

QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

GIUSEPPE LA GRECA (*)

SOMMARIO: 1. - Premessa. — 2. - La retribuzione del lavoro dei detenuti. — 3. - I permessi. — 4. - L'ammissione alla semilibertà. — 5. - La liberazione anticipata. — 6. - Attribuzioni e struttura dell'Ufficio di sorveglianza. — 7. - Nota finale.

1. — *Premessa*

La materia penitenziaria è stata in passato ben poco presente nella giurisprudenza sia di merito che di legittimità. Dopo l'entrata in vigore della legge 26 luglio 1975, n. 354 che ha definito un completo *corpus* normativo e ha creato una magistratura specializzata, si è assistito invece allo sviluppo di una ricca elaborazione giurisprudenziale (1).

Questa nuova attenzione interpretativa si è rivolta, come è ben naturale, anche ai profili costituzionali della disciplina penitenziaria. Sarebbe molto interessante analizzare gli orientamenti emersi fra i giudici ordinari e raffrontarli con quelli che caratterizzano la giurisprudenza costituzionale.

Un utile approccio può tuttavia consistere nella ricognizione delle questioni di legittimità già sollevate e ancora non definite. Per quanto modesto sia un simile lavoro, esso consente una prima individuazione dei punti di « sofferenza » della disciplina e del modo come i giudici ne valutano alcune caratteristiche.

(*) Magistrato d'appello, assistente di studio del Presidente della Corte costituzionale.

(1) Per una rassegna di tale giurisprudenza, cons. da ultimo DANIELE MAUCERI, « Ordinamento penitenziario e sanzioni sostitutive », in *Quaderni della giustizia*, 6, 1982, 25 e ss.

2. — *La retribuzione del lavoro dei detenuti*

Il Magistrato di sorveglianza di Padova (ordinanza 19 agosto 1977, Caselli, registrata alla Corte costituzionale col numero 485/1977) e il Magistrato di sorveglianza di Bologna (ordinanza 2 agosto 1976, Coronica e altri, registrata col n. 318/1978) hanno posto in dubbio la costituzionalità della disciplina data dall'ordinamento penitenziario al lavoro svolto all'interno degli istituti penitenziari. Conviene considerare separatamente i vari aspetti del problema.

a) Entrambi i giudici dubitano della legittimità dell'art. 22, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui consente che le mercedi per i detenuti lavoratori siano stabilite in misura fino a un terzo inferiore a quella prevista dalle tariffe sindacali per i lavoratori esterni.

La questione viene posta con riferimento all'art. 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, e all'art. 3 della Costituzione, che prescrive il pari trattamento normativo per situazioni uguali (quindi a parità di prestazioni lavorative va prevista una pari retribuzione).

Il Magistrato di sorveglianza di Padova fa richiamo altresì all'art. 27, terzo comma, il quale prescrive che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, all'art. 37, primo comma, che ribadisce il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro, e all'art. 38, secondo comma, che sancisce altri diritti del lavoratore.

b) Il Magistrato di sorveglianza di Bologna, con la stessa ordinanza, solleva questione di costituzionalità con riguardo altresì all'art. 23 dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui prevede che della retribuzione dei detenuti lavoratori i tre decimi vengano trattenuti e versati alla cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto. Anche qui si invocano gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

La stessa questione era stata presa in considerazione dal Magistrato di sorveglianza di Padova, che ne aveva peraltro ritenuto la manifesta infondatezza, osservando in particolare che la richiesta dell'adempimento dei doveri di solidarietà economica e sociale, in conformità all'art. 2 della Costituzione,

può legittimamente dirigersi, anziché od oltre che a tutto il corpo sociale, soltanto o prevalentemente a quei gruppi, che in modo più diretto e specifico determinano l'insorgenza delle situazioni di bisogno, che occorre poi solidalmente affrontare.

