

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

III

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 NOVEMBRE 1993

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, PROFESSOR GIOVANNI CONSO,
SULLA SITUAZIONE PENITENZIARIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE GARGANI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ALFONSO MARTUCCI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Conso, sulla situazione penitenziaria:	
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i>	77, 91
Martucci Alfonso, <i>Presidente</i>	96, 97, 98
Conso Giovanni, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	77, 93, 95, 97
De Simone Andrea Carmine (gruppo PDS)	91, 92, 93, 95
Lazzati Marcello (gruppo lega nord)	96
Maiolo Tiziana (gruppo misto)	96
Mastrantuono Raffaele (gruppo PSI)	93
Paganelli Ettore (gruppo DC)	96
Taradash Marco (gruppo federalista europeo)	97

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,15.

Audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Conso, sulla situazione penitenziaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Conso, sulla situazione penitenziaria.

Se la Commissione e il ministro concordano, dispongo l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Desidero approfittare dell'occasione per rivolgere un caloroso saluto al ministro, ricordando che egli è stato qui non appena nominato per seguire l'avvio dell'assai importante dibattito — che si è venuto poi sviluppando nel corso dei mesi — sulle modifiche del codice di procedura penale.

Il ministro oggi è di nuovo con noi e lo ringrazio profondamente soprattutto per ciò che vorrà dire su un problema che è sempre stato molto delicato — per cui è banale ripeterlo — ma che nel momento contingente riveste un'eccezionale rilevanza che il ministro non mancherà di sottolineare.

GIOVANNI CONSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Signor presidente, signori deputati, il disappunto manifestato martedì scorso per la mia impedita presenza qui è stato un disappunto forte anche per me. Vi chiedo scusa perché gli eventi hanno di-

sgraziatamente voluto così. La settimana trascorsa, però, ha tutto sommato consentito ulteriori esperienze e quindi di disporre di ulteriori elementi con i quali arricchire e completare la relazione che mi accingo a svolgere.

Sono lieto che ciò possa avvenire in una sede così qualificata ed autorevole perché è mio desiderio attestare la profonda attenzione, sia pure quasi sempre indiretta tramite il sottosegretario Binetti e attraverso la lettura dei vari ordini del giorno, resoconti e sintesi che lo stesso sottosegretario mi invia, con la quale ho seguito — come d'altronde era dovere — gli svolgimenti e gli sviluppi del lavoro della Commissione. Mi auguro di poter essere nelle prossime settimane anche fisicamente presente per venire incontro ad un desiderio espresso da alcuni di loro e che mi è parso segno di attenzione nei riguardi di quello che posso dire e fare. Di questo vi ringrazio.

La relazione che mi accingo a svolgere è piuttosto ampia. D'altronde, come il presidente ha poc'anzi detto, la tematica è così delicata, complessa, attuale ed importante che non può essere certo sintetizzata al di là di quanto solo una relazione attenta ed accurata può consentire. Spero comunque di non abusare più di tanto del vostro tempo.

Ho diviso la mia relazione in capitoli, sperando così di conferirle una certa organicità, se non altro di sviluppo, anche se talora tale organicità non potrà superare la complessità di tematiche che toccano molteplici argomenti sui quali mi soffermerò più di una volta.

Ho intitolato il primo paragrafo « Le recenti scelte normative », proprio per un omaggio alla legislazione, essendo essa la base su cui tutto il resto deve innestarsi,

caso mai valutando l'opportunità o meno di modificare le norme, come spesso è solita fare la Commissione giustizia.

Da circa un anno e mezzo — più precisamente dall'entrata in vigore del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 — vige nel nostro paese un regime penitenziario particolarmente attento alle esigenze di sicurezza della collettività. È un decreto che sviluppa scelte parzialmente anticipate in due precedenti provvedimenti del 1991 (decreti-legge nn. 8 e 152, rispettivamente del 15 gennaio 1991 e del 13 maggio 1991) e che segna una inversione di tendenza rispetto agli indirizzi culminati nella legge 10 ottobre 1986, n. 663 (la cosiddetta legge Gozzini), ad ulteriore sviluppo del nuovo ordinamento penitenziario introdotto, con senso innovativo, con la legge 26 luglio 1975, n. 354.

In via di sintesi, può dirsi che la necessità di combattere la criminalità organizzata ha indotto il legislatore del 1992 a restringere l'ambito applicativo dei benefici penitenziari e ad elevare la quota di pena da scontare per poter essere ammessi ai benefici predetti, consentendo deroghe al regime appena descritto solo a fronte di un atteggiamento di « collaborazione processuale », di per sé indicativo dell'avvenuto superamento dei preesistenti vincoli con le associazioni criminali di appartenenza.

Si è così stabilito che: nessun beneficio penitenziario (eccezion fatta per la liberazione anticipata) può essere concesso ad un condannato od internato per delitti tipici di mafia che non tenga condotte di collaborazione; nessun beneficio penitenziario (eccezion fatta per la liberazione anticipata) può essere concesso ad un condannato od internato per qualsiasi delitto doloso che sia in attuale collegamento con la criminalità organizzata, a meno che non tenga condotte di collaborazione; nessun beneficio penitenziario può essere concesso ad un condannato od internato per delitti di criminalità organizzata non mafiosa, che, pur non essendo in attuale collegamento con la criminalità organizzata, non abbia scontato una quota di pena più

elevata di quella prevista per la concessione dei benefici secondo il regime ordinario.

L'inasprimento del regime penitenziario attuato con la nuova normativa non poteva non produrre risultati sul piano investigativo e processuale.

Le collaborazioni sono andate aumentando ed è stato possibile, anche per loro effetto, individuare responsabilità e ricostruire fatti delittuosi di particolare attualità. Come già accaduto per il terrorismo, le scelte collaborative, che erano le premesse di uno « scompaginamento » dall'« interno » delle organizzazioni criminali, fanno vacillare i miti della loro invincibilità e della loro impunità: effetti, questi, che vanno ben oltre le risultanze processuali, giovando alla credibilità delle forze dell'ordine, troppo spesso scossa dal mancato accertamento di fatti inquietanti.

Salvo che per l'eventuale migliore definizione del concetto di « grande collaborazione », almeno per ora non vi è dunque motivo di modificare sotto questo aspetto la normativa vigente, dal momento che la professionalità dei magistrati e il regime dei controlli sui provvedimenti giudiziari assicurano un'accurata valutazione delle dichiarazioni auto ed eteroaccusatorie dei « collaboratori » e la loro sottoposizione a verifiche esterne che escludono la possibilità di atteggiamenti « acritici » rispetto ad esse.

La scelta collaborativa rappresenta l'unico elemento che con sicurezza evidenzia l'avvenuto allontanamento del condannato dal sodalizio criminoso del quale ha fatto parte. Gli studi sulla mafia e gli esiti di non pochi processi in materia confermano sul punto la correttezza della previsione legislativa che presume il permanere dei collegamenti con le organizzazioni criminali anche durante la detenzione e che, da tale presunzione, fa discendere il divieto di concessione dei benefici ai condannati per delitti tipici di mafia.

La presunzione del collegamento con il sodalizio mafioso di appartenenza consiglia anche il mantenimento della previsione di cui all'articolo 41-bis, comma 2, della legge n. 354 del 1975, anch'esso introdotto nel 1992 (articolo 19 del decreto-

legge n. 306 del 1992), e cioè la sospensione delle normali regole di trattamento penitenziario nei confronti di detenuti che si pongano in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La « pericolosità » del detenuto cui sospendere le regole di trattamento non è tanto quella penitenziaria, quanto quella « esterna ». Per questo motivo, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si sta preoccupando che gli organi di polizia e la magistratura forniscano tempestivamente le notizie necessarie ad evidenziare gli aspetti — concernenti i rapporti tra il detenuto e l'esterno — che possono adeguatamente supportare, secondo l'insegnamento di una importantissima e recentissima sentenza della Corte costituzionale (la n. 349, del 28 luglio 1993), la motivazione del decreto applicativo del citato articolo 41-bis.

In questa ottica e in ossequio a queste premesse, si sta procedendo ad emettere i nuovi decreti ministeriali usando la massima attenzione sia nella individuazione delle regole di trattamento da sospendere e degli elementi di effettiva pericolosità sociale, sia nella motivazione delle scelte adottate. Si aggiunga che non è stato prorogato il regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis, comma 1, alle sezioni delle case circondariali di Palermo e di Termini Imerese, in scadenza il 31 ottobre 1993. Quindi, non vi sono più sezioni per le quali si applica l'articolo poc'anzi detto; l'applicazione avviene soltanto a titolo personale, individuale e singolo, previa una motivazione che sia conforme a quanto la Corte costituzionale ed anche la magistratura di sorveglianza hanno chiarito in modo esemplare negli ultimi mesi.

Per quanto riguarda le prospettive di riforma, con riferimento ai detenuti e agli internati per fatti di mafia, l'attuale regime differenziato non sembra perciò ancora da modificare. Di modifiche, graduali e ponderate, direi invece si possa parlare relativamente alle altre categorie di detenuti.

Ci riferiamo anzitutto ai condannati e internati per delitti di terrorismo o di eversione o per delitti oggettivamente

gravi (come l'omicidio, le rapine, le estorsioni aggravate, il grosso traffico di stupefacenti: fattispecie ricordate dall'articolo 41-bis, comma 1, secondo periodo, della legge n. 354 del 1975) e normalmente strumentali rispetto alle esigenze di « sviluppo » dei gruppi criminali. Per questi detenuti opera oggi una sorta di presunzione *iuris tantum* di collegamento con la criminalità organizzata superabile solo in caso di collaborazione o di informazione di polizia che espressamente escludano l'esistenza di elementi indicativi del collegamento.

A parte la collaborazione, che sarà il magistrato a valutare, l'esperienza ha chiarito che le informazioni in questione sono generalmente scarse e non sufficientemente motivate; più di un tribunale di sorveglianza ha sottolineato il loro carattere apodittico e la conseguente impossibilità di prenderle a base per motivati provvedimenti di rigetto delle istanze di concessione dei benefici.

I condannati appartenenti alla « categoria » in questione appaiono meritevoli di valutazioni meno automatiche, non ancorate al solo dato obiettivo del tipo di delitto commesso, anche perché normalmente accade che tali valutazioni lascino un po' le cose come stanno. Per essi, il collegamento con le organizzazioni criminali potrebbe in realtà non essere mai esistito, ovvero essere cessato, ovvero — caso opposto — essersi creato proprio per effetto della detenzione. Quindi, non più automatismi a questo proposito.

Non è pertanto ultroneo, anche tenendo conto di ciò, porre allo studio una modifica normativa che, senza dimenticare le esigenze di sicurezza sociale, personalizzi per tale categoria di condannati la possibilità di fruire dei benefici ancorandone l'applicabilità alla pericolosità concreta, desumibile non solo dal titolo del reato commesso, ma anche dalle circostanze di questo, dalla sua accertata strumentalità rispetto ad una associazione criminale e dalla provata sussistenza di elementi indiziari circa i collegamenti attuali con la medesima o consimili associazioni criminali.

