

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI

N. 5

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE

(Giustizia)

Presentata alla Presidenza il 20 settembre 2000

SULLA

**ATTIVITÀ DEL COMITATO PERMANENTE
PER L'ESAME DEI PROBLEMI PENITENZIARI**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del
4 luglio 2000*

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	<i>Pag.</i>
	—
1) Il Comitato permanente: istituzione e finalità	5
2) Il programma operativo ed i dati acquisiti	5
Riepilogo delle attività svolte dal Comitato per i problemi penitenziari	6
3) Il sistema penitenziario: le principali questioni emerse	11
Aumento del numero dei condannati e sovraffollamento delle carceri	15
Il personale degli istituti penitenziari	
La polizia penitenziaria	17
Il personale dei ruoli civili	18
La magistratura di sorveglianza	21
Il problema del lavoro	23
La medicina penitenziaria	28
Misure alternative alla detenzione e area penale esterna	34
I costi di gestione	36
4) Ulteriori profili di riforma	37

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL COMITATO PERMANENTE PER I PROBLEMI PENITENZIARI

1) IL COMITATO PERMANENTE: ISTITUZIONE E FINALITÀ

Il Comitato permanente per l'esame dei problemi penitenziari è stato istituito all'interno della Commissione giustizia della Camera dei deputati con l'accordo unanime dei gruppi nella seduta del 24 giugno 1997.

Il Comitato, composto da tredici membri in rappresentanza di tutti i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, risulta attualmente composto dai deputati Olivieri (Presidente), Simeone (Vicepresidente), Copercini (Segretario), Altea, Carboni, Carrara, Saraceni, Gazzilli, Maiolo, Mantovano, Meloni, Petrini e Borrometi.

Scopo dell'attività del Comitato, che costituisce un'articolazione interna della Commissione che ne approva il programma dei lavori sempre sottoposta all'Ufficio di presidenza della stessa integrato dai rappresentanti dei gruppi, è quello di disegnare « una mappatura generale della situazione carceraria » anche al fine dell'esercizio di funzioni conoscitive e di sindacato nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, il Comitato si è assunto il compito di verificare le condizioni di vivibilità degli istituti e i problemi della popolazione detenuta cercando, al contempo, di monitorare anche quelli relativi al personale civile e di custodia.

Al termine dell'attività, che si sta articolando attraverso sopralluoghi presso strutture carcerarie ed audizioni di operatori del settore, il Comitato potrà redigere relazioni da sottoporre alla valutazione della Commissione e ragionevolmente disporre di notevoli elementi conoscitivi per una eventuale predisposizione di iniziative legislative in campo penitenziario.

2) IL PROGRAMMA OPERATIVO ED I PRINCIPALI DATI ACQUISITI

Il Comitato ha predisposto un programma di azione articolato in due momenti: una prima fase, consistente in audizioni dei diversi operatori del pianeta-carcere: responsabili del D.A.P. (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)⁽¹⁾, magistrati di sorveglianza, polizia penitenziaria, educatori, psicologi, medici e direttori delle carceri.

(1) Il D.A.P. è uno quattro dipartimenti in cui si articola il Ministero della giustizia; l'area funzionale di competenza (*servizi dell'amministrazione penitenziaria*) comprende: la gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria; lo svolgimento dei compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive; lo svolgimento dei compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati.

A tale attività si è programmato di affiancare quella consistente in sopralluoghi nei principali istituti di pena italiani a partire da quelli di maggiore affollamento e più disagiati, cercando comunque di articolare le visite rispettando una omogenea distribuzione sul territorio.

In una seconda fase dell'attività si è prevista l'ipotesi di un viaggio di studio all'estero per l'eventuale approfondimento dei principali aspetti della materia emersi in altri ordinamenti; particolare attenzione si è soprattutto manifestata in relazione al sistema penitenziario britannico e a quello svedese.

Anche delle fasi intermedie dell'attività del Comitato si è poi pensato di dar conto mediante una o più relazioni da sottoporre al plenum della Commissione.

Rispetto all'iniziale programma operativo, l'attività del Comitato per i problemi penitenziari è proceduta a rilento, ostacolata, in una prima fase, dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e successivamente dagli onerosi impegni parlamentari in Aula e in Commissione. Dopo la ricostituzione del Comitato, nel luglio 1998 si era deciso di proseguire il programma dei lavori con ulteriori audizioni e sopralluoghi, mettendo a fuoco un programma maggiormente dettagliato.

Purtroppo, anche nel corso del 1999 non si è riusciti a dare la necessaria continuità alla programmata attività conoscitiva: i serrati impegni della Commissione giustizia, incentrati soprattutto nell'esame dei numerosi provvedimenti necessari ad un'efficace avvio della riforma del giudice unico di primo grado, fissata, a regime, alla data del 2 gennaio 2000, hanno richiesto un impegno costante e del tutto assorbente dei parlamentari, peraltro impossibilitati, per l'intensa programmazione dei lavori, ad usufruire della giornata di venerdì per le visite agli istituti.

Nonostante il limitato numero di sopralluoghi e di audizioni effettuate appare opportuno tracciare un primo bilancio dell'attività svolta dal Comitato; i dati emersi dalla pregressa attività conoscitiva consentono, intanto, di tracciare un quadro — che si ritiene già sufficientemente fedele — della situazione delle carceri italiane e dei suoi principali problemi. L'opportunità di una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori emerge anche in prospettiva di un eventuale ripensamento della funzione del Comitato stesso, magari mirato ad uno più specifico ambito di attività. Secondo i più recenti orientamenti, tali obiettivi potrebbero consistere, ad esempio, in un costante monitoraggio dell'attuazione del riordino della sanità penitenziaria nonché in un'indagine conoscitiva sull'applicazione dell'articolo 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario. Avvicinandosi il 31 dicembre 2000, data di cessazione della vigenza della norma, tale ultimo impegno ben si integra con la necessità da parte del legislatore di valutare l'opportunità di un ulteriore intervento in materia.

Riepilogo delle attività svolte dal Comitato per i problemi penitenziari

L'attività del Comitato si è finora concretizzata attraverso audizioni dei massimi vertici politici e amministrativi del settore, di magistrati di sorveglianza e di operatori dell'area pedagogica, nonché

nella effettuazione di alcune visite presso istituti penitenziari italiani. Le visite agli istituti hanno riguardato gli istituti milanesi di Opera e S. Vittore (21 novembre 1997), quelli toscani di Pisa-Don Bosco e Gorgona (5 dicembre 1997) e quelli sardi di Alghero, Sassari e Tempio Pausania (16 e 17 marzo 2000). Dal 15 al 20 maggio 2000, una delegazione del Comitato si è infine recata in Gran Bretagna per una verifica del funzionamento del sistema penitenziario britannico.

Rinviando, per quel che riguarda le visite alle relazioni contenute nei dossier di documentazione predisposti dal Servizio studi della Camera ⁽²⁾, di seguito viene sinteticamente dato conto di quanto emerso dalle audizioni tenute presso il Comitato per i problemi penitenziari.

L'attività del Comitato è iniziata con l'audizione (18 e 25 settembre 1997) dell'allora ministro della giustizia Giovanni Maria Flick, dell'ex direttore generale del D.A.P. Alessandro Margara e del capo dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile Giuseppe Magno, che hanno riferito sui principali problemi del settore penitenziario. Il ministro aveva in particolare assicurato come il problema della umanizzazione della detenzione carceraria costituisse una priorità per il Governo sottolineando come alcuni provvedimenti allora all'esame delle Camere (depenalizzazione dei reati minori, ora decreto legislativo n. 507 del 1999; proposta di legge Simeone, sulle misure alternative, ora legge 165/1998), potessero contribuire a restituire il diritto penale alla sua dimensione normale di *extrema ratio*. Gli argomenti toccati nell'audizione del ministro Flick e del direttore Margara erano stati molteplici: tra gli altri, vanno segnalati il favore manifestato dal Governo per un più largo uso delle misure alternative, la costruzione di nuovi modelli di detenzione extra-carceraria e la realizzazione di circuiti differenziati di « custodia attenuata »; l'importanza del rovesciamento del rapporto numerico tra detenuti in espiazione di pena e quelli in custodia cautelare che al momento dell'audizione, dopo un lungo periodo in cui avevano costituito la maggioranza dei detenuti, rappresentavano circa il 40% della popolazione carceraria; le problematiche relative all'applicazione dell'articolo 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario; la consapevolezza dell'importanza del tema del lavoro carcerario ed esterno (in corso di stipulazione diverse convenzioni con enti locali) e della formazione professionale dei detenuti; il tema della compatibilità tra detenzione e affezione da AIDS e quello più generale dell'assistenza sanitaria in carcere.

Nel corso dell'audizione del 29 gennaio 1998 sono stati poi ascoltati i magistrati Antonio Maci e Salvatore Jovino, rispettivamente presidenti dei tribunali di sorveglianza di Milano e di Napoli.

Ai magistrati sono state richieste opinioni e poste domande sui principali temi di interesse della magistratura di sorveglianza; il contenuto delle risposte fornite è stato, in sintesi, il seguente:

sull'applicazione delle *misure alternative*, veniva lamentata la sostanziale carenza della normativa vigente: nella prassi, i magistrati

(2) Vedi i Dossier « Missioni di studio » (XIII legislatura) nn. 31 (Opera e S. Vittore), 32 (Pisa e Gorgona) e 51 (Alghero, Sassari e Tempio Pausania).

decidono, sulla base di una generica buona condotta del detenuto con *tempi minimi per ogni decisione* di almeno venti-trenta giorni più un periodo minimo di osservazione; risultano, poi, ancora notevolissime, da tribunale a tribunale, le disparità di trattamento nella concessione dei benefici a cui, in particolare, non riescono ad accedere quasi mai i detenuti extracomunitari.

sull'allora proposta di legge *Simeone* il parere era decisamente favorevole, anche se il procedimento avrebbe potuto essere più snellito e si sarebbe potuto innalzare il limite generale dei tre anni di pena;

veniva segnalata *la prassi* (poco opportuna) *di assegnare uditori giudiziari ai tribunali di sorveglianza* mentre si registrava un generale miglioramento dei *rapporti con l'amministrazione penitenziaria*, in particolare dopo la nomina del Dr. Margara;

per quel che riguarda i *detenuti affetti da AIDS*, in presenza di diagnosi confermata, la pena era generalmente sospesa;

veniva valutata come disastrosa *l'applicazione dell'articolo 41-bis* per le notevoli disparità di trattamento nelle diverse aree geografiche;

in relazione all'*organico della magistratura di sorveglianza*, un incremento dello stesso (magari affiancato da un analogo aumento del numero degli addetti all'area educativa) potrebbe permettere di rispondere in tempi più ragionevoli (ed in modo più puntuale nel merito) alle numerose istanze di misure alternative.

Venivano, poi, consegnate al Comitato da parte del Dr. Maci alcune proposte di modifica della vigente normativa sull'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento esecutivo, ritenute idonee a meglio distribuire, almeno in parte, i pesanti carichi di lavoro della magistratura di sorveglianza. In particolare, tali proposte affidavano ai giudici di sorveglianza (e ai direttori dei penitenziari) adempimenti oggi di competenza dei relativi tribunali (e dei magistrati di sorveglianza, in relazione alle competenze trasmesse ai direttori).

Nel corso della successiva audizione del 24 e 25 marzo 1998 sono infine stati sentiti alcuni rappresentanti del Coordinamento operatori area pedagogica.

Problema centrale del settore è risultato dall'audizione (nonché dai documenti depositati) quello inerente la *situazione degli educatori penitenziari*. A giudizio degli operatori ascoltati, le difficili condizioni di lavoro degli addetti all'area impediscono un efficace trattamento rieducativo. Tale situazione di disagio è fatta risalire anzitutto alle gravi carenze degli organici degli stessi educatori che, secondo i dati forniti, rendevano (al momento dell'audizione) circa di 1 a 160 il rapporto numerico educatori/detenuti, un rapporto di assoluto impedimento a seguire con puntualità il percorso risocializzante dei singoli reclusi.

In generale, secondo i soggetti ascoltati, occorrerebbe tornare a considerare appieno quanto solennemente proclamato dall'articolo 27 della Costituzione in materia di funzione rieducativa della pena: da tale enunciato, deriva inequivocabilmente la centralità dell'attività degli educatori (che dovrebbe essere resa maggiormente tecnica) nell'ambito

del trattamento carcerario. Emerge invece che il trattamento rieducativo è stato previsto dal legislatore in modo troppo generico, senza una precisa distinzione di ruoli e funzioni; proprio l'educatore, in particolare, necessiterebbe di una più netta specificazione della propria professionalità e delle proprie attribuzioni all'interno del percorso trattamentale.

Al fine di garantire una più specifica preparazione, prima dell'inizio effettivo dell'attività in istituto, potrebbe prevedersi un periodo di formazione preventivo ovvero dovrebbero essere rivisti i requisiti d'accesso al profilo professionale, rendendo obbligatorio il possesso di uno specifico titolo di studio (diploma di educatore di collettività) ovvero di una laurea (l'attuale titolo di accesso alla carriera è il diploma di scuola media superiore).

È assolutamente necessario, a giudizio degli operatori ascoltati, incidere sulle motivazioni degli educatori (attualmente ai minimi storici), proponendo un inquadramento ad un livello superiore (con l'abolizione dell'attuale sesto livello); si dovrebbe, poi, dar effettivamente vita alle aree operative negli istituti di pena (cui assegnare il personale educativo, e non come talvolta accade collaboratori di istituto penitenziario) volte alla realizzazione di spazi fisici per le attività di trattamento.

Venivano, inoltre, chieste strutture e sicuri punti di riferimento per gli educatori nell'ambito del D.A.P., valutando, in particolare, prioritaria la creazione di un ufficio che si occupi dell'unificazione delle prassi trattamentali nei diversi istituti; ciò, anche in considerazione del rapporto spesso conflittuale con i direttori degli istituti che tendono, in genere, a sottrarre spazio agli operatori dell'area educativa. Questi ultimi manifestavano al Comitato la loro disponibilità anche ad un eventuale utilizzo nell'area penale esterna.

Per quel che concerne il rapporto con le realtà del volontariato operanti negli istituti, appariva necessario, a giudizio dei rappresentanti del Coordinamento ascoltato, che queste non togliessero spazio (come talvolta accaduto) agli operatori professionali del trattamento ma li affiancassero ad integrazione del lavoro di equipe.

Il Comitato per i problemi penitenziari ha poi di nuovo sentito in audizione formale, l'11 marzo 1999, il Ministro della giustizia, nella persona del sottosegretario di Stato Corleone e l'allora direttore generale del Dipartimento Margara.

L'intervento del sottosegretario faceva il punto sull'iter parlamentare dei diversi provvedimenti di interesse del settore penitenziario allora in esame: incompatibilità con il carcere per i malati di AIDS (ora legge 231/1999), misure incentivanti il lavoro penitenziario (cd. progetto Smuraglia); riorganizzazione del dipartimento dall'amministrazione penitenziaria, al momento dell'audizione prevista come oggetto di delega nell'ambito del riordino delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa (delega poi approvata con la legge 419/1998 e del cui contenuto si dirà più estesamente in seguito).

