

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 593

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CRUCIANELLI, CAFIERO, GIANNI, SERAFINI,  
CASTELLINA, MAGRI**

*Presentata il 5 ottobre 1983*

**Norme in materia di rappresentanze dei detenuti  
e degli internati**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 26 luglio 1975, n. 354, più nota come la « riforma carceraria », introdusse, insieme ad altre rilevanti innovazioni nell'ordinamento penitenziario del nostro paese, alcuni esempi — sia pure estremamente limitati — di rappresentanza dei detenuti o degli internati.

In particolare, gli articoli, 9, 12 e 27 della legge attribuivano a tali rappresentanze il compito di vigilare rispettivamente sulla preparazione del vitto, sulla gestione della biblioteca e sulle attività culturali, ricreative e sportive.

L'articolo 31 stabiliva inoltre che i rappresentanti dei detenuti o degli internati, sarebbero stati, nominati per sorteggio (il regolamento di esecuzione della legge — decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431 — aggiunse

che « le modalità del sorteggio sono disciplinate dal regolamento interno in maniera da garantire uguali possibilità di nomina a tutti i detenuti e gli internati »).

Come si può facilmente intuire, un'ipotesi innovativa di grande portata, qual'era quella di rendere i detenuti soggetti attivi e partecipi della vita e dell'organizzazione interna del carcere, trovava in realtà nella legge possibilità assai modeste di aver successo.

Non solo infatti le competenze delle rappresentanze erano limitate a questioni pur importanti, ma comunque marginali: era lo stesso meccanismo di sorteggio a « depotenziare » l'importante intuizione.

Le rappresentanze potevano al più contribuire all'efficienza di taluni servi-

zi interni, prevenendo sprechi o gestioni poco oculate, purtroppo frequenti in tutte le grandi comunità (si pensi alla questione del vitto, per cui la rappresentanza dei detenuti svolge il medesimo ruolo attribuito nelle caserme al « nucleo controllo cucina » dei militari di leva); si poteva poi forse sperare ad un valido contributo per la « rieducazione » di qualche detenuto casualmente coinvolto in alcuni momenti di rappresentanza (per esempio per la gestione della biblioteca); era assai improbabile invece che istituti tanto limitati avrebbero svolto un ruolo importante per trasformare radicalmente il « clima » nell'« universo carcerario » e per modificare il rapporto tra detenuti ed operatori o — più in generale — tra detenuti e istituzione.

La situazione in cui la riforma del 1975 ha dovuto muovere in primi passi non era peraltro certamente delle più semplici: l'inadeguatezza delle strutture materiali, l'impreparazione del personale (e spesso le gravi carenze dell'organico), e lo stesso clima politico sempre più teso, sotto l'imperversare dell'offensiva terroristica e della grande criminalità organizzata, convergevano nel rendere sempre più cauta l'attuazione di nuovi istituti previsti dalla legge.

Lungi dal realizzarsi di un'interpretazione estensiva di norme e istituti previsti dalla riforma, si verificò al contrario una situazione che tendeva oggettivamente ad impedire la valorizzazione delle potenzialità, pur implicite e imperfettamente tradotte in articoli di legge, del nuovo ordinamento penitenziario.

Così le nuove rappresentanze non riuscirono minimamente ad essere quel canale di partecipazione responsabile dei detenuti alla vita degli istituti che i legislatori avevano sperato: ancora una volta le forme di espressione più dirette dei detenuti continuarono ad essere le rivolte, più o meno violente e più o meno brutalmente represses, (51 nel solo anno 1977), e i « delgati » dei detenuti continuarono ad essere i *leaders* delle più forti organizzazioni criminali, politiche e co-

muni, capaci di imporre la propria egemonia all'interno del carcere.

Ciò premesso, se riteniamo importante ed urgente procedere ad una riforma delle rappresentanze dei detenuti previste dalla legge 354, è anche per dare concreta ed adeguata attuazione al principio costituzionale della rieducazione come fine della pena.

È infatti necessario verificare alla luce dei profondi mutamenti quantitativi e qualitativi della popolazione carceraria avvenuti negli ultimi anni la congruità di un'interpretazione del concetto di rieducazione realizzata esclusivamente con gli strumenti tradizionali dell'istruzione, del lavoro, delle attività culturali o religiose.

Purtroppo l'attuale degrado dell'intero sistema carcerario impone di affrontare questi complessi problemi quando ancora è ben lungi dall'essere realizzato un regime penitenziario che garantisca effettive possibilità di lavoro, di istruzione e di attività ricreative e culturali per tutti i detenuti e gli internati. Sono fin troppo note le condizioni di sovraffollamento di molti istituti, specie nelle grandi città (il caso limite è forse il carcere di Poggioreale, a Napoli, con più di 1.500 detenuti a fronte di una capienza massima di 800) ed il livello fatiscente di molte strutture (non sono rari gli istituti ospitati in antichi conventi o castelli di molti secoli orsono!): in queste condizioni sembrerebbe addirittura paradossale parlare di superamento di una concezione tradizionale di « rieducazione », mai seriamente messa in pratica.

È però indiscutibilmente vero che la popolazione carceraria è cambiata, e questo pone problemi del tutto nuovi. C'è innanzi tutto il dato dei detenuti in attesa di giudizio: nelle case circondariali i condannati sono meno di un terzo rispetto al numero degli imputati in attesa di giudizio. È evidente che ciò pone innanzitutto gravi problemi di civiltà, in ordine alla certezza e celerità del processo, e tale situazione lascia intuire un'aberrante modificazione del sistema penale con l'attribuzione del valore deterrente al processo (e a alla carcerazione preventi-

va) piuttosto che alla pena. Tuttavia, dal punto di vista che qui si sta esaminando, non si può negare che la preponderante presenza nelle carceri italiane di detenuti in attesa di giudizio mette radicalmente in discussione il concetto di rieducazione: è infatti del tutto ovvio che l'imputato ha il diritto di non essere « rieducato » da alcuno, ma è altrettanto ovvio che non si può escludere la maggioranza della popolazione carceraria (che spesso è costretta a « soggiornare » nel circuito carcerario per lunghi periodi) da ogni attività interna, sia essa lavorativa, culturale o ricreativa.

Non si può in secondo luogo non tener conto della rilevante presenza nelle carceri italiane di detenuti cosiddetti « politici »: in questo caso la piena coscienza da parte del detenuto di avere deliberatamente violato le leggi di uno Stato ritenuto ingiusto e « oggettivamente avversario » rende assai problematica un'opera di rieducazione, a meno che non si voglia ripetere le aberranti esperienze di molti stati totalitari, in cui la rieducazione del condannato ha coinciso con un pratico « lavaggio del cervello », giustificato da una presunzione etica dello Stato, depositario per definizione del bene e del male di ogni cittadino. La pretesa di rieducare il detenuto « politico » sembra dunque contraddittoria e gravida di pericolose conseguenze: diversa cosa sarebbe invece operare per una « rilegittimazione » dell'ordinamento costituzionale e del metodo democratico dinanzi a chi l'ha deliberatamente disprezzato e violato. Il meno che si possa dire è che l'attuale ordinamento penitenziario e la concreta realtà delle strutture carcerarie operano nella direzione diametralmente opposta: è quasi un luogo comune dire che il carcere è ormai l'« università del crimine », e il luogo di reclutamento privilegiato per i terroristi.

Al di là comunque del problema dei detenuti per crimini « politici », non si può non tener conto del più generale mutamento qualitativo della popolazione carceraria, connesso ai più elevati livelli di benessere sociale e culturale diffusi

nella società ed allo sviluppo di una « criminalità in colletto bianco » dalle dimensioni sconosciute. Sarebbe vano presumere una « redenzione » di un detenuto ad alta scolarità, di media estrazione sociale, consapevole delle ragioni che l'hanno condotto a delinquere, solo attraverso lo studio e il lavoro, quasi che nulla fosse mutato rispetto al « criminale » del secolo scorso, caratterizzato e motivato da un'estrema emarginazione sociale. Anche da questo punto di vista, ci sembra, l'unico modo per dare significato concreto ed attuale al precetto costituzionale della « rieducazione del condannato » è contribuire a restituire al detenuto la consapevolezza del valore del metodo democratico, tentare di restituirgli il « gusto della democrazia ».

Nella redazione di una proposta di legge tesa a ridefinire ruolo e caratteristiche delle rappresentanze dei detenuti, abbiamo dovuto scontare una obiezione più che ragionevole. Una delle ragioni che avevano indotto il legislatore del 1975 a scegliere il metodo (per molti versi incongruo) del sorteggio per la scelta dei delegati dei detenuti e degli internati era infatti la preoccupazione di non introdurre nell'ordinamento penitenziario nuovi istituti che potessero legittimare situazioni di violenta egemonia sui detenuti stessi da parte dei gruppi di potere interni, legati a capi « carismatici » o più spesso a potenti organizzazioni criminali, capaci di imporre la propria volontà con la forza e con l'intimidazione a tutti i detenuti. C'era in sostanza la preoccupazione che l'elezione diretta, lungi dal dare corpo ad un civile confronto democratico, avrebbe consentito a siffatti « leaders naturali » di legittimare la propria posizione di potere e di sopraffazione. Alcune recenti esperienze ci hanno peraltro indotto a ritenere non del tutto convincente questa obiezione. Negli anni più recenti tanto nell'istituto di San Vittore, a Milano, quanto al carcere romano di Rebibbia si sono realizzate a più riprese esperienze di « comitati » di detenuti, sorti più o meno spontaneamente per farsi portavoce di richieste ed esigenze della

popolazione carceraria nei confronti delle autorità. Erano esperienze assai diverse dai cosiddetti « comitati di campo » che le BR tentarono di organizzare in alcuni istituti di massima sicurezza, ed erano apertamente osteggiate tanto dai terroristi « irriducibili », quanto dalle grandi organizzazioni criminali. È sembrato anzi che la creazione di canali semi-istituzionali di comunicazione dei detenuti con le autorità potesse indebolire i gruppi di potere interno, potesse insomma offrire ai detenuti qualche *chance* ulteriore per far valere le proprie esigenze e i propri diritti oltre la rivolta violenta o la subordinazione ad una ferrea *leadership* criminale.

In realtà il nodo del problema è peraltro assai semplice: da un lato c'è — come si è detto — il numero abnorme dei dete-

nuti imputati, in attesa di giudizio, presunti innocenti fino a sentenza definitiva di condanna, che debbono avere degli strumenti per far sentire la propria voce e far valere i propri diritti senza ricorrere a forme disperate di ribellione che li immetterebbero senza via di scampo nel « circuito criminale »; dall'altro ci sono comunque tutti i detenuti condannati, che la Costituzione impone di « rieducare », soprattutto attraverso la riscoperta del metodo democratico come unico denominatore comune indiscutibile della convivenza civile. La nostra proposta di legge, aperta al confronto di tutte le forze democratiche, tenta di dare un contributo concreto in questa direzione, l'unica che a noi sembra percorribile per chi abbia davvero fiducia nell'esperienza democratica e nei valori della Costituzione.

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

Il sesto comma dell'articolo 9 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« La rappresentanza dei detenuti o degli internati eletta ai sensi dell'articolo 31 controlla l'applicazione delle tabelle e la preparazione del vitto ».

## ART. 2.

All'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è aggiunto il seguente comma:

« La rappresentanza dei detenuti o degli internati eletta ai sensi dell'articolo 31 controlla l'applicazione delle norme igienico-sanitarie previste da leggi o regolamenti ».

## ART. 3.

All'articolo 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è aggiunto il seguente comma:

« La rappresentanza dei detenuti o degli internati, eletta ai sensi dell'articolo 31 vigila sull'applicazione delle norme legislative, regolamentari e contrattuali che regolano l'attività lavorativa. A tal fine, e nel rispetto delle norme che regolano i colloqui, essa può incontrarsi periodicamente con le organizzazioni sindacali territoriali e di categoria ».

## ART. 4.

L'articolo 31 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

*(Costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati).*

« In ogni istituto penitenziario è costituito un Consiglio di rappresentanza dei detenuti e degli internati.

I rappresentanti e i loro sostituti sono eletti semestralmente con voto diretto, segreto e proporzionale, in modo che siano rappresentati nel Consiglio tutti i reparti, le sezioni o i raggi in cui sono ospitati i detenuti ai sensi dell'articolo 14 terzo comma della presente legge.

Il Consiglio di rappresentanza è competente a prospettare alla direzione dell'istituto richieste, istanze o proposte di carattere collettivo sui seguenti campi di interesse:

- condizioni igienico-sanitarie;
- alimentazione;
- attività lavorative e di istruzione;
- attività ricreative, sportive e culturali;
- organizzazione dei servizi interni all'istituto;
- organizzazione dei colloqui, della corrispondenza epistolare e telefonica dei detenuti e degli internati.

Il Consiglio sceglie al proprio interno i rappresentanti che curano le attività previste dagli articoli 9, 11, 12, 20 e 27 della presente legge. Altri detenuti o internati possono essere coinvolti nelle medesime attività, previo *nulla-osta* del direttore d'istituto.

Il Consiglio può riunirsi periodicamente alla presenza del direttore o di un suo sostituto, in orari concordati con la direzione. Può incontrarsi, qualora lo richieda, con il magistrato di sorveglianza, con i rappresentanti degli enti locali e delle organizzazioni sindacali territoriali e di categoria, oltre che con i soggetti indicati nell'articolo 67.

Il Ministro di grazia e giustizia è delegato ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il regolamento di attuazione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati, previo parere delle Commissioni competenti per materia dei due rami del Parlamento ».