

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3701

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatore PERUZZOTTI, BERTONI, GASPERINI,  
PREIONI, TIRELLI, LAGO, MORO, WILDE, COLLA  
e VISENTIN**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 DICEMBRE 1998**

—————

Adeguamento dell’ordinamento penitenziario nazionale alle  
indicazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tor-  
tura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT), sotto la presidenza dell'italiano Antonio Cassese, ha effettuato, nel 1992 una visita presso le istituzioni carcerarie di Milano, Roma, Napoli consegnando il risultato delle sue osservazioni al Governo italiano di allora nel gennaio dell'anno successivo.

Un passo del rapporto in particolare colpisce il senso sociale e civico di chi lo legge con un minimo di attenzione: «... il CPT ha il dovere di ricordare che il fatto che una persona venga privata della libertà comporta, per lo Stato, la responsabilità di detenere quella persona in condizioni che rispettino la dignità inerente la persona umana. Il CPT è costretto a constatare che le autorità italiane sono venute meno a questa responsabilità...».

Uno Stato che si ritiene la culla del diritto, uno dei sette più industrializzati del mondo, non può accettare di essere definito in tal modo, da un organo internazionale e sicuramente oggettivo, senza tentare di porre rimedio. Eppure, questo è quanto è avvenuto. La situazione del carcerato italiano è a dir poco disastrosa, degna delle carceri di quella Turchia che in questi giorni guardiamo dall'alto in basso in materia di rispetto dei diritti civili. Ma siamo poi così in alto?

#### *Le gravi difficoltà in cui si dibatte il sistema carcerario italiano*

Una recente analisi del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero di grazia e giustizia, ha sintetizzato in una relazione tutte le difficoltà in cui si dibatte il sistema carcerario italiano. Si ha una prevalenza dell'attività di mera

custodia rispetto alle finalità di recupero dei detenuti, si rileva una mancanza di locali di soggiorno adeguati e quando si riescono trovare, manca del tutto o è carente l'organizzazione di attività tese alla risocializzazione del detenuto quali quelle ricreative o di insegnamento. I progetti di recupero individuali non superano lo stadio dell'ipotesi, mentre la gestione delle misure alternative nell'ambito del servizio di assistenza sociale è episodica e saltuaria. La situazione resta grave sia per le carenze del personale che del sistema edilizio. Come soluzione il DAP propone un serio decentramento, previa distinzione delle attività di indirizzo da quelle di gestione, nonché una ridefinizione degli organici del personale attraverso una nuova contrattualizzazione.

Ma che provvedimenti adottare fino al lontano momento in cui il nostro sistema penitenziario tornerà a funzionare degnamente, facendo assumere alla pena quel carattere rieducativo e risocializzante sancito a livello costituzionale? Forse la soluzione sta nel recepire le indicazioni del CPT in materia di lavoro dei detenuti e di cura della loro affettività.

#### *L'ordinamento sanzionatorio italiano*

Lo scopo di un sistema sanzionatorio è quello di dissuadere dalla commissione di reati anche attraverso l'intimidazione del possibile reo. Il nostro ordinamento penale è saldamente ancorato sia al primato della pena detentiva, accanto alla quale la pena pecuniaria ha un ruolo secondario, che al distorto correttivo delle misure clemenziali in base al quale i cosiddetti benefici penali costituiscono la principale alternativa alle pene detentive brevi e medie ma quasi esclusivamente in termini indulgenziali.

Una prima svolta verso un sistema sanzionatorio differenziato è stata avviata, pur con diverse incongruenze e gravi errori di politica criminale proprio con il nuovo ordinamento penitenziario del 1975 che ha introdotto nella fase esecutiva della pena le misure alternative dell'affidamento in prova, della semilibertà, della liberazione controllata ed assistita, della prestazione di un lavoro presso un ente pubblico.

Oscillando tra il repressivismo istituzionalistico tipico della destra e l'ossessione anti istituzionalistica tipica della sinistra, si è cercato di risolvere il reale problema del carcere che non è quello della sua soppressione, ma della riduzione del suo impiego attraverso le pene sostitutive. Il che non è stato facile in quanto ci si è trovati a dover affrontare da un lato la realtà che porta a riconoscere la irrinunciabilità della pena detentiva e del sistema carcerario, in quanto non è stata ancora trovata alcuna valida alternativa per reati di particolare gravità e per certe tipologie di delinquenti, e dall'altro a dover rispondere all'esigenza sempre più pressante di assicurare al reo l'umanizzazione e la risocializzazione.

Purtroppo però alcuni fattori tipici del nostro sistema giudiziario hanno fatto da resistenza alla efficace attuazione di questo nuovo tipo di politica criminale:

il mantenimento del primato rigido della pena detentiva in assenza di previsione di reali pene alternative di nuovo tipo;

il tentativo di riequilibrare il predominio della pena detentiva attraverso un sistematico ammorbidimento della pena ed il potenziamento delle misure clemenziali che hanno portato alla cosiddetta fuga dalla sanzione;

la mancanza di criteri orientativi per il giudice, che amplia notevolmente la sua discrezionalità portandolo ad oscillare secondo le emozioni del momento in un arbitrario rigore o nella generalizzata indulgenza.

La conseguenza è stata l'aumento di determinate forme di criminalità che hanno

portato ad una produzione legislativa cosiddetta emergenziale. Assunto che, almeno allo stato attuale, non si è ancora trovata una valida alternativa alla detenzione per dissuadere particolari tipologie di criminali quello che va fatto, è risocializzare gli stessi durante la loro detenzione.

#### *Il disegno di legge presentato*

Il disegno di legge che si presenta, intende quindi proporre, sull'onda delle indicazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura ma anche seguendo le indicazioni del Gruppo di lavoro per una carta europea delle comunità carcerarie, alcune modifiche all'ordinamento penitenziario, che si spera possano portare il nostro Paese veramente più vicino alla realtà europea. La cosiddetta casa comune europea, non è infatti costituita dalla sola facciata, ma deve avere anche solide fondamenta ed interni accoglienti. Compresi quelli destinati ai familiari indisciplinati.

#### *L'articolo 1*

Modifica alcuni punti sostanziali della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, in particolare:

al comma 1 tende a favorire il colloquio con familiari e conviventi, nella giusta intimità e senza controllo visivo, per chi si è comportato in maniera degna;

al comma 2 cerca di incentivare l'offerta di lavoro da parte di soggetti pubblici e privati creando, in ogni realtà penitenziaria locale, una agenzia per la solidarietà, con il compito di collegare la realtà carceraria con quella lavorativa, individuando a tal fine le capacità professionali dei detenuti e le esigenze del mercato del lavoro;

al comma 3 tende a favorire la concessione di permessi premiali al fine di consentire di coltivare interessi familiari, lavorativi, culturali e sportivi.

*L'articolo 2*

Rilevato che allo stato non esiste alcuna pubblicazione che raccolga e aggiorni la specifica materia della giurisprudenza dei tribunali di sorveglianza, materia importantissima per i detenuti e gli operatori penitenziari, si propone la creazione, presso l'ufficio studi penitenziari del Ministero di grazia e giustizia, di una apposita rivista tesa alla raccolta delle decisioni degli uffici e dei tribunali di sorveglianza. Il tutto per contribuire a creare una sintonia tra i vari tribunali di sorveglianza che nella realtà risultano talmente slegati da far risultare una difformità di posizioni sia teoriche che di giudizio e da far sì che quella della sorveglianza sia una zona del diritto totalmente arbitraria, priva di quella certezza che dovrebbe essere cardine del nostro ordinamento.

*L'articolo 3*

Il reinserimento del detenuto avviene anche e soprattutto se questo ha acquistato, anche grazie al lavoro, una professionalità che gli consenta di integrarsi, una volta uscito dal carcere, nel mondo civile. Atteso che la gran parte dei detenuti non dispone di titoli di studio elevati, importantissimo è allora il ruolo che possono svolgere in questo campo le imprese artigiane. Ecco perchè si propone con questo articolo l'azzeramento dei contributi previdenziali ed assistenziali per le imprese artigiane che scelgono di assumere tra i propri dipendenti detenuti condannati o internati. Il fatto che questo faccia carico sulla fiscalità generale, non deve far gridare allo scandalo, in quanto tali interventi vanno considerati come investimenti in vista di risparmi sociali futuri, sotto forma di diminuita devianza criminale.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

*(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni)*

1. Nell'articolo 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'articolo 2 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, e come modificato dall'articolo 16 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e dall'articolo 4 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, al secondo comma è aggiunto infine il seguente periodo:

«In particolare agli imputati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8 dell'articolo 30-ter ed ai condannati ed agli internati che, oltre alla regolare condotta, hanno collaborato attivamente all'osservazione scientifica della personalità ed al trattamento rieducativo attuato nei loro confronti, quando abbiano ottenuto il permesso di colloquio ai sensi dell'ottavo comma del presente articolo, il direttore dell'istituto deve concedere, almeno una volta ogni mese fino ad un massimo di sei, che il colloquio si svolga con il coniuge o con il convivente maggiorenne, previo il loro assenso, senza alcun controllo a vista e con le modalità e le cautele stabilite dal regolamento».

2. Nell'articolo 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il comma decimo è inserito il seguente:

«Al fine di facilitare l'inserimento in attività lavorative dei detenuti è istituita presso ogni istituto di pena, con il compito di supportare la Commissione di cui ai commi precedenti, una Agenzia penitenziaria per la solidarietà lavorativa composta, oltre che dai membri della Commissione, da rappresentanti delle organizzazioni imprenditoria-

li, del volontariato e dei sindacati confederali dei lavoratori. Compito della predetta agenzia è quello di realizzare il collegamento quotidiano tra la società civile e la realtà carceraria locale».

3. Nell'articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n.354, introdotto dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n.663, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8 e che non risultano socialmente pericolosi, il magistrato di sorveglianza può concedere, su parere della direzione dell'istituto, permessi premio di durata non superiore, ogni volta, a quindici giorni e per un massimo di quarantacinque giorni l'anno al fine di consentire la coltivazione degli interessi affettivi e familiari. Gli stessi permessi premio possono essere altresì concessi per consentire la coltivazione degli interessi lavorativi, scolastici, sportivi, culturali, per la durata necessaria delle attività concordate con la direzione dell'istituto».

#### Art. 2.

##### *(Raccolta della giurisprudenza di sorveglianza)*

1. Al fine di raccogliere e monitorare l'attività giurisprudenziale dei tribunali di sorveglianza locali, è costituita presso il centro di studi penitenziari del Ministero di grazia e giustizia una rivista trimestrale con il compito di raccogliere le decisioni degli uffici e dei tribunali di sorveglianza, avvalendosi anche del contributo e del commento di giuristi, psicologi, sociologi, criminologi e medici.

#### Art. 3.

##### *(Agevolazioni alle imprese artigiane che assumono detenuti)*

1. Le imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, e successive modifi-

cazioni, che assumono con contratto di lavoro subordinato detenuti condannati o internati, non sono tenute a versare relativamente ad essi i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori, che rimangono a carico della fiscalità generale.

