

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 594</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CRUCIANELLI, CAFIERO, GIANNI, SERAFINI, CASTEL-  
LINA, MAGRI**

*Presentata il 5 ottobre 1983*

Modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma carceraria del 1975 ha costituito un passo fondamentale per l'adeguamento della legislazione penitenziaria ai principi costituzionali; non sarebbe per altro onesto negare che — a otto anni di distanza dalla legge n. 354 — questa ha trovato non poche difficoltà nella sua concreta applicazione. Già la vetustà e l'inadeguatezza delle strutture rendevano di per sé problematica la corretta attuazione di istituti che avrebbero richiesto ben altra disponibilità di mezzi; la stessa qualificazione del personale è stata largamente insufficiente rispetto ad un quadro legislativo che ormai richiedeva non solo un «aggiornamento» di metodi e strumenti, ma un completo ripensamento di tutte le

figure professionali coinvolte nell'«universo carcerario». Particolarmente evidente è stato ad esempio il contrasto tra la nuova normativa e lo *status* militare degli agenti di custodia, che da un lato ne ha impedito l'adeguata qualificazione per una nuova professionalità, e dall'altro ha costretto gli stessi agenti a subire, in forza di una disciplina militare, il cronico sovraccarico di lavoro determinato dalla carenza degli organici.

Purtroppo però ciò che più ha contribuito a mettere in mora gran parte delle innovazioni introdotte con la riforma del 1975 è stato il mutato clima politico e istituzionale in cui la stessa riforma ha dovuto muovere i primi passi. La legge n. 354 giungeva infatti al cul-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

mine di un processo innovativo che aveva tentato di rendere più rispettosa del dettato costituzionale la legislazione vigente in materia penale e processuale: si possono ricordare tra le tante iniziative la legge 15 dicembre 1972, n. 775, in materia di libertà provvisoria (la cosiddetta « legge Valpreda »), la legge 3 aprile 1974, n. 108, di delega al Governo per il nuovo codice di procedura penale. L'incalzare del terrorismo politico di marca neofascista (il 1974 è l'anno delle stragi di Brescia e dell'*Italicus*) o « rosso » (il 1974 è anche l'anno in cui il sequestro del giudice Sossi fa segnare un « salto di qualità » alla strategia delle Brigate Rosse), e il dilagare della grande criminalità comune organizzata, stavano però già creando nell'opinione pubblica, tra le forze politiche, e tra gli stessi operatori della giustizia le premesse per una svolta « prudente », se non addirittura controriformatrice. Non si può non citare a questo proposito la legge 22 maggio 1975, n. 152 (la cosiddetta « legge Reale »), quasi contemporanea della riforma carceraria (che per altro era « in cantiere » da molto tempo), e che segna il primo passo di una netta inversione di tendenza che — pur non avendo minacciato le basi dell'ordinamento democratico nonostante l'aggravarsi obiettivo delle condizioni dell'ordine pubblico — certamente ha prodotto numerose norme non scevre da dubbi di costituzionalità.

È dunque questo il clima in cui la riforma carceraria avrebbe dovuto sperimentare le proprie potenzialità innovative: l'inadeguatezza delle strutture, il naturale conservatorismo degli apparati, e le stesse attese dell'opinione pubblica convergevano per favorire un'applicazione quanto mai cauta e restrittiva della riforma. Lo strumento che ha reso possibile la vanificazione di molti importanti istituti è stato proprio l'articolo 90 della legge.

Tale articolo dispone infatti che « quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza, il Ministro per la grazia e giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione

in uno o più stabilimenti penitenziari, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza ».

La norma prevista dall'articolo 90 ha trovato in questi anni frequentissima applicazione, contribuendo a creare un circuito di carceri « speciali » in cui la riforma non aveva cittadinanza. Non intendiamo in questa sede negare la gravità delle condizioni esterne e interne all'« universo carcerario » che hanno sollecitato l'adozione di particolari misure per la salvaguardia dell'ordine interno agli istituti e della sicurezza esterna degli stessi; certo però una norma di così vasta portata ha reso possibile una pressoché generalizzata vanificazione di norme ed istituti voluti dal Parlamento e mai abrogati. Occorrerebbe dunque non già discutere delle ragioni politiche e tecniche che hanno indotto i Ministri di grazia e giustizia che si sono succeduti in questi anni a ricorrere all'articolo 90, bensì valutare se la formulazione dell'articolo si sia dimostrata adeguata ad evitare interpretazioni eccessivamente estensive o veri e propri abusi.

Osservano Di Gennaro, Bonomo e Breda nel loro commento alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Giuffrè, 1980), che « sarebbe stato comunque ipotizzabile (anche in caso di assenza di una norma come l'articolo 90, ndr.) che in caso di emergenza le disposizioni dell'ordinamento non avrebbero trovato applicazione e che ciò sarebbe stato ritenuto giustificato sulla base di ragioni di impossibilità di fatto ». L'articolo 90 avrebbe dunque una *ratio* « garantista », in quanto attribuisce al solo Ministro il potere di accertare i « gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza » che possono giustificare la sospensiva, e « fissa rigorosamente, oltre ai motivi che la possono determinare, anche i limiti della sua estensione in relazione ai luoghi, all'oggetto e alla durata ». Per esempio, per quanto riguarda l'oggetto della sospensiva — osservano i magistrati autori del commento — « è evidente che

il Ministro non potrebbe sospendere le regole che attengono alla soddisfazione di bisogni primari».

Se dunque lo spirito che ha indotto il legislatore ad introdurre nella riforma l'articolo 90 è questo, occorre riconoscere che il testo dell'articolo si presta invece alle più diverse interpretazioni, non essendo poi fissati tanto « rigorosamente » né i limiti di tempo, né i luoghi, e tanto meno le regole e gli istituti oggetto della sospensiva!

La presente proposta di legge tende dunque a dare concreto significato « garantista » ad una norma che, seppure ispirata a questo principio, non si è dimostrata adeguata allo scopo.

Si tratta innanzitutto di fissare dei limiti temporali alla sospensiva un po' meno generici del riferimento ad un periodo « strettamente necessario »: si propone pertanto che il periodo di sospensiva non possa essere superiore ad un anno, e si impone comunque un ulteriore vincolo procedurale per evitare abusi o per scongiurare comunque la meccanica proroga del periodo di sospensione, in modo da vanificare qualsiasi termine. Il Ministro dovrà dunque ogni volta consultare le Commissioni parlamentari competenti, ferma comunque la sua esclusiva responsabilità per le decisioni adottate.

L'elemento di maggiore garanzia è per altro a nostro avviso determinato dal secondo comma che si propone di aggiungere all'articolo 90 e che elenca le disposizioni della riforma carceraria che in nessun caso possono essere derogate, sia pure in condizioni di emergenza. Si tratta delle norme ispiratrici della riforma stessa (capo I: « principi direttivi » e capo II: « condizioni generali », del primo titolo); degli articoli relativi all'individualizzazione del trattamento e al raggruppamento dei detenuti (articoli 13 e 14); delle norme che garantiscono la tutela dei diritti dei

detenuti (articolo 29, « comunicazioni dello stato di detenzione »; articolo 35, « diritto di reclamo »; articoli 38, 39 e 40, « sanzioni disciplinari »; articolo 41, « impiego della forza fisica », e capo II-bis del secondo titolo della legge, « procedimento di sorveglianza »). È sembrato infine indispensabile includere tra le norme inderogabili anche l'articolo 67 relativo alle visite agli istituti di parlamentari, consiglieri regionali, ecc.

Se è vero che alcune di queste norme non sono mai state sospese dal Ministro di grazia e giustizia, pure in presenza di un'applicazione quanto mai estensiva dell'articolo 90, è pur vero che una norma di emergenza, in un quadro legislativo democratico, ha una sua ragion d'essere solo in quanto preveda il comportamento che determinati soggetti possono assumere in situazioni di eccezionale gravità, affinché l'emergenza non sia presa a torto o a ragione come pretesto per vanificare leggi e istituti voluti dal Parlamento o addirittura fissati dalla Carta costituzionale.

Se in conclusione è negli auspici di tutti il superamento della situazione di emergenza che ha determinato anche nella legislazione penitenziaria il rischio di un processo involutivo contrario allo spirito della Costituzione e ai principi stessi di un ordinamento democratico; se d'altronde è motivo di vanto per la democrazia italiana l'aver saputo affrontare gli « anni di piombo » senza scendere sul terreno dell'arbitrio, della violenza, della cieca militarizzazione dello scontro con il terrorismo, la modifica dell'articolo 90 della riforma carceraria che qui si propone può essere un segnale di accortezza e di accentuata sensibilità garantista affinché in futuro non si abbiano a ripetere circostanze in cui obiettivi motivi di preoccupazione per la tutela dell'ordine pubblico hanno però giustificato atti e comportamenti tali da vanificare la stessa volontà del Parlamento.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ARTICOLO UNICO.

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

« ART. 90. — Quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza, il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari o in sezioni di essi, per un periodo determinato strettamente necessario, e comunque non superiore ad un anno, sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

È esclusa in ogni caso la sospensione delle regole e degli istituti di cui ai capi I e II del titolo primo, agli articoli 13, 14, 29, 35, 38, 39, 40, 41, 67 e al capo II-bis del titolo secondo della presente legge ».