

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2555

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MACIS, BATTELLO, SALVATO, BOCHICCHIO
SCHELOTTO, CORRENTI, GRECO, IMPOSIMATO e TOSSI BRUTTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1990

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354,
sull'ordinamento penitenziario

ONOREVOLI SENATORI. — La legge sull'ordinamento penitenziario approvata quindici anni orsono ha dato una buona prova. Entrata in vigore negli anni più pericolosi del terrorismo — e subito dopo l'esplosione ribellistica che partì dal mondo penitenziario e raggiunse il suo acme col fenomeno dei «Nuclei armati proletari» — superò il fuoco di roventi polemiche, ormai dimenticate, e di una situazione incandescente contribuendo a modificarla positivamente. Infatti, secondo l'opinione condivisa da tutti gli operatori penitenziari grazie a queste nuove disposizioni è stato riportato l'ordine nelle carceri, si è ridata speranza ai detenuti ottenendo risultati sorprendenti sul piano del recupero sociale, si è sviluppato un movimento di volontariato nel quale ha trovato espressione la solidarietà di larghe componenti sociali di ispirazione religiosa e laica.

Il principio informatore della legge dà attuazione alla norma della Costituzione secondo la quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Conseguentemente si prevede l'osservazione e il trattamento individualizzato di ciascun condannato. Strumenti fondamentali per il pieno recupero del detenuto sono per un verso l'istruzione, il lavoro e le attività comuni, e per l'altro i rapporti con la famiglia e con il mondo esterno. Queste linee di intervento sono state portate ad ulteriore e più coerente sistemazione con la cosiddetta legge Gozzini, dal nome del parlamentare proponente un disegno di legge da cui trasse origine l'*iter* legislativo che portò all'approvazione della legge 10 ottobre 1986, n. 663, nel momento in cui la sconfitta del terrorismo aprì la strada al superamento della fase

dell'emergenza e alla possibilità del pieno riconoscimento delle garanzie e dei diritti.

Negli ultimi tempi l'estendersi della criminalità organizzata e l'allarme suscitato da gravi episodi delittuosi posti in essere da detenuti che godevano di benefici previsti dalle norme sull'ordinamento penitenziario hanno riaperto le polemiche e dato luogo a ipotesi di modifica della legge.

In realtà i casi di trasgressione alle prescrizioni del magistrato rappresentano un numero estremamente esiguo rispetto all'insieme dei provvedimenti. Tuttavia pur trattandosi di casi statisticamente irrilevanti essi sono la spia di un problema assai rilevante: tra la criminalità organizzata ed il carcere opera un canale di collegamento nelle due direzioni che non viene interrotto dal sistema penitenziario. La proposta di escludere dai benefici previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario gli autori di alcuni gravi delitti (associazione di stampo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, sequestro di persona, reati commessi con finalità di terrorismo) non risolve il problema e rischia di creare nuove iniquità e di amalgamare un nuovo fronte di contestazione nelle carceri, tra categorie eterogenee di condannati. Particolarmente delicata la condizione degli ex-terroristi, destinatari di varie disposizioni legislative volte a favorire la conclusione del sanguinoso fenomeno della lotta armata, e che rischiano di ritrovarsi in una situazione capovolta. Inoltre una scelta siffatta suscita molti dubbi sotto il profilo della costituzionalità in quanto esclude, discriminandole, alcune categorie di detenuti dalla possibilità di emenda e di reinserimento sociale. È assai significativo che il decreto-legge 13 novembre 1990, n. 324, che sospende per il termine di cinque anni i condannati per i gravi delitti sopraindicati dai benefici dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della semilibertà, in sostanza elude il tema assai delicato della revisione della legge sull'ordinamento penitenziario.

Tale scelta non è esente dai dubbi di costituzionalità cui si è fatto cenno e si muove sul binario delle misure emergenza-

li che allargano o restringono le maglie dell'intervento penale a seconda dell'intensità dei problemi relativi alla sicurezza sociale e delle spinte emotive della pubblica opinione.

Occorre invece misurarsi seriamente coi problemi inediti posti dalla criminalità organizzata, che esigono un complesso di proposte tra le quali vi sono anche quelle riguardanti il sistema penitenziario.

Sotto questo profilo sarebbe opportuno tener presente che quello penale è solo uno, e nemmeno il più rilevante, degli strumenti di contrasto della criminalità e che si avverte sempre più lo scarto tra l'attuale sistema penale e l'esigenza di una pluralità di sanzioni che preveda la privazione della libertà personale mediante carcerazione come estrema risorsa che l'ordinamento dello Stato riserva ai comportamenti più gravi.

Tale orientamento va mantenuto anche nei momenti più difficili, non per coerenza a principi astratti ma perchè la politica delle emergenze, della compressione dei diritti e delle sanzioni inutilmente fuori misura non è mai servita e non può servire a niente. Può certo apparire in sintonia a momentanei stati d'animo dell'opinione pubblica, ma al di là di questo effimero effetto d'immagine costituisce una confessione di impotenza e di incapacità sul piano della politica penale e criminale.

Il problema del raccordo tra lotta alla criminalità e intervento penitenziario va posto con rigore e serietà, mantenendo fermi i principi della riforma del 1975 e delle integrazioni recate dalla legge del 1986. In questa ottica si sono mossi i proponenti del presente disegno di legge affrontando anzitutto la questione di una nuova definizione della pericolosità sociale.

Per l'articolo 1, sostitutivo dell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, è socialmente pericoloso chi fa parte di associazioni criminali o è organicamente collegato con esse, ovvero persiste nella scelta criminale realizzata con la commissione del delitto di cui è imputato o condannato.

Questa disposizione costituisce l'asse portante del disegno di legge. Chi è socialmen-

te pericoloso nel senso sopra indicato non potrà mai godere dei benefici della legge sull'ordinamento penitenziario (articolo 71, comma 8, della legge n. 354 del 1975, nella nuova formulazione che si propone con l'articolo 6 del disegno di legge). Nei suoi confronti potrà trovare applicazione il regime di sorveglianza particolare che comporta le restrizioni indicate all'articolo 14-*quater* della medesima legge.

La sorveglianza particolare è finora riservata a coloro che hanno un comportamento violento o scorretto nella vita penitenziaria. Raramente accade che l'appartenente alla criminalità organizzata si abbandoni a tali eccessi: anzi egli è spesso un detenuto modello che può utilizzare tutti i canali di comunicazione con l'esterno. Naturalmente queste attività sono spesso dirette a mantenere i contatti con la malavita e spesso a dirigerla.

Appare pertanto opportuno che anche in questi casi si possa applicare il regime di sorveglianza particolare (articolo 4-*bis*, comma 2, della legge n. 354 del 1975, nel nuovo testo che si propone con l'articolo 1 del disegno di legge). Una volta fissato il principio generale si tratta di garantire le condizioni per la migliore e più corretta applicazione della normativa. La garanzia più efficace è certamente quella di giurisdionalizzare il procedimento di sorveglianza.

La presenza della magistratura di sorveglianza non costituisce garanzia sufficiente se agisce, come oggi avviene, nell'ambito di una procedura che oscilla tra quella amministrativa e la volontaria giurisdizione. Secondo i proponenti, così come si richiede un processo per irrogare la pena, allo stesso modo si deve procedere per introdurre sostanziali modifiche all'esecuzione della pena stessa.

Anche in questa fase accusa e difesa devono rispettivamente tutelare le esigenze della sicurezza sociale e gli interessi e i diritti individuali.

Gli articoli dal 2 al 10 del disegno di legge prevedono una riscrittura delle norme sulle competenze e le procedure davanti alla magistratura di sorveglianza.

In estrema sintesi il magistrato di sorveglianza diventa giudice di prima istanza per

l'ammissione ai benefici previsti dalle norme dell'ordinamento penitenziario (articolo 2, che sostituisce l'articolo 69 della legge n. 354 del 1975). Conserva le competenze in materia di sorveglianza sull'esecuzione delle pene (comma 4 del medesimo articolo 69, nel nuovo testo che si propone) e delle misure di sicurezza (articolo 3 del disegno di legge, che propone l'inserimento di un nuovo articolo 69-*bis*).

Lo stesso magistrato adotta inoltre i provvedimenti sul trattamento dei condannati e degli internati (articolo 69-*ter* della legge n. 354 del 1975, di cui si propone l'introduzione con l'articolo 4 del disegno di legge).

Il tribunale di sorveglianza, che conserva la composizione attuale e occupa, al pari del magistrato di sorveglianza, le sedi così come previste dall'ordinamento penitenziario, svolge le funzioni di giudice di secondo grado (articolo 5, che sostituisce l'articolo 70 della legge).

Il procedimento è rimesso all'iniziativa delle parti, sia per quanto concerne la promozione sia per quanto riguarda la produzione della documentazione e l'assunzione di ogni altra prova (articolo 6, che sostituisce l'articolo 71 della legge).

L'udienza si svolge senza particolari formalità (articolo 7, che sostituisce l'articolo 71-*bis*): il magistrato, quando ritiene la documentazione insufficiente, invita le parti ad integrarla e può, a sua volta, disporre d'ufficio dei mezzi di prova necessari per la decisione. Avverso i provvedimenti della magistratura di sorveglianza può proporsi impugnazione. L'impugnazione del pubblico ministero comporta la sospensione del provvedimento (articolo 8, che sostituisce l'articolo 71-*ter*).

Col disegno di legge si propone inoltre l'inasprimento delle pene previste per l'evasione dall'articolo 385 del codice penale. All'evasione viene equiparata la trasgressione ai provvedimenti del giudice di ammissione ai benefici della legge sull'ordinamento penitenziario (articolo 11 del disegno di legge).

L'articolo 12 prevede, infine, per chi sia evaso un diverso computo della pena per essere ammesso ai benefici della legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1**

1. Dopo l'articolo 4 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche e integrazioni, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - (*Pericolosità sociale*). - 1. È socialmente pericoloso l'imputato o il condannato con sentenza ancorchè non definitiva, quando dagli atti del procedimento risulta l'appartenenza o il collegamento con associazioni criminali ovvero l'attualità della scelta criminale.

2. Per l'osservazione e il trattamento dei detenuti socialmente pericolosi, si deve tener conto, oltre che della loro personalità, delle particolari condizioni in cui possono realizzarsi i contatti con l'ambiente esterno. Nei loro confronti può trovare applicazione il regime di sorveglianza particolare previsto e regolato dagli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quater».

Art. 2.

1. L'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:

«Art. 69. - (*Competenza e funzioni del magistrato di sorveglianza*). - 1. Il magistrato di sorveglianza decide con ordinanza motivata sull'ammissione ai permessi, ai permessi premio, all'affidamento in prova al servizio sociale, alla licenza ai detenuti semiliberi e agli internati, alla detenzione domiciliare, al regime di semilibertà e alla liberazione condizionale di cui agli articoli 30, 30-bis, 30-ter, 47, 47-bis, 47-ter, 48, 52, 53 e 54; sulla revoca o cessazione dei suddetti benefici, nonchè su ogni altro provvedimento ad esso attribuito dalla legge.

2. Provvede, con ordinanza, sulla remissione del debito di cui all'articolo 56 della presente legge e sui ricoveri di cui all'articolo 148 del codice penale.

3. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti.

4. Esercita la vigilanza per assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità alle leggi e ai regolamenti. A tal fine prospetta al Ministro di grazia e giustizia le esigenze dei vari servizi con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo.

5. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni, è inserito il seguente:

«Art. 69-bis. - (Competenza in materia di misure di sicurezza personale). - 1. - Il magistrato di sorveglianza sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali.

2. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'articolo 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 69-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354, e successive modifiche e integrazioni, è inserito il seguente:

«Art. 69-ter. - (Competenza sul trattamento del detenuto). - 1. Il magistrato di sorveglianza approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma

dell'articolo 13 ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con ordinanza motivata, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati.

2. Decide, con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione ai sensi dell'articolo 71-ter, secondo la procedura di cui all'articolo 14-ter, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti:

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».

Art. 5.

1. L'articolo 70 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'articolo 22 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - (*Competenza e provvedimenti del tribunale di sorveglianza*). - 1. In ciascun distretto di corte d'appello e in ciascuna circoscrizione territoriale di sezione distaccata di corte di appello è costituito un tribunale di sorveglianza competente a decidere in sede d'appello sui ricorsi avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza che non siano immediatamente impugnabili per cassazione.

2. Il tribunale è composto da tutti i magistrati di sorveglianza in servizio nel distretto o nella circoscrizione territoriale della sezione distaccata di corte d'appello e da esperti scelti fra le categorie indicate nel quarto comma dell'articolo 80, nonché fra docenti di scienze criminalistiche.

3. Gli esperti effettivi e supplenti sono nominati dal Consiglio superiore della

magistratura in numero adeguato alle necessità del servizio presso ogni tribunale per periodi triennali rinnovabili.

4. I provvedimenti del tribunale sono adottati dal collegio composto dal presidente o, in sua assenza o impedimento, dal magistrato di sorveglianza che lo segue nell'ordine delle funzioni giudiziarie e, a parità di funzioni, nell'anzianità, da un magistrato di sorveglianza e da due fra gli esperti di cui al comma 4. Il magistrato che ha emesso il provvedimento non fa parte del collegio.

5. La composizione dei collegi giudicanti è annualmente determinata secondo le disposizioni dell'ordinamento giudiziario.

6. Le decisioni del tribunale sono emesse con ordinanza in camera di consiglio; in caso di parità di voti prevale il voto del presidente.

7. Agli esperti componenti del tribunale è riservato il trattamento economico assegnato agli esperti di cui al quarto comma dell'articolo 80 operanti negli istituti di prevenzione e di pena».

Art. 6.

1. L'articolo 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'articolo 25 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è sostituito dal seguente:

«Art. 71. - (*Norme generali*). - 1. Per l'adozione dei provvedimenti di competenza del magistrato di sorveglianza e del tribunale di sorveglianza, quando non è disposto diversamente, si applica il procedimento di cui al presente capo.

2. I provvedimenti del giudice competente sono richiesti con istanza dell'interessato, del suo difensore o del pubblico ministero.

3. La competenza spetta al magistrato di sorveglianza e, in sede d'appello, al tribunale di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di prevenzione o di pena in cui si trova l'interessato all'atto della richiesta o della proposta, o dell'avvio d'ufficio del procedimento.

4. La competenza, se l'interessato non è detenuto o internato, spetta al magistrato di

sorveglianza e, in sede di appello, al tribunale di sorveglianza che hanno giurisdizione nel luogo in cui l'interessato ha la residenza o il domicilio.

5. Il magistrato o il tribunale di sorveglianza competente fissa senza ritardo il giorno dell'udienza dandone comunicazione al pubblico ministero, all'interessato, e al difensore almeno trenta giorni prima di quello stabilito.

6. Se l'interessato non ha provveduto a nominare un difensore, il magistrato o il presidente del tribunale di sorveglianza lo invita a farlo, e se non vi provvede entro cinque giorni nomina un difensore d'ufficio.

7. Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate davanti al tribunale di sorveglianza dal procuratore generale presso la corte d'appello e, davanti al magistrato di sorveglianza, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza.

8. Nei procedimenti di cui all'articolo 69, comma 1, il pubblico ministero assume le informazioni del caso per il tramite dell'amministrazione penitenziaria e della polizia giudiziaria. Prima di pronunciarsi sulle istanze che comportano l'ammissione all'esterno del detenuto o la detenzione domiciliare, quando si tratta di imputati e condannati socialmente pericolosi ovvero di imputati e condannati per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, svolge le indagini necessarie per accertare se sussistano l'attualità dell'intento criminoso ovvero collegamenti con associazioni criminali.

9. L'interessato ha diritto di ottenere dall'Amministrazione i documenti riguardanti l'osservazione e il trattamento per produrli nel procedimento».

Art. 7.

1. L'articolo 71-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 11 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Art. 71-bis. - (Udienza). - 1. All'udienza fissata il magistrato di sorveglianza invita le

parti ad esporre le ragioni delle loro richieste e a produrre la relativa documentazione.

2. L'interessato può partecipare ed essere sentito dal giudice e dalle parti.

3. Il magistrato, quando ritenga che la documentazione prodotta è insufficiente, invita le parti ad integrarla. In ogni caso può avvalersi della consulenza di tecnici del trattamento e disporre gli accertamenti necessari. Quando deve pronunciarsi sui procedimenti di cui all'articolo 71, comma 8, può chiedere circostanziate informazioni agli uffici di polizia anche per il tramite del competente comitato per l'ordine e la sicurezza».

Art. 8.

1. L'articolo 71-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, da ultimo sostituito dall'articolo 26 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, è sostituito dal seguente:

«Art. 71-ter. - (*Impugnazione dei provvedimenti della magistratura di sorveglianza*). -

1. Avverso le ordinanze del magistrato di sorveglianza, l'interessato, il difensore e il pubblico ministero possono proporre impugnazione al tribunale di sorveglianza entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione di cui all'articolo 71-quater.

2. Entro lo stesso termine può essere proposto ricorso per cassazione nei casi previsti dall'articolo 606 del codice di procedura penale avverso le ordinanze del tribunale di sorveglianza.

3. L'impugnazione proposta dal pubblico ministero comporta la sospensione del provvedimento».

Art. 9.

1. L'articolo 71-quater della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 11 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Art. 71-quater. - (*Comunicazioni*). -

1. Dei provvedimenti del magistrato e del

tribunale di sorveglianza viene data comunicazione all'interessato, al difensore e al pubblico ministero entro il termine di dieci giorni».

Art. 10.

1. L'articolo 71-*sexies* della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 11 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Art. 71-*sexies*. - (*Inammissibilità*). -
1. Qualora l'istanza per l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 69, comma 1, costituisca mera riproposizione di un'istanza già rigettata e non vengano dedotti nuovi elementi, il giudice competente emette decreto motivato col quale dispone non farsi luogo al procedimento di sorveglianza.

2. Il decreto è comunicato all'interessato, al difensore e al pubblico ministero che possono proporre opposizione nel termine di cinque giorni.

3. A seguito dell'opposizione il giudice competente dà corso al procedimento di sorveglianza».

Art. 11.

1. L'articolo 385 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 385. - (*Evasione*). - Chiunque, essendo legalmente arrestato o detenuto per un reato, evade, è punito con la reclusione da due a quattro anni.

La pena è aumentata se il colpevole commette il fatto usando violenza o minaccia verso le persone ed è da tre a cinque anni se la violenza o minaccia è commessa con armi o da più persone riunite.

Le disposizioni precedenti si applicano, e la pena è aumentata, nei confronti dell'imputato o del condannato che, essendo in stato di arresto o di detenzione nella propria abitazione o in un altro luogo designato nel provvedimento, se ne allontani, nonchè del condannato ammesso a lavorare fuori dallo stabilimento penale, o

che fruisca di permesso o licenza, che non si presenti alla scadenza del tempo previsto.

Quando l'evaso si costituisce in carcere prima della condanna, la pena è diminuita».

Art. 12.

1. Nei confronti del condannato per evasione, il computo della pena che occorre aver scontato per essere ammesso ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale decorre dal giorno della cattura o della costituzione.

Art. 13.

1. Ai commi 3, 4 e 6 dell'articolo 47-*bis* e al comma 4 dell'articolo 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni, le parole: «il tribunale di sorveglianza» sono sostituite con le parole: «il magistrato di sorveglianza».

Art. 14.

1. Il terzo e il quarto comma dell'articolo 30; il comma 7 dell'articolo 30-*ter*; il comma 4 dell'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni, sono abrogati. Al comma 3 dell'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni, le parole: «L'istanza è presentata al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero o il pretore investito dall'esecuzione» sono soppresse.