

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

IV

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 MAGGIO 1991

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL SOTTOSGREGARIO DI STATO PER LA GRAZIA E LA GIUSTIZIA, SENATORE FRANCO CASTIGLIONE, E DEL DIRETTORE GENERALE DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA, DOTTOR NICOLÒ AMATO, IN ORDINE ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 395 DEL 1990 (ORDINAMENTO DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA)

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

INDI

DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia, senatore Franco Castiglione, e del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Nicolò Amato, in ordine all'attuazione della legge n. 395 del 1990 (ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria):	
Mastrantuono Raffaele, <i>Presidente</i>	3
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	8, 13
Amato Nicolò, <i>Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria</i>	5, 7, 10, 11, 12
Castiglione Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	3, 9, 11, 12
Fumagalli Carulli Ombretta (gruppo DC)	10
Nicotra Vincenzo Benedetto (gruppo DC)	7, 8, 9
Pedrazzi Cipolla Anna Maria (gruppo comunista-PDS)	12
Recchia Vincenzo (gruppo comunista-PDS)	9, 10, 12
Vairo Gaetano (gruppo DC)	12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,25.

Audizione del sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia, senatore Franco Castiglione, e del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Nicolò Amato, in ordine all'attuazione della legge n. 395 del 1990 (ordinamento dal Corpo di polizia penitenziaria).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia, senatore Franco Castiglione, e del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Nicolò Amato, in ordine all'attuazione della legge n. 395 del 1990 (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria).

Procediamo senz'altro alle audizioni, iniziando da quella del sottosegretario Castiglione.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La legge di riforma del Corpo degli agenti di custodia ha previsto una serie di adempimenti e di regolamentazioni ulteriori rispetto alla legge stessa cui si deve pervenire attraverso la procedura dei decreti legislativi, una procedura che la legge contempla in modo abbastanza articolato, poiché tali decreti debbono passare al vaglio del Consiglio dei ministri e delle Commissioni parlamentari, per pervenire poi all'emanazione del decreto attuativo da parte del Presidente della Repubblica. La legge, ad eccezione di un caso riguardante gli ex ufficiali del corpo degli agenti di custodia, per i quali era stato

fissato un termine di tre mesi, in tutti gli altri casi ha previsto quello di sei mesi. Il primo termine è scaduto, talché in sede di esame dei provvedimenti urgenti per il comparto della giustizia si è ritenuto opportuno introdurre un'ulteriore proroga al fine di non far decadere la possibilità di regolamentare la materia. Devo dire che comunque anche per questo decreto, così come successivamente dirò per gli altri, il Ministero di grazia e giustizia, ed in particolare il dipartimento competente, aveva già provveduto a predisporre lo schema di decreto e lo aveva diramato perché seguisse i successivi passaggi, cosa che però non è stato possibile realizzare nel termine di sei mesi.

Abbiamo avuto talune difficoltà iniziali poiché, se ben ricordano i colleghi della Commissione, la riforma ha soppresso la direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, con la conseguente caducazione di tutti gli uffici per cui, applicando una norma transitoria prevista dalla legge in attesa della regolamentazione dell'organico del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, si è dovuto provvedere a ridefinire le aree ed i settori di gestione del dipartimento stesso, nonché e nominare i nuovi dirigenti degli uffici. Rispetto alla precedente suddivisione in dodici uffici, sono state individuate sette aree, ricompattando sulla base di criteri di funzionalità gli uffici della soppressa direzione generale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIUSEPPE GARGANI

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Si è altresì proceduto alla nomina dei diret-

tori e dei vicedirettori, oltre che naturalmente a quella del direttore generale. Abbiamo anche applicato il principio, previsto nella riforma, di un giusto equilibrio tra magistrati e personale della carriera amministrativa, per cui su sette aree due sono affidate alla direzione di magistrati, mentre le rimanenti cinque sono guidate da direttori o vicedirettori della carriera direttiva ed amministrativa del Ministero di grazia e giustizia.

Pur incontrando tali difficoltà, abbiamo nominato ed insediato anche una commissione per i pareri e per i contributi necessari alla predisposizione dei decreti. Tali commissione ha lavorato fornendo tutta una serie di indicazioni, il che ci ha consentito, malgrado i ritardi nella fase iniziale, di predisporre tutti i decreti previsti dalla riforma, decreti che verranno successivamente illustrati dal dottor Amato nel suo intervento.

