



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

**Relazione Unica al Progetto di Legge**  
**"Modifiche alla Legge 29 aprile 1997 n.44 -**  
**Ordinamento Penitenziario"**

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: COMM. NET

IN DATA: 10/04/2017

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Colleghi Consiglieri,

il presente progetto di legge è stato esaminato dalla Commissione Consiliare Permanente competente il giorno 27 marzo 2017 ed è stato approvato con voti 10, astenuti 3.

Il presente progetto di legge introduce una serie di modifiche all'attuale Legge 29 aprile 1997, n.44, "Ordinamento Penitenziario", con l'obiettivo di riqualificare l'attuale sistema detentivo, in attesa dell'attivazione di una nuova struttura penitenziaria.

Si tratta di un provvedimento che intende fornire una serie di strumenti tesi ad attuare la funzione rieducativa della pena, la quale non può e non deve essere esclusivamente strumento di natura afflittiva, bensì deve tendere al recupero del reo, in un'ottica di reinserimento sociale, in attuazione del disposto costituzionale di cui all'art. 1 comma 3 della Legge 8 Luglio 1974, n.59, così come modificato dalla Legge 26 Febbraio 2002, n.36, ai sensi del quale "l'ordinamento sammarinese riconosce, garantisce e attua i diritti e le libertà fondamentali enunciate nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Il recepimento della CEDU fra le fonti di rango costituzionale del nostro ordinamento comporta un necessario adeguamento del nostro ordinamento ai principi sanciti dalla stessa, in un'ottica di attuazione, oltre che di riconoscimento dei diritti umani fondamentali.

L'art. 3 della CEDU, intitolato alla Proibizione della tortura, sancisce il divieto di pene e trattamenti inumani e degradanti. In tal senso, la riforma dell'ordinamento penitenziario, nel testo esaminato e approvato dalla Commissione I in data 27/03/2017, introduce una serie di misure volte a dare concreta attuazione al suesposto principio.

In particolare sono due le direttrici lungo le quali è stato incardinato il nuovo ordinamento penitenziario: l'introduzione del Gruppo di Osservazione e Trattamento e una più dettagliata disciplina del lavoro penitenziario, sia sottoforma di lavoro interno che esterno.

Esaminando la prima novità del Progetto di Legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'art. 2 (che modifica l'art. 10 della Legge n.44 del 1997), introduce un organo denominato "Gruppo di Osservazione e Trattamento" (abbreviato, GOT), al fine di dare maggiore concretezza, in termini di operatività, a quanto già previsto dal precedente art. 10, intitolato alla "Individualizzazione del Trattamento". Essendo composto dal Direttore del Carcere, dal Responsabile del Servizio Sociale Adulti in Esecuzione di Pena, dal medico del carcere coadiuvato da uno specialista e dallo psicologo dell'ISS, nonché, infine, da un assistente sociale



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI: PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO: GIUSTIZIA: ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

dell'ISS, consente un maggior coordinamento tra la struttura carceraria e il Servizio Socio Sanitario, il cui ruolo, nel trattamento rieducativo del reo, è di cruciale importanza. Una prima funzione del Gruppo di Osservazione e Trattamento è proporre il programma personalizzato per ciascun detenuto; nella fase attuativa, poi, il GOT dovrà altresì acquisire tutti quei dati e informazioni sul soggetto sottoposto a trattamento, al fine di realizzare un percorso rieducativo proficuo, stimolando la revisione critica della condotta criminosa per il quale il medesimo è stato condannato.

Passando alla seconda direttrice del Progetto di Legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, in via preliminare va specificato che, sebbene il lavoro penitenziario fosse già previsto, in via di principio, dall'art. 18 della Legge 44/1997, tuttavia fino ad oggi è rimasto lettera morta, dal momento che la stessa disposizione demandava la disciplina delle modalità dello stesso a un apposito regolamento.

Da un lato, dunque, il lavoro interno è stato riqualificato, tramite la modifica dell'art. 18 della Legge 29 aprile 1997, n.44. Il lavoro esterno, invece, prima non previsto, è stato introdotto *ex novo* dall'art.4 del presente Progetto di Legge, che aggiunge l'art.18bis alla Legge n.44 del 1997.

La *ratio* sottostante alla previsione di modalità concrete per l'espletamento dell'attività lavorativa da parte del detenuto è consentire allo stesso di intraprendere un percorso di rieducazione e risocializzazione. La centralità del lavoro penitenziario in questo senso si evince anche dal tessuto costituzionale del nostro ordinamento, laddove l'art. 9 della Legge 8 Luglio 1974, n.59, prevede il lavoro come diritto e dovere di ogni cittadino.

Un trattamento penitenziario che sia conforme al principio di umanità della pena e dunque non lesivo della dignità della persona (art. 3 CEDU), deve essere finalizzato non alla segregazione ed esclusione del detenuto dalla società, bensì al suo reinserimento.

In tal senso si comprende perché, al comma 2 del nuovo articolo 18 della Legge 44/1997 sia stata esplicitata la funzione del lavoro penitenziario, laddove prevede che *"il lavoro è finalizzato a far acquisire al detenuto una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative e ad agevolarne il reinserimento sociale. Il lavoro deve altresì consentire il mantenimento e, se possibile, l'accrescimento delle capacità lavorative"*. L'obiettivo è quello di far acquisire al detenuto una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e una piena coscienza del proprio ruolo sociale.

La previsione e la concreta attuazione del lavoro penitenziario è fondamentale affinché il sistema penale sammarinese si configuri in senso preventivo e non solo ed esclusivamente repressivo, in quanto il trattamento penitenziario dovrebbe fungere da deterrente rispetto al compimento di ulteriori reati, una volta scontata la pena, il detenuto riacquista la libertà personale, in un'ottica anti-recidivante.

Viene previsto, oltre, che il lavoro del detenuto debba essere remunerato e ciò per due ragioni principali: in primo luogo, perché il lavoro in carcere non deve avere carattere afflittivo, né



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

rappresentare un inasprimento della pena. In secondo luogo, perché la remunerazione consente al detenuto di percepire in concreto l'utilità del proprio lavoro, evitando che il medesimo giunga a considerarsi come un peso per la società e la famiglia.

Per quanto concerne il lavoro esterno, introdotto dall'art. 4 del Progetto di Legge in oggetto, si tratta di una modalità prevista nel caso in cui non sia possibile lavorare all'interno della struttura carceraria. Il lavoro esterno costituisce una misura fondamentale in considerazione del fatto che l'attuale carcere presenta una serie di criticità strutturali, sia per quanto riguarda gli spazi interni che esterni. Fino all'attivazione di una nuova struttura penitenziaria, pertanto, la previsione di cui all'art. 4 del Progetto di Legge è di cruciale importanza ai fini del buon esito del trattamento del detenuto. Per evitare che a tale tipo di trattamento accedano detenuti "considerati pericolosi" o comunque "qualora sussista il pericolo che si sottraggano all'esecuzione della pena", è stata introdotta apposita clausola di salvaguardia, che limita la possibilità di svolgere attività lavorativa all'esterno della struttura solo a detenuti considerati idonei e per i quali non sussista pericolo di fuga. In ogni caso, possono essere adottate - ai sensi del nuovo articolo 18bis - particolari forme di sorveglianza del detenuto.

La seconda - ma non secondaria - finalità del lavoro esterno è quella di avvicinare quanto più possibile la disciplina e le modalità di esecuzione dell'attività lavorativa dei detenuti a quelle proprie del lavoro libero, in quanto il contatto con la realtà esterna - seppur con tutte le precauzioni e cautele imposte dal caso - è fondamentale per il reinserimento del reo a pieno titolo nella comunità dove dovrà tornare una volta scontata la pena detentiva.

Il lavoro esterno può essere prestato sia sotto forma di lavoro retribuito, al pari dell'attività lavorativa svolta all'interno della struttura carceraria, sia sotto forma di lavoro gratuito e volontario, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività. Questa modalità di prestazione di attività lavorativa all'esterno si ispira al principio per cui il reo non solo non deve essere emarginato dalla società a causa della condanna penale subita, bensì deve essere valorizzato come elemento positivo per la società stessa. In tal senso, l'attività lavorativa volontaria e gratuita da prestarsi all'esterno presso lo Stato, i Castelli o presso Enti e Organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato porta con sé una serie di ricadute positive non solo per i summenzionati beneficiari dell'attività lavorativa del detenuto, ma anche per il detenuto stesso, il quale giungerà ad acquisire una consapevolezza sempre maggiore del proprio ruolo nella società e, aspetto non marginale, sarà educato all'osservanza delle norme che presidono il vivere consociato. Di nuovo torna il principio di prevenzione: la finalità ultima è quella di evitare condotte recidive del condannato, una volta scontata la pena e riacquisita la libertà personale.

Il Relatore Unico

Margherita Amici

*Margherita Amici*