CAMERA DEI DEPUTATI N. 2393

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(TAVIANI)

Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile

Seduta del 19 luglio 1960

PARTE GENERALE

§ 1. — I PRECEDENTI DELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO.

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La riforma delle norme in vigore nel nostro ordinamento per la materia della esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive risponde ad una necessità, generalmente avvertita dal punto di vista scientifico, non meno che dal punto di vista legislativo, in dipendenza dei più progrediti orientamenti delle discipline biologiche, psicologiche e pedagogiche, così come delle moderne vedute sociologiche e giuspenalistiche, le quali hanno definitivamente riconosciuto che la pena deve avere per fine la rieducazione degli individui affetti da tendenze anti-sociali. I progressi degli studi sono stati favoriti negli ultimi anni dalla cooperazione scientifica e dagli scambi di esperienze fra le organizzazioni di studio e le amministrazioni dei vari Stati e si è ormai delineata una visione chiara dei problemi da affrontare e dei metodi occorrenti per portarli a soluzione.

Questo movimento di pensiero già era emerso fin dal 1930 quando si incominciò a dare una concreta attuazione alle più sicure conquiste degli studi giuridici e sociologici del tempo. Ma il successivo sviluppo delle relative dottrine e delle altre anzi cennate discipline, soprattutto in quei rami che per la loro efficacia applicativa hanno rilevanza ai fini della esecuzione penitenziaria, ha notevolmente superato quelle che allora erano state considerate conquiste ed ha imposto un profondo riesame della legislazione vigente in materia.

Come è noto, la materia penitenziaria fu disciplinata da talune disposizioni dei vigenti Codici Penale e di procedura penale (approvati rispettivamente con regi decreti 19 ottobre 1930, n. 1398 e 1399) e più dettagliatamente dal Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, tuttora in vigore, il quale si presenta formalmente come un regolamento di esecuzione dei Codici penale e di procedura penale, ma, per il suo contenuto normativo e per la sua organica struttura, ha sostanziale natura di un vero e proprio testo legislativo.

La pratica attuazione del regolamento del 1931 ha messo in evidenza alcuni punti deboli del sistema, anche perché l'introduzione di alcuni nuovi istituti da esso prevista non era stata preceduta da una conveniente esperienza. D'altro canto, come si è sopra

accennato, nuove esigenze si sono presentate, per effetto di successivi studi nel campo delle discipline penitenziarie ed in quello del diritto penale, studi che negli ultimi trent'anni, trascorsi dopo la entrata in vigore del regolamento, si sono andati enormemente estendendo. Notevoli progressi, infine, si sono compiuti nelle tecniche del trattamento, i quali hanno reso possibile il raggiungimento di taluni obiettivi, che in passato non si era riusciti neppure a bene individuare.

2. – Dall'XI Congresso internazionale penale e penitenziario, svoltosi a Berlino nel lontano 1935, al Congresso nazionale di criminologia, tenuto a Verona nell'ottobre 1959, è stato un susseguirsi di ricerche, di studi, di discussioni, di proposte per la migliore soluzione dei vari problemi concernenti la esecuzione delle misure penali e la detenzione in genere.

Già nel Congresso di Berlino fu solennemente riaffermato il principio che l'esecuzione della pena non deve essere limitata alla inflizione di un castigo ma deve avere, in pari tempo, il fine di educare e di emendare il detenuto e fu sottolineata l'esigenza della individualizzazione del trattamento. Venne particolarmente propugnato lo sviluppo del lavoro penitenziario e fu, altresì, segnalata la assoluta necessità dell'assistenza ai detenuti e liberati per la loro riabilitazione sociale, da realizzare soprattutto attraverso l'occupazione al lavoro.

Nel 1936 fu pubblicato il Complesso di regole per il trattamento dei detenuti, elaborato dalla Commissione internazionale penale e penitenziaria sotto l'egida della Società delle Nazioni. Tali regole, enunciate come direttive di massima per la elaborazione degli ordinamenti penitenziari dei vari paesi, indicano i precetti essenziali a cui deve essere uniformato il regime di vita dei detenuti per rispondere agli orientamenti umanitari e di solidarietà sociale che nell'epoca moderna si vanno generalizzando in tutti i campi.

In materia di trattamento dei detenuti, le suindicate regole s'imperniano sui seguenti concetti fondamentali: che bisogna tener conto della natura dei reati commessi per raggruppare i detenuti e poter sottoporre ad un identico trattamento coloro che presentano caratteristiche comuni; che, nella applicazione del trattamento, devesi comunque avere riguardo all'individualità di ciascun detenuto; che il trattamento deve avere principalmente la finalità di abituare i detenuti all'ordine e al lavoro e di fortificarli moralmente. Ma questa concezione del trattamento appare ben modesta sia dal punto di vista sociale che tecnico, se raffrontata con quella oggi accettata da tutti i paesi civili, che trova espressione nelle cosiddette « Regole minime » approvate a Ginevra nel 1955 nel Congresso di difesa sociale dell'O. N. U. e alle quali in appresso si faranno frequenti e specifici riferimenti.

Un notevole apporto alla evoluzione degli studi penalistici fu dato dalla Commissione internazionale penale e penitenziaria, che già nel 1937 propose l'esame scientifico dei detenuti elaborando anche un apposito formulario generale per l'espletamento di tale esame.

Nel I Congresso internazionale di criminologia tenuto a Roma nell'ottobre 1938, furono adottate conclusioni interessanti. Invero, venne anzitutto sottolineata la necessità dello studio della personalità dei delinquenti; in secondo luogo, fu proposta la istituzione di centri di osservazione dei detenuti; in terzo luogo, fu rilevato che il giudice penale, per una più proficua e consapevole amministrazione della giustizia penale, deve possedere, insieme alla indispensabile preparazione giuridica, una adeguata formazione criminologica; da ultimo fu posto in risalto che il giudice di sorveglianza, nell'espletamento delle sue funzioni, deve essere affiancato dall'opera di tecnici e deve poter utilizzare i risultati delle indagini compiute nei centri di osservazione.

Il fervore degli studi fu interrotto dagli eventi bellici, ma appena la vita sociale nei vari Paesi prese a normalizzarsi, gli uomini politici e studiosi si diedero ad esaminare con fervore il problema del trattamento dei detenuti, tanto più che, nell'immediato dopoguerra, le modificazioni degli ordinamenti giuridici sociali in vari Stati avevano determinato nuovi orientamenti in materia.

3. – Tuttavia, nel nostro ordinamento giuridico la detta evoluzione di pensiero non aveva trovato rispondenza in modifiche legislative di ampia portata. Soltanto in seguito ai rivolgimenti politici, successivi al 25 luglio 1943, furono introdotte parziali innovazioni nel nostro sistema penale, fra cui la più importante è stata l'abolizione della pena di morte (con decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 224). L'orientamento legislativo nel nostro Paese ha trovato un nuovo indirizzo, anche nella materia penitenziaria, con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, la quale nell'articolo 27 ha sancito i principî fondamentali che debbono governare l'ese-

cuzione penale. Il detto articolo, dopo aver solennemente riaffermato il principio che l'imputato non può essere considerato colpevole fino ad una pronuncia definitiva di condanna, ha proclamato che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Dal punto di vista giuridico, tali precetti hanno dato origine ad approfondite discussioni ed il dibattito fra i penalisti non è ancora esaurito. Comunque, al di sopra delle divergenze dottrinarie, è fuori dubbio che il principio della funzione rieducativa della pena, testualmente enunciato nell'articolo 27 della Costituzione, deve trovare applicazione, senza possibilità di incertezze interpretative, nella fase della esecuzione penale, quando dalla astratta comminatoria della legge e dalla pronuncia dell'Autorità giudiziaria che la irroga con un atto d'imperio formale, la pena si risolve in un trattamento.

Come si è detto, l'entrata in vigore della Costituzione ha dato impulso a nuovi studi sull'argomento.

Già nel 1947 era stata istituita presso il Ministero di grazia e giustizia una Commissione (*a*) con il compito di studiare e di formulare proposte di nuove norme legislative e regolamentari per la esecuzione penale e per l'organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena. La Commissione condusse i suoi lavori durante e dopo la riforma costituzionale e nel 1949 mise a punto un progetto di nuovo regolamento, che – come si legge nella relazione – « modificando alcuni istituti e alcune norme di condotta e di disciplina, tende a sollevare sempre più lo spirito del detenuto, a guidare con mano ferma ma umana il colpevole sulla via della redenzione e ad assicurare ai meritevoli un ritorno alla vita civile nelle migliori condizioni per evitare la recidiva ».

Tale progetto però non ebbe seguito perché si ritenne che il regolamento vigente, in seguito alle modifiche costituzionali sull'esercizio del potere legislativo, non potesse essere modificato con un semplice decreto del Capo dello Stato. Inoltre quel progetto suscitò delle perplessità negli ambienti politici e scientifici, in quanto fu giudicato opportuno non limitare l'opera alla revisione di singole norme del regolamento del 1931 sul trattamento dei detenuti e degli internati, ma procedere invece ad una riforma di base al fine di attuare appieno il dettato dell'articolo 27 della Costituzione, utilizzando in pari tempo le acquisizioni delle scienze criminologiche.

Venne intanto nominata una Commissione parlamentare, sotto la presidenza del senatore Persico (*a*) per procedere ad una approfondita inchiesta sulle condizioni di vita dei detenuti negli stabilimenti carcerari; la relazione conclusiva fu comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica il 22 dicembre 1950. In detta relazione veniva dato atto delle conclusioni della Commissione ministeriale, con un giudizio sostanzialmente favorevole alle modifiche suggerite introdotte nel progetto elaborato, ma venivano proposte aggiunte ed innovazioni di notevole portata, che si reputa opportuno richiamare specificamente.

Esse sono le seguenti:

a) la durata delle punizioni della cella non deve eccedere i due mesi per gli uomini ed un mese per le donne, con opportuna diversa graduazione nei minimi, e la sua applicazione va sempre esclusa per le detenute incinte, puerpere fino a tre mesi e allattanti;

b) la competenza ad infliggere la punizione della cella deve passare dal direttore al Consiglio di disciplina;

(*a*) La Commissione ministeriale, nominata con decreto 20 aprile 1947 del Ministro di grazia e giustizia, fu così costituita: on. avv. Umberto Merlin, presidente; dott. Gabriele Volpe, vice presidente; on. avv. Celeste Bastianetto, on. dott. Maria Federici, on. dott. Teresa Mattei, on. Enrico Minio, on. Sandro Pertini, avv. Sincero Rugarli, prof. Giuseppe Sotgiu, prof. Giuliano Vassalli, dott. Tommaso D'Arienzo, dott. Guglielmo De Luise, dott. Giuseppe Lampis, dott. Giovanni Musillami, dott. Massimino Severino, prof. Benigno Di Tullio, Don Antonio Rivolta, dott. Francesco Desiati, dott. Guido Marracino, prof. Ettore Patini, prof. Filippo Saporito, ing. dott. Carlo Vittorio Varetti: componenti.

L'Ufficio di Segreteria era composto dai magistrati: dott. Salvatore Auriemma, dott. Ugo Caldarera, dott. Carlo Erra, dott. Tommaso Iezzi, dott. Armando Leone, dott. Salvatore Zingale, dott. Guido Colucci.

(*a*) La Commissione Parlamentare di indagine sulle condizioni dei detenuti negli Stabilimenti carcerari fu così composta: sen. avv. Giovanni Persico, presidente e relatore; prof. Giuseppe Bettiol, deputato; prof. Piero Calamandrei, deputato; prof. Michele Giua, senatore; avv. Fausto Gullo, deputato; dott. Pasquale Marconi, deputato; avv. Pietro Mastino, senatore; prof. Vincenzo Monaldi, senatore; sig.ra Maria Nicotra, deputato; avv. Rocco Salomone, senatore.

Capo dell'Ufficio di segreteria: dott. Salvatore Auriemma.

c) al detenuto punito con la cella deve essere consentito un reclamo di legalità al giudice di sorveglianza;

d) il detenuto deve poter liberamente scegliere i libri di lettura salvo al direttore la facoltà di opporsi per ragioni emendative rapportate alle tendenze del detenuto;

e) è da prevedere la istituzione di commissioni di detenuti, scelti tra coloro che non abbiano riportato punizioni nell'ultimo anno, per il controllo della confezione e della distribuzione del vitto;

f) è da prevedere la possibilità di concedere ai detenuti condannati, classificati buoni, una licenza breve in casi di gravissime sventure familiari;

g) deve essere aumentato il numero e migliorata la carriera del personale educativo in modo che possa concretamente rispondere ai compiti delicatissimi della rieducazione dei minori;

h) l'ordinamento del personale sanitario, generale e specializzato, deve essere notevolmente modificato per modo che l'Amministrazione possa garantire non solo i servizi di ordinaria assistenza medica, ma assicurare una perfetta organizzazione degli Istituti specializzati e disporre di strumenti tecnici per l'osservazione dei soggetti ai fini della individualizzazione delle pene e delle misure di sicurezza;

i) deve essere messa allo studio una efficace assistenza post-carceraria e debbono essere procacciati adeguati mezzi materiali e legali per assicurare al liberato una proficua occupazione; a favore dei liberati emendati dovrebbe essere garantita per legge l'occupazione presso aziende industriali e agricole.

Anche il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano pose allo studio l'argomento della riforma penitenziaria, attraverso una commissione di qualificati studiosi (*a*), che dopo accurato lavoro di analisi e di critica delle varie questioni, pervenne ad interessanti conclusioni. Essa ritenne in linea generale, che l'attuazione dell'articolo 27 della Costituzione imponesse una revisione basilare del concetto e della funzione della pena e dei rapporti fra pena e misura di sicurezza; espresse l'avviso che la revisione dovesse essere attuata con una legge formale e non con un semplice regolamento; e propose che, in attesa di una integrale riforma del Codice penale, venisse elaborata una legge speciale per raccordare il Codice penale vigente con la nuova Costituzione ed assicurare l'attuazione dei principî sanciti dal ricordato articolo 27.

4. – Dai predetti studi era emerso con la massima evidenza che i problemi penitenziari dovevano essere esaminati in tutti i loro aspetti, la qual cosa imponeva di attendere gli ulteriori sviluppi degli studi in corso sia in Italia sia presso le organizzazioni internazionali e di saggiare, attraverso una certa sperimentazione pratica, la validità dei nuovi orientamenti che si andavano delineando. Mentre si veniva studiando una riforma sistematica, si provvedeva, per la limitata materia per la quale era consentito disporre con semplice circolare ministeriale, a dettare nuove istruzioni per la interpretazione delle norme vigenti. Fra esse vanno ricordate quelle emanate con la circolare n. 4014/2473 in data 1° agosto 1951 e con la circolare n. 314/1804 del 24 febbraio 1954 che stabiliscono nuovi criteri nel trattamento dei detenuti, e migliorano in molti dettagli, eliminando taluni aspetti inutilmente afflittivi, il regime di vita degli istituti, nonché con quella più recente n. 961/3431 in data 10 dicembre 1958 sul funzionamento dei Consigli di patronato.

Negli ultimi anni, ulteriori contributi di studio sono stati apportati alla soluzione dei problemi penitenziari. Vanno ricordati i cinque Congressi internazionali di difesa sociale tenutisi rispettivamente a San Remo nel 1947, a Liegi nel 1949, ad Anversa nell'aprile 1954, a Milano nell'aprile 1956, a Stoccolma nell'agosto 1958; le sessioni della Commissione inter-

(*a*) La Commissione per la riforma carceraria costituita presso il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano venne così composta: avv. Antonio Greppi, presidente; dott. Adolfo Beria d'Argentine, segretario; Componenti: sen. prof. Antonio Banfi, prof. Giovanni Maria Bertin, prof.ssa Bianca Ceva, prof. Fabio Luzzato, dott. avv. Mario Venanzi, sig.na Silvestra Sesini Tea, dott.ssa Bianca Renzi Guastalla, dott.ssa Paolina Tarugi, prof. Giuseppe Menotti De Francesco, prof. Ernesto Battaglini, avv. Domenico Medugno, dott. Pietro Pistolesi, prof. Pietro Nuvolone, prof. avv. Mario Dondina, dott. Antonio Amati, dott. Carlo Celoria, dott. Paolo Curatolo, dott. Antonio De Falco, dott. Giovanni Jucci, prof. Amedeo Dalla Volta, prof. Eugenio Giordano, dott. Angelo della Beffa, prof.ssa Luisa Gianferrari, prof. Desiderio Cavallazzi, prof. Mario Belli, dott. Aldo Giobbi, dott. Gianfranco Caravaglia, prof. Cesare Ducrey, dott. Vittorio Tombesi, prof. Carlo Alberto Ragazzi, prof. avv. Agostino Lanzillo, prof. avv. Federico Gualtierotti, dott. Virgilio Dagnino, sig. Mario Radice.

nazionale penale e penitenziaria; le riunioni della Sezione di difesa sociale dell'O.N.U.; le riunioni del Comitato europeo per i problemi criminali presso il Consiglio di Europa; i convegni dell'Istituto di studi penitenziari tenuti a San Remo e a Venezia rispettivamente nell'ottobre 1957 e nell'ottobre 1958; il I Convegno di criminologia clinica tenuto a Roma nell'aprile 1958; il I Congresso internazionale della società di criminologia tenuto a Verona nell'ottobre 1959.

In occasione degli indicati Congressi e Convegni il problema penitenziario è stato esaminato sotto diversi punti di vista, principalmente sotto gli aspetti giuridico, pedagogico, sociologico, medico-psichiatrico.

Le già ricordate, « regole minime sul trattamento dei detenuti », sono state approvate appunto nel Congresso di difesa sociale dell'O. N. U. tenuto a Ginevra nel 1955. Tali regole sono ispirate al concetto fondamentale che il regime penitenziario deve fare appello a tutti i mezzi curativi ed educativi diretti al rafforzamento morale e sociale del delinquente per ottenere che lo stesso, una volta liberato, sia non soltanto desideroso ma anche capace di vivere nel rispetto della legge e di provvedere a se stesso.

Da tale principio si traggono una serie di rilevanti illazioni, che sono state lumeggiate nei menzionati Congressi, in occasione della trattazione di importantissimi temi, quali: l'osservazione scientifica della personalità; l'individuazione delle carenze d'ordine biologico, psicologico o sociale dei soggetti; le modalità del trattamento in genere e quelle peculiari del trattamento riservato ad alcune categorie di detenuti come quelle dei delinquenti psichicamente anormali, dei delinquenti sessuali, degli abituali, dei minori degli anni 18, dei cosiddetti giovani adulti, dei recidivi, ecc.; gli interventi nella osservazione e nel trattamento di professionisti specializzati, quali gli psichiatri, gli psicologi, gli assistenti sociali, gli educatori; la maggiore qualificazione del personale amministrativo e di custodia; l'attuazione di un trattamento progressivo composto di successive fasi, l'ultima delle quali dovrebbe costituire il ponte di passaggio dallo stato di detenzione a quello di libertà; la qualificazione dell'opera del giudice di sorveglianza con la collaborazione di tecnici della osservazione e del trattamento, il perfezionamento dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria concepita come integrazione del trattamento ai fini del completo riadattamento sociale dei soggetti.

§ 2. — I PRECEDENTI DELLA RIFORMA DELLE NORME SULLA PREVENZIONE DELLA DELINQUENZA MINORILE.

5. – Non meno importante che nella materia penitenziaria è stata l'evoluzione dei sistemi e dei metodi nel campo della prevenzione sulla deliquenza minorile. In tutti i paesi civili è stata avvertita la necessità di un intervento tempestivo da parte degli organi responsabili per combattere alla radice il fenomeno della delinquenza minorile, che, particolarmente negli ultimi decenni, ha suscitato serie preoccupazioni.

Il movimento di pensiero e quello legislativo in questo campo si sono sviluppati sulla base di due distinte correnti: una prima, che può considerarsi di derivazione penalistica, ed una seconda, di derivazione scientifica, le quali, pur partendo da premesse differenti, presentano notevoli punti di confluenza nella indicazione dei rimedi e delle tecniche più appropriate per prevenire efficacemente la delinquenza nei giovani.

La prima corrente, pur essendo partita dal concetto che occorre far ricorso alla pena per combattere la delinquenza minorile, ha subito una notevole evoluzione che ha portato ad accettare da un lato una relativa e, talvolta anche considerevole, liberalizzazione dei metodi di trattamento in internato ed un loro maggior adeguamento educativo all'età dei soggetti e, dall'altro lato, la creazione accanto alle misure in internato, di misure di trattamento in libertà ed in semilibertà, rimanendosi purtuttavia sempre nell'orbita del diritto penale.

Nella legislazione italiana è chiara una evoluzione del genere soprattutto per quanto riguarda i progressi del trattamento rieducativo nei « riformatori », preesistenti al Codice penale del 1930, ed alla legge istitutiva del tribunale per i minorenni, e nelle case di rieducazione, dapprima denominate « riformatori per corrigendi ».

Infatti, il Regolamento per le case di rieducazione, approvato con regio decreto 4 aprile 1939, n. 721, ha migliorato il regime dei detti istituti, il quale, tuttavia, pur con tutti gli aspetti positivi che lo differenziano decisamente dal regime proprio degli stabilimenti penitenziari per adulti, risente della stessa ispirazione, che può definirsi quasi penale. Tale orientamento trova riscontro anche nella indicazione delle condizioni per il ricorso ad una misura rieducativa: la legge istitutiva del tribunale per i minorenni (regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404),

invero, comminava nell'articolo 25, secondo la originaria sua formulazione, il ricovero nell'istituto denominato « riformatorio per corrigendi » ai minori degli anni 18 che avessero dato manifeste prove di traviamento ed apparissero bisognevoli di correzione morale. Pertanto, il presupposto esclusivo delle « manifeste prove di traviamento », la condizione soggettiva del bisogno di « correzione morale », la misura dell'internamento in riformatorio per corrigendi, concretavano tutti i presupposti di un orientamento di tipo penalistico. Anche la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 25 della legge – la quale consentiva che la irrogazione di una misura correzionale vera e propria venisse sospesa, sotto la implicita condizione che essa sarebbe stata applicata nel caso che il minore avesse dato nuove prove di traviamento ed, all'uopo, prevedeva l'affidamento del minore ad una persona o ad un istituto non correzionale per la vigilanza della sua condotta – era espressione di orientamento penalistico, in quanto riproduceva i tratti di un tipico istituto dei sistemi penali anglosassoni: il « probation system ».

Tuttavia questo potere di scelta conferito al giudice ha segnato un notevole passo innanzi, avendo introdotto un'alternativa alla misura correzionale o restrittiva ed avendo così offerto la possibilità di recuperare in libertà od in semilibertà soggetti idonei a tale tipo di misura. È in virtù appunto della citata disposizione che, soprattutto durante quest'ultimo decennio, ha potuto sorgere e svilupparsi in Italia, alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia, il servizio sociale per minorenni, ancor prima che la legge prevedesse esplicitamente accanto al collocamento in istituto, la misura della « libertà assistita » (vedasi legge 25 luglio 1956, n. 888).

In tutti i paesi i cui ordinamenti erano ispirati alla corrente di origine penalistica si andavano sviluppando dei processi di liberalizzazione dei metodi di trattamento in internato, miranti ad acquisire alla rieducazione tutti i valori formativi che l'internato di per sé non può dare e che solo la partecipazione alla vita esterna può offrire, ma soprattutto ad eliminare od attenuare le tensioni esercitate da un ambiente « correzionale » su soggetti profondamente deviati. Così, mentre all'estero si diffondeva anche nella rieducazione minorile, al pari che nei sistemi penitenziari, il metodo progressivo, in Italia, dove questo aveva avuto limitatissima risonanza, si ebbero istituti a « regime aperto », con frequenza di scuole o di attività di lavoro all'esterno, con sempre più frequenti contatti con la famiglia e con altri ambienti. Tuttavia, come è stato constatato anche in occasione di importanti incontri internazionali, la semplice liberalizzazione dei metodi di rieducazione in internato ha l'inconveniente di porre ai margini dell'attività rieducativa i soggetti più difficili, che fatalmente, ed altrettanto inutilmente, finiscono in istituti « di rigore », mentre della maggiore libertà godono spesso soggetti che, lungi dal trarne profitto, la conquistano con l'ipocrisia e poi ne abusano.

Mentre in vari paesi, ed anche in Italia, la corrente riformatrice di origine penalistica portava i suoi rilevanti benefici, ma faceva in pari tempo sentire i suoi limiti, un'altra corrente si andava imponendo negli ultimi decenni, capace di colmare molte delle lacune che il precedente orientamento lasciava.

Si tratta della corrente scientifica che, sorta in occasione dello studio e della cura di talune malattie mentali, soprattutto per merito dell'originario indirizzo di analisi psichica (in ordine al quale non possono tacersi le dovute riserve, sia per la impostazione filosofica sia per la visione puramente psicopatologica), ha dato nuovo corso agli studi ed alle conoscenze di psicologia dell'età evolutiva, portando, sia pure nelle numerose differenziazioni delle varie scuole, a scoprire i processi attraverso i quali l'animo infantile si sviluppa, l'affettività del minore nasce e si orienta, il carattere e la personalità si formano fino alla maturità e cioè fino alla completa – o almeno sufficiente – liberazione delle facoltà dello spirito dal dominio dell'emotività che è proprio, in misura gradualmente decrescente, dell'età evolutiva.

Non è possibile qui richiamare se non in breve sintesi le recenti conquiste di pensiero – già parzialmente insite in una millenaria tradizione – di cui il disegno di legge ha ritenuto di dover tener conto. È il caso di ricordare in particolar modo che i maggiori capisaldi ai fini della rieducazione dei minorenni, come di tutta la prevenzione minorile, si riassumono nella migliore identificazione sul piano scientifico dei fondamentali valori educativi insiti nell'istituto della famiglia e dei quali, in precedenza, non era stata scientificamente individualizzata la specifica rilevanza formativa.

Le esperienze compiute poi anche in Italia, ormai da più anni, nel campo della rieducazione minorile, là dove sono state condotte con

metodologia scientifica sulla base delle nuove conoscenze psicologiche, hanno pienamente confermato la validità dei valori formativi della famiglia, orientando così in modo più sicuro, pur senza esclusivismi né visioni unilaterali, gli ulteriori sviluppi sia della rieducazione dei disadattati sia di ogni altra attività di prevenzione.

6. – Allo stato, nella nostra legislazione la materia della prevenzione della delinquenza minorile è prevalentemente regolata dal regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito con modifiche, nella legge 25 luglio 1935, n. 835, testo che ha istituito il tribunale per i minorenni, cui sono devoluti non solo l'esercizio del magistero penale nei confronti dei minorenni, ma anche una specifica competenza amministrativa per l'adozione delle opportune misure rieducative nei confronti dei minori di cattiva condotta o di manifeste tendenze antisociali.

In conseguenza dell'ulteriore evoluzione di pensiero in materia di prevenzione della delinquenza minorile, con la legge 25 luglio 1956, n.888 sono state sostanzialmente modificate alcune disposizioni del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404.

Tale legge, mentre ha previsto, come più oltre si illustrerà, l'organizzazione su nuove basi dei centri di rieducazione, ha modificato sensibilmente l'articolo 25 della legge n. 1404 del 1934, sostituendo talune espressioni che facevano esclusivo riferimento ad un sistema correzionale e introducendo in luogo della « prova in libertà », già prevista dall'ultimo comma dell'articolo 25, la misura della « libertà assistita » che il tribunale per i minorenni può adottare, in alternativa con quella del collocamento in un istituto rieducativo (casa di rieducazione od istituto medico-psico-pedagogico) mediante l'affidamento al servizio sociale per minorenni.

È evidente l'influenza che sull'evoluzione delle norme in materia di prevenzione della delinquenza minorile esercitano i precetti della Costituzione, fra i quali sono particolarmente da menzionare gli articoli 30 e 31, in cui è affermato l'interesse dello Stato alla formazione delle giovani generazioni nonché alla protezione ed alla integrazione della famiglia nei casi di sua incapacità ad esplicare i compiti che naturalmente le spettano.

7. – I problemi relativi alla prevenzione dell'antisocialità nei minorenni hanno formato oggetto di numerosi convegni e di studi non meno intensi di quelli relativi al trattamento dei delinquenti adulti.

È opportuno ricordare, fra i più importanti Convegni degli ultimi anni, quelli indetti dall'O. N. U., dal Consiglio di Europa, dalla *Union Internationale de Protection de l'Enfance* (U. I. P. E.), dal *Bureau International Catholique de l'Enfance*, dalla Unione Internazionale dei giudici minorili, dalla *Association Internationale des Educateurs de la Jeunesse Inadaptée.*

Per l'importanza degli argomenti trattati e delle conclusioni adottate conviene citare i seguenti:

il primo Congresso di difesa sociale dell'O. N. U. del 1955, già menzionato in precedenza, nel quale furono esaminate insieme con le questioni relative al trattamento dei detenuti quelle attinenti alla prevenzione della delinquenza minorile;

il quinto Congresso di difesa sociale tenuto a Stoccolma nell'agosto 1958, che svolse il tema dell'intervento amministrativo e giudiziario nei confronti dei minori socialmente disadattati e nel quale la delegazione italiana, guidata dal Ministro per la grazia e giustizia, onorevole Gonella, presentò un completo rapporto, elaborato a cura del Centro di prevenzione e difesa sociale;

il ciclo di studi sulla delinquenza minorile, svoltosi a Roma nel dicembre del 1950, organizzato dal Ministero di grazia e giustizia, dall'Amministrazione aiuti internazionali e dall'O. N. U.;

le sessioni della Commissione consultiva per la gioventù disadattata dell'U. I. P. E. (Union internationale de protection de l'enfance): ad Amersfoort in Olanda nel 1949 sulla preparazione del personale rieducativo, sulla specializzazione degli Istituti e sui problemi della postcura; a Beaumont-sur-Oise, in Francia, nel 1950 sulle misure da adottare nei confronti di un minore disadattato per il quale non sia possibile l'affidamento familiare o il ricovero in istituto e sulle misure di *aftercare*; a Roehampton, in Inghilterra, nel 1951 sulla osservazione dei minori che compaiono davanti ai tribunali minorili; a Roma, nel 1952, sulla scelta delle misure educative e disciplinari a disposizione del tribunale minorile o di organismo analogo; a Argenteuil, nel Belgio, nel 1954, sulla diversità degli Istituti rieducativi e dei metodi di rieducazione adottati: a Krogerup, in Danimarca, nel 1955, sulla rieducazione dei minori particolarmente difficili; a Sigtuna, in Svezia, nel 1959 sul *groupwork* e sulla psicoterapia di gruppo nel trattamento dei minori delinquenti e disadattati; a Crêt-Bérard (Losanna) nel 1957 sul reperimento ed il trattamento

preventivo del disadattamento sociale; a Parigi, del marzo 1957, sull'aiuto da fornire ai genitori nelle loro funzioni educative;

i congressi internazionali dell'A.I.E.J.I. (Association internationale des éducateurs de jeunes inadaptés) tenuti: ad Amerafcoort in Olanda nel 1952, sulle sanzioni nella rieducazione, le applicazioni di *casework* nel trattamento, la collaborazione tra i centri di formazione del personale e gli istituti rieducativi, la cartella personale del minore in istituto di rieducazione; a Friburgo, in Germania, nel 1953 sulla specializzazione delle case di rieducazione; a Bruxelles nel 1954 sulla professione dell'educatore specializzato per l'infanzia disadattata; a Fontainebleau, nel 1956, sulla natura del rapporto tra educatore e minore disadattato, sulla dinamica dei gruppi e l'educatore e sulla collaborazione tra gli istituti rieducativi e le famiglie; a Losanna, nel 1958, sul perfezionamento degli educatori della gioventù disadattata e sui criteri per mantenere un giovane disadattato nel proprio ambiente familiare; a Roma, nel 1960, sull'educatore della gioventù disadattata e sull'igiene mentale dell'educatore della gioventù disadattata;

il Congresso dell'U. N. A. R. (Union Nationale des associations régionaly pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence – Francia) a Nancy nel 1949 sulle prospettive future della rieducazione in internato;

il seminario dell'O. N. U., tenutosi a Vienna nel 1954 sul trattamento istituzionale dei minori delinquenti;

il Convegno nazionale sui problemi dell'irregolarità della condotta nell'età evolutiva, svoltosi a Roma nel 1956 ad opera dell'U. I. A. I. (Unione italiana assistenza infanzia) e della Lega di igiene mentale;

la I Conferenza internazionale della U. M. O. S. E. A. (Union mondiale des organismes pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence), svoltasi a Roma dal 19 al 25 aprile 1960 sul tema: « Lo spirito e l'azione *d'équipe* per la soluzione dei problemi tecnici ed amministrativi posti per la difesa dell'infanzia e dell'adolescenza »;

il III Congresso U. N. A. R. a Marsiglia nel 1951 sulla prevenzione del disadattamento giovanile e sul *dépistage* dei disadattati;

il IV e V Congresso dell'associazione internazionale dei giudici minorili, svoltisi a Bruxelles rispettivamente nel 1954 e nel 1958; il primo sullo stato giuridico del minore, il minore e la famiglia, il minore e la società; il secondo sull'azione psicosociale dei magistrati minorili nella prevenzione, la libertà sorvegliata e la tutela educativa;

il Convegno internazionale di difesa sociale, tenuto a Milano nell'aprile del 1956 sulla prevenzione da un punto di vista medico, sociologico e giuridico;

il Congresso mondiale dell'infanzia, promosso dall'Unione internazionale di protezione dell'infanzia, svoltosi a Zagabria nel settembre del 1954 sul tema: « Protezione dell'infanzia e della famiglia ».

8. – Pur dopo l'aggiornamento del regio decreto-legge 20 luglio 1934 n. 1404, attuato dalla legge n. 888 del 1956, era tuttavia sentita l'esigenza di regolare « *ex novo* » tutta la materia concernente le misure già chiamate di « competenza amministrativa », nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei centri di rieducazione.

Si deve, anzitutto, rilevare in proposito che le leggi di cui sopra hanno una formulazione eccessivamente sintetica, limitandosi esse a prevedere l'istituzione degli organi speciali, giudiziari ed amministrativi, ed a disciplinare, con norme di diritto sostanziale e processuale, taluni provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti dei minorenni, in materia penale, in quella civile ed in quella cosiddetta « amministrativa ». Ma fra esse difettano, in ispecie, le norme che dovrebbero regolare l'esecuzione delle misure dette di « competenza amministrativa »; mentre appaiono troppo ridotte le norme riguardanti i centri di rieducazione, la cui organizzazione ed il cui funzionamento hanno bisogno di una disciplina più analitica. Soltanto in tema di competenza delle direzioni distrettuali e dei capi degli istituti e dei servizi dipendenti dai centri sono intervenute precise disposizioni con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538, contenente norme sul decentramento dei poteri del Ministero di grazia e giustizia. Per le case di rieducazione sopperisce in parte alle lacune il relativo Regolamento, approvato con regio decreto 4 aprile 1939, n. 721, mentre per il funzionamento di tutti gli altri organi dei centri di rieducazione difettano assolutamente norme precise.

Con l'elaborazione del presente disegno di legge si è inteso colmare le lacune ora segnalate, rettificando e migliorando la legislazione precedente là dove l'esperienza di questi ultimi anni ne aveva fatto sentire il bisogno; e si è presa occasione per integrare la disciplina della prevenzione giudiziale mediante innovazioni di considerevole portata, che consentiranno di compiere notevoli passi in avanti.

§ 3. — LAVORI PREPARATORI E CRITERI TECNICO-LEGISLATIVI DELLA RIFORMA.

9. – In seguito a questa evoluzione di studi, è stato possibile oggi affrontare con piena consapevolezza la riforma della legislazione in materia penitenziaria e di quella relativa alla prevenzione della delinquenza minorile.

L'ultima fase della elaborazione ha avuto inizio nel 1957, allorché fu nominata un'apposita Commissione ministeriale presieduta dal Direttore generale per gli Istituti di prevenzione e di pena (*a*), con l'incarico di provvedere ad una sostanziale riforma del regolamento per gli istituti di prevenzione e pena. I lavori furono condotti con molta ponderazione, anche perché, a cura dell'Amministrazione penitenziaria, si stava saggiando in pratica la validità di taluni metodi di osservazione e di trattamento propugnati da autorevoli studiosi e limitatamente applicati in taluni ordinamenti stranieri. È da ricordare, in proposito, il lavoro svolto negli ultimi anni presso l'Istituto di Osservazione di Roma–Rebibbia nella messa a punto della metodologia per l'osservazione scientifica della personalità dei condannati, così come quello intrapreso presso alcuni istituti penitenziari nella ricerca di opportune tecniche di trattamento di specifico carattere rieducativo. In pari tempo, presso gli istituti minorili si raccoglievano più precisi dati sperimentali, sulla base dell'azione amministrativa esplicata per migliorare l'efficienza dei servizi e l'attuazione pratica dei metodi di rieducazione dei minorenni disadattati.

10. – La predetta Commissione nell'intraprendere i suoi lavori si prospettò anzitutto il problema già venuto in luce in occasione di precedenti discussioni, se il regolamento in vigore (emanato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787) potesse essere modificato, nell'attuale ordinamento costituzionale, con un semplice decreto del Capo dello Stato. Invero, le norme contenute nel vigente regolamento penitenziario non hanno tutte la medesima natura: soltanto alcune di esse, infatti, disciplinando le modalità di attuazione delle disposizioni del Codice di procedura penale, rivelano chiaramente il loro carattere di norme esecutive di disposizioni di legge, mentre alcune altre sono norme di organizzazione ed altre, infine, regolando in maniera originaria istituti disciplinati soltanto in modo generico dal Codice penale, si presentano con norme integrative di quelle del Codice stesso.