Siamo ora in questa fase: abbiamo predisposto tutti gli schemi di decreto; inoltre, come è facile immaginare, essendovi (dietro tutte le soluzioni normative che con i decreti dovranno essere in via definitiva assunte) anche problemi di copertura o, comunque, di incidenza finanziaria, abbiamo preso contatti con il Ministero del tesoro ed io stesso sono intervenuto personalmente presso il ragioniere generale, professor Monorchio, perché fossero individuati ed assegnati in modo permanente alcuni funzionari del Ministero medesimo con i quali attuare, con la maggior rapidità possibile, la verifica dello schema di decreti. Contiamo di completare positivamente, con gli eventuali aggiustamenti che in base alle indicazioni del Ministero del tesoro dovessero essere riconosciuti necessari, gli schemi di decreto per poterli trasmettere con la massima rapidità alle competenti Commissioni — e quindi anche a questa — per i pareri e le valutazioni del caso.

Confidiamo (siamo anzi i primi ad auspigarlo) che i termini previsti dalla legge siano rispettati. Ci siamo attivati essendoci resi conto che la procedura d'approvazione presenta una notevole

complessità, per cui può comportare la necessità di tempi non brevissimi e quindi il rischio di non rispettare le scadenze.

Come ricorderà il relatore, onorevole Nicotra, abbiamo valutato, in sede di esame in seconda lettura di questi provvedimenti urgenti, se fosse opportuno richiedere una proroga del termine di sei mesi; il Governo si è però impegnato a rispettare tale termine, ha ritenuto di non chiederne una proroga e di essere in grado di completare l'iter d'approvazione dei decreti nei tempi previsti dalla legge.

Vorrei ora svolgere un'ulteriore considerazione riguardo ad una delle modifiche che con la legge di riforma sono state introdotte: intendo riferirmi al controllo successivo della Corte dei conti, introdotto al fine di accelerare — se così ci si può esprimere — le procedure inerenti i provvedimenti di competenza del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Purtroppo, tali controlli rischiano di diventare una remora perché i dirigenti ed i funzionari, di fronte al pericolo che un atto che comporta un impegno finanziario possa successivamente essere non approvato dalla Corte dei conti, danno prova di maggior pignoleria (se così la si può chiamare) nello svolgere propri adempimenti, il che ovviamente non giova alla rapidità dei tempi.

Stiamo valutando la possibilità — si discute se sia o meno materia di delega — di introdurre una regolamentazione delle procedure inerenti il controllo successivo. Tale regolamentazione potrebbe essere presa in considerazione nell'ambito delle norme concernenti l'organizzazione del dipartimento, attraverso una valutazione non restrittiva, ma più largheggiante delle norme stesse. In effetti una qualche regolamentazione che preveda i passaggi e le procedure rispetto alle nuove disposizioni del controllo successivo della Corte dei conti si appalesa necessaria, secondo l'esperienza che stiamo compiendo in questo periodo. Questi comunque sono aspetti che potrebbero essere contenuti in un decreto legislativo, che verrà portato all'attenzione delle Commissioni.

Dopo aver richiamato l'impostazione del Governo e il relativo impegno, invito il dottor Amato ad illustrare il contenuto dei decreti legislativi e il lavoro che abbiamo svolto.

NICOLÒ AMATO, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Signor presidente, onorevoli deputati, mi sembra giusto quanto affermato dal sottosegretario circa l'iniziale e molto forte difficoltà di fronte alla quale l'amministrazione si è trovata, per la ragione che la legge di riforma ha sostanzialmente cancellato la vecchia amministrazione disegnandone una completamente nuova e stabilendo principi di fondo che naturalmente necessitano di una complessa opera di attuazione attraverso decreti legislativi, presidenziali, interministeriali e ministeriali. Tale difficoltà è stata peraltro aumentata — credo sia giusto sottolinearlo alla Commissione — dal fatto che nella legge citata sostanzialmente mancano norme transitorie.

Ritengo altrettanto giusto che io indichi alla Commissione due situazioni di gravissima difficoltà, una risolta l'altra no, dovute proprio alla mancanza di norme transitorie.

Una volta entrata in vigore la legge, da un giorno all'altro gli uffici della vecchia direzione generale sono stati di fatto completamente delegittimati. Tale direzione non aveva infatti più competenza ad agire fino a quando non fosse stato ristrutturato in qualche modo il dipartimento, alla luce dei nuovi principi stabiliti dalla legge. Il che ha comportato naturalmente del tempo. Ritengo giusto che si sappia che la legge è entrata in vigore l'11 gennaio 1991, che con il sostegno costante del sottosegretario delegato, senatore Castiglione, il dipartimento si è immediatamente adoperato perché si stabilisse una nuova struttura dei propri uffici, essendo stati cancellati i vecchi, e perché si nominassero di direttori dei nuovi uffici, visto che la legge aveva sostituito in gran parte i magistrati con funzionari della stessa amministrazione. Ciò naturalmente ha richiesto il parere del consiglio di amministrazione.

In punto di fatto, ripeto, la legge è entrata in vigore l'11 gennaio; il decreto di ristrutturazione, di cui ho copia e che potrò, ove interessi, dare alla Commissione, reca la data del 20 febbraio 1991; i decreti di nomina dei direttori e dei vicedirettori recano la data del 12 marzo 1991. Dico questo per illustrare le difficoltà iniziali, dovute alla mancanza di norme transitorie, ma il problema è risolto, tant'è che i nuovi uffici attualmente sono costituiti e funzionanti.