L'audizione del direttore Margara aveva invece avuto ad oggetto le linee guida del progetto di riforma del regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, al momento dell'incontro in corso di elaborazione. Il direttore precisava come apparisse improrogabilmente

necessario adeguare tale strumento regolamentare (risalente al 1976) alle modifiche legislative che, in particolare con la riforma del 1990, avevano ridisegnato l'amministrazione penitenziaria, creando i provveditorati regionali e istituendo il corpo di polizia penitenziaria. L'impatto della riforma sul regolamento era risultato però molto modesto e quindi l'intento della novella è di prendere atto anche normativamente delle modifiche intervenute nel regime penitenziario.

Gli aspetti più significativi del testo, poi definitivamente approvato dal Governo il 16 giugno 2000 (dopo un lunghissimo passaggio al Consiglio di stato), riguardano:

una diversa organizzazione interna degli istituti tramite la creazione di aree che si dovranno occupare dei vari aspetti del funzionamento dei penitenziari;

norme relative ai colloqui (anche telefonici), alla corrispondenza, agli ambienti, all'igiene ed al movimento del detenuto in carcere;

norme riguardanti i pacchi e l'alimentazione, miranti essenzialmente a scoraggiare l'autoproduzione e la conservazione di cibo in cella;

norme concernenti la sanità, il parto (che deve avvenire, nella generalità dei casi, fuori dal carcere), il miglioramento delle condizioni di vita delle detenute madri e dei loro bambini;

norme sull'osservazione del detenuto e sul programma di trattamento, con l'individuazione, come momento focale di essa, dell'analisi del reato commesso da parte del condannato;

l'obbligo di favorire l'intervento in ogni istituto di « operatori di mediazione culturale » per migliorare l'integrazione dei detenuti stranieri;

norme che rendano compatibile l'istruzione e la formazione professionale con il lavoro, che pure dovrebbe essere sviluppato;

norme relative all'accessibilità ad ogni pratica di culto;

una rivisitazione delle disposizioni sulla disciplina ed in particolare sull'isolamento;

norme in tema di esecuzione di misure alternative miranti sostanzialmente a stabilire regole di certezza anche per l'area penale esterna, soprattutto in riferimento al controllo delle posizioni giuridiche dei detenuti, l'entità della pena, la data precisa della sua cessazione, ecc. A tale scopo, viene prevista l'istituzione di appositi uffici strutturati analogamente agli uffici matricola degli istituti penitenziari.

Il Regolamento conteneva, in verità, anche disposizioni sul tema, di grande rilevanza, dell'affettività familiare in carcere, che a seguito del parere negativo del Consiglio di Stato, sono state stralciate dal regolamento.

Oltre al colloquio, era prevista *la visita* in ambienti senza separazioni, con possibilità di consumazione di un pasto in compagnia dei

congiunti e di spostamento in aree verdi; un ulteriore e ancor più innovativo aspetto in tal senso era rappresentato da un permesso interno per consentire di incontrare i propri familiari in ambienti diversi dalle sale-colloquio. Era prevista poi l'individuazione o la creazione di strutture, all'interno degli istituti, denominate unità abitative familiari, nelle quali il detenuto poteva essere autorizzato a rimanere per un massimo di ventiquattro ore con la moglie ed i figli, ricreando un momento di vita ed unità familiare; in tale ambito era naturalmente compreso anche l'aspetto della sessualità coniugale. Si ricorda che in tema di affettività in carcere, già il compianto Michele Coiro, in veste di direttore del D.A.P., aveva peraltro già inviato una circolare a tutti i direttori di istituto per valutare le soluzioni tecniche possibili in attesa di un intervento legislativo; pochi furono, però, i direttori che diedero seguito alla disposizione.

Il progetto sulle relazioni affettive in carcere, secondo quanto annunciato il 25 maggio 2000 alla Camera dei deputati dal sottosegretario alla giustizia Corleone in sede di risposta all'interpellanza 2-02379, Taradash ed altri (Misure per migliorare la situazione degli istituti di pena), sarà ripresentato sotto forma di emendamento del Governo al disegno di legge di modifica della legge n. 165 del 1998, attualmente all'esame in sede referente presso la Commissione giustizia della Camera (C. 6738).

3) IL SISTEMA PENITENZIARIO: LE PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE

La nostra società guarda indubbiamente con occhio distratto al sistema carceri e l'attenzione delle stesse istituzioni risulta intermittente. Il carcere è rimasto sostanzialmente chiuso alla società civile che ne giustifica l'esistenza come istituzione ma solo allo scopo di rimuovere una realtà scomoda, difficile ed inquietante che è meglio dimenticare e rimuovere e di cui è più conveniente tacere. È difficile negare che il vecchio detto « occhio non vede, cuore non duole » è più che mai attuale in riferimento alla situazione dell'universo carcerario.

« *Il carcere, — scrive Don Ciotti —, è una specie di moderno lazzaretto, chiamato a contenere fasce di povertà culturale e materiale di disagio e malattia* ».

Con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 e l'ampio dibattito seguito alla legge Gozzini del 1986, il problema carceri si era posto all'attenzione dell'opinione pubblica, che ha sempre visto con sospetto l'apertura del carcere verso l'esterno che una politica volta all'introduzione di misure alternative alla detenzione faceva intravedere. Dopo la crisi dell'ideologia della pena come retribuzione, si era fatta strada una teoria emendativa che vedeva la pena come occasione di ripensamento e reinserimento del reo nella società.

Dopo una fase di entusiasmo riformatore, il cui fulcro era il concetto di cd. *flessibilità della pena*, tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90, si è aperta per le carceri una fase critica.

La pregiudiziale «sicurezza», che non era del resto scomparsa negli anni dello slancio riformatore, torna prepotente a farsi sentire negli anni novanta sotto la spinta dei durissimi colpi della criminalità organizzata, con il risultato principale di produrre un irrigidimento della normativa penitenziaria.

Pur ricordando che già la legge n. 55 del 1990 era intervenuta in senso restrittivo sulla concedibilità dei permessi premio, tale nuova fase può farsi coincidere in particolare con la legislazione emergenziale introdotta principalmente con il decreto-legge n. 152 del 1991 nonché, nell'estate del 1992, con l'entrata in vigore del decreto Scotti-Martelli n. 306 del 1992, contemporaneo alle stragi mafiose Falcone e Borsellino.

Le condizioni di vivibilità all'interno degli istituti (nel frattempo era esplosa la vicenda di Tangentopoli) nel periodo 1993-1994, vedono aggravarsi drammaticamente il problema del sovraffollamento e, soprattutto, sembra emergere come nuovo comune sentire una nuova concezione che potremmo definire *utilitaristica* della pena: la pena come forma di riequilibrio sociale che serve essenzialmente a placare i sentimenti di una società offesa dal crimine.

La situazione, ad oggi, sotto molti punti di vista, appare complessa e foriera di sviluppi imprevedibili in assenza di un diversa impostazione e ripensamento della politica penitenziaria. Le carceri pullulano soprattutto di emarginati: tossicodipendenti ed extracomunitari in gran numero, ma soprattutto criminalità di piccolo cabotaggio. Basta guardare la tipologia dei reati ascritti alla popolazione detenuta per rendersene conto: si tratta per lo più di violazioni al testo unico del '90 sulla droga, reati contro il patrimonio e contro la persona. È chiaro che il regime vigente in materia di stupefacenti, la crescente immigrazione, indotta e non, che non trova sbocchi leciti alle proprie aspettative, producono una massa in costante aumento di potenziale devianza criminale. Il numero di coloro che commettono un reato, soprattutto di microcriminalità, è in ascesa e ciò accresce il senso di insicurezza della comunità. Anche sull'onda di recenti gravi fatti di cronaca nera nelle grandi città, sempre più sembra farsi strada la «*zero tollerance*» di importazione statunitense e conseguentemente una richiesta di maggiore rigidità anche nella fase di esecuzione della pena. Sembra si sia passati, quindi, alla convinzione che, se la risposta alla sicurezza sociale debba essere la detenzione, il carcere, come un tempo, debba tornare ad essere la pietra angolare del sistema penale.

Quello che perciò in generale appare mutato in questo momento è l'atteggiamento collettivo culturale nei confronti della pena e del carcere e sembra indubitabile che le esigenze della cd. *città sicura* rendano di difficile comprensione le politiche di deflazione penitenziaria mirate ad una sostanziale esecuzione extramuraria delle pene, in qualsiasi forma effettuata.

In relazione alle risultanze delle audizioni effettuate ed alla esperienza tratta dalle prime visite presso gli indicati istituti penitenziari, il Comitato ha riscontrato problemi, sia di tipo particolare e locale che di natura più generale, in quanto emersi continuamente nel corso delle visite stesse. Questi ultimi, in particolare, devono

costituire un'area problematica di più attenta riflessione da parte dei membri del Comitato e della Commissione giustizia.

Si tratta dei problemi di sovraffollamento degli istituti; della necessità di disegnare nuovi percorsi di carriera per un personale, di custodia e civile, attualmente scontento e demotivato; dell'urgenza di apprestare nuovi strumenti legislativi volti ad incentivare le occasioni di lavoro dei detenuti; delle difficoltà della sanità penitenziaria; dell'opportunità di rafforzare e riorganizzare la cd. area penale esterna, al fine di facilitare il ricorso alle misure alternative alla detenzione; dei problemi inerenti la magistratura di sorveglianza.

Nel quadro generale delle tematiche emerse, appare particolarmente grave l'attuale situazione del trattamento che non corrisponde affatto a quanto previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario.

L'attività trattamentale praticata negli istituti, pur differenziata da caso a caso, risulta infatti nel complesso molto limitata, prevalendo ancora una attività di custodia, finalizzata soltanto al mantenimento dell'ordine e della disciplina interna; la sottoposizione dei detenuti ad un programma rieducativo individuale, in particolare fin dall'inizio dell'ingresso in istituto, è eventualità ancora rara e ciò sia per la cronica, grave carenza di personale di trattamento che per la mancanza di strumenti idonei: rare occasioni di lavoro, limitata attività scolastica e di formazione professionale, scarse possibilità di praticare attività diverse a fini risocializzanti, anche per mancanza di locali e mezzi idonei. I migliori risultati, quando si ottengono, sembrano dovuti più alla buona volontà degli operatori, dei volontari (altra importante realtà del mondo delle carceri) e di qualche direttore illuminato che ad un disegno complessivo coscientemente perseguito e nell'ambito del quale vanno ricondotti i trattamenti individualizzati. Superfluo aggiungere come tale situazione influisca pesantemente sulla concessione dei benefici penitenziari e sulla effettiva piena funzionalità dei tribunali di sorveglianza, spesso sprovvisti, al momento delle decisioni, delle necessarie relazioni individuali sull'osservazione del detenuto.

Prima di soffermarsi sulle singole tematiche può essere utile conoscere i dati più recenti sulle carceri forniti dall'amministrazione penitenziaria. La popolazione carceraria, alla data del 29 febbraio 2000, era arrivata in totale alla preoccupante cifra di 52.784 unità (50.531 uomini e 2.253 donne), 3.252 in più rispetto alle presenze di fine febbraio 1999 (49.532). Il sottosegretario alla giustizia Corleone, in risposta ad un'interpellanza dell'On. Cento, riferiva alla Camera, nel dicembre scorso, che al 30 novembre 1999, i detenuti presenti risultavano essere addirittura 53.389 (il massimo storico); e ciò, nonostante la concessione nel corso dello stesso anno di 6.999 detenzioni domiciliari, 22.030 affidamenti in prova al servizio sociale e 2.196 semilibertà.

Si sono registrate 52.784 presenze, quindi, a fronte di una capienza regolamentare di 42.830 detenuti e di una capienza tollerabile di 49.565 unità. Rispetto alle posizioni giuridiche, gli imputati erano 24.182 (23.097 uomini, 1085 donne) e i condannati 28.602 (27.434 uomini, 1.168 donne); di questi ultimi, 1.568 (1499 uomini, 69 donne) risultavano in regime di semilibertà. Sul totale dei detenuti presenti, il 54% era quindi in esecuzione di pena ed il restante 46% era costituito da non definitivi.

Alla stessa data del 29 febbraio 2000, gli stranieri detenuti nelle carceri italiane erano 14.416 (il 27,3% del totale) di cui solo 391 comunitari. Tra i 14.025 extracomunitari, più della metà risultava provenire da Paesi africani (7.754 detenuti, di cui ben 5.320 di nazionalità tunisina o marocchina) mentre comincia a farsi consistente il numero dei detenuti originari della ex Jugoslavia, dell'Albania e degli altri Paesi dell'est europeo (4.288). Continua quindi il trend di crescita delle presenze straniere ed è interessante ricordarne brevemente la crescita esponenziale: nel '90, erano poco più di 4.000 (4.017), nel '92 erano già 7.237, nel '94 8.481, nel '96 9.373, nel '98 11.973 e nel '99 14.057.

Meno recente, ma comunque significativo, l'ultimo rilevamento dell'amministrazione penitenziaria relativo ai detenuti tossicodipendenti e affetti da AIDS. I dati, al 31 dicembre 1999, registravano nelle carceri italiane, sugli allora 51.604 detenuti presenti, ben 15.097 tossicodipendenti (14.423 uomini, 674 donne) il che significa il 29,2% del totale. I sieropositivi erano 1.638 mentre gli affetti da AIDS erano invece in tutto 163. La percentuale dei detenuti provenienti dallo stato di libertà che si sottopone volontariamente allo screening per l'accertamento dell'infezione da HIV rimane attestata intorno al 34%; tra i nuovi giunti, quindi, due su tre rifiutano di sottoporsi al test ⁽³⁾.

In relazione ai dati sul lavoro penitenziario, alla stessa data del 31 dicembre 1999, il totale dei detenuti lavoratori ammontava a 11.903 unità (circa il 23% del totale) di cui la stragrande maggioranza (10.421) alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, con ben 9.579 detenuti impegnati non in attività produttive ma occupati nei cd. servizi d'istituto.

Nel 1999, per quel che riguarda gli eventi critici avvenuti nelle carceri (il conteggio riguarda le persone fisiche che hanno posto in essere il singolo fatto), le statistiche dell'amministrazione penitenziaria hanno registrato 53 suicidi (due in più del '98), 920 tentativi di suicidio, 6.536 atti di autolesionismo mentre i decessi in carcere sono stati 83. Su un totale di 11.039 manifestazioni di protesta, 5.522 hanno riguardato scioperi della fame.

I detenuti evasi dalle carceri italiane nel 1999 sono stati 186, di cui 19 direttamente dagli istituti; le altre modalità di evasione hanno riguardato mancati rientri dai seguenti benefici: permessi (10), permessi premio (105), lavoro esterno (7), misure alternative (45). In relazione a questi ultimi dati, deve essere segnalato, a fini di completezza, come la percentuale dei detenuti evasi durante la fruizione dei benefici penitenziari dal 1992 ad oggi non abbia mai superato l'1%; tale percentuale, nel 1999, è stata appena dello 0,51%.

Per quel che riguarda il personale in servizio, al 31 dicembre 1999, l'amministrazione penitenziaria contava su un totale di 48.088 unità di cui 42.106 di polizia penitenziaria e 5.982 tra amministrativi e tecnici.

(3) Da segnalare lo scarto che si registra nella percentuale degli screening effettuati, con una percentuale doppia al Nord rispetto sia al Centro che al Sud. Il rilevamento presenta, a livello regionale, oscillazioni molto ampie: si va dal massimo di 78,9% di screening effettuati in Liguria al minimo di 10,2% di quelli effettuati in Campania.

