

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3263

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **BONDI**

Modifica all'articolo 176 del codice penale in materia di liberazione condizionale e all'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di liberazione anticipata

*Presentata l'11 ottobre 2002*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il sovraffollamento delle carceri è, ormai, oltre ogni limite di guardia. Al 31 luglio di quest'anno i detenuti erano 56.002, 14.272 in più rispetto ad una capienza definita « regolamentare » dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (34,2 per cento). Il suo persistere assume ormai le caratteristiche della cronicità. La crescita è cominciata all'inizio degli anni '90 quando i detenuti sono passati dai 30.774 del 1991 ai 44.108 del 1992, fino ai 51.513 del 1993, ed è coincisa con la fine dei provvedimenti di clemenza che fino al '90 erano stati approvati dal Parlamento al ritmo di quasi uno all'anno.

Nonostante il ricorso alla custodia cautelare sia giustificato solo da gravi esigenze di tutela della collettività, ben 21.705 sono i detenuti in attesa di giudizio, pari al 38,7 per cento della popolazione penitenziaria.

33.174 sono, invece, i detenuti definitivi e 1.123 gli internati.

Fra tutti i detenuti nelle carceri italiane, solo 13.704 hanno la possibilità di svolgere un lavoro (i dati si riferiscono al 31 dicembre 2001). Si è passati da una percentuale del 43,54 per cento di detenuti lavoratori nel giugno del 1990 all'attuale, che è del 24,79 per cento. Solo un detenuto su quattro ha dunque oggi la possibilità di svolgere un lavoro e, in moltissimi casi, si tratta di un lavoro a stipendio dimezzato perché condiviso con un altro detenuto che, altrimenti, non avrebbe questa opportunità. L'85 per cento dei detenuti lavoratori è alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria svolgendo soprattutto lavori quali pulizie delle strutture carcerarie e preparazione e distribuzione del vitto. Il restante 15 per cento è per la maggior parte (68 per cento)

semilibero e dipendente da datori di lavoro esterni. Per quanto riguarda i corsi professionali, i detenuti ammessi sono andati via via diminuendo: nell'ultimo semestre del 2001 si è raggiunta la punta minima con il 5,23 per cento dell'intera popolazione penitenziaria (nel primo semestre del '98 i detenuti iscritti erano 4.008 pari all'8,4 per cento).

Stando ai dati, nel 2001 sono state 69 le persone che si sono tolte la vita dietro le sbarre, 55 italiani e 14 stranieri, e vi sono stati 878 tentati suicidi e 6.353 episodi di autolesionismo. Nei primi sette mesi del 2002 i suicidi sono già 40, fatto che non fa ben sperare per il bilancio dell'anno in corso.

Dei 55.275 detenuti presenti al 31 dicembre dell'anno scorso, 15.442 erano tossicodipendenti, pari al 27,94 per cento, molti dei quali incarcerati per i reati previsti dall'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (possesso e piccolo spaccio di droga). Fra i tossicodipendenti, 11.563 erano italiani e 3.879 stranieri. 1.421 erano i sieropositivi all'HIV, pari al 2,57 per cento dell'intera popolazione penitenziaria. A questo proposito occorre tenere presente che solo il 38 per cento dei detenuti accetta di sottoporsi al *test* per l'HIV. I detenuti in AIDS conclamato rinchiusi nelle carceri italiane sono 169 (al 31 dicembre 2000, erano 128). La normativa che sancisce l'incompatibilità della malattia con il regime carcerario (decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 1993, n. 222) è stata modificata in senso restrittivo nel 1995 e nel 1999 affidando al magistrato la discrezionalità di decidere la permanenza in carcere dei malati.

Su 56.002 detenuti, il 30,1 per cento sono stranieri. Si tratta di 16.892 persone provenienti per il 97,5 per cento da Paesi extra-comunitari, non facenti parte, dunque, dell'Unione europea (sono solo 411 i detenuti appartenenti a Paesi dell'Unione europea, pari al 2,5 per cento). Se gli imputati rappresentano il 38,7 per cento dell'intera popolazione penitenziaria, fra

gli stranieri la percentuale sale al 54,35 per cento.

Per i detenuti extra-comunitari è stata abrogata, con la legge 6 marzo 1998, n. 40, poi confluita nel testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, la norma che prevedeva l'espulsione dallo Stato su richiesta di parte per i restanti tre anni di pena. L'espulsione è comunque garantita a fine pena, disposta in sentenza o come misura di polizia. Esclusa ogni speranza di reinserimento in Italia, questi detenuti sono esclusi dalle misure alternative e dai benefici previsti dalla legge penitenziaria. Per educatori, direttori di carcere e magistrati di sorveglianza, questi detenuti è come se non esistessero.

Una campagna distorta sulla sicurezza ha negli ultimi anni contribuito a svuotare di contenuto o a lasciare lettera morta i benefici carcerari e le misure alternative alla pena anche per coloro ai quali le leggi penitenziarie potrebbero essere applicate. Eppure l'Italia ha il numero più basso di detenuti evasi durante la fruizione dei benefici: meno dell'1 per cento degli ammessi al lavoro esterno, al servizio sociale, alla semilibertà e ai permessi premio. In Europa, la media è del 3 per cento, e viene considerata un successo dei programmi di riabilitazione.

Malgrado la popolazione detenuta sia aumentata di molto negli ultimi anni, gli ammessi ai benefici e alle misure alternative al carcere previsti dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, cosiddetta « legge Gozzini », sono andati diminuendo sia in termini relativi che assoluti (ad esempio, dal 1998 al 1999, sono diminuiti di 4.450 unità). Questo paradosso si spiega con il fatto che il numero degli operatori penitenziari è del tutto insufficiente per assicurare la custodia di una così numerosa popolazione detenuta e le misure di trattamento finalizzate al reinserimento sociale. Per quel che riguarda il settore della professionalità dirigenziale a fronte di un organico di 385 unità, i presenti al 1° luglio scorso erano solo 48 (-337). Gli assistenti sociali in organico dovrebbero essere 1.630, mentre i presenti sono 1.235 (-395). Gli educatori in organico previsti

sono 1.376, i presenti sono 588 (-788). Gli psicologi praticamente non esistono: dei 95 previsti, risultano essere presenti solamente in 4.

È evidente che senza direttori, assistenti sociali, educatori e psicologi, non possono essere redatte le relazioni di sintesi sulla personalità e il comportamento del detenuto che devono accompagnare la richiesta di un beneficio e senza le quali il magistrato o il tribunale di sorveglianza non possono prendere nessuna decisione. Peraltro, i magistrati di sorveglianza, circa 130, ai quali la legge penitenziaria assegna il compito di applicare le misure e i benefici penitenziari, non sono assolutamente in grado di fronteggiare le istanze di circa 35.000 detenuti definitivi.

Il risultato è che la legge penitenziaria è di fatto inapplicata in molte sue parti, a cominciare da quelle che prevedono l'attuazione del principio costituzionale della rieducazione del reo volta al reinserimento sociale.

La proposta di legge in oggetto non può essere certo considerata la soluzione di un problema così grave come è quello del sovraffollamento che ha bisogno di interventi più strutturali, ma è volta a razionalizzare e rendere effettivi due istituti dell'ordinamento spesso inattuati: si propone cioè di rendere l'applicazione della liberazione anticipata più automatica riguardo al meccanismo di concessione e la liberazione condizionale più certa riguardo ai criteri di valutazione.

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

Sono milioni le ore impegnate nella « traduzione » dei detenuti dalle loro celle alle aule dei tribunali per le udienze alle quali hanno diritto di presenziare. Sono migliaia gli uomini delle Forze dell'ordine, i carabinieri e gli agenti di polizia penitenziaria, che insieme ai cancellieri, agli ufficiali giudiziari, ai « camminatori », agli educatori, agli psicologi, agli assistenti so-

ciali, sono impegnati in una colossale operazione giudiziaria. Per non parlare delle tonnellate di carta, di fax, di fascicoli che vanno preparati, duplicati, spediti, esaminati, archiviati, aggiornati.

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda la liberazione condizionale, che potrebbe essere concessa a coloro ai quali mancano cinque anni al fine pena, occorre considerare che essa è divenuta una misura quasi in disuso nel nostro ordinamento penitenziario, concessa rarissimamente anche a coloro ai quali mancano pochi mesi al fine pena. Nonostante in carcere vi siano, in un dato giorno dell'anno, mediamente 15.000 condannati definitivi che hanno da scontare meno di due anni di pena, i tribunali di sorveglianza di tutta Italia, stando ai dati del 1998, hanno trattato soltanto 1.190 richieste, e ne hanno accolte solo 98. Le altre sono state tutte respinte, a causa anche di una previsione troppo restrittiva e, nello stesso tempo, troppo vaga come quella che richiede al magistrato di sorveglianza di indagare — quasi fosse un investigatore dell'anima o, peggio, un confessore di peccati — sulla certezza del ravvedimento di chi è stato condannato.

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

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

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

Con la presentazione della proposta di legge non si ha certo la pretesa di risolvere tutti i problemi del nostro sistema penitenziario, ma si può, forse, contribuire a disinnescare una situazione carceraria pericolosa, dando così una prima risposta non solo alle aspettative dei detenuti, ma anche alle preoccupazioni di coloro che nelle carceri operano con spirito di abnegazione e alto senso dello Stato, lo Stato essendo — spesso — nei loro confronti assente e ingrato.

Infine, non è di poco conto il fatto che 56.000 persone sono detenute in spazi che potrebbero contenerne 40.000. Ciò significa anche che la pena ha comportato in questi anni un aggravio supplementare di sofferenza che va tenuto in conto e in qualche misura risarcito. Nei confronti di chi ha sbagliato occorre agire con rigore ma anche con umanità; si può prevedere di privare il reo della sua libertà ma mai giungere al punto di privarlo della sua dignità.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Liberazione condizionale).*

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

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

## ART. 2.

*(Liberazione anticipata).*

1. Il comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

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

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

« 2-bis. La liberazione anticipata può non essere concessa per il singolo semestre di pena scontata nel caso in cui risulti, da relazione motivata della direzione del carcere presso il quale il detenuto è in carico, che il condannato, durante lo stesso semestre, non ha dato prova di partecipa-

zione all'opera di rieducazione. Il tribunale di sorveglianza decide con udienza camerale con la presenza delle parti ».

ART. 3.

*(Entrata in vigore).*

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



€ 0,26



\*14PDL0035030\*