Sussiste invece un'ulteriore difficoltà veramente drammatica, dovuta alla mancanza di norme transitorie. È accaduto che la legge ha soppresso il ruolo delle vigilatrici. Durante l'iter della legge, l'amministrazione aveva bandito e espletato un concorso del quale sono risultate vincitrici più di mille vigilatrici. Poiché però nel contempo la legge ha eliminato le vigilatrici trimestrali, che erano più di ottocento, in definitiva ci siamo trovati da un giorno all'altro senza le vigilatrici a tempo determinato e nell'impossibilità di assumere le vigilatrici che hanno vinto il concorso. La Corte dei conti ha infatti sollevato l'obiezione che, essendo il ruolo delle vigilatrici attualmente soppresso, le vincitrici del concorso con tale qualifica non possono *ipso iure* essere assunte come operatrici di polizia penitenziaria. Abbiamo pertanto le carceri femminili senza personale e in condizioni drammatiche.

Per risolvere il problema si è pensato di emanare in un primo tempo un decreto-legge, poi un decreto delegato, quindi di presentare un disegno di legge. Il sottosegretario recentemente ha presentato in materia un emendamento, che la Camera ha approvato. Siamo però al 15 maggio 1991, a quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, e un problema come questo non è ancora risolto.

Nonostante ciò, con le direttive ed il sostegno del sottosegretario e del ministro, come organi del dipartimento, abbiamo già elaborato e ultimato da tempo una serie molteplice di adempimenti in attuazione della legge, tra cui tutti quelli per quali la legge medesima stabilisce un termine della delega fino a sei mesi, che scade, com'è noto, l'11 luglio 1991.

Abbiamo emanato una serie di circolari, esattamente 14, che posso rimettere alla conoscenza della Commissione, qualora il sottosegretario lo desideri. Si tratta di circolari di chiarimento e di orientamento, in una situazione nella quale tutte le nostre strutture si sono trovate da un giorno all'altro con un sistema normativo assolutamente diverso, quindi con le incertezze e le difficoltà che un cambiamento di questo genere naturalmente presuppone. Si tratta, ripeto, di 14 circolari di cui ho l'elenco e che mi riservo, con l'autorizzazione del sottosegretario, di trasmettere formalmente al presidente della Commissione.

Abbiamo poi sollevato due problemi che stanno enormemente incidendo sull'attuazione della legge. Sono problemi che stanno creando anche all'interno dei nostri istituti di pena situazioni di estrema delicatezza — non esito a dirlo e che possono essere giudicate molto pericolose. Il primo problema riguarda la precisa individuazione delle organizzazioni sindacali che, in base alla legge, devono essere definite rappresentative o maggiormente rappresentative del personale poiché sono quelle alle quali la legge concede il diritto di ottenere i permessi sindacali e di partecipare alle trattative, oltre che alla composizione delle commissioni paritetiche e miste. Si tratta di un problema di difficilissima soluzione, del quale abbiamo anche investito il Ministero della funzione pubblica. Fino a quando non sarà risolto, tale aspetto sarà fonte di enorme confusione, poiché non si conoscono i soggetti legittimati ad essere gli interlocutori dei nostri uffici e delle direzioni sul piano sindacale.

Un secondo delicatissimo problema riguarda l'articolo 40 della legge, che può avere carattere esplosivo per la portata delle implicazioni derivanti dall'interpretazione seguita. L'articolo 40 estende al personale direttivo e dirigente dell'amministrazione penitenziaria il trattamento giuridico ed economico, se non inferiore, previsto per i direttori e per i dirigenti della Polizia di Stato.

Si tratta di un problema dirompente perché è già sorta una durissima e lacerante polemica all'interno del nostro personale (ma anche tra le organizzazioni sindacali confederali e di categoria) se questo articolo debba o no comprendere anche i cosiddetti settimi livelli, vale a dire gli educatori e gli assistenti sociali (quindi, moltissimi operatori), ovvero soltanto i direttori in senso stretto, cioè i direttori degli istituti di pena. Poiché a ciò si connettono conseguenze giuridiche ed economiche estremamente rilevanti, si può ben comprendere come in questo momento l'amministrazione sia attraversata da una profonda lacerazione, che è anche causa di incertezze, polemiche, scontri e disordine gestionale ed operativo.

Tra l'altro, all'articolo 40 è legato un problema decisivo per la semplice ragione che il Corpo di polizia penitenziaria, in base alla legge, ha libertà sindacale ma non diritto di sciopero: come è noto, infatti, lo stato giuridico della Polizia di Stato non comporta il diritto di sciopero, anzi lo esclude; alcune categorie di operatori che certamente rientrano nell'articolo 40 godono invece, allo stato, del diritto di sciopero (per esempio, i direttori).

Il problema è rappresentato dal fatto che la categoria di operatori X, titolare del diritto di sciopero, nel momento in cui è inquadrato secondo l'articolo 40 perde tale diritto. Ciò può apparire strano, ma lo è anche il fatto che, per esempio, il capo gerarchico del Corpo di polizia penitenziaria goda del diritto di sciopero che non compete, invece, a coloro sui quali esplica il proprio potere. Si tratta di un problema politico delicatissimo ed il ministro ed il sottosegretario valuteranno l'eventualità di risolverlo in sede di interpretazione o di approfondimento normativo. Ritenevo giusto, in ogni caso, rappresentare alla Commissione l'esistenza di questi enormi e laceranti problemi che incidono in maniera significativa sulla possibilità di operare con efficacia.

Sono stati predisposti ben quindici tra decreti legislativi e decreti presidenziali, tutti da tempo trasmessi al ministro e al

sottosegretario. Si tratta di provvedimenti per i quali la legge prevede un termine di delega fino a sei mesi e sono: il decreto legislativo 5 marzo 1991 che comprende le modalità di accesso al ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria, personale femminile, in base all'articolo 14, comma 1, per il quale era prevista una delega a sei mesi; il decreto legislativo 13 marzo 1991 — cui ha fatto riferimento il sottosegretario — sul controllo successivo della Corte di conti.

A tale proposito, ho il dovere di far presente la situazione in cui ci troviamo; nel momento in cui la legge stabilisce che gli atti dell'amministrazione sono soggetti al controllo successivo, se non si prevede con urgenza un meccanismo di verifica preventiva della legittimità contabile, si corre il rischio di una paralisi dell'amministrazione perché ogni funzionario che firma sa di potersi assumere la responsabilità contabile di centinaia di milioni o di miliardi. Il provvedimento è stato adottato d'intesa con il sottosegretario Castiglione.

Purtroppo ho il dovere di dire che su tale punto sono state espresse riserve — che reputo infondate — da parte dell'ufficio legislativo del ministero. È stato detto, infatti, che non si tratta di una materia di delega; il che, se la Commissione mi consente, è assurdo perché l'articolo 30 afferma che rientra nella delega al Governo tutto quanto attiene all'organizzazione del dipartimento...

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. All'organizzazione del dipartimento! Ma questa è una norma emessa per l'esecutività immediata di tutte le altre norme. Concorro con l'ufficio legislativo del ministero perché fare il contrario significa omettere l'esecutività. State attenti, perché potrebbe configurarsi omissione di atti d'ufficio! Non potete aggirare la legge affermando che il provvedimento non è esecutivo!

NICOLÒ AMATO. *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione peniten-*

ziaria. Non ho detto che non sia esecutivo. Il problema è che, poiché la legge stabilisce che il controllo è solo successivo e non più preventivo, ci vuole necessariamente un meccanismo di verifica preventiva della legittimità dell'atto amministrativo.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. È nella formazione dell'atto amministrativo che dovete adoperarvi per far rispettare la legge.

NICOLÒ AMATO. *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.* Si vedrà nel merito.

Ritornando ai provvedimenti, vanno poi ricordati: il decreto legislativo 13 marzo 1991 per il passaggio ad altri ruoli degli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia, la cui delega era di tre mesi; un emendamento al disegno di legge numero 5159 C per le mense di servizio, gli asili nido e l'ente di assistenza; il decreto ministeriale 24 aprile 1991 per la disciplina provvisoria degli istituti per l'istruzione, la formazione e l'aggiornamento professionale; il decreto presidenziale 24 aprile 1991 per la determinazione delle caratteristiche della bandiera del Corpo della polizia penitenziaria; il decreto presidenziale 29 aprile 1991 per la determinazione dei criteri dell'armamento, previsto dall'articolo 7, comma 3; il decreto legislativo 2 maggio 1991 per determinare le sanzioni disciplinari e regolamentare i relativi procedimenti per il Corpo di polizia penitenziaria, il cui termine per la delega era di sei mesi; il decreto legislativo 2 maggio 1991, per l'accesso nelle qualifiche funzionali amministrative, contabili e patrimoniali degli agenti di polizia penitenziaria, in cui il termine per la delega è di sei mesi; il decreto legislativo 3 maggio 1991, che disciplina le funzioni dirigenziali, in cui il termine della delega è di sei mesi; il decreto legislativo 3 maggio 1991, che prevede il decentramento amministrativo, in cui il termine della delega è di sei mesi; il decreto legislativo 3 maggio 1991 per l'ordinamento del personale del Corpo di polizia peni-

tenziaria, in cui il termine della delega è di sei mesi; il decreto 11 maggio 1991 del ministro di grazia e giustizia, di concerto con i ministri dell'interno e della difesa, poiché a norma dell'articolo 4, comma 2, a decorrere dal centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge passa al Corpo di polizia penitenziaria il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura; il decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1991, su proposta del ministro di grazia e giustizia, per disciplinare l'ente di assistenza, che rappresenta un punto fondamentale della legge; il decreto ministeriale 11 maggio 1991 sugli alamari delle divise, per togliere le stellette che sono il simbolo di uno *status* militare che non vi è più.

Ritengo giusto rilevare, se mi è consentito, che, a differenza di quanto previsto dalla legge n. 400 del 1988, il parere delle Commissioni parlamentari sugli atti di esercizio della delega non riguarda soltanto gli atti per i quali la delega ha un termine di due anni ma, ai sensi dell'articolo 28, tutti gli atti di attuazione della legge. Quindi, così come il sottosegretario Castiglione ha giustamente ed apprezzabilmente preso contatti con il Ministero del tesoro per poter discutere il concerto di tale ministero sugli atti che comportano una spesa, bisognerebbe trovare un sistema per agevolare il rapporto tra il Ministero di grazia e giustizia e le Commissioni parlamentari: solo se vi è la convergenza di tutti coloro che devono concorrere all'attuazione della legge, è infatti possibile che essa venga effettivamente attuata nei termini previsti.

Al riguardo, mi associo a quanto osservava il sottosegretario Castiglione, poiché ritengo che il rischio di un'attuazione non tempestiva della legge non può essere corso ed accettato per la sua gravità politica ed amministrativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Castiglione ed il direttore generale Amato per la loro relazione ed invito i colleghi che lo desiderino ad intervenire brevemente.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Desidero innanzitutto sottolineare che sono state di grande utilità le relazioni del sottosegretario Castiglione e del direttore generale Amato sull'attuazione della legge sull'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria. Sono ben comprensibili le difficoltà collegate all'attuazione di una legge così complessa, per cui eventuali carenze riscontrate nella sua esecuzione devono trovare a mio avviso comprensione da parte dei gruppi parlamentari e degli organismi sindacali. Tuttavia, ci rendiamo conto — invado subito la sfera dell'articolo 38 — che non possiamo accettare una serie di norme innovative e nel contempo respingere una norma che si è voluto introdurre consapevolmente nell'ordinamento di una amministrazione: mi riferisco alla norma sull'esecutività immediata degli atti amministrativi.

A monte di tale esecutività si trova naturalmente la presunzione di legittimità degli atti: è chiaro infatti che si organizza l'amministrazione per compiere atti legittimi e non, quelli illegittimi. Vi è quindi nella legge una presunzione di legittimità che attiene alla regolamentazione della responsabilità del singolo preposto all'atto, oltre che di chi firma l'atto medesimo. Pertanto, non so se il decreto cui ci si è riferiti riguarda direttamente questo problema, ma tale decreto troverà naturalmente la nostra naturale opposizione se tende a minare l'autonomia prevista dall'articolo 38: il pensare che vi sia un altro organo interno è assurdo. L'atto amministrativo è perfezionato nel suo *iter* e si conclude con la firma del sottosegretario o del direttore generale che ha la relativa delega: se vi è una presunzione di legittimità, l'atto deve essere eseguito immediatamente. Se poi vi sono rilievi successivi dell'organo di controllo, si cercherà di conformarsi ad essi. Diversamente, sconvolgeremmo la *ratio* della norma, che è l'immediata esecutività. Sul punto, invito pertanto il sottosegretario Castiglione a rivedere immediatamente il relativo decreto legislativo, qualora esso vada in senso inverso (non abbiamo avuto la possibilità di leggerlo).

Per quanto riguarda le vigilatrici, facciamo ammenda per la carenza di norme transitorie; d'altro canto, gli uffici legislativi del ministero avrebbero potuto opportunamente suggerirci l'adozione di tali norme. I parlamentari non sono tecnici della legislazione ma interpreti delle esigenze politiche della collettività, da tradurre sul piano legislativo: pertanto, essi necessitano del contributo tecnico degli uffici ministeriali. Non desidero assolvere la categoria cui appartengo, ma segnalare che indubbiamente soffriamo per la mancanza di un supporto che probabilmente sarebbe bene venisse fornito dalle stesse strutture del Parlamento, nell'ambito delle quali sarebbe forse utile avere qualche commesso in meno e qualche tecnico in più.

Ricordo d'altro canto che nei progetti di legge d'iniziativa governativa all'esame del Parlamento viene considerata l'esigenza di veder sanata la posizione delle vigilatrici. In proposito, rivolgendomi al sottosegretario Castiglione, desidero osservare che sono state fornite direttive con cui si scoraggiano la presentazione di domande di transito nei ruoli con l'esercizio dell'opzione — non credo vi sia una circolare in merito — poiché non vi sono assicurazioni per la sede e si invita pertanto a recedere. Ciò non mi sembra corretto...

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi scuso per l'interruzione; per quanto riguarda l'opzione, abbiamo detto che, se si opta per il passaggio ai ruoli civili dell'amministrazione del Ministero di grazia e giustizia, non si può pretendere di mantenere la stessa sede. Esercitando l'opzione, si corre un rischio e, se si pone la condizione che l'opzione vale soltanto con il mantenimento dalla sede, la condizione deve considerarsi non apposta.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Se si tratta di una condizione da considerare come non apposta, mi sembra che si possa essere d'accordo. D'altro canto, i dati forniti dal Ministero di grazia e giustizia sono confortanti ed indicano che vi

è spazio per accontentare tutti, sia nell'ordinamento penitenziario sia, eventualmente in sovrannumero, nel ruolo giudiziario. Infatti, quel sovrannumero potrebbe rappresentare un aiuto per i giudici ordinari.

Per quanto riguarda le varie classificazioni nel dipartimento, che servono per l'impiego di tutto il personale, vorremmo verificare in concreto come siano stati effettivamente utilizzati i dipendenti ed esprimiamo una riserva, sperando che sia stata sfruttata pienamente la loro professionalità: anche se siamo certi che è stato così, in sede di esame dei provvedimenti legislativi approfondiremo la questione, verificando eventuali carenze e discriminazioni, interne o politiche, che ci dispiacerebbero davvero.

VINCENZO RECCHIA. Siamo consapevoli delle difficoltà che si sono verificate sin dall'inizio dell'*iter* della legge n. 395 del 1990, in particolare con riferimento alle due questioni indicate dal dottor Amato. Vorrei ricordare a me stesso, ma anche ai presenti, che la sua approvazione in questo ramo del Parlamento, così come al Senato, avvenne in un clima di vera e propria contrapposizione, per qualche verso, tra una maggioranza parlamentare, talune posizioni esistenti all'interno del Governo e — lo voglio dire con estrema franchezza — posizioni che venivano dall'ambito del Ministero stesso; mi riferisco agli uffici ed alle strutture di direzione.

Ricordo che, quando in aula fu discusso un articolo che riguardava la soppressione della vecchia direzione e l'istituzione del dipartimento, nel tentativo di trovare una mediazione politica e di accelerare l'*iter* della legge, si convenne di eliminare quell'articolo, delegando al Governo l'istituzione del dipartimento. Credo che ognuno di noi conosca bene la storia di questa legge; forse, in un clima che non fu dei più facili, qualche errore fu compiuto o, addirittura, indotto.

Tornando ad oggi, devo esprimere una serie di perplessità sui ritardi che si sono accumulati finora. Il sottosegretario Casti-

glione sa che la Camera sta per inserire, in un provvedimento riguardante interventi straordinari, una proroga per uno dei decreti, il cui termine è già superato. Siamo quasi a ridosso dell'11 luglio e mi fa piacere ascoltare che per quanto riguarda sia i provvedimenti amministrativi sia l'emanazione dei decreti, siamo al punto illustrato dal dottor Amato. Forse per mia disattenzione, non ho ascoltato nell'elenco alcun provvedimento riguardante l'istituzione dei provveditorati regionali.

NICOLÒ AMATO, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Sì, c'è; è sulla strada del decentramento amministrativo.

VINCENZO RECCHIA. È stata una mia disattenzione.

Vi sono alcuni passaggi che vanno compiuti prima ancora dell'emanazione del parere delle Commissioni della Camera e del Senato: mi riferisco al parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Lo stato di contrasto esistente tra il personale del ministero, in particolare quello della direzione dell'amministrazione penitenziaria, rischia di far sì che il tempo che abbiamo da oggi all'11 luglio diventi brevissimo e forse insufficiente.

Prima di concludere, vorrei affrontare una questione che mi è per qualche verso oscura. Leggo l'articolo 30, alla cui approvazione ho modestamente contribuito, in stretta connessione con l'articolo 32, relativo all'istituzione dei provveditorati. È vero che il primo, in assenza di una norma transitoria, ha determinato la condizione non piacevole ricordata dal dottor Amato; tuttavia, restano alcuni punti non del tutto convincenti. Ho avuto modo di esaminare i decreti ministeriali che sono stati emanati in ottemperanza a tale articolo; mi riferisco, in particolare, a quello del febbraio 1991, con cui si istituiscono gli uffici secondo modalità che, a mio giudizio, travalicano il punto 5 dell'articolo 30, cioè il punto in cui, presupponendo una difficoltà che si sarebbe determinata con la dismissione della vecchia

direzione generale, si indicava la strada provvisoria da seguire. Se ho letto bene quel decreto ministeriale, le scelte che il ministro con esso ha compiuto sono di tutt'altra natura: prima ancora di aver dato luogo agli adempimenti per l'emanazione del decreto legislativo previsto dall'articolo 30, e prima ancora di aver compiuto le verifiche di cui alla lettera a), le determinazioni di cui alla lettera b), nonché le analisi di cui alla lettera c), si è emanato un decreto ministeriale che ha caratteristiche totalmente diverse da quelle previste dal decreto legislativo, che in qualche modo predetermina un'organizzazione ed una distribuzione di personale dirigente all'interno degli uffici, stabilendo quali debbano essere gli uffici funzionali e quali gli uffici centrali.

Spero di sbagliarmi e sono pronto a riconoscere l'errore (forse sono troppo portato ad una lettura maliziosa di quello che è accaduto); tuttavia, quel decreto ministeriale e gli atti successivi danno questa nettissima sensazione, anche perché non viene tenuto in alcun conto il rapporto con l'attuazione dell'articolo 32, relativo al decentramento.

Il dottor Amato ed il sottosegretario Castiglione comprendono bene che, se risultassero oggettive le considerazioni che sto cercando di svolgere, saremmo di fronte non solo ad una contraddizione in termini, ma a qualcosa che travalica lo spirito e la lettera di una parte fondamentale della legge. Questo il dubbio che sollevammo in aula quando si votò l'articolo con il quale veniva attribuita al Governo la delega.

Prima di esprimere un giudizio definitivo, aspetteremo l'emanazione dei decreti. In quella sede avremo modo di pronunziarci. Credo tuttavia che quanto è stato detto, quanto è stato letto e la conoscenza che tutti abbiamo dello stato di malessere profondo all'interno della struttura debbano preoccupare non solo i componenti di questa Commissione, ma anche i nostri interlocutori.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Desidero innanzitutto ringraziare il sottose-

gretario Castiglione ed il direttore generale Amato per i chiarimenti che hanno voluto fornirci. Vorrei quindi porre due domande, relative all'esecutività della legge n. 395 del 1990 ed a quanto è stato fatto finora.

Come hanno chiarito sia il sottosegretario sia il direttore generale, questa legge sopprime l'ordinamento precedente, sostituendolo con un altro. Vorrei sapere, in particolare, quale trattamento la direzione generale delle carceri ed il Governo intendano riservare alle suore ed ai cappellani che sono presenti nelle carceri stesse. Mi risulta che vi è una situazione poco chiara dal punto di vista normativo. Per quanto riguarda la presenza delle suore, credo che essa risalga ad una lontana legge, della quale in questo momento non ricordo la data, che non sappiamo se sia ancora in vigore o meno. Vorrei sapere che cosa s'intenda fare in ordine a queste presenze che risultano, ad avviso mio e del gruppo democristiano, essenziali per l'ordinato svolgersi dei rapporti interpersonali all'interno delle carceri.

La seconda questione riguarda le vigilatrici. Almeno nel carcere di San Vittore mi pare che il problema sia stato risolto per un certo periodo nell'ambito dei poteri dei prefetti, ed a nostro giudizio in maniera soddisfacente. Vorrei sapere se la stessa soluzione sia applicata o applicabile anche in altre carceri e quale sia la reale situazione.

NICOLÒ AMATO, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Per le suore vi è una difficoltà dovuta alla legge, perché in precedenza esse svolgevano funzioni di sorveglianza ora attribuite esclusivamente al personale di polizia penitenziaria. Il dipartimento tuttavia, per quanto di sua competenza, non intende privarsi della collaborazione delle suore perché la giudica molto utile: ritiene che l'opera da esse prestata nel corso di questi anni sia stata importante per il miglior andamento degli istituti di pena.

Pertanto, sfruttando le possibilità offerte dalla legge, abbiamo pensato, fino a quando non vi sarà un intervento legislativo che noi auspichiamo fortemente, di riprendere un disegno di legge presentato molto tempo fa (mi pare che l'onorevole Fumagalli Carulli ne sia stata una delle firmatarie), quando era ministro della giustizia l'onorevole Martinazzoli. Siamo orientati ad offrire a tutte le suore che lo vogliano, ma anche agli ordini a cui esse appartengono, in modo che il numero di coloro che operano negli istituti di pena possa ulteriormente crescere, la possibilità di convenzioni per svolgere attività come assistenza infermieristica, assistenza a detenuti tossicodipendenti, attività di animazione, di sostegno culturale e spirituale. Abbiamo comunicato ufficialmente tale iniziativa in una riunione con il capo dell'ispettorato e con tutte le suore, pronti anche, nei limiti in cui la legge ce lo consente, a lasciare alle suore la disponibilità degli alloggiamenti di cui attualmente fruiscono nell'ambito degli istituti; ciò si giustificerebbe con il fatto che si tratta di un'attività non prestata a tempo determinato ma svolta in maniera continuativa.

Per quanto riguarda le vigilatrici, devo dire che la soluzione, abbastanza estemporanea ma certamente utile, adottata ricorrendo al potere straordinario del prefetto (le vecchie leggi, come quella del 1934, a volte servono) non vale solo per Milano, ma riguarda parecchie città della Lombardia, nonché il Piemonte, la Liguria, il Veneto ed il Lazio (anche Roma, infatti, sta fruendo di questa possibilità): tutte le situazioni, insomma, rispetto alle quali abbiamo constatato particolari difficoltà, evitando in tal modo di spostare le detenute e di concentrarle in alcuni istituti o in alcune sezioni.

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La prima considerazione sulla quale dovrete tutti convenire sono le difficili condizioni nelle quali è stata varata questa riforma: ci si è trovati in presenza di testi modificati radicalmente in Commissione rispetto

all'originaria formulazione del Governo e all'urgenza di pervenire alla loro approvazione per evitare resistenze dell'ultima ora da parte di settori della pubblica amministrazione che rischiavano di rinviare ancora una volta la mitica riforma; al Senato, inoltre, esistevano esigenze di modifica, ma per le stesse ragioni non furono introdotte modifiche per dare una risposta politica. Pertanto teniamo conto che alcune imperfezioni ed alcuni mancati aggiustamenti sono nati anche da questi fatti. Spesso, onorevole Recchia, quando si va troppo nel dettaglio della norma di delega si sbaglia, mentre con una delega più elastica si possono risolvere i problemi dei decreti legislativi. L'articolo 14, a mio giudizio, è troppo dettagliato e delimita rigidamente la delega.

Concludendo, per quanto riguarda l'articolo 30, nel momento in cui erano cessati i vecchi uffici ...

GAETANO VAIRO. Quella non è una delega, è un mandato!

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non occorre neanche fare una delega, perché era scritto tutto nell'articolo 14!

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Lo sappiamo bene che non è una delega!

FRANCO CASTIGLIONE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Al di là delle buone intenzioni, la regola è questa: quando si va troppo nel dettaglio, si rischia di non risolvere i casi.

Venendo alla critica maggiore, quella cioè di aver già istituito gli uffici, come potevamo istituire uffici provvisori? Dovevamo nominare direttori forniti di compiti istituzionali circa la firma degli atti e la responsabilità contabile; pertanto abbiamo dovuto prefigurare una struttura in grado di durare, sebbene transitoria in quanto nominata in base al quinto comma dell'articolo 30.

Se l'esperienza sia positiva, se quindi anche in base al decreto legislativo che

prevede le strutture e l'organizzazione del dipartimento possa essere ritenuta valida o se invece debba essere modificata, lo valuterete anche voi. Se saranno modificati i decreti legislativi, di conseguenza saranno modificate anche le strutture degli uffici ed evidentemente anche le direzioni; si dovrà, infatti, procedere o a nuove nomine o ad una convalida perché, come ho detto, i direttori sono stati nominati in base ad una norma transitoria. Questo è doveroso e conseguente in base ai meccanismi adottati. Pertanto, onorevole Recchia, non so come diversamente avremmo potuto fare per far funzionare gli uffici fino ai decreti legislativi.

NICOLÒ AMATO, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Vorrei dire che mi sembra paradossale che il senso del dovere venga rovesciato e considerato una violazione della legge. Come ha giustamente affermato sottosegretario, in primo luogo ristrutturare per il ministro non era facoltativo ma obbligatorio, perché i vecchi uffici erano stati soppressi. Se non vi fosse stato un decreto del ministro, non si sarebbe potuto procedere ad alcuna azione amministrativa. Era quindi obbligatorio ristrutturare.

VINCENZO RECCHIA. Anche nominare i vicedirettori degli uffici?

NICOLÒ AMATO, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. In secondo luogo vi sono alcuni principi della legge che sono immediatamente dispositivi, indipendentemente dai decreti delegati, come per esempio il fatto che l'ufficio del personale fosse unico. Pertanto il decreto del ministro non poteva non prendere atto di un vincolo di legge; quando due uffici vengono fusi in uno solo, saltano tutte le vecchie armonie ed è necessario nominare altri direttori.

In terzo luogo la legge imponeva che alcuni direttori non fossero magistrati ed

il ministro non ha fatto altro che adeguarsi subito, apprezzabilmente e doverosamente, a quanto la legge prevedeva. Inoltre, abbiamo avuto cura di scrivere nel decreto che questa ristrutturazione è provvisoria e transitoria, fatta solamente in omaggio alla legge. Ripeto, mi sembra assurdo che l'omaggio alla legge venga considerato come una violazione delle sue norme.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome della Commissione, il sottosegretario Castiglione ed il dottor Amato per le spiega-

zioni e le puntualizzazioni che ci hanno offerto.

La seduta termina alle 16,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali alle 21.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO