CAMERA DEI DEPUTATI N. 1762

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZAN, DANIELE FARINA, PELLEGRINO, PIAZZONI, AIELLO, NICCHI, COSTANTINO, DURANTI, MELILLA, RICCIATTI, KRONBICHLER, BRUNO BOSSIO, COCCIA, CRIVELLARI, DI LELLO, FITZGERALD NISSOLI, GALAN, MARZANO, NARDUOLO, REALACCI

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti

Presentata il 4 novembre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge, che riprende un testo già presentato nella XIV legislatura e sottoscritto da numerosi parlamentari appartenenti a diverse forze politiche (atto Camera n. 3020), è tesa a garantire il diritto all'affettività in carcere intesa in senso ampio: dalla sessualità, all'amicizia e al rapporto familiare. Un diritto all'affettività che sia, in primo luogo, diritto ad avere incontri, in condizioni di intimità, con le persone con le quali si intrattiene un rapporto di affetto.

Il testo costituisce l'esito positivo di un molteplice lavoro di analisi, di studio e di confronto fra le associazioni impegnate in ordine alle problematiche del carcere, di un lavoro politico e parlamentare svolto nella XIII legislatura e, infine, del gruppo tecnico coordinato dal dottor Alessandro Margara, fra i padri della « legge Gozzini », il quale – come direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e come magistrato di sorveglianza – ha attribuito e restituito al mondo penitenziario piena legittimità fra i temi di uno Stato di diritto.

Alla definizione della presente proposta di legge hanno preso parte operatori penitenziari, avvocati, magistrati di sorve-

glianza, detenuti, operatori sociali ed esperti in materia, nonché parlamentari impegnati da anni sul tema del carcere.

Il progetto di riforma del regolamento di esecuzione penitenziario – con i nuovi articoli e la sua innovativa impostazione di pensiero e di prospettiva, elaborati in riferimento anche alle misure relative al trattamento penitenziario previste all'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354 – venne riformulato dopo il parere del Consiglio di Stato, n. 61 del 2000, con lo stralcio delle misure più innovative in materia di affettività dal testo definitivo.

Le obiezioni del Consiglio di Stato erano state motivate sotto due profili. Da una parte, il « forte divario fra il modello trattamentale teorico » prefigurato nel nuovo regolamento penitenziario e l'inadeguatezza del « carcere reale ». Dall'altra parte, con un rilievo di ordine non solo procedurale, rinviando l'introduzione di norme a favore del diritto all'affettività a scelte legislative e non al regolamento di esecuzione della legge n. 354 del 1975: « nel silenzio della legge », si disse, il diritto all'affettività non è scelta che possa essere legittimamente effettuata in sede « regolamentare attuativa o esecutiva ».

Nella sua versione originaria, lo schema del regolamento, all'articolo 58, considerava il tema dell'affettività « nell'ambito dei rapporti con la famiglia, uno degli elementi del trattamento previsto dall'articolo 28 della legge penitenziaria ». Nel quadro di tali rapporti – spiegava Margara – è prevista la possibilità che essi siano mantenuti in forma diversa dal colloquio: una di esse è la visita, cioè un colloquio in un ambiente senza separazioni, con possibilità di spostamento, come oggi avviene in molte aree verdi presenti in numerosi istituti penitenziari italiani. Un altro aspetto è rappresentato da una sorta di permesso interno, rilasciato dal direttore, che consente di fruire di incontri con propri familiari in ambienti separati dai colloqui. L'espressione concepita nel progetto di nuovo regolamento, sottolineava Margara, cioè quella di « unità abitative », era ed è presente nelle normative di altri Paesi e, aggiungeva Margara, « nelle stesse indicazioni contenute nelle regole internazionali ».

