CAMERA DEI DEPUTATI N. 1321

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato VEDOVATO

Presentata l'11 aprile 1969

Spese per il mantenimento del condannato e spese della custodia preventiva

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. - La presente proposta di legge si limita a considerare il problema relativo ad una diversa disciplina delle spese per il mantenimento del detenuto o internato negli stabilimenti di pena.

Sono noti i princìpi ispiratori dell'attuale normativa in materia. L'articolo 188 del vigente codice penale dispone che « il condannato è obbligato a rimborsare all'erario dello Stato le spese per il suo mantenimento negli stabilimenti di pena, e risponde di tale obbligazione con tutti i suoi beni mobili e immobili, presenti e futuri, a norma delle leggi civili ». Trattasi di una tipica obbligazione *ex lege*, inquadrata nell'ambito delle « sanzioni civili » del condannato ed assistita dalle garanzie (ipoteca legale e sequestro) predisposte dagli articoli 189 e 191 del codice penale.

Regole del tutto identiche sono stabilite per il carico delle spese di custodia preventiva (articolo 274 e terzo comma dell'articolo 488 del codice di procedura penale).

Strettamente coordinate ai princìpi suddetti sono poi le norme di cui all'articolo 612 del codice di procedura penale e di cui all'articolo 2 del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, con le quali si ribadisce il principio che lo Stato ha diritto ad essere rimborsato dal condannato per le spese di mantenimento sostenute durante il periodo di espiazione di pena detentiva o durante il periodo di carcerazione preventiva. L'articolo 2, secondo comma, del citato regolamento chiarisce inoltre che per *spese di mantenimento* devono intendersi quelle « concernenti gli alimenti, il corredo e le medicine per i detenuti ».

Complementare a tale disciplina, almeno nelle intenzioni originarie del legislatore dell'epoca, deve ritenersi quella predisposta a proposito del lavoro prestato dai condannati e della relativa remunerazione. È noto, infatti, che la detenzione in espiazione di pena comporta l'obbligo del lavoro per il condannato (articoli 22, 23 e 25 del codice penale). Correlativo ad esso è il diritto del condannato ad essere remunerato per il lavoro effettivamente prestato. Nella previsione del legislatore, il lavoro del condannato era considerato strumento principale ed insostituibile di recupero sociale. Ma era considerato altresì quale mezzo per procacciare al condannato i fondi necessari per rimborsare allo Stato le spese del proprio mantenimento in carcere ed adempiere, in tal modo, la relativa obbligazione.

Al raggiungimento di tale finalità risulta predisposta una normativa apprezzabile per precisione di dettaglio.

L'articolo 145 del codice penale, nel sancire il diritto del condannato alla remunerazione per il lavoro prestato, stabilisce che sulla medesima siano prelevate, nell'ordine, le somme dovute a titolo di risarcimento del danno, le spese che lo Stato sostiene per il mantenimento del condannato e le somme dovute a titolo di rimborso delle spese processuali. Viene precisato comunque che al condannato deve essere riservata in ogni caso una quota pari ad un terzo della remunerazione a titolo di peculio, e che tale quota non è soggetta a pignoramento o a sequestro.

Correlativamente, l'articolo 213, quarto comma, del codice penale, nel confermare il diritto alla remunerazione del lavoro, stabilisce che sulla medesima debba essere prelevata una quota per il rimborso delle spese di mantenimento del condannato. In applicazione di tali princìpi, il regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena detta regole circa la distinzione fra mercede e remunerazione (articoli 125) e sul diritto dello Stato a sodisfarsi su quest'ultima per il recupero delle spese di mantenimento in carcere (articoli 128 e 273).

Più precisamente, poi, è disposto che dalla remunerazione spettante al detenuto sia detratta una quota, non eccedente la metà della remunerazione medesima, per il rimborso delle spese giornaliere di mantenimento.

