

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

## V

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 NOVEMBRE 1993

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

**SEGUITO DELL'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.
<b>Seguito dell'audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Conso, sulla situazione penitenziaria:</b>	
Gargani Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	109, 116
Martucci Alfonso, <i>Presidente</i> .....	125, 131
Colaiani Nicola (gruppo PDS) .....	127
Conso Giovanni, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .....	122, 130
Mancini Gianmarco (gruppo lega nord) .....	121, 122
Mastrantuono Raffaele (gruppo PSI) .....	116
Paganelli Ettore (gruppo DC) .....	123
Polizio Francesco (gruppo DC) .....	109
Senese Salvatore (gruppo PDS) .....	110

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 14,30.**

**Seguito dell'audizione del ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Conso, sulla situazione penitenziaria.**

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

**FRANCESCO POLIZIO.** Non vorrei mancare di riguardo nei confronti del ministro, ma la relazione presentata, certamente ricca ed articolata, mi è sembrata un po' burocratica: vi ho visto più un compendio di quel che non funziona che non la risposta ai problemi drammatici e allarmanti della situazione delle carceri del nostro paese.

Abbiamo nelle carceri il doppio dei detenuti ospitabili, la maggioranza dei quali è in attesa del processo; le loro condizioni spesso sono disumane (in alcuni carceri, 24-25 detenuti in un unico locale); per di più, c'è una carenza di personale, specialmente per quanto riguarda gli agenti penitenziari, per cui ormai siamo al limite della sopportazione anche fisica da parte di coloro che operano all'interno delle carceri.

Vanno allora riviste le norme sul reclutamento. Occorre dare risposte a questi problemi, alleggerire la presenza dei detenuti e quindi avviare anche una riforma di alcuni istituti che consenta la liberazione delle carceri, attraverso il patteggiamento, i riti alternativi.

Occorre anche ridisciplinare la materia delle visite e dei permessi. La legge Gozzini è stata certamente positiva e, a fronte dei 3 mila detenuti per criminalità organizzata, ve ne sono 50 mila che non rivestono questa posizione. Quindi, occorre un diverso approccio per quanto riguarda i permessi e le visite.

Poi, c'è il dato drammatico dei tossicodipendenti che ammontano a circa il 30 per cento dei detenuti, che non possono essere trattati come coloro che non hanno questo problema. Qui è stato fatto un accenno, in maniera molto vaga e incerta, all'utilizzo delle carceri mandamentali. Vorrei sollecitare il presidente ad iscrivere all'ordine del giorno il provvedimento relativo alle carceri mandamentali, tenendo conto di un dato allarmante e traumatico, cioè che alla fine di quest'anno molte amministrazioni locali, che hanno nel loro organico i custodi di tali carceri, si troveranno in gravissime difficoltà, avendo il tesoro deciso di non provvedere più alla provvista finanziaria per quanto riguarda il mantenimento di questa categoria di personale.

Di fronte a tutto questo abbiamo necessità di approntare gli strumenti legislativi idonei.

Colgo l'occasione per ricordare — poi lo faranno altri meglio di me — il ruolo e l'uso dei pentiti, che sta determinando situazioni esplosive e drammatiche.

Sul fronte legislativo occorrono norme appropriate per l'uso di riti alternativi. Occorre procedere ad un reclutamento straordinario di agenti penitenziari, per consentire una maggiore assistenza. Se si dovessero destinare ai detenuti tossicodipendenti padiglioni particolari all'interno delle carceri o se si dovesse arrivare all'u-

tilizzo delle carceri mandamentali come aree apposite ove trasferire i tossicodipendenti, noi dovremmo assicurare a questa categoria di soggetti tutta l'assistenza necessaria. È inutile creare padiglioni particolari all'interno delle carceri e poi magari limitarsi all'assistenza sanitaria, mentre questi detenuti hanno bisogno anche di assistenza sociale, di rapporto con le famiglie, di vivere o di ricominciare a vivere.

Dobbiamo utilizzare questo incontro con il ministro per individuare un rapido percorso per alcuni provvedimenti, perché si ponga termine alla situazione drammatica che si vive nelle nostre carceri.

**SALVATORE SENESE.** Desidero innanzitutto dare atto al ministro che la sua relazione è stata molto ampia ed ha toccato sostanzialmente tutti i punti che il pianeta carcere presenta come oggetto di sofferenza o di travaglio. Una relazione ampia, che sicuramente non esclude affatto punti di dissenso ma che devo dire ci consente di entrare nel merito senza reticenze, posto che ha spaziato dalla normativa sostanziale all'esame della criminalità e dei suoi caratteri, alla situazione penitenziaria vista nei suoi vari aspetti (sanità, edilizia, personale), sino alle anacronistiche strozzature imposte dalle regole che disciplinano la contabilità dello Stato. La relazione del ministro avrebbe potuto costituire l'avvio di una vera e propria sessione parlamentare dedicata al problema delle carceri, tanta è la ressa dei problemi che essa solleva. Credo comunque che le sedute che la Commissione sta dedicando alla questione possano surrogare una specifica sessione parlamentare, della quale vi sarebbe tuttavia bisogno. Certo, vi è il rischio di disordinate, anche se legittime, contestazioni, nonché quello di perdersi nel richiamo di situazioni puntuali. Sta di fatto che abbiamo sciorinato davanti a noi il quadro dei problemi.

Non è possibile, ovviamente, ripercorrere tutti i punti affrontati dalla relazione e, pertanto, limiterò il mio intervento ad alcuni aspetti, avvertendo fin d'ora che gli argomenti sui quali mi soffermerò non escludono affatto la rilevanza di altri

aspetti che tralascierò per necessità e sui quali, tra l'altro, si sono intrattenuti alcuni colleghi. Parto immediatamente dal dato fondamentale evidenziato dalla relazione. Noi abbiamo stabilimenti penitenziari attrezzati per ricevere, grosso modo, poco più di 25 mila persone, i quali, ad oggi, ne ospitano invece più di 50 mila, con violazione degli *standard* minimi di detenzione, quegli *standard* cioè che costituiscono una delle regole fondamentali del diritto umanitario transnazionale. Oggi — dobbiamo dirlo — versiamo in una situazione di flagrante violazione dei diritti umani sotto il profilo della nostra situazione carceraria. Questo dato si evince, con estrema chiarezza ed onestà, dalla stessa relazione del ministro, che richiama il decreto ministeriale del 1975, i limiti che esso pone ad una detenzione sopportabile, ed indica come questi limiti siano ampiamente superati.

Il corollario di questo dato di partenza è anch'esso ricavabile dalla relazione: un numero elevato — ahimè, troppo elevato! — di suicidi; un numero crescente di manifestazioni di protesta e di scioperi della fame. In presenza di tali elementi, verrebbe fatto di dire che è un vero miracolo se le carceri non esplodono. Tale considerazione, per la verità, presenta un duplice aspetto: per un verso essa può infatti costituire un motivo di triste consolazione; per altro verso, può suggerire la valutazione che il nostro paese comincia a sopportare tutto, anche l'imbarbarimento.

Sempre dalla relazione del ministro, traggio l'indicazione del fatto che la situazione si è capovolta a partire dall'inizio del 1991: è questa la data che il ministro indica come inizio di un aumento vertiginoso delle presenze. Muovendo da questo dato, vorrei riferirmi alle spiegazioni che lo stesso ministro ha fornito in merito a questa inversione di tendenza, a questa brusca impennata. In particolare, il ministro ha riferito questa inversione di tendenza ad una decisa — finalmente decisa! — azione di contrasto alla criminalità. Sul punto, per quanto mi riguarda, emergono i primi dissensi. La domanda che mi vien fatto di rivolgere al ministro, alla Com-

missione ed ai colleghi è la seguente: da quando data questa azione di deciso contrasto? Si può affermare che essa data dall'inizio del 1991? Non nego che attualmente le strutture del nostro Stato siano seriamente impegnate a contrastare la criminalità, ma ho l'impressione che questo mutamento di tendenza rispetto ad una situazione precedente debba farsi risalire a poco più di un anno fa, all'indomani degli ultimi tragici eventi che hanno profondamente scosso la sensibilità nazionale. Considero quindi difficile far risalire tale mutamento al 1991.

Mi rendo conto che si tratta di un giudizio sul quale si può discutere e preferisco pertanto scendere all'esame dei dati, così come indicati dalla stessa relazione. Intanto, osservo che in tali dati non vi è nulla, almeno che non mi sia sfuggito, che riguardi il numero dei detenuti per imputazioni o condanne riferibili alla grande criminalità. A tale riguardo debbo quindi rilevare una lacuna. In compenso, apprendo dalla relazione che, allo stato attuale, si trovano detenuti nelle nostre carceri 8.236 stranieri, quasi tutti extracomunitari. Si tratta di un numero rilevantissimo, pari al 17-18 per cento del totale della popolazione carceraria. Rispetto a tale dato, mi sembrerebbe arduo sostenere che questi soggetti siano in qualche modo detenuti in conseguenza dell'azione di contrasto alla grande criminalità. Al contrario, debbo osservare che questa — ahimè! — troppo elevata percentuale di detenuti extracomunitari discende piuttosto dalla riduzione di tutta la politica dell'immigrazione a problema di ordine pubblico. Sotto questo profilo scontiamo una grande carenza, certo addebitabile non direttamente al Ministero della giustizia ma al Governo nel suo complesso, in particolare alla Presidenza del Consiglio e al Ministero per gli affari sociali, di fronte ad un grandioso fenomeno storico che investe il nostro così come altri paesi. Rispetto a tale fenomeno, anziché preoccuparci di elaborare politiche — come dire? — di integrazione e di rispetto della dignità di questi soggetti, abbiamo per troppo tempo privilegiato una linea di mera azione di polizia, con la

conseguenza di affollare le carceri. Viene troppo facile ricordare la serie dei decreti Martelli-Boniver ed il loro « prolungamento » nel primo decreto Conso, anche se bisogna dare atto all'attuale ministro della capacità, sotto il profilo delle competenze del suo ministero, di aver colto il livello di pericolosità di questa strada e di averla corretta, in un certo senso ribaltata (ma soltanto per quanto riguarda il Ministero della giustizia) con la seconda edizione del decreto-legge, successivamente convertito in legge.

Abbiamo sentito che anche questa normativa (per intenderci, quella che prevede lo sfollamento delle carceri a domanda, nell'ipotesi in cui il detenuto extracomunitario chieda che venga posta fine alla detenzione offrendo in cambio — come dire? — il suo esodo) stenta a decollare per difficoltà di vario genere, tra le quali è stata menzionata l'impossibilità di reperire, da un punto di vista burocratico, i fondi per il viaggio; ma vi è anche quella rappresentata dallo scarso livello di informazione ed assistenza offerto a queste persone.

Ma non è solo questo. Dalla relazione del ministro apprendiamo altresì che il trenta per cento di questa grande massa di detenuti è costituita da tossicodipendenti e che oltre il sette per cento è rappresentato da soggetti affetti da infezione da HIV. Anche se le due categorie interferiscono in parte, nel senso che molti tossicodipendenti sono al tempo stesso affetti da infezione da HIV, il dato certo è che un buon terzo dell'attuale popolazione carceraria è costituita da soggetti che certamente non mi sembrano riferibili al pianeta della grande criminalità, per la semplice ragione che il detenuto affetto da HIV o quello tossicodipendente, proprio per la labilità e la fragilità in cui versano, sono poco idonei ad assumere la figura che si vorrebbe contrastare.

