

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4673

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MILIO e PETTINATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 2000

—————

Modifiche al codice penale in materia di liberazione
condizionale e all’ordinamento penitenziario in materia di
liberazione anticipata

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il 13 aprile 2000, un uomo di cinquanta anni, Angelo Audino, è morto in una cella del Centro diagnostico terapeutico del carcere delle Vallette di Torino. Era stato arrestato ad aprile del 1999, ma dopo alcuni mesi era stato ricoverato in ospedale e, a novembre, trasferito agli arresti domiciliari per le sue gravissime condizioni di salute: «ipertensione arteriosa essenziale severa, cardiopatia ischemica monovasale e pregresso infarto miocardico con retinopatia causata dalle conseguenze», hanno detto i medici. Trascorse ventitrè ore a casa, era stato riportato in carcere per scontare una vecchia pena. Lì, le sue condizioni si erano aggravate e, la sera prima del decesso, gli era stato notificato l'ennesimo rigetto dell'istanza di differimento pena con la motivazione che le patologie di cui era sofferente sarebbero state controllabili in ambito carcerario. Quando il medico è intervenuto, il detenuto era già morto.

Il 1° maggio 2000, una donna di ventotto anni, Giovanna Franzò, è morta nell'ospedale di Ragusa per un ascesso ai denti non curato. All'ospedale era giunta tre giorni prima, proveniente dal carcere della città, dove, condannata a sette mesi per furto, stava spiando la sua pena. Dopo settimane di sofferenze - il collo ingrossato, la febbre alta, il respiro sempre più affannoso - i medici del carcere hanno capito che stava morendo e si sono decisi a disporre il ricovero in ospedale. La tac ha rivelato l'evoluzione dell'ascesso dentario in una «mediastinite necrotizzante». Dopo due interventi chirurgici, la giovane vita di Giovanna Franzò si spenta per sempre. Il 2° luglio, finita di scontare la sua pena, sarebbe tornata a casa.

Il 20 maggio scorso, un uomo di trentuno anni, Vincenzo Spina, si è impiccato nella sua

cella del reparto «G7» dove si trovano i detenuti in regime di articolo 41-bis (altissima sorveglianza e contatti limitati) del nuovo complesso del carcere di Rebibbia. Stava scontando una pena all'ergastolo per omicidio. Il suo «fine pena: mai», si è risolto nell'arco di dieci anni.

Sono solo gli ultimi casi di morti in carcere. Stando ai dati, nel 1999, sono state 83 le persone morte dietro le sbarre e 59 i suicidi. Sempre nel 1999, nelle carceri italiane sono stati registrati 9.794 casi di malattie infettive; riscontrati 5.000 sieropositivi, 6.536 casi di autolesionismo, 920 tentativi di suicidio, 1.800 ferimenti, 2 omicidi, 50 incendi, 5.500 scioperi della fame, 4.800 episodi di rifiuto di farmaci e terapie. «Chi entra in carcere non perde solo la libertà ma anche la salute», ha dichiarato Francesco Ceraudo, presidente dell'Amapi, l'associazione dei medici penitenziari.

Il sovraffollamento è, ormai, oltre ogni limite di guardia. Al 30 aprile 2000, i detenuti presenti erano 53.343 (il picco più alto dal 1946 ad oggi), accatastati in strutture che al massimo potrebbero contenerne 42.876. Solo il 10.421 svolgono un'attività lavorativa.

Nonostante il ricorso alla custodia cautelare sia giustificato solo da gravi esigenze di tutela della collettività, ben 24.497 sono i detenuti in attesa di giudizio, molti dei quali finiscono per essere assolti.

I detenuti tossicodipendenti sono 18.000, molti dei quali incarcerati in base all'articolo 73 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, (possesso e piccolo spaccio di droga). I sieropositivi e i malati dichiarati di AIDS in carcere sono 3.000, ma soltanto il 40 per cento della popolazione ristretta si sottopone

al test all'ingresso. Si può stimare che i detenuti positivi per Hiv siano 5.000. La normativa che sancisce l'incompatibilità della malattia con il regime carcerario (decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 1993, n. 222) è stata modificata in senso restrittivo nel 1995 e nel 1999 affidando al magistrato la discrezionalità di decidere la permanenza in carcere dei malati.

I detenuti extra-comunitari sono 13.500. Per loro è stata abrogata con la legge 6 marzo 1998, n. 40, la norma che prevedeva l'espulsione dallo Stato su richiesta di parte per i restanti tre anni di pena. L'espulsione è comunque garantita a fine pena, disposta in sentenza o come misura di polizia. Esclusa ogni speranza di reinserimento in Italia, questi detenuti sono esclusi dalle misure alternative e dai benefici previsti dalla legge penitenziaria. Per educatori, direttori di carcere e magistrati di sorveglianza, questi detenuti è come se non esistessero.

La legge non è neanche uguale per tutti i detenuti comunitari. Una modifica dell'ordinamento penitenziario introdotta nella legge 26 luglio 1975, n. 354, agli inizi degli anni '90 - l'articolo 4-bis - ha escluso da molti benefici carcerari i condannati per gravi reati che non abbiano collaborato attivamente con la giustizia, mentre l'articolo 41-bis della citata legge penitenziaria ha istituito un circuito speciale nelle carceri dove sono rinchiusi centinaia di detenuti ai quali sono concessi un solo colloquio al mese attraverso il vetro antiproiettile e il citofono, due ore d'aria al giorno e nessuna socialità, niente posta da altri detenuti anche se familiari, niente pacchi viveri e niente libri dall'esterno e neanche il fornello per farsi un caffè. Molti di questi detenuti del circuito speciale, risultano essere nella posizione di indagati e non di condannati. Sull'articolo 4-bis e sull'articolo 41-bis, la Corte costituzionale ha avanzato più volte perplessità riguardo all'individuazione per titoli di reato dei destinatari fi-

nali dei provvedimenti, non coerente con il principio di individualizzazione della pena.

Una campagna demagogica sulla sicurezza ha negli ultimi anni svuotato di contenuto o lasciato lettera morta i benefici carcerari e le misure alternative alla pena anche per coloro ai quali le leggi penitenziarie potrebbero essere applicate.

Nonostante ogni anno siano circa 18.000 i detenuti con pene inferiori ai tre anni, la legge 27 maggio 1998, n. 165, cosiddetta «legge Simeone» che dovrebbe render loro più agevole l'alternativa al carcere, non viene applicata: solo 1.184 persone ne hanno usufruito negli ultimi due anni e malgrado la popolazione detenuta sia aumentata di molto nell'ultimo anno, gli ammessi ai benefici e alle misure alternative al carcere previsti dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, cosiddetta «legge Gozzini», dal 1998 al 1999, sono diminuiti di 4.450 unità.

Sulle decisioni dei magistrati di sorveglianza, sempre più pesano le cosiddette «note informative di polizia» che di solito sono costituite da una elencazione dei trascorsi criminali del detenuto e della frase «non si esclude che mantenga rapporti con la criminalità». Le regole minime proprie di uno stato di diritto hanno ceduto il passo ai pareri tipici di uno stato di polizia.

Eppure l'Italia ha il numero più basso di detenuti evasi durante la fruizione dei benefici: 195 su 37.920, lo 0,72 per cento degli ammessi al lavoro esterno, al servizio sociale, alla semilibertà e ai permessi premio. In Europa, la media è del 3 per cento, e viene considerata un successo dei programmi di riabilitazione.

Il numero degli operatori penitenziari è del tutto insufficiente per assicurare la custodia di una così numerosa popolazione detenuta e le misure di trattamento finalizzate al reinserimento sociale. Un educatore svolge quaranta ore di lavoro al mese avendo a carico una media di 230 detenuti. Lo stesso discorso vale per psicologi e assistenti sociali. Gli agenti di polizia penitenziaria sono

42.000, una parte dei quali con compiti extramurari: scorte, piantonamenti, impiego nei ministeri, eccetera. I magistrati di sorveglianza, ai quali la legge penitenziaria assegna una eccessiva discrezionalità nell'applicazione delle misure e dei benefici penitenziari, sono solo 125 in tutta Italia per 30.000 detenuti definitivi.

Il disegno di legge in oggetto si propone di rendere l'applicazione della liberazione anticipata più automatica riguardo al meccanismo di concessione e la liberazione condizionale più certa riguardo ai criteri di valutazione.

Ogni anno, i tribunali di sorveglianza riescono ad evadere solo poche migliaia di pratiche. Decine di migliaia di istanze presentate ogni anno dai detenuti per ottenere la liberazione anticipata, restano senza risposta, e intasano gli uffici dei 29 tribunali di sorveglianza esistenti in Italia.

Sono milioni le ore impegnate nella «trazione» dei detenuti dalle loro celle alle aule dei tribunali per le udienze alle quali hanno diritto di presenziare. Sono migliaia gli uomini delle forze dell'ordine, i carabinieri e gli agenti di polizia penitenziaria, che insieme ai cancellieri, agli ufficiali giudiziari, ai «camminatori», agli educatori, agli psicologi, agli assistenti sociali, sono impegnati in una colossale operazione giudiziaria. Per non parlare delle tonnellate di carta, di fax, di fascicoli che vanno preparati, duplicati, spediti, esaminati, archiviati, aggiornati.

Tutto ciò potrebbe essere evitato o fortemente limitato, se solo si rendesse automatico ciò che molto spesso viene concesso. Nel 1998, su 31.487 domande di liberazione anticipata, ne sono state accolte ben 23.827. Allora, perchè tenere impegnati i tribunali di sorveglianza in giudizi di merito che, per la liberazione anticipata, si risolvono nel 75 per cento dei casi con la concessione del beneficio?

Si elimini, quindi, la procedura che impone l'istanza da parte del detenuto e si

renda automatica la concessione del beneficio. Si ricorra al tribunale di sorveglianza solo nel caso in cui, sulla base di una segnalazione argomentata da parte della direzione del carcere che non vi è stata regolare condotta del detenuto e partecipazione alle attività di risocializzazione, il beneficio non potrebbe essere concesso. Solo in questo caso, il detenuto che ha diritto a esporre le proprie ragioni, si recherebbe davanti ad un tribunale di sorveglianza, ma uno straordinario impiego di risorse, di mezzi e uomini potrebbe essere liberato e destinato ad altri, più urgenti compiti.

Il disegno di legge si propone, quindi, di snellire l'*iter* per la concessione della liberazione anticipata; per il resto, si mantiene il concetto di partecipazione del detenuto all'opera di trattamento e rieducazione, che costituisce il presupposto per l'applicazione del beneficio previsto dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Il disegno di legge si propone, inoltre, di aumentare da 45 a 60 i giorni di «sconto» di pena per ogni semestre, perchè oltre all'impegno attivo e consapevole del condannato nell'opera rieducativa finalizzata al reinserimento sociale, si vuole rafforzare il «patto» di convivenza civile per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza nelle prigioni. Per questo si propone anche che i periodi semestrali di riferimento agli effetti della liberazione anticipata siano considerati e valutati isolatamente.

Con questo beneficio non si guarda solo «fuori» dal carcere, al rispetto della disciplina e delle regole carcerarie. Incentivando la buona e regolare condotta e l'adesione del detenuto a tutte le opportunità risocializzanti che l'espiazione della pena offre, ci si prende cura nel migliore dei modi anche della sicurezza delle decine di migliaia di operatori penitenziari che vivono quotidianamente a contatto coi detenuti, a rischio della propria incolumità.

Per quanto riguarda la liberazione condizionale, che potrebbe essere concessa a co-

loro ai quali mancano cinque anni al fine pena, occorre considerare che essa è divenuta una misura quasi in disuso nel nostro ordinamento penitenziario, concessa rarissimamente anche a coloro ai quali mancano pochi mesi al fine pena. Nonostante in carcere vi siano, in un dato giorno dell'anno, mediamente 14.000 condannati definitivi che hanno da scontare meno di due anni di pena, i tribunali di sorveglianza di tutta Italia, stando ai dati del 1998, hanno trattato soltanto 1.190 richieste, e ne hanno accolte solo 98. Le altre sono state tutte respinte, a causa anche di una previsione troppo restrittiva e, nello stesso tempo, troppo vaga come quella che richiede al magistrato di sorveglianza di indagare - quasi fosse un investigatore dell'anima o, peggio, un confessore di peccati - sulla certezza del ravvedimento di chi è stato condannato.

Con questo disegno di legge, ci si propone di superare il presupposto esistente per la concessione della liberazione condizionale che vuole che il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento sostituendolo con quello, attualmente previsto per altre misure alternative, basato sul concetto della partecipazione

attiva e consapevole all'opera di rieducazione condotta nei suoi confronti dai competenti organi penitenziari. Con questa proposta si esige, cioè, l'adesione attiva a tutte le opportunità di risocializzazione che il carcere offre senza che ciò comporti necessariamente una dissociazione attiva dal proprio passato o atti di collaborazione giudiziaria improponibili nella fase di espiazione della pena.

«Le carceri italiane stanno per esplodere. Ovunque si registrano inquietudine e repulsione», hanno avvertito i direttori delle carceri, i quali, nel lanciare l'allarme alcune settimane fa, hanno chiesto al governo e al Parlamento di intervenire «prima che la situazione precipiti irrimediabilmente».

Nel proporre questo disegno di legge, non avremo certo la pretesa di risolvere tutti i problemi del nostro sistema penitenziario, ma potremmo, forse, contribuire a disinnescare una situazione carceraria pericolosa, dando così una prima risposta non solo alle aspettative dei detenuti, ma anche alle preoccupazioni di coloro che nelle carceri operano con spirito di abnegazione e alto senso dello Stato, lo Stato essendo - spesso - nei loro confronti assente e ingrato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Liberazione condizionale)

1. Il primo comma dell'articolo 176 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Il condannato a pena detentiva che durante il tempo di esecuzione della pena abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione può essere ammesso alla liberazione condizionale se ha scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni».

Art. 2.

(Liberazione anticipata)

1. Il comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, contenente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà, è sostituito dal seguente:

«1. Al condannato a pena detentiva è concessa ai fini del suo più efficace reinserimento nella società una detrazione di sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare e di detenzione domiciliare».

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«2-bis. La liberazione anticipata può non essere concessa per il singolo semestre di pena scontata nel caso in cui risulti, da relazione motivata della direzione del carcere

presso il quale il detenuto è in carico, che il condannato, durante lo stesso semestre, non abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione. Il tribunale di sorveglianza decide con udienza camerale con la presenza delle parti».

Art. 3.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