Nella previsione del legislatore dell'epoca appariva chiaro il proposito di ottenere il sodisfacimento del credito dello Stato per il rimborso delle spese di mantenimento « con prelievo diretto » delle somme relative « dalla remunerazione spettante al detenuto per il lavoro da questi obbligatoriamente prestato », nonché la previsione che il condannato, all'atto della liberazione dal carcere, avesse in tal modo già sodisfatto ogni obbligazione sorta a suo carico per il titolo suddetto e potesse, in conseguenza, più agevolmente reinserirsi nella società degli onesti.

2. – Le previsioni legislative non hanno peraltro trovato corrispondenza nella realtà. E può ben dirsi, per contro, che in sede di applicazione della normativa in materia, poco sopra diffusamente richiamata, si sono verificati inconvenienti molteplici, tali da compromettere il recupero sociale dei dimessi dal carcere e da far dubitare sulla validità dei princìpi ispiratori della disciplina oggi vigente.

Questa, come si è visto, parte dal presupposto che il condannato sia messo in condizione di pagare il proprio mantenimento in carcere a mezzo della remunerazione percepita per il lavoro prestato.

Nella realtà, per contro, gravissime difficoltà di ordine socio-economico si oppongono a che:

1) i reclusi possano tutti prestare attività lavorativa;

2) possano prestarla continuativamente per l'intera durata della detenzione;

3) siano in grado di ricevere mercedi proporzionalmente congrue al lavoro prestato.

Ed anzi, come è noto, le mercedi corrisposte ai detenuti che prestano attività lavorativa sono contenute in limiti addirittura irrisori.

A tale proposito può ben dirsi che il trattamento retributivo di tale categoria di lavoratori è ancora oggi retto da princìpi decisamente contrastanti con il diritto ad una retribuzione « proporzionata e sufficiente », garantito dall'articolo 36 della Costituzione. Le difficoltà sopra accennate si collegano tutte ai gravi problemi posti dalla organizzazione del lavoro carcerario. Ciò, sia per quanto attiene all'apprestamento dei mezzi di lavoro attraverso la predisposizione di locali idonei, di macchinari efficienti e moderni, di sistemi di lavorazione adeguati ai tempi, ma anche per quanto attiene al reperimento di adeguate commesse, al collocamento dei prodotti lavorati, alla sicurezza di mercedi proporzionate e dignitose.

È doveroso ammettere che trattasi di problemi di non agevole soluzione, soprattutto ove si considerino le attuali condizioni del mercato del lavoro ed i molteplici limiti che incontra l'esplicazione di attività lavorativa da parte dei condannati ristretti negli stabilimenti penali.

Né diversamente ebbe a considerarli il legislatore del 1930 (articolo 57 delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale) e del 1931 (articolo 327 del regolamento degli istituti di prevenzione e di pena), allorché rinviò nel tempo a data da determinarsi – ma presumibilmente non lontana – l'applicazione delle norme che sancivano il diritto dello Stato ad ottenere *il recupero* delle spese di mantenimento *mediante prelievo* dalle quote di remunerazione del lavoro.

A tutt'oggi, tale riserva legislativa non è stata sciolta e pertanto nella realtà non risulta attuato il recupero delle spese di mantenimento mediante prelievo sulle quote di remunerazione. E resultano per conseguenza delusi gli intendimenti del legislatore, che nel

considerare come complementare al diritto di recupero l'obbligo di darvi esecuzione mediante prelievo, si proponeva di ottenere che ogni obbligazione connessa all'illecito penale fosse già sodisfatta all'atto della liberazione del condannato.

3. – In conseguenza dell'esplicita riserva legislativa, e delle difficoltà che comunque si frappongono ad una compiuta attuazione dei principi normativizzati in materia, viene a determinarsi la seguente situazione.

Lo Stato non ha possibilità di ottenere il soddisfacimento del proprio credito durante la detenzione del condannato. Quest'ultimo, all'atto della liberazione dal carcere, resta debitore verso l'erario delle spese di mantenimento, il cui importo, specialmente nel caso di lunghe detenzioni, raggiunge talora livelli non indifferenti.