Dunque, se i dati e le considerazioni che su di essi ho rapidamente formulato sono esatti, dobbiamo dire che l'impennata ha altre cause: una causa contingente, dichiarata nella stessa relazione, cioè il venir meno dell'effetto dell'ultimo provve-

dimento di amnistia ed indulto, ma anche una causa di fondo sulla quale vorrei soffermarmi. Mi riferisco all'inversione di tendenza rispetto al nuovo clima, alla nuova linea di politica criminale determinata dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, a prescindere dal fatto di come essa sia stata tradotta in pratica. Mi riferisco altresì alle norme che tale codice conteneva in materia di custodia cautelare, allo spirito che dette norme in qualche modo introducevano nell'ordinamento.

Rispetto a questi dati è lo stesso ministro a riconoscere un effetto deflattivo della popolazione carceraria, così come riconosce che una inversione di tendenza e una serie di interventi che hanno in parte modificato sia quello spirito, sia quell'impostazione, sono stati la causa dell'impenata attuale. In effetti, non è un caso che quest'ultima si registri nel 1991, perché tale anno segna non già, ripeto, l'inizio di una reale, autentica azione di contrasto alla criminalità, ma l'inizio di provvedimenti che contraddicono lo spirito del nuovo codice di procedura penale: è del 1991, per esempio, l'articolo 275, comma terzo, secondo periodo, del codice di procedura penale — tante volte ricordato in questa Commissione — che introduce, con una smaccata, flagrante contraddizione, rispetto ai primi commi dello stesso articolo, il principio della custodia cautelare quasi obbligatoria. E interventi del genere si sono succeduti con frequenza impressionante fino ad arrivare a quell'articolo 12-*quinquies* del decreto Scotti-Martelli, poi divenuto legge n. 306, del 1992, del quale abbiamo sentito dire tutto il male possibile la settimana scorsa, allorché si trattava di estendere questa normativa dagli indagati o imputati di delitti di criminalità comune agli indagati o imputati di delitti altrettanto gravi contro la pubblica amministrazione.

In quell'occasione, il Parlamento, dimentico del voto plebiscitario con cui aveva avallato questa norma, che mi auguro possa cadere al più presto sotto la scure della Corte costituzionale, la quale credo se ne stia occupando in questi giorni,

ne ha denunciato tutta la barbarie. Ma tale barbarie, denunciata, ahimè, molto strumentalmente, anche perché coloro che lo facevano non pensavano minimamente a modificare il 12-*quinquies*, ma soltanto ad evitarne l'estensione, è un dato del nostro ordinamento, anzi, per così dire, quello più eclatante di una serie di precedenti provvedimenti.

Qui bisogna fare un discorso franco, che io ho fatto più volte: la criminalità è un dato certamente reale, la grande criminalità è addirittura un pericolo per la convivenza civile, quindi anche per le precondizioni della democrazia, ma all'allarme e alle preoccupazioni che essa suscita, a mio avviso non si risponde con una politica repressiva a largo raggio, per così dire; tale politica, infatti, non aumenta l'efficienza e la prevenzione, ma affolla le carceri, anche se poi può avere come effetto secondario quello di contenere in parte il fenomeno. Lo farà però in modo non selettivo, con costi che sono quelli rilevati dai dati relativi al sovraffollamento delle carceri e alla caduta degli standard minimi di civiltà.

E che vi sia una politica di repressione a largo raggio è confermato da un altro dato, che pure il ministro ci ha offerto, quello sulla presenza di soggetti in stato di custodia cautelare in questo universo così affollato: il 51 per cento degli attuali carcerati sono detenuti in stato di custodia cautelare. Al riguardo, vorrei fare un discorso riacciandomi a formulazioni che ho sentito avanzare in occasione di precedenti dibattiti con i predecessori dell'attuale ministro. Ricordo, per esempio, che ci è stato fatto osservare che la cifra di 50 mila detenuti, grosso modo, non era di per sé esorbitante; ricordo, altresì, che sono stati citati i dati relativi alla presenza nelle carceri per esempio della Germania e della Francia. Ciò che è stato taciuto è che, da una parte, altro sono le strutture di quei paesi, ma, soprattutto, altra è la composizione di quella popolazione carceraria nel rapporto tra condannati definitivi e condannati in custodia cautelare. Non è possibile allinearsi a quei livelli attraverso lo strumento della custodia cautelare.

Qui siamo in presenza di una crisi profonda della razionalità della repressione penale. Diciamolo: la carcerazione preventiva sostituisce la pena, ma questa è una linea di politica del diritto, che è stata perseguita sino ad oggi, che continua ad essere perseguita, dalla quale si arretra quando si tratta di trarre le conseguenze, perché ciascuno, anziché pensare al grande problema di civiltà, ha in mente piccoli, particolari problemi di salvaguardia e di sicurezza relativi al settore cui si sente contiguo.

Dunque, per affrontare questo problema occorre rivedere sia il sistema penale, sia il sistema processuale. E in tal senso alcune indicazioni sono venute dallo stesso ministro, in particolare per quanto riguarda il sistema penale: le proposte tradotte anche in provvedimenti di depenalizzazione vanno in questo senso; le proposte sulle tossicodipendenze, se coltivate, se portate ad iniziative coerenti, possono andare in questo senso. Al riguardo, non posso fare a meno di sottolineare un'affermazione contenuta nella stessa relazione del ministro circa la difficoltà di dare piena attuazione agli effetti abrogativi del referendum sulle tossicodipendenze.

Debbo ricordare al presidente, anche se è bene informato, che il nostro gruppo ha presentato una piccola proposta di legge, che potrebbe essere approvata nel giro di poche ore, ma che invano bussava alle porte delle priorità della Commissione (un'analoga proposta di legge è stata presentata dagli onorevoli Taradash, Maiolo ed altri). Quel provvedimento non presume avere effetti taumaturgici, ma potrebbe favorire la revisione di una quantità di posizioni connesse ai soggetti in questione. Su questa proposta di legge il Governo, non per bocca del ministro, ma del sottosegretario Binetti, ha espresso sostanzialmente un atteggiamento favorevole, per cui sarebbe forse il caso di approvarla, almeno per ciò che attiene a questa Camera. Vi è però nella relazione del ministro un assoluto silenzio sulla custodia cautelare che tanto ha travagliato questa Commissione con esiti contraddittori che hanno portato me, che pure mi sono molto impegnato su

questo terreno, ad esprimere un voto negativo sul provvedimento conclusivo. Questo provvedimento arriverà in aula ma dubito che senza un forte momento di orientamento del Governo per una assunzione di responsabilità possa assumere i caratteri di razionalità che la situazione esige e temo quindi che ancora una volta non si farà nulla. Se quel provvedimento è segnato (lasciatemi usare un'espressione eufemistica e, in qualche senso, alta) da una forte mancanza di universalità, da forti limiti di particolarismo, noi non compiremo nessun passo avanti.

Ci sono poi gli interventi specifici sull'ordinamento penitenziario e qui mi risulta che alcuni valorosi giudici di sorveglianza sono attivamente impegnati ad elaborare proposte che credo che siano pervenute anche al ministro. Tali proposte spaziano dalla materia dell'esecuzione della pena a quella delle misure alternative, ma riguardano anche il modo con cui oggi a livello di ordinamento penitenziario si fa fronte alla criminalità organizzata. A questo proposito viene in rilievo l'articolo 4-bis che costituisce un punto di crisi della razionalità penitenziaria. Il ministro non si è sottratto al compito di confrontarsi con questo problema, ma devo dire che non posso condividere le considerazioni che egli ha avanzato.

È fuori di dubbio il fatto che vi siano soggetti ad alto rischio nei cui confronti le esigenze rieducative in qualche modo sono sovrastate dalle esigenze di sicurezza; sicurezza per quanto riguarda non soltanto lo stabilimento penitenziario e le condizioni di detenzione, ma sicurezza anche per quanto riguarda l'insieme del corpo sociale. Il modo in cui questa posizione, in astratto condivisibile, è tradotta dall'articolo 4-bis non può essere condivisa. Il ministro conosce bene le osservazioni dettate dall'esperienza, dall'appassionato lavoro che molti giudici di sorveglianza svolgono. Si osserva che un conto è assumere provvedimenti restrittivi, limitativi e così via nei confronti di detenuti ad alto rischio, altro conto è procedere attraverso, ad esempio, le presunzioni *iuris et de iure*, rispetto alle quali non è possibile fare

emergere la concretezza della realtà. Inoltre l'ampiezza della previsione contrasta con l'esigenza di selettività.

Vi sono poi dei giusti rilievi che sono stati avanzati e che quindi mi limito soltanto a richiamare, che riguardano la congruità di creare una commistione tra regime restrittivo e regime premiale. Il regime premiale ha la sua razionalità: serve alle indagini, allo scompaginamento delle organizzazioni criminali, ma questo regime dovrebbe correre su un binario parallelo e distinto dal regime penitenziario, non dovrebbe in qualche modo intrecciarsi con questo e permearlo.

Al riguardo l'individuazione dei titoli di reato deve essere rigorosa e ristretta, se si allarga troppo quell'area il livello di reale attenzione diminuisce. La commissione di determinati delitti si accompagna frequentemente ma non sempre all'appartenenza alla criminalità organizzata e questo secondo dato deve poter essere oggetto di verifica. Si può stabilire una presunzione ma deve essere superabile. Ciò che conta, nel quadro della premessa secondo cui l'appartenente ad un'associazione criminale difficilmente se ne distacca e quindi la sua adesione a percorsi riabilitativi penitenziari spesso è solo strumentale, non è l'appartenenza all'associazione criminale al momento del reato, ma l'appartenenza attuale. Tra l'attualità e il momento del reato possono essere intercorsi lunghi intervalli di tempo durante i quali l'associazione criminale può essere stata distrutta, può essere venuta meno. Il contesto nel quale l'associazione si è formata può essere radicalmente cambiato, ma vi sono anche le vicende individuali alle quali non possiamo negare in maniera così aprioristica e per così dire irredimibile un ingresso nel nostro orizzonte.

È necessario colpire selettivamente la parte realmente a rischio; colpendo invece un'area più vasta si corre il pericolo che tali soggetti, magari avviati a possibili percorsi di riabilitazione, siano di nuovo risucchiati. Ciò che conta al riguardo è sviluppare una reale rete informativa; le norme penali troppo draconiane, che definiscono a largo spettro, troppo spesso non

sono altro che scorciatoie nel senso che attraverso tali norme si tende a fare economia invece di un lavoro paziente di investigazione o di predisposizione di una rete informativa. L'attivazione di un regime restrittivo riguardo all'area di speciale attenzione non deve essere confuso con gli interventi premiali. Su questo punto debbo dire che il sistema introdotto in particolare dal decreto Scotti-Martelli si presta a numerosi rilievi di costituzionalità. Lo stesso ministro non ha potuto fare a meno nella sua onestà intellettuale di ricordare la sentenza n. 306 del 1993, con la quale la Corte costituzionale ha salvato *in extremis* quella normativa, pur non mancando — a buon intenditor poche parole — di affermare quanto segue: « Non si può non rilevare come la soluzione adottata, (è un passo della motivazione della sentenza) di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati, abbia comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena, ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individuazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di tipi di autore per il quale la rieducazione non sarebbe possibile ».