c) Entrambe le ordinanze sono state pronunciate su reclami proposti da detenuti in materia di disciplina del lavoro penitenziario, secondo quanto previsto dall'art. 69, quinto comma, lett. a) della legge. Ciò pone un problema di ammissibilità delle questioni. Secondo la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenza 21 dicembre 1978, n. 87), infatti, la potestà del Magistrato di sorveglianza di decidere con ordine di servizio sui reclami dei detenuti concernenti la qualifica lavorativa e la mercede non può essere ricompresa nell'esercizio della potestà giurisdizionale, « non essendo sul piano delle garanzie assicurati alle parti mezzi di difesa; tale procedimento non sostituisce perciò la tutela giurisdizionale, che è riservata al giudice dei diritti ». Sulla base di questa giurisprudenza si può quindi dubitare della legittimazione dei giudici *a quibus* a sollevare in quella sede questioni di costituzionalità.

3. — *I permessi*

La Sezione di sorveglianza della Corte d'appello di Napoli (ordinanza 28 dicembre 1978, Raimondi, registrata col numero 197/1979) sospetta di incostituzionalità l'art. 30, secondo comma, dell'ordinamento penitenziario, nel testo modificato dall'art. 1 legge 20 luglio 1977, n. 450. Il comma impugnato sancisce che permessi analoghi a quelli previsti dal primo comma dello stesso articolo « possono essere concessi eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità ».

La Sezione di sorveglianza ritiene che dal testo andrebbe espunto l'inciso « familiari », per rendere possibile la concessione dei permessi anche in occasione di altri tipi di eventi.

La disciplina vigente si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione perché, limitando ai gravi eventi familiari i motivi dei permessi, collega alla condizione personale e sociale connessa allo stato familiare la fruizione del beneficio.

Viene ravvisata altresì la violazione dell'art. 27, secondo e terzo comma, dell'art. 2 e dell'art. 34, terzo comma, della Costituzione. Il richiamo a quest'ultimo articolo si spiega col rilievo che la normativa sui permessi, avendo carattere molto restrittivo, impedisce di utilizzare la previsione per motivi di studio, limitando l'attuazione di un diritto costituzionalmente garantito. « D'altro canto — si osserva — non potrebbe ritenersi che la *pericolosità* dei detenuti sia un ostacolo alla concessione del permesso: infatti le modalità di esecuzione di questo istituto (art. 31 del D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431) consentono l'imposizione di una scorta o di altre cautele che devono essere imposte dalle autorità giudiziarie, avuto riguardo alla personalità del soggetto e all'indole del reato per il quale è stato condannato ».

4. — *L'ammissione alla semilibertà*

Su questa misura alternativa sono prospettate due eccezioni contrapposte, perché tendenti l'una ad ampliare l'applicabilità della misura, l'altra a limitarla.

a) Nella direzione dell'ampliamento si muove la Sezione di sorveglianza della Corte d'appello di Firenze (ordinanza 23 settembre 1981, Lutz, registrata col n. 651/1981). Essa impugna infatti l'art. 50, secondo comma, dell'ordinamento penitenziario, in quanto esclude l'ammissione alla semilibertà del condannato all'ergastolo. Si assume violato l'art. 27, secondo comma (*rectius*, terzo comma) della Costituzione, con richiamo alla finalità rieducativa della pena. « La ammissione alla semilibertà — si osserva — anticiperebbe e preparerebbe, in modo graduale e progressivo, l'ammissione alla liberazione condizionale, cui oggi l'ergastolano arriva senza alcun momento di sperimentazione e responsabilizzazione. Ed in effetti la ammissione alla semilibertà risponderebbe anche a criteri di giustizia in quanto un notevole limite della legge penitenziaria (dovuto forse alla circostanza che, al momento della sua approvazione, appariva prossima la conclusione dell'*iter* legislativo per l'abrogazione dell'ergastolo) è quello di avere escluso i condannati all'ergastolo dalla fruizione dei vantaggi più incisivi contenuti nella legge medesima ».

b) La Sezione di sorveglianza della Corte d'appello di Perugia (ordinanza 26 marzo 1981, Marzorati, registrata col numero 535/1981) sospetta di incostituzionalità l'art. 48, terzo comma, in riferimento all'art. 47, secondo comma, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede come ostativo alla concessione della semilibertà il delitto di cui all'art. 285 del codice penale (devastazione, saccheggio e strage).