Il liberato dal carcere, oltre agli innumerevoli problemi di reinserimento nella società civile, si trova in tal modo a dover far fronte ad un'obbligazione di cui risponde « con tutti i suoi beni mobili ed immobili, presenti e futuri » (articolo 188 del Codice penale).

Trattasi quasi sempre di un'obbligazione rilevante e ciò non solo per la sua entità pecuniaria, ma anche e soprattutto in considerazione delle limitate possibilità di sodisfacimento della stessa da parte dell'ex detenuto. Questi, com'è noto ed intuibile, incontra già notevoli difficoltà per procurarsi un lavoro e provvedere al sostentamento proprio e dei familiari. Ma ogni sua iniziativa al riguardo risulta poi in concreto, condizionata dalla consapevolezza che su ogni utile, anche modesto, del lavoro intrapreso grava la pretesa risarcitoria dello Stato.

Come meravigliarsi, allora, se l'opera di recupero sociale dell'ex recluso viene sovente delusa ?

L'intuitivo disadattamento del liberato dal carcere viene, proprio a causa del sistema vigente, aggravato dalla consapevolezza dell'inutilità di ogni sforzo diretto a crearsi, o a ricrearsi, un focolare ed a procurarsi i mezzi di lavoro.

Al complesso di frustrazione non tarda ad accompagnarsi il convincimento che non esista una concreta possibilità di reinserirsi nella società degli onesti. E l'ex recluso non tarda perciò, di solito, a cedere alle più facili suggestioni del male.

Le preoccupanti conseguenze di tale stato di cose non potrebbero essere lumeggiate in maniera più efficace di quanto non abbia fatto, anni addietro, un autorevole magistrato: il Procuratore generale della Repubblica Aldo Sica, particolarmente sensibile ai problemi degli ex detenuti. Risulta così esattamente puntualizzato, in una relazione ufficiale, che il recupero delle spese di mantenimento « può provocare conseguenze dannosissime. Ciò si verifica quando il condannato, pur impossibilitato a pagare, possiede, oltre quelli impignorabili ai sensi dell'articolo 514, n. 2 e n. 4 del Codice di procedura civile, anche qualche altro mobile e strumento, ugualmente necessari alla casa, all'arte, alla professione o mestiere.

« Questi mobili e strumenti vengono pignorati e così si tolgono al condannato gli elementi necessari per tornare ad essere un buon cittadino, ossia la casa ed i mezzi di lavoro. L'esperienza ha insegnato in modo sicuro che sono proprio questi due elementi che permettono un tentativo di recupero del soggetto nella società. Lo Stato ha un interesse enorme a tale recupero, in quanto i soggetti portati al delitto recano un danno difficilmente calcolabile, tanto è grande... Si tenga inoltre presente l'inumanità del recupero delle spese di mantenimento in carcere nei confronti di chi è stato detenuto per diversi anni. Al ritorno a casa si trova col peso di un debito di diverse centinaia di migliaia di lire e se possiede solo pochi mobili, lo Stato gli fa perdere anche questi e gli impedisce di ricomprarli, in quanto essi verranno a loro volta pignorati e venduti e così all'infinito fino a che egli non avrà, con i pochi denari ricavati da ogni azione esecutiva contro di lui intrapresa, pagato tutto il suo debito. In questa situazione si deve anche tener presente la convinzione, che l'ex detenuto ha, di avere dopo diversi anni di detenzione pagato ogni suo debito verso la società e pertanto la convinzione che l'azione di recupero sia una patente ingiustizia. Ognuno capisce come tale convinzione sia di grave impedimento a far divenire un buon cittadino chi per il passato è stato cattivo... Ma lo Stato supera i limiti della logica più elementare, quando provvede egli stesso ad eliminare i mezzi che possono riadattare il detenuto alla vita in società e ridurre le cause del reato. E ciò egli fa proprio quando toglie al condannato i pochi mobili della sua casa o i pochi arnesi del suo mestiere, che non rientrino fra quelli assolutamente impignorabili.

« Ma alle considerazioni sopra esposte un'altra di notevole importanza se ne deve fare. La pratica insegna che con la vendita di quei mobili e di quegli arnesi, per lo

più di scarsissimo valore, anche se necessari all'interessato, si ricuperano somme talmente insignificanti che spesso non coprono nemmeno le spese di procedura. In conseguenza " si ha un danno enorme, senza neppure il compenso di un utile ", sia pure solo immediato per le finanze statali ».

Crediamo resti poco da aggiungere a tale incisiva e lucida denuncia del sistema. Appare solo opportuno ricordare che l'ex recluso non può talora contare nemmeno sulla solidarietà dei congiunti e degli amici. Costoro, accettando in casa il liberato dal carcere od associandolo al proprio lavoro, vengono automaticamente ad essere assoggettati alle pretese esecutive che l'erario svolge in genere su tutti i mobili della « casa » ove il debitore abita o della « azienda » di cui può apparire contitolare. Il sistema processuale vigente assoggetta pertanto l'incolpevole ospite dell'ex recluso a dispendiose azioni legali, intese a dimostrare che la proprietà dei beni pignorati non spetta al debitore esecutato. Né sempre tali azioni sono coronate da successo, a causa del particolare rigore probatorio vigente in materia. Il terzo non può dimostrare a mezzo di testimoni i propri diritti sui beni pignorati (articolo 621 del Codice di procedura civile) ed è esposto al rischio di non poter efficacemente contrastare le pretese esecutive dell'erario ove non sia in grado di produrre valida e convincente prova documentale dei diritti medesimi.

Gravi conseguenze di carattere patrimoniale possono pertanto determinarsi anche a carico dei congiunti o degli amici del liberato dal carcere. E non di rado costoro, consapevoli di tali pericoli, si rifiutano ad un'opera di solidarietà ed assistenza, che altrimenti presterebbero di buon grado ed abbandonano il congiunto o l'amico in un grave stato di disagio materiale e morale.

4. – Fra i cultori di studi sociologici è ormai la opinione generalizzata che urga procedere in sede legislativa al superamento dei gravissimi inconvenienti sopra denunciati.

In linea con tale indirizzo può sembrare, a prima vista, il recente progetto di regolamento carcerario approntato, in sostituzione di quello vigente, dal Ministero di grazia e giustizia. È da ritenere peraltro che la soluzione proposta in ordine al problema delle spese di mantenimento in carcere non sia tale da ovviare alle gravi lacune che ancora oggi incontra un'opera seria e responsabile di riadattamento sociale degli ex reclusi. Invero, il progetto in parola si limita a considerare il problema esclusivamente dal limitato angolo visuale di una, d'altronde parziale, remissione del debito per spese di mantenimento. E testualmente recita: « Il debito conseguente alle obbligazioni di cui ai nn. 2 e 3 dell'articolo 145 del Codice penale può essere rimesso nella misura massima della metà del suo ammontare nei confronti dei condannati che si sono distinti per condotta esemplare.

« Il beneficio previsto dal comma precedente è concesso all'atto della dimissione su proposta del direttore con decreto motivato del magistrato di sorveglianza. La condotta si considera esemplare quando il liberando, durante la detenzione, abbia manifestato costante impegno e dedizione al lavoro e all'apprendimento scolastico e professionale » (articolo 70 del disegno di legge sull'Ordinamento penitenziario presentato il 28 ottobre 1968 dal Ministro di grazia e giustizia).

È facile rilevare che la riforma proposta non considera i gravi problemi, di ordine personale ed ambientale, posti dal recupero sociale dell'ex detenuto. E trascura completamente l'incidenza negativa, su tale malagevole opera, di un'obbligazione per il rimborso delle spese di mantenimento.

Gli ex reclusi cui non fosse concessa la remissione nel debito, continuerebbero ad incontrare le medesime, gravissime, difficoltà di reinserimento o di adattamento, poco sopra diffusamente esposte.

Gli ex reclusi cui invece tale remissione fosse concessa, potrebbero forse trovarsi in una condizione di minore disagio. Ma giammai in una condizione tale da far ritenere superati definitivamente i gravi inconvenienti più volte ricordati.

È troppo ovvio, infatti, ricordare che il condannato continuerebbe ad essere assoggettato ad un'obbligazione che, seppure ridotta nella sua entità pecuniaria, non acquisterebbe per ciò solo una valida giustificazione agli occhi del debitore, e condizionerebbe ogni sforzo di darsi a proficuo ed onesto lavoro, compromette rebbe in ogni caso l'opera di recupero del condannato. Ad un vantaggio, ancora ridotto ulteriormente sino ad essere considerato pressoché nullo per le finanze statali farebbe pur sempre riscontro nella sua immutata gravità la problematica sopra ricordata. Anche un confronto meramente superficiale fra le due posizioni contrapposte – l'irrisorio vantaggio pecuniario dello Stato conseguente al sodisfacimento del credito residuato dopo la remissione, da un lato, e la soggettiva, ma pesantissima, condizione di disagio del condannato nel soddisfarlo, dall'al-

tro – può essere sufficiente a palesare l'inidoneità della soluzione proposta.

Si ritiene, infine, che la proposta in esame, se da un lato appare insufficiente, può comunque d'altro canto implicare non desiderabili disparità di trattamento in punto di concessione del beneficio della remissione e della misura della remissione medesima. Questa è subordinata alla « condotta esemplare » del recluso. L'accertamento di tale condotta non può tuttavia non essere interamente condizionato dalle soggettive valutazioni del personale carcerario, cui viene in effetti riconosciuto un rilievo determinante per la concessione del beneficio. Si pone così, in primo luogo, un problema di preparazione e diligenza del personale suddetto nella valutazione della richiesta « esemplarità » della condotta. E non si può in secondo luogo trascurare il pericolo che tale valutazione, per se stessa eminentemente discrezionale, possa dar luogo ad involontarie decisioni di arbitrio. E, comunque, ad inevitabili disparità di trattamento da istituto a istituto e talora addirittura da reparto a reparto del medesimo istituto.

Più radicale appare l'innovazione proposta da chi ha suggerito di limitare il recupero delle spese di mantenimento solo nei confronti di coloro che non versino in istato di povertà.

È suggestivo può apparire, ad un primo esame, il richiamo alla disciplina vigente in materia di recupero di spese ospedaliere.

Sembra possa escludersi, peraltro, che tale innovazione sia sufficiente ed idonea. È da considerare che i problemi di reinserimento nella società sono del tutto peculiari e caratteristici degli ex reclusi, mentre problemi consimili ovviamente neppure si pongono, di norma, per i dimessi da istituti ospedalieri. Da questo semplice rilievo discende l'impossibilità di una disciplina unitaria del recupero delle spese ospedaliere e delle spese di mantenimento in carcere.

Ciò non senza considerare che, nel caso degli ex reclusi, le contestazioni in punto di « stato di povertà » sarebbero per intuitive ragioni, di gran lunga più numerose di quanto già non siano in tema di recupero di spese ospedaliere, e che ne verrebbe in conseguenza inevitabilmente a svilupparsi un contenzioso di ragguardevole entità, il cui costo per l'Amministrazione non sarebbe certamente compensato dai recuperi ottenuti.

5. – È opinione di chi presenta questa proposta di legge che i gravissimi problemi posti dall'attuale sistema possano trovare soluzione solo a patto di innovare decisamente la disciplina vigente.

Questa, com'è noto, dava per presupposta la possibilità del condannato di far fronte alle spese del proprio mantenimento con le remunerazioni del lavoro prestato. Sono già state poco sopra ricordate le ragioni di ordine socio-economico che hanno sinora impedito una efficiente organizzazione del lavoro carcerario e la erogazione di mercedi sufficienti e dignitose. Ed appare illusorio ritenere che a tale complesso ordine di problemi possa essere trovata soluzione in breve spazio di tempo.

Non resta, quindi, che prendere doverosamente atto della inadeguatezza della disciplina vigente ed anzi dello stesso fallimento del sistema da essa predisposto. Può essere sufficiente al riguardo ricordare che a tutt'oggi non è stata ancora sciolta la riserva formulata nel 1930 circa la data di inizio per l'attuazione del sistema compiutamente formulato con la legislazione dell'epoca.

L'unica soluzione responsabile del problema, in tutte le sue gravissime implicazioni sociali, può consistere unicamente nell'accollare per intero allo Stato le spese di mantenimento dei condannati. Lo Stato, in altri termini, non dovrà più per l'avvenire chiedere il rimborso di tali spese ai condannati né in via diretta né mediante prelievo sulle remunerazioni ad essi spettanti. Riforme parziali del sistema vigente, come pure ritocchi marginali o la previsione di eccezioni alla normativa attuale, non possono reputarsi rimedi idonei e sufficienti. Su tali aspetti delle possibili direttrici di riforma si è avuta occasione di soffermarsi diffusamente poco sopra.

Preme qui solo ricordare, che la soluzione proposta, oltre a raccomandarsi per la sua innegabile semplicità e praticità, non è nuova alla legislazione italiana. L'articolo 503 del regolamento generale delle carceri e dei riformatori del 1891 disponeva infatti che « al trattamento alimentare, al corredo, al vestiario e a quanto altro occorre per il mantenimento, la pulizia, l'igiene dei detenuti negli stabilimenti carcerari e dei ricoverati nei riformatori viene provveduto a spese dello Stato ».

Tale sistema ebbe vigore, senza dar luogo ad inconveniente veruno, sino al 1930 allorquando il legislatore, forse dietro la suggestione dell'indirizzo politico dell'epoca, ritenne di dover far luogo ad una profonda innovazione di cui, peraltro, difettavano i presupposti e che non poteva non essere condannata al fallimento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Le spese per il mantenimento dei condannati negli stabilimenti di pena, degli internati negli stabilimenti destinati alla esecuzione delle misure di sicurezza detentive, e degli imputati durante la custodia preventiva sono a totale carico dello Stato.

ART. 2.

Sono abrogati:

il n. 2 del secondo comma dell'articolo 145 del codice penale;

l'articolo 188 del codice penale;

il n. 5 dell'articolo 191 del codice penale;

il secondo periodo del quarto comma dell'articolo 213 del codice penale;

l'articolo 274 ed il terzo comma dell'articolo 488 del codice di procedura penale;

l'articolo 2 e l'articolo 128 del Regolamento approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

ART. 3.

L'articolo 612 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Le spese relative all'esecuzione di pene detentive, comprese le spese di mantenimento nelle carceri giudiziarie e negli stabilimenti di pena, sono a carico dello Stato senza diritto a recupero ».

ART. 4.

L'articolo 273 del regolamento approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, è sostituito dal seguente:

« Il lavoro degli internati è remunerato. Il direttore propone al ministero la misura della remunerazione, a cottimo o a giornata, sulla media dei salari della provincia ove lo stabilimento si trova. Alla stima e alla vendita del prodotto provvede il direttore.

La remunerazione dell'internato è insequestrabile e impignorabile e produce interessi a favore dell'internato nei limiti fissati dall'articolo 129. Essa è accreditata sul conto corrente dell'internato che può disporne per l'acquisto di sopravitto o per invio di sussidi alla famiglia, nei limiti stabiliti dal direttore ».