Ecco, detto con l'autorità del giudice delle leggi, qual è uno dei vizi che affligge questa normativa che — credo — il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria difende un po' troppo rigidamente ed aprioristicamente. La Corte, inoltre, avverte che « resta compreso in misura rilevante l'obiettivo della risocializzazione » e che questo costituisce un grave *vulnus*.

Colgo l'occasione per sollecitare ancora una volta il ministro a rivedere in modo realistico questa normativa per dare dei segnali di inversione di tendenza, affinché in una situazione di degrado, qual è quella da cui abbiamo preso le mosse (le nostre considerazioni muovono dall'inconfutabile situazione di degrado), ci si trovi di fronte

ad uno Stato che diventa più pensoso anche della concreta condizione umana.

Dunque, un intervento sull'articolo 4-bis mi sembra oggi possibile a condizione di adottare una linea che armonizzi sicurezza e preoccupazione rieducativa. A questo punto sottolineo uno degli ultimi rilievi che voglio muovere al ministro. Sono molto preoccupato che nell'attuale struttura della direzione dell'amministrazione penitenziaria vi sia la capacità culturale innanzitutto di individuare questo contemperamento. Se il Parlamento deve svolgere il suo compito con franchezza, e io credo che lo debba fare, è venuto il momento di dire che esiste una diffusa preoccupazione circa la cultura dei soggetti posti ai vertici del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Più concretamente, si ha la forte impressione che questi soggetti siano stati formati e siano portatori di una cultura della sicurezza.

L'ottimo vicedirettore dell'amministrazione penitenziaria è un magistrato che ha fatto le sue prove, che si è illustrato prima come investigatore inflessibile (e direi tutto spostato sul versante dell'investigazione), poi addirittura come componente di una struttura di sicurezza qual era l'Alto commissariato antimafia. Noi diciamo sempre che non esiste una professionalità onnicomprensiva, che non si può al tempo stesso essere un ottimo giudice e un ottimo investigatore, che non si può al tempo stesso essere un ottimo giudice di sorveglianza e magari un ottimo sostituto o un ottimo investigatore. Anche tra i magistrati esistono culture, sensibilità e capacità diverse. Se attingiamo soltanto in un settore, fatalmente squilibriamo l'asse di una struttura così delicata come è il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in cui bisogna avere l'occhio attento non solo alla sicurezza ma anche alla rieducazione. Accanto al soggetto che è tutto spostato sulla sicurezza vedrei bene un soggetto che ha lunga esperienza nella magistratura di sorveglianza, che sa cosa significa il percorso rieducativo, che sa che non esistono situazioni disperate. Una dialettica di questo genere sarebbe veramente l'*optimum*.

Poiché ho parlato di questa curvatura della cultura del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, voglio fare un cenno alla circolare del 28 settembre del 1993, relativa all'applicazione degli articoli 18 e 67 dell'ordinamento penitenziario. Signor ministro, vorrei analizzare con lei questa circolare, della quale si è parlato in precedenti interventi con toni vivaci, perché non posso pensare che essa provenga da un dicastero che ha lei alla testa.

È una circolare in cui innanzitutto si dà per scontata una sorta di sindacato dell'amministrazione sul rapporto che lega il parlamentare al suo collaboratore, con una interpretazione — mi si consenta di dirlo — del tutto burocratica della norma di cui all'articolo 67, che recita: « L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnino le persone di cui al comma precedente » — cioè le persone che vanno dal prefetto al questore, al parlamentare, al Presidente del Consiglio — « per ragioni del loro ufficio ». Ma si può considerare accompagnamento per ragioni del proprio ufficio secondo una stregua unica? Un conto è colui che accompagna il questore, altro conto è colui che accompagna il parlamentare. Il parlamentare è o non è il rappresentante della nazione? È o non è l'espressione di movimenti, di sensibilità, che possono essere partiti politici, ma anche associazioni, movimenti di opinione e — perché no? — stampa? Invece in questa circolare, ministro, trovo un assoluto pregiudizio nei confronti della stampa, al punto che ad un certo momento, nel riportare una serie di — come dire? — inconvenienti, si sottolinea che in tutti quei casi il parlamentare era accompagnato da un giornalista.

E perché il parlamentare non dovrebbe poter avere come collaboratore un giornalista? Perché il parlamentare non dovrebbe poter entrare in rapporto con la stampa e fare della stampa lo strumento di amplificazione delle proprie denunce, delle proprie critiche, dei propri rilievi?

Si arriva poi a dire che in ogni caso il direttore — e guardate quale responsabilità carichiamo sulle spalle dei direttori — deve identificare compiutamente gli accompa-

gnatori, chiedere ad essi esplicita dichiarazione di non svolgere nell'occasione attività di giornalista. E perché mai questo? Perché mai non deve svolgere attività di giornalista l'accompagnatore? Ma allora a che cosa è finalizzata la visita degli istituti penitenziari da parte del parlamentare? Qui c'è una concezione del Parlamento che è assolutamente estranea alla nostra realtà costituzionale. Il parlamentare ha bisogno di conoscere, sia per poter alimentare la propria specifica attività, cioè per poter presentare una proposta di legge o per poter svolgere un'interrogazione al ministro, sia per orientare l'opinione pubblica, per trasmettere ai cittadini dati di conoscenza e anche di denuncia.

In questa circolare si dice: « Noi, in linea di massima, non abbiamo nulla contro la stampa » — e ci mancherebbe altro! Questa ammissione è frutto soltanto di una grande caduta culturale! — « a condizione però che la stampa sia oggettiva ». Qui sembra di entrare in un universo che non ci appartiene. Sarebbe come dire: libertà di pensieri e pensieri cattivi; siamo tutti liberi di dire ciò che pensiamo a condizione che ciò non significhi abbasso il re o abbasso l'amministrazione penitenziaria.

Credo che questa circolare costituisca un documento importante per mettere a fuoco la cultura che oggi regna nel dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al di là delle tante cadute culturali. Certo, non nego che possano essersi verificati fatti spiacevoli, ma essi si risolvono in altro modo. In alcuni casi si possono assumere iniziative giudiziarie e in altri casi si possono prendere gli opportuni contatti con i Presidenti delle Camere, si può sollecitare un dibattito parlamentare; ma questo ergersi dell'amministrazione quasi a fortezza chiusa ed assediata e questo rigettare in malo modo pretendendo di dare contenuto in tale maniera burocratica e uniforme ad una grande previsione di civiltà, qual è quella che apre le carceri ai parlamentari, a me pare indicativo di questa mentalità.

Concludo con una nota di speranza. In questo universo di dannazione lei sa che esistono anche percorsi che contraddicono

violentemente la degradazione. Lei ha avuto l'amabilità di venire a Volterra ad assistere alla rappresentazione che alcuni detenuti (tutti detenuti per gravi fatti di criminalità organizzata) hanno inscenato, peraltro attraverso un lavoro che è durato più di un quinquennio, attraverso la riscoperta di un altro modo di autovalorizzarsi; e ha sentito dalle loro parole come si può ritrovare un momento di umanità anche forte pur partendo da situazioni così pesantemente degradate. Ebbene, credo che occorra incoraggiare queste esperienze. So che a Volterra vogliono creare una sorta di centro teatrale per tutti gli istituti penitenziari; so che all'amministrazione penitenziaria arriveranno richieste per un appoggio, che potrà essere anche di natura economica, ma la cui entità è veramente dell'ordine di briciole. Ecco, ministro, credo che la sua sensibilità possa giocare un ruolo molto forte nell'incoraggiare questi percorsi i quali hanno una grande ricaduta e aiutano tutti ad assumere come patrimonio comune un grande problema di civiltà. Nelle parole dei detenuti di Volterra lei ha sentito un grande senso di responsabilità: non c'era il « noi » e il « voi », c'era il senso dell'appartenenza comune ad una collettività che soffre e sconta problemi drammatici, e la volontà di collaborare con chiunque per riuscire a risolvere questi problemi.

**PRESIDENTE.** Desidero informare i colleghi che i nostri lavori proseguiranno fino alle 16,30, e che la replica del ministro avrà luogo la prossima settimana.

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** Ritengo che questa audizione con il ministro Conso sia importante per i problemi che implica, che non sono esclusivamente di natura penitenziaria né sono staccati dal contesto delle questioni di natura penal-procedurale. Ritengo che ascoltare un rappresentante delle istituzioni sia utile e necessario al fine di trovare una soluzione, attraverso il confronto fra il ministro ed i parlamentari, agli angosciosi problemi che affliggono il mondo delle carceri. Non intendo affidare agli stenografi un mero elenco di

doglianze e di problemi, ma cercare di affrontare le questioni del « pianeta carcere » nella loro complessità, con particolare riferimento al soggetto principale, che è certamente il detenuto, rispetto al quale il trattamento non può non essere umano, proprio perché in quanto uomo egli deve essere considerato titolare di diritti che non possono essere giammai sacrificati al punto da annullarne, come spesso capita, la personalità.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFONSO MARTUCCI

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** Il quadro che il ministro ci ha prospettato è allarmante e la preoccupante radiografia che ci è stata consegnata credo che imponga un'attenta lettura ed una terapia adeguata. Signor ministro, non possiamo sprecare l'occasione offertaci dalla sua autorevole presenza — della quale le sono grato a nome del gruppo socialista — solo per un confronto oratorio, magari per trovarci, di qui a non molto tempo, a parlare degli stessi problemi, aggravati dall'inesorabile decorso del tempo. Dobbiamo affondare il bisturi in profondità (molti colleghi lo hanno già fatto, in particolare l'onorevole Senese che mi ha preceduto) ed operare i necessari interventi cui il ministro ha già fatto riferimento nella relazione. Il nostro paese, signor ministro, aveva costruito uno dei sistemi penitenziari più avanzati del mondo perché aveva collocato al centro del carcere l'umanità, la dignità, la trasparenza e la risocializzazione, così come vuole la nostra carta costituzionale, ma evidentemente si è messa in moto una sorta di controriforma che vuole prendersi la rivincita; ed ho la preoccupazione che il carcere si avvii a diventare di nuovo la « pattumiera » nella quale la società rinchiude tutti i problemi che non riesce a risolvere fuori e che rischi di tornare ad essere un luogo di degradazione, di disperazione e di violenza.

Il guaio del sistema giudiziario del nostro paese è l'emergenza (ed è una questione della quale mi faccio carico per

mie responsabilità); questo non significa che non vi sia emergenza per talune forme di criminalità che, per essere debellate, devono essere certamente contrastate con decisione; né intendo sottovalutare l'impegno ed i meriti della magistratura italiana, al di là di eccessi e forzature che non mancano, signor ministro, e non sono poche. Tuttavia l'emergenza spesso implica uno stravolgimento del problema perché considera come fenomeni esclusivamente criminali, delegando la lotta contro di essi alle forze dell'ordine e ai giudici, fatti che hanno invece radici ed implicazioni politiche, sociali e culturali e che richiedono pertanto una risposta politica, sociale e culturale.

Attribuendo alla magistratura ed alle forze dell'ordine questa funzione di supplenza, l'emergenza sovverte il principio democratico della divisione dei poteri e rappresenta un modo attraverso il quale la classe politica e le istituzioni si sottraggono alle loro responsabilità. L'emergenza si fonda in definitiva sull'idea che il fine giustifica i mezzi, imbarbarisce la civiltà giuridica, converte i sospetti in indizi e gli indizi in prove; tende a volte a gestire i collaboratori della giustizia, ahimè signor ministro, non considerando le dichiarazioni degli stessi come contributi processuali importanti, che hanno bisogno di riscontri e di verifiche, ma spesso come verità assolute.

Bisogna pertanto recuperare anche nel mondo penitenziario, ma non soltanto in esso, i principi ed i valori dello Stato di diritto, di uno Stato che sappia difendere la sicurezza della società ma sappia anche tutelare i diritti dei cittadini; uno Stato nel quale il garantismo sia un motivo di orgoglio della nostra società ed in cui il rispetto delle regole processuali e penitenziarie debba valere anche per il detenuto perché, come è stato ricordato, la civiltà di un paese si misura anche da quella dei suoi tribunali e delle sue carceri.

Dico queste cose perché, come accennavo poc'anzi, non credo che esista un problema penitenziario scisso dagli aspetti di natura penale e processuale. Il ministro ci ha ricordato che il 51 per cento dei

detenuti è in attesa di giudizio: se questo accade significa che qualcosa non funziona, significa che i processi non vengono celebrati e che tutto è affidato all'azione dei pubblici ministeri, non dei giudici, i quali spesso utilizzano in maniera non certo ortodossa lo stesso istituto della carcerazione preventiva. Lo ha ricordato testé l'onorevole Senese ed a mia volta non posso non esprimere la mia preoccupazione per lo stravolgimento che lo strumento della custodia cautelare ha subito nel senso di un'esecuzione anticipata della pena. Il processo si considera già svolto, l'imputato è colpevole e sconta la sua condanna ed anche se esce dal carcere perché innocente nessuno risponde di quello che ha ingiustamente sofferto e forse nessuno si accorge dell'ingiusta e sofferta detenzione.

Le carceri si stanno riempiendo di detenuti in attesa di giudizio, cioè di presunti non colpevoli secondo la Costituzione; ad essi si aggiungono migliaia di stranieri, di tossicodipendenti, di giovani spinti al delitto dal bisogno economico, dall'emarginazione e dal disadattamento sociale, ai quali nessuno offre più opportunità trattamentali e possibilità di recupero. Certamente nelle carceri ci sono anche mafiosi, narcotrafficienti e sequestratori di persone e rispetto a costoro debbono prevalere le esigenze di sicurezza della società, senza illudersi però che possa bastare il ricorso all'articolo 41-bis dell'ordinamento carcerario, perché credo che quando l'uso di uno strumento di quel tipo si prolunga nel tempo, oltre ad essere illegittimo, diventa un simbolo non di giustizia ma di vendetta. La realtà è che la linea emergenziale ha cambiato il clima nelle carceri e la cultura che si era radicata nella stessa società. Il rischio è che si passi dal carcere della speranza alla speranza del carcere, come unico strumento per risolvere i problemi della nostra società civile. C'è in giro, signor ministro, una voglia di manette difficile a placarsi; si tratta per questo di recuperare le ragioni della speranza, operando in tempi brevi, come lei stesso ha ricordato, un'organica revisione della complessa normativa esistente che

abbia obiettivi ben precisi: sicurezza della collettività e trattamento e recupero dei detenuti che non può però realizzarsi data la situazione nella quale attualmente versano gli istituti penitenziari. È questo un compito che spetta al Parlamento, che non può certamente rimanere neutrale rispetto alla politica penitenziaria del paese.

Questo lo dico principalmente perché avverto tentativi di compressione delle prerogative parlamentari, spesso magari assecondate in perfetta buona fede da improvvise iniziative degli stessi parlamentari, che suscitano però la fantasia di circolari che non possono avere come obiettivo la modifica di una legge, anziché la sua applicazione. Per questo motivo voglio esprimere con chiarezza la mia posizione sull'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, specialmente per quanto riguarda la visita dei parlamentari.

Non credo che, proprio per effetto della stessa natura del sindacato ispettivo che accompagna l'attività del parlamentare, questa azione possa avere dei limiti, fra i quali il principale sarebbe di poter parlare solo della condizione penitenziaria o dello stato di salute del detenuto. Occorre avere informazioni anche in ordine a questioni attinenti alla custodia cautelare o ad eventuali abusi o a diversità di decisioni nella concessione di benefici o all'utilizzo abusivo dei pentiti. Credo che questo sia possibile; è possibile soprattutto parlare della condizione penitenziaria, delle cause che hanno reso possibile la condizione del detenuto. Tanto è vero ciò che i detenuti di San Vittore nella lettera inviata a *Il Giorno* ed alla collega Maiolo, hanno lamentato principalmente aspetti processuali. L'onorevole Pannella, sempre attento a queste questioni, ha potuto così commentare il 13 agosto di quest'anno: « gli abusi denunciati contro i giudici di Tangentopoli sono roba da ridere rispetto alle regole dell'arbitrio, le uniche della giustizia italiana ». Più avanti ancora: « la cosa che più sorprende è che i detenuti non parlano quasi mai della condizione carceraria, perché strangolata da quella giudiziaria. Nove detenuti su dieci non sanno cosa stia capitando loro; sono privati dei diritti di

difesa ed ogni caso ciò che è accaduto a Cagliari non è frutto dell'accanimento dei giudici, perché è la normalità ». Sono parole che pesano come macigni: la condizione carceraria implica perciò necessariamente un richiamo alle cause che l'hanno originata e delle quali non può non parlarsi, perché altrimenti significa non parlare di nulla. Per questo ritengo che ogni altra interpretazione della norma sull'ordinamento penitenziario sia solo un limite alla funzione ispettiva ed anche all'esigenza di trasparenza che non può non investire le stesse istituzioni penitenziarie.

Rispetto all'analitica ed approfondita relazione che ella, signor ministro, ha rassegnato alla Commissione, così precisa anche nel monitoraggio della situazione carceraria, non posso non rilevare che essa mi è parsa staccata dalle altre questioni che necessariamente dovevano accompagnarla e che offrono una descrizione drammatica del quadro della situazione penitenziaria. Oltre 50 mila detenuti, di cui più della metà in attesa di giudizio, sono alloggiati in strutture che a mala pena riescono a contenerne 30 mila. Con il ritmo di accrescimento della detenzione, si può facilmente prevedere che in breve tempo la popolazione carceraria sarà il doppio di quella consentita. Definire esplosivo tale stato di cose è semplicemente eufemistico. I dati ministeriali affermano che il 30 per cento dei detenuti è costituito da tossicodipendenti rispetto ai quali le risposte (dice il ministro) sono inadeguate e le risorse finanziarie insufficienti. Quanti di essi siano ammalati di AIDS lo si può ricavare dai dati elaborati dai servizi territoriali antidroga che parlano di una percentuale che oscilla intorno al 15 per cento. Nonostante una precisa normativa che impone forme alternative di detenzione e nonostante il referendum, l'effetto liberatorio, dice il ministro, non c'è stato ed il trasferimento alle strutture specializzate avviene solo all'ultimo stadio della malattia. D'altra parte i medici che operano nelle carceri sono pochi e lavorano in infermerie piccole e male attrezzate. Che le patrie galere stiano per scoppiare ce lo dicono altri due dati inquietanti. Sono

raddoppiati i casi di autolesionismo passati da 2.161 del 1992 a 4.385 di quest'anno. Gli episodi di violenza e di aggressione sono aumentati di circa venti volte, passando da 74 a 1.142 nel giro di un anno, mentre gli episodi di protesta hanno avuto un'impennata pazzesca, passando da poco più di 2 mila a circa 15 mila. La disperazione dei detenuti è palese. I tentativi di suicidio (Tangentopoli esclusa) sono passati da 365 a 531; i suicidi nei primi otto mesi dell'anno sono stati 43, a fronte dei 35 del 1992.

La polizia penitenziaria è sottodimensionata e non mancano, signor ministro, denunce di maltrattamenti, di soprusi, di violenze commesse in danno di detenuti, sfociati anche in indagini giudiziarie di cui lei è a conoscenza. Dal luglio scorso a Secondigliano, come a Poggioreale, si sono ripetute le proteste dei detenuti ed i magistrati napoletani sono impegnati a far luce fino in fondo su quanto avviene dietro le sbarre delle carceri napoletane. Sono sotto inchiesta oltre 60 agenti di polizia penitenziaria, sei dei quali sono sospesi. È questo l'effetto dell'affollamento che, unitamente alle ristrettezze del regime penitenziario, alimenta tensioni pericolose nel nostro sistema.

Conosco, signor ministro, la sua sensibilità rispetto a tali problemi e non voglio fare l'elenco di altre carceri napoletane che, pur avendo una particolare caratteristica, rispondono alle problematiche di tutte le carceri metropolitane. Vorrei invece porre l'attenzione su alcune questioni e sui tempi degli interventi. Il nodo vero è il seguente: o la situazione evolverà in tempi rapidi, oppure precipiterà inevitabilmente. Il sovraffollamento è il principale problema da risolvere. Esso incide profondamente sul sistema penitenziario, sull'attività di rieducazione, sulla promiscuità, sulla riservatezza e sulla dignità dei singoli detenuti. Quali sono, signor ministro, gli strumenti di intervento ed i tempi di attuazione rispetto ad un problema che rischia di trasformare i luoghi di pena in luoghi di vendetta? Quando pensa che saranno aperti i 32 penitenziari mandamentali ristrutturati, ma chiusi per man-

canza di personale? Ritieni che il problema si possa risolvere soltanto con i due disegni di legge sulla depenalizzazione, che abbiamo al nostro esame, o con un disegno di legge di depenalizzazione più generale e di più vasto respiro? E se lo ritieni, quando intende presentare questa proposta al nostro esame? Quando potranno essere realizzati i 25 mila posti di cui lei ha parlato e quando potranno essere ultimati i lavori di ristrutturazione e manutenzione per la creazione di 8.400 nuovi posti?

Per quanto riguarda i circuiti e i trattamenti differenziati, sono d'accordo circa il fatto che finché non ci saranno circuiti differenziati non si potrà evitare l'incontro tra delinquenti incalliti e giovani al primo arresto, con l'effetto che il carcere si trasforma in una scuola del crimine.

Lei ha parlato di netta separazione tra detenuti giudicabili e definitivi, tra comuni e speciali, tra giovani e adulti, e di appositi reparti per sieropositivi, in modo da assicurare trattamenti personalizzati e concretamente rieducativi e socializzanti. Tutto ciò è certamente condivisibile, ma è possibile pianificare questi interventi in tempi rapidi o siamo soltanto in presenza di buoni propositi destinati a rimanere tali?

Quando saranno completati e funzionali i centri clinici e gli ospedali penitenziari? Oppure continueremo sempre a parlare delle difficoltà che derivano dalle farraginose norme sugli appalti? Quando il ministero pensa di istituire un suo apposito ufficio tecnico e non dipendere da altri ministeri, fatto che crea una notevole dipendenza oltre che dispersione e perdita di tempo?

Per quanto concerne la polizia penitenziaria, l'organico, come ho ricordato, è certamente sottodimensionato. Come si intende fronteggiare questa carenza? Accelerando i concorsi, ricorrendo alla mobilità del personale, anche a mezzo di progetti socialmente utili che la GEPI ha presentato da tempo al ministero, ma che mi sembra giacciono in qualche cassetto?

Quanto al regime penitenziario, se è vero che la legge Gozzini ha dato sempre positivi risultati e solo il 2 per cento dei

detenuti, come lei ci ha ricordato, non l'ha rispettata, appare necessaria una modifica degli ultimi interventi legislativi per ricondurre la normativa allo spirito originario, che è quello della funzione rieducativa del sistema e non di una vendetta della società nei confronti di chi ha rotto il contratto sociale.

Bisogna certamente tenere conto delle esigenze di sicurezza della collettività, ma ciò non significa che deve essere adottato un regime particolarmente afflittivo che, se induce taluno a contrattare la collaborazione, incrudelisce i più e può essere il volano di pericolose sommosse carcerarie che sono ormai un ricordo del passato.

Per questo le sollecito, signor ministro, la rapida presentazione di un disegno di legge chiaro e preciso, che eviti clamorose diversità di interpretazione tra diversi tribunali di sorveglianza e riduca a poche categorie di reati la fattispecie dell'articolo 41-bis, restringendo fortemente le limitazioni al normale trattamento penitenziario alle esigenze strettamente necessarie ai fini che le stesse si propongono.

Nel frattempo, deve essere garantito il minimo di socialità possibile: occorre aumentare le ore d'aria, che sono ridotte a due in una giornata, assicurare un'attività lavorativa per quanti lo chiedono, consentire l'ascolto di radio e la lettura di giornali, assicurare condizioni igieniche minime, oltre a tutelare gli extracomunitari che spesso sono privi di interpreti e di difensori e vivono in condizioni alienanti.

Le voglio infine ricordare — ed ho concluso — alcuni aspetti processuali che sono strettamente collegati alla detenzione. Il primo è quello della custodia cautelare, che è stata usata come una vera e propria forma di tortura per estorcere confessioni e chiamate di correità.

Questa Commissione, come è stato ricordato, ha licenziato un testo che sarà sottoposto all'esame dell'Assemblea nel corso della prossima settimana. Credo che sia effettivamente utile e necessario un suo autorevole intervento sulla materia, rispetto alla quale un indirizzo di carattere

più generale può aiutare nella soluzione di problemi che sono sorti nella pratica applicazione.

Altra questione riguarda i cosiddetti collaboratori della giustizia, sui quali lei si è soffermato in questi giorni e su cui si è appuntata anche l'attenzione di autorevoli procuratori della Repubblica, in particolare del procuratore della Repubblica di Napoli, il dottor Cordova, perché ormai i collaboratori della giustizia « sbocciano » in tutti i tribunali, spesso non perché vi sia un reale ravvedimento ma perché questo è diventato uno strumento di contrattazione della propria posizione processuale. Le ricordo un'interrogazione dell'onorevole Pecoraro Scanio vertente su una situazione, che mi sembra francamente quanto meno allarmante, di un pubblico ministero che richiede la liberazione di beni, rispetto ai quali può esservi il pericolo di una provenienza illegittima, solo per l'avvenuto ravvedimento, che comunque è tutto in corso di verifica ed oggetto di ulteriori verifiche processuali.

Non si può più attendere, signor ministro, una revisione dell'attuale legislazione sui collaboratori della giustizia, sia sul versante della gestione, che non può essere affidata al pubblico ministero, sia su quello della tutela della libera e spontanea confessione, prevedendo anche norme severe per coloro che li manovrano nel caso di vere e proprie invenzioni.

Signor ministro, la situazione giudiziaria presenta altri aspetti di cui lei è certamente a conoscenza (arresti ingiusti, eccessive carcerazioni preventive, lunghe detenzioni senza interrogatori, illazioni valutate come prove, continui rinvii dei processi), che delineano un quadro allarmante della situazione carceraria. Rispetto a tali aspetti, credo che dobbiamo porre, nel momento in cui ci accingiamo ad affrontare la sessione di bilancio, un problema fondamentale che è rappresentato dalle spese della giustizia. Ritengo infatti che un bilancio della giustizia che non supera l'uno per cento non sia in condizione di affrontare e risolvere alcun problema. Ma credo che su questo il suo impegno, che certamente vi sarà, sarà assecondato da

tutti i componenti della Commissione giustizia, perché uno stato democratico non può non affrontare questo aspetto fondamentale con una politica nuova, che faccia leva principalmente su un aumento delle spese. Ricordo, al riguardo, che un vecchio proverbio russo dice: « Con vecchi cavalli non si saltano alte barriere ». Non possiamo superare le barriere altissime della difficile situazione penitenziaria e carceraria, della situazione processuale e penale del nostro paese, se non adeguiamo ed attrezziamo gli strumenti anche con una forte ripresa della politica di spesa nel versante giudiziario.

GIANMARCO MANCINI. Mi riallaccio a quanto ha affermato l'onorevole Mastrantuono per raccontare la mia esperienza, che non è stata di riscontro nelle carceri di tanta barbarie e crudeltà, spesso denunciata probabilmente anche per una diversa ottica ed un maggiore spirito di osservazione.

Mi riferirò alla situazione che ho potuto verificare nelle carceri da me visitate, alcune delle quali a regime speciale (mi riferisco all'articolo 41-bis). Al riguardo, desidero aprire una parentesi per chiedere quale sarà l'orientamento, visto che sono stati stanziati dei fondi e realizzate delle opere nelle cinque carceri a regime speciale. In particolare, ho visitato quello di Pianosa: la situazione riscontrata non è grave; tutti i servizi funzionano nella maniera più assoluta. È un carcere con un regime effettivamente rigido, perché probabilmente motivazioni sociali, di ordine pubblico hanno portato a prendere determinati provvedimenti.

Quel che conta è decidere la via da percorrere e non rimanere a metà strada, perché altrimenti rischiamo di perdere tempo e denaro, cosa che credo nessuno auspichi.

Il problema del denaro per la giustizia è serio: con una spesa che è stata sempre al di sotto dell'uno per cento del bilancio dello Stato evidentemente è difficile provvedere a realizzazioni di ampio respiro. Credo che questo sia un grave errore di impostazione da parte di coloro che pro-

grammano il bilancio statale e senz'altro qualcosa dovrà essere corretto, auspico anche in tempi brevi.

Non mi voglio dilungare troppo, anche se il disegno di legge sulla custodia cautelare, discusso qualche settimana fa, è un provvedimento che allarma parecchio. Sento di dover richiamare l'attenzione su questo provvedimento, che sta per essere discusso in Assemblea, in un momento molto particolare, che, è inutile sottolinearlo, penso sia noto a tutti.

Per quanto concerne il problema della popolazione carceraria, mi sembra che quanto sottolineato dall'onorevole Senese sulla percentuale di extracomunitari sia un dato grave, che impone a tutti, anche a noi della lega nord, una riflessione. Abbiamo criticato il decreto Martelli e sappiamo che non si possono fare le nozze con i fichi secchi: se le persone non sono informate e anche se lo fossero non potrebbero essere accompagnate nelle rispettive zone di residenza è chiaro che quel provvedimento resta lettera morta. Questo è un problema da affrontare seriamente.

**GIOVANNI CONSO**, *Ministro di grazia e giustizia*. L'abbiamo risolto ieri.

**GIANMARCO MANCINI**. Questo mi fa molto piacere.

Per quanto concerne la programmazione, non voglio sembrare banale ma ricordo che il problema di fondo in campo penitenziario è quello della funzione di rieducazione o meno della pena. Per attuare una politica di rieducazione occorre affrontare costi economici altissimi. Prima di fare della demagogia bisogna capire se nelle casse ci sono o meno questi denari. Se ci sono, affrontiamo il discorso ma facciamolo seriamente, non portando avanti politiche che gettano fumo negli occhi della gente, perché altrimenti i risultati sono quelli che vediamo oggi. Quindi, se vogliamo affrontare un discorso serio, come avviene in certi paesi ma con costi enormi, facciamolo pure. Mi permetto di aggiungere che penso che oggi sia difficile reperire queste risorse in un paese come il nostro che nei prossimi anni dovrà

risolvere problemi enormi, anche se senz'altro di non minore importanza rispetto a quello di un sistema penitenziario efficiente.

Il concetto che, a mio avviso, va invece recuperato — sul quale specialmente il Mantovani insisteva — è quello della certezza della pena, l'unico elemento dissuasivo del reato. Poi, per carità, possiamo anche discutere delle pene, come lamentava l'onorevole Mastrantuono, perché è evidente che in certi momenti sociali si rischia di oltrepassare il senso della misura; purtroppo, questo talvolta è un prezzo da pagare. Non sono un giacobino, ma sono dell'avviso che il sistema debba funzionare. Il sistema finora non ha funzionato e se vogliamo che funzioni dobbiamo, secondo me, perseguire il criterio della certezza della pena. Quindi, occorrono pene certe, in modo che chi affronta il rischio di rompere il contratto sociale sappia a cosa va incontro: queste sono le regole del diritto in un paese che si rispetti. Mi auguro che il nostro paese si faccia sempre più rispettare nel futuro perché fino ad oggi abbiamo dato veramente un cattivo esempio ed ho l'impressione che per parecchio tempo questo esempio resterà nella memoria nostra ed anche dei nostri figli.

Per quanto concerne la cosiddetta « voglia di manette », si tratta di un problema che penso potremo affrontare in un altro momento. Qui stiamo parlando di sistema penitenziario, quindi non apriamo questa parentesi che ci potrebbe condurre lontano.

Invece, mi piacerebbe sapere dal ministro in sede di replica che tipo di attuazione abbia avuto la norma relativa alla estensione della confisca dei beni, ai sensi dell'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge n. 306 del 1992, anche ai reati contro la pubblica amministrazione. Vorrei sapere che tipo di attuazione abbia avuto e se effettivamente si ritiene che possa, qualora fosse applicata con maggiore puntualità, avere una certa efficacia, così come è sensazione diffusa.

ETTORE PAGANELLI. Signor presidente, signor ministro, desidero innanzitutto esprimere l'apprezzamento del gruppo della democrazia cristiana per l'ampia relazione che ha presentato su questi temi; una relazione ricca di dati ed anche realistica per quanto riguarda le difficoltà per la soluzione dei problemi in prospettiva.

Da questa relazione è emersa una constatazione generale, che i colleghi hanno sviluppato nei loro apprezzati interventi: nonostante si sia cercato, particolarmente in questi ultimi tempi, di incidere sui problemi, questi ultimi restano ed in alcuni casi addirittura si aggravano. Ne ricordo alcuni, già evidenziati a iosa ma che credo debbano essere ripetuti, perché dobbiamo averli tutti ben presenti se dobbiamo cercare soluzioni.

Innanzitutto, il numero dei detenuti: 52 mila rispetto ai 30 mila posti disponibili. Poi, il numero di tossicodipendenti: il 30 per cento dei detenuti.

Per quanto riguarda il problema degli stranieri, recentemente si è cercato con un decreto di risolverlo, ma abbiamo sentito dal ministro che quando si cerca di favorire quello che è stato definito dall'onorevole Senese con una felice espressione « l'esodo », mancano i fondi addirittura per le spese di viaggio.

Ricordo ancora l'insufficienza dell'organico del personale penitenziario e lo spaventoso numero di detenuti in attesa di giudizio. Dobbiamo sapere chiaramente che nelle nostre carceri 26-27 mila persone sono detenute in attesa di giudizio.

Sono dati che torneranno alla nostra attenzione già nella prossima settimana, non soltanto per la replica del ministro ma anche perché dovremo esaminare il bilancio del Ministero di grazia e giustizia nell'ambito dell'esame dei documenti finanziari. La soluzione dei problemi si scontrerà inevitabilmente con le insufficienze economiche, che già sappiamo saranno evidenti.

Credo che il ministro abbia fatto bene ad evidenziare per ciascun problema richiamato nella sua relazione la relativa situazione di bilancio, così come ha fatto

bene ad introdurre il tema dell'eccessivo numero di capitoli di bilancio — ben 140 capitoli di spesa! — riferiti al Ministero di grazia e giustizia.

Ho appreso con molto interesse del tentativo di modificare la modulazione della spesa. Sappiamo tutti come l'eccessivo numero di capitoli di bilancio nei quali si scompone la spesa del Ministero di grazia e giustizia produca una situazione per cui alcuni di essi risultano supportati da fondi insufficienti mentre altri conservano a fine esercizio risorse finanziarie ancora non utilizzate e, quindi, spendibili. In sede di replica vorrei che fosse smentita dal ministro la previsione di una diversa modulazione. Temo infatti che i diversi trasferimenti ai quali egli accennava non possano avvenire da capitolo a capitolo ma, al massimo, nell'ambito di un singolo capitolo di bilancio. A tale riguardo il ministro ha citato un esempio interessante, con riferimento ai fondi destinati a Regina Coeli che, d'intesa con il ministro dei lavori pubblici, potranno essere rapidamente destinati a Rebibbia. Ripeto: a mio avviso i trasferimenti possono avvenire all'interno di un singolo capitolo e non tra i diversi capitoli di bilancio. Pertanto, se il discorso può essere considerato interessante in prospettiva, al momento è comunque limitato.

Il dibattito che stiamo svolgendo è certamente interessante. Perché esso possa risultare anche utile, credo che occorra passare molto rapidamente a porre in essere atti concreti. Il ministro, in una parte della sua ampia relazione, ha parlato di complessiva revisione delle norme dell'ordinamento penitenziario, per realizzare la quale è attualmente impegnata una commissione di studio e si ipotizza, d'intesa con la presidenza del comitato sui problemi penitenziari istituito presso questa Commissione, di dar vita ad una consulta. Ritengo che una complessiva revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario ci porterebbe molto lontano nel tempo e ci allontanerebbe dalle soluzioni da noi auspiccate. Sarebbe invece molto opportuno muoversi in direzione di quegli interventi, ai quali il ministro ha

accennato, che sarebbero in avanzato corso di approfondimento. Si tratta di interventi — sostiene il ministro — che potranno rappresentare una risposta ad alcune tra le esigenze più impellenti del pianeta carceri. Credo che alcuni di tali interventi possano incidere certamente sulla condizione del detenuto ed immagino che possano riguardare una più corretta e puntuale applicazione della legge Gozzini, il potenziamento delle possibilità di lavoro per i detenuti, la cura ed il recupero dei tossicodipendenti. Accanto a questi, è necessario che vi siano altri interventi che incidano sulla popolazione detenuta al fine di risolvere il problema del sovraffollamento. Il ministro ha sostenuto — a mio avviso giustamente — come non si possa pensare che sfollando gli istituti di pena, disponendo scarcerazioni e concedendo benefici in modo meccanico, si ottengano effetti favorevoli per la collettività. Siamo pienamente d'accordo, signor ministro: nessuno pensa di poter risolvere i problemi adottando soluzioni più o meno affrettate e sfollando le carceri tanto per sfollarle. Io credo che si possano adottare provvedimenti idonei ad incidere su questo versante. Per quanto riguarda, ad esempio, gli extracomunitari, si potrebbe favorire l'esodo, peraltro già previsto da un recente provvedimento. Questo è certamente un obiettivo realizzabile.

Inoltre, è necessario attivarsi perché si svolgano i processi (lo diceva poc'anzi il collega Mastrantuono), tutti i processi, non solo alcuni. Va tenuto presente un concetto di universalità, che mi pare sia stato affacciato nell'intervento del collega Senese e che ci trova pienamente d'accordo. Crediamo che favorire il rapido svolgimento di tutti i processi risponda a norme processuali che portano il segno della sua cultura giuridica, signor ministro, oltre che delle regole generali di uno Stato di diritto. Oltre che rispondere a questi principi di carattere generale, lo svolgimento rapido di tutti i processi inciderà sulla metà dei detenuti e contribuirà ad offrire certezze: chi dovrà scontare una pena saprà di doverla scontare; chi invece deve riacqui-

stare la libertà avrà di fronte a sé una prospettiva che è fondamentale in uno Stato di diritto.

Se non si inciderà rapidamente su questa situazione, il rischio è che si aggravino nel tempo i problemi che lei, signor ministro, ha indicato in una panoramica a tutto campo e che sono stati ripresi ed evidenziati nel dibattito.

Avviandomi alla conclusione, vorrei esprimere la posizione del mio gruppo sulle visite effettuate dai parlamentari presso gli istituti carcerari. Se vi sono abusi, questi vanno segnalati e perseguiti nelle forme di legge, anche con segnalazioni al Presidente della Camera. Non si può comunque partire da isolati episodi per comprimere, attraverso alcune circolari, diritti riconosciuti per legge. Le visite dei parlamentari presso gli stabilimenti carcerari rappresentano una forma di conoscenza e di controllo di determinate situazioni, di sindacato ispettivo, alla quale non si può certamente rinunciare. Prendo spunto dalla circolare che è già stata ricordata in questa sede non per riprendere le considerazioni svolte dai colleghi Mastrantuono e Senese, ma per sottolineare un episodio accaduto nella precedente seduta della Commissione (non so se i colleghi l'abbiano colto). Quando l'onorevole Maiolo ha fatto riferimento alla circolare di cui ella era venuta a conoscenza dal direttore di un carcere presso il quale si era recata in visita, il presidente Gargani ha detto: « Onorevole Maiolo, le sarò grato se mi farà avere copia di questa circolare ».

Signor ministro, credo che il rapporto tra il ministero e la Commissione giustizia debba essere diverso e che le comunicazioni e le informazioni debbano essere dirette, non filtrate dalla stampa, dalle varie trasmissioni televisive o, come nel caso che ho citato, dalla direzione di un carcere. Per quel tanto o quel poco che durerà la legislatura, penso di poter chiedere a lei, signor ministro, al quale riconosciamo un indiscusso prestigio e un'altrettanta indiscussa autorità morale, di migliorare il rapporto tra il ministero e la Commissione, dibattendo tutti i problemi (non solo quelli relativi alle carceri) che

saranno al nostro esame prossimamente, magari cominciando proprio dal tema della carcerazione preventiva. Le chiediamo di scendere in campo, con la sua autorità, su questa tematica tanto importante. Credo che nel poco o nel tanto tempo che avremo davanti il miglioramento dei rapporti tra il ministero e la Commissione non potrà non dare frutti positivi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Paganelli per la precisione e la puntualità del suo intervento.

Colleghi, se siete d'accordo potrei a questo punto svolgere un breve intervento, al termine del quale darò la parola all'onorevole Colaianni. Sarò molto conciso, anche perché mi sembra inutile e superfluo ripetere quanto è già stato detto con grande puntualità da tutti i colleghi intervenuti.

Mi permetto di dare un metodo a questa mia esposizione di richieste al ministro.

Innanzitutto, bisogna non considerare questi nostri interventi solo come spunti critici negativi. Da parte di tutti, e da parte mia in particolare, vi è la gratitudine per l'attenzione che il ministro, con la sua autorità morale — come opportunamente è stato sottolineato — con la sua capacità scientifica e con la sua esperienza culturale pone ai problemi della giustizia in genere ed a quelli penitenziari in particolare. Dico questo non solo per esprimere un ringraziamento, ma anche per sottolineare che ci rendiamo conto di essere in un regime democratico, per cui i rappresentanti del ministero variano continuamente: non si può pertanto chiedere conto a chi oggi regge il dicastero di grazia e giustizia di tutto il passato e di tutte le crisi.

C'è stato un momento nel quale era necessario intervenire nelle carceri perché vi era un lassismo estremo. Ci fu il momento delle rivolte nelle carceri, ci fu il momento delle evasioni di massa, ci fu addirittura il momento dei sequestri degli agenti penitenziari, tutti fenomeni messi in atto dalla delinquenza organizzata comune e politica. Devo ricordare che questi mo-

menti fecero venir meno qualunque prestigio del settore penitenziario del Ministero di grazia e giustizia, e al riguardo potrei citare i commenti che qua e là si facevano: se le carceri sono fatte per assicurare il pregiudicato o il sospetto nei confronti della società, la loro funzione viene meno. In quel momento, quindi, ci fu una legislazione di emergenza ed anche, signor ministro, un'amministrazione d'emergenza che, comunque, non riguarda i tempi a lei vicini. Ci fu una « educazione », una cattiva educazione anche di una parte del personale penitenziario. Fu il periodo nel quale si riuscì a bloccare le evasioni, le rivolte e anche l'organizzazione del delitto all'interno del carcere: ricordo la prima esplosione della violenza organizzata, quella cutoliana, per la quale il carcere diventava una prosecuzione senza soluzioni di continuità delle manifestazioni di delitto che si verificavano fuori.

Questi sono gli elementi dai quali, forse, è partito un momento di grave crisi nei rapporti tra il cittadino, ancorché detenuto, ed il cittadino agente penitenziario. Ritengo che ciò sia avvenuto sia per il rigore carcerario, sia, soprattutto, per certa diseducazione di una parte, per fortuna ridotta, ristretta, limitata, del personale penitenziario (i cosiddetti reparti speciali). Ora, abbiamo cancellato gli episodi più amari, quelli che riguardano la mancanza di sicurezza nelle carceri. Anche per esperienza professionale, devo dare atto che abbiamo ridotto e limitato al proprio angolo qualche malinteso senso da « arancia meccanica » di alcuna parte del personale penitenziario, ma abbiamo sempre questa funzione del carcere come afflittivo e come punitivo che qua e là si rileva.

Allora, senza riprendere il discorso sulla filosofia della pena, mi permetto di sottolineare che indubbiamente il tema rieducativo è quello fondamentale per il detenuto definitivo. Ancor più lo è il mantenimento di una dignità e di una civiltà del detenuto che non è definitivo, ma « giudiziario » — tale è definito nel gergo giudiziario — cioè quello sottoposto ancora a procedimento penale. Tuttavia, nelle note analitiche di una relazione, per sua abitu-

dine completa, precisa e dettagliata, lei ha dovuto riconoscere, signor ministro, che ancora molto c'è da fare, soprattutto sotto tre profili.

Il primo attiene alla separazione tra il detenuto definitivo e quello sottoposto a giudizio. Infatti, quest'ultima non sempre si verifica. Forse, si verificava di più anni addietro, quando la differenza tra le carceri giudiziarie ed i penitenziari era più netta. Credo che a causa dell'enorme numero di detenuti e del travaso che si verifica tra l'una e l'altra categoria vi sia questa assoluta promiscuità, la quale determina, indubbiamente, quella diseducazione carceraria che porta a parlare di scuola del delitto in carcere, con un'espressione retorica, ma non tanto tale, né astratta, soprattutto per i giovani. Quindi, se posso permettermi, richiamo l'attenzione su questa distinzione netta e totale.

Il secondo profilo riguarda i problemi di bilancio ai quali si è rifatto anche il collega Mancini. Non c'è dubbio, il problema esiste. Però, signor ministro, nonostante il bilancio sia ridotto, vi è anche un altro problema, quello dell'educazione del personale penitenziario. So che i corsi sono aggiornati, che c'è una maggiore attenzione all'educazione socio-culturale del personale penitenziario: tutto ciò è fondamentale. Però ho l'impressione che non si faccia nemmeno un tentativo di mantenimento di cultura, né a livello di libri, né a livello di lettura e di educatori. Al riguardo, devo offrire la mia testimonianza, più come modesto operatore pratico del diritto, che come parlamentare: resta l'abrutimento di ore passate senza fare niente, le quali sono devastanti solo ad immaginarle. Ricordo che prima — parlo di 30 o di 35 anni fa — c'erano biblioteche carcerarie e che l'assistente carcerario invogliava a frequentarle. La mia sarà una concezione approssimativa, ma se i bilanci non consentono di creare le grandi forme educative, le quali per altro non necessitano di centinaia di milioni, è comunque necessaria l'educazione dell'agente penitenziario ad un maggiore rispetto del detenuto. Essa, infatti, può valere come elemento di rieducazione.

Il terzo rilievo riguarda il carcere a regime speciale. Signor ministro, non so se posso chiederle — se ce lo dirà le saremo grati dell'anticipazione — se si intende ripetere la disposizione del 41-bis. Al riguardo, una segnalazione devo farla come parlamentare e come operatore del diritto: se si ritiene di ripeterla, non potremo che riconoscere la validità dei principi posti in essere per la giustizia e per la pace sociale, come si è soliti dire. Ma, attenzione: raccomandi ai suoi collaboratori, onorevole Conso, il massimo di attenzione e di rigore nella formazione delle categorie. Io so di delinquenti, certo, di pregiudicati, i quali, però, pur essendo fuori dai grandi schemi criminali, vengono agganciati al 41-bis. Quest'ultimo, quindi, finisce per gettare anche i piccoli criminali nelle braccia dei grandi criminali: quando si mandano tutti a Pianosa o all'Asinara, c'è il sospetto di quelle riunioni suggestive che, nell'abbandono della società civile ed onesta, finiscono per creare il contagio, il quale, come lei sa, non è solo dei mali fisici, ma anche dei mali morali e dei mali sociali. Dunque, se deve restare resti, ma con la preghiera mia, che credo tutti condividano, del massimo rigore nella selezione.

Sempre per quanto riguarda il 41-bis, così come è formulato, la invito a valutarne qualche sfaccettatura. Per esempio, vi è una norma che io non sono riuscito ad intendere, quella relativa al colloquio una volta al mese. Se necessario sia così, anche se era stata richiesta la possibilità di effettuare telefonate, magari registrate. Mi chiedo però quale sia l'utilità di colloqui attraverso vetri protettivi, senza la possibilità di toccare non dico il volto di una donna, ma neppure — e non voglio fare retorica — la testolina o il ricciolino di un bambino. Su questo tipo di colloquio ho raccolto proteste esasperate, le quali inveleniscono i detenuti, e forse li fanno diventare ancor più belve, ammesso che belve siano. Se possibile, nell'ambito di una rigorosa valutazione dei casi, sarebbe opportuno eliminare gli aspetti più esasperati, considerando che ai colloqui è sempre

presente un agente penitenziario. Non credo che, ad esempio, accarezzando la testa di un bambino si possa trasmettere un messaggio, salvo fare un'opera di suggestione o di magia.

Dato l'estremo rigore di isolamento derivante dall'applicazione dell'articolo 41-bis, viene meno qualunque possibilità di valutazione dell'aspetto rieducativo. Se, in ipotesi, vi fosse un programma rieducativo, per il solo fatto che non vi è partecipazione a vita sociale e culturale, un procuratore generale, con un argomento anche logicamente ineccepibile, potrebbe sostenere l'impossibilità di intervenire a causa dell'assoggettamento del detenuto ad un regime di isolamento e di mancata partecipazione sociale nell'ambito carcerario.

Un ultimo rilievo si riallaccia alle considerazioni svolte dal collega Mastrantuono. Vorrei sollecitare un maggior rigore nel controllo del regime penitenziario per i collaboratori di giustizia, i quali certamente hanno diritto alla legislazione premiale, ma credo non abbiano diritto a quelle manifestazioni ostentate di permissivismo carcerario che suona ancora più amaro quando è raffrontato alla situazione delle nostre carceri.

Come è stato detto uno dei pilastri dell'indagine preliminare è rappresentato dalle dichiarazioni dei collaboratori; del resto nella realtà attuale dell'omertà, conseguenza del reato, è necessario che si vada al dichiarante. In proposito, è di grande delicatezza (richiamo l'attenzione del giurista) la dinamica, il procedere della collaborazione. Verbalizzare soltanto la parte conclusiva di un discorso durato mesi non credo possa consentire al magistrato di valutare successivamente l'iter della dichiarazione. La scrematura che inevitabilmente si determina non sempre dà il segno delle contraddizioni, delle inesattezze o delle mancanze di verifiche. Quindi, tra le maggiori preoccupazioni di un ministero dovrebbe esservi quella di dotare gli uffici, ai quali è demandato l'incarico di controllare e di seguire i collaboratori, nonché di tutti gli strumenti necessari affinché venga registrato nella obiettività e nella correttezza tutto ciò che

avviene. Ad esempio, le registrazioni che la procura di Firenze ha posto a disposizione della procura di Milano, dovrebbero valere per tutti i casi e non solo per le polemiche interne alla classe giudiziaria. Il giudice dovrà sapere se il dichiarante all'inizio ha sostenuto una tesi, poi ne ha sostenuto un'altra ed infine un'altra ancora.

NICOLA COLAIANNI. Intervenendo per ultimo, il mio compito è facilitato in quanto molte delle osservazioni che avrei voluto svolgere sono state già oggetto di discussione. Condivido le considerazioni svolte dai miei colleghi di gruppo De Simone e Senese.

Limiterei il mio intervento soltanto ad alcune osservazioni critiche, talune valutazioni di prospettiva nella speranza di sollecitare il ministro a svolgere alcune dichiarazioni di intenti su argomenti collaterali a quello in discussione ma che pure hanno in qualche modo attinenza con il primo.

Ho apprezzato molto, nella analitica relazione del ministro la sua posizione tendenzialmente contraria agli automatismi del trattamento penitenziario, ritenuti tra le cause, se non forse la principale, del sovraffollamento, nonché del venire meno della funzione rieducativa della pena.

Credo che questo sia un dato molto apprezzabile perché si pone a livello di principio in senso antiorario rispetto alla tendenza che abbiamo registrato negli ultimi anni. Desidero citare per ciò che riguarda in particolare il trattamento penitenziario una premessa che è un po' la conclusione di tutto un discorso estremamente analitico fatto dal Centro riforma dello Stato (CRS), in un rapporto commissionato dal Ministero di grazia e giustizia. Tale rapporto sottolinea come l'arco di tempo di piena vigenza della legge Gozzini si chiuda con il decreto-legge n. 152 convertito nella legge n. 203 del 1991, attraverso il quale il legislatore riduce sensibilmente gli spazi di flessibilità della pena in fase esecutiva per ragioni generali preventive, ricorrendo ad una strategia di diffe-

renziamento trattamentale fortemente limitativa del potere discrezionale delle agenzie giurisdizionali.

Credo che questa premessa, conclusione di un rapporto estremamente analitico, venga messa in crisi, almeno a livello di principi, dalle forti affermazioni del ministro circa l'incapacità degli automatismi a rendere giustizia nel trattamento penitenziario. Dal mio punto di vista il problema andrebbe affrontato anche per ciò che riguarda la fase che sta a monte del trattamento penitenziario ed in particolare in ordine alla custodia cautelare. Noi potremmo appagarci di restringere l'esame al trattamento penitenziario là dove, secondo una fisiologia che tuttavia è contraddetta dalle cifre fornite, la custodia cautelare fosse soltanto una parte limitata, un settore del trattamento penitenziario. In realtà, oltre la metà delle persone ristrette nella libertà è formata da soggetti in attesa di giudizio e in custodia cautelare.

Nella relazione giustamente si afferma che si tratta di un dato fortemente anormale che dimostra come la macchina processuale non tenga il ritmo degli arresti. Dobbiamo domandarci cosa dobbiamo fare affinché la macchina processuale sia in grado di tenere il ritmo degli arresti. Se ci trovassimo di fronte ad un 51 per cento di misure cautelari, riguardanti anche altre forme di restrizione della libertà, non di carattere carcerario, probabilmente potremmo accettare un dato di questo genere. Quando invece il 51 per cento riguarda la massima restrizione della libertà, quella in carcere, è evidente che ci troviamo di fronte ad un dato preoccupante. Diventa allora necessario esaminare quali possano essere le misure per accelerare i processi, cioè per far sì che la macchina giudiziaria tenga dietro agli arresti. Bisogna anche verificare se dal nostro codice — in particolare con l'articolo 275, secondo periodo, che veniva già citato da Senese in precedenza — non venga lanciato il messaggio per cui la massima restrizione della libertà è quella fisiologica, almeno per un determinato tipo di reati. Credo che al riguardo la risposta giusta non sia quella di intervenire, come invece

questa Commissione ha scelto di fare, sull'articolo 274, e cioè riducendo i casi in cui è possibile disporre la custodia cautelare (che molto spesso sono casi di estrema importanza ai fini della garanzia del processo e della tutela della collettività), ma piuttosto quella di ripristinare in pieno il potere del magistrato di graduare tra le misure cautelari che può irrogare nel caso concreto: quindi il problema è quello dell'articolo 275 e non dell'articolo 274.

Anche per le considerazioni che intendo svolgere riguardo al trattamento penitenziario sono stato preceduto dagli interventi dei colleghi. Proprio perché l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario va in senso diametralmente opposto al principio della flessibilità della pena, secondo me bisognerebbe di nuovo riflettere sulla risposta di intransigente legalità che trovo nella relazione. Se si vuole ridurre drasticamente il sovraffollamento degli istituti penitenziari, anche rispetto ai detenuti più pericolosi ci si deve porre il problema della pericolosità concreta e non della pericolosità presunta, come invece in questa norma viene affermato.

Il principio da ritenere in questi casi è pur sempre quello della collaborazione. Non vedo in quale altra maniera si possa cercare di puntare su una pericolosità che sia concreta e non semplicemente presunta; anzi, devo dire che non capisco per quale motivo si sia avuto un atteggiamento di generale critica, per esempio nei confronti dell'applicazione di questo principio della collaborazione, e quindi della pericolosità concreta, anche alla custodia cautelare. In effetti, anche in quest'aula si sono spesso udite critiche in particolare nei confronti della magistratura di Milano e in generale della magistratura che sta affrontando i problemi di Tangentopoli, laddove si è ritenuto che nella collaborazione, nella chiamata in correità, sostanzialmente nella dissociazione dell'arrestato dal sistema criminoso di reati contro la pubblica amministrazione in cui egli è inserito, in considerazione non sia più pericolosità ai sensi dell'articolo 274, lettera c). Ecco, vorrei far rilevare come non trovi alcun fondamento quella critica per-

ché l'atteggiamento della magistratura in questo caso altro non è che l'applicazione alla fase della custodia cautelare del principio di collaborazione, e quindi di pericolosità in concreto, che deve essere affermato anche con riferimento al trattamento penitenziario.

Se vogliamo reagire al sovraffollamento delle carceri, dobbiamo anche adottare qualche misura di edilizia penitenziaria, dal momento che, al riguardo, ci troviamo di fronte — come è evidenziato nella relazione — ad una palese violazione degli *standard* minimi previsti dal nostro Ministero della sanità, quindi non da autorità internazionali o sovranazionali. Infatti, secondo un decreto del ministro della sanità risalente all'anno dell'ordinamento penitenziario, cioè al 1975, le celle devono avere una superficie minima di 9 metri quadrati per una persona, di 14 metri quadrati per due persone e di ulteriori 5 metri quadrati per ogni persona in più. Ebbene, con la popolazione carceraria che abbiamo attualmente (52 mila persone rispetto alle 30 mila) questo *standard* minimo si è ridotto a 6,3 metri quadrati per persona, a 9,8 metri quadrati per due persone, ed inoltre per ogni persona in più l'aumento della cella si è ridotto a 3,5 metri quadrati anziché a 5. Credo che questi siano dati veramente allarmanti, che lasciano senza parole: restringere la libertà sì, ma dare ad una persona 6 metri quadrati e a due persone lo spazio che secondo il Ministero della sanità rientra in uno *standard* di minima igiene e riservatezza personale da assegnare ad una sola persona, configura una situazione che veramente grida vendetta e impone la ricerca di una soluzione immediata.

Forse per questo bisognerebbe assumere un'iniziativa anche governativa di maggiore efficacia, in particolare nei confronti di quella proposte di legge (ne abbiamo due in Commissione) che si trascinano stancamente perché purtroppo la Commissione giustizia in un anno non ha saputo fare altro che occuparsi dell'articolo 274, lettera c), cioè di custodia cautelare. In particolare dovremmo occuparci di più di

quelle proposte di legge che si pongono l'obiettivo della soppressione delle case mandamentali, in modo da dare al Ministero di grazia e giustizia il potere di avere in uso le ex case mandamentali per destinarle ad istituti penitenziari o sezioni distaccate di essi. Finora, come risulta dalla relazione, il ministero sta invece procedendo con forme di comodato gratuito nei confronti di specifiche case mandamentali, ma non ha a disposizione lo strumento giuridico per entrare in possesso di queste case. Credo allora che sarebbe di grande utilità un'iniziativa governativa tendente a far proprie proposte di legge quale quella presentata dal gruppo del PDS (che era stata elaborata proprio sulla base di studi ministeriali) o a sollecitare l'iniziativa di questa Commissione.

In questa situazione di assoluta illegalità non posso che rifarmi a quanto già osservato dal collega Senese, ma anche da altri che sono intervenuti, per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, ribadendo la critica che da più parti è stata mossa alla circolare ministeriale recentemente emanata. È indubbio che il parlamentare tra i propri collaboratori, per ragioni del suo ufficio (come dice l'articolo 67), non può non avere anche giornalisti. Mi rendo conto che questo ha provocato in casi concreti alcuni problemi, ma ciò è accaduto semplicemente perché il parlamentare è andato nelle carceri non a svolgere funzioni proprie del suo ufficio, ma ad intervistare un detenuto in attesa di giudizio, una persona arrestata, chiedendogli magari chiarimenti sul tipo di imputazione per la quale era ristretto. Il problema è un altro e non dipende dal fatto che egli si sia fatto accompagnare dalla stampa; se quel parlamentare avesse potuto constatare (ed informare tutti quanti noi) che una cella di 9 metri quadrati invece di ospitare una persona ne ospita due, credo che avrebbe giustamente esercitato il suo ufficio e giustamente si sarebbe fatto accompagnare dal suo collaboratore (che in quel caso era un rappresentante della stampa). Se invece le richieste sono altre non penso che si possa risolvere il problema con una disci-

plina per così dire proibizionistica dell'accesso del parlamentare e dei suoi accompagnatori nel carcere.

Concludo chiedendo al ministro alcune informazioni, che in realtà sono dichiarazioni di intenti, su alcuni problemi indubbiamente collaterali che tuttavia riguardano pur sempre l'efficienza dell'apparato giudiziario e quindi la capacità di quest'ultimo di far fronte al numero degli arrestati e di risolvere il problema in altra maniera che non sia soltanto quella dell'edilizia penitenziaria e del trattamento penitenziario. Vorrei innanzitutto sapere quali possono essere le misure per rendere celeri i processi e quindi per far fronte al numero degli arrestati. Credo inoltre che il ministro ci debba dare una risposta sullo stato di attuazione del provvedimento relativo all'istituzione del giudice di pace.

La soppressione e l'accorpamento delle preture può essere una soluzione che va nel senso della razionalizzazione del servizio; giungono però notizie che allarmano gli operatori giudiziari, poiché si parla di soppressioni e di accorpamenti non strettamente razionali. Abbiamo presentato una risoluzione affinché il ministro venga a rispondere in Commissione (ma, se lo ritiene, può risponderci nell'ambito di questa audizione in sede di replica) in ordine ai criteri che presiedono alla soppressione ed agli accorpamenti degli uffici di pretura, affinché, prima che sia assunta qualunque decisione, il Parlamento ne sia informato.

Occorre infine che i magistrati in questo momento si dedichino completamente agli affari giudiziari: ciò significa stabilire una disciplina fortemente restrittiva in ordine agli incarichi extragiudiziali, affermando in linea di principio l'incompatibilità delle funzioni del magistrato con ogni ufficio di consulenza, di collaudo e di arbitrato. È necessario che su questo venga pronunciata una parola chiara; in presenza delle cifre che sono state esposte ci troviamo, per così dire, con la casa che brucia e perciò sarebbe veramente incomprensibile se continuassimo a distogliere i magistrati dalla loro funzione fondamentale ammettendo la compatibilità di quest'ul-

tima con una serie di altri incarichi, sia pure previsti dalla legge. Si potrebbe pertanto modificare la legge che in certi casi prevede la possibilità di concedere incarichi arbitrari ai magistrati.

Ritengo che i punti che ho esposto abbiano una qualche attinenza rispetto alla materia che abbiamo trattato e quindi penso che il ministro possa esporci le sue intenzioni nella replica che si svolgerà la prossima settimana.

**GIOVANNI CONSO**, *Ministro di grazia e giustizia*. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito per l'altezza, la profondità e la ricchezza dei profili enunciati in un clima che vuol essere veramente di confronto costruttivo.

Prima che finisca questa giornata, intensamente vissuta in questa sede, sento il dovere di dare a questa Commissione — e per essa alla Camera dei deputati nonché al Parlamento italiano — la notizia ufficiale della scomparsa, avvenuta stamane alle 2,45, di Luigi Daga. Credo che la coincidenza del giorno renda ancora più triste questo annuncio da parte mia, ma consenta di onorare in maniera che non saprei immaginare migliore la memoria di questo magistrato, che ha dedicato la sua esistenza — anche se spenta in modo così prematuro — alla vita carceraria. Luigi Daga entrò in magistratura nel 1974, quasi vent'anni fa, che non ha potuto compiere perché colpito, diciamo pure, dal terrorismo internazionale mentre si trovava al Cairo, pieno di gioia culturale (la cultura di cui oggi si è più volte e giustamente parlato nell'ottica penitenziaria), per partecipare ad un importante convegno internazionale di diritto criminale penitenziario. Dopo un breve periodo di uditorato, nel 1976 scelse di essere magistrato di sorveglianza a Roma; passò poi al Ministero di grazia e giustizia a dirigere l'ufficio detenuti e poi l'ufficio studi, ricerche e documentazioni del dipartimento penitenziario, curandone la parte informatica. Interruppe per due anni questa attività per tornare ad essere magistrato sul campo (anche se in realtà lo è sempre stato, perché chi si occupa dell'ufficio detenuti

indubbiamente è un magistrato sul campo). Nel 1989 è tornato ad essere magistrato di sorveglianza a Roma e nel 1991, ritornato al DAP, ha ampliato l'ottica del suo impegno a seguito dell'ampliamento dell'orizzonte di quell'ufficio, divenendo direttore dell'ufficio centrale studi, ricerche, legislazione ed automazione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Luigi Daga ha quindi dedicato la sua vita a questi problemi ed io credo che ci ispireremo alla sua figura ed al suo impegno presso il ministero ed il DAP per raccogliere il messaggio esemplare che egli ci ha dato fino a morire, perché si era recato al Cairo per questa battaglia nel mondo. Credo che il suo esempio, pur con amaro rimpianto, gioverà all'operazione culturale di cui, nelle tante difficoltà, più che mai abbiamo bisogno, come di una luce che possa ispirare il cammino nel buio.

**PRESIDENTE.** A nome di tutti i componenti la Commissione mi associo al cordoglio del ministro di grazia e giustizia per la scomparsa di Luigi Daga. Tutti noi

condividiamo le note di apprezzamento che sono state espresse e soprattutto l'individuazione della figura del magistrato che ha dedicato la sua vita, fino al sacrificio estremo, alla ricerca di una soluzione del grave problema di un'umanità sofferente, nel tentativo di conciliare le esigenze della giustizia, che spesso deve essere rigorosa e severa, con le note di umanità. Il nostro auspicio è che il messaggio dell'individuazione di questi rilevanti temi della giustizia penitenziaria resti affidato, oltre che a noi, anche alle generazioni che verranno.

Con questa nota di cordoglio e ringraziando il ministro per l'attenta e validissima partecipazione, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16,45.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

*DOTT. VINCENZO ARISTA*

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 20.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO