CAMERA DEI DEPUTATI N. 2837

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GALLI MARIA LUISA, GALANTE GARRONE, BOATO, FERRARI MARTE, GIANNI

Presentata il 23 settembre 1981

Modifiche all'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, recanti norme sul lavoro all'esterno degli istituti penitenziari dei detenuti e degli internati

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come è noto, gli articoli 21, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e 46, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, che prevedono l'avviamento dei detenuti e degli internati al lavoro all'esterno degli istituti penitenziari, non sembrano aver raggiunto, a distanza di cinque anni dalla loro entrata in vigore, quei frutti che il legislatore si prefiggeva, sia per le carenze della Amministrazione centrale, sia per le limitazioni contenute nelle citate norme, sia per il mancato superamento, da parte delle formazioni politiche e sindacali, oltreché della quasi totalità dei cittadini, di quella concezione in virtù della quale il microcosmo carcerario resta qualcosa di avulso dalla società; un « problema » che di tanto in tanto torna alla ribalta delle cronache, quando le tensioni diventano più acute o quando episodi delittuosi, all'interno degli istituti penitenziari, ripropongono all'attenzione di tutti lo stato in cui tali istituti versano.

Le cause di questa perenne crisi dell'istituzione carceraria sono molteplici e sono da ascrivere a carenze legislative e strutturali ed all'inasprimento della legislazione (istituzione delle carceri di massima sicurezza, modifica del regime dei permessi, ecc.) ma anche e soprattutto ad un sistema penale e processuale penale che rispecchia l'ideologia e l'organizzazione sociale del periodo fascista in cui tali norme vennero varate e, in definitiva, la funzione meramente custodialistica e punitiva che al carcere si volle allora dare.

A distanza di 50 anni (il codice penale è del 1931) malgrado la Costituzione e malgrado i mutamenti politici, sociali

e culturali, che da allora ad oggi sono intervenuti, non vi è stato, da parte di nessuno, tentativo alcuno di superare, mediante coraggiose scelte di politica criminale, la logica punitiva della legislazione penale e soprattutto del codice penale, poiché la repressione, oggi come allora, è diretta soprattutto nei confronti di fattispecie criminose, che non destano o non dovrebbero destare allarme sociale e la mannaia della giustizia si abbatte, oggi come allora, quasi esclusivamente sulla criminalità minuta, nei confronti della quale sarebbe più opportuna una opera preventiva o successiva socializzante, anziché l'azione del giudice penale, che dovrebbe essere limitata (e quindi efficacemente potenziata) unicamente alla repressione di quelle gravi violazioni che veramente pongono in serio rischio la civile convivenza e ledono interessi diffusi della collettività.

Una altissima percentuale della popolazione carceraria è costituita dagli autori dei reati contro il patrimonio, in particolare furti o truffe, ma si ignora che l'altissima percentuale dei furti su autovetture o in appartamenti, di cui sono ignoti gli autori, sta a dimostrare che, ormai, la vera ed unica tutela dei patrimoni privati è affidata al risarcimento delle compagnie assicuratrici anziché all'intervento della giustizia penale.

Così come a distanza di 50 anni non si è avuto il coraggio o la volontà politica di modificare il codice di procedura penale, pur in presenza di un progetto ormai pronto a trovare la definitiva sanzione; anzi, le recenti riforme, dilatando, tra l'altro, i termini della carcerazione preventiva hanno contribuito ad aumentare la popolazione carceraria, ad impedire l'attuazione della legge penitenziaria, la quale come è noto agisce soprattutto nei confronti dei condannati e non degli imputati e ad assicurare al nostro paese – quanto a rispetto dei diritti civili – un triste primato per ciò che concerne il rispetto delle libertà primarie.

I guasti al sistema appaiono irreversibili e la sfera di intervento è da ricercare, non tanto in modifiche strutturali o in programmi inattuati e inattuabili di edilizia penitenziaria, quanto nel ripristino delle garanzie fondamentali, attraverso un rapido processo ed in una depenalizzazione che sia degna di tale nome.

Per quanto riguarda il primo aspetto del problema è contestuale, alla presentazione di questa proposta di legge, altra proposta che tende a ricondurre la carcerazione preventiva entro termini costituzionali; per il secondo problema ci si riserva, a breve, di intervenire sul processo di depenalizzazione con adeguate proposte.

Si rileva, infine – ed è questo l'ambito limitato, entro cui si muove la presente proposta di legge – che le norme della legge penitenziaria hanno sempre ricevuto una interpretazione restrittiva, che ne hanno circoscritto l'ambito di applicazione.

In particolare, per quanto concerne l'articolo 21 (e il correlativo articolo 46 del regolamento di esecuzione) che disciplina anche l'ammissione dei detenuti e degli internati al lavoro all'esterno degli istituti penitenziari, l'interpretazione data dalle direzioni degli istituti stessi, avallata dai pareri ministeriali, è quella di una testuale lettura dell'articolo, per cui i soggetti presso i quali i detenuti e gli internati possono svolgere attività lavorativa sono quelli indicati nella legge e cioè le imprese agricole o industriali pubbliche e private, con esclusione di ogni altro tipo di impresa: commerciale, artigianale o familiare.

Non vi è chi non veda come una siffatta limitazione, soprattutto in un momento di crisi occupazionale, come è quella che travaglia il nostro paese, riduce in maniera determinante le occasioni di lavoro per i detenuti per la diversità dei criteri di assunzione tra il primo e il secondo tipo di impresa.

L'azienda industriale, soprattutto, abbisogna di una mano d'opera specializzata e non fluttuante, mentre l'azienda commerciale, artigianale e soprattutto quella privata necessita di mano d'opera stagionale o occasionale. Si pensi alla industria turistica da un lato o, nell'azien-

da familiare, alle esigenze di un lavoro domestico limitato nel tempo (per esempio assistenza ad anziani o malati).

Le cifre relative al numero dei detenuti che hanno potuto beneficiare, in questi primi anni di applicazione della legge, della facoltà prevista all'articolo 21 in questione, stanno ad indicare la sostanziale disapplicazione della norma stessa. Per cui, venute (opportunamente) a cessare quelle lavorazioni in appalto, che rappresentavano una scandalosa forma di sfruttamento della attività lavorativa dei detenuti e degli internati, la sfera di applicazione è rimasta circoscritta ai soliti defatiganti lavori all'interno degli stabilimenti, certamente non propedeutici ad una attività lavorativa da svolgere all'esterno, una volta che il detenuto o l'internato avrà riacquistato la libertà.

La presente proposta di legge, la quale peraltro troverà consenziente almeno una certa parte della burocrazia ministeriale, ampliando la sfera di applicazione della norma contenuta nell'articolo 21 prevede:

a) una intesa dell'amministrazione penitenziaria con gli uffici di collocamento, per il reperimento dei posti di lavoro, anche in considerazione del fatto che la Commissione lavoro della Camera, in sede di discussione del disegno di legge n. 760 (effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro) nella seduta del 7 maggio 1981 ha approvato un articolo (11-*quater*) in cui si stabiliscono stretti collegamenti tra le istituende commissioni circoscrizionali e le direzioni degli istituti penitenziari;

b) che l'amministrazione penitenziaria organizzi il lavoro all'interno degli istituti ma lo favorisca all'esterno, esclusa qiundi l'organizzazione all'esterno e ferma restando l'attività di controllo, sia per quanto riguarda il comportamento del detenuto, sia per quanto riguarda l'osservanza, da parte dei datori di lavoro, degli obblighi retributivi ed assicurativi, così come, del resto, è previsto nell'articolo 46 del regolamento in relazione agli articoli 22 e 23 della legge 26 luglio 1975, n. 354;

c) che, di norma, i detenuti e gli internati vengano avviati al lavoro all'esterno senza scorta, salvo che non ricorrano motivi di sicurezza e ciò nel presupposto di una valutazione della personalità del detenuto, da parte delle direzioni, non solo, ma anche in considerazione del fatto che le condizioni di carenza numerica degli agenti di custodia ben difficilmente consentirebbero il distacco, anche di poche unità, per missioni fuori dagli istituti;

d) in relazione a tale modifica si è ritenuto di dover proporre anche una modifica dei commi quarto e quinto dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431.

L'attuale situazione di tensione, esistente all'interno degli stabilimenti penitenziari italiani, consiglia la sollecita approvazione di ogni norma intesa a favorire condizioni di vita più umane per i detenuti e gli internati, essendo ormai chiaro che un certo tipo di politica, ispirata a finalità meramente custodialistiche in nome della sicurezza e della disciplina, è clamorosamente fallita; ed è per tali ragioni che si raccomanda ai colleghi un rapido esame della proposta.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

L'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« L'amministrazione penitenziaria, anche d'intesa con gli uffici del collocamento, prende tutte le iniziative per assicurare ai detenuti e agli internati il lavoro meglio rispondente alle condizioni ambientali e dei soggetti, organizzandolo nell'interno degli istituti e favorendolo all'esterno di essi, presso imprese industriali, agricole e commerciali o presso studi professionali o presso privati.

Nel caso di assegnazione al lavoro all'esterno i detenuti sono avviati al lavoro senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza.

Quando si tratta di imprese private o studi professionali o privati, l'esecuzione del lavoro deve svolgersi sotto il controllo della direzione dell'istituto a cui il detenuto o l'internato è assegnato ».

ART. 2.

I commi quarto e quinto dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, sono sostituiti dal seguente:

« La scorta, quando sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza, è effettuata dal personale del Corpo degli agenti di custodia con le modalità stabilite dal Ministero di grazia e giustizia e, se trattasi di detenuti o internati per reati commessi prima del compimento del diciottesimo anno di età, può essere effettuata da appartenenti ai ruoli del personale civile dell'amministrazione penitenziaria ».