

Rapporto al messaggio 1905

Della Commissione della legislazione sul messaggio 12 luglio 1973 concernente la legge sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti

1. Il progetto di legge in esame concerne esclusivamente l' esecuzione delle pene inflitte agli adulti; le norme riguardanti i minorenni saranno previste da altra apposita legge.

2. Il Codice penale svizzero (CPS) del 21 dicembre 1937 è in vigore dal 1. gennaio 1942. E' stato modificato con la legge federale del 5 ottobre 1950 con la quale sono state rafforzate le norme di protezione dello Stato. Una seconda modificazione è stata apportata con la legge federale del 18 marzo 1971 in vigore (fatta eccezione di alcune norme) dal 1. luglio 1971.

Il CPS dà ai Cantoni determinate competenze in materia di esecuzione delle pene. Più esattamente, l' art. 374 CPS prevede l' obbligo dei Cantoni di eseguire le sentenze pronunciate dai loro tribunali e dalle Autorità penali della Confederazione; l' art. 382 CPS impone ai Cantoni di approntare gli stabilimenti previsti dalle norme federali: l' art. 384 CPS prevede che i Cantoni possono concludere intese con idonei stabilimenti privati.

Inoltre l' art. 397 bis cpv. 3 CPS dispone che il Consiglio federale può emanare disposizioni speciali circa la separazione degli stabilimenti del Cantone Ticino Quest' ultima norma è stata adottata per tener conto della situazione speciale del Cantone, per il quale l' istituzione di tutti i separati stabilimenti penali previsti dal CPS avrebbe comportato spese sproporzionate e insopportabili.

3. Il Gran Consiglio ha adottato il 10 giugno 1941 la legge sull' esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, entrata in vigore il 1. gennaio 1942.

Il progetto di legge ora in esame è la revisione di quella ora in vigore; vi sono accuratamente elencati le competenze e gli stabilimenti di pena. E' scomparso il capitolo dedicato al personale e all' amministrazione perché, come giustamente osserva il Consiglio di Stato, esso trova la sua appropriata sede nella legge e nei decreti esecutivi riguardanti l' ordinamento degli impiegati dello Stato e la loro classificazione. Detta revisione è imposta dalle norme federali previste dalla legge federale del 18 marzo 1971, la quale è stata emanata per <<l' impossibilità pratica di eseguire le pene in un modo che sia conforme, da una parte, alla legge e, dall' altra, alle nuove concezioni e ai progressi compiuti in questa materia>> (messaggio CF del 1. marzo 1965; FF 1965, 474).

In particolare, il CPS prevedeva l' esecuzione delle pene di reclusione e di detenzione in stabilimenti separati o almeno in reparti separati e ciò, in principio, anche durante il lavoro (art. 37, cpv. 4 CPS).

Il nuovo art. 37 cifra 2 CPS dispone invece che le pene di reclusione e di detenzione possono essere scontate nello stesso stabilimento. La distinzione è ora fatta fra condannati primari e recidivi per rispondere alle << esigenze della criminologia, per poter conseguire risultati migliori nell' azione educativa>> (messaggio cit. pag. 478).

Tutto il nuovo ordinamento tende a fare in modo che le pene siano <<eseguite in modo da esercitare sul condannato un' azione educativa>> e preparino <<il ritorno alla vita libera>> del condannato (art. 37 cifra 1 CPS). La legge vuole quindi che la pena inflitta non costituisca la vendetta della società su chi ha errato infranto l' ordinamento statale, bensì che essa serva a educare il reo, a renderlo consapevole del proprio errore, ad aiutarlo a rimettersi nella vita sociale ordinata. Si vuole evitare che coloro i quali per la prima volta sono incorsi nei rigori della legge penale siano negativamente influenzati da chi è delinquente incallito e, d' altra parte, si vuole evitare che il condannato resti isolato dalla società, emarginato dalla stessa con la conseguenza che, lasciato il carcere, non riesce più a reinserirsi nella società al cui ritmo di vita non può più adeguarsi.

4. Il Cantone deve disporre:

- di un carcere giudiziario, destinato ai fermati per misure di polizia, ai prevenuti, ecc.
- di un carcere per i primari (art. 37 cifra 2 CPS)
- di un carcere per i recidivi (art. 37 cifra 2, 42 cifra 1 CPS)
- di un carcere femminile
- di un carcere per chi é condannato alla pena dell' arresto (art. 39 CPS) a una pena di detenzione di breve durata (art. 37 bis CPS) ecc
- di una casa di salute per anormali (art. 43 cifra 1 CPS)
- di un asilo per alcoolizzati (art. 44 cifra 1 CPS)
- di un asilo per tossicomani (art. 44 cifra 6 CPS)
- di una casa di educazione al lavoro (art. 100 bis CPS).

4.1. La legge in esame designa quale carcere giudiziari il penitenziario cantonale della Stampa e le carceri pretoriali. A proposito delle carceri pretoriali la Commissione é dell' avviso che, nelle norme di attuazione che il Consiglio di Stato adotterà, debba essere previsto che la permanenza presso dette carceri debba essere limitata a pochi giorni; é noto infatti che nelle stesse non é possibile permettere alcuna anche breve passeggiata all' aria libera e che non vi sono attrezzature per lo svago dei detenuti.

Il rispetto della persona esige che, quando l' inchiesta abbisogni di più giorni o mesi o anni per concludersi, chi vi é sottoposto sia ricoverato in un ambiente decente e idoneo a una prolungata permanenza. Non é inutile ricordare che la privazione della libertà é, di per sé, punizione sufficientemente grave, da non esigere altre inutili asprezze.

4.2. Al Cantone Ticino, la cui speciale situazione é considerata dall' art. 397 bis cpv. 3 CPS, non é imposto di avere stabilimenti separati per i primari e i recidivi. Il penitenziario cantonale può quindi accogliere, in sezioni separate, gli uni e gli altri.

Va detto a questo proposito che al momento della sua costruzione, già erano noti i criteri che avrebbero informato la legge federale del 1971, per cui di essi é stato tenuto conto nella costruzione del penitenziario.

Lo stabilimento risponde quindi alle esigenze delle nuove norme di diritto federale.

Nello stesso sono destinate:

--- al carcere giudiziario	42 celle singole 3 celle a 3 posti 2 celle a 2 posti
--- ai recidivi	51 celle singole
--- ai primari	35 posti
--- alle donne	14 celle singole 2 celle a 3 posti

Una certa riserva di posti c' é nel reparto femminile, mentre le altre sezioni, specie quella destinata al carcere giudiziario, sono occupate quasi integralmente. Comunque, lo stabilimento é ora sufficiente e qualche posto in più a disposizione vi sarà quando coloro che godono del regime della semilibertà potranno essere ricoverati in uno stabilimento separato.

4.3. Il Cantone non dispone invece dello stabilimento destinato a chi é condannato alla pena dell' arresto o della detenzione per breve durata. E' sicuramente urgente approntarlo; alla Commissione risulta che, quale misura provvisoria, é prevista la costruzione di un prefabbricato fuori della cinta dell' attuale penitenziario. Del problema si discuterà quando sarà presentato al Consiglio di Stato il relativo messaggio.

4.4 Non vi sono nel Cantone la casa di salute, l' asilo per alcoolizzati e l' asilo per tossicomani. Ne fa le veci l' Ospedale neuropsichiatrico cantonale. La soluzione é di ripiego e non é del tutto soddisfacente; la Commissione si rende però conto che il costo di siffatti asili sarebbe molto elevato e non può che augurarsi che anche questo problema possa trovare in futuro una adeguata soluzione.

4.5. Per quanto riguarda la casa di educazione al lavoro, il Cantone fa capo a un istituto del Vallese e ciò nell' ambito dell' ordinamento adottato con il concordato romando di cui il Cantone é parte.

5. Nella legge nulla si dice a proposito del regime carcerario. L' art. 11 dispone che il regolamento di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza sarà adottato dal Consiglio di Stato e l' art. 12 prevede che spetterà al Dipartimento di giustizia di emanare il regolamento interno degli stabilimenti di pena.

E' sorto il problema a sapere se non fosse opportuno ancorare nella legge i principi di questi regolamenti.

La Commissione ha però deciso di accettare le proposte governative e ciò per più ragioni.

L' enunciazione di semplici principi non sarebbe di grande utilità, poiché determinanti sono le minuzie dell' ordinamento che é improvvido collocare in una legge, perché devono poter essere rapidamente mutate (il che é possibile solo se sia l' Autorità esecutiva a emanarle, mediante regolamento) per adeguarle ai criteri che la criminologia via via detta.

Del resto, i principi che devono reggere i rapporti di diritto fra Autorità statale e detenuto sono previsti da altre norme e sono stati illustrati dalla giurisprudenza.

Il Tribunale federale ha già avuto modo di pronunciarsi sulle restrizioni della libertà personale imponibili ai detenuti osservando che esse devono essere proporzionate allo scopo che si intende perseguire e che esse sono giustificate quando siano dettate dall' interesse del mantenimento di un ragionevole ordine all' interno dello stabilimento (RU 97.I.47 e seg.; 97.I.839). Sempre il Tribunale federale ha partitamente esaminato, dal profilo della costituzionalità, le norme adottate dal Canton Zurigo, pronunciandosi su una serie di restrizioni delle libertà imposte dal regolamento stesso (EIU 99.I.262 e seg.). Da questa giurisprudenza (alla quale si rinvia) si ricavano i principi che devono reggere l' ordinamento nelle carceri e il trattamento da riservare ai detenuti.

D' altra parte, per l' art. 397 bis CPS, il Consiglio federale é autorizzato a emanare disposizioni complete circa l' esecuzione delle pene e misure nei confronti di ammalati, persone gracili e anziane (lett. g), al lavoro negli stabilimenti (lett. i), all' abbigliamento e al vitto (lett. k), alle visite e corrispondenza (lett. l) e alla remunerazione del lavoro e all' impiego del tempo libero (lett. m). Esso ha già fatto capo a questa sua facoltà emanando l' ordinanza sul Codice penale svizzero (OCP 1) del 13 novembre 1973, in vigore dal 1. gennaio 1974, con la quale, fra altro, si regolano le visite e la corrispondenza (art. 5).

Risulta inoltre alla Commissione che, nell' ambito del Concordato romando sono in corso studi per adottare norme valide per tutti i Cantoni facenti parte del Concordato intercantonale al fine di evitare disparità di trattamento fra l' uno e l' altro stabilimento.

Detti studi potranno sfociare o in nuove ordinanze federali oppure in uniformi regolamentazioni cantonali.

Dato tutto ciò appare opportuno non inserire nella legge norme speciali, che più appropriatamente saranno promulgate dal Consiglio federale o, mediante regolamento, dal Consiglio di Stato.

6. Sulle singole norme la Commissione ha poche osservazioni da fare. Propone una modificazione del secondo capoverso dell' art. 2, che non ne muta la sostanza. Essa é utile soprattutto per evitare che qualche detenuto possa ritenere che l' Autorità debba sempre designargli un patrocinatore d' ufficio.

La proposta nuova formulazione é la seguente:

<<Esso, oltre alle competenze fissate dalla legge di applicazione del CPS provvede a designare, in caso di necessità, un patrocinatore d' ufficio ai condannati e agli internati che sono privi di sufficiente rappresentanza >>.

7.1. L' art. 55 cpv. 2 CPS esige che il Cantone abbia a designare l' Autorità competente a decidere, e a quali condizioni, la sospensione a titolo di prova della misura dell' espulsione.

Nel messaggio non si parla di ciò ed é opportuno che anche questa competenza sia regolata, il che é del resto stato chiesto alla Commissione dal Dipartimento di giustizia.

La Commissione é dell' avviso che questo giudizio debba essere affidato al Consiglio di vigilanza e propone che l' art. 5 primo capoverso della legge di applicazione del Codice penale svizzero sia completato nel modo seguente:

f) a decidere se e a quali condizioni l' espulsione del condannato liberato condizionalmente debba essere sospesa a titolo di prova (art. 55 cpv. 2 CPS).

7.2. L' art. 41 cifra 4 CPS dispone che il Cantone stabilisce l' Autorità competente a chiedere la cancellazione della condanna nel casellario giudiziale.

Nessuna norma cantonale dice quale sia l' Autorità competente; l' articolo 16 della legge di applicazione del Codice penale prevede la competenza del Dipartimento di giustizia per la cancellazione delle multe.

La Commissione reputa che la competenza possa essere attribuita in ambo i casi al Dipartimento e propone che l' art. 16 cpv. 2 della legge di applicazione del Codice penale abbia la seguente nuova formulazione:

<<Il Dipartimento di giustizia é l' Autorità competente per la cancellazione delle condanne nel casellario giudiziale (art. 41 cifra 4; art. 49 cifra 4 CPS)>>.

7.3. Le modificazioni degli art. 5 e 16 della legge di applicazione del Codice penale esigono l' aggiunta di un articolo al progetto di legge.

8. La Commissione propone che la legge sia approvata con le modificazioni e le completazioni prima esposte.

Per la Commissione della Legislazione:

F. Ferrari, relatore

Cattaneo - Frigerio - Induni - Jelmini -

Nessi - Pini - Salvioni - Sganzi - Vassalli.

Disegno di

LEGGE

sull' esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti (del.....)

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visti gli art. 374, 382, 384 e 397 bis del Codice penale svizzero;

- visto il messaggio 12 luglio 1973 n. 1905 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Capitolo I - COMPETENZE

Art. 1

Dipartimento di giustizia

1 Il Dipartimento di giustizia sovrintende alla esecuzione delle pene e delle misure.

2 Sono di competenza del Dipartimento in particolare:

a) l' ordine di scontare la pena o la misura

b) il collocamento al lavoro fuori dello stabilimento

c) l' esecuzione della pena in giorni separati;

d) l' interruzione della esecuzione (art. 40 CPS);

e) le norme di attuazione del Concordato concernente le spese di esecuzione delle pene e di altre misure e del Concordato sulla esecuzione delle pene e delle misure concernenti gli adulti nei Cantoni romandi.

3 Le decisioni del Dipartimento sono definitive.

Art. 2

Consiglio di vigilanza

1. Il Consiglio di vigilanza esercita la sorveglianza sul regime esecutivo e sull' organizzazione interna degli stabilimenti.

2. Esso, oltre alle competenze fissate dalla legge di applicazione del CPS, provvede in particolare a designare in caso di

necessità, un patrocinatore d' ufficio ai condannati e agli internati che sono privi di sufficiente rappresentanza.

Capitolo II - STABILIMENTI DI PENA

Art. 3

Stabilimenti

Gli stabilimenti destinati alla esecuzione delle pene e delle misure previste dal Codice penale svizzero per gli adulti sono:

- a) il penitenziario;
- b) la casa di salute;
- c) l' asilo per alcoolizzati;
- d) l' asilo per tossicomani;
- e) la casa di educazione al lavoro.

Art. 4

Penitenziario

1. Sono assegnati al penitenziario:

a) nella sezione denominata carcere giudiziario cantonale:

- i fermati per misure di polizia;
- i fermati per ordine di altre Autorità;
- gli estradandi;
- i prevenuti.

Le carceri pretoriali sono sezioni del carcere giudiziario cantonale.

b) nella sezione denominata carcere dei primari i condannati denominati primari secondo l' art. 37 cifra 2 CPS;

c) nella sezione denominata carcere dei recidivi:

- i condannati che non sono primari secondo l' art. 37 cifra 2 CPS;
- gli internati denominati delinquenti abituali secondo l' art. 42 cifra 1 CPS;

d) nella sezione denominata carcere femminile le donne, siano esse fermate, estradande, prevenute, condannate o internate;

e) nella sezione denominata degli arrestati:

- i condannati alla pena dell' arresto secondo l' art. 39 CPS;
- i condannati alla pena della detenzione di breve durata secondo l' art. 37 bis CPS;
- i condannati da tribunali militari a scontare la pena nella forma dell' arresto repressivo; gli internati amministrativi volontari che non necessitano di cura medica e atti al lavoro;
- i liberati dagli stabilimenti di pena che chiedono di esservi ammessi.

2 Gli internati denominati anormali mentali secondo l' art. 43 cifra 1, cpv. 1 CPS non bisognosi di cure ed i condannati da tribunali militari a pene di detenzione o di reclusione sono assegnati nelle diverse sezioni secondo la loro situazione personale.

Art. 5

Casa di salute

Sono assegnati alla casa di salute gli internati denominati anormali mentali secondo l' art. 43 cifra 1, cpv. 1 CPS e bisognosi di cure.

Art. 6

Asilo per alcoolizzati

Sono assegnati all' asilo per alcoolizzati gli denominati alcoolizzati secondo l' art. 44 cifra 1 CPS.

Art. 7

Asilo per tossicomani

Sono assegnati all' asilo per tossicomani gli internati denominati tossicomani l' art. 44 6 CPS.

Art. 8

Case di educazione al lavoro

Sono assegnati alla casa di educazione al lavoro i giovani adulti secondo l' art. 100 bis CPS.

Art. 9

Espiazione in altro Cantone

Il Dipartimento di giustizia può ordinare l' espiazione di una pena o l' esecuzione di una misura in uno stabilimento di un altro Cantone, quando ciò sia giustificato dalla personalità del condannato o da necessità di cura medica o di sicurezza.

Art. 10

Condannati di altri Cantoni

Il Dipartimento di giustizia su istanza dell' Autorità competente, può autorizzare la espiazione di una pena o l' esecuzione di altri Cantoni una misura presso uno stabilimento ticinese di condannati di altro Cantone, in particolare se si tratta di domiciliati nel Ticino o di condannati di lingua italiana.

Capitolo III - DISPOSIZIONI DIVERSE

Art. 11

Regolamento di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza

L' ordinamento di esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza sarà fissato da un regolamento emanato dal Consiglio di Stato.

Art. 12

Regolamento interno degli stabilimenti di pena

L' ordinamento di ciascuno stabilimento di pena sarà fissato da un regolamento interno emanato dal Dipartimento di giustizia.

Capitolo IV - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 13

Nuovi stabilimenti

La costruzione degli stabilimenti previsti dalla presente legge, in quanto non esistenti, dovrà essere decisa con singoli decreti dal Gran Consiglio secondo le norme vigenti per le opere pubbliche e per la concessione dei relativi crediti.

Art. 14

Periodo transitorio

Sino a che gli stabilimenti previsti non verranno costruiti, alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza si applicano le presenti norme:

a) sono destinati al penitenziario cantonale, nella sezione denominata carcere giudiziario cantonale e in comparti separati:

--- i condannati alla pena dell' arresto secondo l' art. 39 CPS;

--- i condannati alla pena della detenzione di breve durata secondo l' art. 37 bis CPS;

--- i condannati da tribunali militari a scontare la pena nella forma dell' arresto repressivo;

b) sono destinati al penitenziario cantonale, nella sezione denominata carcere dei recidivi e in comparti separati gli internati amministrativi volontari che non necessitano di cura medica e atti al lavoro;

c) sono destinati all' Ospedale neuropsichiatrico di Mendrisio, in sezione appropriata, gli internati secondo l' art. 43 bisognosi di cure e secondo l' art. 44 CPS.

Art. 15

Abrogazione

E' abrogata la legge sulla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza del 10 giugno 1941.

Art. 16

Modificazione di legge

Gli art. 5 e 16 della legge di applicazione del Codice penale svizzero del 28 maggio 1941 e modificazione del 29 maggio 1972 sono così modificati e completati:

a) l' art. 5 primo capoverso é completato nel modo seguente:

f) a decidere se e a quali condizioni l' espulsione del condannato liberato condizionalmente debba essere sospesa a titolo di prova (art. 55 cpv. 2 CPS);

b) l' art. 16 secondo capoverso é modificato nel modo seguente:

Il Dipartimento di giustizia é l' Autorità competente per la cancellazione delle condanne nel casellario giudiziale (art. 41 cifra 4; art. 49 cifra 4 CPS).

Art. 17

Entrata in vigore

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum e ottenuta l'approvazione federale, la presente legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.