

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3776

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVATO, SCOPELLITI, RUSSO SPENA
e PETTINATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 1999

Modifiche agli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975,
n. 354, recante norme sull’ordinamento penitenziario
e sull’esecuzione delle misure private e limitative
della libertà

ONOREVOLI SENATORI. - Le vicende dell'ordinamento penitenziario hanno avuto tendenze altalenanti, spesso determinate da fattori contingenti e da emergenze occasionali, che hanno inciso sulla struttura complessiva della legge penitenziaria 26 luglio 1975, n. 354, così come riformata dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, che porta il nome del compianto Mario Gozzini, fino a stravolgerne l'impianto originario senza che esso venisse superato in una chiara direzione di politica del diritto penitenziario.

In un ordinamento sin dall'impostazione definibile «a fisarmonica», ispirato ai principi della flessibilità della pena in fase esecutiva, con gli anni '90 ha avuto inizio una nuova strategia differenziata per affrontare la criminalità organizzata. La legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione in legge del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti in tema di lotta alla criminalità organizzata, e la successiva legge 7 agosto 1992, n. 356, di conversione del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, in tema di criminalità mafiosa, si sono mosse in tre differenti direzioni:

1) un percorso di accesso alle misure alternative per gli autori di determinati crimini reso particolarmente difficile, sia attraverso irrigidimenti di pena, sia attraverso complicate procedure amministrative di verifica della attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 152 del 1991, ora articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario);

2) una deroga a tale percorso di accesso alle misure alternative per i collaboratori di giustizia (articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 152 del 1991, ora articolo 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario);

3) un regime penitenziario estremamente rigido per i detenuti ritenuti dal pun-

to di vista criminale particolarmente pericolosi (articolo 19 del decreto-legge n. 306 del 1992, ora articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario).

Non sono mancati, in questi anni di vigore delle disposizioni penitenziarie antimafia dei primi anni '90, occasioni di polemiche - anche aspre - in particolar modo con riferimento al regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, relativo al trattamento penitenziario di detenuti per gravi reati. Sin dalla conversione in legge del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, la disciplina che veniva posta in essere è stata oggetto di numerose critiche, perchè a) rischiava di inficiare il trattamento penitenziario dei detenuti e il sistema della flessibilità della pena in fase esecutiva ispirata al principio costituzionale di rieducazione; b) avrebbe potuto mettere a rischio diritti non comprimibili delle persone detenute; c) affidava all'autorità amministrativa una responsabilità che sembrava priva di controllo giurisdizionale. Proprio in ragione delle molte critiche avanzate, il legislatore optò per una soluzione temporanea della sua vigenza, prima fissata a tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione e quindi prorogata dalla legge 16 febbraio 1995, n. 36, al 31 dicembre 1999.

La giurisprudenza costituzionale è ripetutamente intervenuta ad interpretare e circoscrivere la portata applicativa dell'articolo 41-*bis*, come dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In particolare, quanto al 41-*bis*, comma 2, la Corte costituzionale ha stabilito che:

a) tale disposizione non consente l'adozione di provvedimenti suscettibili di incidere sul grado di libertà del detenuto (sentenza n. 349 del 28 luglio 1993);

b) i provvedimenti ministeriali devono recare una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui sono rivolti, non possono disporre trattamenti contrari al senso di umanità, debbono dar conto dei motivi di una eventuale deroga del trattamento rispetto alle finalità rieducative della pena (sentenza n. 349 del 1993);

c) essi sono sindacabili dal giudice ordinario, il quale, in caso di reclamo, eserciterà il medesimo controllo giurisdizionale che gli viene attribuito sull'operato dell'amministrazione penitenziaria e sui provvedimenti concernenti l'esecuzione delle pene (sentenza n. 349 del 1993 e n. 410 del 23 novembre 1993, richiamate nella sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996).

Nell'imminenza della scadenza del termine temporale di efficacia normativa delle disposizioni previste dal citato articolo 41-bis, comma 2, fissato al 31 dicembre 1999 dall'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, si impone una riconsiderazione dell'intero impianto della disciplina derogatoria al trattamento penitenziario ordinario, così come risultante dalle modifiche apportate all'ordinamento dai citati decreti-legge n. 152 del 1991 e n. 306 del 1992, che abbia quale obiettivo prioritario una razionalizzazione dei vari strumenti differenziati di intervento sulla criminalità organizzata, tenendo conto oltre che della giurisprudenza della Corte costituzionale anche del rapporto rivolto all'Italia nel 1995 dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

Occorre innanzitutto superare la temporaneità dell'applicabilità del regime previsto dall'articolo 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario. Da un lato la ripetuta reiterazione delle scadenze di applicabilità del regime in esso previsto testimonia della inutilità di tale vincolo, dall'altro la compiuta giurisdizionalizzazione e limitazione contenutistica delle sospensioni del trattamento penitenziario in esso previste consentono di superare le diffidenze che ne

causarono la temporaneità di vigenza e l'eccezionalità sulla quale essa si fondava. Purtroppo, un regime di trattamento penitenziario di questa natura è attualmente necessario e va regolamentato nel migliore dei modi, limitandone i contenuti e garantendone le modalità di adozione, piuttosto che i termini ultimi di applicabilità.

Occorre d'altro canto riformulare integralmente gli articoli 4-bis e 41-bis, recependo le istanze garantiste sollecitate dalla Corte costituzionale e dal citato Comitato europeo, e quindi limitando il regime derogatorio dell'ordinario trattamento penitenziario a quanto assolutamente necessario al perseguimento degli obiettivi di sicurezza che ne hanno originato la previsione normativa.

L'articolo 1 del presente disegno di legge modifica l'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario. La modifica avviene su vari fronti:

una più diretta ed efficace competenza delle autorità giudiziarie che si interessano di criminalità organizzata a segnalare eventuali riscontrati collegamenti attuali con la criminalità organizzata che ostino alla concessione di benefici di legge, essendo preferibile, per la maggiore qualità delle informazioni in possesso di organi giudiziari antimafia, che la decisione del magistrato o del tribunale di sorveglianza avvenga a seguito di una comunicazione della procura distrettuale antimafia o della procura nazionale antimafia, piuttosto che del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica;

l'assenza di qualsiasi riferimento alla collaborazione con la giustizia quale presupposto per l'accesso alle misure alternative, ai permessi premio e al lavoro all'esterno, in stretta consonanza con gli orientamenti già emersi in sede di revisione della normativa sui collaboratori di giustizia e con la conseguente proposta di abrogazione dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario, che ad oggi consente l'accesso ai benefici penitenziari di coloro che in esecu-

zione di pena collaborano con la giustizia; d'altronde l'eliminazione di ogni condizionamento degli accessi ai benefici alla avvenuta collaborazione con la giustizia si muove nel senso di favorire forme di collaborazione che si esauriscano in tempi ragionevoli e non siano contrattate, così come da più parti si è sostenuto in sede di revisione della normativa sui collaboratori di giustizia;

l'eliminazione della categoria di condannati del cosiddetto secondo raggruppamento: in questo modo le restrizioni di legge per l'accesso ai benefici permarebbero solo ed esclusivamente per quei reati per i quali vi è effettivamente il rischio di collegamenti con la criminalità organizzata;

la trasformazione della *probatio diabolica* (solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva) in prova positiva a carico dell'autorità giudiziaria.

L'articolo 2 del disegno di legge modifica l'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, recependo i contenuti della giurisprudenza della Corte costituzionale del 1996 e del rapporto del 1995 all'Italia del citato Comitato europeo.

Il comma 1, residuo del vecchio articolo 90 della legge n. 354 del 1975, relativo ai casi di rivolta e alle situazioni d'emergenza negli istituti, viene reso maggiormente tassativo e chiaro, in modo che sia limitato il potere discrezionale dell'autorità di Governo. Si prevede inoltre un controllo giurisdizionale qualora il regime imposto duri più di quattordici giorni.

Quanto al regime di «carcere duro», per detenuti particolarmente pericolosi, anche il citato Comitato europeo, che pure è stato severo critico del regime previsto dall'articolo 41-*bis* fino a denunciarne il rischio di una sua trasformazione in un trattamento inumano e degradante, non ne ha contestato la legittimità in casi eccezionali e con applicazione limitata nel tempo. Per questo sono state introdotte alcune garanzie nel suo procedimento di adozione, e più precisamente la completa giurisdizionalizzazione del procedimento, nel quale il Ministro di grazia e giustizia, al pari del Ministro dell'interno, può intervenire solo per richiedere l'adozione del regime speciale, l'obbligo di sentire il detenuto prima della sua applicazione e la motivazione del provvedimento. È quindi individuato un nucleo di diritti incomprimibili sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale che in maniera inequivoca ha affermato che «non può mancare la individuazione di parametri normativi per la concretizzazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e che da questo punto di vista le indicazioni fornite dal legislatore con il comma 4 dell'articolo 14-*quater* dell'ordinamento penitenziario appaiono particolarmente pregnanti».

Nella completa giurisdizionalizzazione del procedimento di adozione del provvedimento *ex* articolo 41-*bis*, comma 2, risulta evidentemente superato il vigente comma 2-*bis* che attualmente garantisce il reclamo davanti all'autorità giurisdizionale avverso il provvedimento amministrativo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 4-*bis*. - (*Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per alcuni delitti*). -
1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonchè per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, salvo che il procuratore nazionale antimafia o il procuratore distrettuale antimafia comunichi, anche su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide entro quarantacinque giorni dalla richiesta di informazioni alla procura distrettuale antimafia».

Art. 2.

1. L'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 41-*bis*. - (*Situazioni di emergenza*).
- 1. In casi eccezionali di rivolta, il Mini-

stro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere, nell'istituto interessato o in parte di esso, l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e deve durare solo ed esclusivamente per il tempo necessario al conseguimento del fine suddetto. Qualora il provvedimento di sospensione duri più di sette giorni dovrà essere nuovamente motivato, a pena di nullità. Allo scadere del quattordicesimo giorno, un'ulteriore proroga deve necessariamente avere il parere conforme del tribunale di sorveglianza competente nel luogo ove è situato l'istituto.

2. Il giudice per le indagini preliminari per gli imputati prima dell'esercizio dell'azione penale, il giudice che procede per gli imputati prima della pronuncia della sentenza di primo grado, il magistrato di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato per gli imputati dopo la sentenza di primo grado, nonchè per i condannati e per gli internati, su richiesta del Ministro dell'interno o del Ministro di grazia e giustizia, hanno facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui all'articolo 4-bis, l'applicazione delle regole del trattamento della presente legge qualora siano in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza pubblica. Il provvedimento deve essere motivato, ha durata massima di un anno ed è prorogabile. Il detenuto interessato deve essere sentito prima dell'emanazione del provvedimento.

3. In ogni caso le sospensioni di cui al comma 2 non possono consistere in uno stato di isolamento continuo, nè possono derogare ai diritti riconosciuti dall'articolo 14-*quater*, comma 4».

Art. 3.

1. Sono abrogati l'articolo 29 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito,

con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, l'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, e l'articolo 58-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

