

IL REGIME DISCIPLINARE IN AMBITO PENITENZIARIO

Dr. Carlo Brunetti

Dirigente penitenziario

Nonostante le molteplici innovazioni apportate al Regolamento penitenziario del 1931 siano risultate rilevanti sotto il profilo dell'attuazione dei principi espressi nella Carta costituzionale in tema di diritti fondamentali dell'individuo, queste non hanno interessato, in misura significativa, la struttura del sistema disciplinare¹.

Quale che sia infatti la scelta di politica legislativa riguardo alla fase di esecuzione della pena, fino a quando esisterà un penitenziario rimarrà viva l'esigenza di organizzarne la vita e di disciplinarne i comportamenti interni, mediante la formazione di condotte tipiche, adeguatamente sanzionate. E, d'altra parte, finché all'idea repressiva si accomunerà una finalità di recupero e di riabilitazione, accanto alla predisposizione di sanzioni si conserverà la previsione di "premi" per chi dimostri di non ostacolare il regolare svolgersi della vita in seno a quella comunità di cui è destinato a far parte, anche se forzatamente. Attuato in modo da "stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo" e strutturato in maniera adeguata "alle condizioni fisiche e psichiche dei soggetti (art. 36 O.P.), il regime disciplinare ha acquistato, nell'attuale sistema penitenziario, una dimensione che gli conferisce la natura di mezzo aggiuntivo (e forse eccessivamente significativo) di controllo di quei processi di modificazione degli atteggiamenti a cui il trattamento rieducativo tende. Mentre il Regolamento del 1931 aveva assegnato al potere disciplinare per lo più un indirizzo finalistico

¹ È stato osservato in proposito che "se il principio della pena è una decisione di giustizia, la sua qualità ed i suoi rigori devono essere richiamati da un meccanismo autonomo che controlli gli effetti della punizione all'interno dell'apparato che li produce". Tale meccanismo non può non articolarsi in una gradazione di ricompense e di punizioni, che non devono limitarsi a garantire l'ordinato svolgersi della vita dell'istituto, bensì devono rappresentare uno dei banchi di prova cui ricorrere per verificare il conseguimento del fine rieducativo.

repressivo e di equilibrio istituzionale – considerato il clima storico e culturale in cui tale normativa veniva ad esistenza – quello attuale lo ha imperniato sull'individuo, svincolando il potere stesso da valutazioni emotive e di screzi onali.

All'impalcatura autoritaria del vecchio Regolamento si è sostituita una normativa informata al rispetto della dignità e dei diritti inalienabili della persona. Per quanto la realtà penitenziaria non manchi di fornire esempi di detenuti che strumentalizzano anche il momento di disciplinare, pur di conseguirne dei vantaggi di posizione, non si può negare che, nel corso del tempo, nonostante le difficoltà esistenti, vi sia stato un profondo mutamento della concezione penitenziaria in materia. Oggi è presente ed operante l'idea che la disciplina nelle carceri debba essere spogliata dalle sue caratteristiche esteriori e superficiali, limitanti e punitive per vestire quelle di un armonioso ordine nella regolamentazione della vita penitenziaria, nella quale la persona umana si esprima e si realizzi in una interazione con la realtà interna e con quella esterna. Attuazione della disciplina deve, quindi, significare garantire al detenuto la libertà di agire, di conoscersi e di realizzarsi senza interferire nella sfera dell'altro. Là dove, infatti, finisce la libertà di uno, comincia quella dell'altro.

L'ordine e la disciplina devono essere mantenuti negli istituti non solo per ragioni di sicurezza, ma anche nell'interesse degli obiettivi del trattamento².

