CAMERA DEI DEPUTATI N. 629

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FIANDROTTI, ALAGNA, AMODEO, ANDÒ, BUFFONI, CAPPIELLO, PRINCIPE

Presentata il 7 luglio 1987

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Elaborazioni nelle quali si insiste autorevolmente ormai da quasi cinquant'anni dimostrano che il carcere nasce in Europa come casa di lavoro. Con l'avvento dell'economia capitalistica, quando le prestazioni lavorative, frazionate nel tempo o distinte per risultati, assumono valore di mercato, appare utile far corrispondere alle deviazioni dalla norma vigente una custodia dei devianti che renda insieme quel valore. Così il sistema penitenziario europeo entra in crisi con la complicazione dei modi di produzione, propria dell'economia industriale: allorché le prestazioni lavorative dei detenuti, per effetto di quell'evoluzione, escono dal mercato e non sono più idonee a rappresentare valore di scambio. Il carcere allora, da casa di lavoro, *workhouse*, diviene *house of terror:* istituzione governata esclusivamente da un regime di paura.

Nel nostro paese, a causa della sua peculiare storia, ha sempre avuto vigore, variamente, solo questo secondo regime dell'istituzione penitenziaria. E tuttora, prevalentemente, esso la domina, col peso sempre maggiore dei poteri di controllo della criminalità comune e politica, e con sempre più gravi e generalizzati insuccessi dello stesso sistema di legalità. È patente così la disapplicazione complessiva della norma dell'articolo 27 della Costituzione, che assegna qualità umanitarie e fini rieducativi alle pene. Ma altrettanto manifesto è il danno per le ragioni della difesa sociale: il carcere, da sempre luogo di corruzione, diventa cerniera essenziale per le dinamiche delle organizzazioni della grande delinquenza e si propone come uno dei più clamorosi scandali istituzionali. La realtà è che i tradizionali strumenti di governo del sistema penitenziario, propri del regime

« del terrore », non tengono più, risultano addirittura controproducenti rispetto alle trasformazioni culturali e sociali profondissime che si sono verificate, alle acquisizioni della democrazia.

Appare necessaria allora l'adozione di strumenti affatto diversi, coerenti a quelle trasformazioni ed a quelle acquisizioni: fatte sempre salve le esigenze della custodia; ed anzi anche allo scopo di dare ad esse risposta più vera e legittima. Si tratta di una strategia articolata, che impegna un arco molto ampio e vario di riforme, non solo penitenziarie ma dell'ordinamento e del processo penale, tutta una combinazione di sforzi collettivi, propri delle autonomie locali come delle organizzazioni sociali, tutto un rinnovamento culturale: ogni iniziativa singola può apprezzarsi solo se riferita ad una tale sua vocazione organica.

Con siffatta avvertenza, e nel quadro di tante previste interazioni, si attribuisce significato centrale all'inserimento di larghe fasce di reclusi in processi produttivi reali, al fine di contrastare il regime di precarietà e di violenza, di separatezza e di diffusa illegalità, che vige nelle carceri: e di attuare ipotesi nuove ed effettive di governo di esse. Anche nella specie, il principio costituzionale che fonda sul lavoro la Repubblica, in ogni sua articolazione, non è affermazione astratta e vana: né lo è la norma, praticamente negletta, dell'ordinamento penitenziario approvato con la legge 26 luglio 1975, n. 354, che nel lavoro individua un mezzo basilare di trattamento dei detenuti e degli internati. L'ozio forzato – pressoché generale nel circuito penitenziario, dove anche la destinazione di parte dei reclusi ai servizi interni si omologa alla regola separata dell'istituzione – induce abiezioni e fomenta instabilità, schiaccia sul modello criminale e violento prevalente. Occorrono invece la proposta e la disponibilità concreta d'un modello affatto differente: quello del cittadino-lavoratore. Esistono, ed è ovvio constatarlo, fasce di detenuti ed internati che, per forti motivazioni proprie della delinquenza comune o politica, rifiuteranno una tale proposta o tenteranno di strumentalizzarla: ciò non esime però dal rivolgerla, in modo che possano fruirne gli altri detenuti ed internati. Anzi la differenziazione che ne risulterà, spontanea, nei regimi custodiali, diventerà uno dei punti di forza per il progresso della riforma penitenziaria: consentire l'acquisizione della qualità di lavoratori a numerosi reclusi comporterà un disegno diverso del loro stato di dipendenza con la necessità di considerarne le domande, sempre più frequenti, di presenza e di soggettività.

La presente iniziativa di legge si basa sulle considerazioni così riassunte e nel loro senso compie un primo passo, rivolto ad equiparare la condizione retributiva dei detenuti e degli internati occupati a quella degli altri lavoratori. La scelta ha un rilevante significato ideale e politico, contro la logica vigente della separatezza dell'istruzione penitenziaria ed al fine dell'offerta del modello alternativo, cui si è accennato, rispetto a quelli dominanti nell'istituzione; insieme rende credibile ed incentiva, economicamente, tale modello alternativo, facendosi carico dell'esigenza di togliere suasività alla subcultura del rifiuto del lavoro, particolarmente attiva nelle carceri.

La legge di riforma 26 luglio 1975, n. 354, contraddicendo il proprio proposito di privilegiare il lavoro fra i mezzi di trattamento dei reclusi, prevede consistenti decurtazioni dalla retribuzione loro spettante. Infatti, la mercede (anche l'opzione lessicale ha peso) è ridotta fino a due terzi della tariffa sindacale; di tali due terzi solo i sette decimi costituiscono remunerazione, mentre il residuo spetta alla Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto (soppressa poi con il decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito in legge dalla legge 21 ottobre 1978, n. 641, devolvendone il patrimonio e le entrate alle Regioni); i due quinti della remunerazione a loro volta sono soggetti a trattenuta per risarcimento del danno cagionato dal reato, e per rimborso delle spese processuali e delle spese di mantenimento nell'istituto penitenziario; dai tre quinti che riman-

gono, infine, sono consentite detrazioni, sembra senza limiti, per crediti alimentari e crediti dell'amministrazione per danni ai suoi beni. A titolo di esemplificazione, fatta pari a 15.000 lire la tariffa sindacale, la mercede scende fino a 10.000 lire, la remunerazione a 7.000 lire, ed a 4.200 lire la riserva a favore dei reclusi lavoranti: riserva oggetto senza limiti, come s'è accennato, di sequestro e pignoramento per taluni crediti.

Si impone dunque, per gli argomenti già esposti, la modifica dell'ordinamento approvato con la legge n. 34 del 1975, nella parte (articoli 22, 23 e 24) che attiene alla retribuzione delle prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati. L'articolo 1 della presente proposta di legge abolisce la stessa nozione di mercede e stabilisce in misura uguale alle tariffe sindacali la remunerazione del lavoro penitenziario; così, data l'automaticità del riferimento al parametro, senza possibilità di escursioni discrezionali al di sotto di esso, diviene superflua la previsione, contenuta nel vigente articolo 22, d'una commissione per la determinazione di tale remunerazione.

Con l'articolo 2, preso atto della soppressione della cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto, si elimina la trattenuta di tre decimi della remunerazione: trattenuta che comportava, sostanzialmente, una iniqua tassa sul lavoro dei reclusi, concernendo anche quelli condannati per reati dai quali non fosse derivato danno economico.

L'articolo 3, infine, disciplina i modi di pignorabilità e di sequestrabilità della remunerazione, secondo gli schemi dell'articolo 545 del codice di procedura civile e dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180, avuto anche riguardo ai particolari titoli previsti dall'articolo 145 del codice penale ed alla condizione di recluso del percettore di redditi di lavoro: ma facendo comunque prevalere la considerazione che non sembra probabile che taluno accetti di lavorare ad esclusivo beneficio dei propri creditori.

Va preso atto della circostanza che la legge proposta determinerà, specie con l'articolo 1, un aumento del costo del lavoro penitenziario. Ciò comporterebbe la restrizione delle commesse pubbliche senza l'accettazione di sicure diseconomie; e delle commesse private, già non rilevanti, senza incentivi sostitutivi, circa i quali i firmatari della presente proposta assumono una separata iniziativa di legge.

Le diseconomie possono ridursi, con una migliore organizzazione ed una maggiore qualificazione del lavoro dei detenuti e degli internati. Tuttavia è indubbio che la presente proposta di legge ritrae concretezza solo da un carico di stanziamenti pubblici (sussidiario, e quindi tale da non prevedersi in questa sede): stanziamenti pubblici resi necessari dai motivi già detti e dall'esigenza di sopperire ai bisogni per i quali era stata istituita la Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto.

In un momento tanto arduo per la economia nazionale è il caso di prevedere una siffatta spesa, certo tutt'altro che ingente, che gravi sull'erario ? La risposta al quesito implica valutazioni e scelte squisitamente politiche: e non può che essere affermativa se si ha presente il grado di priorità della soluzione dei problemi penitenziari in rapporto ai fini della difesa sociale e del consolidamento d'una accettabile base di convivenza per la collettività intera.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Art. 22. – *(Determinazione della remunerazione).* — 1. La remunerazione dei detenuti e degli internati lavoranti o tirocinanti si determina secondo i contratti collettivi stipulati, per prestazioni lavorative simili, dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale ».

ART. 2.

1. L'articolo 23 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Art. 23. – *(Assegni familiari).* — 1. Ai detenuti e agli internati che lavorano o sono ammessi a un tirocinio retribuito sono dovuti, per le persone a carico, gli assegni familiari nella misura e secondo le modalità di legge.

Gli assegni familiari sono versati direttamente alle persone a carico con le modalità fissate dal regolamento ».

ART. 3.

1. L'articolo 24 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« Art. 24. – *(Pignorabilità e sequestrabilità della remunerazione).* — 1. Le somme dovute a titolo di risarcimento del danno cagionato dal reato si prelevano dalla remunerazione dei condannati in misura non eccedente il quinto di essa.

2. In eguale misura si prelevano, dalla remunerazione dei condannati e degli internati, le somme da essi dovute a titolo di rimborso delle spese processuali e delle spese che lo Stato sostiene per il

loro mantenimento, nonché a titolo di risarcimento del danno arrecato a beni dell'amministrazione.

3. La remunerazione è soggetta a pignoramento o a sequestro nella misura autorizzata dal giudice di sorveglianza per i crediti alimentari e nella misura di un quinto per gli altri crediti, non indicati nei commi 1 e 2.

4. Il simultaneo concorso delle cause previste nei commi 1, 2 e 3, diverse da quelle relative a crediti alimentari, non può colpire una quota maggiore di due quinti.

5. In ogni caso è riservata a favore dei condannati e degli internati almeno la metà della remunerazione ».