Aumento del numero dei condannati e sovraffollamento delle carceri

Un primo dato oggetto di riflessione dovrebbe essere il costante aumento del numero dei condannati: aumenta, quindi, il numero delle persone che ricevono risposte sanzionatorie dal nostro ordinamento. Se si pensa che la popolazione delle carceri è attualmente intorno alle 53.000 unità, che i soggetti a misure alternative sono circa 30.000, cui vanno aggiunti i fruitori delle sanzioni sostitutive, non si è lontani dalla realtà se si valuta in ben più di 100.000 persone il numero dei condannati con sanzioni esecutive (senza contare quindi il numero delle sanzioni sospese). E ciò sia pur in presenza, nonostante il complessivo persistente malfunzionamento del sistema processuale-sanzionatorio, del costante decremento del numero degli imputati detenuti, cioè di coloro che costituiscono popolazione carceraria ma non sono condannati: tali soggetti che fino a pochi anni fa erano circa il 60% dei detenuti oggi sono scesi, come accennato, a circa il 46% del totale. Nonostante le depenalizzazioni, compensate peraltro dalla tendenza a introdurre nuove ipotesi di fattispecie penali nelle leggi speciali più disparate, il numero dei condannati in Italia appare quindi in salita.

Il fenomeno del sovraffollamento delle carceri è forse il più immediatamente collegabile all'aumento del numero dei condannati. Del resto, tale rilievo varrebbe forse a spiegare il motivo per il quale nonostante la diminuzione del numero degli imputati (i processi, quindi, in un modo o nell'altro si fanno) quello globale dei detenuti, dopo un periodo di flessione, nell'ultimo biennio tende addirittura ad aumentare. Tornando al sovraffollamento, va detto che è stato soprattutto il periodo 94-95 che ha storicamente costituito il periodo più critico in tal senso: è del gennaio 1995 il fonogramma del direttore di San Vittore al Ministero di grazia e giustizia con cui avvertiva che il carcere non era più in grado di accogliere alcun detenuto e che la soglia di vivibilità era stata ormai raggiunta e superata. Era il tutto esaurito. Nel giugno del 1994 i detenuti nelle carceri italiane risultavano più di 54.000 (nel dicembre del 1990, dopo l'ultima amnistia, erano circa 26.000, meno della metà). Da allora alla fine del 1996 si è riscontrato un sostanziale sia pur non costante decremento del numero dei detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani, le cui presenze sono di nuovo in ascesa: l'ultimo dato, di fine '99, registra, come detto, poco meno di 53.000 presenze, circa 10.000 in più di quelle regolamentari.

Si ricorda, del resto, che l'attuale capienza regolamentare degli istituti penitenziari (definita sulla base delle norme emanate nel 1988 dal ministero della sanità) prevede in 9 metri quadri l'area minima di una cella singola, con un aumento di 5 metri quadri per ogni detenuto in più; nonostante gli sforzi degli addetti ai lavori, tali parametri non sempre possono essere rispettati. Esiste, infatti un altro tipo di capienza, cd. tollerabile, che è quella che in concreto viene utilizzata per le assegnazioni ai diversi istituti.

Il problema è una seria realtà per gran parte delle carceri anche se non in tutti esso si manifesta con la stessa intensità e dimensione.

In riferimento alle sole visite effettuate dal Comitato per i problemi penitenziari, gli istituti con problemi di sovraffollamento sono, ad esempio, risultati le carceri milanesi di Opera e San Vittore; soprattutto in quest'ultimo, la situazione pur migliorata rispetto al recente periodo di Tangentopoli, risulta ancora molto problematica.

Va comunque rilevato che accanto ad un sovraffollamento che è definibile come quantitativo, esiste anche un affollamento di carattere qualitativo. Esso si può ricondurre alle diverse tipologie di popolazione detenuta, ciascuna di essa portatrice di diverse istanze ed esigenze. La forzata convivenza in pochi metri quadri, per mancanza di idonee strutture, di detenuti giovani e adulti, imputati e condannati, di diverse razze e religione, sani e con problemi di tossicodipendenza (quando non addirittura di sieropositività; i dati più recenti dimostrano, infatti, che solo un terzo dei nuovi giunti in carcere si sottopone a screening volontario per l'accertamento del virus HIV) crea notevoli problemi di promiscuità e di tensione anche in situazioni dove l'affollamento non è particolarmente rilevante.

Al tema del sovraffollamento delle carceri è, ovviamente legato, quello, complementare, dell'edilizia carceraria. Oltre le ridotte disponibilità economiche conseguenti ad una politica di bilancio volta ad un drastico contenimento delle spese, il problema centrale in tale settore appare quello, ormai obsoleto, della sostanziale estraneità dell'amministrazione penitenziaria rispetto alla realizzazione delle opere edilizie. Il D.A.P. è, infatti, sostanzialmente privo di competenze nella progettazione e realizzazione delle strutture, pur essendo il soggetto destinato a servirsene⁽⁴⁾. Il programma di risanamento e potenziamento del patrimonio immobiliare penitenziario è gestito infatti direttamente dal Ministero dei lavori pubblici, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia nell'ambito del « Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria ».

Un ulteriore e non secondario limite ad un corretto sviluppo dell'edilizia penitenziaria è derivato dalla lunghezza dei tempi di realizzazione delle opere (che, a volte, rendono gli istituti finiti ormai obsoleti) e dalla scarsa funzionalità di essi in relazione alle nuove esigenze trattamentali e di sicurezza che nel tempo vengono a manifestarsi.

Va dato atto, comunque, che l'Amministrazione penitenziaria, pur vincolata dalle disponibilità finanziarie, ha attuato negli anni un piano di costante rinnovamento dell'edilizia carceraria. Secondo l'ultima relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (legge 404/1977) pervenuta pochi giorni orsono al Parlamento, e riferita all'anno 1999, risultano realizzati dal 1971 (anno di avvio del programma) 78 nuovi istituti mentre 7 sono in corso di costruzione; ciò, pur tra le difficoltà di utilizzazione dei fondi erogati negli anni attraverso leggi finanziarie sempre più restrittive e tra continue rimodulazioni e blocchi degli impegni (con conseguente cadute in economia dei fondi stessi).

(4) Esempio limite di tale assetto normativo è stato il divieto più volte posto in passato a funzionari del D.A.P. di visitare i cantieri edili nonostante la esplicita previsione in tal senso dell'articolo 35 della legge 395/1990 di riforma del Corpo di polizia penitenziaria.

Nell'ultimo decennio risultano in particolare costruiti 39 nuovi istituti (che in parte hanno sostituito quelli già esistenti) ed effettuati interventi di ristrutturazione dei vecchi, per adeguarne la ricettività e la funzionalità ai principi dell'ordinamento penitenziario.

Il personale degli istituti penitenziari

La polizia penitenziaria

Il Comitato ha in generale registrato uno stato di diffuso malessere negli appartenenti all'ex Corpo degli agenti di custodia. Le principali lamentele hanno riguardato asserite carenze di organico e di mezzi (in particolare dopo l'assunzione da parte della polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti precedentemente svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato), l'inadeguatezza degli stipendi, le incerte prospettive di avanzamento nella carriera, la durezza dei turni di lavoro nonché l'essere esposti, spesso, a gravi rischi nel quotidiano contatto con i detenuti.

Va precisato che un discreto contributo alla creazione di vuoti negli organici degli agenti è causato dal loro utilizzo in compiti amministrativi e di collaborazione in aree diverse da quella di appartenenza, allo scopo di rimediare alla carenza del relativo personale.

Un ulteriore fattore di scontento degli agenti appare quello relativo alle difficoltà di attuazione di un aspetto fondamentale della riforma del 1990, che ha espressamente delineato, accanto alle funzioni tipiche, di natura custodiale, anche funzioni diverse che disegnavano una nuova figura professionale: l'articolo 5 della legge n. 395 del 1990 infatti espressamente prevede la partecipazione degli agenti « anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati ». L'agente penitenziario, quindi, che in definitiva è l'operatore maggiormente a contatto con il detenuto, risulta inserito a pieno titolo nella catena trattamentale. Tale partecipazione alla rieducazione è però, secondo quella che sembra essere l'opinione prevalente degli agenti, rimasta una enunciazione di principio, stante il numero insufficiente di corsi di formazione ed aggiornamento e soprattutto la scarsa considerazione riservata ad essi dalla vigente normativa che, concretamente, ha poi riservato il trattamento del detenuto ad altro personale (educatori, assistenti sociali, esperti ex articolo 80 dell'Ordinamento Penitenziario), peraltro anch'esso afflitto da gravi carenze di organico.

A tale partecipazione al trattamento sembra, in verità, essere di ostacolo anche una consolidata mentalità di parte degli agenti più (soprattutto i più anziani) in base alla quale il detenuto è visto come « controparte » e l'ambito custodiale come il momento esclusivo e comunque assorbente in cui si esplica la professionalità dell'agente penitenziario.

In relazione alle modalità operative dell'attività del Corpo di polizia penitenziaria, deve segnalarsi che, a distanza di ben 8 anni dall'entrata in vigore della legge n. 395 del 1990, è stato finalmente emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio

1999, n. 82, il regolamento di servizio previsto dall'articolo 29 della legge stessa. Tale fondamentale documento dovrebbe permettere di disciplinare in modo chiaro ed organico la molteplicità degli aspetti operativi del personale di custodia, di individuarne con maggior esattezza i doveri e le responsabilità concrete anche, quindi, in riferimento a quella partecipazione all'attività trattamentale di cui si diceva poc'anzi. In particolare, è ribadita la partecipazione degli agenti all'espletamento dell'osservazione della personalità ed al gruppo di lavoro finalizzato alla stesura del programma individualizzato di trattamento (artt. 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 1976, regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario). Il rinvio alla disciplina del vecchio regolamento degli agenti di custodia ha infatti mostrato tutta la sua inadeguatezza dopo che gli anni successivi alla riforma del Corpo del '90 hanno trasformato notevolmente la cultura professionale e la metodologia di lavoro dell'agente penitenziario.

Un ulteriore grave problema è costituito dal fatto che il Corpo, gerarchicamente suddiviso nei ruoli di ispettore, sovrintendente, agente e assistente, si presenta sostanzialmente acefalo, non essendo previsti al suo interno quadri direttivi e dirigenziali (i più alti in grado sono gli ispettori superiori, anche per effetto dell'inquadramento in un ruolo ad esaurimento degli ex ufficiali del disciolto Corpo degli agenti di custodia) con il risultato che l'unico referente con attribuzioni dirigenziali finisce con l'essere il direttore dell'istituto, ovvero un estraneo al Corpo di polizia penitenziaria. Se si pensa poi che alcuni di questi ispettori possono dirigere reparti di 600-700 uomini, appare evidente la sperequazione tra concreta responsabilità e qualifica posseduta.

Secondo quanto riferito dagli agenti risulterebbero inoltre carenti anche gli organici dei sovrintendenti che svolgono un fondamentale ruolo di coordinamento delle unità operative e operano efficacemente da tramite tra gli ispettori e gli assistenti.

Una causa di ulteriore disagio degli agenti penitenziari deriva dalla asserita inadeguatezza degli stipendi; sono notevoli le difficoltà economiche che molti, soprattutto al Nord (dove in gran parte sono stati raggiunti dalle famiglie), devono sopportare a causa del maggior costo della vita nonché della mancanza di alloggi ad essi riservati, circostanza che li costringe a rivolgersi all'oneroso mercato privato degli affitti.

Il personale dei ruoli civili

Tra il personale civile penitenziario, come già accennato, particolarmente difficile si presenta la situazione degli operatori dediti all'attività di trattamento. Si tratta di figure professionali di notevole responsabilità, educatori soprattutto ma anche sociologi, psicologi, assistenti sociali, esperti, i cui ruoli organici, di per sé già carenti rispetto all'ampiezza ed ai compiti loro affidati, presentano una notevole percentuale di scoperture. Le sedi che in tal senso patiscono maggiormente appaiono ancora una volta quelle del Nord per le note propensioni del personale (e il fenomeno riguarda anche la polizia

penitenziaria) a rientrare nelle località di provenienza, per lo più meridionali.

Il numero degli operatori dell'area trattamento in servizio è quindi del tutto insufficiente e ciò comporta per ognuno un numero eccessivamente alto di detenuti da seguire con conseguente ritardo nel funzionamento del circuito penitenziario-area penale esterna.

La situazione più allarmante, come emerso anche dall'audizione del marzo 1998, riguarda forse gli educatori penitenziari. Il rapporto numerico attuale educatore-detenuto a livello nazionale è di circa 1 a 100 (in particolare, nel carcere di Opera tale rapporto era, nel marzo 1998, al momento della visita del Comitato di 1 a 200 mentre a S. Vittore era poco meno di 1 a 300); ciò impedisce la formulazione in tempi adeguati dei programmi individualizzati di trattamento (che, ai sensi dell'articolo 27 del citato decreto del Presidente della Repubblica 431/1976, dovrebbe essere ultimato entro nove mesi dall'inizio dell'esecuzione) nonché della predisposizione delle cd. «relazioni di sintesi» sull'osservazione del detenuto e sui suoi progressi nella rieducazione, indispensabile premessa temporale alla concessione delle eventuali misure alternative e dei permessi premio da parte della magistratura di sorveglianza. Tale ultima circostanza che spesso rende difficili i rapporti dei detenuti con gli educatori, esposti a volte a gravi rischi personali in quanto visti come prima e più immediata causa della impossibilità di accesso a dette misure, è purtroppo situazione comune che si aggiunge alla lentezza della risposta dei giudici di sorveglianza, da parte loro afflitti da analoghi problemi di organico, anche amministrativo.

Troppo spesso la valutazione dell'educatore, che la legge n. 354 del 1975 individua come il soggetto preposto ad offrire i punti cardine dell'individualizzazione e umanizzazione del trattamento, deve limitarsi ad un generico giudizio di buona condotta del detenuto «*allo stato degli atti*», indipendentemente cioè da un effettiva valutazione di congrua durata sul buon esito del percorso rieducativo; giudizio di buona condotta che diventa, per il magistrato, l'unico parametro per la concessione del «*premio*» delle misura alternativa.

Appare, purtroppo, una eccezione l'attività di osservazione del detenuto fin dall'inizio dell'esecuzione (è abituale solo il colloquio coi nuovi giunti) così come la preparazione di un programma di trattamento individualizzato per la cui realizzazione appaiono, del resto, carenti sia gli strumenti che gli spazi di risocializzazione idonei allo scopo.

In generale, gli educatori lamentano, poi, una collocazione inadeguata della loro figura professionale (non è attualmente necessaria la laurea) per la quale non è prevista una formazione professionale di base (come invece è avvenuto per gli assistenti sociali) e la cui operatività appare ad essi condizionata dalla «tuttologia» delle loro attribuzioni, come emerge dalla molteplicità dei compiti loro affidati dall'articolo 82 dell'Ordinamento Penitenziario; sarebbe, a loro avviso, preferibile e maggiormente funzionale, anche in relazione alla effettiva consistenza numerica, prevedere compiti ben determinati nell'ambito del circuito trattamentale.

Viene poi lamentato che la reale effettuazione delle attività trattamentali viene ad essere troppo condizionata da direttori di maggiore o minore « buona volontà » nonché la sostanziale assenza di controlli in tal senso da parte dell'amministrazione penitenziaria; amministrazione, invece, molto zelante nella ricostruzione del percorso rieducativo in caso di suicidio di un detenuto o quando questi, nel corso della fruizione di un beneficio, compie un grave reato fuori dal carcere con conseguenti polemiche verso l'atteggiamento troppo « garantista » del personale di osservazione e trattamento e della magistratura di sorveglianza.