Tutte queste norme, nonostante la loro diversa indole, poterono essere emanate nel 1931 mediante decreto reale in base all'articolo 1 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, perché la predetta legge attribuiva istituzionalmente al Governo la potestà regolamentare sia nel campo della esecuzione delle norme di legge, sia in quello della organizzazione della pubblica Amministrazione e pertanto, data la notevole ampiezza della nozione di « organizzazione amministrativa », si era potuto far rientrare nel suo ambito anche quelle norme che, nel regolare lo svolgimento dei servizi degli stabilimenti carcerari, disciplinavano particolari situazioni e rapporti giuridici attinenti al regime di vita dei detenuti.

Ma nel nuovo sistema, come si desume chiaramente dagli articoli 95 e 97 della Costituzione, tutto ciò che attiene alla organizzazione dei pubblici uffici deve essere regolato dalla legge e sfugge così alla competenza normativa del Governo, il quale può, anche in questo campo, emanare soltanto norme di mero sviluppo di quelle introdotte con legge.

Da tali considerazioni discende che una revisione integrale del regolamento penitenziario non può essere attuata con un semplice decreto del Capo dello Stato. Occorre invece, la promulgazione di una legge in senso formale, in cui debbono essere enunciate le principali norme sull'organizzazione e sul funzionamento degli istituti di prevenzione e di pena indicate le linee essenziali e inderogabili del sistema penitenziario da instaurare. Soltanto in base ad una tale legge, potrà essere poi formulato il testo del regolamento vero e proprio contenente le opportune norme di attuazione e di sviluppo di quelle dettate dalla legge stessa.

(*a*) La Commissione per la riforma del regolamento, nominata con decreto 26 aprile 1957, fu così composta: dott. Nicola Reale, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione e Direttore generale per gli Istituti di prevenzione e di pena, presidente; dott. Giuseppe Lattanzi, dott. Gaetano Scarpello, dott. Nicola Fini, prof. Giuliano Vassalli, prof. Pietro Nuvolone, prof. Renato Dell'Andro, prof. Benigno Di Tullio, dott. Alfonso Garofalo, dott. Girolamo Tartaglione, dott. Uberto Radaelli, dott. Giuseppe Di Gennaro, dott. Giulio Cremona, dott. Domenico Donati, dott. Alberto Augugliaro, rag. Pasquale Del Curatolo.

Segretari: dott. Giuseppe Altavista e dott. Pasquale Quaglione.

D'altra parte, il ricorso ad una legge è reso indispensabile dalla estensione o dalla portata che si ritiene di dover dare alla riforma. Trattandosi della esecuzione penitenziaria, non è possibile lasciare intatte tutte le prescrizioni dettate in proposito dai Codici e dalle leggi complementari; prescrizioni che non possono di certo essere modificate se non per mezzo di nuove norme legislative. Infatti, nella attuazione della riforma penale del 1930 si ritenne opportuno introdurre fra le disposizioni di diritto penale sostanziale anche i principî regolatori della esecuzione penale, ivi compresi quelli relativi alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive. Ciò spiega come alcuni di tali principî, che sono fra i più importanti, si trovino enunciati nel vigente Codice Penale. Senonché, la necessità di dare una disciplina completa ed organica a tutta la materia impone di rivedere anche taluni principî basilari, enucleando le relative disposizioni dalla sistematica del Codice e ponendo queste fra gli altri precetti destinati a regolare la esecuzione penitenziaria sia dal punto di vista giuridico sia da quello tecnico.

La necessità di una legge appare evidente ancora sotto un altro profilo. Nella disciplina della esecuzione penitenziaria, occorre definire con assoluta precisione e con norme inderogabili (e dalle quali non possa prescindersi nella compilazione del futuro regolamento) i rapporti fra l'Amministrazione, a cui compete la responsabilità della custodia e del trattamento, e gli individui – imputati, condannati e sottopostî a misure di sicurezza – assoggettati al regime di detenzione e di rieducazione prescritto.

Sulla base di queste considerazioni, la predetta Commissione ministeriale pervenne alla conclusione che era necessario apprestare un progetto di legge contenente le norme fondamentali sulla esecuzione penitenziaria, ed anzi propose di elaborare un testo schematico, comprendente soltanto i precetti essenziali, del genere di quei provvedimenti legislativi che si sogliono designare con il nome di « leggi-cornice ». Pertanto, fu demandato ad una commissione ristretta, composta di magistrati della Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena (*a*) di preparare un progetto di legge di siffatto tipo ed il testo elaborato fu comunicato alla Commissione ministeriale, ma non poté essere formalmente approvato per la sopravvenuta scadenza del termine prefisso ai lavori della Commissione stessa.

Il Ministro proponente costituì allora, in seno alla direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena, un altro Comitato di studio (*a*), il quale, prendendo a base le risultanze dei precedenti lavori, ha preparato il testo che si presenta all'esame del Parlamento.

La elaborazione del disegno di legge da parte del detto Comitato ha avuto luogo col diretto intervento e in adempimento delle precise direttive del Ministro proponente.

Si è tenuto conto delle proposte formulate dalla Commissione parlamentare, del parere del Consiglio Superiore della Magistratura, dei voti espressi nei più importanti convegni di studio, delle osservazioni fatte da deputati e senatori nel corso di dibattiti parlamentari (specie in sede di approvazione dei bilanci dell'Amministrazione della Giustizia e in occasione di visite ad istituti), di talune proposte di legge di iniziativa parlamentare. Non sono state trascurate, infine, alcune particolari istanze della pubblica opinione e riportate dalla stampa.

Il disegno così formulato, è il caso di metterlo in evidenza, non ha più il contenuto di una « legge cornice ». Da una parte, infatti, si è inteso rivolgere la normazione, oltre che ai principî generali della riforma, anche a regole e precetti contenenti innovazioni di più modesta portata ma riguardanti garanzie sostanziali in ordine al regime degli istituti e al trattamento dei soggetti; dall'altra si è preferito includere nel testo anche norme di mero dettaglio che avrebbero forse potuto trovare sede nel regolamento di esecuzione.

E ciò non solo per la già accennata esigenza di vincolare a precetti inderogabili la compilazione del futuro regolamento, ma an-

(*a*) Nella riunione del 31 ottobre 1958, la Commissione diede incarico ad un ristretto comitato, composto dal dott. Tartaglione, dal dott. Altavista e dal dott. Di Gennaro, di compilare, sotto la direzione del presidente dott. Reale, un nuovo testo da sottoporre all'esame della Commissione.

(*a*) Per la elaborazione del testo definitivo del disegno di legge, effettuata sotto la personale direzione di S. E. il Ministro Guardasigilli on. prof. Guido Gonella lavorò un Comitato di studio, composto dal Direttore generale dott. Nicola Reale e dai seguenti magistrati della Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena: dott. Alfonso Garofalo, dott. Roberto Martinelli, dott. Girolamo Tartaglione, dott. Giuseppe Altavista, dott. Uberto Radaelli, dott. Giuseppe Di Gennaro, dott. Luciano Quaglione, dott. Mario Napolitano.

che per dare immediata, inequivoca ed adeguata soddisfazione alle più qualificate richieste, osservazioni ed istanze, delle quali si è superiormente fatto cenno.

11. – Va rilevato che nel corso dei lavori compiuti dal gruppo di studio si è palesata la opportunità di riunire in un unico testo di legge la disciplina sia della materia penitenziaria in senso stretto sia di quella relativa al trattamento dei minorenni sottoposti a misure rieducative ed alla prevenzione della delinquenza minorile. Questo abbinamento legislativo non è stato consigliato soltanto da ragioni di carattere amministrativo, rappresentate dal fatto che l'una e l'altra materia costituiscono la sfera di competenza di una sola direzione generale (quella degli Istituti di prevenzione e di pena) sebbene tale circostanza abbia una notevole rilevanza pratica, soprattutto perché gran parte del personale dipendente dalla detta Amministrazione può essere impiegato in entrambi i rami di attività. Invero i motivi principali che hanno determinato l'abbinamento hanno radice in ben più sostanziale natura. È da tener presente, anzitutto, che dalla regolamentazione del settore penitenziario non può rimanere escluso tutto ciò che attiene alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive applicate ai minorenni e che questa materia non può essere trattata senza un adeguato coordinamento con quella riguardante la attuazione delle misure rieducative, soprattutto se si tien conto dei più moderni indirizzi che propugnano l'opportunità di consentire per i minorenni la conversione delle misure penali in quelle di rieducazione. Inoltre non bisogna dimenticare che la prevenzione della delinquenza minorile rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della lotta contro la criminalità in genere: che anzi, i dati forniti dalle statistiche penali e penitenziarie rivelano come le schiere degli individui dediti al delitto siano alimentate in gran parte da coloro che fin dalla prima giovinezza hanno manifestato un comportamento antisociale. D'altra parte, gli studiosi ed i pratici delle tecniche penitenziarie sono concordi nel ritenere che i trattamenti attuati nei riguardi dei soggetti la cui personalità è ancora in formazione e in via di assestamento, sono quelli che hanno più serie probabilità di successo in un programma rieducativo e consigliano pertanto un intervento quanto più possibile precoce per una efficace opera di profilassi.

Pertanto, il detto Comitato di studio ha predisposto le norme concernenti la prevenzione della delinquenza minorile, unendole a quelle sull'ordinamento penitenziario.

12. – Nel decidere dell'inclusione nel progetto della parte concernente la prevenzione della delinquenza minorile, si è posto il problema se convenisse dividere il testo in due parti, relative l'una alla prevenzione della delinquenza minorile e l'altra alla materia penitenziaria, riguardante sia gli adulti sia i minori, oppure destinare una parte all'esecuzione delle misure interessanti gli adulti (esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive, custodia preventiva) ed un'altra a tutte le misure interessanti i minori, e cioè sia le penali sia quelle di semplice prevenzione. È apparsa preferibile la prima soluzione per la analogia almeno nella struttura di base fra le misure penali applicabili ai minori e quelle applicabili agli adulti. Tale considerazione, che può apparire di valore puramente formale, è di grande importanza poiché risponde ai principî sostanziali a cui il nostro sistema nella materia minorile è ispirato.

Le misure penali concernenti i minori godono indubbiamente di un regime privilegiato, che le distingue profondamente da quelle concernenti gli adulti. Tanto per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive quanto per la custodia preventiva sono previsti, in linea di massima, degli stabilimenti speciali aventi caratteristiche particolari; il trattamento non può che essere quello più appropriato a soggetti in età evolutiva; l'osservazione è compiuta in un ambiente più adatto, ma ha soprattutto, già in virtù della legge vigente, finalità assai più vaste che non per gli adulti; la stessa legge penale offre al minore, in sede di esecuzione, una posizione di cui l'adulto non gode: basti pensare alla inesistenza di limiti minimi di tempo per la concessione della liberazione condizionale. Tuttavia si tratta pur sempre dell'esecuzione di misure penali, con la conseguenza, ad esempio, che l'elasticità di trattamento applicabile nell'attuazione delle semplici misure di prevenzione non è concepibile in sede penitenziaria, dove valgono tutte le restrizioni proprie dell'esecuzione penale, che portano, tra l'altro, alla punibilità dell'evasione.

Non si sarebbero, poi, potute accomunare nelle norme concernenti l'osservazione ed il trattamento in istituto le misure di prevenzione e le misure penali, se non a costo di una genericità che le avrebbe rese quanto meno insufficienti, e forse col rischio di fare erroneamente attribuire alle misure rieducative

non penali caratteristiche troppo simili a quelle della pena, o di togliere per contro alle pene inflitte ai minori tutte le caratteristiche che ad esse sono proprie.

Del resto, la netta distinzione, anche in sede di esecuzione, fra la materia penale e quella di semplice prevenzione, si uniforma appieno ai criteri seguiti nella vigente legislazione minorile, e particolarmente nella citata legge istitutiva del tribunale per i minorenni, la quale ha tenuto formalmente e sostanzialmente separata la materia penale da quella concernente la semplice prevenzione.

Nel conservare e nel sottolineare anzi, anche in occasione del presente disegno di legge, il predetto criterio, ci si scosta consapevolmente dagli orientamenti a cui si ispirano talune fra le più note legislazioni minorili di tipo anglosassone e di tipo francese: in queste legislazioni la semplice attività di prevenzione si è gradualmente innestata nel diritto penale sostanziale e processuale, mentre, in sede penale, misure puramente educative o rieducative hanno preso il posto delle pene, ed inoltre l'applicabilità di misure giudiziali di protezione, di educazione o di rieducazione è estesa ai minori pre-delinquenti ed a quelli che si trovano in una condizione pregiudizievole per la loro formazione morale. Talora si arriva addirittura a comprendere nel significato dell'espressione « delinquenza minorile », non solo il fenomeno della commissione di reati da parte di minorenni, ma altresì ogni comportamento contrario alle norme considerate come fondamento del vivere sociale, ancorché di carattere non giuridico o non sanzionato penalmente, o anche la semplice condizione soggettiva di quei minori in cui difettano le inclinazioni che inducono la generalità dei consociati a rispettare le norme predette.

Si è preferito nel disegno di legge persistere, in linea generale, nella formale distinzione legislativa fra la materia penale e la mera prevenzione perché si è ritenuto che ciò giovi ad impedire pericolose confusioni ed equivoci e non vieti d'altro canto che il minorenne, autore di un reato, sia sottratto all'irrogazione ed all'esecuzione della pena col successivo ricorso ad una misura di semplice prevenzione. Il che è consentito dal nostro sistema, ed è di fatto assai largamente applicato, sia in quanto il giudizio sull'imputabilità del minore è condotto anche in relazione al suo grado di maturità, sia in quanto al minore può essere concesso il perdono giudiziale, sia in quanto la sospensione condizionale della pena ha più larghe possibilità di applicazione che non nei confronti dei maggiori di età, sia infine in quanto la liberazione condizionale può essere accordata ai minori senza limiti di tempo.

Si è per contro ritenuto di trattare unitamente tutta l'attività dell'Amministrazione avente attinenza con la prevenzione giudiziale della delinquenza minorile, l'attività cioè connessa non solo coi provvedimenti del tribunale per i minorenni relativi alla rieducazione dei soggetti più prossimi alla delinquenza, cioè i disadattati, ma anche coi provvedimenti diretti a modificare e prevenire situazioni pregiudizievoli alla buona formazione dei minori e precisamente quelli concernenti la patria potestà, la tutela dei minori, le adozioni, le affiliazioni, l'affidamento dei figli conseguente alla separazione personale dei coniugi. Di tale attività infatti è evidente l'identità nei fini, negli organi e nei metodi.

In più, è stata espressamente abrogata (articolo 148) l'intera parte terza della legge istitutiva del tribunale per i minorenni, compreso sotto il titolo: « Competenza amministrativa », poiché la materia deve intendersi interamente regolata nella parte prima del disegno di legge. Sarà compito della dottrina classificare i provvedimenti del tribunale per i minorenni concernenti la rieducazione dei disadattati. È certo però che, mentre non si poteva non riaffermare la differenza fra una misura penale ed una di semplice prevenzione, non vi è al contrario differenza né giuridica né metodologica in ciò che concerne l'esecuzione dei provvedimenti riguardanti volta a volta sia i minori disadattati sia quelli in pericolo di diventarlo.

§ 4. — Momenti della prevenzione della delinquenza minorile.

13. – Per quanto concerne i minori, l'opera di prevenzione si svolge non soltanto attraverso le misure penali ed in occasione della loro esecuzione, ma, altresì, mediante l'attuazione di misure meramente rieducative e di protezione. Non va tuttavia taciuto che, anche in sede di adozione di misure rieducative, gli organi ad esse preposti perseguono parzialmente un fine di prevenzione della recidiva o, comunque, della ricaduta in quanto le misure di rieducazione, sia per legge vigente, sia secondo il disegno di legge, possono essere disposte – e di fatto lo sono già in un numero assai rilevante di casi – nei confronti di minori che hanno com-

messo un fatto previsto dalla legge come reato, quando in sede di procedimento penale abbiano ottenuto uno dei benefici ammissibili, o, comunque, siano stati liberati ovvero siano stati prosciolti per difetto di capacità di intendere o di volere.

Il primo comma dell'articolo 1 del testo presentato, nel dichiarare che l'Amministrazione persegue, nei confronti dei minori, « la prevenzione della delinquenza minorile e la rieducazione dei minorenni disadattati », allude appunto al doppio aspetto della prevenzione giudiziale: la rieducazione dei soggetti già disadattati, in quanto affetti da carenze nella loro formazione morale, educativa e psicologica; l'adozione delle misure intese a prevenire lo stesso disadattamento dei minori, cui si fa ricorso quando le loro tendenze ad un comportamento irregolare non si siano ancora manifestate, ma sussistano, nella situazione in cui si trovano, premesse tali da far temere il maturarsi di uno stato di disadattamento.

Nel disegno di legge ricorre assai frequentemente la parola « disadattamento » e quella correlativa di « riadattamento »; occorre chiarire qui, una volta per tutte, il significato della prima espressione. Il termine « disadattamento » è usato talora in una accezione troppo lata comprendente i minori delinquenti veri e propri, i cosiddetti pre-delinquenti, i minori affetti da disturbi del carattere, da *deficit* mentale o comunque da malattie mentali, quelli fisicamente menomati, gli abbandonati, perfino gli orfani, ecc. Secondo un'altra accezione assai più restrittiva si parla di « disadattamento » dei minori con riferimento esclusivo al loro comportamento antisociale o comunque irregolare.

Nel disegno di legge è stata senz'altro scartata la prima delle dette accezioni, che sarebbe non soltanto troppo imprecisa per essere utilizzata in una legge, ma anche del tutto atecnica, per il promiscuo ed equivoco riferimento sia a situazioni di pregiudizio e comunque rilevanti solo come possibili fattori causali – come quelle degli abbandonati, talvolta degli orfani, dei soggetti mentalmente o fisicamente menomati – sia a situazioni susseguenti, riflettenti non più le cause bensì i loro effetti, quali la delinquenza, l'irregolarità della condotta. Ma neppure la seconda accezione è apparsa soddisfacente, poiché non comprende le situazioni cui le varie norme si riferiscono, in quanto ha riguardo soltanto alle manifestazioni esterne, e non alle condizioni soggettive di cui esse sono sintomo.

Secondo il significato più appropriato, che è il più accettato oggi anche in sede scientifica e che viene posto alla base del presente disegno di legge, con l'espressione « disadattamento » si pongono in evidenza tutte le manifestazioni di comportamento irregolare, comprendendosi tra esse non la sola condotta antisociale bensì ogni aspetto della condotta – ed anzitutto l'aspetto morale – che possa far temere un futuro sbocco delinquenziale. Peraltro la condotta è considerata non in se stessa, ma con diretto riferimento alle condizioni soggettive che l'hanno determinata e, cioè, alla inadeguata o disarmonica integrazione del minore in tutte le sue facoltà ed alla insufficiente sua attitudine a condurre una vita normale.

Non si è più usato, nel disegno di legge, il termine « traviamento » già abolito del resto con le modifiche introdotte dalla legge 25 luglio 1956, n. 888, in quanto espressione troppo limitativa. « Traviamento », infatti, indica essenzialmente una deviazione morale, mentre ai fini della prevenzione acquistano rilevanza anche altri aspetti soggettivi, soprattutto di carattere psicologico.

Si è poi abbandonata l'espressione « irregolarità per condotta o per carattere », contenuta nella precedente legge, essendosi giustamente osservato che essa, impropriamente, distingueva aspetti del disadattamento, spesso invece, intimamente collegati in ragione di cause ed effetti.

Non sembra a questo punto superfluo rilevare che, mentre il disegno di legge nella parte prima si riferisce esclusivamente ad una prevenzione speciale, operata attraverso l'adozione e l'esecuzione di misure rieducative e di provvedimenti protettivi, non si esaurisce con ciò tutto quanto dalla società può essere attuato allo scopo di prevenire la delinquenza minorile. A questa opera di prevenzione, infatti, sono interessate tutte le istituzioni responsabili e tutti i settori che svolgono educazione dei giovani, sul costume, sulla vita familiare, sulla loro stessa sanità mentale, e così via.

5 – Intervento dell'autorità giudiziaria e degli organi amministrativi.

14. – Un aspetto assai rilevante della riforma riguarda i poteri dell'autorità giudiziaria in ordine alla prevenzione della delinquenza minorile ed i correlativi interventi degli organi dell'Amministrazione.

L'Amministrazione attua interventi concernenti la prevenzione della delinquenza

minorile esclusivamente in relazione a provvedimenti dell'autorità giudiziaria: tale è infatti la ragione che legittima in materia di prevenzione una attività del Ministero della giustizia.

A tale proposito occorre dar conto di due orientamenti consapevolmente adottati.

In primo luogo, nel predisporre il disegno di legge, si è ritenuto fuori di ogni possibile discussione, perché del tutto conforme alla nostra tradizione, il problema dell'opportunità di conservare la competenza dell'Autorità giudiziaria, e correlativamente quella di organi dipendenti dall'Amministrazione della giustizia, nella materia riguardante la rieducazione dei minori disadattati.

È vero che si è manifestata, anche nel nostro paese, ed in più occasioni, la tendenza a sottrarre alla competenza giudiziaria tutti i minori le cui irregolarità siano conseguenti a menomazioni fisiche o psichiche, ivi compresi i disturbi del carattere, nel riflesso che tali casi sarebbero di competenza esclusivamente sanitaria. Nella impossibilità però di discernere a priori tali casi e soprattutto per la necessità di tutelare con le necessarie garanzie giurisdizionali, gli interventi spesso limitativi di diritti e di libertà che la rieducazione dei disadattati richiede, si è mantenuto fermo il principio che le misure di rieducazione in parola devono, in linea di massima, essere disposte dall'autorità giudiziaria.

Il disegno di legge riconosce, d'altro canto, esplicitamente (articolo 51, ultimo comma) che l'interesse della rieducazione dei disadattati può essere – e di fatto lo è in una larghissima misura – perseguito anche attraverso una libera intesa fra le persone cui il minore è affidato e gli organi dell'assistenza all'infanzia e all'adolescenza; tuttavia, anche in tal caso, a tutela, ad un tempo, degli interessi della società, dei diritti del minore e di quelli della famiglia, si è ritenuto di dover prevedere un controllo del tribunale per i minorenni da effettuare a mezzo dell'ufficio di servizio sociale.

Altra questione è quella relativa al costante collegamento stabilito dal disegno di legge fra interventi di prevenzione dell'autorità giudiziaria e attività correlative degli organi del Ministero della giustizia. Si è ritenuto che ove la situazione di un minore legittimi un intervento di prevenzione dell'autorità giudiziaria, e tale intervento richieda la collaborazione di un organo tecnico che vi sia specialmente preparato e destinato, tale organo non possa essere che uno di quelli dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia. È ovvio, infatti, che una tale dipendenza integra istituzionalmente sul piano tecnico la garanzia giurisdizionale offerta dagli organi giudiziari. L'affermazione di una tale competenza degli organi dipendenti dall'Amministrazione della giustizia nulla toglie, naturalmente, a ciò che compete all'assistenza pubblica e privata, alla quale spettano tutti gli interventi che non interessano l'autorità giudiziaria, ed altresì l'attuazione di interventi assistenziali disposti dall'autorità predetta e posti sotto il controllo anche tecnico degli organi assistenziali, quando esigenze di tutela giurisdizionale non richiedano che la stessa esecuzione sia affidata ad organi tecnici istituzionalmente legati a quelli giudiziari. Così, ad esempio, nell'ipotesi prevista dall'articolo 333 del Codice civile (« condotta del del genitore pregiudizievole al figlio »), l'Autorità giudiziaria può disporre l'allontanamento del figlio dalla casa paterna ed il suo collocamento in un istituto educativo-assistenziale; può anche disporre che il servizio sociale per minorenni segua e controlli la situazione del minore fino a che essa non sia tale da offrire al tribunale per i minorenni ogni affidamento per l'avvenire del soggetto; può ancora disporre che il predetto servizio sociale intervenga nei rapporti fra il minore e la famiglia, ai fini di una evoluzione in senso favorevole ai bisogni formativi del minore. È evidente in questi due ultimi casi l'opportunità che, se un servizio tecnico deve operare sulla famiglia, esso sia un servizio che abitualmente affianca l'autorità giudiziaria, alla quale regolarmente riferisce circa la propria attività, e dalla quale è controllato, proprio per la difesa giurisdizionale dei diritti dei privati.

Il sistema imposto dal regio decreto-legge n. 1404, come si è già accennato, era assai semplice, in quanto, occupandosi ai fini della prevenzione dei soli minori traviati, non prevedeva per essi che una sola misura tipica e, correlativamente, un unico organo di trattamento: la casa di rieducazione già « riformatorio per corrigendi ». Una sola la possibilità anche in ordine alla osservazione: quella compiuta nell'apposito istituto (inizialmente chiamato « centro di osservazione »). Né l'alternativa consentita dall'ultimo comma dell'articolo 25 della legge in parola quella cioè che per le sue caratteristiche si accostava all'istituto anglossasone del *probation*, poteva considerarsi una seconda misura vera e propria di trattamento, mancando un organo apposito a ciò preposto.

Era inoltre palese che la legge considerava il collocamento in casa di rieducazione come

misura adatta per tutti i soggetti cui essa si riferiva, pur aprendo la via al provvedimento di indulgenza di cui all'ultimo comma citato.

Diversamente da quanto la legge istitutiva del tribunale per i minorenni aveva previsto, l'esperienza e le conoscenze acquisite fecero sentire, specialmente dall'ultimo dopoguerra, che non era possibile conservare una sola misura tipica, da applicare, sia pure potenzialmente nel caso di precedente prova in libertà, a tutti i soggetti, ma che, per arrivare ad una vera individualizzazione del trattamento, quale era sempre più reclamata dagli esperti, occorreva creare come premessa una gamma sufficientemente vasta di misure, che consentisse di effettuare il trattamento più appropriato ai bisogni di ogni singolo soggetto nelle condizioni giuridiche e di ambiente più adatte.

Questo concetto è stato affermato ed approfondito in occasione di importanti sessioni di studio promosse da organismi internazionali.

Non più, quindi, una misura tipica, penale o correzionale che sia, con la sola alternativa possibile di un esperimento in libertà, ma la misura più appropriata per il bisogno rieducativo di ogni minore.

È ormai acquisito che non tutti i soggetti disadattati possono essere rieducati in istituto; questo, anzi, per molti di essi è del tutto controindicato; né la misura del collocamento in un istituto rieducativo può essere messa in relazione con la maggiore gravità delle irregolarità compiute. Non è possibile «stabilire una gerarchia nei regimi di trattamento, poiché questi devono essere determinati non in relazione alla specie (o gravità) del fatto commesso, ma in relazione alla personalità del minore. Mentre le stesse misure di trattamento in internato devono essere fra loro differenziate, si devono altresì prevedere misure di trattamento in semiinternato (od in semi-libertà), così come deve potersi consentire il trattamento non soltanto in famiglia propria, ma altresì in seno ad una famiglia affidataria, ovvero in un istituto meramente educativo anziché di rieducazione, purché integrato da interventi a scopo rieducativo.

Ad una tale evoluzione negli orientamenti circa le misure rieducative, dovuta in un primo tempo alla corrente di pensiero di ispirazione penale (pena o misura correzionale per tutti, salvo esperimento in libertà), si è giunti a seguito delle conoscenze psicologiche acquisite in questi ultimi tempi, che consentono una indagine approfondita sulla personalità di ogni soggetto per stabilirne il bisogno rieducativo e per identificare le eventuali controindicazioni.

Un primo riconoscimento legislativo dei più moderni indirizzi relativi alle misure che l'autorità può adottare nei confronti dei minori disadattati, dopo adeguate esperienze compiute entro i limiti consentiti dalla legge del 1934, si ebbe con la legge 25 luglio 1956, n. 888. Questa, infatti, conferiva al tribunale per i minorenni il potere di scegliere fra due tipi di misure: l'affidamento del minore al servizio sociale per minorenni ed il collocamento in istituto (casa di rieducazione o istituto medico-psico-pedagogico). I poteri del giudice (un componente del tribunale per i minorenni) venivano poi dal nuovo testo dell'articolo 27 della legge minorile estesi, consentendosi che, nel caso di affidamento al servizio sociale del minore, questi potesse essere allontanato dalla casa paterna. Si riteneva implicito in tale disposto il potere di collocare il minore sia in altra famiglia sia in un istituto non rieducativo ovvero in un focolare di semilibertà od in un pensionato giovanile, se trattavasi di minore già rieducato. Mancava nella legge qualsiasi allusione al carattere correzionale della misura del collocamento in casa di rieducazione, così come a quello di semplice esperimento in libertà per la misura dell'affidamento al servizio sociale, mentre la scelta fra i due tipi di misure doveva considerarsi determinata dalle indagini sulla personalità, che la legge rendeva obbligatorie per tutti i minori.

15. – La riforma continua e perfeziona, in materia di misure rieducative, gli orientamenti già fatti propri dalla legge n. 888. Ciò che per essa (articolo 51) imprime il carattere ad ogni tipo di misura, come già per la legge del 1956 e a differenza di sistemi stranieri di derivazione penale, non è tanto la condizione esteriore nella quale il minore viene messo – istituto, stato di libertà o di semilibertà, collocamento in famiglia altrui, ecc. – bensì il tipo di trattamento cui il minore deve essere effettivamente assoggettato: quello attraverso un istituto rieducativo, ovvero quello a mezzo del servizio sociale (anche se attuato collocando il minore in un istituto semplicemente educativo: la differenziazione è dunque stabilita in relazione al contenuto).

Il disegno di legge riserva al tribunale, anziché ad un suo componente singolo, la determinazione delle modalità della misura del trattamento a mezzo del servizio sociale, precisando nel contempo i poteri dell'Auto-

rità giudiziaria, che invece la legge n. 888 lasciava assai indeterminati. Allo stesso modo il tribunale stabilisce il tipo di istituto – casa di rieducazione ordinaria, casa di rieducazione speciale, focolare di semilibertà – nel quale il minore dovrà essere collocato. Nel precisare maggiormente i poteri dell'autorità giudiziaria in relazione alle misure rieducative, che essa più disporre, si è inteso negare legittimità alla tendenza, talvolta manifestatasi, sia pure con elevati intenti sociali, di investire il giudice minorile di compiti non pertinenti al suo ruolo specifico.

Oltre ai poteri inerenti alle misure rieducative, il disegno di legge riconosce, come si è già detto, a numerosi altri provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, destinati alla protezione dei minori, una possibile finalità di prevenzione e, in relazione a tale finalità, conferisce all'autorità medesima nuovi e rilevanti poteri.

Già la legge n. 888 del 1956, ad evidenti anche se non dichiarati fini di prevenzione della delinquenza minorile e dello stesso disadattamento dei minori, aveva stabilito che la misura dell'affidamento al servizio sociale, prevista per la rieducazione dei minori irregolari per condotta o per carattere, potesse essere altresì disposta dal tribunale per i minorenni nell'ipotesi di condotta del genitore pregiudizievole al figlio, prevista dall'articolo 333 del Codice civile. La riforma non solo conferma tale previsione (articolo 54), consentendo che il tribunale per i minorenni disponga la misura del trattamento a mezzo del servizio sociale in favore dei minori, che si trovino in una delle situazioni regolate dal predetto articolo 333, ma riconosce che numerosi altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria concernenti i minorenni possano avere attinenza con la prevenzione e richiedere altresì, allo scopo di accertare l'esistenza e la natura del bisogno del minore nonché l'idoneità delle persone cui egli venga affidato, l'intervento di un organo tecnico del centro di rieducazione, e cioè, ancora una volta, dell'ufficio di servizio sociale.

16. – Il disegno di legge regola, inoltre, il modo con cui l'autorità giudiziaria viene messa in condizioni sia di conoscere le situazioni di bisogno attinenti alla prevenzione sia di svolgere gli interventi appropriati.

Le situazioni pregiudizievoli ad una normale formazione del carattere e della coscienza morale di un minorenne si desumono da una comune esperienza, che gli studi psicologici e sociali in questi ultimi decenni hanno riccamente analizzato, così da poter offrire orientamenti sufficientemente sicuri.

Il principio fondamentale, cui tali studi si richiamano, e che nel disegno di legge è stato tenuto particolarmente presente, si esprime nella normale indispensabilità della famiglia, così come la natura l'ha costituita: la sana evoluzione e formazione di un soggetto in età minore è condizionata dall'assistenza, dall'educazione e dalle esperienze offertegli da un nucleo familiare normalmente composto, affettivamente unito ed equilibrato, stabile nei suoi rapporti, dotato di sufficienti qualità morali e capacità educative. Le più frequenti cause di disadattamento sono la mancanza di un normale nucleo familiare (per nascita illegittima del minore, per decesso, per lontananza o scomparsa dei genitori o per prolungato abbandono materiale da parte dei medesimi), e correlativamente, il precoce accoglimento in istituti di qualsiasi tipo. E sono ancora la manchevole assistenza materiale e soprattutto affettiva ed educativa, le persistenti discordie fra i genitori, il comportamento immorale o dissociale delle persone adulte con le quali il minore convive, che sia tale da impedire il formarsi nel minore stesso delle più elementari inclinazioni ad una vita onesta. Vanno infine citate talune impostazioni educative, anche da parte di genitori bene intenzionati, fondamentalmente sbagliate o contraddittorie o irrazionalmente mutevoli.

Orbene, per tutte le situazioni pregiudizievoli sopra menzionate ed altre analoghe, attinenti alla posizione del minore nella famiglia od ai suoi rapporti con chi la sostituisce, la legge già prevede e disciplina gli interventi che l'Autorità giudiziaria può attuare nelle singole ipotesi, quando ricorrano i presupposti volta per volta stabiliti. Così l'apertura della tutela nel caso di mancanza dei genitori; l'affiliazione, e talvolta la stessa adozione, per il minore privo di normale assistenza familiare; la decadenza dalla patria potestà, quando il genitore violi o trascuri con grave pregiudizio del figlio i doveri ad essa inerenti; l'adozione di « provvedimenti convenienti all'interesse del figlio », quando la condotta del genitore, pur non essendo tale da dar luogo alla pronuncia di decadenza dalla patria potestà, appaia comunque pregiudizievole al figlio; la rimozione del tutore o la revoca dell'affiliazione o dell'adozione, quando ne ricorrano i presupposti. Tuttavia, nonostante la completezza della legge civile, chi vive a contatto

col mondo dell'assistenza alla gioventù e della prevenzione si imbatte continuamente in casi di minori che, pur trovandosi in una delle condizioni sopradescritte, non sono mai stati oggetto, o non lo sono stati tempestivamente, di uno dei provvedimenti previsti dalla legge. Basterebbe confrontare il numero delle tutele, annualmente aperte, o quello delle affiliazioni disposte, con quello dei minori privi di entrambi i genitori, o comunque da essi abbandonati, per constatare il rilevante divario fra la situazione di fatto e la soluzione data secondo le previsioni della legge. È vero che solitamente il minore privo di normale assistenza familiare viene accolto in istituti di assistenza, e che questi sono dalla legge (articolo 402 del Codice civile) abilitati ad esercitare sul minore assistito i poteri tutelari; ma, secondo la dizione della stessa norma, tale esercizio ha, intrinsecamente, un carattere di provvisorietà: se un tutore non venga nominato, quei poteri durano al massimo fino a quando il minore è assistito dall'istituto, e cessano proprio nel momento critico in cui, dimesso dall'istituto, si dovrebbe provvedere al suo avvenire. La « cura della persona del minore » (articolo 357 del Codice civile), nel suo presente e in vista del suo avvenire, è invece il compito specifico del tutore, assieme alla rappresentanza legale ed all'amministrazione del patrimonio.

Non mancano enti per la protezione della gioventù idonei ad assumere stabilmente tali funzioni, almeno in gran parte dei casi di bisogno, in conformità della norma così provvida dell'articolo 354 del Codice civile, così come non mancherebbero forse numerose famiglie disposte ad accollarsi gli oneri ed a prodigare gli alti beneficî affettivi ed educativi connessi con l'affiliazione; ciò che però fa soprattutto difetto è la conoscenza, da parte del giudice tutelare, delle situazioni che richiedono il suo intervento.

Carenze del tutto analoghe si verificano anche in relazione alle situazioni pregiudizievoli che legittimerebbero l'adozione dei provvedimenti concernenti la patria potestà previsti dagli articoli 330 e seguenti del Codice civile: la scuola ed ogni altro organismo avente un contatto istituzionale coi giovani ne sono assai frequentemente al corrente, così come lo sarà presumibilmente la polizia femminile che va costituendosi in attuazione della legge 7 dicembre 1959, n. 1083. Ciò nonostante l'Autorità giudiziaria solo sporadicamente, e per lo più ad iniziativa di privati (talvolta anche troppo interessati) viene a conoscenza di tali situazioni; perdurando le quali il minore diventa spesso dissociale e delinquente.

