

VII.

SEDUTA DI VENERDI' 15 OTTOBRE 1971

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CACCIATORE**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

PRESIDENTE. Procederemo oggi all'audizione del dottor Marolda e del dottor Buonomano, ispettori generali della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena del Ministero di grazia e giustizia, ai quali va fin d'ora il nostro ringraziamento per aver aderito gentilmente al nostro invito.

PADULA. Sarebbe, a mio avviso, opportuno consentire agli esperti parlare liberamente dei vari argomenti oggetto della nostra indagine.

PELLEGRINO. Ritengo invece utile ascoltare gli esperti sulle pecche dell'attuale sistema penitenziario e sugli elementi di riforma che, a loro giudizio, possono avviare a tutti gli aspetti negativi di tale sistema.

PADULA. In questo caso, onorevole Pellegrino, si potrebbe correre il pericolo della dispersione. Consiglierei pertanto di invitare gli esperti ad individuare i punti più controversi e più problematici della materia ed a farci conoscere la loro opinione in proposito, lasciando magari da parte quei problemi sulla cui soluzione vi è un orientamento ben determinato.

PRESIDENTE. Ritengo che il metodo suggerito dall'onorevole Padula e quello consigliato dall'onorevole Pellegrino possano essere conciliati dagli stessi esperti oggi presenti, ai quali cedo senz'altro la parola.

MAROLDA, Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia. Un primo discorso introduttivo è quello che serve a puntualizzare e gli aspetti patologici dell'organizzazione e le previsioni di terapia per il miglioramento della attuale situazione.

Noi abbiamo già avuto occasione di trattare questi argomenti in vari congressi e ci siamo particolarmente soffermati - poiché siamo interessati alla riforma dell'ordinamento

- sul sistema, che è alla base sia della concezione ideologica, sia di quella ordinamentale, sia di quella strutturale del settore.

Il sistema accolto ed espresso dal regolamento del 1931 non solo non è migliore di quello espresso dal regolamento del 1891, ma appare addirittura peggiore di esso in quanto vi notiamo affermati ed esaltati l'autoritarismo ed il paternalismo.

Dopo quarant'anni, dopo i rivolgimenti e l'evoluzione politico-costituzionale del nostro paese, dopo lo sviluppo della società e delle scienze che esaminano l'uomo in tutte le sue manifestazioni, questo sistema, con la sua struttura e con le sue norme, impedisce ogni progresso. Gli interventi parziali e settoriali che di volta in volta l'amministrazione è incoraggiata o costretta ad attuare non solo non risolvono il problema, ma per molti aspetti lo aggravano con i vuoti che lasciano nel sistema e le inevitabili discrasie.

Noi sappiamo che secondo gli orientamenti moderni del penitenziarismo - che riassumono anche le indicazioni della psicologia, della psichiatria, della sociologia, della medicina in genere e della criminologia clinica - non è possibile attuare un programma di trattamento rieducativo del criminale senza avere preventivamente studiato costui e averne conosciuto la personalità. Ora, il sistema autoritario impedisce lo studio della personalità perché è privo di valori di contatto, di rapporto di comunicazione. Esso è la negazione della collaborazione a livello cosciente tra detenuto ed operatore.

Allo stato attuale, quando si fanno delle osservazioni scientifiche, il detenuto accolto negli istituti di osservazione assomiglia tanto al paziente grave ricoverato in ospedale. Egli non soffre, non sente, non vive la sua vicenda di detenuto, di condannato, ma è solo fisicamente disponibile.

Abbiamo, perciò, visto nel sistema della democratizzazione la soluzione di questi e di molti altri mali. Democratizzazione intesa come clima, come tipo di rapporti, come for-

mazione, caratterizzata dalla comunicazione, dalla partecipazione e, come traguardo, dalla co-gestione.

Soltanto quando, a questo livello, il detenuto condannato (cioè colui che una sentenza passata in giudicato definisce responsabile di una certa infrazione) avrà percepito l'utilità e la necessità di farsi conoscere e di collaborare con coloro che sono quanto lui interessati al miglioramento della sua personalità (perché, come nella scuola, l'interesse di chi dà non può essere minore da quello di chi riceve) egli avvertirà il bisogno di collaborare al fine del ridimensionamento della sua personalità, insomma (diciamolo con un termine più semplice) alla sua risocializzazione. Per questi motivi noi vediamo nella democratizzazione del sistema, cioè nell'abbattimento dell'autoritarismo, una valida soluzione del problema penitenziario.

È chiaro che, nella misura in cui accettiamo questo concetto, non possiamo non evidenziare i problemi concreti del mondo delle prigioni: quelli dell'edilizia e del personale. Su questi argomenti ci sarebbe tanto da dire! Mi limiterò a brevi accenni, salvo a tornarci in un secondo momento, perché essi sono i cardini del sistema nuovo proposto sotto l'etichetta della democratizzazione. Se, infatti, pensassimo di attuare la democratizzazione in carceri come quelle attuali di Lamezia Terme o di Locri, saremmo completamente al di fuori della realtà. E soltanto se saremo convinti che l'ambiente è la base essenziale per ogni azione educativa riusciremo ad inquadrare bene il nostro problema ed a vederne gli spunti di soluzione. In una nuova prospettiva edilizia (e mi sembra che anche a giudizio del Parlamento il problema della edilizia carceraria sia essenziale) va inquadrata la questione di fondo, senza perdere di vista la situazione regionale, sia per far salva una sentita esigenza del detenuto e della sua famiglia sia per dotare questo nuovo ente territoriale degli stabilimenti necessari, bruttissimi situate in antiche fortezze o in antichi conventi, sprovviste di case di reclusione per l'attuazione della misura penale e nel trattamento risocializzante e di istituti a carattere ospedaliero.

Quindi, occorre far riferimento alla necessità di un tipo di geografia penitenziaria che ne automatizzi la struttura nell'ambito regionale, in modo da assicurare ad ogni regione l'autosufficienza dell'organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena, non tanto - si badi - per arricchire il patrimonio della regione stessa, quanto per impedire che il detenuto

sia estrapolato dal centro dei suoi affetti e dei suoi affari, dal clima e dai rapporti indispensabili alla sua vita. Si pensi, ad esempio, ad un detenuto calabrese trasferito a Trieste. È facile immaginare i disagi che egli incontrerà, quanto ad alimentazione, condizioni climatiche, possibilità di rapporto con i compagni di pena, e così via.

A fianco di questo grosso problema, si pone l'altro relativo agli operatori. Non si può indugiare troppo su questo punto, però va detto che oggi è impossibile compiere un qualsiasi lavoro di qualità, specialmente nel campo della rieducazione, senza disporre dell'ausilio di una sicura preparazione professionale, la quale non può che essere fondata su basi scientifiche e su di un numero adeguato di operatori. Ed allora, nella misura in cui nel settore devono attuarsi interventi specializzati, lo Stato deve corrispondervi, in via di ordinamento e di personale, ponendo nuovi principi, oppure adattando le norme del testo unico del 1957 a una precisa visione delle esigenze che reclamano operatori qualitativamente e quantitativamente idonei allo scopo, in una parola, operatori reclutati e formati per l'attività penitenziaria. Si è sentito spesso parlare in passato, ed ancor oggi se ne parla, dell'attività penitenziaria come « missione ». Ebbene, bisogna dire che siamo tutti d'accordo ormai che il carattere di missione non è più sufficiente a fronteggiare situazioni di così rilevante importanza e impegno. È necessaria, invece, la specializzazione, la professionalità. E poiché nel settore penitenziario i livelli operativi sono molteplici, la specializzazione si impone ad ogni livello, compresi quelli di base. A questi livelli oggi ci sono gli agenti di custodia: per questi si impone, dunque, una dotazione di cultura e di preparazione professionale superiore, perché a questo livello si realizza il programma di trattamento rieducativo.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Mi sembra anche molto importante sottolineare il fatto che il problema della preparazione professionale è collegato e condizionato da quello del reclutamento.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Ho citato poc'anzi il testo unico del 1957, e debbo ora precisare che, nel quadro del trattamento rieducativo, assume un rilievo di primo piano la funzione medica, nelle sue varie specializzazioni. Non è più pensabile, infatti, che istituti penali e

di trattamento rieducativo possano fare a meno dell'opera dello psichiatra, dello psicologo, dell'assistente sociale, dell'educatore.