Sembra emergere come dato anche una sostanziale mancanza di collaborazione tra gli addetti all'area educativa e la polizia penitenziaria, che pure dovrebbe partecipare attivamente all'attività di trattamento ma la cui cultura, ad opinione degli educatori, è ancora portatrice soltanto o prevalentemente di istanze custodiali e di sicurezza. Pur ritenendo necessario l'apporto del personale di polizia, sembra necessario agli operatori dell'area educativa che il contributo degli agenti alla rieducazione vada delimitato attraverso le istanze dell'equipe di trattamento.

Di particolare gravità sembra inoltre la situazione professionale relativa ai cd. esperti ex articolo 80 dell'Ordinamento Penitenziario, legati all'Amministrazione da rapporti libero-professionali e la cui attività è stata oggetto di notevoli tagli a causa delle sempre più ridotte disponibilità finanziarie. Si tratta di psicologi, assistenti sociali, esperti in pedagogia, criminologi clinici, psichiatri che recano un insostituibile supporto all'attività degli altri operatori dell'area trattamentale. Con riferimento a quest'ultima categoria di personale è stata posta da più parti, ma soprattutto da parte degli stessi esperti, la necessità di passare ad una diversa configurazione del rapporto di lavoro sul modello indicato dalla legge 740/1970 relativa ai medici incaricati.

Assolutamente da riconsiderare è poi l'organico degli addetti all'area penale esterna, ovvero gli assistenti sociali dei C.S.S.A. (Centri di servizio sociale per adulti). Tale ripensamento appare strettamente collegato ad una riflessione sulla effettiva volontà politica di creare una efficiente rete di supporti al sistema dell'esecuzione delle pene alternative alla detenzione. Gli operatori dei Centri di servizio sociale ascoltati nel corso delle visite effettuate dal Comitato, oltre a lamentare gravi carenze di organico, evidenziano anche la contraddittorietà dell'impianto normativo che incide pesantemente sulla concreta operatività quotidiana nonché la inadeguata dotazione di mezzi e strumenti e la mancata copertura degli incarichi direttivi.

Anche gli organici degli addetti all'area amministrativa-contabile risulta certamente carente; per ovviare a tali scoperture, è frequente, come ricordato, l'utilizzazione di agenti penitenziari in compiti estranei a quelli d'istituto. Il profilo professionale dei ragionieri, oltre ai ricordati problemi di personale che provocano ritardi nella gestione, lamenta una eccessiva complessità dei bilanci di esercizio nonché una notevole lentezza della macchina amministrativa nella acquisizione di beni e servizi.

Appare inoltre necessario definire con maggiore chiarezza l'area professionale degli appartenenti al ruolo degli assistenti amministrativi che lamentano soprattutto la vaghezza dei compiti loro attribuiti dalla legge.

La magistratura di sorveglianza

Le audizioni dei presidenti dei tribunali di sorveglianza di Napoli e di Milano hanno evidenziato uno stato di diffuso disagio che è ragionevole pensare proprio di tutta la categoria. Tra le cause di tale malessere vengono citate, tra le altre, la insufficienza e contraddittorietà dell'impianto normativo, le carenze organiche sia del personale di magistratura che amministrativo, l'insufficiente raccordo con i diversi operatori dell'amministrazione penitenziaria, la giurisprudenza spesso difforme delle diverse magistrature di sorveglianza sul territorio, nonché la prassi di assegnare troppi uditori giudiziari ai tribunali di sorveglianza.

Tale settore della magistratura sembra continuare a costituire una sorta di zona di frontiera, un passaggio professionale per molti assai poco appetibile in relazione alla mole di lavoro da sopportare, alla scarsità di motivazioni, alle responsabilità che si assumono (soprattutto in relazione ai comportamenti fuori dal carcere di detenuti che usufruiscono di benefici penitenziari) nonché, e non ultimo, alla scarsa visibilità professionale.

Secondo quanto emerso, è inoltre opinione prevalente che, in linea generale, nonostante il numero dei benefici concessi, notevolmente superiore alle previsioni, gli obiettivi fondamentali della legge Gozzini siano stati mancati; le difficili condizioni di lavoro degli operatori del trattamento penitenziario si riflettono direttamente sulla realizzazione dei principi di rieducazione e risocializzazione introdotti col nuovo ordinamento del '75, ancor più valorizzati dalle modifiche della legge Gozzini dell'86. L'impossibilità per il personale trattamentale di seguire da vicino i detenuti, sommandosi al malfunzionamento di alcuni degli strumenti chiave della riforma (si pensi in particolare al lavoro interno ed esterno agli istituti) nonché agli stessi problemi della magistratura di sorveglianza, comporta in molti casi la vanificazione dello spirito della riforma penitenziaria. Il problema centrale, più volte evidenziato in tutte le sedi e da tutti gli interessati, rimane quello per cui la concessione delle misure alternative (così come degli altri benefici in senso stretto) rimane, in assenza di una costante ed effettiva attività di osservazione, frutto pressoché esclusivo anche per i magistrati, della buona condotta del detenuto. Assoluta insufficienza, quindi, quando non addirittura mancanza di strumenti valutativi da parte del magistrato nell'assunzione delle sue decisioni. Nella stragrande maggioranza dei casi, il beneficio penitenziario è quindi il premio che la magistratura di sorveglianza concede al detenuto per il fatto di avere una « fedina penale intramuraria » pulita.

Anche la normativa vigente sembra non rispondere più alle esigenze di corretto e spedito funzionamento degli uffici di sorve-

glianza: troppi adempimenti, troppi interventi obbligatori ex lege che potrebbero essere evitati, soprattutto in quei casi in cui le decisioni da prendere non sembrano essere frutto di un penetrante uso di un potere discrezionale da parte del giudice. Molte delle decisioni attualmente di stretta competenza della magistratura di sorveglianza sembrano avere poco a che fare con lo *ius dicere*; in definitiva, le stesse potrebbero essere prese in via amministrativa dai direttori delle carceri: si pensi, tra le altre, alle *autorizzazioni alla corrispondenza telefonica* dopo la sentenza di primo grado e fino al passaggio in giudicato, su cui la competenza del giudice appare del tutto residuale e non discrezionale; alle *autorizzazioni all'utilizzo del cd. fondo vincolato*, ovvero il peculio non disponibile; ai *permessi e alle licenze agli internati e ai semiliberi*, quando la fruizione del beneficio debba avvenire in luogo contemplato nel piano di trattamento già approvato dal magistrato di sorveglianza, il cui provvedimento di concessione diventa un fatto automatico. Altre decisioni, soprattutto quando trattasi di provvedimenti meramente attuativi di decisioni già adottate dall'organo collegiale, potrebbero invece essere utilmente trasferite dal tribunale al magistrato di sorveglianza.

È poi un dato incontestabile che i magistrati di sorveglianza siano numericamente pochi rispetto agli altri giudici (120 giudici in servizio nei tribunali e 45 negli uffici di sorveglianza) soprattutto, rispetto ai delicati compiti loro attribuiti dal legislatore dal 1975 in poi: come tappe di questa evoluzione legislativa basta citare la legge di depenalizzazione n. 689 del 1981, la legge Gozzini n. 663 del 1986, il nuovo codice di procedura penale introdotto col decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 1988, il testo unico sugli stupefacenti approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, la legge n. 11 del 1998 sul dibattimento penale a distanza e, da ultimo, la legge Simeone n. 165 del 1998. Ciò senza contare come la legge sull'ordinamento penitenziario abbia subito notevoli modifiche con l'introduzione della legislazione emergenziale degli anni 1991-92, modifiche che hanno reso sempre più complesso il quadro normativo di riferimento, la cui interpretazione da parte della magistratura di sorveglianza è stata resa ancora più insidiosa dai frequenti interventi della Corte costituzionale. La complessità del lavoro e la mole dello stesso avrebbero dovuto certamente comportare da parte del legislatore un adeguamento degli organici dei giudici, rimasto negli anni sostanzialmente invariato. Tra l'altro, lo stesso sovraffollamento delle carceri ed il fenomeno dell'incremento delle misure alternative con la conseguente notevole crescita della cd. *area penale esterna* avrebbero dovuto costituire un forte segnale in tal senso.

In riferimento al cennato problema dell'assegnazione degli uditori alla magistratura di sorveglianza è di immediata percezione come un settore così delicato come quello della sorveglianza sull'esecuzione penale (che incide sul diritto di libertà, uno dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione) anche in considerazione dei notevoli carichi di lavoro, debba essere preferibilmente affidato a magistrati più esperti che possano dare giudizi filtrati dall'esperienza pregressa ed essere più rapidamente operativi. Negli ultimi anni, costantemente, così non è stato e anche tale

segnale induce a considerare come sottostimata l'importanza della sorveglianza sull'esecuzione penale rispetto ad altri settori della giurisdizione.

Il problema del lavoro

In un sistema carcerario che si pone come fine ultimo la riabilitazione e la reintegrazione sociale del detenuto, il momento del lavoro rappresenta, oltre che un formidabile strumento di prevenzione di nuova criminalità, una forma essenziale ed una possibilità concreta di riscatto morale ed umano per il soggetto in trattamento.

Sulla spinta di una riforma del sistema che sempre più deve cercare sia la valorizzazione di forme individualizzate di trattamento rieducativo, sia un aumento significativo delle misure alternative assieme alla promozione di attività culturali, sportive formative e lavorative, la dimensione del rapporto carcere-lavoro si costituisce come fattore cruciale di risocializzazione e riabilitazione del detenuto.

All'interno di questa logica risulta determinante ricercare e costruire opportunità di lavoro dentro e fuori dal carcere (sia durante che dopo la detenzione), accrescere la formazione di base e professionale del detenuto, supportarne il percorso di reintegrazione lavorativa tramite l'utilizzazione di figure professionali di sostegno, di servizi sociali efficienti e di strutture amministrative ad hoc; a monte di tutto ciò, tale risultato può però essere ottenuto soltanto attraverso la ricostruzione di un rapporto positivo della persona con il lavoro, inteso ad un tempo come attività e come mercato competitivo in cui dimostrare le proprie capacità e la propria volontà di riscatto.

L'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario sancisce addirittura la obbligatorietà del lavoro per i condannati ed i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro.

I dati relativi alla quota di detenuti lavoratori presenti nelle nostre carceri non sono però, malgrado le affermazioni di principio, incoraggianti. Come già rilevato, alla data del 31 dicembre 1999, solo il 23% dei detenuti (11.903) risulta occupato in attività lavorative, per lo più non qualificate, mentre solo 1.482 (semiliberi, ammessi al lavoro esterno, lavoratori in carcere) non risultano alle dipendenze del D.A.P.

Del resto nel corso degli ultimi anni, si è sempre registrata una lieve ma costante flessione del numero detenuti non lavoratori per l'amministrazione penitenziaria, che è passato dai 1746 del '96 ai 1.677 del '97 ai 1.443 del '98. Nel corso del 1999, quindi, la quota di tale categoria di detenuti si è almeno mantenuta costante.

Se si guarda alle forme di lavoro maggiormente praticate nelle carceri è del resto evidente che sono poche le occasioni di intraprendere attività veramente « moderne » ovvero professionalità in ogni caso spendibili all'esterno dopo l'espiazione della pena. Ciò, naturalmente, pur tenendo conto delle difficoltà di un mercato del lavoro in crescente trasformazione ed in costante difficoltà nella creazione di nuovi posti di lavoro. La legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario, tra l'altro, esplicitamente prevede (articolo 20) che *l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella*

società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per permettere un proficuo reinserimento sociale.

I lavori cd. domestici costituiscono, come invece accennato, la quasi totalità delle attività in carcere, lavori offerti dalla stessa amministrazione penitenziaria che le ridotte disponibilità finanziarie hanno ultimamente drasticamente ridotto (da qui la necessità di ricorrere a turnazione o di ridurre il numero delle ore di lavoro giornaliero); si tratta di attività non produttive che svolgono una funzione per lo più assistenziale, mirata all'erogazione di un minimo di reddito ai detenuti più bisognosi e di cui, in ogni caso, appare scarso il valore rieducativo.

Diversi sono i fattori che possono aver causato, seppur indirettamente, il mancato decollo del lavoro carcerario. Uno degli elementi principali di stagnazione appare soprattutto la rigidità del mercato sul versante degli oneri che, riducendo i margini di profitto dell'imprenditore, ha di fatto ostruito gli sbocchi occupazionali, sottraendo occasioni di lavoro ai detenuti. L'ordinamento penitenziario avendo vincolato per finalità garantistiche, in linea di principio peraltro condivisibili, il lavoro carcerario alla ordinaria disciplina sul lavoro subordinato e sul collocamento ha determinato un netto calo delle occupazioni intramurarie per la forte diminuzione delle commesse. L'obbligo di retribuzione dei detenuti con mercedi pari a due terzi della tariffa sindacale, se da un lato ha imposto un regime di protezione rispetto a possibili fenomeni di sfruttamento, dall'altro ha provocato un nettissimo calo dell'offerta di lavoro; deve peraltro considerarsi che la manodopera detenuta è notoriamente meno qualificata professionalmente e meno produttiva di quella reperibile ordinariamente sul mercato del lavoro. Tale minore produttività deriva comunque, almeno in parte, dalla rigidità dell'organizzazione della giornata dei detenuti nonché dalla scarsa o nulla disponibilità di moderni fattori produttivi; non a caso, l'attività più facilmente praticabile in carcere è quella artigianale.

Nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si dovrebbe, inoltre, tener conto *dell'anzianità di disoccupazione durante la detenzione, dei carichi familiari, della professionalità nonché delle precedenti attività svolte e di quelle cui potranno dedicarsi dopo la dimissione.* Disposizioni, queste, che diventano un ulteriore eloquente indicatore dei limiti di carattere strutturale, economico ed organizzativo che frenano, in misura assai elevata, i meccanismi di recupero sociale di cui il lavoro è il fattore determinante.

In definitiva, l'istituzione di lavorazioni organizzate e gestite da imprese pubbliche e private rimane di problematica attuazione. L'amministrazione penitenziaria si è tuttavia impegnata a promuovere l'allestimento di lavorazioni intramurarie da parte di terzi mediante la stipula di convenzioni nelle quali vengono regolati in via pattizia i relativi obblighi delle parti.

Un segnale concreto di inversione di tendenza in materia di lavoro penitenziario potrebbe costituire la recente definitiva approvazione da parte del Senato (14 giugno 2000) del cd. progetto Smuraglia, ora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Il provvedimento è volto, in particolare, a favorire il lavoro carcerario tramite la defiscalizzazione degli oneri contributivi a carico di imprese che investano nel lavoro dei detenuti, introducendo quindi elementi di flessibilità che potrebbero incentivare gli interessati ad investimenti nel lavoro intramurario.

La legge estende l'ambito di applicazione della legge 8 novembre 1991, n. 381, sulle cooperative sociali. Tali cooperative, grazie soprattutto alle agevolazioni introdotte dalla legge citata, appaiono, in effetti, come la realtà più rilevante nel settore in relazione all'offerta di lavoro a detenuti ammessi alle misure alternative, semiliberi o ex detenuti, anche se le scarse dimensioni produttive impediscono a queste realtà di proporsi in maniera più incisiva nella creazione di un maggior numero di posti.

