criterio «sfuggente», in quanto suscettibile di apprezzamento non sempre facile ed in qualche misura opinabile. Data la fragilità di

tali presupposti e tenuto conto di quegli episodi di violenza posti in essere da soggetti che in quel momento godevano di benefici si rende pertanto necessaria ed opportuna l'abrogazione dell'articolo 30-ter.

Per quanto riguarda la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale (articolo 47), si rende necessario escludere, tra i possibili destinatari del beneficio, i soggetti a cui è stata applicata una misura di sicurezza, poichè essa consegue ad un positivo accertamento della pericolosità sociale del soggetto. Pertanto, onde salvaguardare le esigenze di difesa sociale, si giustifica l'introduzione di tale preclusione.

Analogamente si deve dire per l'esclusione dal beneficio di chi si è reso responsabile di gravi reati. Se si osserva infatti che l'affidamento in prova si sostanzia in un trattamento in piena libertà, attuabile a breve distanza dalla condanna, riesce facile intendere il disagio di consentire la fruibilità agli autori di taluni reati avvertiti come particolarmente gravi. Si consideri inoltre che con la previsione di tali limiti si agevola la magistratura di sorveglianza nello svolgimento delle sue funzioni, giacchè su di essa viene a poggiare l'impegno di una accorta calibratura sia delle istanze della prevenzione generale (ancorate al titolo di reato), sia delle ragioni di difesa sociale (implicite nella presenza di una misura di sicurezza).

È altresì previsto un innalzamento del periodo di osservazione della personalità dell'eventuale destinatario, poichè un solo mese di osservazione difficilmente potrà offrire analisi della personalità meditate e veritiere. A queste conclusioni perviene anche un'autorevole dottrina la quale ritiene che «con la riduzione del trimestre di osservazione, il quale si pone quale strumento diagnostico atto ad offrire la piattaforma sulla quale si innesta la valutazione di praticabilità di questo trattamento extracarcerario e la pretesa che tale osservazione sia condotta collegialmente, vale a dire con l'apporto di tutti i componenti dell'*equipe* penitenziaria, si viene a pregiudicare lo svolgimento di un serio esame personale». Quindi la modifica apportata dalla legge Gozzini (cioè dalla citata legge

n. 663 del 1986) non sembra in grado di sortire effetti apprezzabili sul fronte rieducativo, soprattutto se si prende in considerazione il legame funzionale tra tempi di durata (un solo mese) e metodologia dell'esame personologico che ne condiziona gravemente l'attendibilità. Considerata, poi, l'importanza dell'osservazione della personalità del soggetto interessato si comprende anche la successiva soppressione dei commi 3 e 4 dell'articolo 47.

Per quanto concerne il provvedimento di revoca si è considerato opportuno specificare che, in caso di incompatibilità tra comportamento dell'affidato e prosecuzione della prova, il periodo trascorso in affidamento non vale come espiazione della pena così come conformemente ha stabilito una recente sentenza della Corte di Cassazione.

La legge Gozzini ha poi introdotto nell'ordinamento penitenziario un nuovo istituto, la cosiddetta detenzione domiciliare (articolo 47-ter). Alla relativa disciplina è tuttavia opportuna una modifica nel senso di limitare la fruibilità di questo beneficio ai condannati alla sola pena dell'arresto non superiore ai sei mesi poichè la condanna alla pena della reclusione sino a due anni «anche se costituente parte residua di maggior pena» indica che il soggetto in questione si è reso responsabile di reati di particolare gravità per cui non si comprende l'applicazione nei loro confronti di tale misura. A maggior ragione si giustifica il venir meno del punto 4) del comma 1 dell'articolo in questione in quanto non viene fornito nessun elemento per meglio delineare quelle «esigenze» alla cui esistenza è subordinata l'applicazione della detenzione domiciliare, così che appare estremamente difficile il compito rimesso al tribunale di sorveglianza di enucleare il contenuto. Dal che deriva ovviamente anche una ampia discrezionalità nella valutazione dell'esistenza del presupposto richiesto per l'ammissione alla misura. A ciò si aggiunga che tale discrezionalità viene poi ulteriormente ampliata dalla lunga e varia elencazione delle esigenze che consentono l'applicazione della detenzione domiciliare

rendendo così possibile il verificarsi di abusi. Relativamente agli articoli 48 e seguenti, che disciplinano la misura della semilibertà, se ne reputa necessaria la totale abrogazione.

Principalmente si deve constatare che l'indeterminatezza temporale della pena dell'arresto stravolge le finalità dell'istituto in esame, in quanto previsto per le pene di breve durata. L'arresto può infatti essere anche previsto per un periodo pari a sei anni. Inoltre l'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai «progressi compiuti nel corso del trattamento», ma l'attuale situazione ed organizzazione della vita carceraria (data la totale inesistenza di attività lavorative, culturali e ricreative strumenti questi, che consentirebbero all'*équipe* penitenziaria di cogliere i sintomi di una rieducazione del condannato) rende più che altro teorico l'accertamento di quel presupposto. Si consideri altresì che ad oggi non sono ancora stati creati gli appositi istituti o sezioni autonome a cui assegnare i semiliberi.

Anche la funzione preparatoria, alla quale è preordinata la misura in questione, è alquanto compromessa. La netta contrapposizione delle condizioni di vita in cui viene a trovarsi il semilibero (detenzione e libertà) sottopongono il soggetto ad una tempesta psicologica che a lungo andare può essere mal sopportata tanto da rendere estremamente probabile la violazione delle prescrizioni dimostrando così il fallimento della prova.

Non si comprende poi l'innovazione apportata dalla legge Gozzini che applica la semilibertà prima dell'inizio dell'esecuzione penale accontentandosi, a tal fine, di una irrisoria e vaga manifestazione della «volontà di reinserimento nella vita sociale»,

manifestazione di volontà che il legislatore non si preoccupa di chiarire come ed in che sede deve essere dimostrata.

Risulta così confermata la reale finalità dell'istituto in questione che non è tanto quella di rieducare il condannato quanto di decongestionare i sovraffollati istituti carcerari compromettendo così le esigenze di prevenzione e di difesa sociale. Anche l'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, che disciplina la misura alternativa della liberazione anticipata, viene abrogato. Questo perchè la «prova di partecipazione all'opera di rieducazione» viene desunta dall'atteggiamento tenuto nei confronti del personale e dei compagni e dell'impegno dimostrato di fronte alle offerte del trattamento. Ma vista la sostanziale carenza di strutture operative, l'accertamento si basa sull'atteggiamento manifestato nei confronti dei superiori e dei custodi e quindi su comportamenti rilevanti sul piano disciplinare. Ciò comporta un uso distorto della misura che finirebbe così per premiare non il soggetto che ha aderito ad un processo di rieducazione, ma il soggetto disciplinato che tuttavia può aver conservato integra la sua personalità criminale.

Sulla base delle suesposte considerazioni non possiamo che ricordare il concetto per cui le leggi sono principalmente finalizzate alla tutela del cittadino e conseguentemente alla punizione di quel soggetto che lede, in modo più o meno grave, i principi sui quali si fonda una civile convivenza.

L'ordinamento penitenziario e la modifica operata dalla legge Gozzini sembrano al contrario permeati da un esasperato clientelismo primariamente diretto al contenimento della popolazione carceraria che non si giustifica a fronte di una sempre più feroce e spietata criminalità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 30 della legge 26 luglio 1975 n. 354, già sostituito dall'articolo 1 della legge 20 luglio 1977 n. 450, è sostituito dal seguente: «Il tempo trascorso dal detenuto in permesso non è computato nella durata delle misure restrittive della libertà personale».

Art. 2.

1. Al terzo comma dell'articolo 30-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354, introdotto dall'articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 450, sono soppresse le parole: «i quali, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, possono proporre reclamo, se il provvedimento è stato emesso dal magistrato di sorveglianza, alla sezione di sorveglianza, o se il provvedimento è stato emesso da altro organo giudiziario, alla corte di appello».

Art. 3.

1. L'articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975 n. 354, introdotto dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986 n. 663, è abrogato.

Art. 4.

1. L'articolo 47 della legge 26 luglio 1975 n. 354, modificato dall'articolo 11 della legge 10 ottobre 1986 n. 663, è sostituito dal seguente:

1. «Art. 47. - (*Affidamento in prova al servizio sociale*). - 1. Se alla pena detentiva non segue una misura di sicurezza detentiva e la pena non supera i tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dell'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare.

2. L'affidamento al servizio sociale è escluso per i delitti di rapina, rapina aggravata, estorsione, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, associazione di tipo mafioso, omicidio, strage, epidemia e per i reati di cui alle leggi 22 dicembre 1975, n. 685, e 26 giugno 1990 n. 162.

3. Il provvedimento, nei casi in cui si può ritenere che le prescrizioni di cui al comma 4 siano sufficienti per la rieducazione del reo ed assicurino la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati, è adottato sulla base dei risultati dell'osservazione della personalità, condotta collegialmente, per almeno tre mesi, in istituto. All'atto dell'affidamento è redatto verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla sua dimora, alla sua libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro.

4. Con lo stesso provvedimento può essere disposto che, durante il periodo in affidamento in prova, il condannato non soggiorni in uno o più comuni, o soggiorni in un comune determinato; in particolare sono stabilite prescrizioni che impediscono al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possono portare al compimento di altri reati.

5. Nel corso dell'affidamento le prescrizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza.

6. Il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita.

7. Il servizio sociale riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

8. L'affidamento è revocato qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate appaia incompatibile con la prosecuzione della prova. In tal caso il periodo trascorso in affidamento non vale come espiazione di pena.

9. L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena».

Art. 5.

1. L'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975 n. 354, introdotto dall'articolo 13 della legge 10 ottobre 1986 n. 663, è sostituito dal seguente:

«Art. 47-ter. - (Detenzione domiciliare). -
1. La pena dell'arresto non superiore a sei mesi può essere espiata, se non vi è stato affidamento in prova al servizio sociale, nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza quando trattasi di:

a) donna incinta o che allatta la propria prole ovvero madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente;

b) persona in condizioni di salute particolarmente gravi che richiedono costanti contatti con i presidi sanitari territoriali;

c) persona di età superiore a sessantacinque anni, se gravemente inabilitata.

2. La detenzione domiciliare non può essere concessa quando è accertata l'attualità di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata o di una scelta di criminalità.

3. Il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare, fissa le modalità secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 284 del Codice di procedura penale. Si applica il comma 4 del medesimo articolo. Il tribunale di sorveglianza determina e impartisce altresì le disposizioni per gli interventi del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente per il luogo in cui si svolge la detenzione domiciliare.

4. Nessun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica del condannato che trovasi in detenzione domiciliare.

5. La detenzione domiciliare è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alla prescrizione dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura. Deve essere inoltre revocata quando vengono a cessare le condizioni previste nel comma 1.

6. Il condannato che, essendo in stato di detenzione nella propria abitazione o in un altro dei luoghi indicati nel comma 1, se ne allontana, è punito ai sensi dell'articolo 385 del codice penale. Si applica la disposizione dell'ultimo comma dello stesso articolo.

7. La denuncia per il delitto di cui al comma 6 importa la sospensione del beneficio e la condanna ne importa la revoca».

Art. 6.

1. Gli articoli 48, 50, 51, 52, 53, 53-bis e 54 della legge 26 luglio 1975 n. 354, e successive modificazioni e integrazioni, sono abrogati.

Art. 7.

1. L'articolo 57 della legge 26 luglio 1975 n. 354, è sostituito dal seguente:

«Art. 57. - (*Legittimazione alla proposta dei benefici*). - 1. Il trattamento ed i benefici di cui agli articoli 30, 47 e 47-ter sono proposti dal Consiglio di disciplina».