Se è vero, inoltre, che il nuovo ordinamento penitenziario apre il carcere verso l'esterno, offrendo così la possibilità di un'importante nonché ricca partecipazione della comunità esterna all'azione di trattamento e la moltiplicazione dei canali attraverso i quali il detenuto può raggiungere le istituzioni della società libera, è altresì vero che è importante e vitale garantire la normale convivenza con norme precise, giuste, umane, personalistiche, oggettive ed

² Concetto che, peraltro, è rinvenibile anche all'art. 33 delle Regole penitenziarie europee ed anche all'art. 2, comma 1, reg. esec.; Racc. C.M.C.E. 12 febbraio 1987 in Convenzioni internazionali §5.

imparziali. Sicurezza e trattamento non sono anime conflittuali ed incompatibili ma aspetti correlati e complementari, che si rafforzano a vicenda.

Il detenuto, pur essendo limitato nel suo diritto di locomozione (art. 16 Cost.) conserva, per altri versi, intatta la propria sfera giuridica che può essere ulteriormente compressa esclusivamente nel rispetto di alcune garanzie³.

Vanno ricordate, in tal senso, tra le più importanti garanzie in materia disciplinare riconosciute dal legislatore: il principio del "*numerus clausus*" delle ipotesi comportamentali che sostanziano gli illeciti disciplinari (art. 38 O.P. e art. 77 reg. esec.); la prevalenza del principio di collegialità su quello monocratico (art. 40 O.P.); le garanzie formali previste dall'art. 81 reg. esec., come la necessità che nessuna sanzione possa essere inflitta se non con un provvedimento motivato, la contestazione dell'addebito, il diritto di difesa, la contestualità temporale tra udienza e decisione (principio di legalità processuale); ed, in ultimo, la censurabilità dell'esercizio di tale potere da parte del magistrato di sorveglianza (art. 69, comma 6, lett. b, O.P.).

Quindi, chi esercita istituzionalmente il potere disciplinare deve ormai gravitare nell'ambito concettuale instaurato dall'ordinamento penitenziario, dal cui contesto è agevole argomentare che il potere disciplinare, se esercitato con sapiente equilibrio e nel rispetto di quanto precedentemente osservato, rientra senz'altro negli strumenti inquadrabili nel concetto di trattamento in senso lato. Se è vero, infatti, che la devianza comprende in sé, quasi come un *minus* essenziale, la mancanza di doverosità nel senso sociale, è più che evidente che il potere disciplinare, nel suo saggio esercizio, concorre all'assunzione di certi schemi comportamentali in armonia con la detta doverosità.

³ In tal senso, il legislatore ha, peraltro, previsto all'art. 3, comma 2, D.Lgs. 30.10.1992, n. 449 che si puniscano disciplinarmente gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria che si rendano responsabili di abusi di autorità...coi detenuti, di motteggi e ingiurie rivolti a questi ultimi o di emanazione di un ordine non attinente al servizio o alla disciplina o eccedenti i compiti di istituto.

La sanzione disciplinare contribuisce all'acquisizione da parte dei detenuti di una doverosità sentita, di un abito etico stabile, che accompagni l'individuo anche dopo l'espiazione della pena.

Nel perseguire questo obiettivo il legislatore ha rifiutato la prospettiva del cosiddetto trattamento progressivo di tipo irlandese per il quale le ricompense si collocano su una linea di continuità con le punizioni, nel senso che, stabilito un parametro medio che costituisce il trattamento normale, le ricompense rispondono ad un criterio di privilegi progressivi, mentre, le punizioni costituiscono un sistema di privazioni crescenti.

La detenzione, infatti, in sé è già un'intimidazione, una restrizione, una sofferenza, volerla inasprire con rilevanti forme disciplinari, anche se per fini pedagogici, significa semplicemente dare al carcere contenuti spiccatamente repressivi e controproducenti a tutti gli effetti.

Il regime disciplinare, come abbiamo già detto, deve essere attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo⁴. Esso deve essere adeguato alle condizioni fisiche e psichiche dei soggetti (art. 36 O.P.). Nel quadro di tale regime, sono previste, quindi, una serie di *ricompense* (art. 76 reg. esec.) e, correlativamente, una serie di *sanzioni* (art. 39 O.P.) sempre riferite a comportamenti tenuti nell'ambito della vita carceraria (art. 77 reg. esec.).