Non è fuori luogo avvertire che ponderate modifiche dell'articolo 4-bis — di cui alla citata legge n. 354 del 1975 — e di alcune delle norme che disciplinano gli effetti della partecipazione all'opera di rieducazione penitenziaria, possano risolvere anche i problemi connessi all'asserita eccessività delle pene inflitte agli autori di delitti terroristici del passato.

Si tratta infatti di modifiche che consentono di muoversi all'interno del sistema vigente senza derogarvi in modo brusco, mentre producono effetti pressoché analoghi a quelli delle proposte di indulto, sulle quali è dubbio che possa, almeno allo stato, verificarsi l'ampia convergenza politica necessaria per la oggi richiesta maggioranza dei due terzi.

Per quel che concerne i tempi ed i contenuti della riforma, l'introduzione di un regime meno ancorato all'automaticità degli effetti conseguenti al tipo di reato commesso e, viceversa, più attento ad accertare il reinserimento del condannato e l'effettiva rottura dei suoi precedenti vincoli criminosi, esige uno studio adeguato che escluda il pericolo di interventi non sufficientemente meditati. L'intervento legislativo non va limitato, peraltro, al tema della concedibilità delle misure alternative alla detenzione, ma deve tener conto del complesso delle problematiche penitenziarie emerse in questi difficili anni.

Da più parti, ad esempio, si lamentano le oscillazioni giurisprudenziali in tema di applicazione delle norme, così come si segnala la necessità di modificare la ripartizione attuale delle competenze tra magistrati e tribunali di sorveglianza o di creare vincoli normativi che impongano un più omogeneo e continuativo rapporto tra l'attività della magistratura di sorveglianza, dell'amministrazione penitenziaria e delle forze di polizia (queste ultime specie per ciò che riguarda il controllo sull'osservanza delle prescrizioni connesse ai benefici concessi, ovvero sulle frequentazioni dei detenuti semiliberi o in permesso).

È perciò opportuno pensare ad una complessiva revisione delle norme dell'ordinamento penitenziario per ridare al si-

stema quella organicità che sembra aver perso e che deve riguardare — lo ripeto — non solo il tema dei benefici, ma anche quelli dei presupposti per la loro concedibilità, del trattamento carcerario e dei diritti dei detenuti.

A tal fine è impegnata la commissione per lo studio dei problemi e per l'applicazione delle norme dell'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento esecutivo, da tempo istituita su iniziativa del Consiglio superiore della magistratura e composta da giudici di sorveglianza, funzionari dell'amministrazione penitenziaria e rappresentanti dello stesso Consiglio superiore. Tale commissione si è riunita qualche giorno fa e tornerà a riunirsi il giorno 12 con un concreto programma di analisi dopo una panoramica dei problemi. Per un più ampio confronto preliminare si sta portando avanti, d'intesa con la presidenza del Comitato Parlamentare per i problemi penitenziari, l'idea di dare vita ad una consulta nel cui ambito raccogliere qualificate esperienze di settore a livello parlamentare, governativo, dipartimentale e sindacale. Alcuni temi comunque sono già in avanzato corso di approfondimento. Si tratta di interventi che, muovendosi nel senso che si è fin qui detto, potranno rappresentare una risposta ad alcune delle esigenze più impellenti del « pianeta carcere », ivi comprese quelle collegate al sovraffollamento degli istituti.

Il sovraffollamento carcerario non consegue alla scelta di un regime penitenziario particolarmente rigoroso. È invece, principalmente l'effetto di una più intensa attività di contrasto alle attività criminali, nonché di un loro aumento. D'altra parte, non si può pensare che, « sfollando » gli istituti e disponendo scarcerazioni o concedendo benefici in modo meccanico, si ottengano effetti favorevoli per la collettività. La libertà concessa a detenuti non risocializzati o rieducati può produrre effetti nocivi per l'ordine pubblico e determinare opposte spinte verso forme di maggiore rigore. È già accaduto nel 1990 e nel 1991 e l'esperienza non va dimenticata.

Si tratta, invece, di razionalizzare il sistema, di umanizzarlo e personalizzarlo senza che ciò vada a discapito degli altri

valori. Per un verso, saranno necessarie efficaci misure normative che esaltino l'attività rieducativa e l'effettiva partecipazione ad essa; per altro verso, sarà necessario curare meglio la formazione e l'aggiornamento di tutti gli operatori penitenziari.

Mi soffermerò adesso sull'analisi delle presenze dei detenuti.

Dalle rilevazioni statistiche elaborate dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si ricava negli ultimi cinque anni una diversa progressione delle presenze di detenuti.

Al 30 giugno 1989 i detenuti erano 36.575; il numero si riduce, al 31 dicembre 1989, a 30.421, con un ancor più notevole calo al 31 dicembre 1990, registrandosi a tale data 25.804 detenuti. Dall'inizio del 1991 si verifica, invece, un aumento vertiginoso del numero dei detenuti, salito a circa 49 mila al 31 gennaio 1993, continuando a crescere, fino ad una punta di 52.320, al 30 giugno 1993 e giungendo, con una lievissima riduzione ai 52.086 del 30 ottobre 1993. Tutto ciò a fronte di una capienza normale degli istituti penitenziari di circa 30 mila posti; cifra di capienza teorica determinata sulla base di un decreto del ministro della sanità del 5 luglio 1975, secondo il quale le celle debbono avere una superficie minima di 9 metri quadrati se per una persona, di 14 se per due persone e di 5 per ogni persona in più.

Il calo di presenze verificatosi alla fine del 1989 era prevalentemente ascrivibile all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale e in particolare, alle norme sulla custodia cautelare, che in quella fase di prima applicazione aveva portato ad uno sfoltoimento o comunque ad un numero molto ridotto di casi di custodia cautelare. Il calo del periodo successivo, a cavallo tra il 1990 e il 1991, è riconducibile all'attuazione dei provvedimenti di amnistia e indulto di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 75 e 394 del 1990.

La notevole sproporzione tra la capienza ottimale e le presenze effettive determina ovviamente fenomeni di sovrappollamento, specialmente nelle carceri delle grandi città che spesso si trovano al limite

della oggettiva possibilità di ricevere altri reclusi. Di conseguenza le celle, stipate di letti, hanno spazi ridottissimi e si verifica, inevitabilmente, un aumento della promiscuità e quindi una serie di pregiudizi per le esigenze di riservatezza e di intimità.

In queste condizioni, è tutt'altro che agevole calibrare la risposta in modo da soddisfare i pur sacrosanti fini istituzionali che ciascuna categoria di detenuti pone all'amministrazione: l'isolamento giudiziario per il detenuti giudicabili; la sicurezza per quelli più pericolosi; il trattamento per i recuperabili; l'assistenza sanitaria per gli ammalati ed in particolare per i sieropositivi; la cura e la riabilitazione per i tossicodipendenti.

Le difficoltà operative, dipendenti dalla diversa tipologia dei detenuti oltreché dal numero, diventano più evidenti, se si considera il dato disaggregato delle presenze, cioè attuando questa ripartizione passo per passo, e cominciare dall'elenco. Più della metà dei detenuti, quasi il 51 per cento, è rappresentata da imputati, dato ovviamente quanto mai anomalo che dimostra come la macchina processuale non tenga il ritmo degli arresti. E ciò crea all'amministrazione problemi di gestione di non poco conto in quanto si tratta di persone per definizione escluse dalla riforma penitenziaria, più irrequiete e difficilmente trattabili. I detenuti tossicodipendenti a loro volta hanno oramai superato il 30 per cento della popolazione carceraria. Anche questa è una categoria di detenuti di difficile gestione per la fragilità fisica e psichica che li espone al rischio di atti di autolesionismo, nonché alle minacce, ai ricatti ed alle violenze degli altri detenuti.

Si tratta di persone alle quali per legge, com'è giusto, deve essere offerta una risposta terapeutica. Purtroppo, le risorse dell'amministrazione penitenziaria, per quanto riguarda sia il personale specializzato sia le disponibilità finanziarie, sono insufficienti. E le unità sanitarie locali non corrispondono con la necessaria disponibilità al preciso obbligo di legge — di cui all'articolo 96, comma 3, del testo unico n. 309 del 1990 — secondo il quale esse « d'intesa con gli istituti di prevenzione e pena ed in collaborazione con i servizi

sanitari dei medesimi istituti, provvedono alla cura e alla riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti ed alcolisti ».

Basti pensare che su 240 istituti di pena solo poco più di 50 USL hanno stipulato con i predetti una convenzione sulla base della nuova normativa. Si stanno intensificando i contatti con le regioni per un aumento delle convenzioni. A questo proposito è fortemente impegnato un organismo apposito, il quale collega l'amministrazione con i rappresentanti delle regioni.

Sul piano normativo, con il decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 1993, n. 222, per i detenuti tossicodipendenti è stata introdotta la possibilità di revoca della custodia cautelare per chi accetti di sottoporsi ad un programma di recupero presso strutture autorizzate, con la sola esclusione degli autori di reati di particolare gravità; sono stati elevati, al riguardo, da tre a quattro anni i limiti di pena inflitta per beneficiare della sospensione della esecuzione della detenzione e dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Una ulteriore riduzione della popolazione carceraria, per quanto riguarda la problematica delle tossicodipendenze, quale effetto delle abrogazioni conseguenti all'esito del referendum del 18 aprile, era sperata ma stenta a concretizzarsi.

In generale, poi, sui detenuti infermi sono state emanate, con il decreto-legge n. 187, del 1993, disposizioni idonee ad assicurare una maggiore presenza dei sanitari che operano negli istituti di pena ed è stata altresì disposta l'apertura di reparti riservati ai detenuti infermi presso gli ospedali generali di ciascun capoluogo di provincia. Anche questa iniziativa stenta a concretizzarsi, ma i contatti con il Ministero della sanità sono diventati più intensi proprio per ovviare a ciò.

I detenuti affetti da malattie da virus HIV risultano, al 30 ottobre 1993, 3.638, pari al 7,06 per cento della popolazione detenuta.

Bisogna subito dire che gli istituti di pena non possono continuare ad ospitare

detenuti affetti da infezioni da virus HIV tutte le volte in cui l'infezione presenta rischi di contagio e quindi impone o consiglia una forma di isolamento sanitario. Purtroppo, molte difficoltà sono state opposte dagli ospedali nel ricevere detenuti abbisognevoli di quelle diagnosi e cure che i servizi sanitari degli istituti non possono offrire.

Si è cercato di ovviare al problema con le norme del decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, recante, appunto, disposizioni urgenti relative al trattamento di persone detenute affette da infezione HIV e di tossicodipendenti. Ciò ha consentito all'amministrazione penitenziaria di invitare i direttori degli istituti ad informare e ad aggiornare periodicamente le competenti autorità giudiziarie sulle condizioni di salute dei detenuti, onde consentire loro l'adozione dei provvedimenti di competenza.