Analoghe considerazioni si devono fare infine per quanto riguarda minori già disadattati. Viene ormai universalmente affermato dai tecnici della materia che il disadattamento ha per lo più un lungo e progressivo decorso: se ne riscontrano generalmente le cause originarie ancora nella prima età di un fanciullo, quella più sensibile – per ragioni soprattutto di ordine psicologico – alle esperienze positive o negative della vita familiare; se ne manifestano i primi sintomi nell'età scolare. Ma, ciò nonostante, in un gran numero di casi i tribunali per i minorenni vengono investiti dei provvedimenti di competenza solo quando la dissocialità del minore non è più sopportabile dalle persone cui egli è affidato o dall'ambiente in cui vive. Giunto il minore ad una età ormai troppo avanzata, le misure di rieducazione riescono conseguentemente di più difficile attuazione e non di rado oramai infruttuose. Il ritardo nella segnalazione è dovuto, oltre che al non essersi dato peso, come spesso avviene, a talune manifestazioni di irregolarità alle quali il profano non sa attribuire valore di sintomo del disadattamento interiore del minore, anche al notevole grado di sopportazione di cui le famiglie e gli stessi ambienti educativi sono per lo più dotati, e soprattutto al preconcetto assai diffuso, secondo il quale la misura di recupero, per lo più identificata nella sola casa di rieducazione (il « riformatorio », secondo la terminologia corrente), non è che una misura punitiva o di preservazione della società, e che al tribunale per i minorenni si ricorre, anche in questi casi, quasi come ad un giudice penale.

Tutte queste premesse, che si sono volute di proposito ampiamente illustrare, giustificano le disposizioni contenute nell'articolo 22 del disegno di legge, che devono considerarsi profondamente innovative e che si ritengono di un grande interesse sociale. L'articolo 22 non solo dà facoltà ai genitori, al tutore, a qualsiasi altra persona cui il minore è affidato, di riferire all'Autorità giudiziaria le situazioni in parola, ma stabilisce addirittura un obbligo di rapporto a carico di tutti i pubblici ufficiali che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, vengano a conoscenza dello stato di abbandono o del disadattamento, ovvero di fatti o situazioni familiari od ambientali che siano di pregiudizio alla normale evoluzione di un minorenne; identico obbligo è posto anche a carico di tutte le istituzioni pubbliche o private di

educazione, di istruzione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza.

Si è voluto indicare come unico destinatario dei rapporti in parola, benché interessanti volta per volta organi giudiziali differenti, il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che in tutto il progetto occupa un posto primario nella propulsione di ogni attività attinente alla rieducazione ed alla prevenzione. Il procuratore per i minorenni, secondo i casi, assunte sommarie informazioni, richiede i provvedimenti concernenti l'esercizio della patria potestà, promuove l'applicazione delle misure rieducative, interessa le competenti autorità giudiziarie od anche amministrative per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela e di assistenza dei minori.

Si è ben consapevoli che non basterà aver stabilito l'obbligo in parola perché in tutti i casi contemplati si metta senz'altro in moto il meccanismo destinato alla protezione dei minori ed alla prevenzione della delinquenza minorile: occorrerà svolgere una vasta e profonda azione per rendere edotti i soggetti dell'obbligo non soltanto della sua esistenza, ma soprattutto della portata di esso; occorrerà altresì adeguare progressivamente strutture giudiziarie, amministrative e tecniche, comprese quelle rieducative e assistenziali. A tutto ciò si sta provvedendo in altra sede, sia amministrativa sia legislativa (allestimento di nuovi Istituti di rieducazione; istituzione od ampliamento dei servizi tecnici facenti parte dei centri di rieducazione, disegni di legge concernenti l'istituzione del ruolo degli assistenti sociali alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia; riforma dei ruoli del personale di educazione e di sorveglianza dei centri di rieducazione; lo stesso ampliamento degli organici della magistratura; studio e predisposizione, da parte dei competenti organi governativi, di disegni di legge concernenti riforme dell'assistenza), ma un passo rilevante e necessario andava fatto in occasione del presente disegno di legge, ed esso è stato compiuto.

17. – Occorre aggiungere che nelle materie sopra esaminate, ed in particolare in quelle che concernono la patria potestà, l'affiliazione, l'adozione ed anche la separazione personale dei coniugi, nel disegno di legge si è inteso colmare una seconda lacuna, oltre quella riguardante la conoscenza delle situazioni attinenti alla prevenzione. I provvedimenti attinenti alle materie predette non richiedono soltanto una adeguata conoscenza delle situazioni di fatto che la legge, volta per volta, presuppone, né una valutazione di esse attuabile secondo criteri di comune esperienza, ma altresì un approfondimento compiuto sulla base di conoscenze tecniche di natura soprattutto psicologica. In materia di patria potestà, ad esempio, sovente solo un esperto è in grado di fornire un giudizio tecnico sufficientemente sicuro sul carattere pregiudizievole di una errata impostazione educativa o di una insufficiente assistenza affettiva o pedagogica. In materia di affiliazione e di adozione, date le conoscenze psicologiche oggi possedute sulle condizioni necessarie al positivo ed armonico sviluppo di un soggetto in età minore in seno alla famiglia, solo un tecnico – si usa qui tale parola con un significato che non può e non vuole essere materialista, ma supporre soltanto adeguate conoscenze scientifiche e metodologiche – è normalmente in grado di stabilire la sussistenza dei requisiti – di età, di personalità e di carattere di tutte le parti, di cultura, di genere di vita, di ambiente, ecc. – perché una affiliazione o una adozione conseguano risultato positivo, pur nell'assenza dei legami che la natura stabilisce solitamente in seno alla famiglia d'origine. Similmente in caso di separazione personale dei coniugi aventi figli minori, spesso soltanto il tecnico è in grado di accertare quale sia, non solo da un punto di vista morale e genericamente educativo, la sistemazione meno dannosa per i figli, pur fra le discordie che dividono i genitori e che li tengono, in parte, divisi da essi.

Tali considerazioni hanno portato alla disposizione, pure notevolmente innovativa, contenuta nel secondo comma dell'articolo 10: l'autorità giudiziaria competente, al fine di prevenire il disadattamento del minore, può richiedere all'ufficio di servizio sociale di compiere accertamenti in relazione a provvedimenti in materia di patria potestà, affiliazione, adozione e separazione personale dei coniugi. Si ha ragione di ritenere che anche tale norma contribuirà notevolmente a prevenire o a correggere situazioni di grave pregiudizio per minori.

§ 6. — L'OSSERVAZIONE AI FINI DELLA PREVENZIONE.

18. – L'osservazione si riferisce, nel disegno di legge, sia ai minori disadattati sia a quelli in pericolo di disadattamento.

Rispetto ai primi, essa è sempre stata ritenuta, nel nostro come in ogni altro sistema, una fase preliminare normalmente opportuna

se non necessaria. Tuttavia, di mano in mano che le conoscenze scientifiche, e soprattutto quelle psicologiche sull'età evolutiva, venivano arricchendosi e ci si veniva rendendo conto dell'incidenza dei vari fattori causali sull'animo di un soggetto in via di formazione, l'osservazione diveniva sempre più necessaria, come in particolar modo è stato sottolineato in occasione della sessione di Roehampton (Londra), luglio 1951, della Commissione consultiva dell'U. I. P. E. avente per oggetto appunto l'osservazione della personalità dei minori in sede rieducativa. L'osservazione deve consentire di accertare lo stato di disadattamento del soggetto risalendo dalle manifestazioni esteriori, considerate come sintomi, alle cause interiori di esse; passando quindi alle tendenze del minore, ai fattori che hanno contribuito al loro sorgere, ai rapporti del minore con l'ambiente e soprattutto con la famiglia e per constatare il livello mentale, culturale e morale del soggetto. Tutto ciò allo scopo di stabilire la condizione più adatta per un efficace trattamento, e quindi la misura da scegliere, nonché il trattamento più idoneo.

L'osservazione, già prevista per i minori « traviati », dalla legge istitutiva del tribunale per i minorenni, è dall'articolo 23 resa obbligatoria ogni qualvolta si tratta di applicare una misura rieducativa. Essa è inoltre ovviamente applicabile, a giudizio dell'autorità procedente, ai casi in cui un provvedimento giudiziario debba essere predisposto, non tanto per rieducare, quanto per garantire la buona formazione di un minore (così: articolo 333 del Codice civile).

L'articolo 24 sanziona legislativamente l'importante principio, già da tutti gli esperti riconosciuto valido, della preferibilità dell'osservazione ambulatoriale rispetto a quella in istituto. Infatti essa evita l'interruzione dell'eventuale attività lavorativa o scolastica svolta dal minore; evita altresì, quando ciò sia possibile, il danno dell'allontanamento del minore dalla sua famiglia, prima che l'opportunità di tale allontanamento sia stata accertata, e conseguentemente il trauma dell'internamento in istituto, che a taluni soggetti può essere assai pregiudizievole; consente, da un punto di vista tecnico, una osservazione in migliori condizioni, trovandosi il minore nel suo ambiente naturale, fuori, quindi, della situazione artificiosa di un istituto che spesso falsa le abituali modalità del comportamento di un soggetto. A raffronto con l'osservazione in internato, quella ambulatoriale consente – non si può tacerlo – un assai cospicuo risparmio di spese. È stata particolarmente sottolineata la preferibilità dell'osservazione ambulatoriale – od almeno in semi-internato – nel ciclo di studi sulla delinquenza minorile svoltosi a Roma nel dicembre 1950 e dalla Commissione dell'U. I. P. E., nella sessione testé ricordata.

L'osservazione ambulatoriale non è tuttavia applicabile in tutti i casi: può essere ostacolata dalla lontananza dell'organo che la esplica – il gabinetto medico-psico-pedagogico o una sua sezione – dalla residenza del minore; dalla condotta del minore stesso; dalla situazione gravemente pregiudizievole nella quale egli vive; dalla difficoltà talvolta esistente di raccogliere i necessari elementi diagnostici senza che venga continuativamente osservato il comportamento del minore da personale appositamente preparato.

L'osservazione dei minori non può in alcun caso considerarsi come la somma o la giustapposizione di una pluralità di elementi autonomi. Infatti, il comportamento, il livello morale, l'affettività e l'emotività, il livello dell'intelligenza, la situazione familiare presente e passata, la storia formativa del minore, l'ambiente etnico in cui essa si è svolta e gli altri aspetti dell'osservazione in tanto vengono rilevati in quanto essi sono l'un con l'altro strettamente collegati, così da poter dare luogo ad una diagnosi unitaria, che fornisca sia un quadro completo della personalità del minore in tutti i suoi aspetti sia una « ipotesi di lavoro » orientativa del trattamento. La diagnosi unitaria è contenuta in un rapporto che viene denominato di « sintesi ».

Il lavoro di osservazione è necessariamente il frutto della collaborazione di più competenze (articolo 25): un medico-psichiatra, uno psicologo, un educatore ed un assistente sociale. Ciascuno di essi ha un suo ruolo specifico, ma tutti devono collaborare in modo strettamente coordinato; ragion per cui uno degli operatori viene incaricato della direzione e quindi del coordinamento. Data la complessità e la difficoltà inerenti a tale compito, il progetto non stabilisce in modo rigido che la direzione, il coordinamento del lavoro, la redazione del rapporto di sintesi debbano essere compiuti dal capo dell'istituto o servizio incaricato dell'osservazione, ma che della direzione sia investito uno degli operatori – questi dovrà ovviamente essere il più adatto – e che il rapporto di sintesi, il quale conseguentemente sarà steso sotto la responsabilità di chi ha diretto il lavoro diagnostico,

sia poi trasmesso ai destinatari di esso – l'Autorità giudiziaria competente e, occorrendo, gli organi del trattamento – dal direttore dell'istituto o servizio incaricato dell'osservazione, il quale aggiunge i rilievi che ritiene del caso. Così, in conformità delle esperienze fatte in questi anni, si è ritenuto di attribuire al capo dell'istituto o servizio, e all'operatore scelto per dirigere l'attività diagnostica in ogni singolo caso, la rispettiva responsabilità.

§ 7. – Il trattamento ai fini della prevenzione.

19. — Anche le norme sul trattamento si riferiscono in gran parte sia a quello rieducativo che a quello diretto a prevenire il disadattamento.

Le finalità e le modalità del trattamento sono determinate in conformità delle più aggiornate acquisizioni scientifiche e delle più recenti esperienze consolidate, sia in Italia che all'estero, in materia di prevenzione, acquisizioni ed esperienze riconosciute tanto più valide quanto più esse appaiono a chiunque – nell'esame delle norme ed ancor più nelle applicazioni già in atto – conformi alle più elementari e fondamentali esigenze della natura umana e dei soggetti in età minore, in particolare.

L'articolo 28, nel suo primo comma, esprime il criterio fondamentale che guida la rieducazione, modernamente e scientificamente intesa: essa è efficace soltanto se rimuove o neutralizza le cause del disadattamento. Il medesimo articolo (ultimo comma) enuncia un altro principio oggi fondamentale: il trattamento integra o sostituisce l'azione normalmente esercitata dalla famiglia. La norma si riferisce al ruolo specifico della famiglia, quello che lo distingue ontologicamente da qualsiasi altra sfera educativa. Tutte le altre norme particolari sul trattamento, e soprattutto quelle riguardanti il trattamento in istituto rieducativo, mettono in evidenza come esso sia il risultato unitario di una molteplicità di fattori educativi. Sono tra essi: una scuola formativa soprattutto sul piano dell'intelligenza e della cultura, un addestramento professionale che infonda senso di sicurezza per il presente e per l'avvenire, delle attività lavorative che diano il senso della capacità di realizzare dei beni utili e di cooperare al bene comune, una formazione religiosa che, assieme a quelli morali, offra tutti i valori universali e trascendentali che le sono propri.

La normale formazione di un fanciullo o di un adolescente non è il frutto soltanto di una vita limitata all'ambiente familiare, ma richiede l'apporto degli altri indicati fattori. Tuttavia ogni altro valore educativo viene assimilato da un soggetto in minore età, di regola, solo per il tramite di una normale vita familiare e sulla base dei sentimenti di sicurezza e di appagamento affettivo. Ciò vale egualmente anche per la rieducazione, con la differenza che, mentre la famiglia attua i suoi compiti formativi avvalendosi per lo più solo delle naturali inclinazioni, occorre l'applicazione di tecniche appropriate quando si tratta di rieducare un minore disadattato o di prevenire il disadattamento con interventi professionali consapevoli, atti ad integrare o sostituire i valori mancanti nella prima formazione di base del minore.

Nel suo contenuto la norma fondamentale dell'articolo 28 si riferisce sia all'opera svolta dal servizio sociale sul minore direttamente nonché sui familiari di lui e sui rapporti di essi con il minore, per riequilibrarne gli animi e i reciproci atteggiamenti, sia all'opera svolta sul minore dagli istituti rieducativi il cui risultato unitario è dato da una molteplicità di fattori educativi come la religione, la scuola, il lavoro, l'educazione civica, le stesse attività ricreative e così via. Negli istituti rieducativi, salvo che per alcune limitate categorie di minori, va sempre più generalizzandosi il sistema di organizzazione e di trattamento detto « a gruppi-famiglia » in cui un educatore, a ciò attitudinalmente selezionato e professionalmente preparato, si fa portatore nei confronti di ogni singolo di quei valori di equilibrato affetto, di opportuna protezione e di giusta autorità che sono alla base dell'opera di rieducazione.

Poiché non si tratta di una generica opera di educazione e di assistenza, bensì di un trattamento individualizzato diretto a rimuovere od a neutralizzare in ciascun caso le cause in atto o possibili del disadattamento, il trattamento, come il primo comma dell'articolo 29 stabilisce, è svolto in esecuzione di un ben preciso programma di lavoro, al di fuori di ogni empirismo, formulato quindi sulla base dei risultati dell'osservazione. L'organo che ha proceduto alla diagnosi è messo in condizione di verificare l'esattezza attraverso i periodici rapporti che dovrà ricevere dal capo dell'istituto o del servizio incaricato del trattamento (ultimo comma dell'articolo 29).

20. – A proposito del trattamento a mezzo del servizio sociale occorre ricordare che il

Governo ha già presentato al Parlamento un disegno di legge concernente l'istituzione di ruoli organici di servizio sociale, ruoli che saranno riservati a personale specificamente preparato a svolgere compiti di rieducazione e di prevenzione secondo la metodologia cui esso viene preparato nelle scuole di servizio sociale. Si tratta di metodi attraverso i quali la persona – può trattarsi del minore, dei suoi familiari, ecc. – viene aiutata ad utilizzare tutte le proprie risorse – culturali, spirituali, affettive, e anche materiali – per liberarsi da ciò che ne menomava l'autonomia e le normali capacità.

Il tipo di trattamento previsto dal disegno di legge differisce notevolmente dall'istituto proprio del diritto anglosassone, da cui ha avuto origine, il *probation*. Gli aspetti differenziali più salienti si possono così riassumere:

in primo luogo, anche quando si tratta di misura di rieducazione, essa non viene accompagnata dalla comminatoria di una misura più restrittiva in caso di fallimento della prova; la misura più restrittiva – che potrà essere rappresentata dal collocamento in istituto rieducativo – sarà sempre applicata come misura di protezione e di trattamento, anche quando debba per particolari circostanze valersi di una disciplina più stretta e di una autorità più rigida;

il trattamento in famiglia non viene disposto a titolo di prova, di esperimento, ma in conformità delle esigenze personali del soggetto, accertate in sede diagnostica;

la peculiarità del trattamento non consiste nel mantenimento dello stato di libertà del soggetto, bensì nel fatto che, trovandosi egli in libertà, viene sottoposto ad un « trattamento », nel quale tutte le manifestazioni di vita, come i rapporti con la famiglia o con gli altri ambienti, non sono lasciate al loro corso come insignificanti circostanze di fatto, ma considerate e controllate come situazioni da ricondurre gradualmente dalla anormalità alla normalità.

Sia nella rieducazione che nella prevenzione del disadattamento il servizio sociale viene dunque chiamato a svolgere non una semplice funzione di controllo autoritario, come principalmente avviene nei sistemi di derivazione penale, ma soprattutto a realizzare un graduale processo di liberazione interiore dei soggetti dalle forze che li rendono inclini ad un comportamento non regolare.

Se un'azione professionale e tecnica costituisce il perno del trattamento a mezzo del servizio sociale, il disegno di legge non manca tuttavia di mettere a disposizione del servizio sociale anche forze non professionalmente preparate, ma ricche di valori umani preziosi per la rieducazione e la prevenzione. Si prevede infatti per la prima volta che nel proprio lavoro gli assistenti sociali possano avvalersi dell'opera volontaria di privati.

È da precisare che, mentre gli assistenti sociali dovranno riservare alla propria azione diretta gli interventi nei quali sia necessaria un'azione svolta con specifica competenza professionale e con particolari tecniche psicologico-sociali, i volontari saranno chiamati a dare un contributo prevalentemente educativo, protettivo ed anche eventualmente economico. La ripartizione dei compiti e del lavoro fra assistenti sociali e « volontari » sarà cosa piuttosto delicata, che competerà volta per volta al responsabile del trattamento, cioè al capo dell'ufficio di servizio sociale, il quale deciderà in base alle peculiarità che ogni caso presenta, con la consapevolezza che gli deriva dalla sua specifica preparazione professionale.

L'impostazione del trattamento a mezzo del servizio sociale secondo i mezzi che i progressi scientifici mettono oggi a disposizione, è completata dalla facoltà del servizio sociale di richiedere al gabinetto medico-psico-pedagogico che il minore ad esso affidato sia sottoposto a particolari terapie specialistiche.

Di rilevante importanza è il principio stabilito nel 4° comma dell'articolo 31, secondo il quale le condizioni estèrne in cui il trattamento deve svolgersi non sono in ogni caso rimesse né al servizio sociale né all'Autorità giudiziaria, bensì alla decisione di chi esercita la patria potestà o la tutela, mancando la quale l'Autorità giudiziaria, e nella specie il presidente del tribunale per i minorenni, deve intervenire e decidere. Con ciò si è inteso ripartire correttamente i ruoli, attribuendo a ciascuna figura il compito che le è connaturale: al genitore o tutore quello di decidere in primo luogo circa talune modalità educative o terapeutiche riguardanti il minore; al servizio sociale quello di esercitare la propria influenza secondo i metodi che gli sono caratteristici, allo scopo di orientare la decisione del genitore o tutore; all'organo giudiziario il compito di decidere in ultima istanza, con la competenza specifica che gli è propria, nel caso in cui il genitore o tutore non abbia acconsentito a quelle modalità che sono necessarie per rendere possibile e più efficace il trattamento.

21. – Le linee generali del trattamento in istituto rieducativo, nei ristretti limiti che una

norma di legge consente, sono tracciate nell'articolo 33 del disegno di legge: trattamento individualizzato, secondo le indicazioni della osservazione; ripartizione dell'istituto in gruppi, un educatore preposto ad ogni gruppo, cura delle relazioni con la famiglia (essa è per lo più attuata dall'ufficio di servizio sociale, a mezzo di proprio personale distaccato presso l'istituto) e con l'ambiente esterno; partecipazione dei minori ad attività scolastiche e professionali nonché a quelle ginniche e ricreative; formazione religiosa ed educazione civica; in casi particolari eventuali terapie specialistiche.

Ognuna delle attività menzionate concorre a costituire il trattamento. Non tutte hanno, s'intende, la stessa rilevanza. La formazione religiosa occupa un posto di primaria importanza per i suoi valori morali e, in particolare, i valori redentivi propri della religione cristiana. L'addestramento professionale, necessario per ogni giovane in genere, previene nel disadattato gli sbandamenti dopo la dimissione, gli dà sicurezza per l'avvenire e quindi serenità al presente, unita spesso alla soddisfazione per ciò che il minore apprende o produce.

Le relazioni con la famiglia, se curate con adeguata tecnica professionale dall'organo che vi è più adatto, e cioè l'ufficio di servizio sociale, non offrono soltanto il vantaggio di mantenere dei buoni rapporti e di preparare l'ambiente, se del caso, per il futuro rientro del minore, ma costituiscono spesso un trattamento causale di primaria importanza, consentendo di modificare situazioni che, anche da lontano, turbano spesso assai profondamente il sentimento del minore, provocandone anche in istituto forti tensioni e comportamento irregolare, quando addirittura non sono anche remotamente all'origine di un più profondo stato di disattamento psicoaffettivo.

I contatti col mondo esterno nel trattamento rieducativo dei minori disadattati sono oggi considerati in modo assai differente da quello proprio di un regime correzionale, che è un regime tendenzialmente chiuso. Il minore che non sia solo occasionalmente irregolare o delinquente, ma profondamente disadattato, e soprattutto quello che secondo gli attuali criteri diagnostici e di trattamento, proprio a causa delle sue difficoltà più profonde, viene mandato in istituto rieducativo anziché essere trattato in ambiente normale, è per lo più un soggetto fortemente menomato nella stessa capacità di realizzare le più comuni relazioni della vita sociale: con l'educatore, il direttore, i compagni nell'istituto, datori di lavoro, gli insegnanti e ogni altra persona con la quale venga a contatto all'interno od all'esterno. A causa di una assai prolungata vita in vari istituti, a regime chiuso, il minore, anche se dotato di normale intelligenza e di buona preparazione scolastica, è spesso incapace, pur se in età avanzata, di compiere gli atti più elementari necessari della vita, come un modesto acquisto od un viaggio per altra località. L'istituto, pertanto, ed in particolare con la vita di gruppo sotto la guida autorevole ma protettiva dell'educatore, cura all'origine tali forme di immaturità, le cui cause sono ben note agli operatori. Ma così come si farebbe con un bambino normale in più giovane età, occorre che l'educatore abitui gradualmente, ed il più presto che sia possibile, il proprio soggetto disadattato ad instaurare senza turbamento normali rapporti col mondo esterno. Non vi è in ciò regola generale possibile, ma soltanto un comune criterio ispiratore che verrà applicato in modo differenziato da caso a caso.

I mezzi per stabilire contatti con l'esterno sono molteplici, tutti rimessi non ad un generico criterio di liberalità non pedagogica, bensì al criterio del direttore e dell'educatore, sorretto dalla comprensione completa del « caso », attuata in sede diagnostica e proseguita in fase di trattamento in collaborazione col personale distaccato dal gabinetto medico-psico-pedagogico e dall'ufficio di servizio sociale. Scuola o lavoro esterni, corsi all'interno dell'istituto frequentati anche da elementi esterni, come già avviene, attività culturali e ricreative, positive relazioni di amicizia sono alcuni fra i numerosi mezzi di rapporti dell'istituto e dei suoi singoli ospiti con l'ambiente esterno.

Non si può tacere che vi è una ristretta categoria di soggetti che, almeno per un periodo iniziale più o meno lungo di trattamento, non possono avere se non sporadici ed assai vigilati contatti con l'esterno, per il pericolo che si sottraggano continuamente con fughe alla vita d'istituto o che possano recare danno a sè od agli altri; nella gamma di istituti che l'Amministrazione predispone, tale categoria di soggetti troverà, come già trova oggi, adeguata sistemazione.

Speciali terapie sono previste per coloro che ne abbiano bisogno; si tratterà spesso di terapie destinate a riequilibrare l'affettività dei soggetti. Ma va rilevato che, come gli specialisti della materia e le esperienze compiute in questi anni insegnano, il far riper-

correre ad un soggetto gravemente disadattato il cammino della sua formazione in precedenza compiuto con effetti pregiudizievoli, ha spesso, ai fini psicologici, valore di psicoterapia indiretta, se il rapporto pedagogico dell'educatore e il trattamento nel suo insieme si svolgono, come il progetto prevede ed in atto già avviene in numerosi istituti, sotto guida specializzata.

Alla disciplina, così come ai premi ed alle punizioni, il disegno di legge dedica due articoli aventi un valore di orientamento, mentre disposizioni più particolari sono riservate al regolamento. Essi non sono la leva principale sulla quale la rieducazione dei disadattati viene fondata; costituiscono tuttavia degli strumenti pedagogici indispensabili. Non è concepibile una vita di comunità che non sia improntata ad ordine e disciplina; il trattamento se ne avvale e nello stesso tempo aiuta ogni minore a realizzarli. I premi e le punizioni, consistenti « nella concessione o nella privazione di beni diversi da quelli necessari per assicurare le normali esigenze di vita e di sviluppo » (articolo 43) vengono applicati al di fuori di ogni automatismo disciplinare, tenendo conto del trattamento al quale ciascun minore è sottoposto.

Con l'articolo 45, in virtù del quale « la capienza, la struttura edilizia, le attrezzature, l'organizzazione interna degli istituti debbonc corrispondere alle esigenze di un trattamento individualizzato ed ai bisogni della minore età », si è non solo dettata una norma avente un chiaro valore programmatico ma si è anche convalidato ciò che in ormai numerosi istituti si è attuato, con nuove costruzioni, e con la radicale trasformazione di antichi « riformatori » nei quali sezioni cubicolari ed inferriate sono stati abbattuti, per lasciare il posto, nell'aspetto, nelle strutture e nell'organizzazione, ai sistemi più aggiornati.

La norma dell'articolo 46, relativa al vestiario dei minori, consente una graduale trasformazione, il cui significato non ha bisogno di essere illustrato.

Fanno parte integrante del trattamento in istituto anche le licenze ed i permessi. Come il primo comma dell'articolo 48 mette in risalto, gli uni e le altre consentono di mantenere e di migliorare i rapporti del minore coi familiari e col suo ambiente di vita.

Le licenze di esperimento sono la prova finale, prima della definitiva dimissione, del conseguito riadattamento. Il minore non viene abbandonato a sè stesso, essendo durante la licenza assistito dal servizio sociale, che lo aiuterà a superare le prime difficoltà della vita comune. Proprio nel caso delle licenze di esperimento sarà valido il contributo dei « volontari » di cui all'articolo 32.

Poiché le misure di trattamento non hanno alcun termine prefissato, e la loro cessazione, per l'articolo 55, è disposta di regola quando essi hanno conseguito il loro scopo, anche le licenze di esperimento possono essere concesse dal tribunale senza condizioni di tempo.

§ 8. — Assistenza post-rieducativa.

22. – Già la legge n. 888 del 1956, e ancor prima, il regolamento per le case di rieducazione, prevedevano forme di assistenza post-rieducativa, attuate prima mediante le « sezioni di assistenza » annesse alle case di rieducazione, e in seguito mediante appositi pensionati giovanili.

Il disegno di legge innova sulla vigente legislazione, sia perché pone l'assistenza post-rieducativa anche formalmente al di fuori della misura di trattamento, dopo cioè che di essa è stata disposta la cessazione, sia perché consente che tale assistenza prosegua anche dopo il compimento del 21° anno di età.

Vari organi concorrono all'attuazione di tale assistenza: la direzione distrettuale che la promuove e la organizza e l'ufficio di servizio sociale che, in collaborazione con Enti e privati, ne cura l'attuazione nei singoli casi, avvalendosi ove occorra anche dei pensionat giovanili.

Il disegno di legge si ispira poi al prini cipio che l'assistenza post-rieducativa non duò che essere liberamente accettata da chi ne è destinatario.

§ 9. — Il Centro di rieducazione.

23. – Enunciati gli scopi e l'oggetto dell'attività di prevenzione, lo schema, nel titolo II della parte prima, tratta degli organi della prevenzione. Essi sono molteplici ma si compendiano in un unico complesso, il centro di rieducazione istituito in ciascun distretto di Corte d'appello o di sezione di Corte d'appello ed avente competenza sull'intera circoscrizione distrettuale.

Il sorgere del centro di rieducazione è strettamente legato all'istituzione del Tribunale per i minorenni. Entrambi sono stati previsti per la prima volta dal regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404, (convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835), come organi speciali preposti rispettivamente alla adozione della misura di prevenzione della de-

linquenza e del traviamento dei minorenni ed alla loro esecuzione.

Il centro, fin dall'origine istituito in ogni sede di Corte di appello e quindi anche di Tribunale per i minorenni, comprendeva quattro istituti: un carcere per minorenni destinato per la custodia preventiva dei soggetti giudicabili minori degli anni 18, un riformatorio giudiziario, per l'esecuzione della relativa misura di sicurezza, un riformatorio per corrigendi (divenuto poi « casa di rieducazione per minorenni », articolo 11 del regio decreto 20 novembre 1934, n. 1579), destinato all'esecuzione della relativa misura rieducativa, e infine un centro di osservazione per minorenni gestito dall'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (divenuto, per l'articolo 1 del regio decreto 20 novembre 1934, n. 1579, « istituto di osservazione »).

Negli anni successivi all'entrata in vigore del regio decreto-legge n. 1404 non sempre gli istituti costituiti in seno ai centri di rieducazione corrisposero esattamente alle aspettative del legislatore.

Inoltre nuove esigenze andarono gradualmente manifestandosi in relazione alle finalità della norma istitutiva dei centri di rieducazione.

L'adozione della misura del collocamento in casa di rieducazione in sede di competenza amministrativa del tribunale per i minorenni – anche a seguito di liberazione dei medesimi dalle carceri e dalle case di pena. o di proscioglimento per difetto di capacità d'intendere e di volere o per concessione del perdono giudiziale o della sospensione condizionale – ha gradualmente ridotto in modo rilevante il ricorso all'istituto del riformatorio giudiziario. In conseguenza di ciò l'esistenza di un riformatorio in seno ad ogni centro è divenuta per lo più superflua, mentre il numero sempre crescente di minorenni destinati ad una casa di rieducazione ha giustificato la creazione di istituti di questo ultimo tipo anche al di fuori dell'unico complesso edilizio originariamente previsto dalla legge del 1934 (articolo 1) per il funzionamento dei servizi ed istituti del centro.

L'evoluzione dei metodi per la diagnosi ed il trattamento della delinquenza minorile, in atto in molti Paesi, induceva poi ad apprestare nuovi organismi accanto ai centri ed ai Tribunali per i minorenni, organismi non destinati al solo ricovero dei minori traviati o sottoposti a giudizio penale.

L'ultimo comma dell'articolo 25 del regio decreto-legge n. 1404 consentiva infatti al Tribunale per i minorenni una alternativa alla misura del ricovero dei minori traviati in casa di rieducazione: prima di ricorrere a tale misura correzionale il tribunale poteva affidare il minore, a titolo di esperimento, ad una persona o ad un istituto di assistenza sociale.

In attuazione di tale norma, dal 1949 in poi, le giurisdizioni minorili cominciarono ad avvalersi di personale professionalmente specializzato nelle tecniche richieste per il trattamento rieducativo dei minori disadattati, non collocati in istituto rieducativo: gli assistenti sociali. Tale personale fu organizzato in appositi uffici di servizio sociale, istituiti dal Ministero di grazia e giustizia in ogni sede di Tribunale per i minorenni. L'opera degli assistenti sociali fu estesa anche alle indagini ambientali utili sia ai fini delle « opportune informazioni », che l'articolo 25 richiedeva prima che il Tribunale per i minorenni emettesse l'ordine di ricovero in casa di rieducazione, sia a quelli delle analoghe informazioni previste dall'articolo 11 del decreto n. 1404, relativo alle indagini sulla personalità dei minorenni imputati.

Nel medesimo periodo di tempo sorse per la prima volta in Italia un tipo per noi del tutto nuovo di istituzione rieducativa: il focolare di semilibertà, in cui il trattamento viene effettuato in normali condizioni di vita, da parte di un educatore che convive stabilmente in una comune casa di abitazione con un numero di minori da 10 a 15, frequentanti esternamente la scuola od il luogo di lavoro.

Inoltre le « sezioni di assistenza », che il regolamento per le case di rieducazione aveva istituito come parti di ogni casa di rieducazione destinandovi i minori già rieducati ma privi di una normale assistenza familiare, assunsero in qualche caso una fisionomia più autonoma, divenendo veri e propri « pensionati giovanili ».

Lo sviluppo che così assumevano le forme di trattamento rieducativo in libertà ed in semilibertà faceva sentire il bisogno di consentire che la stessa osservazione della personalità, oltre che mediante ricovero negli appositi istituti, potesse esser attuata anche in forma ambulatoriale, mediante speciali organismi diagnostici (centri medico psico-pedagogici). Le apposite convenzioni stipulate dal Ministero di grazia e giustizia con tali organismi dal 1952 furono il preludio del sorgere di organismi analoghi, direttamente gestiti dallo Stato.

Si può ben dire che l'abbandono di una misura tipica, uniforme per tutti i minori da rieducare – il collocamento in casa di rieducazione – ebbe come termine correlativo la creazione di nuovi istituti e servizi destinati, ora in via principale, ora in via di integrazione, al trattamento dei minori socialmente disadattati. Tale pluralità rompeva necessariamente il rigido « quadrilatero » dei centri di rieducazione, così come era stato previsto della legge istitutiva.

Tale evoluzione dette origine a due provvedimenti legislativi – il decreto presidenziale 28 giugno 1955, n. 1538, e la legge 25 luglio 1956, n. 888 – che recarono profonde innovazioni alla struttura dei centri di rieducazione.

Il primo, emanato in virtù della delega legislativa concessa al Governo con la legge 11 marzo 1953, n. 150, per l'attuazione del decentramento amministrativo, oltre a conferire agli organi dei centri di rieducazione poteri che dianzi erano di pertinenza esclusiva dell'Amministrazione centrale, con l'articolo 1 stabilì che dei centri di rieducazione facessero parte non soltanto i quattro istituti originari ma in genere gli istituti dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia ed aventi le medesime finalità.

Assai più organica nella concezione fu tuttavia la legge n. 888, che sostituì per intero la dizione dell'articolo 1 del decreto presidenziale n. 1538 del 1955. In virtù di essa il centro di rieducazione assunse una configurazione diversa da quella originaria; esso è ora l'insieme degli istituti e servizi che, alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia, sono destinati, nell'intero territorio di ogni distretto di Corte d'appello, alla rieducazione dei minorenni irregolari per condotta o per carattere, al trattamento ed alla prevenzione della delinquenza minorile.

24. – Il disegno di legge conferma e precisa ulteriormente tale complessa struttura. Continuano ad essere, come per la legge già vigente, elementi costitutivi del centro: la direzione distrettuale, il gabinetto medico-psico-pedagogico, l'ufficio di servizio sociale per minorenni, istituti d'osservazione, istituti per il trattamento in internato, scuole, laboratori e ricreatori speciali, case di correzione (che prendono il posto, con la medesima destinazione, delle prigioni-scuola), riformatori giudiziari, istituti per l'assistenza post-rieducativa.

Nella sua complessa ma organica struttura, il centro di rieducazione, secondo il disegno di legge, è lo strumento periferico, a carattere territoriale, dell'Amministrazione, tendenzialmente dotato di tutti i servizi attinenti alla prevenzione minorile, nella specie e nella quantità richieste per l'attuazione dei provvedimenti disposti dall'Autorità giudiziaria del medesimo distretto.

Una tale organizzazione si è già nella pratica dimostrata assai utile sotto più profili.

Favorisce anzitutto l'iniziativa degli organi periferici tendente ad adeguare le strutture di ogni centro alle necessità del distretto cui esso appartiene.

Validi motivi inerenti ad una moderna impostazione del lavoro rieducativo consigliano di effettuare il trattamento, compreso quello in internato, in sede non lontana dalla residenza del soggetto interessato e, quindi, della sua famiglia; in relazione a tale esigenza il disegno di legge stabilisce come regola generale (articolo 8) che i minori vengono assegnati ad istituti del distretto. Sono da mettere in relazione con tale principio alcuni fra i compiti principali assegnati a due organi distrettuali la direzione del centro e la commissione consultiva. Spetta fra l'altro alla direzione distrettuale il favorire ogni utile iniziativa locale, nel campo della prevenzione della deliquenza minorile, stipulare convenzioni per il collocamento dei minori disadattati in istituti del distretto diversi da quelli dipendenti dal Ministero e conferire incarichi ad enti od a privati per lo svolgimento di attività attinenti alla prevenzione (articolo 8 citato).