La comunità carceraria, come ogni altra comunità, deve necessariamente avere una regolamentazione dei comportamenti dei partecipanti. In particolare, la comunità penitenziaria, per sua natura totalizzante, deve disciplinare sin nei minimi particolari la condotta di vita dei ristretti fissando, necessariamente, i tempi e le modalità di ogni azione.

Da ciò la necessità di una regolamentazione, in ambito disciplinare, sufficientemente duttile ed adattabile alle diverse

⁴ Costituisce un aspetto del trattamento in quanto è diretto a stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo del soggetto. Cfr. Cass., 23 ottobre 1981, in Riv. Pen., 1982, 535.

situazioni, con opportuna graduazione delle sanzioni in relazione all'indice di pericolosità emergente dai comportamenti e, soprattutto, del livello di capacità di mantenere un corretto inserimento nella comunità.

6.1. Le ricompense

Le *ricompense* costituiscono il riconoscimento del senso di responsabilità dimostrato nella condotta personale e nelle attività organizzate negli istituti.

La tipologia delle ricompense rivela la filosofia trattamentale del regime disciplinare.

Fatta eccezione per l'encomio, assimilabile alla lode prevista nel Regolamento del 1931, i premi, infatti, contribuiscono alla progressiva socializzazione dei detenuti, culminando nella proposta di concessione delle misure alternative alla detenzione (art. 76, comma 2, lett. b, reg. esec.), di grazia, della liberazione condizionale o di revoca anticipata della misura di sicurezza (art. 76, comma 2, lett. c, reg. esec.).

Che la premialità sia intesa in chiave rieducativa e non come semplice strumento di governo della vita penitenziaria risulta evidente dalla descrizione delle condotte dalle quali possono scaturire le ricompense. L'art. 76 reg. esec., infatti, non si accontenta della passiva conformità della condotta penitenziaria alle regole di disciplina richiedendo sempre particolare impegno, attiva collaborazione, particolare sensibilità e disponibilità, responsabile comportamento, atti meritevoli.

Tali condotte, così come le stesse ricompense, costituiscono un numero chiuso (art. 76, commi 1 e 2 reg. esec.).

Non è detto, invece, che ad una determinata condotta corrisponda sempre una determinata ricompensa, giacché tipo e modalità di queste ultime vengono scelte, volta per volta, tenendo conto della rilevanza del comportamento nonché della condotta abituale dell'individuo (art. 76, comma 4, reg. esec.).

Organi competenti per la concessione sono, in relazione al tipo di ricompensa, il direttore o il consiglio di disciplina, mentre funzioni consultive sono attribuite al gruppo di osservazione e trattamento di cui all'art. 29, comma 2, reg. esec. (art. 76, comma 3, reg. esec.). Il relativo procedimento è sempre istaurato su iniziativa del direttore (art. 76, comma 1, reg. esec.).

Gli imputati possono beneficiare solo dell'encomio (art. 76, comma 2, reg. esec.) dal momento che le altre ricompense sono applicabili esclusivamente a coloro che scontano una sentenza di condanna irrevocabile.

Le ricompense previste dall'art. 76 reg. esec. sono concesse su iniziativa del direttore ai detenuti e agli internati che si sono distinti per:

- a) particolare impegno nello svolgimento del lavoro;
- b) particolare impegno e profitto nei corsi scolastici e di addestramento professionale;
- c) attiva collaborazione nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività culturali, ricreative e sportive;
- d) particolare sensibilità e disponibilità nell'offrire aiuto ad altri detenuti o internati, per sostenerli moralmente nei momenti di difficoltà di fronte a loro problemi personali;
- e) responsabile comportamento in situazioni di turbamento della vita dell'istituto, diretto a favorire atteggiamenti collettivi di ragionevolezza;
- f) atti meritori di valore civile.

I comportamenti sopracitati sono premiati con le seguenti ricompense (art. 76, comma 2, reg. esec.):

- a) encomio;
- b) proposta di concessione dei benefici indicati negli articoli 47, 47 ter, 50, 52, 53, 54 O.P. e art. 6 del D.P.R. n.115/02 e art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sempre che ne ricorrano i presupposti;
- c) proposta di grazia, di liberazione condizionale e di revoca anticipata della misura di sicurezza.