Le innovazioni relative all'ambito operativo della legge 381/1991, riguardano un duplice profilo:

in primo luogo, rimuovendo una notevole limitazione normativa (i cui negativi effetti sono stati segnalati più volte dall'Amministrazione penitenziaria) vengono inclusi tra i soggetti svantaggiati, per la occupazione dei quali le cooperative sociali possono beneficiare di sgravi contributivi (da determinare ogni biennio con decreto interministeriale), categorie di soggetti attualmente non contemplate dalla legge n. 381/1991 come gli ex degenti di istituti psichiatrici giudiziari, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione, i condannati e gli internati ammessi al lavoro esterno;

in secondo luogo, tali sgravi contributivi, oltre che alle cooperative sociali, sono estesi anche alle aziende pubbliche o private che organizzano attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari impiegando manodopera detenuta.

Il provvedimento prevede, inoltre, la concessione di sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo di tempo minimo di trenta giorni (e nel semestre successivo allo stato di detenzione) ed a quelle che svolgono attività formative nei confronti degli stessi reclusi. L'entità di tali agevolazioni sono determinate annualmente (sulla base delle risorse finanziarie previste, pari a 9 miliardi l'anno a decorrere dal 2000) con decreto interministeriale, sul quale è peraltro previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

I soggetti pubblici e privati e le cooperative sociali che intendono investire nel lavoro carcerario debbono comunque preventivamente procedere alla stipula di apposite convenzioni con l'amministrazione penitenziaria che prevedano le condizioni di svolgimento dell'attività, l'attività formativa ed il trattamento retributivo dei detenuti, senza oneri per la finanza pubblica.

Il direttore del D.A.P., Giancarlo Caselli, intervenendo il 31 marzo 2000 ad un convegno al carcere milanese di S. Vittore sul tema «*Il lavoro oltre le sbarre*», ha affermato che il lavoro carcerario costituisce la principale priorità del suo programma. Garantendo il suo massimo

impegno per istituire corsi di formazione permanenti negli istituti, Caselli ha reso noto di avere approntato un protocollo d'intesa, ministero della giustizia-ministero del lavoro per la definizione di un programma politico comune volto a garantire il diritto al lavoro dei detenuti. In relazione al citato provvedimento Smuraglia sul lavoro penitenziario, di particolare interesse la proposta avanzata dallo stesso Caselli (e che potrebbe costituire oggetto di apposito emendamento da parte del Governo) relativa alla possibilità di concedere prestiti d'onore, metà a fondo perduto e metà da restituire nel tempo, a detenuti ed ex detenuti che vogliano avviare un'attività commerciale o artigianale in proprio.

Oltre al provvedimento citato, la cui approvazione definitiva inizierebbe intanto a sciogliere alcuni nodi, va ricordato che a seguito di intese tra l'amministrazione penitenziaria e il ministero del lavoro, era stata introdotta con il decreto legislativo 468/1997 la possibilità di impiego di detenuti in attività di pubblica utilità, come la tutela e il recupero ambientale. Il decreto prevede però specifiche limitazioni: i soggetti utilizzabili nei lavori socialmente utili extramurari sono soltanto i detenuti per i quali, nell'ambito del trattamento, è prevista l'ammissione al lavoro esterno, mentre, nelle attività lavorative (relative a progetti predisposti dal D.A.P. e dalla giustizia minorile) destinate a svolgersi all'interno degli istituti possono essere utilizzati anche gli altri detenuti, con preferenza per quelli per i quali il termine di espiazione della pena ricada nell'ambito del progetto. Nel corso del 1998, una prima fase sperimentale di impiego di detenuti in lavori socialmente utili risulta avviato nelle regioni Emilia Romagna e Sicilia. Nell'ultima relazione annuale (1999) sull'attuazione delle disposizioni in materia di lavoro penitenziario pervenuta alla Camera il 10 maggio 2000 segnala un ulteriore peggioramento dei dati sull'impiego di manodopera detenuta. Pur proseguendo, gradualmente, l'opera di adeguamento delle officine esistenti alla normativa antinfortunistica di cui alla legge 626/1994 nonché l'allestimento di lavorazioni di tipo industriale presso gli istituti di nuova costruzione — si legge nella relazione — permangono grosse difficoltà nell'incrementare i posti di lavoro all'interno del circuito penitenziario. E ciò, nonostante il D.A.P., per assicurare l'impiego di un maggior numero di detenuti possibile ricorra, per attività non particolarmente qualificate, ad istituti come il part-time o il lavoro a tempo determinato.

Tra le più interessanti iniziative va in particolare segnalato un accordo siglato nel febbraio del '98 tra il Ministero di grazia e giustizia, il Ministero del lavoro e Telecom Italia Mobile s.p.a. che ha, in tale contesto, previsto l'impiego di manodopera detenuta nella gestione di banche-dati tramite strumenti informatici. In attuazione di tale accordo, ha preso avvio un progetto sperimentale che prevede dopo un periodo di formazione professionale l'impiego in forma cooperativistica di 50 detenuti (25 presso Milano-S. Vittore e altrettanti presso Roma-Rebibbia) in attività di elaborazioni dati, gestione archivi e realizzazione supporti informatici e telematici. Il 24 luglio 1998 è poi stato siglato un protocollo d'intesa tra il D.A.P. e Confcooperative Federsolidarietà (organismo che

riunisce numerose coop. di solidarietà sociale e i loro consorzi a fini di recupero sociale e di occupazione di persone bisognose e a rischio-emarginazione) per favorire lo sviluppo di opportunità di lavoro intramurarie per i detenuti mediante un progetto di colonie agricole in Sardegna.

Sulla base delle esperienze già acquisite, lo strumento forse più importante attraverso il quale dare una risposta alla richiesta di occupazione e formazione professionale da parte dei detenuti può sempre più spesso arrivare da forme di collaborazione istituzionali tra il Ministero e gli enti locali.

Al fine di realizzare un programma di interventi coordinato e concordato, molte regioni, singolarmente, hanno infatti stipulato accordi formali attuando una collaborazione sistematica e diffusa con il D.A.P. Come rilevabile dalla tabella, alcune regioni, in primis, Emilia Romagna e Toscana hanno non solo stipulato Protocolli d'intesa con il Ministero della giustizia ma hanno già operato un aggiornamento degli accordi e stipulato nuovi Protocolli, mentre con altre regioni l'aggiornamento è in corso ⁽⁵⁾.

In altre realtà regionali, la collaborazione avviene a livello di singole realtà ed istituti locali, pur permanendo difficoltà nel realizzare intese valide su tutto il territorio regionale.

Nell'ambito delle diverse esperienze locali, un ruolo importante ha certamente assunto negli ultimi anni la Toscana, dove, come accennato, c'è già un protocollo d'intesa a livello regionale. Molti enti locali hanno infatti avviato o concluso accordi con l'amministrazione penitenziaria: tra questi, si segnala il Protocollo d'intesa del Comune di Livorno con il villaggio penitenziario dell'isola di Gorgona, la « Carta d'intenti » siglata dal Comune e la Provincia di Arezzo con la locale Casa Circondariale, il protocollo sulla custodia attenuata firmato dalla Provincia e dal Comune di Firenze e il « Progetto Carcere » finanziato dal Comune di Prato e gestito in collaborazione con l'A.R.C.I. volto a migliorare l'accoglienza sul territorio di detenuti ed ex detenuti, a fini di reintegrazione sociale e lavorativa. Ad analoghe finalità risponde il progetto C.A.O.S. (promosso dalla Provincia di Firenze, in collaborazione con il Ministero del lavoro, l'A.R.C.I. ed il Fondo Sociale Europeo), progetto di iniziativa comunitaria di occupazione e valorizzazione delle risorse umane, mirante alla costituzione di Centri di ascolto, orientamento e servizi alla persona, per il reinserimento di detenuti ammessi alle misure alternative alla detenzione, persone in esecuzione penale esterna ed ex detenuti.

In tema di reinserimento sociale e lavorativo deve infine essere segnalato che l'8 giugno 1999 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra

(5) Dai dati della tabella è immediatamente rilevabile la mancanza di organici protocolli d'intesa stipulati con il Ministero della giustizia in quasi tutte le regioni meridionali. La situazione al Sud è invece più in movimento a livello di province e comuni; dai rilevamenti dell'amministrazione penitenziaria risultano infatti in corso diverse iniziative nel settore della formazione professionale e del reinserimento lavorativo dei detenuti: Regione Puglia (Comuni di Bari e di Corato, Provincia di Taranto; Comuni di Palagianello e di Maruggio); Regione Basilicata (Comune di Potenza); Regione Sicilia (Comuni di Barcellona Pozzo di Gotto (ME); Caltanissetta, Agrigento, Gela (CL), Catania).

la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Ufficio centrale della giustizia minorile. Il documento impegna in particolare questi ultimi a facilitare l'attività di volontariato ed a cooperare nella promozione e nello svolgimento di programmi e progetti predisposti « anche in modo congiunto » finalizzati al reinserimento lavorativo e sociale dei soggetti in esecuzione penale.

**PROTOCOLLI D'INTESA TRA IL MINISTERO DI GRAZIA
E GIUSTIZIA E LE REGIONI**

<i>Regione</i>	<i>Data prima stesura protocollo</i>	<i>Data seconda stesura protocollo</i>	<i>In corso di elaborazione</i>	<i>Protocollo d'intesa con altri enti locali</i>
TOSCANA	22/1/1986	5/4/1990		
EMILIA ROMAGNA	20/2/1987	5/3/1998		
VENETO	29/7/1998		Istruttoria in corso per la seconda stesura	
PROVINCIA AUTONOMA VALLE D'AOSTA	25/10/1989			
PIEMONTE	4/12/1992		Istruttoria in corso per la seconda stesura	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	12/11/1993			
LAZIO	18/4/1994			
ABRUZZO	21/7/1997			
LIGURIA	15/9/1997			
LOMBARDIA	22/3/1999			
CAMPANIA			Ministero della giustizia e Regione firmano una « Di- chiarazione d'intenti » per la stesura di un protocollo (12 /11/1999)	
<i>Altri enti</i>	<i>Data prima stesura protocollo</i>	<i>Data seconda stesura protocollo</i>	<i>In corso di elaborazione</i>	<i>Protocollo d'intesa con altri enti locali</i>
U.I.S.P. (Un. Ital. Sport per tutti)	12/3/1997			
C.O.N.I.	3/1997			
Confcooperative Federsolidarietà	24/7/1998			

La medicina penitenziaria

Le principali problematiche emerse in tema di assistenza sanitaria durante le visite effettuate dal Comitato agli istituti penitenziari hanno riguardato essenzialmente l'inadeguatezza delle strutture sanitarie interne, la carenza di fondi, l'annoso problema della cura e dell'assistenza ai malati di AIDS nonché alcune questioni relative alle visite specialistiche.

Sulla base dei dati acquisiti dal Comitato, se si eccettuano alcune strutture sanitarie (il centro clinico del carcere Don Bosco di Pisa, — probabilmente quello più all'avanguardia — quelli di Genova Marassi, Rebibbia e Secondigliano), il livello medio dei centri sanitari penitenziari appare decisamente inferiore alle necessità dei detenuti. Tutto ciò a fronte di una situazione che ha recentemente registrato tagli a carico della sanità penitenziaria per circa il 30%, mentre, per l'assistenza ai quasi 53.000 attuali detenuti, ci sarebbe in verità urgente bisogno di ulteriori fondi per medicina specialistica e per l'acquisto di farmaci e attrezzature.

Un particolare problema, causa, peraltro, di notevoli disagi segnalati nel corso delle visite del Comitato agli istituti penitenziari (nonché oggetto di atti di sindacato ispettivo parlamentare), veniva segnalato in relazione alle visite specialistiche. In generale, il cittadino, una volta detenuto, dal punto di vista della personale posizione sanitaria, passa in carico all'amministrazione penitenziaria e le spese, compresi i costi per i consulti specialistici, sono sostenuti dalla stessa amministrazione che vi provvede direttamente ovvero tramite convenzioni senza, comunque, alcun onere per il detenuto. Il ticket per le prestazioni e gli accertamenti diagnostici non ricadenti nel pronto soccorso, invece, a seguito dell'entrata in vigore della legge 724/1994, legge finanziaria per il 1995, era stato indirettamente (e incautamente) posto a carico del detenuto; ciò per una interpretazione letterale della norma che prevede, ai fini della gratuità del ticket, la dimostrazione del proprio stato di disoccupazione tramite la timbratura periodica del cartellino di disoccupazione presso l'ufficio di collocamento. La sin troppo ovvia impossibilità, per un recluso, di timbrare regolarmente tale documento non sembra essere stata considerata come esimente e più di un detenuto, nel corso delle visite effettuate, aveva riferito di collette per aiutare i detenuti più indigenti. Al problema ha definitivamente posto rimedio il decreto legislativo n. 230 del 1999 (v. oltre).

Uno dei problemi di maggiore gravità nella gestione sanitaria delle carceri manifestatosi nel corso degli ultimi anni appare il problema dell'assistenza ai numerosi detenuti tossicodipendenti, che come rilevato costituiscono quasi il 30 % del totale dei reclusi. L'assistenza fornita dai locali servizi per le tossicodipendenze e dai presidi sanitari interni agli istituti si è rivelata quasi ovunque insufficiente, in relazione sia ai problemi di pronto intervento e di gradualità terapeutica che di specializzazione nella prestazione sanitaria da fornire a soggetti spesso difficili. Strettamente correlato a quello dei tossicodipendenti, appare poi il problema della crescita della popolazione carceraria affetta da virus HIV.

Il drammatico problema della presenza di affetti da sieropositività e da Aids è progressivamente divenuto un fattore endemico degli istituti di detenzione senza che essi siano strutturalmente in grado di affrontarlo. Il rischio di trasmissione non controllabile del contagio aumenta per il sovraffollamento degli istituti, per la frequente assenza di elementari norme di igiene nonché per la promiscuità dei rapporti tra i detenuti.

Al problema ha recentemente inteso porre rimedio la citata legge 12 luglio 1999, n. 231 che sancisce il principio generale dell'incom-

patibilità del regime carcerario per i malati di AIDS ed affetti da altre gravi malattie.

L'iniziativa legislativa ha tratto origine da molteplici fattori: la necessità di contemperare le esigenze di difesa della collettività con la tutela del diritto alla salute dei detenuti nonché per mantenere alla pena la caratteristica di non contrarietà al senso di umanità previsto dal comma terzo dell'articolo 27 della Costituzione; la caduta dell'automatismo stabilito dalla disciplina introdotta dal decreto-legge 139/1993 convertito nella legge n. 222 del 1993 che stabiliva l'incompatibilità assoluta tra la detenzione e l'affezione da HIV, ridimensionato dall'intervento della Corte costituzionale; e, non ultima, la constatazione dell'inadeguatezza delle strutture sanitarie penitenziarie ad affrontare efficacemente la malattia.

Sul piano dell'applicazione della disciplina normativa susseguente alle sentenze della Consulta, i decreti con cui sono in concreto venivano stabiliti i parametri clinici in base ai quali il giudice doveva decidere sulla incompatibilità o meno con la detenzione hanno lasciato, sulla base della giurisprudenza accertata, eccessivi margini di discrezionalità, dando luogo a disparità di trattamento.

La legge n. 231 del 1999 prevede ora il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena nonché l'impossibilità di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere per gli imputati e i condannati affetti da AIDS conclamato, da gravi immunodeficienze o altre patologie di particolare gravità. Per rendere operativo il provvedimento, il Ministero della sanità ha emanato il decreto 21 ottobre 1999 che ha definito le procedure diagnostiche e medico legali per l'accertamento delle indicate patologie.