Quel parere del Consiglio di Stato non incise, e non avrebbe potuto farlo, sul riconoscimento del diritto all'affettività come parte di una politica per i diritti nel carcere e per il sistema penitenziario, che nella XIII legislatura ebbe una sostanziale, seppure non esaustiva, svolta riformatrice con l'approvazione delle leggi sulle detenute madri e sul lavoro dei detenuti. Il punto di svolta di quel progetto di nuovo regolamento e, sostanzialmente, del nuovo regolamento, era che il carcere non è una dimensione estranea, esterna, alla società e alle sue istituzioni, ma ne è parte seppure, e a lungo, il sistema penitenziario sia stato ritenuto una sorta di « discarica sociale », per usare un'espressione radicale ma efficace, chiamato a non riconoscere diritti e prospettive ma a recludere, appunto, e spesso, molti dei problemi che il sistema sociale o la politica non ritenevano propri.

« Il no del Consiglio di Stato – osserva, a tal proposito Franco Corleone, nel suo libro dedicato agli anni di Governo, intitolato "*La Giustizia come metafora*" non al merito della proposta ma alla possibilità di utilizzare lo strumento regolamentare, ha impedito l'avvio sperimentale, che sarebbe stato di grande utilità, di esperienze analoghe a quelle strutturalmente concepite nei Paesi europei in cui il carcere non è interpretato come luogo deputato all'annullamento dei diritti e delle emozioni, della sessualità e dell'affettività. Il diritto all'affettività è stato banalmente unificato, per una delle stupide semplificazioni d'uso corrente, al diritto alla sessualità: è una scelta, che il nuovo regolamento riconosceva come tale, ma non è necessariamente un obbligo alla sessualità ».

Il diritto all'affettività, come già affermato, da anni è diventato un tema effettivo in altri Paesi europei, in primo luogo in Olanda, e un patrimonio europeo con la risoluzione sulle condizioni carcerarie approvata dal Parlamento europeo il 17 dicembre 1998. Una risoluzione in cui si affermava esplicitamente – in primo luogo nel caso di coniugi entrambi detenuti, con

la previsione di sezioni miste, ma in generale per tutti i detenuti, ritenendo essenziali i rapporti affettivi – che « venga preso in considerazione l'ambiente familiare dei condannati, favorendo soprattutto la detenzione in un luogo vicino al domicilio della famiglia e promuovendo l'organizzazione di visite familiari e intime in appositi locali ».

Il tentativo di reinserire il diritto all'affettività – dopo il parere del Consiglio di Stato, negativo sotto i profili che abbiamo ricordato – nella discussione, alla fine della XIII legislatura, delle modifiche alla legge Simeone-Saraceni, non ebbe esito positivo, al pari, nella medesima legislatura, di altre due proposte di legge, l'una dell'onorevole Pisapia, l'altra dell'onorevole Folena, di modifica delle norme regolamentari in materia di colloqui e di permessi.

La presente proposta di legge intende, dunque, riproporre un dibattito politico e legislativo che, dal 1986 ad oggi, dal nuovo regolamento di esecuzione penitenziario agli indirizzi di Governo e parlamentari, ha ottenuto difficili ma significativi progressi nella condizione carceraria. È opportuno e necessario proporre ora una riforma della legge sull'ordinamento penitenziario quale condizione essenziale al recupero, con lo strumento legislativo, delle norme regolamentari che erano previste nel progetto originario di riforma del regolamento di esecuzione penitenziario.

All'articolo 1 si modifica l'articolo 28 della legge n. 354 del 1975 che riguarda i rapporti con la famiglia (« Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o stabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie »). Al proposito, è necessario che sia considerata anche l'affettività in senso più ampio. Pertanto, alla rubrica dell'articolo (« Rapporti con la famiglia »), si aggiunge « e diritto all'affettività ». Si introduce, inoltre, un nuovo comma, che recita: « Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tale fine i detenuti e gli internati hanno diritto a una visita al mese della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore con le persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi e auditivi ». In tal modo si lascia un ampio spazio alla definizione della natura di quelli che possono essere i « rapporti affettivi »: con un familiare, un convivente, o anche di amicizia. La visita potrebbe avvenire con qualsiasi persona che già effettua i colloqui ordinari; l'assenza dei controlli visivi e auditivi serve a garantire la riservatezza dell'incontro.

All'articolo 2 e all'articolo 3 sono introdotte altre due norme, anch'esse volte a garantire il diritto all'affettività, che incidono sulla parte che riguarda la concessione dei permessi. All'articolo 2 si interviene sull'articolo 30 della legge n. 354 del 1975, che prevede i cosiddetti « permessi di necessità », attualmente concessi solo in caso di morte o di malattie gravissime dei familiari. Si propone, altresì, di sostituire il secondo comma (« Analoghi permessi possono essere concessi eccezionalmente per eventi di particolare gravità »), con il seguente: « Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza », eliminando quindi sia il presupposto della « eccezionalità », sia quello della « gravità », sempre interpretato come attinente a eventi luttuosi o comunque relativi allo stato di salute dei familiari del detenuto. Intendiamo fare riconoscere che anche gli eventi non traumatici hanno una « particolare rilevanza » nella vita di una famiglia e che, quindi, rappresentano un fondato motivo per il quale la persona detenuta vi sia partecipe.

All'articolo 3 si modifica l'articolo 30-*ter* della legge n. 354 del 1975, che riguarda i permessi premio; si prevede un ulteriore periodo di permesso, oltre ai quarantacinque giorni (al massimo) oggi concessi per « coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro ».

Si introduce, inoltre, un nuovo comma che recita: « Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre ai permessi di cui al comma 1, un ulteriore permesso della durata di dieci giorni per ogni semestre di

carcerazione per coltivare specificatamente interessi affettivi ». Anche in questo caso, gli « interessi affettivi » sono da considerare in senso ampio e quindi il permesso non deve necessariamente essere trascorso con i familiari, con un coniuge o con un convivente, ma può essere trascorso con qualsiasi persona con la quale vi sia un legame affettivo.

All'articolo 4, per quanto concerne i detenuti che non possono avere colloqui regolari – ad esempio in quanto i familiari o amici abitano lontano dal luogo di detenzione – si prevede la possibilità di sostituire i colloqui non effettuati con telefonate di quindici minuti. Di conseguenza, si propone che il quinto comma dell'articolo 18 della legge n. 354 del 1975 (« Può essere autorizzata nei rapporti con i familiari e, in casi particolari, con terzi, corrispondenza telefonica con le modalità e le cautele previste dal regolamento »), sia sostituito dal seguente: « Per ciascun colloquio ordinario non effettuato è concesso ai detenuti e agli internati un colloquio telefonico aggiuntivo, con le persone autorizzate, della durata di quindici minuti. La telefonata può essere effettuata con costo a carico del destinatario ». Le telefonate non dovrebbero, quindi, essere limitate ai soli familiari, ma riguardare tutte le persone con le quali vi sia un rapporto affettivo anche fuori della previsione dei « casi particolari ».

La detenzione carceraria consiste nella privazione della libertà, ma non deve comportare anche la privazione della dignità delle persone, un fondamentale principio che deve ispirare lo Stato di diritto in rapporto alle persone detenute. Per tale motivo i proponenti auspicano che il Parlamento esamini tempestivamente la presente proposta di legge, finalizzata a garantire la dignità nella prioritaria sfera affettiva delle persone che si trovano detenute in carcere.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. All'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tale fine, i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita al mese della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore con le persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi e auditivi »;

b) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e diritto all'affettività ».

ART. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza ».

ART. 3.

1. All'articolo 30-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *8-bis*. Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre ai permessi di cui al comma 1, un

ulteriore permesso della durata di dieci giorni per ogni semestre di carcerazione per coltivare specificatamente interessi affettivi».

ART. 4.

1. Il quinto comma dell'articolo 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Per ciascun colloquio ordinario non effettuato è concesso ai detenuti e agli internati un colloquio telefonico aggiuntivo, con le persone autorizzate, della durata di quindici minuti. La telefonata può essere effettuata con costo a carico del destinatario ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00

17PDL0017280