

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1440**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori ANGIUS, CALVI, AYALA, BATTAGLIA  
Giovanni, BRUTTI Massimo, FASSONE e MARITATI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MAGGIO 2002**

—————

Norme in materia di applicazione ai detenuti del regime  
di massima sicurezza

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il trattamento previsto dall'articolo 41-*bis*, comma 2, dell'Ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, fu introdotto dall'articolo 19 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, in via temporanea, e non ha mai perso tale carattere sia pur passando attraverso successive proroghe legislative, l'ultima delle quali ha determinato la scadenza della sua efficacia alla data del 31 dicembre 2002.

L'esperienza di ormai dieci anni di applicazione, anche alla luce della permanenza nel nostro Paese di particolari livelli di pericolosità della criminalità organizzata, dimostra innanzitutto che l'esigenza sottesa all'istituto in questione non può più essere ragionevolmente considerata emergenziale ma fisiologica, e la sua disciplina non può pertanto mantenere carattere temporaneo ma occorre che divenga definitiva, perlomeno finchè le condizioni sociali e gli accertamenti giudiziari non forniranno concrete dimostrazioni di scemata pericolosità del fenomeno criminale a livello nazionale.

Il periodo trascorso di vigenza della disciplina, inoltre, ha consentito di verificare sul campo gli aspetti del trattamento penitenziario che hanno maggiore necessità di restrizione con riguardo ai detenuti che si trovino in più stretta relazione con ambienti criminali organizzati, così da consentire oggi di individuare un contenuto normativo più dettagliato da conferire al regime penitenziario di maggiore sicurezza rispetto a quanto fu invece contemplato, in termini che allora furono necessariamente generici, all'atto della sua prima applicazione.

Infine le esperienze applicative concrete hanno dato luogo, nel corso degli anni, alla

verifica sul piano giuridico delle condizioni minime di legittimità costituzionale di un trattamento penitenziario differenziato, delle quali occorre tener conto nel dar corso ad una sua più precisa determinazione normativa.

Ciò premesso, con riferimento alla disciplina prevista, in via permanente, dal presente disegno di legge occorre innanzitutto precisare che inalterato rimane l'ambito soggettivo di applicazione del regime, riservato ancora ai detenuti, a qualsiasi titolo, per i reati indicati dal comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, che comprende le più gravi fattispecie criminose e, soprattutto, quelle che più direttamente hanno riferimento alle attività delle organizzazioni criminali.

Il venir meno del carattere emergenziale e precario dell'istituto consente di far cessare l'attuale atipica competenza diretta del Ministro della giustizia, organo politico, ad emettere il provvedimento applicativo, e ricondurla invece più propriamente all'autorità di gestione amministrativa ordinariamente competente per materia, ovvero al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La necessità di evitare automatismi tra il titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione e l'applicazione di un regime carcerario differenziato, rimarcata anch'essa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 376 del 1997, rende necessario ricollegare il regime di sicurezza non solo, e quindi astrattamente, al titolo di reato oggetto della detenzione, ma, in concreto, all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, che risulta, pertanto, il presupposto indispensabile per la sua applicazione.

La necessità di rispettare i principi di proporzionalità ed individualizzazione della

pena, affermati dalla Corte costituzionale in più occasioni con riferimento anche all'attuale disciplina dell'articolo 41-*bis* (ad esempio con la sentenza n. 349 del 1993 e con la sentenza n. 351 del 1996), ha suggerito di introdurre alcune distinzioni tra i detenuti ai quali è astrattamente applicabile il trattamento di sicurezza, prevedendo un contenuto per qualche aspetto più rigoroso per i promotori, capi ed organizzatori delle associazioni di tipo mafioso previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale, oltre che per i detenuti per gli altri reati di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 che rivestano una posizione di rilievo nell'ambito della criminalità organizzata, ed uno meno rigoroso per tutti gli altri detenuti per i reati richiamati dalla stessa norma.

Una considerazione particolare meritano gli imputati per il delitto di cui all'articolo 416-*bis*, primo comma, del codice penale per i quali è stata prevista, ma solo su richiesta dell'Autorità giudiziaria e per ragioni motivate, l'applicazione del regime di massima sicurezza, sulla base del presupposto che, a differenza degli altri imputati dei delitti di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, costoro, laddove conservino i collegamenti con l'associazione, possono farsi latori di ordini provenienti dai vertici criminali o, addirittura, come l'esperienza passata ha dimostrato, gestire essi stessi, per conto dei capi, attività criminose all'estero.

Sotto un altro profilo - e proprio questa è la ragione per cui la disposizione viene prevista solo per gli imputati e non per i condannati - nelle prime fasi delle indagini risulta alquanto difficile individuare i ruoli in concreto ricoperti dai singoli soggetti colpiti da provvedimenti cautelari e, soprattutto, il reale peso che gli stessi hanno in seno all'organizzazione di cui sono parte. Di conseguenza si è preferito, per tali soggetti, rimettere l'applicazione del regime di massima sicurezza ad una valutazione discrezionale del-

l'Autorità giudiziaria, con connesso onere di motivazione.

La necessità, infine, di rispettare il principio di sindacabilità giurisdizionale dei provvedimenti assunti nei confronti dei detenuti per regolare gli aspetti trattamentali più profondamente incidenti sui profili essenziali di rispetto della libertà personale che comunque permangono anche in ambito carcerario, ha imposto di regolare più accuratamente la materia delle impugnazioni contro le misure penitenziarie di sicurezza, che era già stata in parte disciplinata dal comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis*, della legge n. 354 del 1975, aggiunto dall'articolo 4 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, sulla spinta della sentenza della Corte costituzionale n. 410 del 1993 e di quella, già ricordata per altro aspetto, n. 351 del 1996.

Esaminando adesso sommariamente il contenuto dei quattro articoli di cui è composto il provvedimento, occorre segnalare innanzitutto che l'articolo 1 costituisce semplice norma di coordinamento formale, mentre gli articoli 2 e 3 regolano il nuovo regime speciale al quale possono essere assoggettati, in caso di permanente collegamento con ambiti di criminalità organizzata, i detenuti per i reati previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis*, nell'ambito dei quali è posta una differenza di rigore, limitata al contenuto di taluni soltanto degli aspetti trattamentali in questione, determinata dalla maggiore o minore intensità del collegamento anzidetto.

Disposizioni comuni a tutti i casi regolano le seguenti attività e condizioni:

la procedura applicativa del regime di massima sicurezza, sempre disposto dall'Amministrazione penitenziaria previa assunzione di informazioni circa i collegamenti con la criminalità organizzata fornite dall'Autorità giudiziaria procedente, dalla Direzione nazionale antimafia e dalle Forze di polizia specializzate nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata;

la temporaneità dell'applicazione del regime, che deve essere periodicamente sottoposto a verifica per l'eventuale conferma;

la garanzia della permanenza comunque dell'attività generale di osservazione e trattamento e della partecipazione ad attività culturali, ricreative e sportive, con le cautele del caso;

la partecipazione alle udienze mediante il sistema delle videoconferenze.

Gli aspetti distintivi tra i vari casi di cui, rispettivamente, ai nuovi articoli 41-bis e 41-ter della legge n. 354 del 1975, riguardano, invece, alcuni specifici profili concreti del trattamento che si sono rivelati essenziali per il conseguimento delle finalità di sicurezza previste, costituiti essenzialmente da un diverso numero di colloqui personali ammessi con i familiari e da diverse modalità di contatto con gli altri detenuti.

In particolare è ammesso un solo colloquio con i familiari per i detenuti per cui più intenso risulta il collegamento con organizzazioni criminali, e non più di quattro per gli altri detenuti, mentre i gruppi con cui sarà possibile trascorrere le ore d'aria non dovranno essere composti da più di cinque unità nel primo caso, e da non più di otto unità nel secondo; restano ferme, in ogni caso, le competenze delle diverse autorità giudiziarie in materia di autorizzazione ai colloqui ed apposizione del visto di censura sulla corrispondenza, già previste dalla normativa vigente.

Gli altri contenuti concreti del regime di massima sicurezza sono uguali per tutti i detenuti che ad esso possono essere sottoposti, ed in estrema sintesi concernono particolari misure di sicurezza interna ed esterna volte ad evitare contatti con appartenenti ad organizzazioni criminose, riduzioni e limitazioni sulle somme di peculio e sui pacchi ricevuti e l'esclusione della nomina e della partecipazio-

zione alle rappresentanze dei detenuti ed internati, ferma restando comunque la garanzia dell'attività di osservazione e trattamento e la partecipazione ad attività culturali, ricreative e sportive, sia pure con modalità idonee ad evitare contatti vietati con altri detenuti.

L'articolo 4 introduce l'articolo 41-*quies* che disciplina, con maggiore dettaglio rispetto alla vigente formulazione del comma 2-bis dell'articolo 41-bis, le impugnazioni contro l'applicazione del regime di massima sicurezza, recependo sia i contenuti necessari di garanzia giurisdizionale evidenziati dalla Corte costituzionale negli interventi in materia già ricordati, sia alcune disposizioni già sperimentate in casi simili.

In particolare è recepita l'indicazione della giurisprudenza costituzionale circa l'ambito di sindacabilità giurisdizionale, che deve essere riferito non solo alla sussistenza dei presupposti ma anche al contenuto dei provvedimenti.

La competenza a decidere sui reclami dei detenuti è attribuita al tribunale di sorveglianza, così come è già previsto dall'articolo 14-ter della legge n. 354 del 1975 per i diversi casi di provvedimenti in materia di regime di sorveglianza particolare, ed il procedimento si svolge in camera di consiglio con la partecipazione dell'interessato che deve avvenire con il sistema delle videoconferenze. Il tribunale, decidendo il reclamo, può annullare o confermare il provvedimento, e contro la sua decisione è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge, in analogia a quanto già disposto dall'articolo 71-ter della medesima legge, in materia di sorveglianza particolare.

Le disposizioni del presente disegno di legge non comportano oneri economici aggiuntivi rispetto a quelli già previsti con gli attuali stanziamenti di bilancio in materia.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, i commi 2 e 2-*bis* sono abrogati.

### Art. 2.

1. Dopo l'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 41-*ter.* - (*Applicazione del regime di massima sicurezza*). - 1. Il regime di massima sicurezza è applicato ai condannati, agli internati ed agli imputati che sono detenuti per il reato di cui all'articolo 416-*bis*, secondo comma, del codice penale, per i quali non risulti escluso l'attuale collegamento con l'associazione di appartenenza o con altra associazione di tipo mafioso.

2. Il regime di massima sicurezza è applicato anche ai condannati, agli internati e agli imputati che sono detenuti per taluno degli altri reati indicati nell'articolo 4-*bis*, comma 1, dei quali risulti una collocazione attuale di rilievo nell'ambito della criminalità organizzata.

3. Il regime di massima sicurezza è comunque applicato, su richiesta motivata dell'Autorità giudiziaria procedente, agli imputati del delitto di cui all'articolo 416-*bis*, primo comma, del codice penale, dei quali risulti il collegamento attuale con organizzazioni criminali.

4. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, prima di applicare il regime di massima sicurezza nei casi di cui ai commi 1 e 2, assume informazioni presso

l'Autorità giudiziaria che procede, la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

5. Dopo il primo anno di applicazione del regime di massima sicurezza, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sentite le autorità e gli organi indicati al comma 4, ed acquisita ogni altra informazione ritenuta opportuna, ne dispone la conferma con provvedimento motivato ove non risultino elementi che dimostrino che la pericolosità sociale del detenuto e la sua capacità di raccordarsi alle organizzazioni criminali operanti sul territorio siano fortemente scemate.

6. L'esame degli elementi di cui al comma 5 può avvenire anche prima della scadenza del primo anno di applicazione del regime di massima sicurezza, ove essi siano adottati dalle autorità giudiziarie o di polizia indicate nel comma 4.

7. Salvo che abbia iniziato attività di collaborazione con la giustizia, al detenuto per il quale non sia stato confermato il regime di massima sicurezza è applicato il regime di speciale sicurezza previsto dall'articolo 41-*quater*.

8. Il regime di massima sicurezza comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, e in particolare:

a) sono adottate misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate;

b) il numero mensile dei colloqui con i familiari è ridotto ad uno, da svolgersi nella prima settimana di ciascun mese, ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo

casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto, per i condannati e gli internati, e dall'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati. I colloqui possono essere sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'Autorità giudiziaria competente;

c) può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto, per i condannati e gli internati, e dell'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati, e solo dopo il primo anno di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione;

d) sono adottate riduzioni e limitazioni sulle somme di peculio e sul contenuto dei pacchi;

e) è esclusa la nomina e la partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

f) la corrispondenza, salvo quella inviata ad autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia, individuate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è sottoposta a visto di censura con provvedimento disposto dal magistrato di sorveglianza, per i condannati e gli internati, e dall'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati;

g) la permanenza all'aperto ha la durata di due ore, e non può svolgersi in gruppi comunque superiori a cinque unità.

9. È garantita l'attività di osservazione e trattamento, nonché la partecipazione ad attività culturali, ricreative e sportive, che sono organizzate con modalità idonee a garantire i fini indicati al comma 8, lettera a).

10. La partecipazione alle udienze dei detenuti ai quali è applicato il regime di massima sicurezza è garantita mediante collegamento audiovisivo, ai sensi dell'articolo 146-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, di seguito denominato "sistema delle videoconferenze"».

## Art. 3.

1. Dopo l'articolo 41-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 41-*quater*. - (*Applicazione del regime di speciale sicurezza*). - 1. Il regime di speciale sicurezza è applicato ai condannati, agli internati ed agli imputati che sono detenuti per i reati indicati nell'articolo 4-*bis*, comma 1, ai quali non è applicato il regime di massima sicurezza e dei quali risulta l'attuale collegamento con organizzazioni criminali.

2. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, prima di applicare il regime di speciale sicurezza di cui al comma 1, assume informazioni presso l'Autorità giudiziaria che procede, la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

3. Dopo il primo anno di applicazione del regime di speciale sicurezza, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sentite le autorità e gli organi indicati al comma 2 ed acquisita ogni altra informazione ritenuta opportuna, ne dispone la conferma con provvedimento motivato ove non risultino elementi che dimostrino che la pericolosità sociale del detenuto e la sua capacità di raccordarsi alle organizzazioni criminali operanti sul territorio sia fortemente scemata.

4. L'esame degli elementi di cui al comma 3 può avvenire anche prima della scadenza del periodo di un anno indicato alla stesso comma, ove essi siano adottati dalle autorità giudiziarie o di polizia indicate nel comma 2.

5. Il regime di speciale sicurezza comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, e in particolare:

a) sono adottate misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti



con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazioni con altri detenuti appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate;

*b)* il numero mensile dei colloqui con i familiari è ridotto a quattro, da svolgersi uno per settimana, ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto, per i condannati e gli internati, e dall'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati. I colloqui possono essere sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'Autorità giudiziaria competente;

*c)* può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto, per i condannati e gli internati, e dell'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione;

*d)* sono adottate riduzioni e limitazioni sulle somme di peculio e sul contenuto dei pacchi;

*e)* è esclusa la nomina e la partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

*f)* la corrispondenza, salvo quella inviata ad autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia, individuate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è sottoposta a visto di censura con provvedimento disposto dal magistrato di sorveglianza, per i condannati e gli internati, e dall'Autorità giudiziaria che procede, per gli imputati;

*g)* la permanenza all'aperto ha la durata di due ore, e non può svolgersi in gruppi comunque superiori ad otto unità.

6. È garantita l'attività di osservazione e trattamento, nonchè la partecipazione ad atti-

vità culturali, ricreative e sportive, che sono organizzate con modalità idonee a garantire i fini indicati al comma 5, lettera *a*).

7. La partecipazione alle udienze dei detenuti ai quali è applicato il regime di speciale sicurezza può essere garantita mediante il sistema delle videoconferenze».

#### Art. 4.

1. Dopo l'articolo 41-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 41-*quinqüies*. - (*Impugnazioni contro l'applicazione dei regimi di massima sicurezza e di speciale sicurezza*). - 1. Avverso il provvedimento che dispone o conferma l'applicazione dei regimi di cui agli articoli 41-*ter* e 41-*quater*, ovvero ne determina il contenuto, può essere proposto dall'interessato reclamo al tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto penitenziario cui il detenuto è assegnato in via definitiva. Il reclamo è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento, e non ne sospende l'esecuzione.

2. Il tribunale di sorveglianza provvede in camera di consiglio entro dieci giorni dalla ricezione del reclamo, nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. La partecipazione del detenuto all'udienza può essere garantita mediante il sistema delle videoconferenze.

3. Il tribunale di sorveglianza, verificati i presupposti del provvedimento, lo annulla o lo conferma.

4. Avverso l'ordinanza del tribunale di sorveglianza il pubblico ministero, l'interessato e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge entro dieci giorni dalla sua comunicazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento, se è stato confermato».