Tale accertamento comporterà, per il soggetto così gravemente malato, la concessione degli arresti domiciliari presso un luogo di cura, assistenza o accoglienza quando risulti impossibile prestare cure adeguate in carcere; è introdotta poi una nuova disposizione che prevede che gli affetti da AIDS e gravi immunodeficienze che hanno in corso o vogliono iniziare un programma riabilitativo presso attrezzati centri clinici possono chiedere l'affidamento al servizio sociale o la detenzione domiciliare, anche in deroga ai limiti di pena stabiliti dall'ordinamento penitenziario. L'intervento legislativo prevede infine una norma « di chiusura » del sistema che risponde essenzialmente ad esigenze umanitarie: non può essere disposta o mantenuta la custodia cautelare e deve essere obbligatoriamente rinviata l'esecuzione della pena quando la persona si trova nello stadio terminale della patologia ovvero « in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative ».

La vicenda dell'incompatibilità tra il carcere e l'affezione da HIV di cui alla legge n. 231 del 1999 si inserisce in un quadro normativo inerente la sanità penitenziaria in fase di profonda trasformazione. Fino ad oggi, nel delineare i contenuti di tale disciplina il legislatore si è ispirato al principio della « complementarità » tra strutture sanitarie interne ed esterne al carcere.

Da una parte gli istituti penitenziari sono stati dotati di strutture proprie (servizi medici e farmaceutici, reparti clinici e chirurgici), in

grado di far fronte ai bisogni sanitari più generali della popolazione detenuta, così come a quelli di particolari categorie di soggetti (puerpere, gestanti, malati di mente etc.). È stata, d'altra parte, fatta salva la possibilità di ricorrere ai servizi sanitari pubblici locali, caratterizzati da una maggiore specializzazione, nei casi più urgenti e complessi e quella di potersi avvalere del loro apporto per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario interno.

L'amministrazione penitenziaria è stata quindi chiamata ad attuare la propria programmazione valorizzando il ruolo partecipativo e promozionale dei servizi pubblici, i quali forniscono il proprio apporto, ferma restando la responsabilità gestionale dell'amministrazione.

In questo contesto legislativo si inserisce ora la recente riforma della sanità penitenziaria, destinata a produrre strutturali innovazioni.

L'effettività del diritto alla salute dei detenuti è infatti destinato ad essere garantito tramite una riorganizzazione della medicina penitenziaria da effettuarsi (e questa è la novità) nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

L'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419 in materia di razionalizzazione del servizio sanitario nazionale aveva, infatti, previsto una apposita delega al Governo in tal senso, da esercitare entro sei mesi dalla data di vigenza della legge.

In attuazione della delega, è stato emanato il decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230 di riordino della medicina penitenziaria, il cui contenuto era stato preventivamente illustrato nel corso dell'audizione del 15 giugno 1999 dai ministri della sanità e della giustizia Bindi e Diliberto (rappresentati per l'occasione dai sottosegretari Brandani e Corleone) presso la Commissione giustizia della Camera.

Nonostante la prima fase attuativa della delega non contemplasse un parere formale delle Commissioni parlamentari, tale passaggio (cui al Senato ha corrisposto l'ufficio di presidenza della XII Commissione igiene e sanità del 16 giugno, allargato ai rappresentanti dei gruppi, cui ha preso parte il sottosegretario Corleone) avvenuto in attuazione dell'ordine del giorno Olivieri, accolto dal Governo nella seduta del 10 novembre 1998 della Camera dei deputati, ha permesso il controllo del Parlamento anche nelle more dell'emanazione della legislazione delegata intermedia, attuativa della riforma.

Sulla base del testo del decreto emanato, appare evidente come i suggerimenti emendativi al testo illustrato dai rappresentanti del Governo siano stati in gran parte accolti.

Il decreto legislativo stabilisce principi, diritti e competenze in materia di sanità penitenziaria sancendo il diritto alla salute dei detenuti ed internati « alla pari dei cittadini in stato di libertà » sia per quel che concerne la prevenzione che per quanto riguarda la diagnosi, la cura e la riabilitazione, l'assistenza sanitaria per la gravidanza e la maternità e l'assistenza pediatrica ai bambini, che le donne recluse possono tenere in istituto durante la primissima infanzia. Tale diritto alla salute si dovrà ora realizzare nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

Con la disposizione che sancisce la definitiva esclusione per i detenuti ed internati dal sistema di compartecipazione alla spesa

sanitarie (ticket), importante appare anche la norma che mantiene l'iscrizione al S.S.N. per tutti i detenuti, anche stranieri, limitatamente al periodo di detenzione. Per gli stranieri in stato di libertà valgono ovviamente le norme dettate dal regime dettato dalla legge sull'immigrazione. È inoltre stabilito che ogni azienda sanitaria locale adotti una « Carta dei servizi dei detenuti », da predisporre consultando sia gli stessi detenuti che le associazioni di volontariato.

Le competenze saranno articolate a diversi livelli: al Ministero della sanità spetteranno gli indirizzi generali; alle regioni e alle provincie autonome saranno riservate le funzioni loro proprie di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari regionali negli istituti penitenziari ed il controllo sul relativo funzionamento; alle A.S.L. competeranno la gestione ed il controllo dei servizi sanitari negli istituti penitenziari e saranno tali strutture quindi a provvedere direttamente all'erogazione delle prestazioni sanitarie ai detenuti e agli internati.

Le competenze in tema di sicurezza restano, invece, affidate al Ministero della giustizia, mentre è demandato ad un decreto interministeriale giustizia-sanità il compito di dettare norme sulle modalità di accesso agli istituti del personale appartenente al Servizio sanitario nazionale, a sua volta tenuto all'osservanza delle norme dell'ordinamento penitenziario e dei singoli regolamenti di istituto.

Un contingente di personale medico e sanitario da destinare all'amministrazione penitenziaria è definito in relazione alle esigenze della stessa amministrazione; di tale personale apposito provvedimento interministeriale dovrà stabilire requisiti e compiti specifici all'interno degli istituti. È poi previsto, nell'ambito del Piano sanitario nazionale, un Progetto obiettivo, di durata triennale, per la tutela della salute dei detenuti stabilendo, inoltre, in capo al Ministro della sanità uno specifico obbligo di relazione sull'assistenza sanitaria in carcere all'interno della Relazione annuale sullo stato sanitario del Paese.

Il Progetto obiettivo indica gli indirizzi specifici volti al miglioramento dei servizi offerti in carcere dal servizio sanitario nazionale; i modelli organizzativi dei servizi sanitari penitenziari, anche di tipo dipartimentale (eventualmente differenziati per tipologia di istituto); le esigenze concernenti la specifica formazione per l'assistenza da prestare negli istituti; le linee-guida volte a favorire lo sviluppo di sistematici criteri di revisione e valutazione dei servizi sanitari forniti, finalizzate ad assicurare un uniforme ed appropriato livello di assistenza; gli obiettivi sanitari da raggiungere nel triennio.

Il primo Progetto obiettivo triennale per la tutela della salute in ambito penitenziario è stato approvato con il decreto ministeriale sanità 21 aprile 2000.

Rispetto al personale, il primo adempimento è l'individuazione, con uno o più decreti interministeriali, del personale degli istituti penitenziari da trasferire al S.S.N. man mano che vengono trasferite le diverse funzioni; il personale di ruolo sarà inquadrato nei ruoli nominativi regionali sanitari e quindi assegnato alle aziende sanitarie locali territorialmente competenti. Tale trasferimento (con quello delle attrezzature, arredi e beni strumentali), che sarebbe dovuto avvenire

entro trenta giorni dalla vigenza del decreto legislativo, non risulta al momento ancora effettuato.

In relazione alle funzioni trasferite, sono naturalmente assegnate al Fondo sanitario nazionale le relative risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione della spesa del ministero della giustizia: il trasferimento avverrà con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che dovrà definire anche i criteri e le modalità di gestione delle risorse stesse.

Dal 1° gennaio 2000 è partita una prima fase attuativa nella quale, secondo le previsioni dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 230 del 1999, sono trasferite al S.S.N. le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della *prevenzione e dell'assistenza ai detenuti ed internati tossicodipendenti*. Attualmente, tali funzioni sono svolte in carcere prevalentemente dal personale penitenziario operante nei cd. presidi per le tossicodipendenze; ciò, anche per le note difficoltà del servizio sanitario nazionale (competente alle prestazioni socio sanitarie per i detenuti tossicodipendenti ex articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 309/1990) a provvedervi attraverso gli appositi servizi (SERT).

In mancanza della normativa di attuazione, che avrebbe permesso con il trasferimento al S.S.N. delle funzioni sanitarie relative ai citati settori anche quello contestuale delle relative risorse (umane, logistiche, strumentali e finanziarie), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in data 29 dicembre 1999, ha provveduto all'emanazione di una circolare che impartisce direttive di carattere generale volte a permettere l'avvio della fase sperimentale. Le istruzioni fornite, in attesa dei decreti attuativi, riguardano in particolare le modalità di trasferimento delle funzioni sanitarie, lo status giuridico ed economico del personale, il regime autorizzatorio e le modalità di accesso del personale del S.S.N. agli istituti penitenziari.

Viene poi prevista una ulteriore fase di sperimentazione, da attuare in almeno tre regioni, nella quale sono trasferite tutte le altre funzioni non passate immediatamente alla competenza del servizio sanitario nazionale, ovvero la medicina di base, ospedaliera, specialistica ecc. Nel periodo sperimentale non avverrà un effettivo trasferimento di personale o risorse, applicandosi pertanto solo una dipendenza di tipo funzionale dal servizio sanitario nazionale; soltanto alla fine di tale periodo, e sulla base del suo esito, avverrà il trasferimento delle ulteriori funzioni in tutto il territorio nazionale. Le regioni individuate dal decreto ministeriale sanità 20 aprile 2000 per l'avvio del trasferimento graduale delle competenze sono la Toscana, il Lazio e la Puglia; il provvedimento ha previsto anche l'istituzione di un comitato presso il ministero della sanità ⁽⁶⁾ con compiti di monitoraggio e di valutazione della suddetta fase di sperimentazione.

Spetterà, in definitiva, alla ulteriore legislazione delegata prevista dall'articolo 5, comma 2 della legge n. 419 del 1998, il cui termine di scadenza è fissato in due anni dalla vigenza della stessa legge, a dare

(6) Il Comitato è costituito da nove membri: tre designati dal ministero della sanità, tre dal ministero della giustizia e uno per ognuna delle tre regioni.

l'assetto definitivo alla riforma. Come previsto dalla delega, il Parlamento potrà, in tale decisiva fase, essere coinvolto nel progetto di elaborazione normativa mediante il prescritto parere delle competenti Commissioni sugli schemi di decreto legislativo.

Misure alternative alla detenzione e area penale esterna

Si è in precedenza brevemente accennato alle contrastate vicende della nuova legge penitenziaria del '75 il cui spirito riformatore era stato profondamente rinnovato dalla legge Gozzini 633 del 1986. Dopo gli interventi legislativi dei primi anni novanta, omogeneamente rivolti ad un recupero della carcerizzazione e delle esigenze di sicurezza (ne è un segno rilevante la notevole ripresa dell'organico del personale di custodia cui non è stato affiancato un analogo potenziamento del personale di trattamento e dell'area penale esterna), sembrava logico aspettarsi una forte diminuzione della concessione delle misure alternative ed in generale dei benefici penitenziari.

In realtà, di fronte ad una normativa che diventava sempre più restrittiva, si è assistito nel corso degli anni novanta ad un sempre maggior ampliamento dell'area effettiva delle misure alternative. Tale situazione, in effetti, nasceva non da un rinnovato riformismo penitenziario del legislatore bensì da modesti ritocchi legislativi, da interventi della Corte costituzionale nonché dalla giurisprudenza della giurisdizione ordinaria. Di tale stato di fatto hanno beneficiato, in particolare, le fasce medio basse (dal punto di vista della pena) della popolazione detenuta con speciale riferimento a soggetti in situazioni di particolare difficoltà come i tossicodipendenti, i malati gravi. In effetti, l'area penale esterna che si è venuta formando e che raccoglie le persone in misure alternative è formata per circa tre quarti da affidati in prova al servizio sociale. Dai più recenti dati disponibili risulta che quest'area penale esterna, formata da circa 30.000 persone, in termini quantitativi ha superato i detenuti in esecuzione di pena (28.602) ovvero l'area penale interna (con l'esclusione degli imputati). Una situazione penitenziaria normale per paesi come gli Stati Uniti dove i soggetti in trattamento penale fuori dal carcere supera più o meno di 4-5 volte il numero dei detenuti, ma del tutto nuova per il nostro Paese; tale dato numerico avrebbe tra l'altro potuto essere ancora più accentuato se la legge 165 del 1998, da più parti definita « svuotacarceri », avesse avuto più incisivi effetti. Analizzando i dati forniti dal D.A.P. relativi ai detenuti scarcerati sulla base della legge n. 165 del 1998 (legge Simeone) dal 27 maggio 1998 al 30 giugno 1999 (ad un anno quindi dall'entrata in vigore della legge), si può notare come tali detenuti siano stati soltanto 870 (822 uomini e 48 donne), un andamento del tutto fisiologico rispetto agli anni passati e costituente comunque un dato ben lontano dalle 10-15 mila scarcerazioni, da più parti paventate prima della entrata in vigore della legge.

In realtà, la legge n. 165 del 1998 più che ad uno sfollamento della popolazione penitenziaria è sembrata mirare a limitare il ricorso al carcere per l'espiazione di pene particolarmente brevi facilitando l'accesso alle misure alternative di soggetti condannati dallo stato di

libertà (in particolare, la detenzione domiciliare, come accennato in precedenza, ha registrato un notevole incremento). Appare però come dato incontestabile che le difficoltà applicative della legge Simeone nel suo primo anno di vita siano derivate soprattutto dal metro restrittivo usato dai magistrati di sorveglianza nella valutazione dei requisiti di ammissibilità delle domande (circa il 4% di scarcerazioni su circa 25.000 richieste).

Tornando alla politica sull'esecuzione penale degli anni novanta, si è già accennato all'allargamento dell'area di concessione dei benefici penitenziari, fenomeno in controtendenza rispetto all'irrigidimento della normativa di settore. Tale situazione appare degna di particolare rilievo soprattutto in considerazione del fatto che le risposte da parte della magistratura di sorveglianza alle richieste di benefici, vuoi per la mole di lavoro da sopportare vuoi per i ritardi con cui pervengono le relazioni trattamentali, salvo particolari casi, non sono sembrate assolutamente tempestive. Anzi, spesso tale risposte sono arrivate quando il detenuto non era più tale avendo riacquistato la libertà o stava per riacquistarla; inutile dire che tali ritardi hanno inciso pesantemente sui diritti dei detenuti puniti con pene di minore entità che sono risultati i più penalizzati, finendo per scontare in carcere tutta la pena prima di ricevere una qualsivoglia risposta sull'istanza di misura alternativa. La legge Simeone ha tentato di ovviare anche a tale situazione prevedendo un termine perentorio per la decisione della magistratura di sorveglianza sull'istanza di concessione della pena alternativa.

Con quello appena indicato, l'altro grande problema che è stato posto al Comitato per i problemi penitenziari come del tutto vitale ed assorbente per la sopravvivenza di un processo di decarcerizzazione ed umanizzazione della pena è risultato quello dell'organizzazione dell'area penale esterna. Un'area penale che in relazione al tipo di reato ed alla scarsa pericolosità sociale dei soggetti che vi accedono dovrebbe consentire di predisporre più facilmente programmi di recupero.

Il coacervo di norme che invece si sono sovrapposte, intersecate, contraddette nell'impianto giuridico vigente hanno creato una situazione che incide pesantemente sulla concreta operatività dei C.S.S.A., i centri di servizio sociale per adulti, che di fatto gestiscono con grandi difficoltà le misure alternative. In particolare, gli operatori dei Centri lamentano pesantissime carenze di personale che vanificano qualsiasi ipotesi di gestione di misure alternative ed in genere di decarcerizzazione. Inoltre, essi hanno riferito di trovarsi quotidianamente ad affrontare numerosi problemi legati a complesse situazioni giuridiche: affidamenti concessi contemporaneamente a libertà controllate; doppi provvedimenti (affidamenti e arresti domiciliari) presi da diverse magistrature (ordinaria e di sorveglianza) per diverse esigenze e che comportano obblighi e divieti a volte incompatibili tra loro; prosecuzione di affidamenti dopo la conclusione dell'affidamento originario, con la difficoltà di considerare dal punto di vista giuridico il periodo intercorrente; detenzioni domiciliari spesso prolungate dalla Polizia dopo la scadenza, con conseguenti problemi di fungibilità della pena non da tutte le magistrature riconosciuta. In tanti Centri è stato necessario improvvisare veri e propri uffici matricola per la verifica

delle posizioni giuridiche dei soggetti affidati, della durata effettiva della misura, dei giorni mancanti al fine pena, ecc., con conseguente assorbimento di parte delle già scarse risorse di personale in compiti meramente amministrativi.

Se sono necessarie modifiche su piano legislativo appare poi urgente intervenire sul piano amministrativo dell'area penale esterna individuando le competenze con maggior precisione, competenze oggi frammentate tra C.S.S.A, Istituti penitenziari, Magistratura e Forze di Polizia. I troppi referenti sembrano infatti portare ad una situazione di difficile attribuzione di effettive responsabilità. Nella realtà, il D.A.P. non ha potuto impedire che ogni Centro di servizio sociale si organizzasse autonomamente, ed in materia diversa rispetto ad altri, nella gestione delle misure. Può essere opportuno, in definitiva, concentrare in un unico ufficio opportunamente attrezzato la gestione sul piano giuridico e amministrativo delle misure alternative alla detenzione.

I costi di gestione

Una indagine sui costi dell'amministrazione penitenziaria, conclusa nel marzo 1999, commissionata dall'allora Ministro Flick e condotta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, ha evidenziato una situazione generale di notevole diseconomicità.

Individuando uno standard di efficienza teorico sulla base del quale ha poi esaminato la gestione dei singoli istituti penitenziari, la Commissione ha valutato in almeno 500 miliardi annui il risparmio che un uso efficiente delle risorse finanziarie (circa 4.000 mld. annui) e del personale in servizio renderebbe possibile. Tenuto conto di ciò, gli istituti potrebbero teoricamente assorbire mediamente l'8% in più di detenuti. Nella prima fase della ricerca è emersa una minore spesa gestionale nelle carceri del nord del Paese e costi più alti in quelli del centro-sud, rilevando nel contempo come l'indicatore di produttività aumentasse con l'aumentare della dimensione degli istituti; le carceri dove si sono registrati i maggiori sprechi sono risultate, in sostanza, quelle di minori dimensioni.

La seconda parte della ricerca è stata invece dedicata alla gestione di un vasto campione di penitenziari; le tecniche econometriche hanno permesso l'individuazione, per ogni istituto, di standard teorici di efficienza in base al quale sono stati valutati i risultati di gestione. La verifica è in sostanza avvenuta sulla base di quattro parametri: *l'inefficienza di costo* (l'eccesso di costi rispetto allo standard teorico di efficienza che tiene conto del livello di affollamento del carcere); *l'inefficienza di produzione* (l'aumento potenziale del numero dei detenuti che il carcere potrebbe sopportare in considerazione delle risorse a disposizione); *la produttività media del personale* (il rapporto tra il numero dei detenuti e quello del personale, civile e penitenziario); *l'affollamento* (il rapporto tra il numero dei detenuti e la capienza del carcere).

Risultato della ricerca è, sul fronte dei costi, l'inefficienza di tutti gli istituti con punte di spreco di risorse notevolissime; una delle

principali cause delle diseconomie (se non la maggiore) appare agli esperti del Ministero del tesoro, la cattiva distribuzione del personale, civile e penitenziario, troppo concentrato nel Meridione. È augurabile che i prossimi concorsi, su base regionale, possano migliorare la situazione attuale.

4) ULTERIORI PROFILI DI RIFORMA

Oltre alla riforma della sanità e del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, di cui si sono in precedenza delineati i principali aspetti, particolare rilievo assume il progetto di riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria. Lo scopo della riforma è in particolare quello di riconoscere le professionalità maturate nell'espletamento di mansioni divenute sempre più complesse e rilevanti e di produrre, attraverso un incremento degli organici, un giusto riequilibrio delle risorse umane impiegate.

Il progetto, previsto come oggetto di delega dall'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266 relativa all'inquadramento contrattuale delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa, ha trovato attuazione nel decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146⁽⁷⁾, il cui testo ha sostanzialmente recepito le osservazioni del Parlamento⁽⁸⁾ sullo schema di decreto inizialmente presentato dal Governo.

Il provvedimento destina all'attuazione del progetto notevoli risorse finanziarie nel triennio 1999-2001, — circa 227 miliardi a regime, di cui 80 per l'esercizio 2000 e quasi 117 per il 2001 — rappresentando certamente il più importante tassello del programma di riforma complessiva dell'amministrazione penitenziaria.

Il progetto di riorganizzazione delineato dal decreto attua del resto, per la parte legislativa, gli impegni assunti dal Governo con l'accettazione dell'ordine del giorno Salvato del 23/12/1997 con cui si criticava l'intervento, in corso di approvazione con la legge 449/1997 (finanziaria 1998) che eliminava l'aggancio del personale direttivo del

(7) D.Lgs 21 maggio 2000, n. 146 «Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266».

(8) Sia la Commissione Giustizia del Senato che le Commissioni riunite Giustizia e Lavoro della Camera hanno espresso sul provvedimento, rispettivamente il 3 e l'11 maggio 2000, parere favorevole con osservazioni. In particolare, nel parere espresso alla Camera dei deputati dai relatori Olivieri (Giustizia) e Scrivani (Lavoro), approvato dalle Commissioni, viene osservato che debba procedersi all'assunzione oltre che dei vincitori del concorso espletato ex legge Simeone 165/1998 anche delle 1.142 unità di personale di area C (ritenuti fuori della disciplina di programmazione delle assunzioni di cui alla legge finanziaria 1998); che debbano ulteriormente essere valorizzate le esigenze connesse al trattamento, assicurando nel contempo l'effettività dei ruoli di direzione dei centri di servizio sociale per adulti; che sia valutata l'opportunità di aumentare i posti dirigenziali per coloro che abbiano già maturato esperienza professionale nel settore; che si verifichi la possibilità di uniformare le norme sull'accesso alla qualifica di commissario penitenziario con quelle che prevedono la promozione ai gradi superiori mediante ruolo aperto; che si valuti l'opportunità di non sopprimere la figura del vicedirettore di istituto; di semplificare la formulazione del decreto, in particolare per quel che riguarda le disposizioni relative al ruolo direttivo speciale della polizia penitenziaria.

D.A.P. al personale di polizia disposto con l'articolo 40 della legge 395/1990⁽⁹⁾; tale aggancio riguardava, oltre che i direttori degli istituti, anche il personale amministrativo e trattamentale cui l'applicabilità della disposizione era stata espressamente riconosciuta dalla giustizia amministrativa.

La riforma prevede in particolare:

a) un ampliamento delle dotazioni organiche ed un adeguamento dei profili professionali di tutto il personale;

b) l'istituzione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria;

c) l'istituzione di un ruolo direttivo speciale della stessa polizia.

L'intervento intende rispondere anche alle esigenze dei direttori degli istituti penitenziari che da tempo aspirano ad un inquadramento più consono alle funzioni svolte e alle notevoli responsabilità assegnate; 179 uffici (da individuare con decreto ministeriale) sono elevati a sedi dirigenziali mentre i maggiori provveditorati regionali (12 su 16), sono riconosciuti sedi di dirigenza generale.⁽¹⁰⁾

Con la riforma gran parte degli istituti carcerari e dei Centri di servizio sociale assumono veste di uffici dirigenziali non generali; si tratta non solo delle carceri con maggior numero di detenuti ma anche di quelle che, pur con una ridotta popolazione detenuta, presentino determinate caratteristiche. L'individuazione degli uffici riconosciuti come sedi dirigenziali non generali è infatti demandata ad un apposito decreto ministeriale che dovrà tenere conto di specifici parametri.⁽¹¹⁾

La copertura delle sedi, nella fase transitoria, avverrà tramite concorso (per titoli, integrato da un colloquio) riservato al personale già in servizio in possesso di laurea e di specifica esperienza professionale.

Di notevole rilievo, anche in relazione ai citati problemi del settore, appare il cospicuo ampliamento previsto per le piante organiche del personale dell'area socio trattamentale e amministrativa (area funzionale « C ») pari a 1.140 unità; ulteriori 62 unità (area funzionale « B ») sono invece assegnate alla giustizia minorile. Contestualmente vengono ridotte di 453 unità le dotazioni organiche delle suddette aree funzionali come determinate dal DPCM 27 aprile 1999.

(9) In virtù di tale norma, il personale inquadrato nella IX qualifica funzionale (direttori coordinatori di istituto penitenziario e direttori coordinatori di servizio sociale) avrebbero potuto, mediante scrutini per merito comparativo, accedere alla posizione dirigenziale. A seguito del disposto della finanziaria 1998 (articolo 11), l'articolo 40 è stato disapplicato con effetto dell'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale del 16 febbraio 1999, con corrispondente perdita di uno *status* - per il personale interessato - che assicurava meccanismi di progressione nella carriera del tutto peculiari.

(10) Le quattro sedi di provveditorato regionale non riconosciute di livello dirigenziale generale sono Ancona, Genova, Perugia e Potenza. Tali uffici rimangono quindi sedi dirigenziali.

(11) L'articolo 2 del decreto individua come criteri valutabili per l'attribuzione di funzioni dirigenziali il numero dei detenuti e degli internati e del personale in dotazione, la complessiva entità delle risorse gestite nonché la realizzazione di progetti sperimentali di particolare rilievo organizzati dall'amministrazione nell'ambito dell'ufficio.

Va osservato che, per l'area educativa, non si tratta solo di semplici incrementi di organico, pur necessari ad un recupero della effettività della funzione rieducativa della pena, bensì di uno spostamento verso l'alto e di una riqualificazione di detto personale, attualmente assai poco motivato, con rafforzamento della relativa posizione professionale.

Vi è poi la previsione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria, con carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della Polizia di Stato; si prevedono 515 posti dirigenziali, di cui 4 dirigenti superiori, 8 primi dirigenti, 90 commissari coordinatori penitenziari, 113 commissari capo penitenziari e 300 vice commissari penitenziari e commissari penitenziari. A tale categoria di personale è attribuita la qualifica di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria.

Anche l'istituzione di tale ruolo direttivo, che crea finalmente un vertice proprio del Corpo, immemore motivo di rivendicazione da parte di tutti i sindacati di categoria, sembra costituire una opportuna scelta correlata direttamente a quella di creare in ambito penitenziario un corpo di polizia. Tale opzione non sembra implicare, nell'esecuzione della pena, un'accentuazione del profilo custodiale su quello trattamentale: la direzione degli istituti continua infatti ad essere affidata ai direttori e, del resto, la migliore qualificazione professionale dei dirigenti di polizia penitenziaria, che assumono la veste di responsabili dell'area sicurezza, sembra rappresentare premessa necessaria perché i compiti loro affidati siano svolti con la necessaria consapevolezza della funzione emendativa della pena.

È poi prevista dal decreto l'istituzione di un ruolo direttivo speciale (200 posti) che ha evidenti finalità di consentire agli ispettori attualmente in servizio l'accesso al ruolo direttivo.

Al ruolo ordinario (diploma di laurea)⁽¹²⁾ si accederà quindi con concorso (20% dei posti sono riservati al personale di polizia penitenziaria) mentre per il ruolo speciale (diploma di istruzione secondaria di secondo grado) l'accesso avverrà con concorso riservato al solo personale di polizia penitenziaria in servizio. Per entrambi i ruoli è previsto, dopo il superamento dell'esame, la frequenza di un corso di formazione, le cui modalità, con quelle di svolgimento del concorso e le materie d'esame, verranno stabilite con decreto ministeriale.

Specifiche disposizioni sono infine previste per il ricollocamento del personale del ruolo ad esaurimento del disciolto Corpo degli agenti di custodia nonché per l'accesso, in sede di prima attuazione, alle qualifiche del ruolo direttivo speciale.

Deve segnalarsi che tale provvedimento di riordino del D.A.P. si integra con la legge n. 300 del 1999, provvedimento di riforma dei ministeri, attuativo della delega di cui agli artt. 11, comma 1, lett. a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. Bassanini 1). In particolare, gli articoli 16, 17 e 18 della legge 300 recano disposizioni dedicate al ministero della giustizia rispettivamente relative alle attribuzioni del

(12) È richiesta la laurea in giurisprudenza, scienze politiche o economia e commercio, purché siano stati sostenuti gli esami di diritto e procedura penale.

dicastero, al suo ordinamento (che già prevede l'articolazione in dipartimenti-aree funzionali) e agli incarichi dirigenziali.

A sua volta, dovrà essere chiarito l'impatto del quadro normativo così delineato rispetto alle disposizioni contenute nel progetto di riforma del ministero della giustizia già oggetto di una iniziativa legislativa *in itinere*, il cui articolato è stato già approvato dalla Camera ed il cui esame al Senato (S. 3215), fermo da un anno, è recentemente ripreso.

Quest'ultimo è un complesso provvedimento che prevede l'attribuzione di una serie di deleghe al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia, la riorganizzazione degli uffici giudiziari, la riforma del ministero nonché l'emanazione di un testo unico delle norme in materia di personale, organizzazione e funzionamento del dicastero. I principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe sembrano connotarsi per un elevato grado di puntualità, tali da prefigurare con chiarezza lo scenario della riforma prevista, che solo in parte coincide con quello che le disposizioni del citato decreto delegato sulla riforma dei ministeri fanno intravedere.

Con decreto ministeriale 16 febbraio 1999, è stata poi istituita nell'ambito del D.A.P., una nuova struttura operativa, denominata Ufficio per la garanzia penitenziaria (U.G.A.P.)⁽¹³⁾.

L'ufficio formula, in particolare, pareri e proposte per il direttore generale in merito a diverse materie e problematiche: l'individuazione delle risorse organizzative, dei servizi e delle strutture negli istituti penitenziari; l'adeguatezza del servizio traduzioni e piantonamenti svolto dalla polizia penitenziaria; la realizzazione di specifiche strutture di sicurezza; l'individuazione, la predisposizione e la verifica di esigenze organizzative per la celebrazione di procedimenti penali di

(13) A seguito di notizie di stampa che riferivano di un precoce scioglimento della struttura, il D.A.P. in risposta ad una richiesta di delucidazioni da parte del Servizio Studi della Camera, ha ricostruito la vicenda dell'UGAP evidenziandone le problematiche in riferimento ad una supposta inadeguatezza del decreto ministeriale come fonte normativa istitutiva di ufficio dirigenziale generale. Precisa infatti la nota del Vicedirettore del DAP Mancuso (27 giugno 2000) che il DM costitutivo dell'Ufficio è stato in tal senso fatto oggetto di rilievi dall'Ufficio Centrale del Bilancio (cui era stato inviato in vista della trasmissione alla Corte dei conti per la registrazione) che individuava lo strumento giuridico appropriato nel regolamento governativo di cui all'articolo 17, comma 4-bis della legge 400/1988.

Il Consiglio di Stato, cui era stato inviato nella forma suggerita, rendeva il 15 febbraio 2000 un parere interlocutorio sul regolamento, proponendo modifiche ed integrazioni e richiedendo il concerto della Funzione Pubblica, dei ministeri dell'Interno e del Tesoro.

Attualmente, il nuovo testo del provvedimento, con le modifiche recepite a seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato e con i pareri favorevoli dei citati ministeri concorrenti, si trova presso l'Ufficio legislativo del ministero della giustizia dove ne è in corso la rivalutazione (l'invio al Gabinetto del ministero è del 12 maggio 2000). Essendo, peraltro, in fase di redazione il regolamento di riordino in dipartimenti del ministero della giustizia ex D.Lgs 300/1999, sarà in tale sede che sarà definita la questione della permanenza dell'Ufficio per le Garanzie penitenziarie, almeno come sede di dirigenza generale.

Secondo l'interpretazione fornita dall'amministrazione penitenziaria, va precisato che ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs 29 del 1993, è comunque possibile, in amministrazioni come il DAP, l'istituzione di uffici di dirigenza ordinaria con decreti ministeriali di natura non regolamentare (come il DM istitutivo dell'UGAP); in pendenza della sospensione del decreto ministeriale come atto regolamentare, lo stesso decreto però risulta efficace immediatamente «sul versante dell'istituzione di un ufficio dirigenziale di seconda fascia». È quindi su tale livello di dirigenza ordinaria che l'UGAP è attualmente in funzione, mentre, per le motivazioni premesse, al dirigente generale ad esso preposto (Enrico Ragosa) non sono state ancora conferite le relative funzioni.

grande rilevanza; la collaborazione con i servizi speciali di polizia per la formulazione e applicazione del programma di protezione dei collaboratori di giustizia; l'acquisizione dei dati utili per la valutazione di situazione detentive a rischio e di possibili eventi critici nelle carceri. Alla direzione dell'U.G.A.P., l'ex Guardasigilli Diliberto ha chiamato il Generale Enrico Ragosa.

Per quel che riguarda le detenute-madri, il 29 marzo scorso la Commissione giustizia della Camera ha concluso l'esame in sede referente di un provvedimento derivante da un disegno di legge governativo (C. 4426) abbinato ad altra p.d.l. di iniziativa parlamentare (C. 5722, Buffo). Il testo è stato approvato dalla Camera il 28 luglio 2000.

Secondo l'ordinamento penitenziario, come noto, le detenute possono tenere la prole presso di sé fino all'età di tre anni. Il motivo ispiratore del provvedimento è però determinato dalla consapevolezza che il contesto normativo vigente appare del tutto inadeguato e che, più in generale, la maternità e l'infanzia non appaiono come beni che possano essere adeguatamente tutelati tra le mura di un carcere. I provvedimenti intendono quindi evitare le situazioni nelle quali a detenute-madri si aggiungono detenuti-bambini: l'ingresso in carcere dell'infante, volto a non interrompere la forte ed insostituibile relazione con la madre, non solo non è apparso (anche secondo le risultanze della pregressa esperienza degli operatori carcerari) risolutivo del problema — poiché comunque non fa che differire il distacco dalla madre, rendendolo semmai ancor più traumatico — ma è addirittura dannoso per lo sviluppo psicofisico del bambino, il quale viene incolpevolmente a trovarsi collocato in un ambiente punitivo, povero di stimoli e connotato dalla privazione di autorevolezza della figura genitoriale. I progetti legislativi, pertanto, intendono dare piena ed effettiva attuazione alla protezione apprestata alla maternità e all'infanzia dall'articolo 31 della Costituzione. Il provvedimento approvato dalla Commissione opera su un doppio binario sia intervenendo sia sugli istituti penalistici già contemplati relativi alla sospensione della pena, ampliandone l'operatività, sia sull'ordinamento penitenziario, proponendo in particolare due nuove misure alternative. È anzitutto prevista l'estensione del differimento obbligatorio della pena in favore delle madri condannate innalzato da sei mesi fino ad un anno di età del bambino per permettere il completamento del ciclo di allattamento e svezzamento del neonato. Resta confermata la possibilità di accesso alla detenzione domiciliare la cui operatività è stata ampliata dalla legge n. 165 del 1998 che ora la prevede per donne in stato di gravidanza o madri di prole minore di dieci anni con lei convivente.

Sono inoltre stabilite in favore delle detenute-madri due nuove misure alternative: la detenzione domiciliare speciale e l'assistenza all'esterno dei figli minori

La detenzione domiciliare speciale, sottoposta a specifiche condizioni, è volta a permettere l'assistenza familiare dei *figli minori di dieci anni* da parte della madre quando non sia possibile l'applicazione della detenzione domiciliare di cui all'articolo 47-ter O.P. La misura è applicabile anche al padre detenuto in caso di morte della madre o di impossibilità della stessa ad assistere il figlio e non vi sia altri che il padre cui affidare il minore. Quando, *al compimento del decimo anno di età del bambino*, sussistano i requisiti per la concessione della

semilibertà, il beneficio potrà essere prorogato dal tribunale di sorveglianza; in caso contrario, sulla base delle relazioni del servizio sociale sul comportamento del soggetto, potrà essere disposta l'ulteriore misura che il provvedimento introduce nell'ordinamento penitenziario ovvero l'assistenza all'esterno dei figli minori.

Tale beneficio è volto (a parte l'eventualità appena citata) a permettere la cura e l'assistenza extracarceraria dei *figli di età non superiore ai dieci anni* in assenza delle condizioni per la concessione della detenzione domiciliare speciale. A tal fine, viene aggiunto alla legge 354/1975 l'articolo 21-bis e la collocazione sistematica già indica l'equiparazione della misura a quella del lavoro esterno (del quale viene considerata autonoma modalità) di cui si applicano le disposizioni compatibili, a partire dai presupposti per la concessione. Anche in tal caso, come nella detenzione domiciliare speciale, al beneficio può accedere, invece della madre, il padre detenuto.

Poiché la finalità del provvedimento è quella di assicurare la continuità delle relazioni genitoriali ed affettive tra genitori e figli, appare coerente con l'impostazione data la norma che prevede l'impossibilità per i padri e le madri dichiarati decaduti dalla potestà genitoriale di accedere ai benefici previsti dal provvedimento.

È infine opportuno segnalare che il 3 febbraio 2000 il Senato ha approvato un disegno di legge di modifica della legge n. 165 del 1998 (c.d. legge Simeone). Il provvedimento, che con alcune proposte di legge abbinate, è all'esame in sede referente della Commissione giustizia della Camera (C: 6738), introduce in particolare alcune modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale, non alterando peraltro l'impianto complessivo della legge.

La principale difficoltà riscontrata in fase di applicazione della procedura consisteva nel fatto che l'avviso della sospensione dell'ordine di carcerazione contenente l'invito alla presentazione dell'istanza dovesse essere « consegnato » al condannato, termine che la giurisprudenza ha interpretato come consegna in mani proprie. In caso, quindi, di irreperibilità del condannato al domicilio conosciuto (ed è il caso normale), la consegna non poteva avvenire, il termine per la proposizione dell'istanza non decorreva e si aveva, in definitiva, una situazione di sospensione indefinita dell'ordine di esecuzione della pena con il risultato di premiare proprio coloro che si sottraevano alla consegna. Nel nuovo articolo 656 c.p.p. si prevede ora non la consegna bensì la notifica sia al condannato che al suo difensore, attribuendo a quest'ultimo la facoltà di presentare l'istanza in sua vece. L'istanza del difensore serve ad impedire comunque che si realizzi l'evento previsto dalla legge in caso di mancata presentazione dell'istanza, ossia la revoca del decreto di sospensione, allargando, così, la possibilità di iniziativa da parte di tutti i soggetti interessati. Il novellato articolo 656 c.p.p. si fa carico anche dell'ipotesi in cui la notifica al condannato avvenga con le modalità previste per la notifica degli atti alle persone irreperibili: solo quando si ha la certezza che il condannato non ha avuto conoscenza dell'avviso a lui destinato e quando il difensore non abbia presentato comunque l'istanza di sospensione, si prevede che il PM non revochi il decreto di sospensione di esecuzione della pena ma trasmetta gli atti al magistrato di sorveglianza che, disposte eventuali nuove ricerche ed assunte ulteriori informazioni, trasmette gli atti al tribunale di sorveglianza, cui spetterà la valutazione dell'esistenza dei presupposti di concessione della misura alternativa.

Una ulteriore innovazione, che sembra rispondere alle esigenze di sicurezza manifestate da più parti, consiste nella possibile revoca del decreto di sospensione dell'esecuzione da parte del magistrato di sorveglianza, dietro richiesta del PM, ed in attesa della decisione del tribunale. Ciò può verificarsi in presenza di due condizioni: se il condannato si è dato alla fuga (o esiste tale concreto pericolo) oppure quando esiste analogo effettivo pericolo di commissione di nuovi reati.

Intervenendo su un ulteriore punto del quadro normativo ritenuto carente, la nuova disciplina in esame preclude ora l'accesso ai benefici ai soggetti dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

La proposta di legge C. 6738 introduce, infine, una modifica all'articolo 159 del codice di procedura penale prevedendo, in caso di notifiche all'imputato straniero irreperibile, l'effettuazione delle relative ricerche anche mediante le ambasciate e le rappresentanze diplomatiche interessate.

Deve ancora essere segnalata la recente approvazione da parte del Governo di un decreto che reca interventi per 160 miliardi per la realizzazione di nuove carceri (Rieti, Marsala e Pordenone) nonché la ristrutturazione di altri 15 istituti. Come riferito dal ministro della giustizia il 10 maggio u.s. durante un question-time alla Camera dei deputati, in tema di organici è stata chiesta al dipartimento per la funzione pubblica l'autorizzazione all'assunzione di 743 unità di personale educativo per concorsi già espletati ed è in corso di approvazione, in attuazione del collegato alla Finanziaria 2000, un provvedimento che permetterà l'assunzione di ulteriori 1.300 agenti di polizia penitenziaria.

Il ministro ha poi riferito che in sede di esame del DPEF verrà richiesto:

un accantonamento di 90 miliardi per il triennio 2001-2003 a sostegno dei centri di servizio sociale per la gestione delle misure alternative alla detenzione;

uno stanziamento di 200 miliardi nel triennio citato per ulteriori interventi di edilizia carceraria;

un accantonamento di 400 miliardi nei successivi esercizi finanziari per il completamento del programma decennale di ammodernamento delle strutture edilizie penitenziarie.

Il contenuto di tali interventi dovrà poi essere trasfuso nella legge finanziaria per il 2001.

In relazione al personale di custodia, deve rilevarsi l'approvazione da parte della Camera di un disegno di legge governativo (C. 6002), che consta di soli tre articoli, che condona le sanzioni della censura, della pena pecuniaria e della deplorazioni inflitte agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 92 (16 aprile 1999), recante il nuovo regolamento di servizio del Corpo e che dichiara estinti i connessi procedimenti disciplinari. Non sono invece soggette a condono le analoghe sanzioni disciplinari, riferentisi al

medesimo arco temporale, connesse con procedimenti penali o attinenti ai rapporti con i detenuti e gli internati.

Il provvedimento rimette ad un decreto del Ministro della giustizia la definizione delle modalità applicative della normativa in esame, mentre sono fatti salvi gli effetti già prodotti dalle sanzioni disciplinari inflitte, disponendo, al contempo, la cancellazione della menzione delle medesime dal foglio matricolare.

La *ratio* del provvedimento, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, va ricercata nell'adozione del nuovo regolamento di servizio del Corpo (decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 395) che è intervenuto a ridefinire i doveri e gli obblighi connessi con lo *status* di appartenente alla polizia penitenziaria (in passato disciplinati dal R.D. n. 2584 del 1937, dal D.Lgs. Lgt. n. 508 del 1945 e dalla L. n. 173/1963). Da ciò l'esigenza di pervenire ad un provvedimento di clemenza, rispondente a ragioni di equità e di buona amministrazione, che, sempre a parere del Ministero proponente, potrà esplicare effetti deflattivi sui procedimenti in corso.

Appare, inoltre, opportuno segnalare il prossimo avvio dell'esame parlamentare di un importante provvedimento finalizzato all'istituzione di un « difensore civico dei detenuti ». Al Senato, il disegno di legge S. 3744 (Salvato ed altri), presentato nel gennaio scorso, è già stato posto all'ordine del giorno della Commissione giustizia; analogo provvedimento (C. 5509, Pisapia) è stato presentato alla Camera.

La nuova figura di tutela delle persone private della libertà dovrebbe ricalcare quella dell'ombudsman, molto diffusa nei paesi del Nord Europa, affiancandosi come soggetto terzo e indipendente all'amministrazione penitenziaria e alla magistratura di sorveglianza. Come riportato nella relazione di accompagnamento al d.d.l. 3744, l'obiettivo primario del difensore civico dei detenuti, organo collegiale di nomina parlamentare, è l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la precostituzione di un luogo comune di incontro, la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo, la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare specchio pubblico delle condizioni di detenzione e punto di partenza per una periodica discussione parlamentare sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale. L'ombudsman penitenziario dovrebbe, infatti, relazionare annualmente le Camere sui risultati dell'attività.

Va, infine, registrato l'ormai lungo dibattito, politico e presso l'opinione pubblica, sull'opportunità o meno, in occasione del Giubileo dei detenuti (9 luglio 2000), di un provvedimento di clemenza in favore della popolazione carceraria, collegato tuttavia ad una strategia di intervento globale sul fronte dell'esecuzione penale.

Durante un recentissimo convegno sui problemi carcerari tenuto a Vimodrone (Milano) il 17 giugno scorso, il direttore dell'amministrazione penitenziaria Caselli ha, in tal senso, avanzato una interessante proposta, volta sì a ridurre il sovraffollamento ma anche (e soprattutto) a favorire « una graduale fuoriuscita dalle prigioni ed un graduale reinserimento sociale ». Si tratta in sostanza della creazione di quattro differenti circuiti penitenziari in relazione alla gravità dei reati commessi e del residuo di pena da scontare.

Un primo circuito dovrebbe essere così riservato ai reclusi più pericolosi, uno a chi deve scontare pene secondarie, un terzo per le pene brevi ed un quarto, più ampio, riservato a detenuti in regime di custodia attenuata e che procede verso una direzione di recupero sociale. I passaggi da un circuito all'altro dovrebbero poi essere decisi, da un lato, sulla base dell'entità della pena da scontare e dall'altro, in relazione alla buona condotta, commisurata alla capacità di reinserimento del detenuto dimostrata durante l'usufruire dei benefici.

Secondo Caselli, l'attuazione di un tale sistema penitenziario non risulterebbe ovviamente privo di rischi, ma l'abbandono della visione del carcere come grande discarica sociale ed il pieno rilancio della funzione emendativa della pena prevista dall'articolo 27 della Costituzione dovrebbe comportare una forte assunzione di responsabilità in tal senso da parte del Governo.