Vi è da aggiungere che gli operatori carcerari in questo settore lavorano in condizioni di difficoltà continue, considerata la libera scelta e quindi l'assoluta volontarietà da parte dei detenuti a sottoporsi allo *screening* per il virus HIV. Al 30 giugno 1993, su 52.320 detenuti, solo 21.942, pari al 41,94 per cento, si sono sottoposti al test e di questi 1.879 sono risultati affetti da positività con una percentuale pari all'8,56 per cento.

Al riguardo è stata prevista dall'articolo 4 del decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139, la sperimentazione di un programma di *screening* per HIV, in forma anonima, negli istituti penitenziari. Intese sono in corso con il Ministero della sanità.

Il progressivo aumento dei detenuti stranieri, arrivati a 8.236 al 30 ottobre 1993, rende ancora più difficile il compito degli operatori penitenziari, poiché si è in presenza di persone sulle quali la reclusione pesa ancora di più, per l'isolamento inevitabile connesso alla diversità della lingua, per le loro convinzioni religiose e le abitudini particolari, per la loro difficoltà ad accedere alle attività trattamentali intramurarie ed ai benefici di legge, per la lontananza e la difficoltà di contatti — anche solo telefonici — con i familiari.

L'attuazione della legge 12 agosto 1993, n. 296, nella parte relativa all'espulsione dei cittadini stranieri consenzienti, potrà favorire una riduzione della popolazione carceraria non appena sarà risolto il problema della copertura della spesa di viaggio, tuttora incerta nella individuazione della voce del capitolo di bilancio in cui inserirla. Ci auguriamo di chiarire in modo definitivo questo punto nei prossimi giorni.

Nonostante la tradizionale insufficienza di stanziamenti di bilancio destinati alla giustizia e, in particolare, di quelli destinati all'amministrazione penitenziaria, l'aumento vertiginoso della popolazione carceraria e la stabilità delle previsioni di bilancio per gli anni 1991, 1992 e 1993, fanno sì che bisognerebbe gestire circa 50 mila detenuti con gli stessi fondi previsti per 25 mila; nonostante tutto, il numero dei detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria era, al 30 giugno 1993, di 9.861, cioè pari a circa il 20 per cento di tutta la popolazione.

Si tratta certamente di cifre non appaganti — dovrebbe esservi infatti totalità d'impiego — le quali, comunque, stanno a significare gli sforzi dell'amministrazione per recuperare il maggior numero possibile di persone; nonostante le dotazioni siano insufficienti, l'amministrazione cerca, ed ancor più cercherà in futuro, di far fronte al problema in base ad una progettazione di cui parlerò al termine di questa relazione.

I risultati dell'applicazione dei benefici della legge Gozzini a favore dei detenuti con pena definitiva sono stati positivi e le percentuali di cattivo esito estremamente ridotte (non superiori, in media, al 2 per cento, a fronte di 11.045 permessi per il 1992 e 5.060 per il primo semestre 1993). Analoga percentuale di violazioni si è avuta — ma quasi sempre i responsabili sono stati rintracciati — per ciò che concerne le licenze, le ammissioni al lavoro esterno, gli affidamenti in prova al servizio sociale, le semilibertà, le semidetenzioni, gli arresti domiciliari, le detenzioni domiciliari, le liberazioni condizionali, le libertà controllate.

E tuttavia, vi sono state alcune discrasie nell'applicazione di questa pur ottima

legge: benefici talora concessi a chi non li meritava e che, abusando della fiducia ottenuta, ha commesso gravi delitti, dai quali l'opinione pubblica è stata giustamente colpita e turbata.

Il progressivo aumento dei detenuti comporta, come logica conseguenza, un aumento delle loro tensioni, specie quando si impone — rispetto ai detenuti più pericolosi — una risposta di intransigente legalità. In questo contesto, può essere individuata una delle spiegazioni dell'aumento doloroso dei suicidi registrato nel corso del 1993 e dell'aumento delle manifestazioni di protesta e degli scioperi della fame.

Per migliorare le condizioni di vita nelle carceri bisogna quindi ridurre drasticamente il sovraffollamento. Questo è l'obiettivo principale che si sta cercando di conseguire attraverso iniziative legislative e amministrative. Tra l'altro, sono all'esame del Parlamento disegni di legge in materia di depenalizzazione — a proposito dei quali questa Commissione ha già dato un notevole contributo — che, non appena completato l'iter, avranno indubbiamente riflessi anche sul piano carcerario.

In questo senso il « servizio per detenuti e internati nuovi giunti dalla libertà » — presidio psicologico istituito ad integrazione della visita medica e del colloquio di primo ingresso — oltre a consentire una migliore osservazione e conoscenza del soggetto prima del suo inserimento nella vita comunitaria, dovrebbe ridurre i rischi determinati dal trauma di « primo ingresso ».

Le numerose visite che i parlamentari effettuano negli istituti carcerari rappresentano una forma di controllo del rispetto dei principi di legalità e di democrazia nella gestione quotidiana degli istituti stessi. A tale riguardo è stata emanata il 28 settembre ultimo scorso una apposita circolare che richiama i massimi dirigenti dell'amministrazione carceraria ad attenersi, nel corso delle suddette visite, strettamente alle regole dell'ordinamento penitenziario: i parlamentari possono, infatti, parlare con i detenuti solo di questioni concernenti la loro condizione penitenziaria. Tale circolare ribadisce, in tono di doveroso rispetto, quanto previsto al ri-

guardo dall'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, per evitare che possa ingenerarsi nelle coscienze dei cittadini, in un momento così delicato della vita nazionale, il dubbio che qualcuno possa abusare delle proprie facoltà.

In tema di organici del personale penitenziario, le esigenze conseguenti al costante sovraffollamento, i maggiori e più delicati compiti assunti dall'amministrazione penitenziaria — tra i più significativi, quello delle traduzioni e dei piantonamenti in luoghi esterni di cura e delle traduzioni in altri istituti e in aule di udienza che via via passano dai carabinieri alla polizia penitenziaria — hanno imposto un rafforzamento degli organici ed anche una più adeguata formazione dello stesso personale cui va comunque riconosciuto uno spirito di sacrificio veramente grande, soprattutto laddove questo sovraffollamento è più forte, con turni stressanti che certamente non possono continuare all'infinito.

Il decreto-legge n. 163 del 28 maggio 1993, ha previsto l'aumento di 1.000 unità dell'organico del corpo di polizia penitenziaria, e ciò consentirà l'organizzazione di un servizio di sorveglianza qualitativamente migliore e più capillare, atto anche ad impedire il realizzarsi di ulteriori casi di suicidio. In virtù di tale decreto l'organico del Corpo è fissato in complessive 43.020 unità, da raggiungere nel 1995, data nella quale, per effetto della norma di cui all'articolo 4, comma 3, legge n. 395 del 1990, dovrà essere assunto dall'amministrazione penitenziaria — come dicevo prima — il completo servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati.

L'organico stabilito per il 1993, per i ruoli maschili del corpo di polizia penitenziaria, è complessivamente di 36.629 unità mentre quello femminile ammonta a 3.213 unità. I presenti saranno al 31 dicembre 1993, per effetto del completamento dei corsi in via di espletamento, in numero pari a 35.763. Alla copertura dei posti vacanti si procederà con concorso pubblico.

Per le vacanze relative all'anno 1994 è stato avviato il bando di concorso per altri 1.000 posti nel ruolo maschile e per 220 nel ruolo femminile. Sempre per il 1994 e

per il ruolo maschile si procederà all'assunzione di 600 agenti ausiliari in 3 scaglioni di 200 unità. Va ancora ricordato il decreto-legge 30 agosto 1993, n. 330, successivamente reiterato che, per il completamento dell'organico della polizia penitenziaria femminile — gravissimo problema — consente all'amministrazione, entro il 31 gennaio 1994, di assumere le idonee dei precedenti concorsi per vigilatrice penitenziaria.

Più delicata è la situazione del personale dirigenziale, direttivo e impiegatizio, dove la scopertura è più grave in quanto, a fronte di un organico di 8.738 unità, solo 5.143 risultano presenti. Al riguardo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 giugno 1993 ha definito, per ogni singolo profilo e qualifica, il contingente organico dell'amministrazione penitenziaria. Tale organico dunque risulta pari a 8.738 unità da suddividersi in otto qualifiche funzionali oltre quella dirigenziale.

Le maggiori scoperture riguardano il personale di IX e VIII livello. Da ciò deriva l'impossibilità di dare a tutti gli istituti un direttore titolare, per cui parecchi sono retti da direttori in missione. Questo è un grave inconveniente: abbiamo previsto un piano per colmare al più presto tali vuoti di organico. Si stanno bandendo, quindi, concorsi pubblici per i vari profili e qualifiche in modo da addivenire alle coperture non appena possibile.

Gli ultimi bandi per numerosi concorsi interni sono stati pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 ottobre e del 2 novembre. Una volta completate le procedure per l'assunzione degli interni, si procederà, mediante concorsi pubblici, alla copertura dei posti rimasti vacanti. Questa operazione avverrà con la gradazione imposta dalla emananda legge finanziaria, comunque accelerandone al massimo i tempi.

Va ricordato, infine, che negli anni 1992-1993 sono stati banditi ed espletati quindici concorsi per altrettanti profili e qualifiche che hanno portato all'assunzione di 159 dipendenti, mentre è tuttora in fase di espletamento il concorso per 80 posti di educatore.

Mi soffermerò ora sulle problematiche pertinenti all'edilizia penitenziaria. L'aumento della popolazione carceraria e le mutate esigenze della stessa rendono indispensabile un continuo e costante impegno dello Stato, innanzitutto finanziario, oltre che per completare strutture già in corso d'opera, anche per adeguare, ampliare ed ammodernare istituti già esistenti.

Al riguardo, va segnalato che la Presidenza del Consiglio, dopo che il Ministero del tesoro ha espresso il necessario parere favorevole, ha sbloccato i fondi disponibili sui capitoli 8404 e 8444 del Ministero dei lavori pubblici, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155. Tale sblocco, richiesto ed ottenuto dal Ministero dei lavori pubblici il 29 luglio scorso, consentirà di compiere, con l'urgenza del caso, le opere necessarie all'adeguamento di una serie di istituti che non citerò rinviando i parlamentari alla relazione scritta che mi farò carico di consegnare alla Commissione allo scopo precipuo di non portar via troppo tempo.