La Commissione consultiva, presieduta dal procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, ha un ancora più vasto campo di iniziativa, riguardante tutte le attività concernenti la prevenzione della delinquenza minorile svolte, nell'ambito territoriale di propria competenza, da amministrazioni statali, da enti di qualsiasi natura e da privati; la Commissione promuove anche studi e ricerche attinenti a tale materia. L'essere la Commissione presieduta dal procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, organo tradizionalmente assai sensibile ai problemi cui è preposto, e l'appartenenza ad essa dei capi degli istituti e servizi rieducativi del distretto e di altre persone esperte, estranee all'Amministrazione, fanno sì che nella commissione vengano facilmente affrontati ed impostati i problemi del distretto riguardanti la prevenzione della delinquenza minorile e gli sviluppi dell'organizzazione distrettuale.

Sotto una secondo profilo quest'ultima deve ancora considerarsi opportuna. Essa consente il coordinamento e la reciproca

integrazione di tutti gli organi del distretto, che concorrono con diverse competenze ad una medesima opera e ad un unico risultato, nei confronti degli stessi soggetti. Il coordinamento fra più organi chiamati ad occuparsi del trattamento di un medesimo minore è principio elementare, un tempo per lo più ignorato, ma considerato fondamentale nei moderni orientamenti rieducativi. Esso presuppone però un coordinamento su un piano organizzativo, che, promosso anche dalla Commissione consultiva, viene soprattutto attuato ad opera della direzione distrettuale (articolo 8). A certi fini, poi, ancora più che di semplice coordinamento fra distinti organi del distretto si deve parlare di un'integrazione reciproca, che il disegno di legge in più casi prevede.

Un centro di rieducazione per minorenni, infatti, non è una semplice coesistenza di istituti e di servizi collegati fra di loro solo occasionalmente, per la comune appartenenza al territorio di un medesimo distretto. Gli istituti di un medesimo centro tendono a realizzare, nell'ambito di quel territorio e per i minori da esso provenienti, l'intera gamma di istituti necessari per le varie categorie di soggetti, distinti secondo il sesso, l'età, il particolare bisogno rieducativo, e così via.

Certi servizi, poi, ed in particolare il gabinetto medico psico-pedagogico e l'ufficio di servizio sociale, che pur hanno talune attribuzioni autonome, come l'osservazione ambulatoriale il primo, il trattamento in esternato il secondo, esercitano altresì attribuzioni strettamente complementari a quelle di tutti gli altri istituti e servizi del centro. Così il gabinetto, oltre a prestare la sua consulenza tecnica alla direzione del centro, agli istituti e servizi dipendenti o convenzionati, partecipa col proprio personale all'osservazione in istituto ed al trattamento sia in istituto, sia in esternato (articolo 9). Analogamente l'ufficio di servizio sociale partecipa con proprio personale, per i compiti che gli sono propri, all'osservazione sia in internato, sia ambulatoriale ed al trattamento dei minori in istituto (articolo 10, 1° comma). Tutto ciò si può concepire solo considerando unitariamente ed organicamente il centro di rieducazione, pur nella pluralità e nella differenziazione degli organi che lo costituiscono.

§ 10. — Umanizzazione e rieducazione nell'ordinamento penitenziario.

25. – Nel campo della esecuzione penitenziaria, il progetto ha inteso anzitutto applicare nel modo più ampio il principio della umanizzazione della pena affermato dalla nostra Costituzione. Come è detto pure nelle « regole minime » approvate nel I Congresso di difesa sociale dell'O. N. U., è sufficiente pena l'afflizione rappresentata dall'isolamento dalla società libera (al quale inevitabilmente si aggiungono le restrizioni imposte dalle particolari esigenze di ordine della comunità penitenziaria). Anche le esigenze di difesa sociale, non richiedono che l'allontanamento degli individui pericolosi dalla comunità, per un periodo più o meno lungo, e l'applicazione nei loro confronti di specifici trattamenti che valgano a renderli meno proclivi a ricadere nel delitto. Questa concezione della pena detentiva, sfrondata di ogni superflua privazione e ridotta ad una segregazione dalla società, esprime il giusto equilibrio fra l'esigenze della difesa sociale ed il preminente dovere di rispetto delle ragioni dell'umanità.

Tutte le norme del progetto non soltanto evitano accuratamente di aggiungere alla privazione della libertà qualsiasi inutile sofferenza (e, per vero, a questa esigenza la legislazione italiana è stata sempre sensibile) ma si preoccupano di eliminare qualsiasi limitazione che non sia giustificata dalle necessità del regime degli Istituti o da quello del trattamento.

Ogni disposizione del testo è ispirata all'intento di assicurare al massimo grado il rispetto della personalità di colui che trovasi sottoposto ad una pena o ad una misura di sicurezza detentiva in qualunque modo si presentino le sue tendenze ed il suo contegno, le sue condizioni fisiche e psichiche, le sue condizioni sociali ed i suoi precedenti.

Però ben dirsi così che il nuovo testo legislativo realizza appieno quei canoni di umanizzazione della pena che sono ormai universalmente accettati e che corrispondono in sostanza allo spirito della civiltà cristiana.

Tuttavia, l'attuazione di questi nobili principî umanitari non poteva rappresentare l'unico obiettivo della riforma e l'unico criterio orientatore del futuro sistema che deve considerare, secondo la Costituzione, non solo l'umanità dell'esecuzione come mezzo ma anche la rieducazione considerata come fine. Invero, il raggiungimento di un perfetto equilibrio tra il rispetto della personalità dei soggetti e le ragioni di difesa che sono a base delle misure penali privative della libertà servirebbe a creare una situazione armonica dal punto di vista del diritto ma purtroppo statica e quindi poco producente dal punto di vista della prevenzione della criminalità. Occorre dare alla esecuzione penale un contenuto

ben più dinamico, fatto di elementi attivi che valgano ad operare positivamente sulla personalità dei soggetti sì da agevolare il loro recupero sociale; in altri termini, un contenuto rieducativo.

26. – Nel parlare di rieducazione nei confronti degli adulti sottoposti a misure detentive, devesi far riferimento non solo alla emenda, da realizzarsi attraverso il riconoscimento delle colpe e la purificazione nel pentimento, ma si deve tendere altresì al riadattamento sociale. Lo Stato deve anche preoccuparsi di far sì che l'individuo, il quale attraverso il delitto ha dato prova di scarso adattamento alle regole che governano la vita sociale, acquisti una maggiore consapevolezza dei suoi doveri ed una maggiore capacità di resistenza agli stimoli criminosi. Con ciò tuttavia non si vuol disconoscere l'enorme importanza che possa avere ai fini rieducativi la consapevolezza ed il ripudio morale degli illeciti commessi; che anzi devesi riconoscere in un simile atteggiamento un enorme fattore di redenzione sociale, in quanto rafforza, interiormente, l'adesione alle varie norme di condotta che all'uomo sono imposte da molteplici fonti. Del pari, nell'azione rieducativa rivolta alla formazione sociale ha grandissimo peso l'acquisizione dei valori essenziali dello spirito, per la elevazione intellettuale e morale dell'individuo. Agli interventi diretti a questi scopi l'Amministrazione deve aggiungere ogni altra specie d'intervento che sia consentita dal rispetto della personalità e che nel caso concreto sia ritenuta utile per favorire la formazione sociale di ciascun soggetto: l'istruzione professionale per coloro che non abbiano un mestiere qualificato, la psicoterapia per coloro che siano afflitti da perniciosi complessi, le cure mediche per coloro che si trovino in condizioni d'inferiorità a causa di infermità fisiche, quelle psichiatriche per coloro che risultino affetti da disturbi mentali.

Nei confronti degli adulti, difficile è di regola, tentare un'opera educativa analoga a quella che si pratica nei riguardi dei minorenni; bisogna prevalentemente mirare a combattere quelle carenze personali che sono di ostacolo ad un normale inserimento dell'individuo nel corpo sociale e che possono essere rimosse, ridotte o neutralizzate con gli ordinari mezzi pedagogici e terapeutici in uso nella collettività libera. Tuttavia, l'attenzione degli studiosi è stata rivolta, negli ultimi tempi, ai detenuti di giovane età, i quali presentano, nella maggior parte dei casi, personalità immature: è stata così identificata la categoria dei cosiddetti « giovani adulti » (giovani dai 18 ai 25 anni di età circa) per i quali può essere utilmente svolto un trattamento che si basi in parte sui metodi educativi applicabili ai minorenni. Come sarà più innanzi illustrato, il progetto ha appunto riservato un trattamento a parte ai detti giovani in vista delle enunciate considerazioni.

§ 11. — Il trattamento dei detenuti e degli internati.

27. – La rieducazione rappresenta, quindi, insieme con l'umanizzazione della pena, uno dei cardini della riforma e le norme del progetto disciplinano le varie manifestazioni della vita penitenziaria in modo da orientarle a fini rieducativi, per far sì che tutte concorrano ad una finalità comune.

Nel disegno di legge ha largo ricorso il concetto di « trattamento ». Questa espressione è stata usata nel disegno in una accezione profondamente diversa rispetto al regolamento del 1931; ciò in aderenza alle moderne esigenze quali sono prospettate dai più recenti e accettati orientamenti scientifici nella materia.

La puntualizzazione del diverso significato attribuito all'espressione, in seguito all'evoluzione tecnico-scientifica dei problemi penitenziari, è la migliore guida per agevolare l'interprete nel comprendere l'effettivo spirito della legge cioè la reale portata delle ragioni essenziali che hanno imposto una così profonda revisione normativa tale da trasformare intimamente il sistema.

Nel regolamento del 1931 con l'espressione « trattamento » erano indicate congiuntamente le regole cui i detenuti e gli internati dovevano conformare il loro comportamento e le prestazioni ad essi dovute (vestiario, vitto ecc.) nonché l'atteggiamento del personale nei loro confronti. Tale complesso di disposizioni oggi è stato più propriamente ricondotto sotto il « regime degli istituti », mentre con l'espressione « trattamento » si è indicato il complesso delle attività strumentali da adottare e utilizzare ai fini della rieducazione. Il trattamento, a somiglianza delle terapie sanitarie che poggiano ora non solo sull'impiego di farmaci o di interventi chirurgici ma anche su appropriate diete, opportune concessioni di svaghi e di periodi di riposo e su altri fattori ambientali, come la temperatura dei locali, l'igiene e così via, rappresenta un sistema di influenze dirette, intelligentemente preordinate e coordinate affinché i sottoposti ne ricevano tutto il possibile beneficio per risol-

vere e superare i problemi che hanno dato occasione al loro disadattamento sociale, inteso come inaccettazione delle regole della vita o come difficoltà ad adeguarsi ad esse.

La detenzione, pertanto, lungi dall'essere un periodo più o meno lungo di defatigante attesa della liberazione, sia pure reso meno grave da un regime umano e dalla possibilità d'impiego di parte del tempo in attività lavorative, di istruzione e di svago, deve rappresentare per la pubblica autorità, e specificamente per l'Amministrazione penitenziaria, una occasione per operare tutti gl'interventi possibili al fine di combattere le cause della criminalità.

Come nel corso di ogni buona terapia non ci devono essere periodi non utilizzati al fine della guarigione né momenti di rilassamento, così non è più concepibile che si possa rimanere paghi di custodire, sia pure con spirito umano, gli uomini in segregazione. La mera afflizione che deriva dalla segregazione non è utile di per sé e quindi non può assurgere a valore di trattamento; ma anch'essa ha un valore educativo se viene accompagnata da un'opera di costante sostegno la quale mantenga e valorizzi quelle forze positive della personalità le quali devono costituire la base per la riconquista e la acquisizione di attitudini sociali.

Il trattamento, quindi, consiste in un complesso di attività che convergono, di volta in volta, in ordinata e sistematica progressione ed in varia e duttile misura, in relazione alle esigenze che il caso prospetta, per il conseguimento dei fini che ci si propone.

Senonché, intuitive ragioni connesse con la concorrente esigenza della custodia e dell'ordine interno degli istituti pongono dei limiti invalicabili di cui le tecniche da impiegare devono tener conto. Ciò vuol significare che il programma di trattamento non può mai prescindere dalla realtà delle limitazioni ambientali in cui la detenzione si svolge e, nell'ipotesi di conflitto fra un'astratta opportunità tecnica e concrete necessità di custodia e di ordine, queste ultime non possono essere sacrificate. Questa antinomia, che da un punto di vista tecnico può sembrare dannosa, non appare più tale se la soluzione è ricercata in base a valori pedagogici. Non deve dimenticarsi, infatti, che la convivenza sociale, anche in ambiente libero, comporta una serie di limitazioni e di inappagamenti dei desideri individuali. La delinquenza è pur sempre un fenomeno di inaccettazione dei limiti della propria condizione nella collettività, di scarsa disposizione a resistere agli stimoli frustrati in omaggio alle norme morali, giuridiche e di ogni altra specie, le quali molto spesso non coincidono con le esigenze subiettive del singolo. L'indurre, quindi, il detenuto ad accettare la propria condizione penitenziaria che ha il carattere della temporaneità, significa abituarlo meglio all'accettazione ed al rispetto di esigenze che trascendono la sfera egoistica dell'individuo. Pertanto le limitazioni che discendono dalle esigenze di custodia e di ordine possono e debbono essere utilizzate in senso pedagogico a fini rieducativi.

È evidente, però, che tale intento non potrebbe essere realizzato se di contro ad una azione di trattamento si ponesse una custodia ostile e distaccata, animata da puro spirito di imposizione. La custodia, invece, pur non potendo rientrare se non come un mezzo d'influenza indiretto nel quadro del trattamento, deve essere improntata ad una esatta comprensione dei fini ultimi dell'esecuzione penitenziaria ed il personale ad essa preposto deve attuarla in modo da garantire le finalità di difesa dell'ordine degli istituti che le sono tradizionalmente propri, ma con la consapevolezza e con l'intento di concorrere alle finalità del trattamento e quindi dell'educazione alla libertà.

Si deve, infine, far parola di una importante limitazione generale del trattamento che non sempre viene tenuta nel debito conto anche in Paesi molto progrediti economicamente e socialmente, in cui predomina un pragmatismo che in fondo poggia su una concezione materialistica della vita. Si intende far riferimento al rispetto della personalità umana che non consente di aggredire incondizionatamente, sia pure a fini terapeutici, l'organismo fisico o la struttura psichica della persona. Il progresso scientifico ha offerto, negli anni più recenti, possibilità di contribuire a modificare la struttura neuro-psichica dell'individuo ed in qualche Paese questo metodo è stato utilizzato anche per combattere tendenze criminose. Si ha notizia di individui psicotici, aggressivi e violenti, che sono stati trasformati in esseri inoffensivi anche in virtù di trattamenti chirurgici di lobotomia e lobectomia. Evidentemente, il problema non è solo strettamente penitenziario in quanto attiene a tutto il settore psichiatrico. Pur non potendosi porre una pregiudiziale assoluta contro tali interventi, che in alcuni casi potrebbero trovar ragione in precise indicazioni mediche secondo i principî generali correnti nella prassi sanitaria ed avere così una valida giustificazione morale, è certo che il trattamento pe-

nitenziario in quanto tale, non potrà risolversi in una generalizzata estensione di simili interventi a fini di difesa sociale oltre le dette indicazioni, non essendo ciò consentito dal rispetto dell'integrità dell'individuo la quale deve essere salvaguardata anche se ciò costi un aggravio dei compiti della custodia nel sopperire con altri mezzi di difesa.

Analoga risposta deve essere data al correlativo problema della liceità delle aggressioni che potrebbero essere poste in essere con trattamenti psicologici, i quali possono importare lesioni gravi nell'organizzazione psichiatrica dei soggetti.

28. – Il disegno di legge indica gli aspetti basilari del trattamento inteso a finalità rieducative: la religione, l'istruzione ed il lavoro.

La religione è considerata della massima importanza, oltre che come naturale esigenza dello spirito degna di protezione giuridica, come potente mezzo di elevazione morale e quindi come importantissimo fattore di rieducazione. Sotto il primo profilo, ad ognuno è garantita, in ottemperanza dei precetti costituzionali, la piena libertà in materia di credenze religiose e non s'intende perciò porre alcun limite nella professione di una determinata fede; né s'intende imporre alcuna credenza a chi non ne ha alcuna. Il sistema favorisce al massimo la libera formazione religiosa la quale dà all'uomo forza morale nella lotta contro l'emergenza degli istinti e maggior consapevolezza nell'assimilazione di quei valori spirituali che sono a base di una salda personalità morale.

L'istruzione è presa in considerazione pure come mezzo per l'affrancamento dello spirito dalla servitù dell'ignoranza e dello istinto nonché come mezzo efficace per l'acquisizione di quelle capacità che sono indispensabili per dare ad ogni individuo la possibilità di inserirsi quale non inutile membro nella collettività.

L'istruzione rappresenta un validissimo contributo alla prevenzione della criminalità, la quale spesso è alimentata dalla ignoranza di alcuni ceti e dai pregiudizi che all'ignoranza fatalmente si accompagnano. Come sarà illustrato più innanzi, è stabilita l'obbligatorietà della istruzione elementare e sono favorite al massimo le aspirazioni dei detenuti ed internati di proseguire gli studi. Accanto all'istruzione culturale è dato grandissimo rilievo a quella professionale, che da una parte serve a dare all'individuo una più precisa coscienza delle proprie possibilità e quindi una maggiore fiducia in se stesso, dall'altra gli consente di apprendere una arte od un mestiere qualificato o di perfezionarsi nella attività che già conosceva, sì da poter rientrare in società meglio temprato a trovare o a riprendere il posto adatto.

A questo proposito, conviene ricordare che l'insegnamento negli istituti penitenziari, organizzato in passato con incarichi annuali disposti dalla autorità scolastica volta per volta a seconda delle esigenze, ha trovato recentemente un più stabile assetto con la istituzione di appositi ruoli transitori di insegnanti elementari, avvenuta in virtù della legge 3 aprile 1958, n. 535.

Il terzo aspetto è rappresentato dal lavoro. Secondo gli intendimenti del progetto, il lavoro va considerato non come attività destinata a rendere più pesante la espiazione della pena, né come un mezzo diretto a far realizzare guadagni al recluso e tanto meno per far recuperare all'erario dello Stato le spese anticipate per il mantenimento del detenuto o dell'internato (uno degli scopi a cui allude il regolamento del 1931), ma soprattutto come efficace mezzo di rieducazione e di recupero sociale.

In ciò il progetto apporta innovazioni alle norme del Codice penale che nel definire la pena detentiva (articoli 22, 23 e 25) impongono come obbligo generale il lavoro; innovazioni che non toccano tanto il contenuto esteriore dei precetti in esse sanciti quanto il loro spirito informatore e quindi influiscono profondamente sulla loro interpretazione. Come sarà illustrato nel commento all'articolo 62, il testo da un lato attribuisce la massima importanza alla ricerca dell'attività lavorativa meglio corrispondente alle possibilità ed alle aspirazioni di ognuno, onde ottenere che il detenuto consideri li lavoro non tanto come una ingrata imposizione quanto come mezzo per poter affermare la propria personalità; dall'altro lato il progetto tende ad organizzare le attività lavorative in maniera da farne nello stesso tempo delle vere e proprie scuole di preparazione professionale. Invero, l'occupazione costante dei detenuti e degli internati al lavoro non soltanto può essere utile a migliorare il loro addestramento tecnico, ma serve a creare ed a rafforzare in essi l'abitudine ad una attività produttiva, moralmente sana e socialmente utile.

Negli ultimi anni, l'Amministrazione penitenziaria ha dato il massimo impulso al lavoro ed i risultati conseguiti possono ben dirsi proficui per il miglioramento sia della capacità dei soggetti sia del loro atteggiamento nelle relazioni umane.

Nondimeno, bisogna tenere conto anche degli aspetti del trattamento diversi da quelli sopra enunciati, allo scopo di orientare opportunamente ogni attività al raggiungimento delle finalità rieducative. Ad esse debbono essere rivolte anche le attività ricreative e tutte le altre che servono a riempire il cosiddetto « tempo libero », come la partecipazione a manifestazioni sportive, artistiche e culturali diverse da quelle che s'inquadrano nell'insegnamento scolastico, quali le conferenze, i concerti, le proiezioni cinematografiche e televisive.

Particolare rilievo è dato al mantenimento dei rapporti dei detenuti e degli internati con il mondo esterno. Tali rapporti sono coltivati sotto un duplice aspetto: quello affettivo, che si realizza soprattutto attraverso i frequenti colloqui e la intensa corrispondenza tra coloro che sono in cattività ed i loro congiunti nonché tutte le altre persone che hanno vincoli di affetto o di amicizia con gli stessi, e quello informativo ed istruttivo, che si attua mediante la lettura della stampa di informazione e l'audizione e la visione di programi radiofonici e televisivi di attualità. Occorre non soltanto tutelare i naturali sentimenti di affetto dell'individuo verso i familiari e tutti quelli con cui egli abbia apprezzabili affinità spirituali, ma incoraggiare le costanti relazioni con tutti costoro, in modo da non disperdere ma, al contrario, da sviluppare il senso di responsabilità dello stesso verso la famiglia ed i gruppi sociali a cui è legato. Gli altri contatti con l'esterno servono a tener desta l'attenzione dei detenuti ed internati per i problemi generali e particolari della società, per i progressi delle scienze, delle varie manifestazioni della vita (dal gusto artistico alla moda, dall'uso di nuove macchine alla evoluzione delle attività economiche), affinché essi non si sentano mai avulsi dal corpo sociale e siano pronti a rientrate senza difficoltà nel mondo libero. Non è necessario illustrare più diffusamente l'efficacia risocializzatrice e l'importanza educativa in genere di tali rapporti, che mirano a far percepire all'individuo la sua posizione, i suoi compiti ed i suoi doveri di fronte alla società.

Il disegno si astiene invece dallo specificare le singole e minute attività di trattamento attenendosi ad un metodo legislativo corrispondente alle esigenze del tempo. La legge può agevolmente disciplinare tutte le attività umane dettando le norme di condotta a cui i destinatari devono conformarsi, purché non si tratti di attività a specifico carattere tecnico scientifico. In tale ultimo caso è ovvio che il legislatore debba limitarsi ad enunciare soltanto regole giuridiche di carattere generale come quelle che impongono di agire con adeguata perizia tecnico-scientifica e con prudenza professionale.

Finché l'esecuzione penitenziaria era imperniata sulla custodia, è stato agevole statuire dettagliatamente quali dovessero essere i comportamenti esteriori del personale preposto. Ma da quando si è convenuto che nel corso dell'esecuzione penitenziaria deve essere attuata tutta una serie di interventi pedagogici, psicologici, sanitari e sociali, che hanno bisogno dell'apporto di varie competenze tecniche esercitate da professionisti specializzati (come medici, educatori, psicologi, psichiatri, assistenti sociali), è stato necessario prevedere la possibilità della esplicazione, nel campo del trattamento, di attività del genere, governate da quella varia strumentalità che è propria delle tecniche generalmente accettate nei singoli settori. Tale previsione è stata mantenuta in termini di generalità, soprattutto perché lo stato attuale delle esperienze non consente di determinare *a priori* fino a qual punto potranno essere convenientemente utilizzati gli interventi tecnici delle diverse specie.

§ 12. — Individualizzazione del trattamento penitenziario.

29. – Condizione indispensabile per l'attuazione di un programma generale di rieducazione è la individualizzazione del trattamento. Invero, lo stesso concetto di rieducazione postula, ancor più che non quello di educazione, un adattamento specifico dei metodi di trattamento alle condizioni personali dei soggetti, essendo necessario affrontare con il massimo vigore quelle particolari carenze che hanno portato o possono portare ognuno di essi in una situazione di insofferenza verso le regole basilari della convivenza. Occorre, quindi, conoscere da un lato le eventuali carenze, da cui ciascuno è affetto e dall'altro le possibilità ch'egli ha di trar profitto dalla applicazione dei mezzi rieducativi consentiti.

Nella relazione che ha accompagnato il vigente Regolamento si fa spesso ricorso al concetto di individualizzazione, ma le disposizioni del testo non offrono per verità sufficienti indicazioni per l'applicazione pratica di tale criterio. Questo tuttavia è stato sempre segnalato come un criterio fondamentale nei congressi e convegni sopra menzionati ed anche nelle citate « regole minime »

dell'O. N. U. se ne fa menzione con il dovuto risalto (vedasi n. 69).

Il criterio della individualizzazione è completato da quello della mutabilità del trattamento, in quanto nel corso dell'opera rieducativa possano riscontrarsi dei notevoli mutamenti nelle condizioni personali le quali richiedano corrispondente mutamento dell'azione successiva.

Di regola, anzi, se l'opera rieducativa è fruttuosa dovrebbero senz'altro prodursi, dopo un certo tempo, dei significativi fenomeni di sviluppo della personalità, a cui dovrebbero corrispondere delle innovazioni nel trattamento.

30. – Permane tuttavia la necessità di trattare gli individui riuniti in gruppi, non soltanto per ovvi motivi di organizzazione pratica ma anche perché una rieducazione diretta al riadattamento sociale non può certo svolgersi in un regime artificiale di isolamento ed anzi richiede la costante possibilità di saggiare le reazioni di ciascun soggetto di fronte ai vari problemi posti dalla vita in collettività.

Non sembra opportuno, però, formare i gruppi sulla base di predeterminate distinzioni di carattere giuridico o di altri criteri esteriori, bensì in vista di comuni esigenze di trattamento. Per quel che riguarda le qualificazioni giuridiche è da ricordare che, nel nostro ordinamento, alcune di esse poggiano su presunzioni di diritto (come la dichiarazione di recidiva e di abitualità) e non sempre risulta, in base all'esperienza penitenziaria, che coloro i quali sono con esse caratterizzati abbiano effettivo bisogno di un tipo di trattamento particolare; mentre altre qualificazioni (come il vizio parziale di mente) hanno riferimento alle condizioni del soggetto al tempo del commesso reato, le quali non sempre rimangono uniformi durante tutta l'esecuzione penale. È senz'altro preferibile il criterio consigliato dalla maggior parte degli studiosi e dei pratici, di procedere al raggruppamento dei soggetti in relazione alle loro caratteristiche di personalità in modo da poter ottenere i più fruttuosi risultati con un trattamento comune. Data la enorme varietà di tali caratteristiche e quindi dei tipi di trattamento ipotizzabili, non è sembrato utile prestabilire con criteri fissi le varie classi di istituti destinati allo svolgimento dei trattamenti di diversa specie.

In ciò il progetto innova profondamente i criteri adottati dal Regolamento in vigore, il quale dà particolare rilievo alla specializzazione degli istituti, prevedendone una precisa classificazione. Non si è ritenuto di poter seguire il medesimo criterio sia perché la detta classificazione degli istituti è in gran parte legata alla distribuzione dei detenuti e degli internati in categorie, sia perché la applicazione pratica del sistema vigente non ha dato i risultati auspicati. È avvenuto anzitutto che i movimenti della popolazione carceraria non sempre hanno consentito di utilizzare convenientemente la capienza degli stabilimenti specializzati. In secondo luogo, la confluenza in determinati tipi di istituti di soggetti appartenenti alle corrispondenti categorie previste, ma in realtà aventi caratteristiche personali molto differenti, ha dato origine a notevoli difficoltà. Infine, si è dovuto constatare che in taluni istituti speciali non c'era ragione di organizzare un trattamento differente da quello previsto per gli istituti ordinari.

I criteri a cui il progetto ha preferito ispirarsi sono, invece, la differenziazione del trattamento in relazione alle caratteristiche comuni dei soggetti raggruppati nei vari istituti e l'adeguamento della organizzazione degli istituti stessi alle esigenze del trattamento differenziale. Nell'attuazione di tali criteri, si è ritenuto inutile ed anzi dannoso vincolare ogni situazione al rispetto di una preordinata classificazione di istituti tipici. In tal modo sarà consentito all'Amministrazione di avvalersi al massimo grado dei progressi delle tecniche di osservazione e di trattamento nel raggruppare i soggetti, affidati alle sue cure, nei vari istituti onde poter applicare, con chiare vedute pratiche, le forme d'intervento più idonee alla loro rieducazione.

§ 13. — L'Osservazione dei detenuti e degli internati.

31. – La individualizzazione del trattamento poggia su una indispensabile premessa: l'osservazione della personalità di ciascun soggetto.

Il principio della necessità della osservazione aveva avuto in passato espliciti riconoscimenti, ma con un significato assai meno tecnico e con una portata ben più ridotta di fronte a quelli previsti dal progetto. Invero, è prescritto negli articoli 45 e seguenti del regolamento vigente un periodo di isolamento, della durata massima di un mese, per ciascun detenuto ammesso in un istituto penale. Durante il detto periodo il detenuto deve essere visitato quotidianamente dal direttore, dal cappellano e dal medico ed eventualmente anche

dal dirigente tecnico delle lavorazioni, allo scopo di raccogliere dati sulle condizioni fisiche, sulle qualità morali, sulle attitudini lavorative nonché gli altri elementi utili a stabilire a quale gruppo il condannato debba essere inserito. Questa misura adempie indubbiamente a funzione di osservazione della personalità con il fine di preparare il trattamento, ma la natura e l'estensione di essa appaiono, alla luce delle attuali conoscenze e vedute scientifiche, di ben modesta efficacia nell'assolvimento del compito di diagnosticare il quadro estremamente complesso e differenziato delle singole personalità.

Il reato, in moltissimi casi, si manifesta come un comportamento rivelatore di scarso adattamento del suo autore alle regole della vita sociale, in quanto può essere cagionato, sul piano psicologico, da una scarsa adesione ai valori morali, o da una prevalenza di impulsi, da un eccesso di reattività o comunque da un'insufficiente governo dei meccanismi inibitori. Appare, pertanto, a prima vista necessario portare l'indagine sugli eventuali disturbi della personalità che possono essere messi in relazione con l'azione criminosa, senza per altro toccare direttamente la capacità di intendere e di volere, che già ha formato oggetto del giudizio del magistrato nel processo penale. Comunque, risulta dalla esperienza criminologica e penitenziaria che, indipendentemente dal valore sintomatico che il reato commesso può avere, un rilevante numero di condannati presenta, ad una osservazione profonda ed attenta, preoccupanti carenze nella struttura della personalità, le quali provocano difetti d'integrazione sul piano individuale e sociale e non possono essere trascurate ai fini di una consapevole azione di prevenzione speciale.

È evidente che, per poter pervenire ad una completa diagnosi sulla personalità, non è sufficiente appagarsi di una osservazione limitata solo al comportamento esteriore, specialmente se affidata a persone prive delle necessarie conoscenze biologiche, psicologiche e pedagogiche. Non è il caso di ricordare qui i progressi compiuti sotto questo aspetto applicativo dalla odierna criminologia, la quale si va ormai completamente affrancando da pregiudizi di scuole e tendenze che avevano per il passato orientato l'esame della personalità in determinate direzioni condizionandolo spesso ad interpretazioni unilaterali. Il punto d'incontro di varie correnti dottrinali è rappresentato oggi dalla comune opinione circa la necessità di studiare, con atteggiamento clinico gli autori dei reati, al fine di cogliere i fattori individuali ed ambientali della criminalità. L'Amministrazione penitenziaria infatti ha un particolare interesse a seguire e ad applicare i progressi della scienza nei metodi d'indagine, rivolti a cogliere i difetti attuali di struttura della personalità dei singoli, dipendenti da fattori individuali o ambientali per una specifica ricerca di quegli elementi che possono averne facilitata la caduta nel delitto e possono sospingerli, anche in futuro, sulla medesima via. In corrispondenza delle più progredite concezioni criminologiche, il progetto indica all'Amministrazione le linee generali delle indagini da compiere nello esame individuale: l'indagine comportamentale (che deve tener conto di tutte le manifestazioni del soggetto nella vita penitenziaria e non deve essere quindi limitata al momento particolare dell'isolamento), quella medica (che deve cogliere le eventuali deficienze organiche e le situazioni patologiche di una certa durata), quella psicologica (diretta a stabilire le tendenze, il temperamento, l'intelligenza, la volontà, il carattere), quella psichiatrica (destinata a scoprire le tare ed i disturbi delle varie facoltà psichiche), quella sociologica (avente per oggetto la storia familiare del soggetto, le ricerche dell'età evolutiva, l'esame dei rapporti sociali, le influenze positive e negative dell'ambiente, gli interessi più sentiti e simili manifestazioni). Ciascun settore d'indagine deve essere ovviamente affidato a specialisti della materia i quali abbiano altresì specifiche conoscenze criminologiche.

La diagnosi del caso deve essere il risultato complessivo delle singole ricerche analitiche collegialmente vagliate dai predetti operatori si da consentire una interpretazione comune dei reali aspetti caratteristici dell'individuo. Soltanto una siffatta attività diagnostica può permettere la formulazione di un serio programma di trattamento da attuare con l'inserimento del soggetto in un determinato istituto e in un determinato gruppo e con l'applicazione di specifici interventi adeguati alle sue particolari condizioni personali e familiari.

§ 14. — Norme particolari per gli imputati.

32. – Le innovazioni legislative prendono in speciale considerazione la posizione degli imputati in custodia preventiva.

Nei confronti di costoro, in omaggio al precetto costituzionale (articolo 27, comma

2°) in base al quale essi non vanno considerati colpevoli fino alla condanna definitiva, non appare lecito condurre un trattamento rieducativo, con il necessario assoggettamento agli interventi di varia natura che lo caratterizzano. Tuttavia una simile preoccupazione non deve nemmeno condurre all'inammissibile opposto atteggiamento di consentire che gli imputati trascorrano il periodo di custodia preventiva ignorandosi del tutto i particolari problemi che le loro condizioni personali possono presentare. Si è avuta cura, perciò, di far sì che, sia pure con modalità ed accorgimenti particolari e nel pieno rispetto dei loro diritti e delle esigenze della procedura penale, gli imputati possano beneficiare di una serie di attività specialmente indirizzate all'elevamento spirituale, culturale, professionale ed all'applicazione lavorativa, idonee ad ovviare al pericolo di un deterioramento della loro personalità. Infatti, se costoro dovessero rimanere esclusi da ogni attività istruttiva e lavorativa in genere, non soltanto non si otterrebbe alcun miglioramento delle loro condizioni morali ed intellettuali, ma si correrebbe quasi sempre il rischio di un decadimento, in quanto la forzata inerzia fisica e mentale influirebbe negativamente sulle loro capacità. Ciò risulterebbe ugualmente grave e ingiustificabile sia nel caso di assoluzione sia in quello di condanna; nella prima ipotesi, perché la pubblica autorità finirebbe con il restituire alla società l'individuo in condizioni peggiori di quelle del tempo in cui lo ha privato della libertà sottoponendolo ad un regime coatto, nella seconda perché il trattamento rieducativo sarebbe reso più difficile e forse definitivamente pregiudicato, mentre è opportuno che esso venga, per quanto possibile, agevolato da quanto è stato già compiuto nel corso della custodia preventiva.

§ 15. — Assistenza alle famiglie ed assistenza post-penitenziaria.

33. – Il progetto ha riorganizzato con chiarezza di vedute e indispensabile realismo il settore dell'assistenza, nelle sue due tipiche forme della assistenza ai congiunti dei detenuti e degl'internati e di quella ai dimessi dagl'istituti penitenziari. È stato messo in risalto, specialmente negli ultimi tempi, che la rieducazione non può esaurirsi nel trattamento personale dei soggetti durante il periodo di tempo in cui essi si trovano in istato di detenzione, ma deve da una parte essere integrata con un'azione esercitata sulle famiglie e dall'altra essere seguita da un'opera di sostegno, condotta dopo la dimissione.

Sotto il primo profilo, bisogna anzitutto trarre le dovute conseguenze sul piano pratico dall'eventuale accertamento, attraverso l'analisi diagnostica dell'osservazione, di carenze della personalità che abbiamo le loro radici in situazioni familiari anormali, generatrici di squilibri affettivi, di stati di bisogno materiale e talvolta di esiziali contagi criminosi; ed occorre intervenire, in tutti i modi possibili, per modificare sì preoccupanti situazioni o almeno per sottrarre il soggetto alle loro nefaste influenze. Ma anche quando non risulti un simile stato di cose è doveroso rivolgere la massima attenzione alle sorti, spesso miserrime materialmente e moralmente, della famiglia del detenuto anche allo scopo di ottenere che questi non trovi in essa, dopo la dimissione, fattori negativi di tale natura da neutralizzare i benefici effetti dell'opera rieducativa svolta durante la detenzione e che, anzi, dalla constatazione dell'aiuto che la società ha offerto ai suoi cari, tragga ulteriore motivo a perseverare sulla via del bene.

Sotto il secondo profilo, quello dell'opera di sostegno post-penitenziaria, è evidente l'opportunità di riscontrare l'efficacia del trattamento praticato attraverso le prime prove che l'individuo compie, dopo il ritorno in libertà e di intervenire a tempo per allontanarlo dai rischi più immediati da cui egli potrebbe essere irreparabilmente travolto. Questa azione, che in alcuni paesi è definita « dopo cura » (*post-curam*, *after-care*) o « aiuto post-penitenziario », viene ormai, considerata come una prosecuzione del trattamento, o meglio come la fase terminale di essa, così come l'assistenza sanitaria del convalescente completa e corona le terapie adoperate per combattere l'infermità in modo da assicurare la definitiva guarigione.

34. – Questi due aspetti dell'assistenza, sebbene si presentino concettualmente ben distinti, nella massima parte dei paesi civili sono curati dalle stesse organizzazioni: associazioni private (come le *Sociétés de patronage* di tradizione francese) uffici non inquadrati nelle pubbliche amministrazioni ma incaricati di un pubblico servizio (come le *agiencies*, di tipo anglosassone), enti o uffici pubblici (come in Italia). E questo abbinamento di funzioni non ha mai dato causa ad apprezzabili inconvenienti, anzi si ha ragione di pensare che esso abbia reso più efficace l'azione assistenziale, fornendo agli operatori una visione più ampia dei problemi da affrontare. Per questi motivi, il progetto ha insistito sul sistema unitario preoccupandosi di per-

fezionare gli organi e di dettare più precisi criteri per l'esercizio delle relative attività.

Per quel che riguarda gli organi, è da rilevare anzitutto che, accanto ai preesistenti Consigli di patronato, (di cui è però mutata la struttura e quindi anche la denominazione), sono istituiti degli uffici composti di personale specificatamente preparato ed impiegato a tempo pieno, cioè i centri di servizio sociale. Essi sono stati previsti sul modello degli analoghi uffici di servizio sociale che già sono in funzione per la prevenzione della delinquenza minorile, sia pure con diversa sfera di attribuzioni, ed è stata data ad essi la denominazione di «centri» per adulti non soltanto per la necessità di distinguerli da quelli preesistenti, ma anche perché la loro peculiarità consiste nell'essere chiamati a cooperare in pari tempo sia con i predetti Consigli sia con il personale direttivo degli istituti sia con il magistrato di sorveglianza, mentre dipendono direttamente dagli organi centrali dell'Amministrazione penitenziaria.

Nel settore dell'assistenza, l'azione dei centri di servizio sociale ha uno squisito contenuto tecnico che la differenzia nettamente dalle altre attività tradizionali svolte da persone benefiche e si accompagna ad interventi di sostegno e di controllo della condotta: ciò consente di parlare di vero e proprio trattamento post-penitenziario. La detta azione affianca da una parte quella dei citati Consigli nella esecuzione di tutti i compiti che a questi sono propri, dall'altra quella del personale degli istituti nella cura dei rapporti fra i detenuti e gli internati ed il mondo esterno e nella preparazione al rientro dei soggetti nella società libera. In questa opera di collaborazione, il servizio sociale potrà dare un prezioso contributo orientando, con la preparazione specifica del suo personale, l'azione dei Consigli e del personale degli istituti.

Negli altri settori al servizio sociale è anzitutto devoluto il compito di operare gli accertamenti noti sotto il nome di inchieste sociali, per coadiuvare il magistrato di sorveglianza nella acquisizione di utili dati ambientali ai fini dell'applicazione, modificazione e revoca delle misure di sicurezza personali o della concessione della liberazione condizionale. Non occorre illustrare la importanza che può avere una approfondita conoscenza delle situazioni relative alla famiglia ed agli altri gruppi in cui l'individuo ha le sue più intense relazioni, per la formulazione di un preciso giudizio di pericolosità nel primo caso e, nel secondo, per la previsione delle probabilità di successo che una anticipata dimissione può avere.

Le relative indagini che finora sono state condotte sulla base di generiche informazioni per mancanza di strumenti idonei, potranno essere svolte in modo più appropriato mercé le tecniche del servizio sociale, già utilizzate a fini diagnostici.

È poi data al servizio sociale la possibilità di intervenire nella esecuzione della misura di sicurezza della libertà vigilata. Infatti, il magistrato di sorveglianza ha, in base al disegno di legge, la facoltà di affidare le persone sottoposte alla suindicata misura, oltre che all'Autorità di pubblica sicurezza per la vigilanza di polizia, alle cure del detto servizio perché sia agevolato il loro reinserimento nella vita sociale. Ciò conferisce un nuovo aspetto al detto tipo di misura, la quale non si risolve in un mero controllo negativo della condotta –, cioè rivolto solamente ad evitare nuove manifestazioni criminose –, ma viene integrata da un'azione di sostegno morale e materiale efficacissima a ridurre o combattere tempestivamente gli stimoli ai comportamenti antisociali.

35. – La massa degli interventi assistenziali, come accennato, è lasciata alla competenza dei già menzionati enti appositamente creati col vigente Codice penale (articolo 149). Ad essi è stato dato il nome di « Consigli di aiuto sociale » in sostituzione di quella di «Consigli di patronato». Il mutamento di denominazione rappresenta un adeguamento allo spirito, modernamente inteso, dell'assistenza ai dimessi dagli istituti ed alle famiglie dei detenuti e degli internati, con l'abbandono del termine di « patronato » che esprime un concetto tradizionale di protezione esercitata a titolo puramente caritativo. Per rendere più efficienti tali istituzioni, si è ritenuto anzitutto di integrarne la composizione con altri esponenti delle forze assistenziali del luogo e, inoltre, di costituire nel loro seno dei comitati incaricati *ope legis* di studiare ed attuare tutte le provvidenze idonee a favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena. Tali provvidenze non devono intendersi limitate alla mera ricerca di occupazioni, ma devono tendere in ogni modo ad interessare i datori di lavoro e la pubblica opinione in genere alla sorte dei detti individui, specialmente se hanno ben risposto all'opera rieducativa, diffondendo la convinzione che il venire incontro a costoro non è soltanto un atto di solidarietà umana ma un efficace contributo alla profilassi criminale.

Inoltre, poiché non è possibile contare sopra sufficienti risorse assistenziali in tutti i capoluoghi di circondario, in cui di diritto i Consigli hanno sede, è stata prevista la possibilità di fondere, quando occorre, due o più Consigli di aiuto sociale allo scopo di riunire le loro forze e poter così assolvere ai propri compiti.

Una nuova figura di operatori penitenziari prevista dal progetto è quella degli « assistenti volontari », che hanno il principale campo di azione nell'interno degli istituti ma possono estendere la loro opera anche all'assistenza dei dimessi e delle famiglie.

Il disegno di legge precisa legislativamente la loro funzione e ne definisce altresì la sfera di competenza ed i rapporti di collaborazione con l'altro personale: precisamente, con i direttori degli istituti per quanto riguarda l'attività interna, o con i centri di servizio sociale per quanto riguarda quella esterna. L'intervento dei volontari nell'assistenza penitenziaria, molto diffusa in alcuni paesi stranieri, merita di essere incoraggiata anche nel nostro non solo per il valore morale delle iniziative che la ispirano, ma anche per l'apporto che essa può dare nel far fronte alle innumerevoli esigenze assistenziali dei sottoposti alle misure penali e dei loro familiari.

§ 16. — INTERVENTI DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA NELLA ESECUZIONE PENITENZIARIA.

36. – Il disegno di legge ha messo nel dovuto risalto gl'interventi dell'autorità giudiziaria nella esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive, nell'attuazione della custodia preventiva e nella organizzazione generale della vita degli istituti. Gli organi a cui sono devoluti poteri d'intervento rimangono rispettivamente il magistrato di sorveglianza, il procuratore della Repubblica ed il procuratore generale della Repubblica, ma le relative sfere di attribuzioni che attualmente si desumono da varie disposizioni di legge, vengono opportunamente fissate in linee generali.

Bastano pochi cenni in ordine ai poteri del procuratore generale e del procuratore della Repubblica in quanto essi sono concepiti in funzione di una mera vigilanza che non incide sul trattamento in senso tecnico. Più ampia è la sfera di azione del procuratore generale della Repubblica, il quale è chiamato a vigilare sull'andamento di tutti gli istituti penitenziari del distretto, al fine di assicurare la piena legittimità di tutte le attività di trattamento, tanto generali quanto particolari, in essi svolta. Inoltre, lo stesso magistrato conserva anche le altre particolari attribuzioni che per legge gli sono devolute in materia penitenziaria, fra le quali sono da ricordare quelle previste dal regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, in tema di poteri gerarchici sul personale e del decreto presidenziale 28 giugno 1955, n. 1538, in tema di vigilanza periferica. Il campo di azione del procuratore della Repubblica è limitato alla vigilanza del trattamento degli imputati, così come avviene in virtù delle disposizioni vigenti (articolo 13 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale, approvate con regio decreto 28 maggio 1931, n. 602; articolo 7 e seguenti delle disposizioni regolamentari, approvate con regio decreto 28 maggio 1931, n. 603). Invero il capo del pubblico ministero del circondario è l'organo più qualificato a controllare che ogni caso di detenzione preventiva sia conforme a legge, che il trattamento usato agli imputati corrisponda in tutto a quello previsto per i detenuti non definitivamente condannati, che il regime di vita ad essi applicato non leda gli interessi della giustizia e degli stessi soggetti. Al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni è riservata la vigilanza sul trattamento dei minori in istato di custodia preventiva.

37. – Degna di particolare rilievo è la nuova disciplina stabilita per il funzionamento degli uffici di sorveglianza. L'istituto del giudice di sorveglianza che di recente è stato introdotto, con notevoli aspettative, anche nell'ordinamento francese, è ritenuto, senza opposizioni, una valida garanzia di giustizia nella esecuzione penitenziaria ed un fattore di perfezionamento del trattamento nei suoi aspetti tecnici.

L'esperienza fatta nel nostro ordinamento ha portato a rilevare inconvenienti di funzionamento in dipendenza del fatto che i magistrati, addetti ai predetti uffici, quasi sempre gravati di altri incarichi giudiziari, non possono dedicare sufficienti cure alle funzioni proprie degli uffici stessi e nemmeno formarsi una specifica preparazione nel campo del diritto penitenziario e delle discipline complementari. Tale situazione è addirittura inevitabile nei tribunali minori, in cui il ridotto numero di magistrati non consente di destinarne uno esclusivamente alla funzione di sorveglianza.

Allo scopo di eliminare le cause degli accennati inconvenienti, il disegno di legge ha

previsto sia il rafforzamento degli uffici di sorveglianza con l'assegnazione di congrui organici di magistrati (alcuni anche con qualifica di magistrati di corte d'appello), di funzionari di cancelleria e di personale esecutivo e subalterno, sia l'obbligatorio esonero dei magistrati, ad essi adibiti, da ogni altra funzione giudiziaria, sia la possibilità di raggruppare più uffici di sorveglianza in una sola sede, sia il sussidio tecnico del servizio sociale, di cui è stato fatto cenno nel precedente paragrafo. In considerazione della diversa composizione degli uffici, è stata mutata la originaria denominazione, introdotta dal codice di procedura penale, in quella di « magistrato di sorveglianza ».

Il disegno di legge specifica con maggior precisione i compiti del detto magistrato. In tema di applicazione delle misure di sicurezza e di vigilanza sulla esecuzione delle dette misure e delle pene, esso si riporta alle disposizioni dei codici, che, non sarebbe stato il caso di riesaminare nella elaborazione di un testo in materia strettamente penitenziaria; in tema di reclami proposti dai detenuti e dagl'internati, determina con chiarezza e coerenza i limiti della cognizione devoluta al magistrato di sorveglianza ed i poteri a questo conferiti. In tema di liberazione condizionale e di grazia, conserva al detto magistrato l'intervento consultivo previsto dalla legislazione in vigore. A queste attribuzioni il disegno di legge aggiunge quella di fare segnalazioni e proposte per tutto ciò che attiene alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza e quindi anche in merito all'andamento generale dei servizi dei singoli istituti quando il loro miglioramento possa influire sul trattamento e su ogni altro aspetto della esecuzione, nonché la facoltà di intervenire nell'assistenza post-penitenziaria, in corrispondenza del concetto che fa di essa la prosecuzione del trattamento. In virtù di una così ampia sfera di competenza, il magistrato di sorveglianza è messo in grado di seguire con attenzione e con notevoli poteri d'intervento l'andamento sostanziale della esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza dall'inizio agli sviluppi successivi alla dimissione.

L'attività del detto magistrato è stata alleviata di taluni compiti che non richiedono l'adozione di particolari garanzie e che possono meglio essere esercitati dagli operatori diretti del trattamento. Si allude ai provvedimenti relativi all'ammissione dei detenuti e degli internati al lavoro all'aperto ed all'assegnazione agli stabilimenti speciali. Per quel che concerne il lavoro all'aperto, si tratta di una modalità di trattamento, ormai molto diffusa nella pratica penitenziaria che deve poter essere disposta e revocata senza particolari formalità in relazione alle esigenze che, di volta in volta, si presentano nel trattamento di ciascun soggetto. Per quel che riguarda l'altro ordine di materie, è da tener presente che la soppressione del criterio distintivo fra Istituti ordinari e speciali ha tolto il principale fondamento giuridico allo intervento del magistrato di sorveglianza e la nuova impostazione del sistema precedentemente illustrata nel paragrafo 15, rende opportuna una maggiore libertà di azione da parte del personale responsabile dell'opera rieducativa nel disporre il passaggio dei soggetti da un Istituto all'altro.

Per contro, alla competenza del magistrato di sorveglianza è stato attribuito il potere di disporre sull'ammissione al regime di semilibertà, di cui saranno di seguito indicate le caratteristiche. Data la peculiarità di questo tipo di regime, si è ritenuto opportuno sottoporne l'applicazione al vaglio del magistrato per garantire un'assoluta indipendenza ed una piena completezza di giudizio.

§ 17. — Regime di semilibertà, licenze, permessi e liberazione condizionale.

38. – Una particolare segnalazione merita il su accennato istituto della semilibertà. Esso è già in uso in alcuni ordinamenti stranieri e dalla pratica applicazione non risulta che siano derivati inconvenienti di rilievo. La semilibertà è caratterizzata dal fatto che, pur conservando il soggetto la condizione giuridica di detenuto a tutti gli effetti, gli è consentita, a discrezione del direttore dell'Istituto al quale egli è assegnato, di trascorrere parte della giornata all'esterno senza scorta alcuna e vestito di abiti civili, ma con l'obbligo di rientrare in ora prestabilita.

L'uscita dall'istituto è concepita tuttavia non come una benevola concessione fatta per motivi di svago o per soddisfazione di esigenze personali, ma come un contatto a titolo di prova con la vita esterna, consentito soltanto per la partecipazione ad attività di lavoro o d'istruzione.

Il disegno di legge introduce questo nuovo tipo di regime nel nostro ordinamento con le cautele necessarie ad evitare concessioni imprudenti e facili generalizzazioni. In primo luogo, come si è detto, prescrive uno specifico provvedimento del magistrato di sorveglianza

per l'ammissione a tale regime; in secondo luogo, ne affida l'applicazione soltanto ad alcuni istituti, il cui personale deve essere particolarmente preparato a valutare l'opportunità di permettere, caso per caso, l'uscita dei soggetti; in terzo, prevede un sistema di vigilanza tanto più difficile quanto meno visibile, diretto a controllare l'uso che ciascuno fa del tempo trascorso fuori dell'Istituto. Esso legittima inoltre l'ammissione a questo particolare regime soltanto per i condannati a pene detentive piuttosto lunghe (precisamente, di durata non inferiore ai cinque anni) nell'ultimo anno della esecuzione, oltre che per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola, della casa di lavoro e del riformatorio giudiziario (in ogni tempo).

L'ammissione è subordinata al buon risultato del trattamento rieducativo praticato ed alla probabilità che l'attuazione di tale regime faccia compiere al soggetto ulteriori progressi sulla via del recupero sociale. Qualora simili premesse vengano a cadere, l'ammissione è destinata ad essere senz'altro revocata, ma non è previsto alcun divieto per la rinnovazione di essa.

Per gli ammessi al regime di semilibertà, è prevista, altresì, la concessione di licenze a titolo di premio, la quale è anche devoluta alla competenza del magistrato di sorveglianza.

L'inosservanza dell'obbligo del tempestivo rientro in istituto, sia in occasione della uscita giornaliera, sia in occasione di licenze concesse, è punita con varie sanzioni a seconda della gravità dell'infrazione: si va da una misura disciplinare alla revoca del beneficio e, nei casi più gravi, all'applicazione di sanzioni penali appositamente previste.

39. – Il disegno di legge non modifica il sistema vigente in tema di concessione di licenza nel caso della esecuzione delle misure di sicurezza detentive, se non in un punto: cioè nella esclusione delle licenze premio per gl'internati sottoposti alla misura di tipo psichiatrico (ospedale psichiatrico giudiziario e casa di cura e custodia) in quanto non appare giustificabile, da un punto di vista logico e pratico, il premiare con dimissione temporanea dagli istituti di ricovero, la buona condotta di persone affette da infermità psichiche.

Una importante innovazione consiste nella possibilità di concedere ai detenuti il permesso di visitare i prossimi congiunti ove costoro versino in imminente pericolo di vita. Essa è ispirata ad una esigenza di umanità, segnalata da più parti ed autorevolmente affermata in una delle raccomandazioni della commissione parlamentare (n. 7 della relazione). Durante la permanenza fuori dell'istituto, i detenuti non dovranno però essere lasciati liberi di muoversi a loro piacimento, come avviene nell'applicazione della semilibertà o in caso di licenza; essi saranno sottoposti ad efficaci forme di controllo, che sono state previste in termini generici, in quanto è demandata alle future disposizioni del regolamento la loro specifica disciplina. La nuova norma non contempla gli internati, per i quali rimane fermo che possono fruire, in circostanze del genere, della licenza per gravi motivi familiari.

40. – Nella elaborazione del disegno di legge, non si è ritenuto di poter rivedere dalle fondamenta l'istituto della liberazione condizionale, in quanto la riforma di esso non può trovar sede che nella revisione del vigente codice penale e di procedura penale. Pertanto il disegno di legge, sull'esempio del regolamento in vigore, si limita a dettare norme sul procedimento da seguirsi per giungere alla concessione del beneficio da parte delle autorità competenti a decidere. Tuttavia, il testo afferma un importante concetto, nuovo in ordine alla determinazione dei presupposti per l'inizio del detto procedimento; e cioè che devesi aver riguardo al grado di riadattamento sociale del condannato.

Con questa espressione è stato dato all'interprete un criterio di orientamento del tutto nuovo rispetto a quello indicato delle prove costanti di buona condotta nella legislazione vigente (articolo 176 del Codice penale). Invero, ai fini della anticipata liberazione del condannato non bisogna tanto badare alla buona condotta da lui tenuta nella vita penitenziaria quanto alla capacità da lui acquisita di adeguarsi alle norme che regolano la vita sociale. È, infatti, evidente che solo in base a quest'ultima circostanza è dato esprimere un fondato giudizio di previsione sul comportamento che il liberato potrà tenere all'esterno e di valutare fino a qual punto la dimissione anticipata possa giovare al definitivo recupero sociale del soggetto. Non nuoce all'armonia del sistema il fatto che questo concetto sia enunciato per la prima volta in una legge di limitata portata come quella penitenziaria, poiché la norma innovatrice ha per destinatari specificamente i direttori degli istituti ed i magistrati di sorveglianza a cui spetta di preparare, con proposte e pareri, la via per la concessione della liberazione condizionale.

PARTE SPECIALE

§ 18. — Disposizioni preliminari

(*Articoli 1-5*).

41. – Le disposizioni preliminari del disegno di legge enunciano le attribuzioni dell'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena, i compiti di studio svolti nell'ambito della sua sfera di azione e la preparazione del personale ad essa addetto.

Il primo articolo riveste particolare importanza, in quanto determina le attribuzioni della detta Amministrazione. Anzitutto vengono precisati la estensione ed i confini degli interventi di competenza della stessa nel campo della prevenzione della delinquenza minorile; interventi riguardanti sia l'attuazione dei provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria per la rieducazione dei minorenni disadattati e per la protezione dei minori da situazioni familiari pericolose, sia il coordinamento delle attività esercitate da enti pubblici e privati nel campo della prevenzione del detto fenomeno.

È stata abbandonata l'espressione di « irregolari per condotta e per carattere », riferita ai minorenni da sottoporre a trattamento rieducativo (articolo 1 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e successive modificazioni) e sono state adottate le altre di « minorenni disadattati », e di « disadattamento », per i motivi già illustrati nel paragrafo 4° nel quale è spiegato anche il significato attribuito al termine di « disadattamento ».

In secondo luogo, sono menzionate le attribuzioni tradizionalmente affidate all'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena: l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive e l'attuazione della custodia preventiva, sia nei confronti degli adulti sia dei minori.

Inoltre, è conferita alla detta Amministrazione la funzione di sopraintendere e coordinare l'attività delle Amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici e privati nonché delle associazioni di fatto e delle persone che a qualsiasi titolo, si interessano dell'assistenza a favore dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena e di coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza personali non detentive. In base a tale disposizione, l'Amministrazione aggiunge alla sfera di competenza finora esercitata un altro importante campo di attribuzioni ed una ulteriore responsabilità: quella di assicurare il conseguimento dei fini a cui questa specifica forma di assistenza mira, attraverso il collegamento ed il controllo delle attività svolte nel settore dai privati e dagli organi della pubblica Amministrazione. Tale potere non implica certamente un controllo in senso giuridico amministrativo, ma consiste in una vigilanza sulla efficienza tecnica dell'opera intrapresa e si risolve in una facoltà di stimolare, di orientare e di sostenere, ove occorra, le iniziative delle persone e degli organi suddetti.

L'articolo 2 affida all'Amministrazione il compito di attendere alle ricerche scientifiche nel campo della prevenzione del reato e specificamente in quei settori che attengono al trattamento dei delinquenti ed alla rieducazione dei minorenni disadattati. A tal uopo, l'Amministrazione è chiamata a collaborare con tutti gli organismi, pubblici e privati, nazionali ed internazionali, interessati allo studio delle sudddette materie, nonché a curare pubblicazioni scientifiche di documentazione e di studio. Ad essa compete naturalmente anche la funzione di provvedere alla preparazione del personale dipendente: compito che assume oggi particolare importanza per lo sviluppo delle tecniche relative al trattamento ed alla osservazione, che richiedono un notevole arricchimento ed un costante aggiornamento delle conoscenze professionali in coloro che hanno il compito di applicarle. Ma, oltre che all'adempimento di questa funzione sua propria, l'Amministrazione è chiamata ad assumere la responsabilità della preparazione teorico-pratica nella predetta materia di studio anche dei magistrati e dei funzionari appartenenti ad Amministrazioni diverse.

Per assicurare il più efficace svolgimento di tale genere di attività il disegno di legge provvede a costituire, con l'articolo 3, un apposito Istituto di studi penitenziari come organo del Ministero di grazia e giustizia, strutturalmente autonomo rispetto alla Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena e a questa collegato solo funzionalmente. L'autonomia di struttura è consigliata sia dalla composizione del nuovo organo di cui potranno essere chiamati a far parte, con decreto del Ministro, anche docenti e studiosi nonché magistrati e funzionari estranei alla predetta Direzione generale, sia per l'estensione e la peculiarità delle attribuzioni al detto Istituto affidate tra cui la preparazione, nelle materie penitenziarie, dei magistrati e di funzionari di altre Amministrazioni. L'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto dovranno essere re-

golati con decreto del Ministro per la grazia e giustizia di concerto con il Ministro per il tesoro, tenuto conto degli impegni di spesa che la organizzazione di un simile lavoro comporta.

Una importante indicazione è data dall'articolo 4 circa la scelta del personale civile e militare da adibire al servizio degli istituti di prevenzione e di pena e che deve essere fatta con speciale riguardo alla importanza morale e sociale dei compiti rieducativi che è chiamato a svolgere.

Per il detto personale è prescritta, altresì, una buona preparazione tecnica (articolo 5), in corrispondenza di un'altra specifica raccomandazione di una delle regole minime (n. 47) la quale segnala la necessità di curare adeguatamente la formazione ed il perfezionamento professionale degli operatori penitenziari.

Per il personale militare di custodia, com'è noto, già sono in funzione scuole militari e per quello addetto agli istituti minorili già esiste di fatto una scuola di formazione, mentre non sono previste scuole per il personale destinato agli istituti per adulti. La norma dell'articolo 5, prevedendo lo svolgimento di corsi per tutto il personale dell'Amministrazione, supplisce anche a tale manchevolezza in armonia con le disposizioni del testo unico sullo statuto degli impiegati civili dello Stato (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3).

§ 19. — Prevenzione della delinquenza minorile e rieducazione dei minorenni disadattati.

(*Articoli 6-58*).

42. – La parte prima del disegno di legge riguarda la prevenzione della delinquenza minorile e la rieducazione dei minorenni disadattati.

L'articolo 6 enuncia in termini generali gli obiettivi dell'attività di prevenzione che l'Amministrazione svolge, nonché i fini generali che essa persegue nella attuazione dei trattamenti propri delle misure di cui le è affidata l'esecuzione.

43. – Il secondo titolo riguarda gli organi della prevenzione. Fin dalla legge istitutiva del tribunale per i minorenni i centri di rieducazione costituiscono l'organo periferico attraverso il quale l'Amministrazione esercita le proprie attribuzioni nei confronti dei minori.

Si sono già illustrati nel paragrafo 9 i recenti orientamenti in virtù dei quali il centro di rieducazione, originariamente concepito sotto la specie di un unico complesso edilizio, ripartito in quattro sezioni (istituto d'osservazione, casa di rieducazione, carcere per minorenni, riformatorio giudiziario) con sede in ogni capoluogo di distretto di corte di appello o di sezione di corte di appello, già in virtù della legge n. 888 del 1956 aveva assunto una diversa configurazione: quale insieme cioè, degli istituti e servizi dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia destinati, nell'ambito territoriale di ogni distretto di Corte d'appello, alla rieducazione dei minorenni irregolari per condotta e per carattere, al trattamento ed alla prevenzione della delinquenza minorile. Il disegno di legge, nel confermare e precisare ulteriormente tale struttura funzionale, considera elementi costitutivi del centro: la direzione distrettuale, il gabinetto medico psico-pedagogico, l'ufficio di servizio sociale per minorenni, gli istituti per l'osservazione e quelli per il trattamento in internato, le scuole, i laboratori ed i ricreatori speciali, le case di correzione (nuova denominazione delle attuali prigioni-scuola), i riformatori giudiziari e gli istituti per l'assistenza post-rieducativa.

È data all'Amministrazione la facoltà, come già avviene secondo la legge vigente, di avvalersi, mediante apposite convenzioni, di istituti appartenenti ad enti di qualsiasi natura ed a privati.

Nel regolare i compiti della Direzione distrettuale, l'articolo 8 riproduce in gran parte, con lievi integrazioni, l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538, contenente norme sul decentramento dei servizi del Ministero di grazia e giustizia relativi agli istituti di prevenzione e di pena.

L'ultimo comma, consacrando legislativamente una prassi già in atto, prevede che, ove particolari esigenze lo richiedano, più centri di rieducazione limitrofi possono essere posti sotto un'unica direzione distrettuale. Il collegamento di più centri sotto un'unica direzione, mentre realizza una semplificazione amministrativa (già attualmente i 24 centri di rieducazione sono raggruppati sotto 10 direzioni distrettuali), consente in più che l'integrazione operativa fra i vari istituti e servizi venga attuata, ove occorra, anche su un territorio più vasto – per lo più quello di una intera regione o di più regioni contigue – che non quello di un solo distretto di Corte d'appello. In applicazione di tale

criterio è prevista dai successivi articoli 9 e 10 la possibilità di istituire un solo gabinetto medico psico-pedagogico ed un solo ufficio di servizio sociale, anche se ripartito in più sezioni, per più centri, con vantaggi di semplificazione organizzativa, con risparmio di personale e con maggiore unitarietà anche di indirizzo tecnico.

Gli istituti e servizi dipendenti da un unico centro sono collegati tra di loro non soltanto in virtù della comune dipendenza da una sola direzione distrettuale, ma anche per ragioni sostanziali di reciproca integrazione funzionale. Così taluni servizi, ed in particolare il gabinetto medico-psico-pedagogico e l'ufficio di servizio sociale, oltre ad esercitare attribuzioni autonome, svolgono anche opera complementare di quella degli altri istituti e servizi del centro nel campo dell'osservazione e del trattamento (articoli 9 e 10).

Nel paragrafo 5 sono state esposte le ragioni per le quali si è data facoltà all'Autorità giudiziaria di richiedere l'ufficio di servizio sociale di compiere accertamenti di sua pertinenza onde apprestare una conveniente base istruttoria ai provvedimenti in materia di patria potestà, affiliazione, adozione e separazione personale dei coniugi, sempreché tali accertamenti si ravvisino utili ai fini della prevenzione del disadattamento minorile.

I gabinetti medico-psico-pedagogici e gli uffici di servizio sociale hanno la loro sede naturale nel capoluogo del distretto, ma per esigenze pratiche di servizio possono essere ripartiti anche in sezioni funzionanti in uno stesso od in più, comuni (articolo 11).

La destinazione e gli scopi degli istituti di osservazione (articolo 12) continuano ad essere, in generale, quelli già previsti dall'articolo 8 del regio decreto-legge 20 luglio 1934 e successive modifiche. È stata eliminata la menzione dei minori abbandonati, che nella legislazione vigente era rimasta (articolo 1 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404) anche dopo che gli istituti di osservazione avevano cessato di essere gestiti dall'Opera protezione della maternità e dell'infanzia, senza che alcuna norma attribuisse ad una qualche autorità il potere di collocarvi i minori in parola. Tuttavia, ciò non vuol dire che l'Autorità giudiziaria e gli organi dipendenti dall'Amministrazione debbano disinteressarsi di tali minori: la prima, soprattutto come destinataria delle segnalazioni di cui all'articolo 22, deve in ogni caso di abbandono – come pure di inadeguata assistenza familiare – adottare gli opportuni provvedimenti circa la patria potestà, la tutela e la affiliazione, mentre i secondi, ed in particolare gli uffici di servizio sociale, possono essere chiamati ad attuare gli accertamenti di loro competenza (articolo 10). Quando non sia il caso di tali interventi, deve subentrare la pubblica assistenza, anche ai fini di un primo e pronto ricovero di emergenza; non quindi, gli istituti di osservazione, che hanno funzione del tutto diversa.

Gli istituti destinati all'esecuzione dei trattamenti rieducativi in internato in favore dei minori socialmente disadattati sono le case di rieducazione ordinarie, le case di rieducazione speciali (che prendono il posto, con maggiore ampiezza di specializzazione, degli attuali istituti medico-psico-pedagogici) ed i focolari di semilibertà, con le specifiche destinazioni previste rispettivamente dagli articoli 14, 15 e 16, per ciascun tipo di istituto.

Le scuole, i laboratori ed i ricreatori speciali, sono destinati, secondo l'articolo 17, ai minorenni sottoposti ad osservazione ambulatoriale od a trattamento a mezzo del servizio sociale. Dovranno rimanere riservati a quei soggetti che abbiano bisogno di forme particolari di apprendimento scolastico, di lavoro e di occupazione del tempo libero.

I pensionati giovanili, previsti dall'articolo 18, sono un tipico istituto di assistenza post-rieducativa destinati ad ospitare giovani, ormai riadattati, ma bisognosi, per motivi particolari (normalmente per la mancanza di un nucleo familiare idoneo) di speciale aiuto materiale e morale nel delicato momento del loro definitivo reinserimento nella società.

Gli articoli 20 e 21, con lievi modifiche rispetto alle disposizioni degli articoli 2 a 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538, regolano la composizione e le attribuzioni della commissione consultiva costituita presso ogni centro di rieducazione. L'attività della commissione consultiva ha particolare importanza per la valutazione delle esigenze di organizzazione territoriale dei centri di rieducazione, come è stato spiegato sopra.

44. – Sotto il titolo III della parte prima è regolata in modo unitario l'attività di prevenzione di pertinenza degli organi dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia. Il primo capo riguarda l'attività di accertamento. L'articolo 22 disciplina la fase preliminare della prevenzione, quella destinata a mettere in moto gli organi giudiziari ed amministrativi preposti a tale funzione (vedasi paragrafo 5).

L'osservazione, già prevista per i minori « irregolari », oltre che per quelli imputati di reato, dalle menzionate leggi del 1934 e del 1956, è dall'articolo 23 resa obbligatoria ogni qual volta si tratti di applicare una misura rieducativa: quando ci si trovi, cioè, di fronte minori disadattati.

L'articolo 24 sancisce il principio già illustrato (vedasi paragrafo 6), della preferenza dell'osservazione ambulatoriale rispetto a quella in istituto.

Le disposizioni degli articoli 25 e 26 precisano l'oggetto, gli scopi, le modalità, gli operatori dell'osservazione, e prevedono come fondamentale documento dell'osservazione il « rapporto di sintesi ». Altro importante documento della osservazione e del trattamento è la cartella personale (articolo 27), nella quale vengono raccolti tutti gli elementi diagnostici.

45. – Il titolo quarto riguarda il trattamento, sia quello proprio della misura di carattere rieducativo, sia quello relativo alle misure dirette a prevenire il disadattamento.

Le finalità e le modalità del trattamento in generale sono determinate negli articoli 28, 29 e 30; in quelli successivi sono meglio specificate le caratteristiche del trattamento a mezzo del servizio sociale e di quello in istituto rieducativo, in conformità delle più aggiornate acquisizioni scientifiche e delle più recenti esperienze.

Di particolare rilievo è la disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 29, che pone gli operatori del trattamento di fronte all'imprescindibile necessità di non iniziare il trattamento stesso, se non con un ben definito programma di lavoro, formulato sulla base dei risultati dell'osservazione.

Sebbene sia stabilito, nel secondo comma dell'articolo predetto, che la responsabilità del trattamento si concentra nel capo dell'istituto o del servizio cui è rimessa l'esecuzione della misura, si fa assegnamento, come emerge dal primo e dal terzo comma, su quello che viene oggi generalmente chiamato « lavoro di *équipe* », mirante a conseguire un risultato unitario attraverso la stretta collaborazione di più persone, ciascuna delle quali rivesta, sia nei confronti del soggetto del trattamento, sia degli altri collaboratori, un suo ruolo particolare e specifico.

Gli interventi cui il terzo comma dell'articolo 29 si riferisce possono essere attuati in modo simultaneo – come avviene nel caso di collaborazione del gabinetto medico-psico-pedagogico – ad un trattamento affidato al servizio sociale, o in tempi successivi, come avviene quando un minore esce da un istituto rieducativo per entrare nella sfera operativa del servizio sociale: in entrambi i casi il responsabile del trattamento non può considerare esaurito il suo compito se non ha messo gli altri organi nella condizione di svolgere il proprio.

Il secondo capo detta norme particolari per il trattamento a mezzo del servizio sociale. Sono state già diffusamente illustrate le caratteristiche di questa forma di trattamento nel paragrafo 7 della relazione.

L'articolo 31 afferma il principio già illustrato (paragrafo 5) secondo il quale non può essere trascurata la volontà di chi esercita la patria potestà o la tutela ed occorre l'intervento dell'organo giudiziario nel caso in cui il genitore o tutore non intenda acconsentire a quelle modalità che sono ritenute necessarie per rendere possibile e più efficace il trattamento.

Nell'articolo 32 si prevede la collaborazione di privati all'attività degli uffici di servizio sociale.

Il terzo capo disciplina il trattamento in istituto. L'articolo 33 ne traccia le linee generali (vedasi paragrafo 7).

L'articolo 34 attribuisce fondamentale importanza alla educazione religiosa, affidata al cappellano per i minori appartenenti alla religione cattolica, e svolta secondo le richieste delle famiglie per quelli appartenenti a religione diversa. Gli articoli 35 e 36 riguardano rispettivamente la istruzione scolastica e la preparazione professionale. L'una e l'altra possono avvenire sia in internato, mediante corsi organizzati negli istituti, sia con la frequenza di corsi svolti in scuole, officine e stabilimenti esterni.

È previsto che i corsi di qualificazione professionale siano curati non solo direttamente dal Ministero ma anche da enti ed organi qualificati non da esso dipendenti: consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e professionale, istituti professionali di Stato, Ministero del lavoro od organismi da questo dipendenti, come l'I. N. A. P. L. I., l'E. N. A. L. C., ecc.

L'articolo 37 prevede l'educazione civica, secondo le disposizioni già in vigore. Per quanto riguarda le attività ricreative l'articolo 38 ne stabilisce i fini e le modalità secondo i concetti e le pratiche già largamente in uso negli istituti di rieducazione. L'articolo 39, oltre a prescrivere corsi ed attività di educazione fisica, stabilisce il principio che l'assistenza sanitaria non deve limitarsi alla cura occasionale di malattie, ma deve essere

effettuata in modo da assicurare l'armonico sviluppo somatico dei minori in relazione all'età di ogni soggetto. I rapporti con le famiglie e con l'ambiente esterno sono regolati dagli articoli 40 e 41.

L'articolo 42 determina il fondamento ed i principî cui devono ispirarsi negli istituti l'ordine e la disciplina. Secondo l'articolo 43, i premi e le sanzioni debbono essere commisurati, più che ad un apprezzamento esteriore del comportamento, ad una valutazione più ampia ed approfondita della personalità di ciascun minore e dei suoi bisogni rieducativi.

L'articolo 44 stabilisce i criteri di differenziazione del vitto in relazione al sesso, all'età, allo stato di salute ed all'attività svolta, oltreché alla stagione ed al clima. Il successivo articolo 45 enuncia criteri generali circa la capienza, la struttura edilizia, le attrezzature e la organizzazione interna degli istituti che debbono corrispondere alle esigenze di un trattamento individualizzato ed ai bisogni della minore età. Tali criteri, pur essendo ormai di tutta evidenza, devono considerarsi, tuttavia, profondamente innovatori rispetto alla tradizione propria di tutti gli istituti rieducativi ed assistenziali del passato, solitamente concepiti come istituti di grande capienza, di aspetto uniforme e con regime forzatamente collettivo. È consentito (articolo 46) che l'uso o meno dell'uniforme negli istituti sia regolato dal Ministero in relazione al tipo dell'istituto, ai soggetti che vi sono ospitati ed alle altre circostanze.

In ordine ai trasferimenti, è prescritto (articolo 47) che essi siano attuati essenzialmente in relazione alle esigenze del trattamento, e quindi nel prevalente interesse della rieducazione del minore. L'articolo 48, nel regolare le licenze di esperimento, stabilisce che esse vengono concesse dal tribunale su proposta del capo dell'istituto, che durante la licenza il minore è assistito dal servizio sociale (il quale proprio in questo caso potrà con particolare utilità avvalersi del contributo dei « volontari » di cui all'articolo 32), e che durante la licenza di esperimento l'esecuzione della misura del trattamento in istituto rimane sospesa, per essere proseguita solo nel caso la licenza venga revocata.

46. – Il titolo quinto pone in risalto un nuovo aspetto (v. paragrafo 8) dell'azione esercitata dall'Amministrazione per assicurare il pieno reinserimento nella società dei giovani ad essa affidati. L'articolo 49 prevede infatti il caso (già in precedenza accennato) che dei soggetti, nei confronti dei quali sia cessata l'esecuzione delle misure rieducative ad essi applicate, abbiano tuttora bisogno di aiuti materiali e morali, non perché la rieducazione sia incompleta, ma perché vengono a trovarsi in situazioni implicanti il pericolo di ricadere in azioni antisociali. L'assistenza occorrente è fornita a costoro dalle direzioni dei centri di rieducazione, che all'uopo si avvalgono dell'opera del servizio sociale. È prevista anche la possibilità di accogliere i giovani che abbiano bisogno di un ambiente simile a quello familiare negli appositi pensionati giovanili, sempreché gl'interessati siano disposti ad accettare liberamente tale forma di assistenza. Conviene sottolineare che l'ospitalità nei pensionati non è concepita come un aiuto di prevalente natura economica, né come un indiretto incitamento ad atteggiamenti di inerte attesa; che anzi i giovani in essi accolti sono chiamati, per ragioni morali, a contribuire al loro mantenimento con le loro eventuali risorse. L'aiuto post-rieducativo è limitato al tempo strettamente necessario e cessa comunque con il raggiungimento del ventiduesimo anno di età.

47. – Il titolo sesto regola gli interventi della autorità giudiziaria e quindi concerne il potere di vigilanza sui centri, esercitato dal procuratore generale della Repubblica e dal procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, e le misure applicabili ai minorenni socialmente disadattati, ai minorenni sottoposti a procedimenti penali e ai minorenni i cui genitori serbino condotta ad essi pregiudizievole.

Con l'articolo 50 la vigilanza sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti in materia di organizzazione e di funzionamento dei centri di rieducazione, degli istituti e servizi da essi dipendenti e con essi convenzionati viene demandata al procuratore generale della Repubblica ed al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, i quali provvedono a segnalare al Ministero le deficienze eventualmente riscontrate ed a formulare proposte per la loro eliminazione.

L'articolo 51 enuncia le misure che possono essere adottate dall'autorità giudiziaria nei confronti dei minori disadattati, mentre l'articolo 52 ne determina la procedura (vedi paragrafo 5).

Fra le misure di cui al n. 2 – trattamento in istituto – è compresa anche quella del ricovero in focolare di semi-libertà.

Di considerevole rilevanza è il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 51 col quale si riconosce la possibilità che alla rieduca-

zione di un minore socialmente disadattato provvedano direttamente i privati; tuttavia, a tutela degli interessi da tener presenti, quelli personali del minore e quelli della prevenzione e della difesa sociale, il tribunale può disporre periodici controlli, da effettuare a mezzo dell'ufficio di servizio sociale.

La competenza territoriale è del tribunale per i minorenni del luogo nella cui circoscrizione il minore ha la propria residenza.

Gli accertamenti diagnostici sono disposti, anziché da un componente, dal presidente del tribunale (articolo 52).

L'adozione della misura è esplicitamente condizionata dall'articolo 51 ad una prognosi di recuperabilità del soggetto, al fine di evitare che, come talora avviene, delle misure rieducative vengano adottate, e spesso con grave pregiudizio, per il singolo e per la comunità, nei confronti di soggetti che, per le loro condizioni fisiche o psichiche, non possono essere recuperati.

Il secondo comma dell'articolo 52 stabilisce che la esecuzione della misura è richiesta direttamente dal presidente del tribunale, e non tramite l'ufficio del pubblico ministero. Lo stesso presidente può direttamente rendersi conto dello svolgimento del singolo trattamento.

Le disposizioni contenute nell'articolo 53 riproducono sostanzialmente quelle dell'articolo 26 della legge del 1956, n. 888, sulle misure applicabili ai minori sottoposti a procedimento penale. Con esse si attribuisce al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni l'iniziativa di richiedere al tribunale l'applicazione delle misure di cui all'articolo 51 in corso di procedimento penale – si svolga questo presso il tribunale minorile, o presso qualsiasi altra autorità giudiziaria – nei confronti dei minorenni che non siano assoggettati a custodia preventiva o a procedimento concluso nei confronti di minorenni prosciolti per difetto di capacità di intendere e di volere senza l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva, ovvero prosciolti per concessione del perdono giudiziale, o condannati con la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. Dette disposizioni si coordinano con quelle degli articoli 5 e 6 del regio decreto-legge 20 settembre 1934, n. 1579, contenenti le norme di attuazione del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, che prevedono l'obbligo di trasmissione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni rispettivamente di copia dei rapporti, dei referti, delle denunce, delle querele e delle istanze nel caso di reati commessi da minorenni in concorso di maggiorenni nonché delle sentenze pronunciate nei confronti di minorenni. Ovviamente, viene prevista anche la possibilità che le misure di cui all'articolo 51 possano essere applicate d'ufficio dal tribunale per i minorenni.

L'articolo 54, che riproduce il contenuto dell'ultimo comma dell'articolo 26 della legge istitutiva del tribunale per i minorenni, nel testo modificato dalla legge n. 888 del 1956, prevede l'applicabilità delle misure del trattamento in famiglia, a mezzo del servizio sociale, nei confronti del minore in pericolo di disadattamento a causa della condotta pregiudizievole del genitore (ipotesi prevista dall'articolo 333 del Codice civile).

Nulla è stato innovato con l'articolo 55 rispetto alle precedenti disposizioni che regolano la modifica o la cessazione delle misure. Circa le cause che importano la pronuncia di cessazione delle misure è previsto, peraltro, che detta cessazione debba essere disposta quando non soltanto le condizioni fisiche (come stabilito dall'articolo 29 della legge n. 888) ma anche le condizioni psichiche del minorenne impediscano il proseguimento dell'opera di rieducazione. Tale aggiunta si è resa necessaria per la troppo frequente presenza negli istituti rieducativi di minorenni dalla personalità psicopatica o affetti da grave oligofrenia, non suscettibili di alcuna utile azione di recupero e dannosi alla vita della comunità. Essi non possono che rientrare nella competenza psichiatrica, oppure formare oggetto di misure di sicurezza quando, oltre ad essere socialmente pericolosi, abbiamo commesso un fatto previsto come reato.

Non trova posto nel disegno di legge un articolo corrispondente all'articolo 27 della legge istitutiva del tribunale per i minorenni, così come formulato nella legge n. 888 del 1956, che attribuisce ad un componente del tribunale per i minorenni il potere di disporre, in una udienza a parte, le prescrizioni per l'affidamento al servizio sociale dopo che questa misura è stata disposta dal tribunale stesso. La norma suddetta deve pertanto ritenersi abrogata.

Sono di tutta evidenza le ragioni per cui è vietato (articolo 56) alle Autorità di pubblica sicurezza di far menzione nelle loro informative dei trascorsi del minore quando la misura rieducativa adottata nei di lui confronti risulta aver raggiunto il suo scopo.

Le disposizioni dell'articolo 57 concernono le spese di collocamento in istituto,

sia rieducativo sia educativo-assistenziale, disposto dall'autorità giudiziaria.

Il secondo comma di tale articolo, modificando parzialmente le disposizioni contenute nelle norme di attuazione del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, stabilisce che le spese di collocamento in istituto rieducativo vengono recuperate a cura della direzione distrettuale anziché a cura della cancelleria del tribunale per i minorenni. Il relativo ammontare viene versato in apposito capitolo di bilancio dell'entrata, dal quale con decreto interministeriale, è poi versato nel capitolo del bilancio del Ministero di grazia e giustizia concernente le spese per il funzionamento dei centri di rieducazione. Mentre è sembrato giusto ricostituire la disponibilità, da parte dei centri di rieducazione, delle spese da essi anticipate, si è nel contempo ritenuto che l'attribuire l'iniziativa alle direzioni distrettuali, particolarmente interessate a reintegrare i fondi disponibili, possa costituire un forte incentivo ad una più intensa azione di recupero.

48. – Il titolo settimo (articolo 58), riguarda il personale dei centri di rieducazione con integrale rinvio a quanto previsto dalle leggi vigenti.

Notevole, peraltro, il disposto dell'ultimo comma dell'articolo che prevede la possibilità di assicurare agli istituti, agli uffici di servizio sociale ed ai gabinetti medico-psico-pedagogici l'opera di sanitari e specialisti all'uopo convenzionati.

§ 20. — Esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza – Assistenza

(*Articoli 59–145*).

49. – Il primo titolo della parte seconda del disegno di legge stabilisce le regole generali del trattamento applicabile ai detenuti in istato di custodia preventiva o in esecuzione di pena privativa della libertà ed agli internati sottoposti a misure di sicurezza detentive, definitivamente o provvisoriamente applicate. Particolare importanza ha, nella esegesi del testo, l'articolo 59, nel quale sono enunciati i canoni fondamentali del trattamento penitenziario.

Sono indicati in esso i due cardini della esecuzione delle pene e misure di sicurezza detentive: l'umanità del trattamento e la funzione rieducativa di esso.

In omaggio al principio di umanità, è testualmente sancito che non sono ammissibili altre restrizioni se non quelle richieste dalle esigenze del trattamento o dalla necessità di mantenere l'ordine e la sicurezza degli stabilimenti e che in ogni caso non sono consentite misure che siano in contrasto con il rispetto dovuto alla dignità umana.

È esplicitamente previsto, come uno degli aspetti più tipici di questa fondamentale protezione del patrimonio morale di ogni individuo, l'obbligo di chiamare, in tutti i casi, i detenuti e gli internati con il loro nome e cognome, intendendosi così abolita di pieno diritto la prescrizione di indicare e interpellare i detenuti con una cifra (prescrizione che, per vero, nella nostra vita penitenziaria era da molto tempo caduta in desuetudine e che, per di più, fu anche formalmente abolita con disposizioni ministeriali del dopoguerra).

Al fine di ovviare ad ogni perplessità di interpretazione e di evitare arbitrarie pretese da parte degli interessati è affermato tuttavia il concetto che il trattamento, se deve essere improntato al massimo rispetto dell'individuo, deve svolgersi in condizioni tali da assicurare il pieno mantenimento dell'ordine e della disciplina. Infatti l'ordine è condizione indispensabile per il buon andamento della vita di ogni collettività mentre la disciplina, come è già stato illustrato, ha anche una notevole importanza ai fini pedagogici.

È anche garantita la imparzialità del trattamento, con esclusione di ogni disparità in relazione a differenze di nazionalità, di condizioni sociali, di opinioni politiche o di credenze religiose. Tale indicazione è del tutto esemplificativa, in quanto il principio dell'imparzialità richiede, ovviamente, che non debbasi tener conto a danno degli interessati, nemmeno di altre differenze, come quelle di razza, di lingua, di cultura e così via. Si è ritenuto opportuno affermare tale principio in corrispondenza di una specifica prescrizione delle « regole minime » (n. 6).

I tre aspetti basilari del trattamento sono, come si è detto in precedenza (paragrafo 11), la religione, l'istruzione ed il lavoro. La prima (articolo 60) è tutelata quale esigenza naturale dello spirito ed incoraggiata come importantissimo elemento di formazione morale. Pertanto, è assicurata a tutti la piena libertà nella professione della propria fede e nella partecipazione ai riti di culto. Tenuto conto della posizione che alla religione cattolica è riservata nel nostro ordinamento in virtù della Costituzione e dei Patti Lateranensi, nonché del fatto che la massima parte della popolazione italiana professa la fede

cattolica ed è educata in essa, negli istituti è stabilmente organizzato il servizio religioso del culto cattolico, mentre agli appartenenti a religione diversa è consentito di ricevere l'assistenza dei ministri del loro culto. I soli limiti previsti alle manifestazioni di culto sono rappresentati dal rispetto delle esigenze dell'isolamento giudiziario e di quelle imposte da ragioni di sicurezza e di ordine degli istituti.

Per dare il massimo sviluppo all'istruzione (articolo 61) l'Amministrazione penitenziaria è impegnata ad organizzare scuole e corsi culturali e corsi di preparazione professionale ed a mettere a disposizione dei detenuti e degli internati libri, riviste e giornali. È stabilito l'obbligo della istruzione elementare per i detenuti analfabeti: rilevante contributo alla lotta contro l'analfabetismo, del quale è stata già rilevata la forte incidenza quale fattore criminogeno. Sono, altresì, contemplate scuole di istruzione secondaria per i detenuti che abbiano maggiori capacità di apprendimento e per i quali appaia utile il conseguimento di un titolo di studio. Dette scuole vanno organizzate secondo gli ordinamenti scolastici generali affinché i titoli rilasciati abbiano pieno riconoscimento giuridico a tutti gli effetti. È il caso di ricordare, a questo proposito, che già in alcuni istituti penitenziari sono da anni in funzione scuole medie per detenuti, con risultati del tutto soddisfacenti; e tale positiva esperienza ha confermato l'opportunità di una previsione normativa anche in questa materia. Sono, altresì, previste esplicitamente forme di istruzione impartite con mezzi diversi da quelli tradizionali, cioè con il sussidio delle tecniche e dei mezzi moderni, come i corsi per corrispondenza, per radio e per televisione. È, infine, sottolineato che in ogni istituto deve esistere una efficiente biblioteca, fornita di opere di contenuto istruttivo, educativo e ricreativo, ed è prescritto che deve essere incoraggiata e favorita la lettura da parte di tutti nonchè garantita, per quanto possibile, la facoltà di scelta.

È dato il massimo sviluppo (articolo 62) al lavoro, utile impiego di energie fisiche e spirituali nella vita penitenziaria ed efficace mezzo di recupero sociale. Pertanto il lavoro è, nei limiti del possibile, assicurato a tutti; non deve avere carattere afflittivo, deve essere remunerato e tendere a far acquisire, conservare o migliorare la qualificazione professionale in ciascun soggetto.

È prescritto che, nella scelta del tipo di lavoro a cui adibire ciascun detenuto, deve essere tenuto il debito conto delle sue preferenze e particolarmente delle sue attitudini. Bisogna guardare non tanto alle possibilità di impiego, ch'egli potrà avere durante la sua permanenza negli istituti penitenziari, quanto alle occupazioni che lo stesso potrà trovare o riprendere al rientro nella società libera: concetto enunciato anche nelle « regole minime » (n. 71). È testualmente sancita la piena osservanza, anche in favore dei detenuti e degli internati, delle norme relative alle assicurazioni sociali dei lavoratori, al riposo festivo ed alla durata massima del lavoro giornaliero, quest'ultimo tassativamente fissato in otto ore, in corrispondenza delle predette « regole minime » (n. 75).

Anche le attività ricreative e sportive e le iniziative culturali ed artistiche di libera accettazione, come le conferenze, i concerti e gli spettacoli, vengono prese in considerazione (articolo 63) quali attività del trattamento, in quanto rivolte al benessere fisico e spirituale ed al miglioramento intellettuale e morale dei soggetti.

Particolare cura deve essere dedicata (articolo 64) ad assicurare rapporti dei detenuti e degli internati con i familiari, per tutelare e favorire i loro sentimenti familiari e le sane amicizie, nonché a favorire, in quanto possibile, i rapporti con il mondo esterno, e ciò per evitare che lo stato di detenzione distacchi troppo dalla conoscenza e dall'interesse per la vita della collettività.

Per quel che riguarda la stampa, si è inteso favorirne al massimo la diffusione, escludendosi soltanto i giornali e le riviste il cui contenuto possa avere effetti negativi nell'opera di educazione morale e sociale da svolgere.

Nella determinazione delle condizioni generali del trattamento si è ritenuto indispensabile definire anzitutto (articolo 65) i doveri dei detenuti e degli internati, al fine sia di evitare arbitrarie limitazioni sia di sancire, con chiarezza, l'obbligo giuridico dei medesimi di sottostare alle regole della vita penitenziaria ed agli ordini legittimamente dati dai preposti al trattamento. Pertanto, sono stati affermati in termini espliciti il dovere dei detenuti ed internati di osservare, oltre alle disposizioni di legge ed alle norme regolamentari, gli ordini impartiti, volta per volta, di portata generale o individuale; il dovere di prestare obbedienza e rispetto al personale degli istituti penitenziari; il dovere di serbare contegno riguardoso verso le autorità in genere e verso le persone che abbiano occasione di visitare gli istituti; il dovere di usare modi corretti ed urbani anche nei

reciproci rapporti (articolo 65, secondo e terzo comma). Allo scopo di garantire la consapevolezza delle disposizioni vigenti e la loro osservanza senza possibilità di equivoci, è prescritto che i detenuti e gli internati siano informati, fin dal momento del loro ingresso negli istituti, delle norme regolamentari e degli ordini in vigore e tempestivamente di quelli sopravvenuti (primo comma dell'articolo 65). L'ultimo comma dell'articolo afferma il principio che nessun detenuto o internato può essere investito di un potere disciplinare nei confronti dei compagni di detenzione, il che serve ad eliminare il pericolo di dannose supremazie le quali, oltre a poter sboccare in abusi, creerebbero spesso delle situazioni di aggravata soggezione spirituale in coloro che dovrebbero subirle. Ciò non esclude, tuttavia, che possano essere affidati a singoli soggetti incarichi di fiducia, i quali conferiscano ad essi delle responsabilità di una certa portata, come il compito di sovrintendere ad un certo settore in una produzione lavorativa, quello di collaborare con gli istruttori in una attività di addestramento professionale o in un corso scolastico, quello di svolgere una parte di rilievo nell'espletamento di una attività culturale o ricreativa.

A tutela degli interessi dei detenuti e degli internati contro eventuali abusi o inadempienze del personale degli istituti, nell'articolo 66 è stato, peraltro, riconfermato ai detenuti ed internati il diritto di reclamo per far valere le loro ragioni, in armonia con le « regole minime » (n. 36). Più specifiche disposizioni sono dettate nell'articolo 107 circa le modalità di esercizio del diritto di reclamo.

Nel secondo capo sono enunciati, con particolare evidenza, i principî della individualizzazione e della differenziazione del trattamento. In aderenza al primo di detti principî, è testualmente prescritto (articolo 67) che il trattamento deve essere organizzato in maniera da adeguarsi alle esigenze poste dalle specifiche condizioni personali di ogni soggetto, e deve poter essere modificato in relazione al mutare di tali condizioni. Come indispensabile premessa del trattamento individualizzato viene posta in risalto l'osservazione della personalità, in quanto solamente un accurato esame diagnostico può consentire la formulazione di un ben definito programma di trattamento rieducativo. Onde permettere le opportune modifiche di tale programma, l'osservazione non può essere prevista come un'azione, che intervenga soltanto nella fase preliminare al trattamento, ma deve essere continuata *sine die* sì da potersi cogliere quelle modifiche della personalità, che consigliano sostanziali variazioni oppure semplici ritocchi al programma originariamente formulato. Allo scopo di documentare in maniera ufficiale i risultati della osservazione nonché la impostazione e gli sviluppi del trattamento, è stato attribuito (articolo 68) un particolare rilievo alla cartella personale di ciascun soggetto. Essa deve contenere tutte le indicazioni necessarie ad un quadro preciso dell'intero procedimento seguito sia nell'osservazione sia nello svolgimento del programma di rieducazione del soggetto.

È stato tenuto conto, con il dovuto realismo, della esigenza di attuare la individualizzazione del trattamento in un regime di vita collettiva, qual'è necessariamente quello degli istituti penitenziari. Condizione indispensabile perché ciò possa avvenire è il felice raggruppamento degli individui che debbono comporre ciascuna collettività; pertanto, nell'articolo 69 è indicato come criterio orientatore della formazione dei gruppi la scelta di soggetti che siano suscettibili di un trattamento in comune per le loro caratteristiche di personalità. Nell'attuazione di tale criterio, il citato articolo impone di evitare avvicinamenti che possano dar causa ad influenze negative, sicuramente pregiudizievoli per il buon esito dell'azione rieducativa. Esso raccomanda altresì di non creare raggruppamenti troppo numerosi, mantenendo la popolazione degli istituti e la capienza delle sezioni entro limiti opportuni; criterio suggerito, oltre che dalle « regole minime « (n. 63, paragrafo 3), dalla più progredita tecnica penitenziaria, la quale giustamente si preoccupa non solo degli inconvenienti che possono derivare dall'eccessivo affollamento di persone assoggettate ad un regime di vita coattivo, ma anche delle maggiori difficoltà di procedere ad un trattamento individualizzato quando si tratta di agire su grandi masse.

Come si è già detto (paragrafo 12), non è stato ritenuto necessario attenersi, in linea di massima, alla previsione di categorie predeterminate in base a criteri fissi come quelli, ad esempio, fondati sul titolo dei reati, sui precedenti penali, sulla eventuale dichiarazione di abitualità, professionalità e così via, ma si è preferito lasciare ai tecnici della osservazione e del trattamento la più ampia discrezionalità nel fare confluire i singoli individui in quei gruppi nei quali, a loro giudizio, essi possono trovare le condizioni più favorevoli per la loro rieducazione.

Tuttavia, non si è potuto fare a meno di stabilire l'obbligo per l'Amministrazione di tenere separate, nei limiti del possibile, talune categorie di soggetti per ragioni astratte di vario genere, riconosciute anche dalle « regole minime » (articolo 69). Così, nel predetto articolo è stato sancito l'obbligo di tener separati i condannati in espiazione di pena detentiva dagli internati sottoposti a misure di sicurezza, data la diversa natura delle misure rispettivamente da eseguire; gli imputati dai condannati ed internati per la loro diversa posizione giuridica; i detenuti per reati militari e quelli per reati politici dai detenuti per reati comuni, tenuto conto dei differenti aspetti e riflessi sociali che rispettivamente presentano le violazioni della legge penale militare e le infrazioni penali a sfondo politico di fronte agli altri reati; gli ecclesiastici ed i religiosi dagli altri detenuti, anche in adempimento degli impegni assunti dallo Stato italiano nell'articolo 8 del Concordato con la Santa Sede. È stata del pari prescritta la separazione, in ogni caso, dei « giovani adulti », cioè dei giovani dai 18 ai 25 anni circa, dai detenuti più anziani, in considerazione della non completa maturità psichica in cui molto spesso i detti giovani si trovano, la quale da una parte li espone ad un più evidente pericolo di contagio per la possibilità di comunanza di vita con delinquenti incalliti e dall'altra determina una maggiore plasmabilità dei loro processi psichici per effetto di un trattamento rieducativo. Questa prescrizione innova molto più di quanto possa sembrare a prima vista al regolamento vigente, il quale prevede il collocamento in sezioni separate dei detenuti di età inferiore ai 25 anni, solo in quanto non abbiano precedenti di vita penitenziaria. Va aggiunto che anche nel Congresso di difesa sociale tenutosi nel 1958 a Stoccolma, è stato sottolineato come il pieno assestamento della organizzazione biopsichica non si raggiunge, di regola, se non verso il 25° anno di età ed è stata posta in risalto la necessità di provvedere ad un trattamento particolare per i giovani al di sotto del detto limite.

È stato, peraltro, previsto un temperamento al rigore della separazione fra le suddette categorie in quanto è ammessa la possibilità, sia pure in via di eccezione, di far partecipare detenuti ed internati appartenenti a categorie diverse ad attività comuni sempre che la temporanea commisione non risulti dannosa e quando si tratti, ad esempio, di una manifestazione culturale, di uno spettacolo teatrale, di una cerimonia. Simile temperamento è stato ritenuto necessario sia per alleviare l'opera dell'Amministrazione che altrimenti sarebbe costretta ad organizzare, in ogni stabilimento, tante manifestazioni quante sono le categorie in esso ospitate (le quali spesso si riducono a pochissime unità) sia per favorire la massima partecipazione dei soggetti ad attività collettive particolarmente utili a finalità educative o ricreative.

Assoluta invece deve essere la separazione fra uomini e donne e quella fra i minori degli anni 18 e i detenuti di età maggiore, essendo del tutto e in ogni caso inopportuno l'accomunare, anche occasionalmente e con speciali cautele, detenuti ed internati di sesso diverso o di età rispettivamente superiore ed inferiore al limite dei 18 anni.

Per quanto riguarda gli imputati, in omaggio al già accennato precetto dell'articolo 27, secondo comma della Costituzione (vedasi paragrafo 14), è stabilito nell'articolo 70 che ad essi non può essere imposta alcuna restrizione la quale non sia indispensabile per finalità giudiziarie (come l'isolamento diurno imposto per esigenze istruttorie) o per la tutela delle ragioni di sicurezza e di ordine degli istituti. Gli imputati sono incondizionatamente esentati dall'obbligo di indossare il vestiario uniforme fornito dall'Amministrazione, sempreché siano provvisti di indumenti propri che non lascino a desiderare dal punto di vista dell'igiene e da quello del decoro.

È inoltre, sancito espressamente il divieto di procedere ad osservazione scientifica della personalità degli imputati (paragr. 13), al fine di impedire l'acquisizione di elementi che possano intralciare gli accertamenti della Autorità giudiziaria sulla imputabilità degli stessi. Simile cautela è imposta (salvo eventuali riserve « de iure condendo ») anche dallo attuale sistema processuale, che tassativamente proibisce ogni indagine tecnica diretta a rilevare il carattere e la personalità del soggetto e le altre qualità psichiche indipendenti da cause patologiche (articolo 314, primo capoverso, del Codice di procedura penale) divieto che potrebbe risultare praticamente compromesso dall'intervento di osservatori tecnici, sia pure ispirato a meri fini penitenziari.

Una importantissima prescrizione è, infine, quella per cui l'imputato, pur non potendo essere sottoposto ad un trattamento rieducativo, deve fruire di un regime di vita informato al rispetto della personalità e comprendente, quindi, anche accorgimenti idonei ad evitarne il deterioramento. È notorio fra i penitenzia-

risti come possa determinarsi una decadenza delle facoltà intellettive, oltre alla riduzione delle capacità professionali per mancato esercizio, in coloro che trascorrono una lunga detenzione in istato di inerzia fisica e mentale. Questo pericolo è notevole per gli imputati detenuti che non possono formare oggetto di un vero e proprio trattamento, soprattutto nei paesi (come il nostro) in cui l'ordinamento processuale richiede lungo tempo per lo esaurimento delle istruttorie, dei giudizi e delle impugnazioni. Bisogna quindi ammettere largamente gli imputati a tutte quelle attività che servano a tenere sanamente impegnati il fisico e la mente, soprattutto a quelle lavorative ed istruttive, facendoli partecipare, ove possibile, anche a lavorazioni di elevato livello tecnico o a corsi scolastici o professionali di rilievo.

Relativamente agli internati, per la prima volta nella nostra legislazione, è stata messa nel dovuto risalto (articolo 71) la fondamentale distinzione fra il trattamento da applicare a coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza di tipo psichiatrico (ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o in casa di cura e custodia), improntato a criteri di terapia specialistica in relazione alle condizioni patologiche dei soggetti e quello applicabile ai condannati assoggettati alle misure della colonia agricola e della casa di lavoro ispirato ad esigenze generiche di riadattamento sociale. Poiché questo secondo genere di misure presuppone di regola la avvenuta esecuzione di una pena detentiva, è stata sottolineata la funzione integratrice di tali misure ai fini del recupero sociale dei soggetti. Per i condannati in espiazione di pene detentive, non è stata posta invece alcuna specifica prescrizione, in quanto il trattamento, stabilito per costoro, costituisce il trattamento penitenziario tipico, da cui gli altri sopra cennati si differenziano per talune peculiarità.

Un capo a parte (il terzo) riguarda la osservazione ed il trattamento dei minorenni sottoposti o da sottoporre a misure penali. L'articolo 72 pone in luce la più ampia sfera di efficacia della osservazione della personalità dei minorenni, la quale è destinata a fornire elementi diagnostici non soltanto agli operatori del trattamento ma anche al magistrato che deve rendersi esatto conto della capacità d'intendere e di volere, della pericolosità e del disadattamento, in genere, di ciascun soggetto per poter scegliere, con piena consapevolezza, la misura penale più appropriata, determinarne la durata, concedere dei benefici (perdono giudiziale o sospensione condizionale) ed applicare, eventualmente, altre misure rieducative o di protezione. Anche in questo campo, si è ritenuto opportuno affermare il concetto che la osservazione non si esaurisce nella fase iniziale, ma deve essere proseguita durante tutto il corso del trattamento; la qual cosa risponde ad una esigenza particolarmente sentita nella pratica della rieducazione minorile, in quanto sono cardini ormai affermati di essa la mutabilità e la duttilità delle misure. Già sono stati illustrati in precedenza (paragrafi 6 e 7) i criteri a cui il disegno si ispira nel disciplinare in termini generali il trattamento applicabile ai minorenni; in corrispondenza di essi, è stato messo nel dovuto risalto (articolo 73) che anche nel settore della esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza ed in quello della custodia preventiva, il trattamento dei minorenni deve essere fortemente individualizzato, cioè rivolto specificamente ad eliminare o a compensare le carenze individuali che hanno potuto influire sulle manifestazioni criminose di ciascun minore o in genere sul suo disadattamento sociale, del quale le dette manifestazioni eventualmente hanno rappresentato un semplice sintomo. Un particolare criterio è additato alla Autorità giudiziaria ed agli operatori del trattamento penitenziario onde sia assicurato il coordinamento tra le misure penali e quelle rieducative – ed eventualmente di protezione – che possono essere adottate al termine della esecuzione penitenziaria, in maniera che le une e le altre si integrino a vicenda per il conseguimento della meta terminale consistente nel completo e definitivo riadattamento del minore alla vita in società. Altro importante precetto, espresso in termini non meno precisi, è quello che chiama a collaborare all'opera rieducativa la persona che ha una responsabilità d'indole familiare nei riguardi del minore, cioè l'esercente la patria potestà o la tutela, e correlativamente impegna l'Amministrazione a tenere informata la detta persona dell'azione pedagogica svolta.

Per quel che riguarda il regime degli istituti o delle sezioni destinate ai minorenni, è stato prescritto (articolo 74), in termini generali che esso deve essere organizzato in modo da rispondere alle particolari esigenze dell'età evolutiva e che anche l'aspetto esteriore degli stabilimenti o dei reparti adibiti ad ospitare i minori deve differenziarsi da quello degli stabilimenti per gli adulti, specialmente in relazione alla struttura edilizia ed all'arredamento.

50. – Nel titolo secondo (regime degli istituti per adulti) il disegno di legge ha voluto, con una ampia serie di norme, anche di dettaglio, garantire ai detenuti e agli internati condizioni di vita accettabili sotto il profilo umanitario.

A tal uopo, ha previsto (articolo 75) le caratteristiche dei locali di soggiorno e di pernottamento, i quali debbono essere sufficientemente spaziosi, bene illuminati ed aereati, forniti di idonei e moderni servizi igienici, provvisti di riscaldamento laddove le condizioni climatiche lo esigono. Nello stesso articolo è pure stabilito il principio che i locali di pernottamento debbono essere ad un posto o a non meno di tre posti allo scopo di evitare eccessive dimestichezze, preoccupanti sotto il profilo morale. In ogni caso i soggetti assegnati ad un unico locale di pernottamento dovranno essere opportunamente selezionati. É assicurata, in corrispondenza delle «regole minime » dell'O. N. U. (n. 19), la assegnazione a ciascuno di un letto fornito di adeguato corredo. È da sottolineare l'intento di assicurare a tutti la disponibilità di impianti igienici di tipo moderno, che garantiscano la pulizia e la riservatezza dell'uso, con l'espresso ripudio di ogni attrezzatura ormai non più ammissibile come i vasi da camera, tristemente noti in alcune prigioni con il nome di « bujoli ».

Nel successivo articolo 76 è garantita inoltre la possibilità di provvedere alla pulizia personale, con la messa a disposizione di lavandini, bagni e docce e con la fornitura di tutto ciò che occorre per la ordinaria cura della persona. Per quanto riguarda la capigliatura e la barba, è prescritta la organizzazione del servizio di barbiere in ogni istituto ed è, anche formalmente abolito l'obbligo della rasatura dei capelli per i maschi, sebbene sia prevista la possibilità, per ragioni igieniche, di imporre particolari prescrizioni circa il taglio dei capelli e della barba. A proposito della osservanza delle norme igieniche, si è ritenuto opportuno indicare che, nella valutazione del comportamento di ciascun soggetto, va tenuto conto anche dell'impegno che lo stesso pone nella cura della pulizia.

Per la conservazone del buono stato di salute, è accordato (articolo 77) a tutti coloro, che non abbiano modo di trascorrere parte della giornata all'aperto per ragioni di lavoro, di sostare per non meno di due ore al giorno all'aria libera (le «regole minime» n. 21 parlano di non meno di un'ora), e, qualora ciò non sia attuabile per particolari condizioni (come l'eccessivo affollamento di un Istituto, la temporanea indisponibilità delle aree destinate al passeggio e simili), per non meno di un'ora ogni giorno. Il disegno prevede la utilizzazione del tempo da trascorrere all'aria aperta non soltanto per la ricreazione dello spirito ma anche per pratiche salutari, come gli esercizi fisici, e prescrive che la permanenza all'aria aperta sia effettuata in gruppi e non in fila, salvo esigenze particolari di isolamento (per ordine della Autorità giudiziaria, per esecuzione di punizioni disciplinari,per misure profilattiche).

Grande risalto la riforma attribuisce alla organizzazione del servizio sanitario negli istituti (articolo 78). È prescritta anzitutto una accurata visita medica dei detenuti ed internati nuovi giunti, seguita da un costante controllo sanitario, che non deve essere effettuato soltanto su richiesta degli interessati, ma anche per solerte iniziativa del personale addetto. È prevista una conveniente attrezzatura delle infermerie e dei gabinetti clinici anche per diagnosi o terapie specialistiche (fra le quali è esplicitamente menzionata l'assistenza alle donne gestanti e alle puerpere) ed è prescritto con particolari finalità, che si disponga, in ogni caso, dell'opera di uno psichiatra. La presenza di specialisti in psichiatria presso gli istituti penitenziari corrisponde infatti, ad una necessità sentita ormai in tutti i paesi ed è raccomandata anche dalle « regole minime » dell'O. N. U. (n. 22, paragrafo 1). È, fra l'altro, indispensabile poter accertare in ogni momento, con criteri scientifici, quali siano le vere cause di taluni atteggiamenti di eccitazione o di depressione dei detenuti e degli internati, così frequenti nella vita penitenziaria. Ove si presentino indizi di infermità psichica, è prescritta la pronta adozione dei provvedimenti più opportuni, al fine di eliminare ogni situazione di pericolo per il soggetto e per coloro che possono venire in contatto con lui. Una importante indicazione è quella data, dal secondo e dall'ultimo comma dell'articolo 78, all'Amministrazione penitenziaria di avvalersi della collaborazione di altre Amministrazioni, pubbliche e private, istituzionalmente interessate all'assistenza sanitaria nei suoi vari rami. È noto infatti che in molte città italiane detti Enti hanno creato efficienti centri diagnostici e terapeutici, con organizzazione strumentale non sempre riproducibile negli istituti penitenziari: si tratta di ospedali civili, di cliniche universitarie, di dispensari dermocelticì ed antitubercolari e di assistenza alle gestanti, alle puerpere ed ai bambini, di centri traumatologici, ecc., gestiti rispettiva-

mente dalle Università, dalle Province, dai Comuni, dall'O. N. M. I., dall'I. N. A. I. L. e da altri enti del genere. Pertanto, quando siano necessari esami diagnostici o procedimenti terapeutici che non possono essere praticati nelle infermerie degli istituti, è previsto, senza limiti, il ricorso ai luoghi esterni di cura.

Alle madri è consentito tenere seco i loro bambini fino al compimento del secondo anno di età ed allo scopo di offrire a questi piccoli un soggiorno adeguato è espressamente prevista la creazione di asili nido già del resto costituiti e pienamente funzionanti in parecchi importanti istituti penitenziari della Repubblica.

Particolare rilievo meritano le disposizioni degli articoli per cui il sanitario dell'istituto, è tenuto a visitare, ogni giorno, gli ammalati e a visitare, senza indugio, tutti coloro che ne facciano richiesta e, infine, quella che consente ai detenuti e agli internati di farsi visitare, a proprie spese, da un sanitario di fiducia.

Gli articoli 79 e 80 garantiscono ai detenuti ed internati, in corrispondenza delle « regole minime » (n. 17, 18 e 20), un vitto sano e fornito di valori nutritivi sufficienti a mantenere le forze e la salute, nonché un corredo di indumenti decenti. ed idonei. In particolare per l'alimentazione, è stato tenuto conto della necessità di adeguarla alle varie esigenze dipendenti dalla età, dal sesso, dallo stato di salute, dalle condizioni climatiche nonché dalle occupazioni e dal maggiore o minore impegno di energie fisiche che queste comportano. È stato opportunamente aggiunto che i pasti debbono essere somministrati in locale igienicamente idoneo e, nell'aspetto esteriore, accogliente ed essere, altresì, distribuiti con razionale criterio, in orari bene scelti. In armonia con le «regole minime» (n. 20) è specificato che a disposizione di tutti deve essere sempre acqua potabile.

In ordine al vestiario, è specificamente stabilito che l'abito uniforme dev'essere confezionato con panno a tinta unita e secondo una foggia decorosa; prescrizione di cui è bene segnalare l'importanza, in quanto vieta l'impiego del tradizionale tessuto a larghe righe, ereditato dagli antichi sistemi, ormai divenuto simbolo di degradazione umana. L'indumento va anche adeguato alle esigenze del lavoro.

Il secondo capo del titolo tratta della disciplina, che come già è stato detto, rappresenta un elemento importantissimo del trattamento. È riaffermato, (articolo 81), a questo proposito, il concetto che non è lecito ricorrere a restrizioni, che non siano rese necessarie da esigenze obiettive e che devesi, in ogni modo, tener conto, nell'applicarle, delle condizioni fisiche e psichiche dei soggetti.

Fra i mezzi diretti ad assicurare la disciplina, si è ritenuto di dover riaffermare la preminenza delle ricompense e delle punizioni, la cui efficacia pedagogica non è stata mai smentita. Senonché, in materia di ricompense (articolo 82), è stato enunciato un concetto nuovo per la nostra legislazione: quello che esse sono destinate a premiare non la buona condotta esteriore, che può essere frutto di un adattamento passivo alla vita penitenziaria o di un atteggiamento ipocrita, ispirato a meri motivi utilitaristici, bensì l'adesione spirituale al trattamento intrapreso, la quale postula la comprensione delle finalità rieducative di esso ed un sincero impegno nel favorirlo.

Anche in materia di punizioni, è nell'articolo 83 ribadito il concetto che esse debbono essere eseguite nel pieno rispetto della dignità della persona, anche in corrispondenza delle raccomandazioni delle « regole minime » (n. 31). È testualmente prescritto che le infrazioni disciplinari e le sanzioni applicabili, così come la competenza delle autorità incaricate del relativo giudizio, debbono essere previste tassativamente dalla legge; è prescritto inoltre che nessuna punizione può essere inflitta senza la preventiva contestazione dell'addebito all'interessato, al quale dev'essere data la facoltà di esporre le sue discolpe. Le suddette prescrizioni – che tendono ad estendere al campo disciplinare penitenziario i principî *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, nulla poena sine judicio* – trovano corrispondenza nelle raccomandazioni delle « regole minime » dell'O. N. U. (n. 30) ed altresì in un voto espresso nell'ultima sessione (tenuta a Strasburgo nel settembre 1959) della Fondazione internazionale penale e penitenziaria. Nelle suddette raccomandazioni è stata ritenuta sufficiente garanzia la previsione tassativa dei casi e delle pene sia per legge sia per regolamento; e il disegno, in corrispondenza di tale suggerimento, ha riservato alla legge la sola determinazione dei tipi di sanzioni e delle autorità competenti ad applicarle, mentre ha preferito lasciare al regolamento la formulazione di tutte le ipotesi di infrazioni punibili, la quale deve per necessità di cose essere dettagliata e minuziosa.

Per l'applicazione delle misure disciplinari è enunciato un importante concetto:

che, nel determinare le punizioni da irrogare n concreto, bisogna tener conto non soltanto della natura e delle circostanze obiettive dei fatti commessi, ma anche e soprattutto delle condizioni subbiettive dell'autore, desunte dai suoi precedenti disciplinari, dal suo abituale comportamento nella vita penitenziaria e dagli altri elementi – fra i quali preziosissimi quelli emergenti dalla osservazione – che possono servire ad illustrarne la personalità. Non occorre soffermarsi sull'importanza di questo duplice criterio, il quale da una parte non trascura la necessità di proporzionare la sanzione alla gravità del fatto anche per ragioni di esemplarità, dall'altra tiene nel massimo conto a esigenza di infliggerla come una misura di trattamento, cioè con la specifica veduta di farne qualcosa di giovevole alla evoluzione del processo rieducativo del soggetto e quindi adeguata, per quanto possibile, ai bisogni fondamentali della sua personalità ed alle situazioni psichiche contingenti.

Disposizioni ben precise sono state impartite dall'articolo 84 in tema di ricorso alla forza e di uso degli strumenti di coercizione. In merito all'impiego della forza fisica, è stato affermato il concetto che ad essa si può ricorrere solo in quanto sia necessario per prevenire o arginare atti di violenza da parte dei detenuti o internati, per impedire tentativi di evasione ovvero per vincere la resistenza ai legittimi ordini impartiti; con a opportuna specificazione che la resistenza meramente passiva giustifica atti di forza non meno di quella attiva, data la necessità di dare ad ogni costo pronta esecuzione a tale disposizioni che attengono al mantenimento dell'ordine e della sicurezza degli istituti o che incidono sul buon andamento del trattamento.

I mezzi di coercizione fisica da usarsi negli istituti, dovranno rispondere a tipi espressamente previsti da leggi e da regolamenti e, comunque, ad essi non potrà mai farsi ricorso per fini disciplinari, ma solo per evitare danni a persone o cose o per garantire l'incolumità del soggetto. Al fine poi di fugare ogni pericolo che possa derivare alle condizioni fisiche e psichiche del soggetto dall'applicazione di mezzi contentivi, è stabilito che essa deve avvenire sempre sotto la vigilanza del sanitario dell'istituto e per il tempo strettamente necessario. Le sopra cennate prescrizioni, contemplate anche dal n. 33 delle « regole minime », sono già applicate nel nostro ordinamento per effetto delle istruzioni impartite con circolari ministeriali, e il disegno si propone di dare ad esse una formale sanzione legislativa. Per prevenire ogni possibilità di abusi, è comunque prescritto che il personale, ogni qual volta abbia dovuto impiegare la forza, è obbligato a riferirne senza indugio al direttore per gli accertamenti e per i controlli sanitari del caso. È riaffermata, inoltre, la regola che al personale è fatto divieto di portare armi nell'interno degli istituti, salva espressa disposizione del direttore, per motivi eccezionali di servizio.

51. – Il titolo terzo dà una giusta impostazione al tema della assistenza, trattando distintamente l'assistenza alle famiglie dei detenuti e degli internati e l'assistenza postpenitenziaria ai dimessi dagli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza.

La prima viene presa in considerazione (articolo 85) soprattutto come un'azione integratrice del trattamento penitenziario: la opera da svolgere nei riguardi dei familiari dev'essere indirizzata ad assicurare il mantenimento dei buoni rapporti fra costoro ed i loro congiunti in istato di detenzione, in modo sia da far leva sui sentimenti di affetto e di responsabilità verso la famiglia per alimentare un ulteriore stimolo ad una vita onesta e socialmente utile, sia da rimuovere gli ostacoli che dalla situazione familiare potrebbero derivare al loro pieno e rapido reinserimento nella società.

Data la varietà dei predetti ostacoli, che possono tradursi in fattori criminogeni, si è volutamente evitato, nel disegno di legge, di specificare le forme di intervento attuabili per eliminarli. Ciononostante in questo campo possono essere utilizzati tutti gli interventi assistenziali praticati nella società moderna, dai soccorsi economici alle cure sanitarie, dall'istruzione professionale all'educazione dei minori e così via.

Il testo ha tenuto a richiamare la necessità di appoggiarsi agli enti pubblici e privati che si occupano dei vari settori dell'assistenza, oltreché alle associazioni di fatto ed alle persone volontarie dedite ad opere del genere. Non può essere certamente affidata l'intera esecuzione di così multiforme ed impegnativa attività all'azione diretta dell'Amministrazione penitenziaria, che non è certamente in grado di disporre di mezzi sufficienti per risolvere efficacemente tutti i problemi che riguardano le famiglie dei detenuti e degli internati e d'altronde non avrebbe nemmeno ragione di invadere la sfera di competenza delle altre pubbliche Amministrazioni, istituzionalmente impegnate nella difesa della collettività da tutti i mali che possano turbare l'ordine ed il progresso.

Per quanto riguarda la collaborazione di volontari, si è ritenuto opportuno sottolineare che bisogna servirsi di persone esperte nell'assistenza sociale, non essendo sufficiente il mero, per quanto lodevole, spirito di carità o di filantropia a garantire buoni risultati. Coloro che sono chiamati ad operare a fianco dell'Autorità nel difficile campo del recupero sociale dei soggetti socialmente disadattati debbono essere ben consapevoli delle finalità da raggiungere e dei metodi più efficaci di azione; se ciò manca, il loro intervento può risultare inutile, e talvolta addirittura dannoso, soprattutto ove si largheggi indiscriminatamente in aiuti materiali incoraggiandosi involontariamente il beneficiato a mantenere un atteggiamento neghittoso di fronte ai propri problemi personali e familiari.

Il concetto dell'assistenza post-penitenziaria come prosecuzione del trattamento in internato è chiaramente enunciato nell'articolo 86. A tal uopo, è specificato che, se tutto il tempo della permanenza del detenuto e dell'internato negli istituti penitenziari dev'essere utilizzato ai fini del reinserimento sociale, l'ultimo periodo dev'essere guardato come un ponte di passaggio alla vita libera: occorre pertanto preoccuparsi delle difficoltà concrete che il dimittendo verrà ad incontrare nel rientro in società e predisporre ogni possibile aiuto per consentirgli di superarle. Poiché tale aiuto può estrinsecarsi in interventi di ogni tipo, non meno che quelli concepibili per i familiari di cui sopra si è fatto cenno, si fa riferimento anche in questo campo alla collaborazione degli enti, associazioni e persone indicate nell'articolo precedente, ma si prevede in modo particolare l'opera di un apposito servizio sociale (della cui organizzazione si farà parola a proposito dell'articolo 126). Per i soggetti psichicamente anormali, tenuto conto della loro potenziale pericolosità, è prescritto, espressamente, l'affidamento agli organi amministrativi preposti ai servizi sanitari.

52. – Il titolo quarto tratta della classificazione degli istituti penitenziari. È stato seguito il criterio di determinare legislativamente soltanto i tipi fondamentali di essi in armonia con le linee generali del sistema, senza prevedere altresì tutte le specie di istituti ipotizzabili, perché non si ha ragione di escludere che l'evoluzione delle tecniche di trattamento possa consigliare, in futuro, di modificare i criteri di raggruppamento dei detenuti e degli internati nei vari istituti ed in conseguenza i tipi di regime applicabili a questi ultimi.

La fondamentale ripartizione degli istituti, affermata dallo schema (articolo 87) comprende quattro gruppi: le case di custodia preventiva, gli istituti destinati all'esecuzione delle pene, quelli destinati alla esecuzione delle misure di sicurezza detentive ed i centri di osservazione. Tale distribuzione risponde a precise esigenze giuridiche e pratiche: invero, si è dovuto tener conto sia della obbligatoria distinzione fra il trattamento riservato agli imputati e quello relativo ai condannati, sia della distinzione fra le specie di trattamento applicabili rispettivamente ai condannati ed ai sottoposti alle misure di sicurezza, sia della differente impostazione da dare al regime dei centri di osservazione, i quali si presentano come stabilimenti destinati ad un breve soggiorno dei soggetti e, come più innanzi si dirà, possono ospitare nello stesso tempo condannati, internati ed anche giudicabili.

Nell'articolo 88 sono indicati i due tipi di case di custodia preventiva: quelle circondariali, aventi sede nei capoluoghi di circondario (sedi di tribunale) e quelle mandamentali aventi sede nei capoluoghi di mandamento (sedi di pretura) che non dispongano di case circondariali: le une e le altre sono destinate ad accogliere gli imputati, i detenuti in transito, gli arrestati ed i fermati ma soltanto nelle prime possono essere trattenuti gli imputati a disposizione di Autorità giudiziarie diverse dal pretore. Importanza non tanto verbale quanto psicologica ed etica può avere anche il mutamento di denominazione, essendosi ritenuto opportuno abolire il termine di « carcere », tradizionalmente corrispondente ad una concezione di mera custodia dei detenuti, caratterizzata da un trattamento essenzialmente statico. Sia per le case circondariali sia per quelle mandamentali è prevista la possibilità di un raggruppamento, destinando al servizio delle esigenze giudiziarie di più tribunali o di più preture un solo istituto sito in uno dei capoluoghi delle relative circoscrizioni. Tale facoltà è già prevista nel regolamento vigente per le carceri mandamentali, ma è da ritenere opportuna l'estensione di essa anche per gli istituti circondariali, soprattutto perché gli sviluppi del trattamento richiedono una adeguata organizzazione di personale tecnico e di strumenti materiali che non è conveniente o non è possibile mettere a disposizione in stabilimenti di scarsa importanza, destinati ad accogliere poche diecine di detenuti.

Il successivo articolo 89 distingue gli istituti per l'esecuzione delle pene in case d

arresto, case di reclusione e case di ergastolo. È prevista la possibilità di istituire presso le case di custodia circondariali o mandamentali, sezioni funzionanti come case di arresto e presso le prime anche sezioni funzionanti come case di reclusione: ciò per avere una maggiore disponibilità di sedi a cui destinare stabilmente i condannati in relazione alle loro esigenze (come quelle di avvicinamento alla famiglia o al centro di affari) senza contravvenire al criterio di tener nettamente distinto il regime penitenziario per i condannati da quello per gli imputati. Questa soluzione sostituisce quella adottata dal regolamento in vigore, consistente nel permettere in via di regola, l'espiazione delle pene di durata non lunga nelle carceri giudiziarie, istituzionalmente destinate alla custodia preventiva. Tuttavia si è ritenuto opportuno temperare il rigore del criterio adottato, prevedendo la possibilità di far soggiornare eccezionalmente i condannati nelle case di custodia preventiva per ragioni particolari (ad esempio: prescrizioni climatiche o necessità di cure particolari attuabili soltanto in centri forniti di determinate attrezzature); comunque è sembrato necessario rinviare al regolamento più specifiche prescrizioni sia in ordine ai criteri che dovranno presiedere all'assegnazione dei condannati alle dette case sia in ordine al trattamento da applicare agli stessi. Sono previste anche presso le case di reclusione, sezioni adibite a case di ergastolo, allo scopo di far partecipare i condannati a quest'ultima pena, quando ciò appaia opportuno, a talune attività di trattamento che trovano più opportuna sede nelle case di reclusione.

L'articolo 90 prevede i vari tipi di istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive attenendosi alla classificazione delle misure stesse fatta dal secondo comma dell'articolo 215 del Codice penale. Ma è da porsi in rilievo che alla tradizionale denominazione di « manicomio giudiziario » adottata dal Codice penale per indicare l'istituto destinato agli infermi di mente, si è sostituita quella più moderna di « ospedale psichiatrico giudiziario » che mette in evidenza il carattere terapeutico della misura.

Tenuto conto delle affinità di trattamento, dipendenti dalla innegabile esistenza di note comuni di pericolosità sociale negli internati delle rispettive categorie, è prevista espressamente la costituzione di sezioni per sottoposti alla misura della casa di lavoro presso istituti per colonie agricole e viceversa, così come quella di sezioni per sottoposti alla misura della casa di cura e di custodia presso gli ospedali psichiatrici giudiziari e viceversa. È anche considerata la possibilità di creare delle sezioni adibite a funzioni di colonia agricola o di casa di lavoro presso le case di reclusione: la qual cosa risulta certamente opportuna, almeno per il trattamento dei delinquenti abituali, professionali e per tendenza e per quelli che, comunque, debbono essere assoggettati, dopo l'esecuzione della pena, ad una misura di sicurezza di tal genere, in quanto serve ad agevolare il passaggio dei soggetti da un regime all'altro, attraverso una certa gradualità di mutamenti.

A parte sono previsti (articolo 91) i centri di osservazione, i quali possono essere organizzati come istituti autonomi o come sezioni di istituti di altro tipo. Già sono state illustrate, in precedenza (paragrafo 13), l'importanza della osservazione della personalità dei detenuti e degli internati e la necessità della relativa documentazione attraverso la cartella personale, che deve accompagnare i soggetti durante tutta la loro vita penitenziaria. L'articolo 91 specifica in termini pratici le funzioni alle quali deve adempiere l'assegnazione ai detti centri dei detenuti e degli internati appartenenti alle varie categorie; i condannati e gli internati sono avviati ad essi su iniziativa dell'Amministrazione penitenziaria per esservi sottoposti ad osservazione ai fini della formulazione del programma di trattamento rivolto al loro recupero sociale, mentre gli imputati vi sono accolti, ovviamente, su richiesta dell'Autorità giudiziaria competente per la istruttoria o per il giudizio e solo per l'esecuzione di perizie psichiatriche o per altri specifici scopi indicati dall'Autorità stessa. Una interessante applicazione della osservazione per i condannati e gli internati sarà quella concernente l'esame o il riesame della pericolosità, per gli elementi di giudizio che il magistrato di sorveglianza potrà utilizzare ai fini dei provvedimenti di sua competenza in ordine alla sottoposizione di tali soggetti a misure di sicurezza o in ordine alla proroga delle misure già in corso di esecuzione.

Oltre che queste funzioni istituzionali, sono previsti per i centri di osservazione anche compiti di consulenza e di ricerca scientifica. È facilmente intuibile, invero, come il personale tecnico, il quale si sia occupato dell'esame della personalità di un soggetto ed abbia fornito indicazioni di massima sul trattamento da adottare, sia il più qualificato a seguire clinicamente il caso ed a consigliare determinati sviluppi o mutamenti delle terapie intra-

prese. Ed è del pari comprensibile come l'attuazione di esami del genere sopra una larga casistica consenta uno studio sistematico molto proficuo per l'arricchimento delle discipline criminologiche e fornisca larghe indicazioni pratiche all'amministrazione attiva.

L'articolo 92 contempla gli istituti di custodia preventiva e quelli per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza, ai quali debbono o possono essere assegnati i minorenni autori di reati. Si è ritenuto opportuno precisare che gli istituti penali specifici per i minori – che nell'attuale legislazione sono denominati « prigioni-scuola » e che il disegno di legge preferisce designare con il nome di « case di correzione » – sono destinati ad ospitare non solo i minori degli anni 18 condannati, ma anche gli ultradiciottenni che non abbiano compiuto gli anni 21, quando debbano scontare una pena detentiva, di durata inferiore ai tre anni, in dipendenza di reati commessi prima del compimento del 18° anno di età: in tal modo sono state coordinate con chiarezza le disposizioni delle varie norme legislative che oggi regolano la materia. Per i riformatori giudiziari, è stata confermata la loro specifica destinazione al ricovero dei minorenni sottoposti alla misura di sicurezza omonima, fino al raggiungimento degli anni 21. È stata, infine, prevista la possibilità di assegnare alle case di correzione o, con opportune cautele e separazioni, alle case di custodia preventiva gli imputati minori degli anni 18 – i quali di regola debbono essere ospitati negli istituti di osservazione – quando per il loro comportamento o per l'anamnesi personale appaiono inadatti allo speciale regime vigente negli istituti minorili, perché pericolosi per l'ordine della convivenza o comunque bisognevoli di un trattamento diverso da quello che in tali istituti può essere applicato. Per i riformatori giudiziari, è stato precisato che essi accolgono i minori degli anni 21 sottoposti alla relativa misura di sicurezza tipica per i minorenni, e possono funzionare sia come istituti autonomi, sia come sezioni particolari presso le case di correzione.

L'Amministrazione penitenziaria (articolo 93) ha il compito di organizzare i singoli istituti in maniera differenziata, dando a ciascuno di essi una struttura corrispondente alle funzioni a cui esso deve adempiere, mediante una appropriata attrezzatura di mezzi materiali e di personale ed un particolare orientamento del regime da praticare.

Il disegno, pur non aderendo al concetto di determinare aprioristicamente i tipi degli istituti, ha tuttavia previsto esplicitamente (articolo 94) degli istituti speciali destinati a coloro che, essendo affetti da minorazioni fisiche o psichiche, non possono sottostare al regime degli istituti ordinari; e ciò anche per corrispondere alle specifiche raccomandazioni fatte nelle « regole minime » (n. 22, paragrafo 2°, e n. 82, paragrafo 2°).

La costituzione, la soppressione ed il mutamento di destinazione degli istituti penitenziari sono devolute (articolo 95) alla competenza del Ministro per la grazia e giustizia, non essendo possibile stabilire legislativamente il numero, le sedi ed i tipi degli istituti occorrenti per tutte le esigenze presenti e future, le quali sono inevitabilmente soggette a continue variazioni, in dipendenza dell'andamento della criminalità in tutto il paese e nelle singole regioni e circoscrizioni giudiziarie ed anche di altre circostanze occasionali, come i provvedimenti di clemenza generali e particolari.

L'articolo 96 determina la competenza a provvedere alle assegnazioni ed ai trasferimenti dei detenuti e degli internati, stabilendo che per i condannati e per i sottoposti a misure di sicurezza – applicate sia definitivamente sia provvisoriamente – ogni iniziativa ed ogni potere dispositivo sono devoluti all'Amministrazione penitenziaria, con i soli limiti che saranno indicati dal Regolamento, mentre, per gli imputati, tocca di regola alle autorità giudiziarie competenti designare le case di custodia preventiva in cui essi debbono essere ristretti a loro disposizione. Tuttavia all'Amministrazione è data facoltà di operare dei movimenti anche nei riguardi degli imputati per ragioni organizzative e disciplinari (come quelle di far posto in istituti troppo affollati, di allontanare elementi resisi incompatibili e comunque di prevenire disordini, di trasferire soggetti bisognevoli di cure in istituti forniti di speciali attrezzature sanitarie e così via), sempreché ciò non contrasti con esigenze processuali, la cui valutazione è naturalmente rimessa al prudente arbitrio dell'autorità giudiziaria competente.

53. – Il titolo quinto contempla il trattamento dei detenuti ed internati non nel senso tecnico dell'espressione, ma come il complesso delle ordinarie prestazioni che sono assicurate e delle facoltà che sono accordate ai soggetti quali condizioni indispensabili di un adeguato tenore di vita.

L'esperienza insegna che molti soggetti sono portati a cadere, quando vengono privati per lunghe ore di qualsiasi compagnia, in pericolosi stati d'animo che influiscono

negativamente sul loro recupero morale e sul loro adattamento alla vita collettiva e possono anche degenerare in disturbi psichici di carattere depressivo; pertanto, è preferibile lasciare agli organi responsabili degli istituti la facoltà di far pernottare in isolamento ciascun detenuto od internato, a seconda delle circostanze. Si è reputato, invece, necessario sancire il principio che l'isolamento diurno – causa di sofferenza per la grande maggioranza degli individui normali – può essere applicato d'autorità solo in via eccezionale, e limitare legislativamente i casi in cui si può ricorrere ad esso. L'articolo 97 indica appunto tali casi: *a*) prescrizioni sanitarie, che possono essere dettate in relazione a malattie contagiose ovvero a stati di perturbamento psichico, i quali consigliano la segregazione nell'interesse del soggetto stesso o nell'interesse altrui; *b*) esecuzione di analoga misura disciplinare legalmente inflitta; *c*) necessità attinenti al mantenimento del segreto istruttorio, nei confronti degli imputati; *d*) necessità di salvaguardia della sicurezza pubblica, per i fermati e gli arrestati a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza.

Una speciale disposizione (articolo 98) è dettata per gli imputati, per il cui trattamento bisogna preoccuparsi sia delle esigenze giudiziarie, come la tutela del segreto istruttorio, sia della loro condizione giuridica, sia della necessità sociale ed umana di evitare il deterioramento delle loro condizioni fisiche e psichiche, già illustrate a proposito dall'articolo 70. Pertanto, si è ritenuto opportuno ammettere gli imputati ad attività istruttive e ricreative su loro richiesta, e ad attività lavorative con il loro assenso e purché l'Autorità giudiziaria competente non lo vieti. Inoltre, è stato riaffermato, in termini più espliciti che non nel regolamento vigente, che gli imputati sono ammessi alle pratiche religiose e beneficiano degli insegnamenti scolastici come tutti gli altri detenuti: salve, s'intende, le limitazioni imposte dall'Autorità giudiziaria per necessità istruttorie. Agli imputati è accordata la facoltà di provvedersi del vitto a proprie spese, in corrispondenza delle raccomandazioni delle «regole minime» (n. 87).

Per quanto riguarda la somministrazione del vitto da parte della Amministrazione, si è ritenuto opportuno (articolo 99) sancire il criterio – già da tempo largamente seguito dalla massima parte delle comunità governate da enti pubblici – di prestabilire la composizione delle razioni individuali in tabelle fisse, le quali garantiscono il rispetto delle esigenze dietetiche vietando il ricorso alla improvvisazione della scelta dei cibi e nella determinazione delle quantità. È consentito a tutti i detenuti ed internati di procurarsi generi di conforto a proprie spese, ma questa facoltà non dev'essere intesa come l'espressione di un loro diritto bensì come un'agevolazione. Pertanto, la sua applicazione pratica è sotto il controllo dell'Amministrazione penitenziaria, la quale deve provvedervi in modo da soddisfare in modo effettivo le giuste esigenze dei soggetti, ma non senza attenersi a quei criteri di ordine e di sicurezza che debbono presiedere al regime di custodia ed a quei concetti di sobrietà e di austerità che debbono ispirare la vita penitenziaria. L'Amministrazione, inoltre, può utilmente servirsi di questo genere di concessione anche per finalità di trattamento, estendendo o limitando l'esercizio della facoltà di acquistare generi di conforto a seconda di ciò che appaia più giovevole in relazione ai bisogni educativi di ciascuno.

Nell'articolo 100 è specificamente stabilito che soltanto i condannati a pena non troppo breve (almeno della durata di un anno) ed i sottoposti a misure di sicurezza detentiva (tenuto conto della durata indeterminata di esse) sono soggetti all'obbligo di vestire l'uniforme, ma è prevista la possibilità di consentire ad essi di indossare i loro abiti personali in talune circostanze, la cui determinazione è lasciata al regolamento. La previsione di questa ultima concessione è dettata da vedute tecniche, in quanto la facoltà di poter dismettere l'abito penitenziario in alcune occasioni (come le visite dei familiari, la partecipazione a speciali cerimonie) può giovare a rafforzare il senso di dignità morale e di decoro esteriore del soggetto. Più ampia facoltà è lasciata per l'uso di altri oggetti di corredo personale (come gli asciugamani, le maglie, la biancheria intima) in quanto di regola tale uso non contrasta con ragioni di sicurezza degli istituti.

Nuove e più precise norme sono impartite in tema di assegnazione dei detenuti e degli internati al lavoro (articolo 101). Il lavoro è obbligatorio soltanto per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro; per i sottoposti alle misure di sicurezza che presuppongono uno stato di anormalità psichica (ricovero in casa di cura e di custodia o in ospedale psichiatrico giudiziario) il lavoro è applicabile soltanto in funzione curativa (ergoterapia), mentre per gli imputati è richiesto il consenso degli interessati, oltreché, naturalmente, la mancanza di opposizione

da parte della competente autorità giudiziaria. La diversa situazione dei detenuti imputati, la cui custodia deve prevalentemente adempiere finalità di giustizia, impone questo trattamento particolare, raccomandato, del resto, da uno dei precetti delle « regole minime » (n. 89). L'articolo 101 contiene ulteriori disposizioni sulla organizzazione del lavoro negli istituti ed all'esterno di essi. Una prima importante innovazione è rappresentata dalla possibilità di organizzare attività di lavoro all'aperto non soltanto nel campo agricolo, ma anche in quello industriale: essa è imposta dal sempre crescente sviluppo delle lavorazioni carcerarie, che si vanno organizzando con criteri analoghi a quelli seguiti dall'industria privata e che potranno aver bisogno, in avvenire, anche di strutture non realizzabili entro la cinta degli istituti penitenziari. È previsto, inoltre, l'impiego di manodopera di detenuti ed internati anche presso stabilimenti industriali ed aziende agricole appartenenti a privati imprenditori; si tratta di una ulteriore innovazione, consigliata non solo dai felici esperimenti compiuti sul piano della collaborazione delle imprese private con l'Amministrazione penitenziaria nel dar lavoro ai detenuti, ma anche dal criterio pedagogico, già applicato nel campo della rieducazione minorile, di favorire l'affiancamento dei soggetti da rieducare con i lavoratori liberi, per prepararli ai rapporti individuali ordinari degli ambienti di lavoro.

Naturalmente, occorrerà predisporre, anzitutto attraverso il futuro regolamento, una precisa normazione diretta ad assicurare che l'accesso e la permanenza dei detenuti e degli internati negli stabilimenti e nei terreni privati non si risolva da una parte in un eccessivo loro esonero dai vincoli propri del regime penitenziario e dall'altra in una sottoposizione degli stessi ad abusi privati. Comunque, per prevenire quest'ultimo inconveniente, l'ultima parte del quinto comma dell'articolo 101 prescrive che l'esecuzione del lavoro in aziende private è posta sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui ciascun detenuto o internato è in forza. Per i minori, è stata estesa alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive la facoltà di avviarli al lavoro all'esterno senza scorta ma ovviamente con accompagnamento.

Per i detenuti forniti di spiccate capacità artistiche o culturali è prevista la possibilità di consentire l'esercizio delle loro abituali attività artistiche durante la detenzione: già si è avuto esempio di scultori, pittori, musicisti, scrittori che hanno prodotto in cattività opere d'arte o d'ingegno e non c'è ragione di introdurre *a priori* un divieto al riguardo. Tuttavia, si è ritenuto prudente stabilire che simili opere non siano lasciate al libero commercio o alla indiscriminata pubblicazione, ma sia data all'Amministrazione penitenziaria la facoltà di controllarne l'utilizzazione; la qual cosa non vuol rappresentare una ingerenza di carattere economico, ma una vigilanza di ordine pubblico, intesa ad evitare scandalosi abusi che i moderni mezzi di divulgazione e di riproduzione rendono possibili.

L'articolo 102 riconosce ai detenuti e agli internati che lavorano negli stabilimenti penitenziari, il diritto ad una remunerazione, determinata dalla Commissione interministeriale, prevista dall'articolo 2 della legge 9 maggio 1932, n. 547.

Per quanto riguarda i criteri cui dovrà ispirarsi detta Commissione, l'articolo 102 stabilisce che le tariffe vanno fissate anche in base al costo della vita ed al grado di produttività del lavoro. In proposito è da ricordare che né le « regole minime », né le conclusioni della Commissione parlamentare hanno creduto di stabilire dei compensi minimi ma si sono, deliberatamente, limitate ad affermare il principio dell'equità della remunerazione. È, infatti, di tutta evidenza che, a prescindere da altre considerazioni sulla natura e sul contenuto della remunerazione, il compenso corrisposto ai detenuti e agli internati non può identificarsi con quello della mano d'opera libera, in quanto le caratteristiche di personalità di molti soggetti e le stesse particolari esigenze della vita e della disciplina degli stabilimenti incidono notevolmente, in senso negativo, sulla quantità e qualità della produzione carceraria.

Si è comunque ritenuto opportuno distinguere fra la remunerazione per gli apprendisti – la cui opera è del tutto o quasi priva di valore produttivo – e quella dei prestatori d'opera già addestrati – il cui lavoro acquista indiscutibilmente una rilevanza economica di apprezzabile entità.

L'articolo 102 contiene, a favore dei lavoranti, una sostanziale innovazione che ne migliora notevolmente le sorti.

Invero, col regolamento in vigore, la somma fissata nelle tariffe e denominata mercede, viene, a seconda della posizione giuridica del soggetto, decurtata, in varia misura. dei cosiddetti decimi a favore dell'erario: sicché al lavorante, in definitiva, è attribuita, col nome di remunerazione, solo la parte residua della mercede.

Col nuovo sistema proposto è abolita la trattenuta dei decimi, sparisce la differenza fra mercede e remunerazione e la somma fissata dalle tariffe viene integralmente accreditata al lavorante col nome di remunerazione.

In armonia con la sana tradizione penitenziaria di molti paesi, riconosciuta valida anche dalle « regole minime » (n. 76), è previsto che una parte della remunerazione debba essere messa a disposizione dei detenuti ed internati. Una quota non superiore ad un terzo è trattenuta per il parziale adempimento delle obbligazioni nascenti dal reato e dal processo penale, compresa una aliquota per il parziale rimborso delle spese di mantenimento (articolo 145, nn. 1 2 e 3 del Codice penale). Un'altra quota è destinata alla costituzione di un fondo di liberazione, da consegnarsi all'interessato al momento della dimissione. La trattenuta connessa al disposto del Codice penale ha un indiscutibile fondamento etico ed un grande significato educativo, poiché serve a far percepire al condannato l'immanenza del suo dovere di risarcire i danni arrecati dal reato, mentre la quota riservata al fondo di liberazione ha una notevole importanza sociale e morale, in quanto intesa a porre il soggetto in grado di affrontare con i propri mezzi le prime esigenze della vita in libertà. Circa le modalità con cui il condannato può spendere la parte riservatagli, si è ritenuto conveniente lasciare al regolamento la fissazione di norme specifiche, ispirate a motivi d'ordine generale ma soprattutto a finalità di trattamento. Per gli internati, i quali non sono tenuti agli stessi obblighi patrimoniali e sociali dei condannati, è prevista la detrazione di una parte non superiore ad un quarto, a titolo di parziale rimborso delle spese di mantenimento. Per gli imputati, è prevista la detrazione di una parte non superiore ad un terzo, la quale deve rimanere accantonata per essere restituita agli interessati in caso di proscioglimento, oppure essere destinata, in caso di condanna, alla rifusione dei danni ed al rimborso delle spese processuali e di mantenimento.

L'articolo 103 pone in grande rilievo, come mezzo di trattamento, le gare di rendimento lavorativo e di apprendimento professsionale, nonchè scolastiche, culturali e sportive, con la concessione di premi in danaro ed in natura o di altre ricompense: tali gare infatti, convogliano l'interesse dei soggetti verso obiettivi moralmente e socialmente apprezzabili e creano motivi di sana emulazione, giovevoli al riadattamento alla vita sociale. In materia di colloqui, l'articolo 104 stabilisce che di regola essi si svolgono in appositi locali ed alla presenza del personale di custodia, ma prevede la possibilità di consentire eccezionalmente ai detenuti ed agli internati di aver colloqui in modo che le conversazioni non possano essere ascoltate da persone estranee, comprese quelle addette alla custodia, che però debbono pur sempre esercitare un controllo visivo per evitare pericoli di violenza o effusioni sconvenienti.

È esplicitamente prescritto che un particolare favore dev'essere dato ai colloqui con i familiari per le ragioni già accennate nel commento dell'articolo 64. Agli imputati, è senz'altro conservato il diritto di avere colloqui con i difensori in modo che non possano essere uditi i loro discorsi. Per i colloqui degli imputati, è stata riconosciuta la piena competenza dell'Autorità giudiziaria a concederli, in corrispondenza delle norme vigenti (articolo 11 delle disposizioni regolamentari per l'esecuzione del Codice di procedura penale).

L'articolo 105 tocca l'argomento della corrispondenza epistolare dei condannati ed internati e prevede, in casi eccezionali, l'autorizzazione a conversazione telefonica: il che rappresenta una interessante novità che, tuttavia, imporrà, per i pericoli in essa insiti, l'adozione di particolari cautele. La corrispondenza epistolare è agevolata anche con la messa a disposizione dell'occorrente per scrivere. Si è mantenuto in vigore il sistema dello esame preventivo di ogni missiva (« visto »), indispensabile salvaguardia di esigenze giudiziarie, di sicurezza interna degli istituti e dell'ordine pubblico in generale.

Al fine di assicurare il mantenimento di un costante legame fra i detenuti ed internati e le loro famiglie, necessario non solo per il rispetto di esigenze affettive ma anche per una migliore protezione degli altri svariati interessi di coloro che non godono della propria libertà personale, essi sono posti in grado (articolo 106) di informare i prossimi congiunti dell'avvenuto ingresso in un istituto penitenziario e di ogni successivo trasferimento in altri istituti. È poi fatto obbligo al personale penitenziario di dar prontamente notizia ai detenuti o internati del decesso o della grave infermità di un congiunto di costoro, così come di informare immediatamente i familiari dei medesimi quando questi siano affetti da gravi infermità o vengano a morte. Questi precetti si uniformano sostanzialmete alle raccomandazioni fatte in materia dalle « regole minime » (n. 44).

L'articolo 107 garantisce l'esercizio del diritto di reclamo, giustamente considerato –

anche nelle dette « regole » (n. 36) – come uno dei diritti fondamentali del detenuto o dell'internato. Questi può indirizzare esposti in busta chiusa al Capo dello Stato, al Ministro per la giustizia, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena ed alle Autorità giudiziarie e può avvicinare personalmente non solo il direttore dell'istituto ed il giudice di sorveglianza, ma anche il detto direttore generale e gli ispettori dell'Amministrazione penitenziaria nonché qualsiasi magistrato, in occasione di visite compiute agli istituti da tali autorità per ragioni del loro ufficio. Può, inoltre, rivolgersi direttamente al direttore dell'istituto ogni qual volta intenda proporre un reclamo.

L'articolo 108, dopo avere precisato il concetto che le sanzioni disciplinari non debbono mai consistere in mezzi di sofferenza corporale, specifica le punizioni applicabili, che sono, in massima parte, quelle previste dal regolamento in vigore: quali il richiamo verbale, la riprensione espressa alla presenza di più persone, la privazione del passeggio in comune, l'isolamento in cella. È stata aggiunta, come nuova sanzione tipica, la esclusione da manifestazioni ricreative per un tempo determinato: essa fa leva sul fatto che, spesso, la possibilità di perdere un vantaggio è non meno preoccupante della prospettiva di incorrere in un male futuro. Per quanto riguarda l'isolamento in cella, si è ritenuto di dover sancire inderogabilmente – in corrispondenza di una specifica raccomandazione fatta dalla Commissione parlamentare (n. 6, lettera *a*) ed anzi scendendosi sotto i limiti da essa suggeriti – che la durata della punizione non può superare i quaranta giorni per gli uomini ed i venti per le donne; per i minori degli anni diciotto, si è ritenuto opportuno stabilire in dieci giorni la durata massima. È stata confermata la norma – già in vigore nell'attuale regolamento – che la esecuzione della misura dell'isolamento in cella rimane senz'altro sospesa nei riguardi delle donne gestanti, puerpere ed allattanti ed è stata aggiunta la disposizione che, per qualunque punito, l'esecuzione della detta misura deve essere preceduta da un accertamento medico, il quale dia sicurezza che essa non sia nociva alla salute del soggetto. La misura va poi attuata sotto un costante controllo sanitario, che deve estrinsecarsi almeno mediante una visita quotidiana (vedasi «regole minime» n. 31). È altresì prescritto che i locali destinati allo isolamento punitivo debbono essere sufficientemente illuminati, aerati ed igienici. La competenza ad infliggere la punizione dell'isolamento in cella è, dall'articolo 109, attribuita al consiglio di disciplina, quando la durata debba eccedere i cinque giorni, mentre per le altre la competenza è stata lasciata al direttore. È da notare che, secondo il regolamento vigente, la deliberazione del Consiglio di disciplina è richiesta soltanto quando si tratti di isolamento in cella per un periodo superiore a dieci giorni; ma il disegno ha reputato di doverne ampliare la sfera di competenza, riducendo correlativamente quella del direttore, al fine di offrire maggiori garanzie ai detenuti ed internati, giusta gli orientamenti della Commissione parlamentare.

Nessuna innovazione è stata apportata alla composizione del Consiglio di disciplina (articolo 110) negli istituti per adulti, non avendo dato occasione a critiche l'attuale sistema; nei confronti dei minori è stato esplicitamente stabilito che il Consiglio deve essere integrato da due esperti dei problemi dell'età evolutiva, i quali possono dare un prezioso contributo nella giusta interpretazione degli atti di indisciplina avvenuti e nella scelta delle opportune sanzioni con criteri pedagogici.

L'articolo 111 introduce una importante concessione in favore dei detenuti, imputati o condannati: quella di poter visitare i congiunti più stretti – tassativamente indicati nel coniuge, nei genitori e nei figli – in caso di imminente pericolo di vita di costoro, raggiungendo con particolari cautele, che dovranno essere fissate dal regolamento, il luogo in cui si trova la persona inferma. Si prevede che tali cautele difficilmente potranno prescindere, dall'impiego di una scorta. Il permesso di visita è concesso per i condannati dal magistrato di sorveglianza e per gli imputati dall'organo giudiziario competente.

Norme particolari, ispirate a molteplici ragioni, sono dettate per i decessi dei detenuti ed internati (articolo 112). È previsto che deve esserne data immediata notizia non solo all'Autorità giudiziaria competente per il procedimento o per l'esecuzione, a seconda che sia morto un imputato o un condannato, ma anche al procuratore della Repubblica o pretore del luogo ed al Ministero di grazia e giustizia al fine di mettere in grado l'Autorità giudiziaria e quella amministrativa di procedere a tutte le indagini necessarie sulle circostanze e cause dell'evento letale, nella sfera delle loro rispettive competenze. È prescritto altresì che ai corpi delle persone decedute in istituti penitenziari sia data una sorte non diversa da quella che è riservata a tutte le salme: accertamenti necroscopici soltanto nei casi previsti dal regola-

mento di polizia mortuaria e messa a disposizione delle famiglie per ogni pietoso ufficio. È il caso di ricordare che questo regime è già di fatto in vigore, essendo stato temperato con circolare ministeriale il rigore delle speciali norme dettate dal vigente regolamento per la sepoltura dei cadaveri dei detenuti. Una importante prescrizione è data per la formazione degli atti di stato civile relativi alle nascite, ai matrimoni ed ai decessi avvenuti negli istituti: in tali atti non è lecito far menzione che l'avvenimento ha avuto luogo in uno stabilimento penitenziario. Per i trasferimenti dei detenuti e degli internati adulti di sesso maschile, l'articolo 113 opera un generico richiamo alle norme che regolano le traduzioni a cura dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, mentre impartisce disposioni particolari per la traduzione delle donne e dei minori. Per le donne, infatti, il citato articolo prevede l'assistenza da parte di personale femminile. Per i minori si prescrive l'impiego degli addetti ai centri di rieducazione per minorenni o dei militari del Corpo degli agenti di custodia adibiti alle sezioni minorili che sono in funzione presso gli istituti per adulti, senza escludersi per altro, l'intervento, a titolo ausiliario, dell'Arma dei carabinieri o della pubblica sicurezza. È specificamente posto il precetto, ispirato alle « regole minime » (n. 45), che i trasferimenti debbono essere eseguiti in maniera da evitare, per quanto possibile, che i traducendi siano esposti alla curiosità altrui e ad ogni specie di pubblicità e da ridurre al minimo i disagi di questi. È anche prevista la possibilità di far indossare ai detenuti ed internati gli abiti civili in occasione delle traduzioni, al fine di ridurre al minimo il loro stato di mortificazione spirituale e le spiacevoli impressioni degli estranei; ma è lasciata al regolamento la determinazione dei casi in cui tale concessione può essere fatta, sembrando prudente stabilire dei limiti e delle condizioni al fine di prevenire pericoli, soprattutto in relazione alla possibilità di fughe.

La materia delle dimissioni è regolata dall'articolo 114, non soltanto in modo da assicurare l'incondizionato rispetto della libertà personale appena cessate le ragioni di giustizia penale che hanno portato a restringerla, ma anche in modo da realizzare, per quanto possibile, lo scopo finale del reinserimento del soggetto nella vita libera. Pertanto, è fatto categorico obbligo di dare pronto adempimento agli ordini di scarcerazione formalmente dati dalle autorità competenti, ma, soprattutto, è prescritto al direttore dell'istituto di avvertire, almeno tre mesi prima della data prefissa per la dimissione, il consiglio di aiuto sociale del luogo dove ha sede l'istituto e quello del luogo dove il dimittendo prevedibilmente avrà la sua residenza, per metterli in grado di elaborare, di concerto, un efficace programma di assistenza post-penitenziaria, l'uno facendo avvicinare il liberando dai suoi componenti e collaboratori, per conoscerne i bisogni ed aiutarlo a formulare seri progetti per il suo avvenire, l'altro cercando di creare nell'ambiente in cui egli andrà a vivere condizioni favorevoli al reinserimento, con interventi rivolti ad agevolarne la sistemazione economica, a risolvere conflitti familiari od a superare altre eventuali difficoltà. Per le persone socialmente pericolose e come tali sottoposte a misure di sicurezza, il direttore deve altresì informare tempestivamente il giudice di sorveglianza competente e l'Autorità di pubblica sicurezza incaricata dell'esecuzione.

È previsto, con particolare significazione, il rilascio di uno specifico attestato ai dimessi che abbiano tratto effettivo profitto dal trattamento ricevuto nella vita penitenziaria: attestato che deve con assoluta obiettività illustrare non soltanto la condotta serbata da ciascuno durante la permanenza negli Istituti, ma soprattutto il grado di risocializzazione da lui raggiunto, con una specifica menzione del livello di perfezionamento professionale rivelato nelle lavorazioni a cui egli è stato adibito. Questa attestazione deve servire a dare una seria garanzia a coloro che, pur non rifiutandosi *a priori* di accordare fiducia ai dimessi, hanno bisogno di un incoraggiamento per tentare la prova attraverso notizie attendibili sulla personalità e sulla capacità lavorativa degli stessi. Per i dimittendi non forniti di abiti propri è confermata una prestazione assistenziale a spese dell'Amministrazione mediante la fornitura degli indumenti occorrenti per la prima vestizione.

Già è stata illustrata l'importanza di quella particolare forma di trattamento che è caratterizzata dal regime di semilibertà (paragrafo 17). L'articolo 115 del disegno di legge ne prevede la applicazione in favore dei condannati a pene detentive piuttosto lunghe (almeno cinque anni) e degli internati sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola, della casa di lavoro e del riformatorio giudiziario. Ma per i condannati la

possibilità di fruirne è limitata all'ultimo anno dell'esecuzione (quando, cioè, dal precedente periodo di detenzione siano emersi segni rassicuranti di riadattamento) e subordinata alla condizione che alla pena non debba seguire una misura di sicurezza detentiva, non potendo essere messa in non cale la pericolosità dichiarata giudizialmente, che è il fondamento logico di tale misura.

La competenza a deliberare l'ammissione al regime di semilibertà è attribuita al giudice di sorveglianza, su proposta del direttore; l'intervento del magistrato è da considerare sufficiente garanzia contro concessioni affrettate o ispirate a motivi di malintesa benevolenza, così come contro ingiustificate resistenze. È stabilito che l'attuazione della semilibertà avvenga con l'osservanza di specifiche prescrizioni del direttore e sotto l'attento controllo di lui e del personale di servizio sociale, in modo da prevenire abusi da parte di coloro che sono ammessi a beneficiarne, mentre il magistrato di sorveglianza dev'essere tenuto al corrente della prova da essi fatta all'esterno degli istituti. Al fine di assicurare che il detto controllo sia attuato in modo effettivo, è prescritto che lo speciale regime di semilibertà possa essere applicato soltanto presso alcuni stabilimenti appositamente organizzati e forniti di idoneo personale. Come è stato già detto, l'ammesso al regime di semilibertà conserva la posizione giuridica di detenuto o di internato anche durante il tempo in cui si trova all'esterno dell'istituto. Per il caso di mancato rientro in istituto, il disegno ha previsto diverse soluzioni, a seconda della posizione del soggetto o della gravità delle infrazioni: se il predetto è un internato (non punibile per evasione) oppure se si tratta di breve ritardo nel rientrare (non superiore a tre ore), commesso da un condannato, sarà applicabile una punizione disciplinare, mentre se si tratta di un ritardo più lungo e non dovuto a cause giustificabili, il condannato sarà passibile di una sanzione penale, analoga a quella comminata per il delitto di evasione. Viene in tal modo prevista dal penultimo comma del citato articolo 115 una nuova ipotesi di reato; la condanna per tale reato comporta *ipso jure* la revoca del beneficio della semilibertà.

Per i condannati ammessi al predetto regime è prevista (articolo 116) la possibilità della concessione di licenze in premio della buona condotta serbata, con modalità analoghe a quelle che oggi vigono per gli internati (provvedimenti del giudice di sorveglianza, automatica sottoposizione alla libertà vigilata), ma l'ingiustificato ritardo o il mancato ritorno nell'istituto, dopo il termine della licenza è punibile come ogni altro caso di ritardo o mancato rientro.

Come si vede, l'introduzione della semilibertà nel nostro sistema, anche se disciplinata con criteri di grande prudenza, rappresenta un notevole progresso, non essendo stati finora accolti nell'ordinamento penitenziario italiano istituti analoghi: anche l'assegnazione agli stabilimenti di riadattamento sociale, che nell'attuale regolamento costituisce la forma più liberale di trattamento per i condannati, non può in alcun modo essere paragonata al detto nuovo tipo di regime.

Per i sottoposti alle misure di sicurezza detentive sono conservate dall'articolo 117 le stesse possibilità di concessione di licenze già ammesse dall'ordinamento in vigore: licenze per gravi motivi personali o familiari, licenze di esperimento, licenze premio. Tuttavia si è ritenuto opportuno disporre tassativamente la applicabilità di quest'ultima specie di licenza agli internati sottoposti alle sole misure della colonia agricola, della casa di lavoro o del riformatorio giudiziario, non essendo il caso di prevedere ulteriormente la concessione di licenze in premio della buona condotta ai ricoverati per infermità mentali in ospedale psichiatrico giudiziario o in casa di cura e custodia. Per gli internati in colonia agricola ed in casa di lavoro, la licenza a titolo di premio è stata specificamente presa in considerazione come misura di trattamento, cioè sotto l'aspetto di una temporanea presa di contatto con il mondo esterno, predisposta al fine di agevolare il loro riadattamento alla vita nella società libera. Quanto all'organo competente e al regime degli internati in licenza non viene innovato al sistema vigente.

In tema di liberazione condizionale, l'articolo 118 detta norme per regolare la procedura relativa alla istruttoria delle istanze di liberazione avanzate dai detenuti o delle proposte della direzione, prima che esse siano portate all'esame dell'Autorità competente a deliberare in merito. È prevista, in linea principale, la proposta del direttore dell'istituto, il quale nell'andamento della vita penitenziaria del soggetto e nella evoluzione delle condizioni personali di lui può, meglio di ogni altro, trovare elementi concreti per promuovere l'esperimento di una anticipata dimissione. Tuttavia, è accordato anche all'interessato il diritto di richiedere la concessione della liberazione condizionale; in questo caso il direttore dello istituto deve esprimere il

suo parere, sulla base delle osservazioni fatte circa le manifestazioni della personalità del soggetto.

Preminente importanza è riconosciuta allo intervento del giudice di sorveglianza, al quale è affidato il compito di valutare, sotto ogni profilo, l'opportunità del ricorso ad una simile prova. In questo campo, il detto magistrato potrà, in modo particolare, avvalersi degli strumenti tecnici che l'Amministrazione penitenziaria può apprestargli sia per l'osservazione individuale sia per le inchieste ambientali: e gli è attribuita la più ampia discrezionalità sia nel riesaminare tutto il materiale già offertogli, sia nello integrare gli accertamenti con nuovi mezzi d'indagine. In seguito a tale approfondita istruttoria, il magistrato di sorveglianza sarà in grado di formulare un ben fondato giudizio sulla assenza di gravi rischi e su tutti gli altri elementi che rendono opportuna la liberazione condizionale. Egli può anche dichiarare senz'altro inammissibile la proposta o l'istanza; ciò, tuttavia, è consentito soltanto quando non ricorrano le condizioni obiettive previste dalla legge (come la durata della pena residua, in relazione a quella originariamente inflitta ed ai precedenti penali del condannato) e il relativo provvedimento di carattere innegabilmente giurisdizionale, è soggetto agli ordinari mezzi di impugnazione previsti dal codice di procedura penale.

L'articolo 119 sancisce la innovazione, di cui già è stata superiormente enunciata l'importanza, dello intervento del servizio sociale nel controllo e nel sostegno della condotta dei sottoposti alla libertà vigilata (fra i quali vanno inclusi – è opportuno ricordarlo – i condannati in istato di liberazione condizionale e quelli ammessi alla semilibertà in licenza). L'affidamento di tali soggetti alle cure del servizio sociale è rimesso alla discrezionalità del magistrato di sorveglianza ed in ogni caso, a fini di reciproca integrazione, l'azione svolta dagli assistenti sociali deve coordinarsi con quella esercitata dagli organi di pubblica sicurezza per ragioni di polizia.

54. – Il titolo sesto regola in maniera organica le competenze degli organi giudiziari nella vigilanza sugli istituti. Al procuratore generale della Repubblica è riconosciuto (articolo 120) un ampio potere di controllo di legalità, diretto ad assicurare che negli istituti penitenziari del distretto ogni attività sia organizzata ed attuata con il pieno rispetto delle norme legislative e regolamentari in vigore, e sono altresì conservate le specifiche attribuzioni stabilite dalle leggi attuali (indicate più sopra, nel n. 18).

Al procuratore della Repubblica (articolo 122) è conferito il settore di vigilanza riguardante la detenzione preventiva al fine di garantire che essa si svolga nel pieno rispetto delle esigenze giudiziarie e, nello stesso tempo, del regime riservato agli imputati. Nei riguardi degli imputati minori di età, la vigilanza è, per ovvie ragioni, affidata al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. Per i condannati, la vigilanza rimane affidata al magistrato di sorveglianza, i cui poteri tuttavia sono assai più ampi in quanto non si limitano ad un mero controllo di legittimità ma si estrinsecano in molteplici interventi che incidono profondamente sul trattamento inteso in senso tecnico. Già è stato fatto cenno del potenziamento degli uffici di sorveglianza mediante l'assegnazione ad essi di magistrati specializzati (che dovranno essere esonerati da altri incarichi) e di altro personale idoneo econ il concentramento, ove occorra, di più uffici nelle sedi in cui una efficiente attività di sorveglianza è imposta da più pressanti esigenze di servizio eliminando le sedi di scarsa e trascurabile importanza. Tale criterio vale, naturalmente, per gli uffici di sorveglianza chiamati ad occuparsi della esecuzione delle pene inflitte agli adulti, mentre per i magistrati di sorveglianza addetti ai tribunali per i minorenni non è il caso di fare innovazioni avendo essi già una sfera di azione che si estende a tutto il distretto e non riscontrandosi perciò l'opportunità di un concentramento.

Nell'articolo 123 sono specificate le funzioni del magistrato di sorveglianza le quali toccano, insieme alla esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza personali detentive e non detentive, anche l'assistenza postpenitenziaria. Nel campo dell'esecuzione, che conserva, tradizionalmente, primaria importanza per la maggior copia di interventi previsti, al detto magistrato sono devoluti, oltre il controllo di legalità, poteri decisori in materia di reclami dei detenuti e degli internati, funzioni consultive in ordine alle istanze di grazia e di liberazione condizionale e facoltà di segnalazione e di proposta sulle modalità di attuazione dell'esecuzione penale. La sfera dei reclami al magistrato di sorveglianza contro i provvedimenti delle autorità penitenziarie è stata notevolmente ampliata: invero, essa comprende la materia della remunerazione, del rimborso delle spese di mantenimento, della disponibilità del peculio e delle punizioni disciplinari. Per

quanto riguarda la remunerazione e le punizioni, il reclamo è stato per altro ammesso per meri motivi di legittimità. In tema di remunerazione, infatti, esso è consentito soltanto per la inosservanza delle tariffe prescritte in relazione alla qualifica lavorativa attribuita (non pure, quindi, per mettere in discussione l'adeguatezza delle tariffe o l'esattezza della qualifica, che rimangono insindacabili per l'Autorità giudiziaria trattandosi di materia discrezionalmente affidata ad organi amministrativi), ovvero per inosservanza delle disposizioni sulla durata del tirocinio gratuito, sul riposo festivo e sulle assicurazioni sociali. In tema di punizioni, poi, è stato introdotto il reclamo di legalità al magistrato in armonia con le raccomandazioni della Commissione parlamentare (n. 6, lettera *c*), ma è stato precisato che esso può toccare soltanto i seguenti punti: corrispondenza della punizione inflitta ad uno dei tipi previsti e rispetto dei limiti di durata massima specificati dalla legge; competenza dell'organo che ha irrogato la punizione; osservanza delle norme procedurali stabilite a garanzia delle ragioni del detenuto o internato. Rimane così escluso ogni sindacato di merito. Già è stata sottolineata, nel commento dell'articolo 118, l'importanza dei pareri che il magistrato di sorveglianza è chiamato a dare in materia di liberazione condizionale. Non meno importante è il parere del detto magistrato in tema di concessione della grazia. Le facoltà di segnalazione e di proposta rappresentano una efficace forma di collaborazione del magistrato di sorveglianza con le Autorità amministrative, in quanto servono a richiamare l'attenzione di queste autorità su eventuali inconvenienti nella organizzazione del trattamento dei condannati e degli internati nei singoli istituti e sul modo di ovviare ai detti inconvenienti o di migliorare alcuni aspetti del trattamento stesso.

L'articolo 124 tratta la materia delle visite agli istituti di persone estranee. Essa va riguardata con cautela, perché l'ingresso delle dette persone rompe il normale isolamento della vita penitenziaria e può anche essere origine di turbamento nell'animo dei detenuti ed internati. È stata, pertanto, mantenuta la regola di lasciare all'Amministrazione centrale la potestà di valutare caso per caso l'opportunità di consentire ogni visita ad uno stabilimento. È data, però, incondizionata facoltà di visitare senz'alcuna autorizzazione gli istituti ad alcune autorità in considerazione della elevatezza delle loro cariche ovvero dei poteri gerarchici o di vigilanza ad essi spettanti o di altre specifiche funzioni ad essi conferite dalla legge. Si è ritenuto doveroso, così, comprendere fra essi nuove cariche introdotte dalla legislazione più recente: i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, l'ispettore dei cappellani, per la vigilanza a lui spettante sull'andamento dell'assistenza religiosa ai detenuti ed internati di culto cattolico; gli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia, per la vigilanza ad essi conferita sui servizi del personale di custodia. Sono state considerate a parte le altre persone non investite di cariche o di competenze generali nel campo penitenziario che, per ragioni del loro ufficio, hanno specifici interessi ad accedere negli istituti. Per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, che abbiano motivo di recarsi nell'interno degli istituti per compiere atti di ufficio, l'autorizzazione è data dall'Autorità giudiziaria, a cui compete valutare l'opportunità degli atti da compiere. Per i ministri del culto cattolico e degli altri culti, i membri del Consiglio di aiuto sociale, gli assistenti volontari e gli assistenti sociali, che abbiano bisogno di accedere negli istituti per ragioni della loro attività, l'autorizzazione è di competenza del direttore, in quanto a lui tocca valutare l'opportunità di far entrare nello stabilimento le dette persone, in un determinato momento potendovi occasionalmente, ostare circostanze di servizio o di ordine generale.

Le visite compiute da persone estranee diverse da quelle sopra indicate sono sottoposte al controllo del direttore, il quale deve (articolo 125) accompagnare o far accompagnare da altri del personale i visitatori, preoccupandosi soprattutto di evitare che nelle conversazioni siano trattati argomenti atti a turbare l'ordine e la disciplina. Conviene ricordare che il vigente regolamento fa ai visitatori assoluto divieto di rivolgere la parola ai detenuti, ma con circolari ministeriali è stato attenuato il rigore della norma; il disegno consente, in linea di massima, i colloqui con i detenuti ed internati, ma adotta la indispensabile cautela di vietare discorsi che possano arrecare turbamento al loro stato d'animo o provocare disordini nella vita della collettività penitenziaria.

55. – Il titolo settimo riguarda il servizio sociale e l'assistenza ai dimessi dagli istituti ed alle famiglie dei detenuti e degli internati. Il servizio sociale penitenziario è contemplato in un capo a parte (il primo), perché la sua azione non può essere appieno identificata con quella dei Consigli e dei volontari che svolgono mera opera assistenziale. Infatti nella sfera di

attribuzioni del detto servizio rientrano altri compiti che esorbitano dal campo dell'assistenza, come le inchieste sociali destinate a fornire al magistrato di sorveglianza i migliori dati per la concessione della liberazione condizionale e per l'applicazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza, detentive e non detentive. I centri di servizio sociale per adulti, uffici periferici direttamente dipendenti dall'Amministrazione degli Istituti di prevenzione e di pena, sono istituiti nelle sedi in cui funzionano gli uffici di sorveglianza (articolo 126). Il personale dei centri ha rapporti di collaborazione con i detti uffici nella esecuzione delle inchieste sociali e dei trattamenti in libertà delle persone sottoposte a misure di sicurezza non detentive, nei casi in cui gli uffici stessi ne facciano richiesta; ma è chiamato a cooperare anche con i Consigli di aiuto sociale e con le direzioni degli istituti, mediante opera di consulenza e, quando occorre, con specifici interventi assistenziali. Poiché, però, la principale responsabilità nel campo della assistenza materiale e morale rimane, come è stato spiegato in altra parte, ai detti Consigli, gli interventi del servizio sociale debbono essere intesi come sussidi in aggiunta alle attività ordinarie e sarà opportuno provocarli soltanto quando si ravvisi la necessità di speciali prestazioni che richiedono l'impiego delle tecniche proprie del servizio stesso.

L'articolo 127 regola la costituzione e le linee generali dell'organizzazione dei suddetti Consigli, i quali corrispondono ai Consigli di patronato previsti dalla attuale legislazione (articolo 149 del Codice penale).

La composizione dei Consigli è stata arricchita con i rappresentanti delle Organizzazioni assistenziali più importanti e degli Enti ed uffici locali interessati ai problemi del lavoro. La più importante innovazione in proposito consiste nella facoltà, attribuita al Capo dello Stato, di disporre la fusione di due o più Consigli in unico Ente, laddove questi non risultino in grado di provvedere singolarmente allo adempimento delle loro funzioni con la dovuta efficienza. Sono indicate specificamente le fonti di finanziamento, da parte del Governo, dei detti Consigli: le assegnazioni della Cassa delle ammende (già previste dall'articolo 149, ultimo comma del Codice penale e dal regolamento in vigore) e gli stanziamenti della legge 23 maggio 1956, n. 491.

L'articolo 128 specifica tutte le attribuzioni dei Consigli con l'indicazione delle varie forme di assistenza materiale e morale in favore dei dimittendi e dei dimessi dagli istituti penitenziari nonchè dei familiari dei detenuti e degli internati, facendo dei Consigli stessi (come del resto è indicato esplicitamente nel n. 8) l'organo coordinatore di tutte le attività assistenziali del genere nell'ambito territoriale di loro competenza. Le varie attribuzioni menzionate nel predetto articolo corrispondono, in genere, a quelle indicate negli articoli 13 e 14 del vigente regolamento; esse sono raggruppate poiché rappresentano manifestazioni multiformi di un'unica azione di bonifica sociale e non vanno perciò concepite come attività a se stanti.

L'articolo 129 prevede la costituzione, presso i singoli Consigli di aiuto sociale, di comitati specificamente interessati a favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti penitenziari e da quelli di rieducazione. Essi prendono il nome di Comitati per l'occupazione degli assistiti dai Consigli di aiuto sociale. Sono presieduti dal procuratore della Repubblica o da un magistrato da lui delegato e composti dai seguenti membri nominati dallo stesso procuratore della Repubblica: quattro esponenti rispettivamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato designati dal presidente della locale Camera di commercio, tre rappresentanti dei datori di lavoro, tre dei prestatori d'opera ed uno dei coltivatori diretti, un funzionario dell'Ufficio provinciale del lavoro ed uno dell'Amministrazione penitenziaria, un assistente sociale del locale centro.

L'articolo 130 prevede, inoltre, la figura degli assistenti volontari, incaricati di operare nell'interno degli Istituti alla dipendenza funzionale dei direttori, ma chiamati anche a collaborare con i centri di servizio sociale per l'assistenza ai liberati ed alle loro famiglie. Tale disposizione, come già accennato, ratifica la posizione dei cosiddetti « assistenti carcerari », che da alcuni anni svolgono, con buoni risultati, un'azione di sostegno morale in favore dei detenuti e degli internati.

56. – Il titolo ottavo contempla il personale penitenziario adibito agli istituti per adulti non con l'intento di regolare i rispettivi rapporti di impiego o di prestazione d'opera, bensì allo scopo di specificare i compiti e le funzioni delle varie specie di operatori del trattamento e della osservazione, impiegati di ruolo o non di ruolo o liberi professionisti. Tuttavia l'articolo 131 fa specifica menzione degli educatori, degli assistenti sociali e dei professionisti specializzati, al fine di inquadrare fra le categorie tradizionali del personale penitenziario queste nuove figure di tecnici, la cui introduzione appare ormai in-

dispensabile in seguito agli sviluppi dell'osservazione scientifica e del trattamento: pedagogico, psicologico e clinico, degli adulti socialmente disadattati. I successivi articoli determinano le attribuzioni delle singole categorie di personale.

In prima linea, per ragioni gerarchiche ed in considerazione dei diretti rapporti di collaborazione con il direttore generale della Amministrazione penitenziaria, sono previsti (articolo 132) i funzionari investiti di compiti ispettivi, distinti in: ispettori generali, ispettori distrettuali ed ispettori tecnici.

Agli ispettori generali è affidata la funzione di procedere alle inchieste generali e speciali sull'andamento degli istituti e sul comportamento del personale, con particolare riferimento ai servizi amministrativi e contabili ed all'attuazione del trattamento prescritto nei confronti dei detenuti e degli internati. Ed è opportunamente sottolineato che, oltre ai poteri di controllo, sono date ad essi ampie facoltà di proposte per il miglioramento dei servizi negli istituti, in base ai suggerimenti dettati dall'esperienza dei metodi applicati. Ben delineato è il campo di azione degli ispettori tecnici: l'assistenza sanitaria, che deve essere sottoposta all'esame di funzionari forniti di specifica competenza nelle discipline mediche; l'organizzazione delle attività lavorative, di carattere sia agricolo sia industriale, la quale deve obbedire a specifiche esigenze produttive e addestrative; la struttura e la manutenzione dei fabbricati, che non ha minor bisogno dello intervento degli esperti nella edilizia in genere e particolarmente in quella penitenziaria. Poiché le altre attività della vita degli istituti vengono in rilievo soprattutto sotto il profilo del trattamento, si è ritenuto opportuno far rientrare il loro controllo ed il loro perfezionamento nella competenza degli ispettori generali. Per gli ispettori distrettuali si fa riferimento alle molteplici attribuzioni, sia di vigilanza sia di amministrazione attiva, ad essi conferite dal decreto presidenziale numero 1538 del 28 giugno 1955. Una previsione a parte è fatta per l'Ispettore dei cappellani, ufficio recentemente istituito e molto utilmente funzionante per la vigilanza ed il coordinamento della assistenza religiosa di culto cattolico.

Subito dopo (articolo 133), il disegno di legge fa menzione del direttore, capo dell'istituto, a cui è affidata la somma dei poteri, e quindi la maggiore responsabilità, in ordine all'organizzazione e alla direzione del trattamento penitenziario, alla sopraintendenza su tutti i servizi dell'istituto e alla sorveglianza su tutto il personale. Seguono, come immediati suoi collaboratori, i vice direttori per i quali è prevista espressamente la possibilità che sia devoluta loro la direzione d singoli reparti o di specifici rami di servizio degli istituti, onde far fronte ad esigenze pratiche vivamente avvertite nel funzionamento di taluni stabilimenti molto vasti e forniti di sezioni speciali. Gli esperiment già intrapresi (soprattutto laddove sono in funzione sezioni per giovani adulti) hanno dato incoraggianti risultati e consigliano lo sviluppo di tale criterio. Nulla è innovato in linea generale, in ordine alle attribuzioni de ragionieri (articolo 134) e degli impiegati esecutivi (articolo 135) sebbene vi sia la possibilità *de iure condendo* di ripartire meglio affidandole ad essi, talune mansioni, che ora gravano eccessivamente sui direttori distraendoli troppo dall'esercizio delle delicate loro funzioni di governo degli istituti e d trattamento dei detenuti ed internati.

Nel trattare dei sanitari, il disegno sotto linea (articolo 136) in modo particolare accanto all'assistenza medica in generale (comprese in essa le prestazioni di natura psichiatrica), ed alla vigilanza igienica su locali e sul vitto, l'apporto che ai sanitari e richiesto ai fini della osservazione della personalità dei singoli soggetti e del loro trattamento. Tale apporto può assumere pri maria importanza nei riguardi di coloro che sono affetti da infermità fisiche di lunga du rata e di notevole effetto debilitante oppure da anomalie psichiche di un certo rilievo. Pe quel che concerne i cappellani (articolo 137) si fa richiamo non soltanto alle funzion specificamente attinenti al ministero sacro ma anche alla collaborazione che essi sono chiamati a dare nel campo del trattamento rieducativo. I sanitari ed i cappellani sono chiamati anche a far parte dei consigli d disciplina, come già avviene nel sistema vigente: la loro veste, qualificata dalle parti colari funzioni che essi svolgono nei rapport con i detenuti ed internati, ed il prestigio di cui sono circondati, rappresentano una soddisfacente garanzia di indipendenza serenità di giudizio.

È stata segnalata nel precedente paragrafo la introduzione delle figure degli educator e degli assistenti sociali. Già alcuni di ess prestano servizio negli istituti e più precisa mente nelle sezioni destinate ai giovan adulti, sia pure in numero ristrettissimo, la loro opera si è rivelata di grande utilità Agli educatori (articolo 138) sono attribuit importanti compiti sia nel settore dell'os

servazione, cui essi potranno dare un rilevante contributo con l'esame prolungato e profondo del comportamento esteriore dei soggetti, sia in quello del trattamento, nel quale potranno assumere una posizione di primo piano per la loro preparazione nelle tecniche pedagogiche. L'articolo indica espressamente la parte preminente loro riservata nei trattamenti rieducativi individuali o di gruppo ed il loro intervento nella distribuzione dei libri e dei giornali e nell'organizzazione del tempo libero. Delle funzioni del servizio sociale nel campo penitenziario già è stato fatto cenno più sopra: ad illustrazione dell'articolo 139, basta segnalare il rilievo dato all'opera dell'assistente sociale nella osservazione e nel trattamento penitenziario e post-penitenziario. Mentre nella vita penitenziaria l'intervento dell'assistente sosiale è destinato ad affiancare ed integrare quello del personale degli istituti, nel settore post-penitenziario la sua azione assume importanza primaria, in quanto a lui solo è affidata la responsabilità degli interventi attivi che possono beneficamente influenzare le condizioni personali dei soggetti. Questo genere di assistenza è previsto in due forme: quella obbligatoria, per coloro che, essendo sottoposti alla libertà vigilata, sono messi sotto il controllo del servizio sociale a norma dell'articolo 120 o che, essendo assoggettati ad altra misura di sicurezza personale non detentiva, sono affidati al servizio stesso ai sensi del terzo comma dell'articolo 121; e quella volontaria, che può essere prestata a tutti i dimessi dagli istituti penitenziari in collaborazione dei consigli di aiuto sociale.

Gli articoli 140 e 141 indicano rispettivamente le funzioni degli insegnanti e dei capi tecnici e capi d'arte. L'insegnamento è preso in considerazione come mezzo destinato a favorire l'elevazione culturale e morale dei soggetti in vista del loro futuro reinserimento nella vita in libertà.

Del pari, essendo il lavoro indirizzato a finalità di recupero sociale oltre che produttive, l'opera dei capi tecnici e dei capi d'arte è orientata in senso prevalentemente addestrativo.

Per il personale militare di custodia il disegno contiene una norma di rinvio (articolo 142), richiamando le leggi ed i regolamenti vigenti in materia. È interessante rilevare che nella detta disposizione è fatto un esplicito riferimento agli ufficiali del Corpo, il cui impiego risale a non molti anni (legge 21 agosto 1945, n. 508) e che già hanno prestato e prestano opera molto utile per l'addestramento militare dei sottufficiali e degli agenti, nonchè per l'assistenza ai medesimi. L'articolo mette nel dovuto rilievo che anche le attribuzioni del personale militare, specialmente di quello che opera a contatto con i detenuti e gli internati, non possono non essere intese in funzione del trattamento rieducativo ad essi destinato, il quale, come già si è detto, è caratterizzato dal fatto di essere concepito ed attuato appunto in regime di custodia.

Negli istituti penitenziari femminili italiani prestano servizio di custodia interna, per lunga tradizione, le suore, sostituite da guardiane laddove non è possibile costituire delle comunità religiose. Il disegno di legge ribadisce, negli articoli 143 e 145, questo sistema, ma fa specifica menzione, oltre che delle funzioni di custodia, di quelle rieducative, sebbene l'esercizio di queste ultime vada collocato su piani diversi a seconda che sia svolto con l'opera di religiose o di salariate laiche.

A parte è considerata la posizione dei salariati (articolo 144), ai quali sono devolute mansioni di carattere manuale o di cooperazione con i tecnici incaricati delle lavorazioni e dell'addestramento; per costoro, rimane quindi in ombra la partecipazione al trattamento dei detenuti ed internati, la quale di regola può intervenire in maniera occasionale.

§ 21. — Disposizioni finali.

57. – Con l'articolo 146 si è voluto testualmente dichiarare che nulla è modificato delle disposizioni relative alle attribuzioni del personale, emanate con il regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, e con il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Con l'articolo 147, al fine di sopperire alla momentanea deficienza di case di rieducazione speciali e di focolari di semilibertà, si consente l'assegnazione di minorenni a case di rieducazione di tipo adatto. Inoltre, si stabilisce il termine di due mesi entro il quale le Autorità giudiziarie dovranno revocare o modificare le misure rieducative incompatibili con le disposizioni della presente legge.

Un cenno merita la norma di coordinamento contenuta nell'articolo 148.

Sono abrogate, in quanto completamente regolate dal presente disegno di legge, le disposizioni concernenti la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni contenute nel regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e successive modifiche.

Oltre alle norme del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1538, concernenti materie interamente regolate dal disegno di legge, vengono abrogate talune disposizioni del regolamento per il funzionamento delle case di rieducazione approvate con regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 721, e successive modificazioni, in quanto non conformi allo spirito della nuova disciplina.

Nell'articolo 149 si prevede l'emanazione di norme delegate circa il numero, le sedi e la giurisdizione degli uffici di sorveglianza di cui all'articolo 122 del disegno di legge, nonché circa il contingente del personale da assegnare a ciascun ufficio. Si prevede, altresì, l'emanazione di norme per i ruoli organici del personale di cui all'articolo 131 del disegno (commi 1° e 2°) coi rispettivi limiti di spesa complessiva annuale e con la indicazione della graduale attuazione dei ruoli e del corrispondente onere finanziario.

L'articolo 150, infine, prevede l'emanazione dei regolamenti per la esecuzione della legge.