Con richiamo agli artt. 1, 2 e 3, primo comma, della Costituzione, si osserva che il meno favorevole trattamento riservato dal legislatore ai colpevoli di rapina, rapina aggravata, estorsione, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione si giustifica con una preventiva e generale valutazione di pericolosità sociale, tale da vanificare l'utilità di certi esperimenti rieducativi, che invece il legislatore ha temuto come gravidi di concreti pericoli per i diritti dei singoli e della collettività. Una analoga valutazione negativa dovrebbe riguardare anche il caso del detenuto condannato per strage finalizzata ad attentare alla sicurezza dello Stato. « Pare infatti — si precisa — che la progettazione e l'esecuzione di un simile delitto, fra i più gravi del nostro ordinamento penale, importi di per sé una valutazione negativa della personalità del reo non dissimile da quella generalmente ritenuta dal legislatore del 1975 (e poi del 1977) per i colpevoli dei delitti elencati nell'art. 47, secondo comma, legge 26 luglio 1975, n. 354 ».

c) In relazione all'ordinanza della Sezione di sorveglianza di Perugia si pone un problema di ammissibilità della questione, percepito e discusso dai giudici, ma non con riferimento al profilo probabilmente più significativo.

La Sezione propone in sostanza una dichiarazione di illegittimità costituzionale *in malam partem*. Ove si giungesse ad essa, il caso di specie, da cui la questione ha preso le mosse, andrebbe risolto facendosi applicazione dell'art. 2 del codice penale, il quale prescrive che « se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo ». In altri termini, così nell'ipotesi di rigetto come in quella di accoglimento della questione, nel caso di specie andrebbe applicata l'attuale disciplina. Ciò pone un problema di eventuale irrilevanza e quindi di inammissibilità della questione.

5. — *La liberazione anticipata*

La Sezione di sorveglianza della Corte d'appello di Roma (ordinanza 24 agosto 1976, Saad Salah, registrata col numero 709/1976), quella di Palermo (ordinanza 1° giugno 1978, Di Girolamo, registrata col n. 570/1978) e quella di Firenze (ordinanza 28 ottobre 1981, Riggi, registrata col n. 246/1982) propongono alcune questioni, tendenti tutte ad una più ampia operatività della disciplina.

a) La Sezione di Roma lamenta che la norma contenuta nel primo comma dell'art. 54 dell'ordinamento penitenziario, col sancire che la riduzione di giorni venti si applica per ciascun semestre di pena detentiva *espiata*, qualifichi il rapporto *giorni venti-semestre* come un'unità di misura indivisibile. « Dalla conseguente impossibilità di frazionare la riduzione di giorni venti proporzionalmente a pene detentive di durata inferiore al semestre (ad es.: dieci giorni per ogni trimestre) deriva una disparità di trattamento tra i detenuti (a parità delle altre condizioni necessarie per usufruire del beneficio di cui all'art. 54) a seconda che l'unità della pena loro inflitta coincida o meno con l'unità di misura del semestre (aumentato di giorni venti) o dei suoi multipli ».

Sulla base delle riportate considerazioni, si è ritenuto che la normativa sia sospetta di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, non consentendo che la liberazione anticipata possa applicarsi al condannato ad una pena detentiva non superiore ai sei mesi.

b) La Sezione di Palermo, premesso che la costante giurisprudenza di legittimità è nel senso che il condannato all'ergastolo non può fruire della liberazione anticipata, osserva che detta disciplina deve ritenersi in contrasto con gli artt. 27, terzo comma, e 3 della Costituzione. Nell'ordinanza sono richiamate alcune decisioni della Corte costituzionale e in particolare la sentenza n. 264/1974, per la quale la pena dell'ergastolo non contrasta con l'art. 27 della Costituzione proprio in considerazione dell'istituto della liberazione condizionale, che « consente l'effettivo inserimento nel consorzio civile anche dell'ergastolano ». Viene sottolineato che il beneficio della riduzione di pena dovrebbe valere almeno al fine di consentire una anticipata liberazione condizionale.

c) La Sezione di Firenze solleva la stessa questione sollevata da quella di Palermo, svolgendo argomentazioni analoghe. In particolare, essa osserva che come la semilibertà anche la liberazione anticipata « è volta proprio a valutare la partecipazione del soggetto all'opera di rieducazione ed al perseguimento del fine del suo più efficace reinserimento: non, quindi, una semplice misura interna al processo di esecuzione penale, ma invece una misura volta al fine proprio di tale esecuzione, che è quello della rieducazione e risocializzazione del soggetto ».

6. — *Attribuzioni e struttura dell'ufficio di sorveglianza*

Il tema è fatto oggetto da due organi giudiziari di valutazioni di contenuto diverso.

a) Il Magistrato di sorveglianza del tribunale di Pescara ha emesso al riguardo ben otto ordinanze (15 settembre 1978, Schisano; 15 settembre 1978, Micheli; 28 novembre 1978, D'Amario; 28 novembre 1978, Coletti; 28 novembre 1978, Di Giacomo; 28 novembre 1978, Baroni; 28 novembre 1978, La Manna e 28 novembre 1978, Celini, registrate rispettivamente coi nn. 573 e 574/1978; 4, 5, 6, 7, 23 e 96/1979).

Il giudice impugna: aa) l'art. 68, primo comma, legge n. 354/1975, nella parte in cui, comprendendo una pluralità di circondari nella giurisdizione di quasi tutti gli uffici di sorveglianza, ed in particolare di quello istituito presso il tribunale di Pescara, di fatto non consente di esplicitare con le necessarie presenze e continuità le proprie funzioni, con la conseguenza di determinare: disparità di trattamento tra i detenuti delle varie sedi, in violazione dell'art. 3 della Costituzione; limitazione dei diritti di difesa dei detenuti, in violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione; organizzazione innaturale e illogica dell'ufficio, in violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione; bb) gli artt. 68, primo comma, 70, primo e secondo comma, 74, primo comma, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui, imponendo al magistrato di sorveglianza una continua attività itinerante, limitano di fatto l'esercizio della funzione giurisdizionale, in viola-

zione dell'art. 102 della Costituzione; cc) l'art. 68, primo, secondo, quarto e quinto comma, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui, assegnando al Magistrato di sorveglianza funzioni meramente ispettive ed amministrative, con poteri decisorii limitati e subordinati nell'efficacia alla volontaria collaborazione dell'amministrazione penitenziaria, rende il Magistrato stesso spoglio di giurisdizione, non soggetto soltanto alla legge, non autonomo e indipendente, in violazione degli artt. 101, secondo comma, 102, primo e secondo comma e 104, primo comma, della Costituzione; dd) l'art. 69, quinto comma, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui, prevedendo, in materia di lavoro e quindi di diritti soggettivi di detenuti, che si disponga con ordine di servizio, senza possibilità di difesa tecnica e di gravame per il reclamante e i controinteressati, crea disparità di trattamento tra cittadini detenuti e non detenuti e lede il diritto alla difesa del reclamante e dei controinteressati, in violazione rispettivamente degli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

b) Il Magistrato di sorveglianza del Tribunale di Verona (ordinanza 1° febbraio 1978, Rotta, registrata col n. 154/1978) solleva questione analoga a quella sollevata dal collega di Pescara e indicata al paragrafo precedente, *sub* dd). Egli lamenta infatti che l'art. 69, quinto comma, dell'ordinamento penitenziario attribuisca al Magistrato di sorveglianza la competenza a decidere con ordine di servizio sui reclami dei detenuti e degli internati in materia riguardante l'attribuzione della qualifica lavorativa, le questioni concernenti la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali. Si ipotizza il contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 35 e 36 della Costituzione, in quanto in tema di diritti soggettivi dei detenuti si decide con ordini di servizio, che hanno il contenuto di veri e propri provvedimenti giurisdizionali, emessi però senza le garanzie previste dall'ordinamento giuridico e in particolare della Costituzione.

c) L'ordinanza del giudice di Verona e diverse di quelle del giudice di Pescara sono state pronunciate in sede di reclamo di detenuti in materia di lavoro. Per tutte queste si pone il problema di ammissibilità già segnalato *retro*, *sub* 2/c.

7. — *Nota finale*

Pur non essendo particolarmente numerose, le ordinanze segnalate pongono una serie di rilevanti problemi processuali e sostanziali.

Anche in considerazione della loro incidenza su esecuzioni già in corso, è auspicabile che la Corte costituzionale possa sollecitamente definire le questioni che sono state ormai rimesse al suo giudizio.

RIASSUNTO

L'Autore compie una ricognizione sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione al nuovo Ordinamento penitenziario italiano e ancora pendenti presso la Corte costituzionale. Tali questioni concernono la retribuzione del lavoro dei detenuti, il regime dei permessi, l'ammissione alla semilibertà, la riduzione di pena, per la liberazione anticipata, le attribuzioni e l'organizzazione dell'Ufficio del Magistrato di sorveglianza. Si conclude auspicando una sollecita definizione delle questioni in corso da parte della Corte costituzionale.

RESUME

L'Auteur procède à une reconnaissance sur les questions de légitimité constitutionnelle soulevées à propos de la nouvelle Législation pénitentiaire italienne et encore en suspens auprès de la Cour constitutionnelle.

Ces questions ont trait à la rétribution du travail des détenus, au régime des congés, à l'admission à la semiliberté, à la réduction de la peine aux fins de la libération anticipée, aux attributions et à l'organisation du Bureau du Magistrat de surveillance.

Il conclut en souhaitant une mise au point rapide des questions en suspens de la part de la Cour constitutionnelle.

SUMMARY

The Author reviews the questions of constitutional legitimacy raised in relation to the new Italian prison system and still pending before the Constitutional Court. Such questions concern the payment of prisoners' work, the regime of permits, admission to semi-liberty, allavance for conditional discharge, and the competences and organization of the Office of the supervisory Magistrate.

The Author concludes by urging a speedy solution to the still outstanding questions by the Constitutional Court.

RESUMEN

El Autor realiza un estudio sobre las cuestiones de legitimidad constitucional surgidas respecto del nuevo Ordenamiento penitenciario italiano que aún se hallan pendientes en la Corte constitucional. Tales cuestiones se relacionan con la retribución del trabajo de los detenidos, el régimen de permisos, la admisión de la semi libertad, la descuento de la pena, por la liberación anticipada, las atribuciones y la organización de la Oficina del Juez de Vigilancia. Finaliza haciendo votos porque la Corte constitucional dé una rápida solución a los problemas pendientes.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor durchschaut die vor der Corte Costituzionale (Gerichtshof fuer grundgesetzliche Legitimitaetssachverhalte, *n. d. t.*) noch haengenden Legitimitaetsfragen ueber die neue italienische Strafvollzugsordnung.

Solche Fragen sind Beruecksichtigungen ueber Arbeitslohn der Gefangenen, Straflingsurlaub, Halbfreiheitsgewaehrung, Nachlass, Entlassung zur Bewaehrung, Aufgaben und Organisation des Ueberwachungsamtes.

Schliesslich verheisst der Autor eine dringliche Festlegung der verlaufenden Fragen von der Corte costituzionale.