L'ultima parte del capitolo riguardante l'edilizia penitenziaria è dedicata al problema delle case mandamentali, che è oggetto di progetti di legge all'esame della Commissione. È un problema delicato per il quale certamente si potrebbe adottare una soluzione intermedia — che mi pare essere prevista dagli stessi progetti o comunque non esclusa — per utilizzare una parte di tali istituti, almeno quelli che possono essere utilmente acquisiti e destinati a detenuti tossicodipendenti o in analoghe situazioni. Si sta rivelando interessante la sperimentazione di affrontare in ambienti ristretti, quali sono questi istituti, i problemi di gruppi ridotti di detenuti che necessitano di assistenza continua.

Farò ora rapidi cenni al sistema penitenziario minorile, che non può certo essere dimenticato, non foss'altro perché la devianza minorile ha i gravi riflessi che tutti conosciamo in proiezioni future: nasce indubbiamente da lì la svolta negativa nella vita di un giovane individuo, di un ragazzo, addirittura di un bambino.

La popolazione penitenziaria minorile è anch'essa in continua crescita e ciò soprattutto dopo il 15 febbraio 1992, data in cui è entrato in vigore il decreto legislativo n. 12, che ha introdotto norme cautelari più severe nei confronti dei minorenni. A tale data, erano presenti negli istituti penali minorili 208 detenuti mentre nei centri di prima accoglienza si trovavano 25 ragazzi. Nel primo semestre 1993 negli istituti minorili di pena sono stati ogni giorno mediamente presenti 517 detenuti — vale a dire più del doppio — così suddivisi: 406 italiani, di cui 7 femmine, e 118 stranieri, di cui 37 femmine; e questo è un dato abbastanza interessante da un punto di vista sociologico. Nello stesso periodo, sono entrati complessivamente 1168 ragazzi contro i 1700 di tutto il 1992. Si tratta, dunque, di cifre preoccupanti.

Come si vede, la popolazione carceraria minorile va aumentando in maniera consistente. Della stessa popolazione, comunque, fanno parte anche gli ultradiciottenni — fra i 18 ed i 21 anni — che oscillano tra i 60 e 80 ogni giorno mediamente presenti. Sono riservati loro due istituti penali minorili: quello di Airola per la Campania e quello di Catania per la Sicilia.

Per inciso dico che ho avuto il conforto di essere invitato espressamente a visitare l'istituto penale minorile di Airola. L'ho fatto sabato ed ho potuto constatare una esperienza davvero positiva per la partecipazione della collettività cittadina. Esiste, infatti, un interscambio nelle attività di svago perché molte famiglie mandano i loro ragazzi, di pari età, a cooperare, a giocare, a lavorare o a svolgere rappresentazioni varie con i detenuti. A Catania, invece, ho avuto la percezione di una desolante contrapposizione — non certo a causa dei ragazzi detenuti ma solo perché il paragone è fatto proprio fra due città che dispongono di istituti penali minorili — della prima realtà con quella della casa circondariale siciliana. Si tratta di una di quelle situazioni — che peraltro si affianca ad altre che ho avuto modo di constatare personalmente e che ho trovato ad un livello decoroso, fatto salvo il problema del sovraffollamento — che richiede un immediato intervento. Ci siamo subito attivati

perché ritengo non tollerabile che esista una casa in quelle condizioni.

Chiusa questa parentesi, passo a dare atto di quanto viene fatto negli istituti penali minorili — tra i quali occorre citare anche Nisida che pure ho visitato e che mi ha fatto un'ottima impressione per le attività di animazione culturale, sportiva e ricreativa a favore dei detenuti — attraverso apposite convenzioni stipulate con associazioni cooperative ed enti specializzati che forniscono personale adeguatamente preparato per operare in contesti così complessi.

Le attività scolastiche sono gestite da insegnanti di ruolo del Ministero della pubblica istruzione, mentre quelle di formazione professionale sono organizzate e finanziate dalle competenti regioni.

Nel 1992 sono stati utilizzati nei servizi minorili 58 consulenti in psicologia, pedagogia e sociologia, retribuiti a parcella, dato che il settore minorile non dispone di personale di corrispondente qualifica.

Anche se il numero ridotto di ospiti di questi istituti permette di operare con maggiore efficacia sul piano culturale, sportivo e ricreativo, credo si debba avere la forza e la volontà di attuare il modello in questione anche negli istituti per maggiorenni, perché esso consentirebbe di superare quella situazione di ozio desolante che caratterizza gran parte degli istituti per adulti. A proposito di questi ultimi, comunque, a Busto Arsizio ed a Volterra ho avuto la soddisfazione di constatare che attività culturali prolungate, programmate a tempi lunghi, con apporti dall'esterno e dall'interno, sono in grado di offrire, non solo ai detenuti che vi partecipano direttamente, ma anche a quelli che ne sono coinvolti in altro modo, uno stimolo ed una elevazione sul piano della civiltà. Credo, quindi, che essi debbano essere adottati come modello, tant'è che a questo fine si sta lavorando per diffonderli il più possibile anche in altri contesti.

Se mi è consentito, signor presidente, vorrei illustrare adesso una serie di capitoli per i quali ho predisposto una specie di quadro generale considerando i problemi di fondo. Vorrei pertanto scandire questi ultimi in capitoli e sottocapitoli per

dar conto di ciò che si sta cercando di fare e per ricevere, a seconda dei casi, critiche, proposte, suggerimenti o incoraggiamenti.

Iniziando dal settore della sanità, devo dire che ai problemi del trattamento sanitario l'amministrazione ha dedicato — e non poteva non farlo — un'attenzione particolare.

A parte la costante azione propositiva diretta ad ottenere le integrazioni di bilancio necessarie al soddisfacimento dei bisogni, in vista dell'obiettivo di porre le strutture penitenziarie in grado di affrontare le problematiche sanitarie con strumenti operativi e gestionali più adeguati, l'amministrazione sta sviluppando un progetto che dovrebbe condurre ad una profonda riconsiderazione dell'organizzazione sanitaria in quanto tale, tenendo conto dei nuovi problemi emersi in questi tempi, divenuti sempre più gravi per le note ragioni.

È in fase di avanzato studio, d'intesa ed in concorso con gli organi preposti, la creazione di un « ospedale penitenziario » improntato a caratteristiche gestionali differenti da quelle fino a questo momento conosciute e sperimentate. Sono, infatti, a tutti note le enormi difficoltà tra le quali operano i cosiddetti « centri clinici » che, per quanto possano essere sufficienti ed attrezzati, incontrano limiti a non finire. Tra le cause di difficoltà va annoverata l'impossibilità di introdurre in tali strutture una dimensione autenticamente ospedaliera, in cui, cioè, la gestione dei servizi venga assicurata con un tasso di professionalità ed organizzazione adeguato agli scopi.

Le linee lungo le quali nasce il progetto, prevedono che una struttura penitenziaria sia affidata, attraverso un rapporto convenzionale, all'amministrazione sanitaria che vi subentrerebbe con gestione e metodologia operative proprie delle strutture ospedaliere pubbliche.

L'analisi effettuata sul numero dei detenuti ricoverati in luoghi esterni di cura in nove regioni dell'Italia settentrionale dimostra la validità della soluzione allo studio, la quale potrà costituire una efficace risposta alle esigenze attuali, riducendo i costi — in termini di risorse sia

finanziarie sia umane — sopportati da entrambe le organizzazioni pubbliche, quella penitenziaria e quella sanitaria.

Saranno analizzati tutti gli aspetti giuridici, economici e finanziari, dovendosi prevedere e quantificare la misura del concorso dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dell'altra amministrazione.

L'analisi di fattibilità ha preso a riferimento l'attuale centro ospedaliero di Milano-Opera, cioè un qualcosa che, se da un lato fa gridare al miracolo, tanto è strutturato in modo moderno e quindi in grado di far fronte a tutte le esigenze, dall'altro, invece, stupisce in senso negativo perché non è ancora entrato in funzione. Bisogna assolutamente superare questo stallo, in quanto quest'istituto, collocato all'interno dell'istituzione e in possesso di una ricca dotazione strumentale, che si presta in modo straordinariamente efficace al raggiungimento dell'obiettivo sopra esposto, deve essere reso operativo al più presto. Naturalmente, occorre, anzitutto, che sia garantita la disponibilità del personale medico più qualificato. Da questo punto di vista, si stanno intensificando i rapporti con le unità sanitarie locali e con tutte le altre interessate e coinvolte alla soluzione del problema perché non si può più perdere nemmeno un giorno per l'avvio concreto di questa istituzione.

Analoga ricognizione è in atto per i centri clinici di Secondigliano e di Palermo — quest'ultimo in via di avanzata realizzazione — al fine di tentare la copertura del fabbisogno sull'intera penisola.

Passando ad un altro gravissimo problema, quello delle tossicodipendenze, dobbiamo riconoscere che da anni l'amministrazione penitenziaria è impegnata nell'individuare risposte idonee, tanto sul piano della cura, quanto su quello del trattamento risocializzante. Quanto alla cura, sono stati realizzati 287 ambulatori specifici per tossicodipendenti in altrettante strutture o substrutture penitenziarie; sono state attivate in tutti gli istituti convenzioni con medici ed infermieri per garantire una più efficace assistenza. Quanto al trattamento, è sufficiente rammentare che sono state realizzate molte

plici opere di adeguamento strutturale e di risanamento igienico.

Sono stati operati 298 interventi e sono in corso di avanzata progettazione lavori ben più complessi da parte di sette provveditorati alle opere pubbliche, alla cui realizzazione i medesimi organi sono già stati delegati con un finanziamento che supera i 21 miliardi di lire.

Sempre sul piano del trattamento e con riferimento alle attività « esterne » sono state stipulate numerose convenzioni da parte dei centri di servizio sociale per facilitare l'inserimento lavorativo o il processo formativo di detenuti fruitori di misure alternative. Ma tanto non è sufficiente. L'amministrazione penitenziaria sta sviluppando un altro progetto, al quale lavora un'apposita commissione, per la realizzazione di offerte trattamentali differenziate ed articolate su due livelli.

Per il primo livello, talune strutture penitenziarie saranno destinate ad ospitare detenuti tossicodipendenti che non abbiano manifestato alcuna volontà di partecipare ad uno specifico programma di trattamento riabilitativo. Si tratta di soggetti nei confronti dei quali è necessario approntare misure e strutture capaci di offrire servizi all'altezza del bisogno, ma soprattutto un orientamento capace di rimuovere lo stato di disagio e liberare la disponibilità al trattamento.

Il secondo livello d'intervento prevede la realizzazione di strutture in grado di offrire opportunità in qualche misura analoghe a quelle delle comunità terapeutiche esterne: i soggetti che vi saranno assegnati, sulla base di scelte autonome, la cui autenticità dovrà essere attentamente verificata per rispetto alla norma, potranno disporre di percorsi trattamentali qualitativamente validi in cui saranno presenti le dimensioni lavoro, formazione ed istruzione, tutte collocate in un contesto sistematico, opportunamente integrato da interventi di trattamento psicologico e relazionale di profilo formativo-riabilitativo. Per favorire il conseguimento di questo obiettivo sono in via di individuazione istituti la cui utilizzazione dovrà essere differenziata per adeguarla a queste varie esigenze. In tale prospettiva, potranno es-

sere realisticamente e convenientemente impiegate anche le case mandamentali, la cui acquisizione e utilizzazione dovrà obbedire a precise scelte strategiche. Se il Parlamento, ed in particolare questa Commissione lo riterrà, ecco una indicazione di lavoro importante o che potrebbe almeno essere tale.

L'obiettivo di dar vita a circuiti penitenziari differenziati dovrà essere perseguito con riguardo a tutta la popolazione detenuta.

In passato al termine differenziazione — ed ancora oggi viene inteso in questo modo superato — è stata attribuita una valenza prevalentemente negativa. L'individuazione di istituti per il diversificato soddisfacimento della varie esigenze, per la realistica programmazione di percorsi trattamentali opportunamente mirati risponde, oltre che ad un preciso dovere imposto dal legislatore (che si è giustamente preoccupato che fossero evitate « negative influenze reciproche », sulla base dell'articolo 14 ordinamento penitenziario), anche alla necessità etica di offrire soluzioni differenti a problemi — direi meglio a situazioni — che sono oggettivamente differenti.

Nel concreto, il progetto tiene conto di due esigenze: per un verso, è necessario selezionare gli istituti da destinare specificamente, o perlomeno prevalentemente, ad un ben predeterminato tipo di popolazione detenuta; per un altro verso, si deve porre mano alla realizzare *ex novo* di strutture all'interno di istituti che abbiano aree sufficienti per consentirne l'edificazione, da eseguirsi con tecnologie di avanguardia, in tempi ridotti e con costi contenuti.

Va ad essere completata la ricognizione degli istituti che presentano tali caratteristiche: dopo di che in essi sarà possibile alloggiare detenuti impegnati in attività particolari a contenuto trattamentale.

L'obiettivo che si intende conseguire nel più breve tempo possibile è quello della netta separazione — e ciò è quanto in questo momento sta più a cuore all'amministrazione — dei detenuti in attesa di giudizio dai condannati e, all'interno delle due grandi aree, dei detenuti « giovani

adulti » dagli ultraventicinquenni. La politica del « doppio binario », sin qui in parte sperimentata, dovrà prevedere in via ulteriore la netta separazione tra gli istituti destinati al contenimento dei detenuti comuni e quelli riservati ai detenuti ad alto indice di rischio, la cui presenza crea tensioni che si riverberano anche sugli altri.

I primi di tali istituti vengono immaginati il più possibile aperti al territorio e strutturati in modo da soddisfare le esigenze del trattamento e della riabilitazione; gli altri dovranno forzatamente privilegiare le ragioni della sicurezza e della vigilanza.

Passerò ora a trattare il tema dell'edilizia penitenziaria. I detenuti sono costretti ad occupare in soprannumero celle le cui condizioni igieniche sono assai spesso precarie, per usare un aggettivo eufemistico. Anche il personale addetto alla vigilanza risente di tali condizioni, posto che l'inadeguatezza delle strutture interessa tutti gli spazi penitenziari, compresi quelli riservati all'espletamento del servizio.

Per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, l'amministrazione penitenziaria dispone principalmente dei fondi di cui al capitolo 2085. Dal 1985 ad oggi la dotazione su tale capitolo è stata mediamente di 73 miliardi annui, di cui 10 miliardi utilizzati dall'ufficio per la giustizia minorile. Nel 1993 è stata aumentata a 90 miliardi ivi compreso, in fase di approvazione, l'assestamento di 15 miliardi.

Per interventi di maggiore consistenza, quali ristrutturazioni ed ampliamenti, è disponibile il capitolo 7001 sul quale la dotazione per il 1993, di pertinenza dell'amministrazione penitenziaria, si aggira sui 25 miliardi, più 20 miliardi per le finalità di cui alla legge n. 422 del 1992, cioè per interventi straordinari nelle case di Asinara e di Pianosa; la prima di queste nel rispetto di una precisa disposizione di legge, sta per essere riconsegnata alla regione ai fini dell'istituzione del relativo parco. Per la realizzazione di impianti tecnologici fissi, è disponibile un finanziamento sul capitolo 7004 per un importo di circa 19 miliardi annui.

In sintesi, per il 1993, la dotazione finanziaria dell'amministrazione penitenziaria è stata di circa 154 miliardi. Tali finanziamenti già insufficienti, in tempi ordinari, non hanno consentito, nella situazione attuale, di far fronte all'emergenza che ormai strutturalmente connota il mondo penitenziario.

Per quanto concerne la nuova edilizia penitenziaria, è stato predisposto, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici che provvede alla realizzazione delle opere — e ad esso devo dare atto di una grandissima disponibilità — un programma di interventi la cui realizzazione è stata legata, nel corso degli anni, al flusso dei finanziamenti assentiti dalle leggi n. 41 del 1986 e n. 910 dello stesso anno che, rispettivamente, hanno stanziato 1.000 miliardi e 1.600 miliardi per il completamento del programma. Si tratta, per fortuna, di norme ancora tutte disponibili e sbloccate per una immediata utilizzazione. Con la legge n. 887 del 22 dicembre 1984 è stato varato un programma straordinario di interventi con apposito finanziamento la cui realizzazione è in corso.

In questo contesto, anticipo il tema sul quale è mia intenzione concludere la relazione, vale a dire l'incredibile lunghezza dei tempi per l'edilizia penitenziaria — e non solo penitenziaria, ma comunque adesso è questo l'aspetto che ci interessa — in ragione dei quali i costi via via aumentano ed il risultato tarda a venire. Bisogna uscire da questa sorta di spirale alla quale conduce anche la ripartizione dei finanziamenti in troppi capitoli. Anche se tornerò sull'argomento, desidero ora rimarcare la pignoleria dei richiami che ho fatto: era voluta per sottolineare come per un settore, sia pure importante ma particolare qual è quello penitenziario, siano previsti fino a sette capitoli. Una simile ripartizione crea enormi difficoltà perché può accadere che uno di tali capitoli sia esuberante ed un altro no, oppure che per uno si riesce a spendere e per l'altro no. Così si perdono occasioni e si creano ritardi.

Occorre pertanto prevedere procedure più spedite e soprattutto garantire autonomia di intervento progettuale ed esecutivo all'amministrazione penitenziaria per con-

sentirle la realizzazione di 25 mila posti, assolutamente indispensabili per soddisfare le esigenze già oggi drammaticamente presenti, sia pure attraverso quegli accorgimenti di cui parlavo prima per cui non si dovrà pensare soltanto al carcere in quanto tale, ma anche a formule più aperte all'esterno.

Grande, enorme attenzione merita la problematica del lavoro. Le ridottissime risorse finanziarie sui relativi capitoli ha prodotto preoccupanti contrazioni persino nell'offerta di lavoro cosiddetto « domestico ». È un fenomeno destinato a perdurare nel tempo dovendosi fronteggiare pregresse situazioni debitorie nei confronti di vari fornitori (Enel prima fra tutti), il cui ammontare complessivo è pari a diverse decine di miliardi.

Sarebbe pertanto auspicabile poter puntare su opportunità alternative che, almeno teoricamente, dovrebbero essere rinvenute nel settore della manutenzione edilizia, nel campo delle lavorazioni industriali e delle attività agricole. Vengono in atto esaminate le attività produttive capaci di assicurare qualche redditività, soprattutto nei comparti suscettibili di gestione autarchica.

I temi del lavoro penitenziario debbono essere approfonditi con piglio progettuale, tenendo conto delle cause della progressiva emarginazione dalla realtà del mercato, nel quale i prodotti delle lavorazioni carcerarie trovano collocazione marginale. A tal fine è in fase di elaborazione un progetto globale che affronta i problemi del lavoro penitenziario tenendo conto delle esigenze strutturali e dei problemi di mercato, predisponendo un ciclo formazione-attività produttiva in comparti ancora appetibili, quali la soddisfazione delle esigenze interne.

Concludo il mio intervento con un paragrafo finale a cui ho dato un titolo, « Limiti di spesa », che può sembrare un po' presuntuoso, ma che credo contenga la chiave per venire incontro alle difficoltà di bilancio, emerse nei passaggi della relazione, per l'edilizia penitenziaria e per il lavoro: due aspetti collegati fra loro più di quanto non sembri a prima vista, nel senso che è possibile risparmiare da una parte e

utilizzare maggiormente i fondi dall'altra, anche se proprio questo è difficile realizzare.

A mio avviso, la rigidità di spesa — suddivisa in circa 140 capitoli per il solo Ministero di grazia e giustizia — è fonte di cattiva amministrazione, di deficienze di settori e, se mi è permesso dirlo, di quell'assurdo per cui lo Stato italiano, da un lato, non sa come sopperire alle esigenze dei suoi cittadini, dall'altro, si vede spesso ridurre le somme erogate a residuo passivo non più spendibili. Si tratta di una contraddizione di fronte alla quale ci troviamo continuamente; il guaio è che questa incapacità di spesa è anche frutto, a mio avviso, della rigidità dei capitoli della nostra amministrazione.

Stiamo cercando di modificare questa mastodontica e pesante modulazione della spesa con autorizzazioni e trasferimenti dall'uno all'altro settore, ovviamente sempre riferiti al penitenziario, nonché, per quanto riguarda le carceri, magari anche dall'uno all'altro istituto, soprattutto nei casi in cui ci si trovi di fronte ad istituti da costruire.

L'esempio più prossimo potrebbe essere Regina Coeli. A proposito di questa struttura, non voglio aprire grosse polemiche ma solo formulare una considerazione in chiave teorica, anche perché il carcere di Regina Coeli viene sempre portato ad esempio quando si parla di istituti che sono causa di difficoltà di ogni genere. Sulla sua inevitabile chiusura molti si dichiarano d'accordo; però, quando si va a fondo del problema, si scopre che ben 7 mila miliardi e 500 milioni debbono essere spesi in un carcere che è destinato a chiudere. Ripeto, vi è una dotazione di ben 7 miliardi e mezzo destinata a due sezioni di Regina Coeli. Certo, questa somma non è eccessiva se si considera che le due sezioni devono essere quasi completamente rifatte, ma se l'ottica è quella di chiuderlo, è logico chiedersi perché si debba spendere quella cifra per i lavori di cui sopra.

In realtà, ho detto che quei miliardi dovrebbero essere destinati, perché l'intelligenza e la praticità del ministro dei lavori pubblici ci ha permesso, al momento, di bloccare questa spesa, a mio

avviso assurda, e destinare la somma in questione al completamento di un altro carcere romano, quello di Rebibbia. Occorre si sappia che quest'ultimo fu progettato e finanziato su una base di quattro costruzioni stellari che avrebbero dovuto ospitare circa mille detenuti. Oggi, questi sono un quarto di più della capienza. Ma perché questo istituto presenta l'inaccettabile aspetto dell'affollamento? Ciò sarà pure dovuto alle ragioni consuete anche alle altre carceri, ma nel caso in specie ve ne è una in più: in realtà, la capienza di Rebibbia è su tre e non su quattro stelle. La casa non è stata cioè costruita su quattro edifici stellari, come era in progetto, ma solo su tre, in quanto poi mancarono i fondi. Se il progetto fosse stato portato a compimento, si può ritenere che la situazione di Rebibbia sarebbe almeno in parte diversa. Ora ci apprestiamo, proprio con questo carcere, ad una novità assoluta per la nostra amministrazione penitenziaria, usa da molti anni a costruire carceri sul costo medio di oltre 400 milioni a detenuto.

A parte Tangentopoli, va detto che i molti anni impiegati nelle costruzioni (ho fatto un cenno alla legge del 1984), insieme alle varianti in corso d'opera ed alla revisione prezzi, facevano salire alle stelle il costo finale delle carceri, a proposito delle quali la doppia anomalia era rappresentata dal fatto che costavano di più e non erano mai pronte.

D'accordo con il ministro dei lavori pubblici titolare dell'edilizia statale, Rebibbia verrà completata con un costo medio per carcerato di meno di 100 milioni. Costruiremo, cioè — come hanno fatto gli americani che in pochissimo tempo hanno abbandonato le vecchie carceri: come non ricordare Alcatraz o Sing-Sing? — con metodi modulari, prodotti naturalmente da industrie italiane, in acciaio coibentato contro il caldo e il freddo, con tempi di costruzione di mesi e non di anni e, con spesa molto ma molto inferiore a quella finora sopportata dall'amministrazione. Questo ci permetterà in breve, con l'ausilio delle autorità locali e con il recupero delle due case di Viterbo e di Civitavecchia, utilizzabili con non forte spesa, di ricom-

prendere la popolazione carceraria di Regina Coeli. Analogamente si potrebbe — con l'indispensabile ausilio delle autorità locali, prefetto e sindaco in testa — abbandonare il vecchio carcere di San Vittore per restituire l'edificio, sito nel centro di Milano, ad attività più consone alla capitale della Lombardia. Al posto di questa struttura potrebbe essere utilizzato il carcere di Bollate, per il quale, oltre alla disponibilità dei finanziamenti, vi è anche il consenso alla realizzazione da parte dei sindaci di Bollate e di Milano.

Il sistema di trasferire in bilancio spese da un capitolo all'altro, conferendo modernità ed elasticità all'amministrazione della giustizia — previ i controlli e le autorizzazioni del caso — potrebbe permettere, grazie al notevole risparmio, di ottenere al più presto nuovi istituti: mi viene in mente, per esempio, quello di Catania, a proposito del quale, se non adottiamo un sistema come questo, mi chiedo quanto tempo dovranno restare i detenuti catanesi in un tanto orrendo istituto; lo dico perché l'ho visto di persona ed ho sofferto molto nel constatare una simile realtà.

Grazie a questo risparmio — da 100 milioni a 400 c'è una bella differenza — sarebbe possibile aumentare anche le occasioni di lavoro per i detenuti. Infatti, se giochiamo in un ambito di correlazione tra i vari capitoli del settore penitenziario, nulla vieta che, una volta fatto fronte alle esigenze più impellenti, si possa utilizzare ciò che resta per aumentare il lavoro dei detenuti, fino ad oggi svolto soltanto da un quinto della popolazione carceraria, nonostante esso sia essenziale per offrire a chi è carcerato una ragione di vita, uno strumento contro l'ozio, per l'intanto e per il domani, dopo che sia stata scontata la pena.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Anche a nome dei colleghi presenti, desidero ringraziare il ministro Conso per la sua ampia e completa esposizione relativa ad un problema sul quale volevamo svolgere un dibattito da tanto tempo e che, anche di recente, è tornato ad assumere una importanza ed una valenza che credo siano sotto gli occhi di tutti.

ANDREA CARMINE DE SIMONE. Desidero in primo luogo rimarcare il ritardo con cui è stata effettuata l'odierna audizione. Credo sia stato perduto troppo tempo prezioso per affrontare i problemi particolarmente drammatici che si pongono negli istituti penitenziari. Molti parlamentari hanno avuto modo — in Assemblea, in Commissione, nel Comitato parlamentare per i problemi penitenziari nonché in incontri che qualcuno di noi ha avuto con il ministro — di esprimere serie preoccupazioni sullo stato delle carceri. Mi auguro che alla discussione di oggi seguano i fatti, vale a dire una concreta azione — ed è proprio questa che manca — del Governo e dell'amministrazione penitenziaria.

Mi permetta di dirle subito che, per quel che riguarda le attività, le realizzazioni, le iniziative in corso, il mio punto di vista è molto diverso dal suo. Le mie valutazioni scaturiscono da una serie di incontri — oltre trenta — che ho avuto modo di tenere negli istituti penitenziari dove ho constatato un malessere profondo non solo tra la popolazione detenuta, ma anche fra gli agenti di polizia penitenziaria, fra gli operatori.

Credo che l'allarme lanciato nel corso di questi mesi non sia stato raccolto dal Governo e dal Parlamento. Vi è anzi la tendenza, non solo degli organismi politici ma anche di quelli amministrativi, ad evitare il confronto nelle sedi naturali — che sono poi quelle parlamentari — ed a privilegiare i rapporti con la stampa, con la televisione, comunque con gli organi di informazione allo scopo di diffondere valutazioni, punti di vista, progetti. Molte delle cose che lei ha detto qui abbiamo già avuto modo di apprendere da interviste che anche funzionari dell'amministrazione penitenziaria hanno rilasciato nei mesi scorsi. Ed io considero tutto ciò molto grave.

Il carcere è tornato al centro dell'attenzione degli organi di informazione. Ritengo però che tale attenzione sia connotata da episodicità perché legata ad alcune vicende particolari. In queste ore, ad esempio, si parla del carcere perché a Napoli si è verificato un episodio spiacevole; se ne è

parlato anche nei mesi scorsi quando vi è stato un suicidio eccellente, oppure la traduzione in carcere di un detenuto « importante ».

Devo rilevare, però, come non sia correlativamente cresciuto l'interesse del Governo e del Parlamento per i problemi penitenziari. La realtà quotidiana di vita, signor ministro, è molto più pesante di quella che i funzionari del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria le hanno descritto. Il sovraffollamento è intollerabile: abbiamo visitato celle con 20-25 detenuti. Ciò rende estremamente difficili le condizioni di persone che, il più delle volte, vivono 22 ore su 24 rinchiusi in quella stessa cella. In alcune città, ad esempio a Napoli, la promiscuità e la presenza nella stessa cella di detenuti per piccoli reati e di appartenenti alla criminalità organizzata, hanno indotto la nascita della nuova camorra organizzata. Il carcere è diventato un vero e proprio centro di reclutamento per la delinquenza organizzata. In questo contesto, non possiamo dimenticare i suicidi, i tentativi di suicidio, gli episodi di autolesionismo, i ferimenti, le aggressioni. Lei, signor ministro, è senz'altro in possesso dei dati che le ha fornito il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: potrà facilmente constatare che questi episodi negli ultimi tempi si sono moltiplicati.

A fronte di tutto ciò sta la riduzione dei fondi. Per la verità, non ho personalmente avuto modo, nel corso delle visite negli istituti penitenziari, di registrare quei lievi aumenti dei quali lei ci ha riferito. Forse si tratta di fondi che vengono spesi per l'amministrazione centrale. A me consta, invece, che ancora nei mesi di ottobre e novembre in alcuni istituti penitenziari mancavano persino i fondi per pagare le forniture di gasolio, di elettricità e dell'acqua. Minore disponibilità di fondi, inoltre, significa minore possibilità di lavoro per i detenuti, minori occasioni di socialità, di trattamento, di iniziative ricreative nonché minore igiene — e questo è il dato più grave — per mancanza di prodotti di pulizia, soprattutto in alcuni reparti delle carceri che ospitano detenuti tossicodipendenti.

Non è mia intenzione dilungarmi sul degrado delle strutture e sull'assenza anche di un minimo di interventi di ordinaria manutenzione. I tempi sono lunghissimi e non è vero che da parte del Ministero dei lavori pubblici vi sia celerità: a Poggio Reale alcuni reparti sono in ristrutturazione da quattro anni! Mancano persino i letti e gli sgabelli: al reparto femminile di San Vittore tre donne dormono in due letti e in alcune celle vi sono cinque detenuti e tre sgabelli. Mancano perciò gli strumenti minimi di vita all'interno delle carceri.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFONSO MARTUCCI

ANDREA CARMINE DE SIMONE. Per gli operatori, nonostante la riforma, vi è sempre meno formazione e qualificazione. I turni sono massacranti. Lei ci ha fornito oggi ancora una volta un dato complessivo che non mi convince. Infatti, lei sa bene che, in particolare per quel che riguarda la vigilanza, gli operatori penitenziari sono costretti a turni « da tre »; così, un solo agente deve badare anche a 200 detenuti e non dimentichiamo che gli agenti di polizia penitenziaria non svolgono esclusivamente compiti di vigilanza o di traduzione e piantonamenti, perché vanno a colmare le carenze degli uffici amministrativi degli istituti penitenziari.

Alcune figure molto importanti, quali i sociologi, gli psicologi, gli assistenti sociali e gli educatori, sono costrette in un ruolo sempre più marginale. Inoltre, come lei ha d'altronde ricordato, sono numerosissimi gli istituti retti da direttori facenti funzione. Tutto ciò si coagula in una miscela esplosiva, in un malessere profondo del personale e della popolazione detenuta.

In questi ultimi tempi si assiste — lei lo ha ricordato, ma non esiste nessuna iniziativa in proposito — ad ingiustificate restrizioni nella concessione dei benefici previsti dalla cosiddetta legge Gozzini. Lei ne ha richiamato gli effetti positivi ed io ho visitato realtà produttive molto importanti gestite da ex detenuti o da detenuti semiliberi, i quali sono riusciti a recuperare un rapporto con le famiglie e con i loro affetti.

Da due anni a questa parte, però, si registra un'interruzione inspiegabile del flusso delle concessioni. Lei, a questo proposito, ha fatto riferimento ad alcuni decreti uno dei quali — noto come decreto Scotti-Martelli — riguarda la criminalità organizzata. I dati forniti dall'amministrazione penitenziaria ci dicono che sono soltanto 3 mila i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata e non certo 52 mila. Vorrei quindi conoscere i motivi per i quali i benefici della legge Gozzini vengono negati a 49 mila detenuti. Lei, signor ministro, ha parlato pure degli istituti minorili: giorni fa mi sono recato a Nisida ed ho avuto modo di verificare che, persino per i ragazzi dai 13 ai 18 anni, vengono applicate disposizioni che riguardano la criminalità organizzata. A proposito dei minori, colgo l'occasione per sollecitare il ministro alla definizione dell'ordinamento degli istituti minorili.