Delle ricompense concesse all'imputato è data comunicazione all'autorità giudiziaria che procede.

6.2. Le infrazioni disciplinari e le relative sanzioni

L'ordinamento penitenziario, ispirandosi ai principi costituzionali in materia di diritto penale (artt. 25, comma 2, Cost e 1 c.p.), assimila le infrazioni disciplinari, per quel che concerne la loro previsione e punizione, alle fattispecie di reato. Di qui due fondamentali principi a garanzia del detenuto: *nullum crimen sine previa lege* (art. 38, comma 1, O.P. ossia "I detenuti e gli internati non possono essere puniti per un fatto che non sia espressamente previsto come infrazione dal regolamento") e *nulla poena sine lege* (art. 39, comma 1, O.P. ossia "Le infrazioni disciplinari possono dar luogo solo alle seguenti sanzioni...").

Il Regolamento del 1931 già riconosceva il principio di legalità delle sanzioni, mentre derogava alla tassatività delle infrazioni attraverso la riserva prevista dall'art. 167: "il detenuto che turba l'ordine e la disciplina senza che l'infrazione sia preveduta espressamente dal regolamento, o commette più infrazioni, è punito secondo l'indole e la gravità del fatto...".

Scomparsa tale riserva, permane nel vigente art. 77 reg. esec. una non trascurabile dose di indeterminatezza nella descrizione dei comportamenti punibili (si pensi, ad esempio, alla negligenza nella pulizia e nell'ordine della persona o della camera). A rendere più difficile la preventiva individuazione delle condotte passibili di sanzioni disciplinari, contribuisce anche la rilevanza delle ipotesi di tentativo (art. 77, comma 2, reg. esec.).

Risponde di infrazione tentata, secondo la nozione ricavabile in via interpretativa dall'art. 56 c.p., il detenuto che compie atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere una infrazione, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica. Un ulteriore fattore di indeterminatezza deriva in questi casi dalla difficoltà di stabilire quando l'atto sia idoneo e univoco.

Senza esaminare le varie opinioni che in diritto penale sono state proposte sul tema dell'idoneità e della univocità dell'atto, è il caso di riportare solo il testo di una massima della Cassazione⁵ che ben sintetizza l'orientamento giurisprudenziale prevalente: nel tentativo gli atti sono idonei, quando valutati *ex ante* ed in concreto singolarmente e nel loro complesso, presentino la ragionevole attitudine a determinare l'evento costitutivo del delitto che si vuole commettere.

Gli atti sono invece univoci – o meglio diretti in modo non equivoco – allorquando, considerati in sé medesimi, per il contesto nel quale si inseriscono, per la loro natura ed essenza rivelino – secondo le norme di esperienza e l'*id quod plerumque accidit* – l'intenzione, il fine dell'agente.

Nella scelta della sanzione disciplinare l'autorità penitenziaria, pur dovendo tenere conto degli elementi indicati nell'art. 38, comma 3, O.P. gode di ampia discrezionalità, poiché non sono state stabilite relazioni fisse tra singola infrazione e sanzione applicabile. L'unico limite consiste nell'inapplicabilità della sanzione più grave (esclusione dalle attività in comune) per le infrazioni più lievi (sono considerate tali quelle previste nei numeri da 1) a 8) dell'art. 77, comma 1, reg. esec.).

Per quanto concerne a grandi linee il procedimento disciplinare questo è definito dall'art. 38, comma 2, O.P. ed è dettagliatamente disciplinato dall'art. 81 reg. esec.

Si può fin da ora osservare come manchino nel procedimento disciplinare, di cui diremo nel dettaglio più avanti, le garanzie tipiche del modello giurisdizionale: l'organo giudicante (il direttore o il consiglio di disciplina) non è, infatti, in posizione di imparzialità, perché appartiene alla stessa Amministrazione a cui appartengono gli operatori che, redigendo i rapporti, accusano i detenuti; è previsto, inoltre, che l'accusato possa difendersi esponendo personalmente le proprie discolpe senza l'assistenza di un avvocato (art. 81, comma 5, reg. esec.).

⁵ Cass. I, sent. 4161 del 4.4.1987.

Occupandoci ora più da vicino del dettato normativo è necessario nuovamente rammentare come l'art. 38 O.P. preveda che i detenuti e gli internati non possono essere puniti per un fatto che non sia espressamente previsto come infrazione dal regolamento.

Le sanzioni disciplinari sono inflitte ai detenuti ed agli internati che si siano resi responsabili delle seguenti infrazioni previste all'art. 77 reg. esec.:

- 1) negligenza nella pulizia e nell'ordine della persona o della camera;
- 2) abbandono ingiustificato del posto assegnato;
- 3) volontario inadempimento di obblighi lavorativi;
- 4) atteggiamenti e comportamenti molesti nei confronti della comunità;
- 5) giochi o altre attività non consentite dal regolamento interno;
- 6) simulazione di malattia;
- 7) traffico di beni di cui è consentito il possesso;
- 8) possesso o traffico di oggetti non consentiti o di denaro;
- 9) comunicazioni fraudolente con l'esterno o all'interno nei casi indicati nei numeri 2) e 3) del primo comma dell'articolo 33 della legge;
- 10) atti osceni o contrari alla pubblica decenza;
- 11) intimidazione di compagni o sopraffazioni nei confronti dei medesimi;
- 12) falsificazione di documenti provenienti dall'Amministrazione affidati alla custodia del detenuto o dell'internato;
- 13) appropriazione o danneggiamento di beni dell'Amministrazione;
- 14) possesso o traffico di strumenti atti ad offendere;
- 15) atteggiamento offensivo nei confronti degli operatori penitenziari o di altre persone che accedono nell'istituto per ragioni del loro ufficio o per visita;
- 16) inosservanza di ordini o prescrizioni o ingiustificato ritardo nell'esecuzione di essi;

- 17) ritardi ingiustificati nel rientro previsti dagli articoli 30, 30 *ter*, 51, 52 e 53 della legge;
- 18) partecipazione a disordini o a sommosse;
- 19) promozione di disordini o di sommosse;
- 20) evasione;
- 21) fatti previsti dalla legge come reato, commessi in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori.

L'art. 39 O.P. prevede, che nel caso in cui ricorrano delle infrazioni disciplinari queste possano dar luogo solo alle seguenti *sanzi oni* :

- 1) richiamo del direttore;
- 2) ammonizione, rivolta dal direttore, alla presenza di appartenenti al personale e di un gruppo di detenuti o internati;
- 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni;
- 4) isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni;
- 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni.

La sanzione della esclusione dalle attività in comune⁶ non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla.

Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario.

Per quanto concerne le sanzioni il legislatore ha precisato, inoltre, che la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune non può essere inflitta per le infrazioni previste nei numeri da 1) a 8) del comma 1, salvo che l'infrazione sia stata commessa nel termine di tre mesi dalla commissione di una precedente infrazione della stessa natura.

Il legislatore ha, poi, previsto che l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune sia sospesa nei confronti

⁶ Vedasi in proposito il paragrafo precedente sull'isolamento.

delle donne gestanti e delle puerpere fino a sei mesi, e delle madri che allattino la propria prole fino ad un anno.

Le sanzioni del richiamo e della ammonizione sono deliberate dal direttore. Le altre sanzioni sono deliberate dal *consiglio di disciplina* composto dal direttore o, in caso di suo legittimo impedimento, dall'impiegato più elevato in grado, con funzioni di presidente, dal sanitario e dall'educatore.

Per quanto riguarda la procedura da seguirsi l'art. 81 reg. esec. prevede che allorché un operatore penitenziario constati direttamente o venga a conoscenza che una infrazione è stata commessa, rediga rapporto, indicando in esso tutte le circostanze del fatto.

Il rapporto, quindi, deve essere trasmesso al direttore per via gerarchica.

Il direttore, alla presenza del comandante del reparto di polizia penitenziaria, contesta l'addebito all'accusato, sollecitamente e non oltre dieci giorni dal rapporto, informandolo contemporaneamente del diritto ad esporre le proprie di scolpe.

Sempre il direttore, personalmente o a mezzo del personale dipendente, svolge i necessari accertamenti sul fatto che ha determinato il rapporto.

Qualora, al termine degli accertamenti, il direttore ritenga che debba essere inflitta una delle sanzioni previste nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 39 O.P. convoca, entro dieci giorni dalla data della contestazione di cui al comma 2, l'accusato davanti a sé per la decisione disciplinare. Altrimenti fissa, negli stessi termini, il giorno e l'ora della convocazione dell'accusato davanti al consiglio di disciplina.

Della convocazione è, comunque, data notizia all'interessato con le forme di cui al comma 2 dell'art. 81 reg. esec.

Nel corso dell'udienza, l'accusato ha la facoltà di essere sentito e di esporre personalmente le proprie di scolpe.

Se nel corso del procedimento risulta che il fatto è diverso da quello contestato e comporta una sanzione di competenza del consiglio di disciplina il procedimento è rimesso a quest'ultimo.

La sanzione viene deliberata e pronunciata nel corso della stessa udienza. Il provvedimento definitivo, motivato, con cui è deliberata la sanzione disciplinare è tempestivamente comunicato dalla direzione al detenuto o internato e al magistrato di sorveglianza e deve essere annotato nella cartella personale. Delle sanzioni inflitte all'imputato è data notizia all'autorità giudiziaria che procede.

In caso di assoluta urgenza, determinata dalla necessità di prevenire danni a persone o a cose, nonché l'insorgenza o la diffusione di disordini o in presenza di fatti di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine dell'istituto, l'art. 78 reg. esec. prevede che il direttore possa disporre, in via cautelare, con provvedimento motivato, che il detenuto o l'internato, che abbia commesso una infrazione sanzionabile con la esclusione dalle attività in comune, permanga in una camera individuale, in attesa della convocazione del consiglio di disciplina (c.d. isolamento cautelare). Subito dopo l'adozione del provvedimento cautelare, il sanitario visita il soggetto e rilascia la certificazione prevista dal secondo comma dell'articolo 39 O.P. Il direttore attiva e svolge al più presto il procedimento disciplinare, applicando il disposto dei commi 2 e seguenti dell'articolo 81 reg. esec. La durata della misura cautelare non può comunque eccedere i dieci giorni. Il tempo trascorso in misura cautelare si detrae dalla durata della sanzione eventualmente applicata.

Il giudizio disciplinare dinanzi al consiglio di disciplina può essere sospeso allorché, per lo stesso fatto, vi è informativa di reato alla autorità giudiziaria (art. 79 reg. esec.).

In tal caso la direzione avrà cura di richiedere periodicamente l'esito del procedimento penale.

I definitivi provvedimenti disciplinari sono emessi al termine del procedimento medesimo.

L'art. 80 reg. esec. prevede, poi, che l'esecuzione delle sanzioni può essere condizionalmente sospesa, per il termine di sei mesi, allorché si presuma che il responsabile si asterrà dal commettere ulteriori infrazioni. Se nel detto termine il soggetto commette altre

infrazioni disciplinari, la sospensione è revocata e la sanzione è eseguita; altrimenti l'infrazione è estinta.

Per eccezionali circostanze l'autorità che ha deliberato la sanzione può condonarla.

Qualora il sanitario certifi che le condizioni di salute del soggetto non gli permettono di sopportare la sanzione della esclusione dalle attività in comune, questa è eseguita quando viene a cessare la causa che ne ha impedito l'esecuzione.

L'art. 20, comma 7, reg. esec. prevede, altresì, che "nei confronti degli infermi e dei seminfermi di mente, le sanzioni disciplinari si applicano solo quando, a giudizio del sanitario, esista la sufficiente capacità naturale che consenta loro coscienza dell'infrazione commessa ed adeguata percezione della sanzione conseguente".