SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 23)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GOZZINI, NAPOLEONI, OSSICINI, ULIANICH e ANDERLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 1983

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

ONOREVOLI SENATORI. — Nell'estate del 1975, dopo una ricerca e un dibattito durati molti anni, il Parlamento varava, come a tutti è noto, la riforma penitenziaria: un nuovo ordinamento fondato sulla prospettiva costituzionale, in base alla quale le pene « devono tendere alla rieducazione del condannato » (art. 27, terzo comma), e ispirato alle più moderne esperienze di altri Paesi, a cominciare dalle misure alternative alla detenzione.

La riforma, negli otto anni trascorsi, ha sofferto di tre fattori negativi che ne hanno, se non totalmente impedito, certo fortemente ostacolato l'attuazione.

Il primo, verificatosi anche per altre riforme, dunque prevedibile, concerne il mancato adeguamento contestuale delle strutture, sia edilizie (si sa che, nonostante gli sforzi compiuti, molti carceri sono tuttora installati in vecchi conventi, più volte ristrutturati con costi spesso superiori a quelli per la costruzione di nuovi edifici, e tuttavia ben lontani dal presentare una sufficiente congruenza con le norme della riforma) sia, e soprattutto, di personale. Vi sono gravi problemi non risolti concernenti i direttori e gli agenti di custodia: problemi anzitutto di formazione professionale, di organici, di quadri, di prospettive di carriera, ma anche di « immagine », come si dice, cioè di prestigio sociale inerente a questi servitori della collettività impegnati senza riposo (alla lettera) in un lavoro tanto delicato e prezioso quanto ingrato e sfibrante se non è sostenuto dalla considerazione, dalla simpatia, dalla solidarietà popolare. Vi sono problemi non meno gravi relativi alle nuove figure di operatori penitenziari introdotte dalla riforma, sia per quel che riguarda la loro formazione (e motivazione) professionale, sia per quel che riguarda l'impatto con

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

la realtà carceraria e i rapporti col personale esistente: rapporti spesso conflittuali, comunque tali da dover considerare niente affatto realizzati la reciproca integrazione e l'impiego soddisfacente di tutti.

Altro elemento negativo, assai meno prevedibile, che ha, tra l'altro, complicato e aggravato enormemente gli stessi problemi di cui ora si è detto, è l'esplosione della criminalità organizzata, terroristica e mafioso-camorristica, con connessioni reciproche ormai provate. Si aggiungano le evasioni, giunte a un livello certamente non sopportabile tra il '75 e il '77, e si capisce perchè la riforma abbia incontrato crescenti resistenze, nelle quali si mescolano, di fatto, opposizioni di principio ed esigenze obiettive. Avvenne così che il Parlamento si piegò ad allarmi chiaramente eccessivi dell'opinione pubblica, come è ormai riconosciuto da molti, quando operò la restrizione dei permessi con le leggi modificative n. 1 e n. 450 del 1977; diciamo eccessivi perchè, come dimostrò la successiva inchiesta del Consiglio superiore della magistratura, la percentuale dei mancati ritorni e dei reati commessi durante il permesso non superava i livelli considerati fisiologici, cioè accettabili, in altri Paesi che avevano adottato prima di noi quell'istituto.

Il terzo elemento negativo è lo squilibrio rilevantissimo tra capienza degli istituti e presenza effettiva di detenuti: il fenomeno, cioè, del sovraffollamento dei carceri, periodicamente riportato all'attenzione del Parlamento e del Paese sia dalle cronache, sia dai provvedimenti di amnistia e di indulto esplicitamente motivati con la necessità di alleggerire le conseguenti tensioni, spesso al limite non solo dell'ordine e della sicurezza ma anche della sopportabilità, cioè di quel rapporto tra pena detentiva e senso di umanità che il citato articolo 27 della Costituzione stabilisce. D'altronde le esperienze del 1978 e del 1981 ci insegnano — e la lezione dovrebbe valere per non ricorrere più a tali distorsioni dell'istituto e per scegliere risolutamente e con urgenza altre vie — che il sollievo recato dall'amnistia e dall'indulto (giustamente paragonato a quello dell'aspirina, o della morfina, per l'ammalato grave) dura pochissimo, appena qualche mese, dopo di che la situazione si riproduce identica, o addirittura peggiore.

Le vie diverse da battere, e con la massima sollecitudine, sono essenzialmente due. La prima riguarda l'accelerazione dei processi: su una massa di detenuti che supera le 35.000 unità, oltre due terzi non sono condannati definitivi ma in attesa dei vari gradi di giudizio. La durata eccessiva delle carcerazioni preventive è ormai uno scandalo italiano, già oggetto di contestazione da parte di organismi internazionali: si ricordi la condanna emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La seconda via è quella di uno sviluppo coraggioso delle pene alternative alla detenzione.

Per quel che riguarda la prima via, lo strumento risolutivo dovrebbe essere il nuovo codice di procedura penale, atteso da troppo tempo ormai, le cui tortuose vicende non è questo il luogo per ricordare. Va comunque sottolineato che si ha qui uno degli impegni più urgenti della legislatura appena incominciata.

Quanto alle pene sostitutive o alternative, il presente disegno di legge intende allargare quelle già previste dalla riforma del 1975, mentre un anno e mezzo di vigenza della legge n. 689 del 1981 (cosiddetta di depenalizzazione) lascia scarsissime speranze che le misure ivi previste, indubbiamente assai timide e di ristrettissima applicazione, possano valere ai fini di non mandare in carcere i responsabili di reati minori, condannati a pene lievi. Anche i semidetenuti (capo III della legge citata) sono tuttora in numero irrisorio.

È troppo presto per valutare pienamente l'impatto delle « misure disposte in luogo della carcerazione preventiva » dalla legge n. 532 del 1982 (istitutiva dei tribunali della libertà), entrata in vigore alla fine dell'agosto 1982; ma già si sono registrati casi di giudici che hanno disposto tali misure a favore di imputati per droga, positivamente inviati presso comunità terapeutiche anzichè in galera.

A rendere ancora più drammatico e oscuro il quadro, e più problematica l'attuazio-

ne totale della riforma, si deve inoltre rilevare la tendenza regressiva, che si va facendo sempre più consistente nell'opinione pubblica e nelle amministrazioni regionali e locali, non solo a vedere il problema carcere nella vecchia ottica meramente custodialistica, ma anche a respingere ogni corresponsabilità. Corresponsabilità che invece l'ordinamento chiaramente prevede (a parte le certo limitate competenze espressamente stabilite), sotto la formula di « partecipazione della comunità esterna » (articolo 17). La stessa prevalente ideologia dell'allontanamento dei carceri dai centri urbani copre, in definitiva, una sorta di rimozione psicologica: è bene che i carceri si vedano il meno possibile, non devono interferire in alcun modo nella vita della « comunità esterna ». Altro che partecipazione! Una rimozione che determina poi anche una perdurante squalifica sociale degli operatori e le degradazione della loro immagine, già lo si è rilevato, a livello di quella degli antichi « secondini »; ciò che contrasta a fondo non solo col valore costituzionale della finalità rieducativa della pena, ma anche con l'interesse della società a far sì che il carcere — dal quale prima o poi tutti, o quasi, escono — non sia, come oggi indiscutibilmente è, un luogo di incubazione e di proliferazione della criminalità, una « scuola del delitto ». Vi si entra quanto mai spesso per un piccolo furto, magari il « furto d'uso » di una macchina o di un motorino, e se ne esce reclutati e addestrati per reati ben più gravi, sequestri e omicidi.

Nella relazione del Presidente del Consiglio sulla politica informativa e della sicurezza per il semestre 23 maggio-22 novembre 1982 (*Doc.* LIV, n. 8, pag. 5) si leggeva che il settore carcerario « presenta gravi disfunzioni e consente un lavoro di reclutamento di nuove forze e nuove leve » per il terrorismo. Vi si aggiungeva (pag. 9) che « gli oltre 1.600 detenuti "politici" e "politicizzati" costituiscono attualmente la più "agguerrita" delle formazioni eversive operanti nel Paese »; questi detenuti « appaiono fermamente intenzionati a contrastare con la violenza l'applicazione dell'articolo 90 della legge di riforma carceraria e delle misure di sicurezza rese indispensabili dalla necessità di prevenire attentati, "esecuzioni", sommosse e tentativi di fuga ».

Allora un'accorta politica carceraria, volta a salvare la riforma e decisa a svilupparne tutte le potenzialità, deve oggi mirare, in primo luogo, a impedire che la criminalità organizzata inquini l'intero sistema. Si tratta, cioè, di mettere da parte, almeno per un periodo certamente non breve, il garantismo astratto di un diritto egualitario dei detenuti, così da separare quanto più è possibile i criminali organizzati — veicoli di irresistibile contagio — dai piccoli delinquenti, istituendo un diverso regime per gli uni e per gli altri.

Si tratta inoltre di riflettere seriamente se l'articolo 90, citato dalla relazione del Presidente del Consiglio come bersaglio privilegiato dei detenuti, sia strumento adeguato a fronteggiare la situazione o se il riconoscimento legislativo di un regime differenziato non sia, come a noi sembra, largamente preferibile.

* * *

Questo sintetico riepilogo della situazione era necessario per rendere ragione della innovazione più incisiva del presente disegno di legge: la regolamentazione dei carceri speciali, o di massima sicurezza.

Di tali carceri parla spesso anche la stampa, e dunque la loro esistenza è cosa ben nota. Che la minaccia di trasferimento in carceri di massima sicurezza rappresenti uno strumento di governo dei detenuti col terrore che incute, è altrettanto noto a chiunque si occupi di carceri. Assai meno conosciuto è il fatto che quel tipo di carceri — in realtà asse portante dell'intero sistema — risulta oggi sottratto ad ogni norma legislativa specifica e precisa.

Si dice che l'atto istitutivo dei carceri in questione sia il decreto ministeriale 4 maggio 1977, che ha peraltro a suo tema il servizio di sicurezza esterna degli istituti penitenziari da affidare ai carabinieri, con scadenza 31 dicembre 1980: termine prorogato al 31 dicembre 1982 con altro decreto ministeriale in data 25 novembre 1980; ulte-

riormente prorogato al 31 dicembre 1984 con un terzo decreto in data 29 dicembre 1982.

Il fatto stesso che si preveda una scadenza, e più ancora il contenuto del citato decreto del 1977 escludono che si possa riconoscere qui un sufficiente fondamento legale dei carceri di massima sicurezza.

Il citato articolo 90 dell'ordinamento penitenziario, che attribuisce al Ministro facoltà sospensiva dei diritti dei detenuti, non serve a legalizzare i carceri speciali perchè circoscrive tale facoltà « per un periodo determinato », mentre oggi non esiste, di fatto, alcuna scadenza logicamente prevedibile; d'altronde l'articolo 90 risponde a situazioni « eccezionali », straordinarie, urgenti, anomale e tale non si può, nè si deve considerare una situazione che dura da vari anni e durerà certamente ancora per molti.

L'articolo 64 del medesimo ordinamento, intitolato « Differenziazione degli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza », non ha rapporto con la questione che qui ci interessa perchè esplicitamente collega le caratteristiche differenziate non a esigenze di ordine e di sicurezza ma alla posizione giuridica dei detenuti e alle necessità di trattamento individuale o di gruppo.

Rimane l'articolo 32 del regolamento di esecuzione della legge n. 354 del 1975 (decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 29 aprile 1976): « Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari ». Ma corre sempre una grande distanza tra le previsioni ivi contenute e la realtà complessiva dei carceri in questione, tanto più che l'articolo 32 è inserito in un contesto relativo al « trattamento » dei detenuti, la cui finalità è la rieducazione e il reinserimento sociale. Da tale finalità i detenuti trasferiti nei carceri a maggior indice di sicurezza si sono in qualche modo autoesclusi e i carceri medesimi dovrebbero essere diretti a preparare le condizioni perchè la finalità possa venir recuperata.

È dunque non solo legittimo ma doveroso concludere che il fondamento legale dei carceri speciali, o di massima sicurezza, risulta, quanto meno, estremamente labile. Quei carceri sono, oggi, dominio riservato della discrezionalità (e della responsabilità) del Ministro: il Parlamento deve, a nostro avviso, legiferare. Il che vuol dire, sia ben chiaro, anche stabilire garanzie che ora non esistono per nulla.

Ci rendiamo conto della possibile reazione negativa: il riconoscimento legislativo dei carceri di massima sicurezza è pericoloso, equivale a una controriforma, evoca spettri del passato che si pensavano esorcizzati per sempre. Noi riteniamo infondata siffatta reazione. Anzi, a nostro avviso, si contribuisce, scegliendo la strada proposta, a salvare la riforma rendendone più agevole, o meno difficile, l'attuazione. Non possiamo, infatti, dissimulare la realtà: da una parte, c'è il comportamento del detenuto che accetta di fatto la pena, riconosce cioè lo Stato, le sue istituzioni, le sue leggi, collabora (o non si oppone) al « trattamento » rieducativo, dimostra in qualche modo di essere disposto a reinserirsi nella società, una volta scontata la pena; dall'altra parte, c'è il comportamento opposto del detenuto che contesta lo Stato, le sue istituzioni, le sue leggi, rifiuta il « trattamento », non manifesta alcuna intenzione di ravvedimento, anzi esalta i reati compiuti e si propone di compierne altri. Fanno ciò in modo netto i terroristi più o meno irriducibili, che proclamano e cercano lo scontro, e in modo più ambiguo i mafiosi e i camorristi, abilissimi nello strumentalizzare a proprio vantaggio le aperture della riforma, in tal modo pregiudicandola. Istituzionalizzare questa differenza oggettiva può essere allora, sulla base di una presa d'atto della realtà, la strada per attenuare, se non eliminare del tutto, la diffusione della criminalità organizzata tra i detenuti « comuni ». Si otterrebbero così altri risultati: *a*) si eviterebbe il rischio, oggi in atto, di ridurre anche per i « comuni », certo largamente maggioritari nella popolazione carceraria, le potenzialità della riforma e l'applicazione dei diritti in essa riconosciuti; *b*) si organizzerebbe in modo più positivo — non arbitrario, non discrezionale, ma sottoposto a precise garanzie — la differenziazione fra detenuti; *c*) si potreb-

be procedere più speditamente verso una razionalizzazione del sistema mediante un triplice livello di istituti, quelli a maggior indice di sicurezza, quelli « normali », quelli a minimo indice di sicurezza, riservati a semiliberi, semidetenuti (quando l'applicazione intensiva e, se necessario, la modifica della legge n. 689 del 1981 ne darà un numero consistente), ammessi al lavoro all'esterno *ex* articolo 21, fruitori regolari di permessi-premio (se il relativo disegno di legge approvato dal Senato il 30 luglio 1982, e non varato dalla Camera nell'VIII legislatura, verrà ripresentato dal Governo e approvato).

A contrappeso della istituzionalizzazione di un regime differenziato fra i detenuti si propone di abrogare l'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario: strumento discutibile e discusso, troppo generico e troppo discrezionale, di governo dei carceri e, allo stato, unico fondamento (peraltro assai precario, come si è visto) del regime differenziato di fatto esistente. Una volta disciplinati per legge i carceri di massima sicurezza, l'articolo 90 non ha più ragione di essere. Tuttavia si ritiene opportuno mantenere al Ministro una facoltà sospensiva limitata ai casi di emergenza in un determinato istituto per lo stretto tempo necessario a riportare la situazione alla normalità; facoltà sospensiva davvero da usare eccezionalmente e non per creare un regime differenziato prolungato *sine die*, come attualmente si pratica.

* * *

Venendo all'articolazione della nostra proposta, l'articolo 1 prevede l'inserimento di tre nuovi articoli, relativi ai carceri a maggior indice di sicurezza, dopo l'articolo 14 dell'ordinamento penitenziario, che concerne l'assegnazione, il raggruppamento, le categorie di detenuti e di internati.

Il primo articolo (14-*bis*) fissa i casi nei quali il Ministero ha facoltà di disporre il trasferimento di detenuti e internati in carceri di massima sicurezza. Tali casi — la cui indicazione tassativa costituisce una evidente garanzia — sono fatti dipendere da un criterio generale: comportamento incompatibile con le esigenze di ordine, disciplina, sicurezza (per tutti i detenuti) o con l'attuazione del trattamento rieducativo (per i condannati definitivi e per gli internati). Si indicano poi cinque specificazioni: la prima riguarda una serie di imputazioni per reati commessi in carcere (tutti i delitti punibili con la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni; inoltre: evasione, sequestro di persona, violenza, istigazione a delinquere, associazione per delinquere); la seconda ha per oggetto la reiterata irrogazione delle sanzioni disciplinari di isolamento diurno e notturno e di esclusione dalle attività in comune; la terza si riferisce all'acquisizione di posizioni di preminenza sugli altri detenuti (i cosiddetti « *boss* » del carcere) e riprende alla lettera il citato articolo 32 del regolamento di attuazione; la quarta concerne i collegamenti illeciti con l'esterno; la quinta fa riferimento all'esaltazione della criminalità diretta a sovvertire l'ordinamento costituzionale.

Per quanto riguarda i detenuti provenienti dalla libertà, l'assegnazione potrà essere disposta solo su richiesta motivata dell'autorità giudiziaria che procede.

Il secondo articolo (14-*ter*) fissa la durata del provvedimento (un anno) e stabilisce che, alla scadenza, il Ministero riesamini il caso, su parere del consiglio di disciplina dell'istituto (che è tenuto a darne comunicazione all'interessato).

Sono possibili proroghe, sempre però per periodi non superiori a sei mesi.

Ogni proroga è sottoposta alla giurisdizione della sezione di sorveglianza, attraverso reclamo. È questa una novità penetrante in quanto fa intervenire il magistrato in un terreno fin qui dominio esclusivo dell'amministrazione. Rispetto a chi riterrebbe opportuno tale intervento fin dall'inizio, e cioè già per il trasferimento in carcere a maggior indice di sicurezza, così come nei confronti di chi invece vorrebbe mantenere l'esclusività, o il monopolio, dell'amministrazione in tutti i momenti, si è prescelta una soluzione mediana, quella cioè di lasciare interamente la prima decisione al Ministero e di prevedere la possibilità del reclamo alla ma-

gistratura solo per le proroghe. I provvedimenti non sono in nessun caso definitivi in quanto il Ministero può revocarli in qualsiasi momento, anche su proposta dell'autorità giudiziaria procedente per i detenuti provenienti dalla libertà.

La portata garantista di queste norme risulta evidente: infatti, per il detenuto « differenziato », non c'è oggi alcuna garanzia nè di revisione periodica della sua situazione nè, tanto meno, di interventi della magistratura.

Il terzo articolo (14-*quater*), oltre a definire le finalità dei carceri in questione (prevenzione, ma anche superamento dell'incompatibilità del soggetto col trattamento o con l'ordine e la disciplina), stabilisce le speciali misure di sicurezza e di controllo che si devono adottare.

Particolarmente significativa la limitazione del peculio disponibile. Come si sa, il denaro è strumento principe per ottenere posizioni di preminenza e di vantaggio, sempre pericolose per l'ordine e la disciplina. Si ricordi, in proposito, l'ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta del 30 luglio 1982, che invita il Governo ad abbassare i limiti previsti per il peculio e a stabilirne la disponibilità periodica al minimo compatibile con il trattamento « conforme ad umanità ». L'invito riguarda qualsiasi carcere: a maggior ragione se ne può stabilire per legge l'esecuzione nei carceri a maggior indice di sicurezza.

Le misure concernenti la corrispondenza anche telefonica e i colloqui mirano a stroncare i collegamenti criminosi fra il carcere e l'esterno. Potranno apparire in contrasto col senso di umanità; ma si deve tener conto, oltre che dell'interesse generale inerente alla suddetta finalità, anche del fatto che il regime attuale, disposto dal Ministero nei carceri in questione soltanto sulla base dell'articolo 90 e della relativa discrezionalità, è ancora più duro, in quanto, per esempio, sopprime del tutto l'uso del telefono.

La possibilità di sospendere la partecipazione dei detenuti al controllo delle tabelle, alla preparazione del vitto, alla gestione della biblioteca, alla organizzazione delle attività culturali, ricreative e sportive va vista in relazione al rischio che tali rappresentanze possano risultare occasione per attività criminose. D'altronde, una sospensione del genere è già in atto per disposizione del Ministero in tutti i carceri di massima sicurezza, sempre sulla base dell'articolo 90.

Si prevede che le osservazioni e le perizie psichiatriche vengano svolte all'interno degli istituti. La norma ha una duplice motivazione: da un lato, evitare invii in ospedali psichiatrici giudiziari di soggetti particolarmente pericolosi che intendono utilizzare i ricoveri per influire sui processi (l'esperienza insegna che l'essere stato ricoverato in ospedale psichiatrico costituisce una sorta di « titolo », o precedente, ai fini di deresponsabilizzarsi anche in future vicende giudiziarie); dall'altro lato, la presenza di detenuti simili negli ospedali psichiatrici, per ovvi motivi di sicurezza, comporta chiusure e restrizioni per tutti i ricoverati in contrasto con la necessità di un regime aperto e idoneo alla terapia.

Infine, anche se potrebbe essere superfluo date le condizioni cui la legge sottopone le relative concessioni, si stabilisce che i detenuti nei carceri di massima sicurezza non possono essere nè affidati in prova al servizio sociale nè ammessi alla semilibertà.

L'articolo 3 e l'articolo 9, strettamente connessi con la regolamentazione legislativa dei carceri a maggior indice di sicurezza, abrogano l'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario e ne integrano l'articolo 41 (« Impiego della forza fisica e uso dei mezzi di coercizione ») con la facoltà del Ministro di sospendere — quando si verificano atti di violenza, tentativi di evasione o di rivolta e gli agenti sono autorizzati a portare le armi all'interno dell'istituto — l'applicazione delle regole di trattamento e dei diritti dei detenuti. La sospensione riguarda esclusivamente l'istituto in questione e dura il tempo necessario a riportarvi l'ordine e la disciplina, salva restando, ovviamente, la applicazione contestuale del trasferimento dei responsabili a istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza secondo le norme dell'articolo 14-*bis*.

L'articolo 2 sopprime, nell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario, la specificazione « agricole o industriali » relativa alle aziende presso le quali può svolgersi il lavoro all'esterno. Tale specificazione, infatti, sembra escludere le attività commerciali e artigianali, che invece costituiscono settori da cui provengono più di frequente offerte di lavoro alle quali, dato il silenzio della legge, si è costretti a rinunciare (o a eludere la difficoltà), perdendo un'occasione che fa parte del trattamento rieducativo, o risocializzante. Come è noto, all'interno degli istituti le possibilità di lavoro produttivo si sono estremamente ridotte, non senza conseguenze negative estremamente gravi sulla vita carceraria in generale e sul trattamento rieducativo in particolare. Ci siamo astenuti dall'intervenire in questo settore dell'ordinamento, certo fra i più importanti per l'attuazione della riforma (e invece, a torto, trascurato), perchè vennero presentate nella scorsa legislatura alla Camera due proposte di legge, n. 3617 e n. 3618, di iniziativa dei deputati Mannuzzu e altri, volte, l'una, a modificare gli articoli 22, 23 e 24 relativi alla remunerazione e agli assegni familiari e, l'altra, a incentivare le imprese disposte ad avvalersi di prestatori d'opera detenuti e internati. Ci auguriamo vengano ripresentate, e approvate, nella presente legislatura.

Con la limitata modifica qui proposta dell'articolo 21 si allargano le possibilità di lavoro all'esterno per i detenuti e gli internati che se ne rendano meritevoli.

L'articolo 4 mira a eliminare un'anomalia dell'ordinamento, palesemente datata. I due commi di cui si propone la soppressione, infatti, escludono dall'ammissione alle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà) i condannati per rapina, estorsione, sequestro a scopo di rapina o estorsione — reati che intorno al 1975 provocarono un diffuso allarme sociale — ma non i condannati per reati di terrorismo, strage, omicidio. È vero che il legislatore sembra aver indirettamente confermato questa anomalia inserendo, con l'articolo 7 della legge 13 settembre 1982, n. 646, il nuovo reato dell'« associazione di tipo mafioso » fra quelli esclusi dalle misure alternative alla detenzione. Ma appare ormai tempo di ripensare a fondo la materia, tanto più che le tassative cautele di legge — bassi limiti della entità della pena per l'affidamento in prova, metà della pena scontata per la semilibertà — costituiscono uno sbarramento efficace.

Si potrebbe procedere a una diversa, più razionale, selezione di reati, eliminare del tutto le esclusioni per l'affidamento in prova (dati i bassi limiti della entità della pena tassativamente previsti dalla legge), lasciarle, invece, per la semilibertà, o, quanto meno, prevedere, per la concessione di tale misura ai responsabili dei reati nuovamente selezionati, un periodo più lungo della metà della pena scontata. Il disegno di legge preferisce sopprimere del tutto le esclusioni anche per la semilibertà.

Anche l'articolo 5 è diretto ad ampliare le possibilità di applicazione delle misure alternative alla detenzione. Sopprime infatti la condizione di almeno tre mesi di osservazione della personalità in carcere per l'affidamento in prova; molto spesso, infatti, si tratta di soggetti che possono considerarsi pienamente idonei alla misura alternativa sulla base dell'osservazione del comportamento tenuto all'esterno, in libertà, nel periodo fra il reato e l'esecuzione della pena.

L'articolo 6 e l'articolo 8 innovano il regime dell'ergastolo. È scarsamente noto all'opinione pubblica (e il *referendum* del 1981, per le sue modalità e per il contesto in cui si è svolto — concentramento dell'attenzione sui *referendum* relativi alla legge n. 194 del 1978 — non ha contribuito a migliorare la situazione) che il principio della perpetuità dell'ergastolo è stato intaccato a fondo dalla legge n. 1634 del 1962. Questa legge, modificando gli articoli 176 e 177 del codice penale, prevede la possibilità della liberazione condizionale dopo 28 anni e la estinzione della pena dopo altri 5.

Proprio su questa norma la Cassazione prima e la Corte costituzionale poi hanno potuto fondare la legittimità costituzionale dell'ergastolo: pena non perpetua in via assoluta e dunque non contrastante in radice con il principio della « rieducazione » e del

reinserimento nella società (sentenza n. 264 del 21 novembre 1974 della Corte costituzionale).

Dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, è sorta disparità giurisprudenziale circa l'applicabilità delle misure alternative e delle riduzioni di pena ai condannati all'ergastolo. La dottrina più autorevole si è pronunciata a favore, anche sulla base di motivazioni tratte dai lavori parlamentari, orientati a comprendere anche l'ergastolo sotto la dizione generica « pena detentiva ». La Cassazione ha costantemente negato, ma ha anche auspicato un intervento del legislatore. Tanto più che, attualmente, l'esclusione dall'articolo 54 (« Liberazione anticipata ») rappresenta una discriminazione non sufficientemente giustificata nei confronti degli ergastolani. Si consideri, tra l'altro, che questi possono essere assegnati al lavoro esterno, *ex* articolo 21, cioè passare buona parte della giornata fuori dal carcere, con o senza scorta, senza che la legge precisi dopo quanti anni di pena scontata e quindi, almeno in linea teorica, in ogni momento; ma non possono usufruire in nessun caso e in nessun momento della semilibertà.

Ecco perchè si propone, con l'articolo 6, l'ammissione al regime di semilibertà dopo aver espiato almeno venti anni di pena e, con l'articolo 8, l'applicabilità, anche ai condannati all'ergastolo, della riduzione di pena prevista dall'articolo 54: ciò che porterebbe il limite per l'ammissione alla libertà condizionale sempre al di sopra dei 24 anni di detenzione effettivamente scontati, per il combinato disposto del predetto articolo 54 e dell'articolo 176 del codice penale. Queste due modifiche, oltre a far cessare ogni forma, o dubbio, di discriminazione, e a rafforzare di conseguenza la legittimità costituzionale dell'ergastolo, verrebbero a incentivare il consenso e la collaborazione al trattamento rieducativo e a disincentivare la commissione in carcere di altri delitti (in base al convincimento, molto diffuso, anche sulla stampa, ma giuridicamente infondato, che gli ergastolani non abbiano più nulla da perdere).

Infine l'articolo 7 propone di portare da venti a trenta il numero di giorni previsto dall'articolo 54 ai fini della liberazione anticipata. Si ricordi che la concessione di tale beneficio è subordinata al fatto che il condannato « abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione ». Nessun motivo cautelare ma solo il permanere dell'ideologia della pena come vendetta sociale può opporsi, in tal senso, ad una più significativa riduzione di pena.

* * *

La comune riflessione potrà migliorare il disegno di legge — già presentato nell'VIII legislatura (atto Senato n. 2159) e non potuto discutere per lo scioglimento anticipato — eventualmente estendendolo ad altre parti dell'ordinamento penitenziario. I proponenti sono convinti della validità delle loro scelte ai fini del governo dei carceri e dell'attuazione piena della riforma del 1975.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Dopo l'articolo 14 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono inseriti i seguenti:

« Art. 14-*bis*. - (*Assegnazione ad istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza*). — I detenuti e gli internati il cui comportamento risulti incompatibile con il mantenimento dell'ordine, della disciplina e della sicurezza e i condannati e gli internati il cui comportamento risulti incompatibile con l'attuazione del trattamento rieducativo possono essere trasferiti, con provvedimento motivato del Ministero, a istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza.

L'incompatibilità si verifica quando i detenuti e gli internati:

a) siano imputati di aver commesso in danno di altro detenuto o internato o di operatori penitenziari o di altra persona comunque presente nell'istituto penitenziario un delitto punibile con la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, o taluno dei delitti previsti e puniti dagli articoli 385, come sostituito dall'articolo 15 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, anche se tentato, 605, 610, 611 e 613, terzo comma, del codice penale, ovvero siano imputati di aver commesso, all'interno del carcere, taluno dei reati previsti e puniti dagli articoli 414 e 416 del medesimo codice penale;

b) abbiano reiteratamente subìto le sanzioni disciplinari previste nei numeri 4 e 5 dell'articolo 39 nel corso della detenzione o dell'internamento, o in ambedue, se consecutivi;

c) mantengano un comportamento tendente ad acquisire una posizione di preminenza sugli altri detenuti o internati, tale da porsi in contrasto con le esigenze di ordine, disciplina e sicurezza dell'istituto, e comunque un comportamento che richieda

particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni;

d) concorrano a realizzare o progettare collegamenti illeciti con l'esterno, diretti al compimento di altri delitti o all'organizzazione di rivolte;

e) esaltino reiteratamente finalità eversive dell'ordinamento costituzionale.

Il provvedimento può essere adottato d'ufficio o su proposta del consiglio di disciplina o su segnalazione della direzione.

Sono altresì assegnati ad istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza gli imputati provenienti dalla libertà su richiesta motivata dell'autorità giudiziaria che ha emesso l'ordine o il mandato di cattura.

Art. 14-*ter*. - (*Durata, proroga e revoca dell'assegnazione a istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza*). — L'assegnazione ad istituti o a sezioni a maggior indice di sicurezza ha la durata di un anno.

Allo scadere di tale termine il consiglio di disciplina esprime il parere sulla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 14-*bis*, primo comma, informandone il detenuto o l'internato. Il Ministero procede al riesame del caso, tenendo conto di detto parere, e può prorogare l'assegnazione per ulteriori periodi, ciascuno non superiore a sei mesi.

Avverso il provvedimento di proroga è ammesso reclamo alla sezione di sorveglianza, la quale provvede in camera di consiglio, con decreto motivato, svolgendo in udienza i necessari accertamenti.

Il decreto della sezione di sorveglianza è immediatamente eseguito.

Il Ministero, anche antecedentemente alla scadenza, può revocare il provvedimento nel caso siano cessati i presupposti del medesimo.

L'autorità giudiziaria di cui all'articolo 14-*bis*, quarto comma, può proporre in ogni momento la revoca del provvedimento adottato su sua richiesta.

Art. 14-*quater*. - (*Caratteristiche degli istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza*).

— Gli istituti e le sezioni a maggior indice di sicurezza hanno per fine la prevenzione dei comportamenti di cui all'articolo 14-*bis*, primo e secondo comma, nonchè la preparazione delle condizioni perchè i condannati, gli internati e gli imputati ivi assegnati acquisiscano un comportamento compatibile con le esigenze di ordine, disciplina e sicurezza e con il trattamento rieducativo.

Vi si adottano speciali misure:

a) di sicurezza interna ed esterna, con particolare riguardo alla necessità di tenere rigorosamente separati fra loro i detenuti o gli internati che, in base ai dati giudiziari e penitenziari, possano recarsi reciprocamente offesa;

b) di controllo sulle persone che per qualsiasi motivo accedano all'istituto o alla sezione, ferme restando le norme che regolano l'accesso agli istituti, e sulla ricezione di generi e oggetti dall'esterno;

c) di limitazione della disponibilità del peculio.

La direzione dell'istituto sottopone in ogni caso a ispezione e visto di controllo, anche sullo scritto, la corrispondenza epistolare e telegrafica dei singoli detenuti e internati, sia in partenza che in arrivo.

Possono essere sospese le rappresentanze dei detenuti previste nell'articolo 9, sesto comma, nell'articolo 12, ultimo comma, e nell'articolo 27, ultimo comma.

La corrispondenza telefonica ed i colloqui, previsti nel successivo articolo 18, sono limitati ai familiari e conviventi. Vengono autorizzati soltanto in casi di particolare gravità e sottoposti a controlli anche auditivi.

Le osservazioni e le perizie psichiatriche sono sempre eseguite all'interno dell'istituto o sezione a maggior indice di sicurezza.

Sono escluse le misure alternative previste dai successivi articoli 47 e 48.

Le misure speciali di cui ai precedenti commi si applicano ai detenuti e internati assegnati a istituti o sezioni a maggior indice di sicurezza anche in caso di trasferimento per motivi di giustizia, di salute, di studio, di famiglia ad altri istituti o in luogo esterno di cura ».

Art. 2.

Nel secondo comma dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono soppresse le parole: « agricole o industriali ».

Art. 3.

Dopo il quarto comma dell'articolo 41 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è aggiunto il seguente:

« In tali casi eccezionali, nell'istituto in cui si sono verificati, e ai fini previsti nel primo comma, il Ministro ha facoltà di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e dei diritti del detenuto o internato. La sospensione ha durata strettamente limitata al tempo necessario per ripristinare l'ordine e la sicurezza ».

Art. 4.

Il secondo comma dell'articolo 47 e il terzo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono soppressi.

Art. 5.

Nel terzo comma dell'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: « condotta per almeno tre mesi » sono soppresse.

Art. 6.

Dopo il terzo comma dell'articolo 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è aggiunto il seguente:

« Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo aver espiato almeno venti anni di pena ».

Art. 7.

Nel primo comma dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, la parola: « venti » è sostituita con la seguente: « trenta ».

Art. 8.

All'ultimo comma dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'articolo 5 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, sono aggiunte le parole: « anche per i condannati all'ergastolo ».

Art. 9.

L'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è abrogato.

Art. 10.

Entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, verranno apportate le necessarie modifiche e integrazioni al regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431.