I provvedimenti, dunque, colpiscono indiscriminatamente tutta la popolazione detenuta, anche i 15 mila tossicodipendenti e gli 8 mila extracomunitari. Nel corso degli ultimi mesi ed in particolare in estate, con riferimento al decreto sugli extracomunitari, avete combinato un vero e proprio pasticcio con la proposta di trasferimento delle competenze dei tribunali di sorveglianza da una città all'altra. I fascicoli riguardanti i detenuti hanno così fatto il giro d'Italia; ciò ha comportato ritardi di 3-4 mesi nella emissione delle risposte che i tribunali di sorveglianza danno ai detenuti.

In conclusione, esprimo un giudizio molto critico sui tribunali di sorveglianza: alcuni di questi applicano le leggi mentre altri le violano. Corriamo il rischio che nel corso delle prossime settimane migliaia di detenuti chiedano di essere trasferiti in Toscana che è la sola regione nella quale vengono applicate le norme vigenti.

Un altro capitolo dovrebbe riguardare i detenuti o gli inquisiti per i fatti di Tangentopoli. Al riguardo, le notizie che giungono non sono rassicuranti. Vorrei perciò far notare anche ai colleghi della Commissione giustizia che l'atteggiamento critico che è stato mantenuto nei confronti di alcune iniziative — quali la custodia

cautelare o le cosiddette soluzioni politiche del tipo il rito abbreviato e patteggiamento — deve riguardare tutti i detenuti e gli inquisiti, nel senso che non è possibile prevedere corsie preferenziali.

GIOVANNI CONSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Non c'è dubbio.

ANDREA CARMINE DE SIMONE. Perché, ad esempio, la celebrazione del processo deve essere garantita entro pochi mesi al signor Cusani e non ai 25 mila detenuti che l'attendono da anni? Iniziative negative come questa all'interno degli istituti penitenziari provocano quel malessere che è sotto gli occhi di tutti.

Un altro capitolo che voglio evidenziare è relativo al dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, in quanto il giudizio è molto critico sulla sua gestione. In primo luogo, debbo far rilevare, signor ministro, che i parlamentari hanno appreso dalla televisione e dai giornali la notizia della sostituzione del dottor Amato con il dottor Capriotto e il dottor Di Maggio; sempre dalla televisione e dai telegiornali hanno appreso la politica penitenziaria che si intende seguire. Quindi, non c'è stato un confronto in una sede naturale, quale lo specifico Comitato parlamentare o la Commissione giustizia.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Meno male che c'è la televisione, altrimenti non sapremmo niente!

ANDREA CARMINE DE SIMONE. Credo, quindi, che sarebbe stato più corretto un confronto diretto. Nonostante siano emerse responsabilità da diversi mesi, continuiamo a sentire che invece occorrerà ancora molto tempo per avere un programma. Non so se lei, signor ministro, sia a conoscenza di un detto molto simpatico in uso dalle mie parti: « Mentre il medico studia, il malato muore ». Non credo che i funzionari del dipartimento per l'amministrazione penitenziaria debbano ancora studiare, anziché garantire degli interventi. A proposito di questi ultimi, gli unici assunti sono estremamente negativi, e voglio ricordarglieli con grande chia-

rezza, ministro Conso. Riteniamo, per esempio, che debba essere ritirata la circolare relativa all'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, della quale abbiamo avuto notizia da *Panorama* e non nella sede dove sarebbe stato opportuno trasmetterla, cioè quella del Comitato parlamentare per i problemi penitenziari.

Esiste inoltre un problema specifico: a Napoli vi è stato un abuso, un atto di prepotenza da parte di quei parlamentari che hanno visitato in carcere detenuti che si chiamano Arnese o Poggiolini! Ebbene, si tratta di una questione che riguarda non uno, ma ben quattro parlamentari. Non è possibile che accada quanto è successo nel corso di una visita al carcere di Verona, cioè che il presidente del Comitato parlamentare e il sottosegretario di Stato per la giustizia debbano apprendere dal direttore del carcere dell'esistenza di una circolare che per altro delimitava gli argomenti sui quali si poteva parlare con i detenuti. Noi andiamo nelle carceri per visitare i detenuti, non il singolo detenuto; andiamo per affrontare il problema, non il singolo problema. Quindi, se c'è un caso specifico, lo si discute, senza assumere iniziative come quelle annunciate. Per esempio, signor ministro, lei è d'accordo con le affermazioni del dottor Di Maggio intorno ad una modifica legislativa, probabilmente riferita al citato articolo 67? Ripeto, discutiamo di fatti specifici.

A proposito di quanto avvenuto nel carcere di Napoli, colgo l'occasione per esprimere la mia profonda solidarietà al direttore dell'istituto penitenziario, il dottor Acerra, il quale è stato raggiunto da un avviso di garanzia nonostante abbia subito un atto di prepotenza e di abuso da parte di un parlamentare, il quale lo ha costretto ad una visita ispettiva. Il direttore non poteva sottrarsi alla richiesta di quel parlamentare, né poteva chiedergli se egli fosse inquisito o meno, perché credo che questo non rientri fra i suoi compiti. Quindi, ripristiniamo i termini corretti della normativa.

Un'altra questione che voglio sottoporre alla sua attenzione, perché lei non ne ha parlato, signor ministro, riguarda un fenomeno molto diffuso, cioè i gravi episodi di

violenza sui detenuti, a proposito dei quali non sto facendo una denuncia generica, perché mi riferisco ad episodi che si sono verificati e sui quali la magistratura ha svolto un lavoro straordinario. All'istituto penitenziario di Secondigliano, per esempio, sono stati rinviati a giudizio agenti di polizia penitenziaria per maltrattamento e violenza a danno dei detenuti. Noto ancora un clima di tensione all'interno di alcuni istituti, per cui mi rivolgo alla sua sensibilità, ministro Conso, affinché ogni iniziativa, anche rigorosa, rispetti e tuteli la dignità delle persone.

Vorrei concludere sottolineando quello che, a mio avviso, deve essere fatto e che, per quanto mi riguarda, non collima con alcuni dei punti che lei ha evidenziato. Per esempio, visto che lei ha parlato della chiusura delle carceri di San Vittore e di Regina Coeli, devo dirle che sono seriamente perplesso, in quanto vorrei evitare iniziative improvvisate: lei ha detto che mancano i fondi per l'edilizia penitenziaria e per l'amministrazione della giustizia, ma se così è, non ho capito con quali stanziamenti e con quali tempi sia possibile realizzare nuove carceri a Roma. Ho una lunga esperienza come amministratore locale, per cui conosco bene i tempi che occorrono per l'individuazione dei suoli e per le procedure d'appalto. Poiché vengo dalle aree terremotate dell'Irpinia e della Basilicata, quindi so perfettamente cosa sono i prefabbricati, non vorrei assolutamente augurarmi che altre strutture simili vengano realizzate nel nostro paese.

Signor ministro, credo che noi dobbiamo lanciare un segnale ai detenuti, agli agenti di polizia penitenziaria ed a tutto il mondo carcerario. Allo scopo di individuare un punto di riferimento per tutti questi problemi, le ho proposto la costituzione di una consulta per i problemi penitenziari, presieduta da lei e composta da altri ministri, da membri delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato, nonché da rappresentanti del Comitato parlamentare e dei tribunali di sorveglianza. Purtroppo, da allora sono trascorsi invano oltre due mesi. Dopo uno sciopero e dopo le manifestazioni di protesta del periodo di ferragosto, nei giorni

scorsi lei si è affrettato a convocare una riunione con il tribunale di sorveglianza e ad esprimere il suo assenso alle iniziative intraprese. Occorre comunque recuperare il prezioso tempo perduto per creare una sede istituzionale e per cominciare a lavorare sui punti più importanti. A conclusione di questo mio intervento, riassumerò quelli che a mio avviso tali sono.

Per quanto riguarda la finanziaria, dovremmo evitare tagli non solo all'amministrazione della giustizia, ma soprattutto all'amministrazione penitenziaria. Dobbiamo prevedere una razionalizzazione delle spese, signor ministro, perché non è vero che i fondi sono sempre pochi. La verità è che vengono anche spesi male, e credo che lei sia a conoscenza degli sprechi e degli sperperi che vi sono stati e che in questa sede voglio denunciare riferendomi a due situazioni in particolare: una l'ha citata lei, e riguarda il centro clinico di Opera a Milano, il quale è costato decine di miliardi, ma è chiuso e i detenuti devono ancora essere ricoverati negli ospedali; l'altra riguarda la casa di reclusione di Alghero: dopo che l'amministrazione ha speso quindici o venti miliardi, si è deciso che non doveva essere presa in considerazione.

GIOVANNI CONSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Verrà riaperta fra pochissimo tempo.

ANDREA CARMINE DE SIMONE. Inoltre, signor ministro, le chiedo un maggior controllo sulle spese dell'amministrazione centrale, le quali mi sembrano nettamente superiori a quelle delle amministrazioni periferiche.

In conclusione, necessitano più fondi sia per aumentare le possibilità di lavoro dei detenuti, sia per potenziare le officine. Il lavoro nelle carceri sarebbe utile se fosse svolto in laboratori perché così dopo potrebbe essere effettuato anche fuori. Per quanto poi riguarda i tribunali di sorveglianza, mi chiedo se sia possibile che lei trasmetta una sua lettera, una nota o un indirizzo al Consiglio superiore della magistratura ed ai tribunali di sorveglianza. So bene che esiste l'autonomia della ma-

gistratura, però so altrettanto bene che vi è anche il potere di indirizzo del Governo, per cui lei dovrebbe chiarire quest'ultimo a proposito della legge Gozzini, del decreto Scotti-Martelli, eccetera. Credo che questa iniziativa sia da considerare con particolare attenzione.

Inoltre, a proposito dei circuiti differenziati cui lei si riferiva, per quanto mi riguarda esprimo il mio consenso per una linea di rigore nei confronti degli appartenenti alla criminalità organizzata. Si tratta, quindi, di un'azione che condivido perfettamente, ma che non deve comportare una generalizzazione, quale, purtroppo, si verifica all'interno degli istituti penitenziari.

Per quanto riguarda i tossicodipendenti, signor ministro, devo dire che le cose non stanno come le ha probabilmente riferito il dipartimento per l'amministrazione penitenziaria. Io non sono a conoscenza di programmi di cura e di recupero: due parole che non ho sentito dentro le carceri. Ho trovato soltanto abbandono ed assenza di cure per i 15 mila tossicodipendenti che vivono 22 ore su 24 dentro le celle.

A proposito delle strutture con una capienza di 40-50 persone, dico subito che a mio avviso non serve aprirne di nuove. Nel napoletano è stato aperto il centro « Lauro » con 40 tossicodipendenti: mancano però gli assistenti sociali, gli psicologi e i sociologi; quelli che ci sono vengono da Avellino o da Napoli per poche ore la settimana che non sono certo sufficienti ad impostare un corretto programma di trattamento.

Per gli extracomunitari esiste un ordine del giorno della Camera, accolto dal Governo che prevede all'interno degli istituti la presenza di traduttori. Ritengo che noi ci si debba abituare all'idea di vivere in una società multi-etnica e pertanto prevedere, subito dopo l'arresto di un extracomunitario, l'intervento immediato di un traduttore.

Il personale ha problemi contrattuali, di applicazione delle norme della riforma, sui quali comunque non mi soffermo perché sono certamente a sua conoscenza.

Concludendo, desidero esprimere un'ultima preoccupazione rispetto alla quale i

funzionari del dipartimento per l'amministrazione penitenziaria mi dicono che le cose non stanno come io credo. Le notizie di queste ultime settimane confermano però la mia preoccupazione. Lei sa che un operatore di polizia penitenziaria è stato arrestato perché individuato come il responsabile delle telefonate delle « Falangi armate »; sa che sono stati emessi ordini di custodia cautelare in carcere per alcuni appartenenti alla camorra per essere i presunti responsabili delle bombe di Roma. Esiste dunque il pericolo concreto che il malessere presente negli istituti penitenziari venga strumentalizzato dalla criminalità organizzata.

Il piano di lavoro che noi le proponiamo riguarda una popolazione detenuta di oltre 52 mila persone, tra cui solo 3-4 mila sono appartenenti alla criminalità organizzata, mentre il resto è formato da detenuti in attesa di giudizio, tossicodipendenti, extracomunitari e detenuti per reati minori che esprimono un'insoddisfazione che — lo ripeto — può essere strumentalizzata dagli appartenenti alla criminalità organizzata per iniziative contro lo Stato democratico.

Queste sono le nostre preoccupazioni, le nostre critiche e le nostre proposte. Se lei lo ritiene, possono entrare a far parte di un'agenda di lavoro, di un vero e proprio programma sul quale dovrebbe concludersi l'odierna audizione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole De Simone il quale è intervenuto non solo come membro della Commissione giustizia, ma anche come presidente del Comitato parlamentare per i problemi penitenziari per cui ha arricchito il suo complesso intervento delle esperienze acquisite nel corso delle varie ispezioni.

Poiché tra breve dovremo interrompere l'audizione a causa di concomitanti votazioni in Assemblea, considerato che gli iscritti a parlare sono numerosi ed ancora che ai loro interventi dovrà seguire la replica del ministro, propongo — d'accordo con il presidente Gargani — che si proceda fino alle 17 per poi rinviare l'audizione ad un'altra seduta che, per non perdere la continuità del dibattito, potrebbe essere fissata per martedì 9 novembre.

MARCELLO LAZZATI. Visto che abbiamo l'occasione — « violentemente » richiesta per il desiderio che ciò accadesse — di avere tra noi il ministro, vorrei che la presidenza gli chiedesse di dare sin d'ora la propria disponibilità a riferire su altri argomenti che sicuramente impegnano il ministro e che sono già all'ordine del giorno della Commissione sotto forma di provvedimenti di legge. In particolare, mi riferisco alla questione della geografia giudiziaria (vale a dire alle sezioni distaccate, all'eventuale procura unica, alle corti di appello, alla soppressione ed all'istituzione di tribunali) che necessita di approfondimenti, nonché a quelle relative all'entrata in vigore o meno del codice di procedura civile correlate alle problematiche proprie dell'entrata in vigore del giudice di pace.

ETTORE PAGANELLI. Non penso che nel corso di questa audizione possano essere inseriti altri temi di dibattito. Mi associo comunque alla richiesta di sentire il ministro su altri temi da trattare in apposite audizioni.

PRESIDENTE. Come tutti voi, ho potuto notare dai cenni di assenso del ministro la sua disponibilità a riferire anche su questi argomenti. In merito, comunque, dovrà decidere l'ufficio di presidenza visto che l'audizione in corso riguarda la situazione penitenziaria. Non vorrei che la dilatazione degli argomenti determini un restringimento della trattazione del tema proprio dell'audizione.

L'ultimo intervento della giornata dovrebbe essere quello dell'onorevole Taradash.

TIZIANA MAIOLO. Non mi è parso logico fissare l'audizione del ministro — che abbiamo aspettato per mesi — alle 15 di un pomeriggio nel quale sono previste alle 17 votazioni in Assemblea! Giustamente il ministro ha svolto un'ampia relazione e così è stato consumato il poco tempo a nostra disposizione. Sarò costretta a fare un'interrogazione. Personalmente devo sottoporre all'attenzione del ministro argomenti urgenti che non possono aspettare una settimana.

PRESIDENTE. Il ministro sarà qui martedì.

GIOVANNI CONSO, *Ministro di grazia e giustizia*. Io sono disponibile anche domani.

PRESIDENTE. Onorevole Taradash, considerato che l'onorevole Maiolo ha chiesto di svolgere un intervento per chiarire anche questioni personali e che torneremo a riunirci martedì per il prosieguo del dibattito, le chiedo se acconsenta a che la collega intervenga prima di lei.

MARCO TARADASH. Signor presidente, purtroppo, come ho già detto alla collega Maiolo, non posso farle questa cortesia perché non so se martedì potrò partecipare alla riunione della Commissione. Non posso accedere alla sua richiesta, e non lo faccio certo per scortesia.

PRESIDENTE. Le do dunque la parola, onorevole Taradash.

MARCO TARADASH. La ringrazio, signor presidente. Sarò brevissimo, in modo da consentire anche l'intervento dell'onorevole Maiolo.

Nella sostanza, quanto volevo dire è già stato esposto dal collega De Simone: condivido gli argomenti che egli ha portato all'attenzione del signor ministro, la cui presenza in Commissione giustizia gradiremmo fosse più frequente, perché sappiamo quanto sia utile, su certe questioni, il rapporto tra Governo e Parlamento.

A quanto detto dal collega De Simone aggiungerò solo alcune valutazioni su fatti specifici.

Quando si parla dell'utilizzo del carcere in particolare nei confronti dei detenuti per reati connessi alla criminalità organizzata e si dice che la scelta collaborativa è l'unico dato che attesti il mutamento del loro carattere e dell'atteggiamento che assumono verso lo Stato, credo si entri in conflitto con alcuni valori di fondo della « civiltà » occidentale e, comunque, del sistema carcerario italiano: la confessione non può essere l'obiettivo del carcere per nessuno, compresi i detenuti mafiosi. Non

accetto, non posso accettare che a fondamento dell'istituto carcerario sia messa la confessione. Non accetto neppure che il sistema delle pene, delle attenuanti, dei permessi e via dicendo si organizzi in funzione della confessione o della delazione di qualsiasi detenuto. Vi sono compiti specifici per la polizia, per i tribunali e per il sistema carcerario. Credo, quindi, che vada innanzitutto salvaguardata questa differenziazione di compiti.

Quanto al quadro generale delineato dal signor ministro, da esso si desume lo sfascio del sistema penitenziario. Il ministro ha dipinto tale quadro con la luce fredda delle cifre, ma non per questo appare meno cupo e meno inquietante. Il sistema penitenziario non è stato capace di prevedere il ritmo di crescita delle detenzioni, né di farvi fronte con contromisure di tipo edilizio oltre che penale e legislativo. In fondo a questo tunnel non vediamo nessuna aurora, nessuna speranza di luce. Non vi è alcuna prospettiva perché anche le cifre fornite dal ministro sui fondi a disposizione del ministero e del settore penitenziario in particolare non lasciano alcuna speranza.

Credo si debba concludere il nostro dibattito con una fortissima denuncia di questo stato di fatto: non possiamo accettare le condizioni disumane di vita dei detenuti nelle carceri italiane, indipendentemente dal loro *status* criminale. Sarei quasi tentato di proporre una legge paradossale: che per i detenuti italiani vengano almeno garantite quelle condizioni di vita che abbiamo deciso essere le minime per gli animali. Siamo per la protezione ed il trattamento umano degli animali, ma non guardiamo al trattamento umano dei detenuti! Lei sa, ministro Conso, perché è stato due ore prima di me al carcere di Catania, che lì vi sono celle con 20-25 detenuti, i quali devono alzarsi alle 5 del mattino per fare la pipì nell'unico bugliolo disponibile all'interno del carcere. Mi chiedo come sia accettabile per chicchessia una situazione di questo genere! E purtroppo non c'è alcuna possibilità di cambiarla perché i fondi a disposizione sono assolutamente insufficienti, perché le leggi e l'applicazione delle medesime portano ad

un uso spropositato della custodia cautelare, perché siamo incapaci di adottare misure alternative e di depenalizzare tutta una serie di reati.

Per quanto riguarda il capitolo dei tossicodipendenti, constatiamo che le cifre restano tali e quali, anche dopo che il referendum ha abrogato una parte della legge Iervolino-Vassalli. Vediamo che l'atteggiamento dell'amministrazione penitenziaria nei confronti dei tossicodipendenti continua a prevedere semplicemente la detenzione, con ciò ponendosi del tutto al di fuori delle norme. In pratica, infatti, non vengono offerte alternative: sono pochissimi quelli che possono uscire dal carcere; altrettanto pochi sono coloro che all'interno del carcere possono avvalersi di misure terapeutiche alternative; non esistono quasi da nessuna parte i regimi differenziati e nei pochi casi in cui sono attuati ci si limita a mettere tutti gli « allucinati » nello stesso settore, anziché promuovere, come prevede la legge, condizioni di vita detentiva diversa.

In merito poi al problema del virus HIV e dell'AIDS, non so — ma vorrei saperlo — a cosa intendesse riferirsi il ministro quando ha parlato di sperimentazione anonima di test HIV. Se significa che la sperimentazione riguarderà detenuti che non saranno messi a conoscenza dei risultati del test, sono assolutamente in disaccordo. Se così fosse, l'anonimato non servirebbe a niente, se non a segregare e ad emarginare ulteriormente.

Dal ministro Conso vorrei la garanzia che non verrà toccata la norma che con-

sente ai parlamentari di entrare nelle carceri. Se vi sono abusi, che vengano colpiti, ma non si metta in discussione questo diritto.

In tema di sanità, sottolineo che da parte di molti magistrati di sorveglianza si fa un uso estremamente rigoroso o estremamente prudente, per non dire pusillanime, delle norme che dovrebbero favorire l'avvicinamento, se non la scarcerazione, di detenuti bisognosi di cure e di assistenza almeno da parte dei familiari. Personalmente, ho segnalato diversi casi, sia con interrogazioni, sia in via diretta, ma non ho avuto alcuna soddisfazione al riguardo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Taradash per la sua brevità, peraltro necessitata.

Per concomitanti votazioni in Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione del ministro Conso ad altra seduta che, salvo conferma dell'ufficio di presidenza della Commissione, potrebbe essere fissata per martedì 9 novembre, alle ore 10.

La seduta termina alle 17.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia l'8 novembre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO