

# CAMERA DEI DEPUTATI N° 806

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MANNUZZU, GRANATI CARUSO, RODOTÀ, VIOLANTE, ONORATO, RIZZO, MACIS, BASSANINI, BALBO CECCARELLI, LEVI BALDINI, BOCHICCHIO SCHELOTTO, BOTTARI, CURCIO, FABBRI SERONI, FRACCHIA, LANFRANCHI CORDIOLI, PEDRAZZI CIPOLLA, TRABACCHI**

*Presentata il 9 novembre 1983*

**Disciplina del regime di sorveglianza particolare dei detenuti e modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n° 354, sull'ordinamento penitenziario**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da molto tempo il circuito delle carceri di massima sicurezza e oggetto d'attenzione, non solo da parte di chi s'interessa di problemi penitenziari. Il tema rimanda ad altri, ancora più pesanti di contraddizioni: l'eversione armata, nelle sue varietà, le nuove aggressive forme della criminalità comune, la risposta istituzionale, come è stata, come è, e come invece dovrebbe essere. E così si confrontano ragioni fondamentali: quelle della sicurezza sociale e quelle dei diritti dei singoli.

Si intende allora l'ampiezza del segnale politico che promana dalla questione delle carceri di massima sicurezza. Tale questione però assume anche un significato specifico rilevante, addirittura strategico, in un contesto penitenziario nel quale vanno registrate due novità, sempre più evidenti da un lato, le acquisizio-

ni culturali e sociali di larghe fasce della popolazione reclusa, in corrispondenza al progresso democratico generale, dall'altro, l'uso delle sedi e delle logiche penitenziarie da parte delle più pericolose organizzazioni criminali e dei poteri occulti, in funzione delle proprie dinamiche. Trasformazioni di segno così diverso rendono più attuale l'esigenza di differenziare i modi e le regole della detenzione, a seconda della pericolosità dei detenuti, fatta sempre salva l'umanità dei trattamenti.

E un'esigenza avvertita da tutti i sistemi penitenziari moderni e ubbidisce alla logica, che non può non appartenere ad una politica penale democratica, di adeguare le risposte alla concretezza delle realtà e dei bisogni, mediante articolazioni opportunamente diversificate.

L'esistenza dei circuiti ad alto indice di sicurezza appare dunque di per sé giustificata. E non solo perché in Italia risale al difficile anno 1977: è una scelta di periodo non breve, non legata soltanto a quella che si è chiamata emergenza. L'attuazione pratica però comporta un carico grave di errori, propri di quel periodo e di quella cultura politica, ma anche più generali. Lo stesso strumento al quale si è ricorsi ripetutamente, e tuttora si ricorre, risulta di legittimità assai discussa. L'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, secondo una sua clausola esplicita, può essere applicato, al fine di sospendere gli istituti comuni dell'ordinamento penitenziario, solo eccezionalmente: e invece l'adozione continuativa di quel regime, da oltre sei anni, è regola. Si tratta poi d'un regime predisposto per stabilimenti penitenziari, al fine di assicurarne il controllo complessivo, che particolari congiunture non consentano altrimenti: mentre l'applicazione avviene di fatto nei confronti dei singoli detenuti, i quali perciò sono, come si dice, « classificati » e se del caso trasferiti.

Queste improprietà non sono soltanto formali, ma producono un detrimento non lieve della sostanza delle garanzie. Restano dunque dubbi i criteri di classificazione per la massima sicurezza; rimangono incerte, e variano di stabilimento in stabilimento, le restrizioni di diritti che la classificazione comporta; mentre nei confronti dei relativi provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria non è previsto alcun rimedio.

La conseguenza è che il regime della massima sicurezza viene applicato con approssimazioni troppo insoddisfacenti, assoggettandovi anche detenuti riguardo ai quali una tale cautela è superflua, e non tutti i detenuti rispetto ai quali, invece, essa appare necessaria. Ne risultano colpiti non solo soggetti davvero pericolosi, ma anche meri disadattati, facili protestatari; e le misure usate talvolta hanno margini di afflittività gratuita, non funzionale al mantenimento dell'ordine. In tal modo la massima sicurezza si configura come un'ulteriore anomala

sanzione, le si assegnano, anche esplicitamente, compiti di deterrenza. Accade altrettanto, nel sistema penitenziario materiale, ad esempio per i trasferimenti. E l'effetto è l'accentuarsi della precarietà e dell'ingovernabilità, del gioco delle turbolenze: un'ombra di discredito, tra iniquità e inefficienza, che si proietta sull'istituzione, fomentandone il rigetto sociale. La realtà è che all'improprietà di questi mezzi corrisponde l'improprietà dei fini e di un'intera politica, non solo carceraria: il controllo di una situazione pervasa da malessere si tenta con l'inseguimento dei sintomi e delle emozioni, sempre più avanzati, sempre irraggiungibili: rifiutando l'analisi dei nessi tra i fenomeni, la ricerca di rimedi che tocchino le cause (e che sono costosi per certi interessi).

Ecco perché riportare a correttezza istituzionale la differenziazione delle regole penitenziarie, come sembra urgente fare, non è iniziativa episodica, né di sola razionalizzazione: ma piuttosto volta a promuovere dinamiche di governo effettivo, componendo, nella garanzia, il contrasto apparente tra sicurezza e diritti individuali. È evidente però che provvedimenti simili, che rimangono repressivi, ne sollecitano altri di contenuto positivo: ed anzi servono a renderli possibili, nel quadro di un ordinamento secondo il quale la pena dipenda sempre più dalla condanna, e nell'ambito di una solidarietà generale che assicuri anche ai detenuti, fin dal loro ingresso nel carcere, tramite per l'acquisizione concreta della pienezza della qualità di cittadini. Così la politica penitenziaria democratica si dimostra parte del processo emancipatorio complessivo, verso l'uguaglianza sostanziale: e così si intende anche il senso profondo degli ostacoli che le vengono frapposti.

Ma il reinserimento sociale, se non vuol restare, come purtroppo resta, lustra verbale di un sistema capace solo del contrario, si persegue soltanto facendosi carico della complessità e delle difficoltà dei rapporti reali. In particolare, non si dà possibilità di reinserimento in contesti dominati o egemonizzati da forze criminali; anzi la praticabilità del reinseri-

mento presuppone una pervietà dei contesti che solo condizioni d'ordine e di sicurezza sono in grado di procurare; infine, non esiste una pari disponibilità di tutti i detenuti al reinserimento e l'offerta relativa non può formularsi per tutti in termini uguali per evitare dannose strumentalizzazioni.

Per rispondere a queste esigenze non bastano gli istituti, presenti nell'ordinamento vigente, della individualizzazione del trattamento e del raggruppamento dei reclusi per contingenti omogenei. Sarebbe ingiusto e nocivo dimensionare lo stato di dipendenza dell'intera popolazione reclusa sul massimo correlato ai tassi più elevati di pericolosità: ed allora occorre prevedere ipotesi diverse di dipendenza, con corredi più o meno ampi di diritti, tutti però garantiti contro l'arbitrarietà della gestione e nel rispetto, in ogni caso, delle ragioni fondamentali della persona umana. Non c'è altra scelta che tra questa previsione differenziata, nella sua garanzia possibile, e disparità più o meno di fatto, senza alcuna garanzia e con rischi, dunque, di irrazionalità e perfino di disumanità.

L'ordinamento penitenziario vigente va dunque modificato nel senso di una tale differenziazione, che l'articolo 90 della legge n. 354 del 1975 consente solo a patto di non lievi forzature. Ma rimane da stabilire la qualità ed il modo delle garanzie.

Il disegno di situazioni tipiche di maggiore sicurezza costituisce solo in astratto la soluzione migliore. Invece poi, comunque si formuli, alla prova pratica si dimostra tale da comprendere anche casi di pericolosità scarsa, e insieme incapace di contenere tutti i casi possibili di pericolosità grave, a meno che non se ne dilatino sino alla genericità le clausole finali. Il fatto è che non si tratta di stabilire illeciti, cui collegare sanzioni con un rigido meccanismo di tipo penalistico, ma di apprestare cautele.

Sembra dunque opportuno individuare altri criteri di garanzia, mediante un insieme di previsioni interdipendenti. Innanzi tutto (si veda l'articolo 1) si propo-

ne che il giudizio di pericolosità sia rigorosamente motivato ed ancorato a fatti, come la concreta gravità delle circostanze dei reati addebitati ed il comportamento tenuto, anche prima della detenzione. L'amministrazione, che provvede all'esecuzione penale, risponde dell'ordine e della sicurezza degli istituti penitenziari: è conseguente la sua competenza ad adottare tutte le decisioni necessarie a tali fini, anche quelle relative alla differenziazione dei reclusi. Ma una migliore approssimazione alla realtà delle situazioni e delle esigenze può venire da una complessità interna al procedimento, mediante il ricorso obbligato a pareri, non vincolanti, di un organo come il consiglio di disciplina, integrato dai professionisti che collaborano alle attività di osservazione e di trattamento, oppure delle autorità giudiziarie già investite del caso, quando si tratti di imputati. La salvaguardia più rilevante e peculiare però è costituita dal controllo giurisdizionale successivo, che può essere efficacemente svolto dalla sezione di sorveglianza: a questo controllo sono preordinati, prevalentemente, l'obbligo della motivazione dei provvedimenti amministrativi e la dialettica dei pareri.

La misura proposta di differenziazione è a tempo, può essere prorogata, con lo stesso procedimento, e può sempre revocarsi.

Restano da definire i contenuti del regime che così si deve istituire. Lo si chiama di sorveglianza particolare proprio per fornire già un'indicazione di merito, sottolineando con quali mezzi si vuole realizzare l'obiettivo essenziale della sicurezza e che solo dall'uso di essi può dipendere la compressione dei diritti. Anche qui la scelta è fra la previsione in forma tipica delle restrizioni oppure modi diversi di tutela: e gli argomenti già addotti inducono a propendere per quest'ultima soluzione. Si prescrive dunque la stretta funzionalità delle limitazioni al mantenimento della sicurezza e la motivazione dei provvedimenti amministrativi che le impongono. Si fanno comunque salvi, elencandoli, diritti che sono fonda-

mentali o il cui esercizio evidentemente non è occasione di pericolo: in tal modo rimane aperta la possibilità del sacrificio di qualcuno dei rapporti che, nell'ambito della vita penitenziaria, più attengono alla socialità; si tratta di un sacrificio pesantissimo ma inevitabile ai fini della sicurezza: si pensi per esempio quale uso farebbero (e fanno) dei rapporti sociali in carcere appartenenti alle organizzazioni mafiose o camorristiche. Anche in questo caso la garanzia essenziale è data dalla facoltà di ricorrere alla sezione di sorveglianza impugnando la lesione di diritti comunque intangibili e, per gli altri, l'inesistenza del nesso tra le restrizioni concretamente imposte e le esigenze della sicurezza.

Ridare correttezza istituzionale al regime della differenziazione penitenziaria, adeguandolo anche nelle previsioni alle condizioni di pericolosità di ciascun recluso, consente un uso non inficiato da forzature della norma dell'articolo 90 dell'ordinamento. Come si è già accennato, questa norma prevede la sospensione, per breve periodo e in interi stabilimenti, di quelle regole della riforma che circo-

stanze eccezionali e gravissime rendano incompatibili col controllo di essi. Si tratta di una misura diversa dalla differenziazione, perché riguarda non i singoli ma le situazioni ed è destinata ad una durata assai circoscritta nel tempo. L'introduzione del regime differenziato, dunque, non sopperisce alle esigenze che stanno alla base delle disposizioni dell'articolo 90. Né sembra che queste disposizioni possano esprimersi tipicamente, circoscrivendosi, ad esempio, alle sole ipotesi di atti collettivi di violenza o di resistenza, giacché sono configurabili attentati diversi e pur rilevanti alla sicurezza. Va invece cercata una garanzia diversa, nel precetto della straordinarietà e della temporaneità estremamente limitata della deroga, nella sua rispondenza ad eventi gravissimi e, soprattutto, nella necessità di investire comunque il Parlamento (si veda l'articolo 2).

Si prevede, infine (con l'articolo 3), l'ultra-attività per sei mesi dei provvedimenti di differenziazione in vigore, al fine di consentire all'amministrazione penitenziaria di riportarli alla disciplina che si intende introdurre.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

Dopo l'articolo 15 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono aggiunti i seguenti:

« ART. 15-bis. (*Assegnazione al regime di sorveglianza particolare*). — I detenuti e gli internati che, per il titolo e la gravità dei reati loro ascritti o per il loro comportamento, anche precedente la carcerazione, risultino pericolosi per la sicurezza e l'ordine negli istituti, o comunque socialmente pericolosi nonostante lo stato di detenzione o di internamento, sono sottoposti a regime di sorveglianza particolare per il termine, prorogabile anche più volte, di un anno, con provvedimento motivato dell'amministrazione penitenziaria, adottato, per i condannati e gli internati, su parere del consiglio di disciplina, integrato da due degli esperti previsti dal quarto comma dell'articolo 80, e, per gli imputati, su parere delle autorità giudiziarie competenti ai sensi del secondo comma dell'articolo 11.

In caso di necessità e urgenza, l'amministrazione penitenziaria può disporre il regime di sorveglianza particolare prima del parere prescritto, che comunque deve essere acquisito entro quindici giorni dalla data del provvedimento.

Contro il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare, nel termine di quindici giorni dalla sua comunicazione o dalla comunicazione del parere, quando esso sia successivo, è dato reclamo alla sezione di sorveglianza. Il procedimento è regolato dall'articolo 70 e dal capo II-bis del titolo II. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Il regime di sorveglianza particolare può essere revocato in qualsiasi tempo, acquisiti i pareri prescritti nel primo comma ».

« ART. 15-ter. (*Modalità del regime di sorveglianza particolare*). — I detenuti e gli internati sottoposti a sorveglianza particolare sono assegnati ad istituti o sezioni differenziati, salvo che vi ostino ragioni di giustizia, salute, studio o famiglia.

Il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni dei diritti previsti dal presente ordinamento strettamente necessarie per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine. Tali restrizioni sono stabilite in concreto con provvedimento motivato dell'amministrazione penitenziaria.

In ogni caso le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e la salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; il possesso o l'acquisto di generi e oggetti permessi dal regolamento interno; la lettura di libri e giornali; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto; i colloqui con il coniuge, i figli, i genitori, i fratelli, le sorelle ed i difensori.

Contro le restrizioni comunque imposte è dato reclamo alla sezione di sorveglianza, nei modi e nelle forme di cui al terzo comma dell'articolo precedente ».

#### ART. 2.

L'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« ART. 90. (*Esigenze di sicurezza*). — Quando ricorrono eccezionali e gravissimi motivi di ordine e di sicurezza, il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, in uno stabilimento penitenziario o in sezioni di esso, per un termine, prorogabile, non superiore a quindici giorni, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che si pongono in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

I provvedimenti, compresi quelli di proroga, sono comunicati entro ventiquattro ore al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ».

## ART. 3.

Le misure di differenziazione adottate, mediante sospensione delle regole di trattamento e degli istituti dell'ordinamento penitenziario, prima della data dell'entrata in vigore della presente legge, restano efficaci, salva diversa decisione dell'amministrazione penitenziaria, per il termine di sei mesi da tale data.

Sono consentiti in qualsiasi tempo i reclami previsti dal terzo comma dell'articolo 15-*bis* e dal quarto comma dell'articolo 15-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354.