Ora, il disegno di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, approvato dal Senato il 10 marzo scorso, ha previsto soltanto due di queste categorie di operatori, e precisamente quelle dell'assistente sociale e dell'educatore, e non si è neppure soffermato sulle altre categorie presenti nel firmamento degli operatori penitenziari.

PADULA. La figura dello psichiatra è prevista, nel testo approvato dal Senato.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. È prevista soprattutto nel manicomio giudiziario, ma non come figura permanente negli altri istituti penitenziari.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Debbo precisare che il disegno di legge sulla riforma penitenziaria, nel testo approvato dal Senato, prevede la presenza di almeno uno psichiatra in ciascun istituto, mentre prevede in modo soltanto eventuale la figura dello psicologo. Questa configurazione altera, in un certo senso, l'impostazione ideologica del trattamento: sembra, infatti, che il trattamento rieducativo debba necessariamente assumere una qualificazione psichiatrica, che, cioè, il soggetto condannato, pur capace di intendere e di volere, rappresenti sempre e fatalmente un caso patologico. Io auspico, invece, che in ciascuno istituto la figura dello psichiatra sia prevista in modo eventuale, e quella dello psicologo in modo permanente.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Debbo richiamare l'attenzione del Comitato sul fatto che il disegno di legge ha del tutto trascurato la figura di maggior rilievo dal punto di vista delle responsabilità nell'ambito dell'istituto, cioè la figura del direttore. Come ho rilevato anche in una mia pubblicazione, è possibile che una figura di questo genere abbia ormai fatto il suo tempo. Come abbiamo visto, negli ultimi anni, sorgere nuove professioni, così è possibile che quella del direttore di istituto debba scomparire. Nessuna obiezione da parte nostra: però sarebbe opportuno che il Parlamento esaminasse tale problema e lo risolvesse creando, nell'ambito della struttura penitenziaria, la nuova figura (singola o collegiale) del responsabile di istituto.

Può darsi che il legislatore, nell'altro ramo del Parlamento, abbia visto nel potenziamento dell'istituto del giudice di sorveglianza la soluzione del problema. Se così fosse dovremmo sottolineare l'assoluta diversità delle posizioni e delle funzioni tra le due figure menzionate. Il giudice di sorveglianza non cessa di essere un magistrato dell'ordine giudiziario, e, come tale, autonomo e indipendente dal ministro di grazia e giustizia, responsabile di fronte al Parlamento dell'attività penitenziaria, mentre il direttore del carcere è l'operatore professionale direttamente dipendente dal ministro e di fronte a lui responsabile. Per quante attribuzioni di carattere amministrativo si possano conferire al magistrato di sorveglianza, si riuscirà soltanto a svuotarle di contenuto, quando non si perverrà ad alterare lo status di questo magistrato. Infatti, delle due l'una: o il giudice di sorveglianza, come appartenente ad un ordine autonomo e indipendente, non risponde del suo operato ad alcuno: ed allora quell'operato può diventare arbitrio, una volta che si espliciti fuori dell'ambito giudiziario; oppure questo magistrato risponde al ministro: ed allora si è modificata una norma costituzionale con una legge ordinaria e si è dato vita ad un provvedimento illegittimo non adeguato all'istituto cui si rivolge.

Il magistrato di sorveglianza, che dovrebbe inquadrare la sua attività nei confronti dell'intero ciclo della esecuzione penitenziaria, dovrebbe, a mio avviso, operare esclusivamente con gli strumenti propri della giurisdizione: cioè intervenire, seguire, vivere la vicenda penitenziaria del condannato, nella fase rieducativa, ma intervenendo sempre e soltanto con gli strumenti giurisdizionali, al fine di modificare e adattare continuamente la pena al soggetto, che si evolve nel corso del trattamento, come abbiamo visto, che deve essere inquadrato in un clima consono, ed attuato con un metodo democratico e con misure idonee.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Marolda per la sua esposizione, e do la parola al dottor Buonamano.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Ringrazio il Presidente ed i componenti il Comitato per l'invito rivolto a due funzionari che hanno vissuto professionalmente un arco di tempo che ha ormai superato i trenta anni nel settore delle istituzioni dipendenti dall'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena.

Personalmente, posso dire di avere una esperienza poliedrica in tale settore: faccio questa premessa non per sollecitare un maggior apprezzamento verso la mia esposizione, ma per avvertire che quanto mi accingo a dire ha il suo valore pratico incontrovertibile, in quanto si fonda su una attività professionale vissuta in profondità, sulla base di una certa vocazione ed anche - chiedo scusa per l'immodestia - di una certa preparazione.

Sono stato dodici anni direttore dell'Istituto per minorenni « Aristide Gabelli » di Roma. Ho gradatamente potuto portare in tale istituto un alito nuovo fatto di passione, ma anche di tecnica, nonostante l'ostacolo presentato da una edilizia superata.

Sono stato, poi, per sette anni alla direzione del carcere giudiziario *Regina Coeli*, così difficile da governare soprattutto per il fatto che, creato nel 1889 per circa 600-700 detenuti, è da tempo costretto ad ospitarne 1.200-1.300. In origine, infatti, ciascuna cella era destinata ad un solo detenuto: ora, invece, si è arrivati in alcune sezioni a doverne collocare tre per cella, con la conseguenza che si è dovuto ricorrere ad ogni tipo di arredamento (come quello dei letti ribaltabili a muro) che non riduca troppo lo spazio in cui molti detenuti devono trascorrere gran parte della giornata, per mancanza di un'occupazione lavorativa. Dall'inizio del 1958 sono stato direttore del nuovo complesso penitenziario maschile di Rebibbia, ove si è lavorato intensamente per cercare di dire qualcosa di nuovo nel campo della sperimentazione di nuove tecniche di trattamento. Il 1° gennaio 1958, infatti, è stata portata a termine l'organizzazione dell'istituto per l'osservazione scientifica della personalità, secondo una nuova impostazione. È stato anche creato, sempre a Rebibbia, il primo istituto di trattamento per « giovani adulti » condannati a pene medie. Debbo precisare che si è posta sempre la massima attenzione a non creare in tali istituti un clima di laboratorio, per non correre il rischio di trasformare il detenuto in cavia.

Sono stato, anche, direttore di una casa per minorati fisici e psichici ed oggi sono, dal 1966, ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e di pena per adulti del Lazio. Sono stato, inoltre, fino al 1967, ispettore distrettuale della Sardegna.

Ho, quindi, come ho già detto, un'esperienza poliedrica, che, ripeto, potrà avvalorare quanto andrò esponendo, anche con riferimento ad un auspicato miglioramento del disegno di legge n. 2309 sull'ordinamento penitenziario.

Il collega Marolda ha già toccato due punti fondamentali che interessano tale ordinamento: l'architettura carceraria e la preparazione professionale del personale. Per questo personale, e in particolare per il personale direttivo, il grosso problema, però, è soprattutto quello del reclutamento. È un problema che è stato più volte discusso anche in seno al Consiglio d'Europa, il che può dare un'idea della sua importanza. Infatti, è noto che in Italia, come in quasi tutti i paesi europei, l'afflusso alle varie carriere penitenziarie lascia a desiderare, soprattutto per la scarsa incentivazione offerta dalle stesse. In quasi tutti i paesi le amministrazioni penitenziarie devono spesso rassegnarsi ad assumere persone che hanno prima tentato di intraprendere altre carriere. E da tenere presente, poi, che in Italia, in sede di esame di concorso, si esige una preparazione spesso estranea al professionismo penitenziario. Ad esempio, può accadere che non si diventi direttore perchè agli esami non si è dato prova di conoscere bene a memoria la teoria delle obbligazioni! Non è certo questo il modo ideale per assicurarsi persone capaci di divenire professionalmente buoni direttori. La preparazione professionale, poi, dovrebbe avvenire tramite speciali corsi, da impostare in un certo particolare modo.

Potrebbe sembrare che l'articolo 4 del disegno di legge prima citato voglia soddisfare tali esigenze. Però, penso che il suo contenuto resterà in pratica una affermazione di principio, perchè non potrà in alcun modo incidere sulla legislazione vigente a proposito della scelta del personale degli istituti di prevenzione e di pena.

Diceva un grande maestro, il professor Filippo Saporito, direttore del manicomio giudiziario di Aversa, che due cose devono essere particolarmente curate ed opportunamente integrate ai fini della bonifica del detenuto: l'architettura penitenziaria e coloro che sono chiamati ad operare in essa. Solo questa integrazione potrà creare le migliori premesse per qualsiasi programma di trattamento, sempre, beninteso, rispettoso della personalità dell'uomo detenuto.

Ma io vorrei, ora, toccare un altro problema, che è trascurato dal disegno di legge sull'ordinamento penitenziario ed è quello - già accennato dal collega Marolda - del decentramento dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena sia nel settore degli adulti sia in quello dei minorenni.

Da anni noi penitenziaristi professionali riteniamo necessario che la legge preveda delle « circoscrizioni penitenziarie » coincidenti con

le regioni, intese soprattutto in senso etnico e geografico. Riteniamo che in ciascuna regione debba essere organizzata una gamma completa di istituti e servizi penitenziari amministrata da un organo periferico della nostra amministrazione, che riteniamo possa essere denominato « provveditorato regionale agli istituti di prevenzione e di pena ».

I vantaggi sarebbero tanti, fra cui quello che il detenuto potrebbe restare, per tutto il tempo della carcerazione, nella regione nella quale è nato ovvero in cui ha vissuto l'arco maggiore della sua vita. Una tale organizzazione favorirebbe, evidentemente, l'azione di trattamento socialmente finalizzata nei confronti di chi è sottoposto a pena o a misura preventiva. Essa consentirebbe, infatti, lo spostamento del soggetto da un istituto ad un altro della stessa circoscrizione penitenziaria, secondo i suoi bisogni di personalità e di socializzazione e senza allontanarlo dalla sua regione. Tale aspetto organizzativo del decentramento mi sembra sia pregiudiziale per gli scopi che si prefigge il nuovo ordinamento penitenziario, in quanto qualsiasi cosa si intenda fare a favore dei detenuti, deve essere vista in prospettiva.

Non ci si deve accontentare di avere il buon cittadino carcerario, come purtroppo oggi spesso accade. Si deve cercare di fare in modo che il soggetto - in relazione ai suoi bisogni di personalità e di socializzazione accertati con una indagine anche scientifica (che, però, come ho già detto, non faccia del soggetto una cavia) - abbia nella regione un istituto che risponda a questi suoi bisogni, i quali possono andare dalla opportunità di apprendere un certo lavoro di particolare contenuto tecnologico a quella di seguire le scuole elementari, le scuole medie o l'università. Anche l'esigenza di eventuali trattamenti prevalentemente psicologici dovrebbe essere soddisfatta nella stessa circoscrizione penitenziaria. Solo alcuni istituti di peculiare specializzazione nel campo sanitario potrebbero essere organizzati sul piano interregionale, come, per esempio, i centri clinici e i manicomi giudiziari.

Il soggiorno in un istituto penitenziario, per qualsiasi ragione disposto, non dovrebbe interrompere quegli aspetti della vita di relazione esterna di un soggetto che si presentano più rilevanti ai fini del suo reinserimento sociale. E per ottenere ciò occorre che l'istituto non sia geograficamente distante da tale vita di relazione e sia organizzato, nei limiti del possibile, a somiglianza della vita esterna. Deve, cioè, non costituire una comu-

nità « tipo campana di vetro », dove non vi siano stimoli di alcun genere, dove tutto è regolato e previsto, dove la protezione del detenuto è portata all'eccesso. Un istituto così strutturato, infatti, predisporrebbe al disadattamento sociale o, se tale disadattamento già esiste, lo accentuerebbe. L'esigenza del decentramento, quindi, dà rilevanza e importanza alla geografia penitenziaria, la quale dovrebbe essere articolata, come ho detto, in circoscrizioni penitenziarie regionali. Tale geografia agevolerebbe la formazione delle comunità penitenziarie ai fini del trattamento istituzionale o criminologico. Un esempio, la casa di reclusione di Civitavecchia è ad indirizzo scolastico. È destinata ai condannati « giovani adulti » e vi sono organizzati i corsi di scuola media e alcuni corsi di istruzione professionale. Ora non è possibile che un detenuto piemontese, per frequentare un certo corso scolastico o professionale, debba necessariamente essere trasferito in tale istituto. Egli dovrebbe poter soddisfare queste sue aspirazioni nella circoscrizione penitenziaria della sua regione. Come ispettore distrettuale del Lazio, sto seguendo, sotto l'aspetto sociologico, la formazione spontanea dei gruppi dei detenuti nell'istituto di Civitavecchia. L'organizzazione dell'istituto è basata sui gruppi scolastici: in un padiglione v'è un gruppo che frequenta la scuola media, in un altro un gruppo che frequenta il corso di elettricista di bordo e così via. Ma non sono tali gruppi a caratterizzare la comunità dell'istituto, bensì i gruppi etnici più rappresentati. Ed io penso che ciò alteri i presupposti del trattamento inteso in senso tecnico o, per lo meno, renda questo più difficoltoso.

Sembrerebbe che questo concetto di geografia penitenziaria, della quale il disegno di legge in argomento non tiene conto, non riguardi le carceri giudiziarie. Tutti riteniamo, per fatto culturale, che il carcere giudiziario debba essere considerato solo in funzione strumentale del processo penale. Sulle orme del Carrara, tutti riteniamo che esso sia senz'altro un male, ma un male necessario, in quanto serve ad impedire che gli imputati di certi gravi delitti possano sottrarsi al giudizio, ad evitare che le prove vengano inquinate, ecc. È talmente sentita tale esigenza, che si è portati a costruire le carceri giudiziarie il più vicino possibile al palazzo di giustizia, se non addirittura a contatto con lo stesso.

Il carcere giudiziario, invece, va considerato anche, e in particolare modo, sotto l'aspetto penitenziario. Se non altro, per il fatto che gli imputati si aggirano intorno al

70 per cento della popolazione carceraria. L'esperienza mi fa ritenere che il carcere giudiziario sia l'istituto più pericoloso per chi ha la ventura di entrarci, sia primario, che recidivo. Esso, infatti, può divenire, per molti soggetti, una scuola di criminalità e di perfezionamento nella criminalità. Per evitare o, per lo meno, per contenere tale pericolo, occorrerebbe poter validamente strutturare le carceri giudiziarie in termini di architettura ed organizzazione. L'ideale, poi, sarebbe quello di poter intervenire con adeguate forme di trattamento nei confronti di certi soggetti. Ma la presunzione di non colpevolezza di cui all'articolo 27 della Costituzione lo impedisce. Così affermano i giuristi e così stabilisce il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, da quanto si può desumere dal contenuto dell'articolo 19.

Io penso, però, che occorra fare ogni sforzo affinché il carcere giudiziario - mi si consenta l'esempio un po' banale - agisca nei confronti di certi soggetti come un frigorifero. Esso, cioè, non dovrebbe peggiorare il soggetto che vi entra, almeno quando il soggiorno non è lungo.

La nuova legge penitenziaria dovrebbe tener presente ciò. Chi l'esamina, invece, apprezza che si parli di osservazione scientifica della personalità, di trattamento penitenziario individualizzato e differenziato e di progressione nel trattamento stesso. Siamo perfettamente d'accordo. Il disegno di legge, cioè, accoglie i principi più accettabili della criminologia clinica ai fini del riadattamento sociale dei soggetti. Ma pochi pensano che tutto ciò interessa solo una parte relativa della popolazione carceraria, in quanto sono esclusi da tali forme di trattamento gli imputati detenuti, che, come ho detto, si aggirano intorno al 70 per cento della popolazione stessa.

Pochi pensano, altresì, che una buona percentuale di condannati non può essere destinataria di alcun trattamento, perché si tratta di detenuti che, al momento in cui la condanna diviene definitiva, hanno scontato o stanno per scontare il cosiddetto « sofferto ». E la dichiarata presunzione di innocenza impedisce, infatti, ogni forma di trattamento nei confronti degli imputati detenuti e si dimentica che il solo ingresso nelle carceri - così come sono strutturate in termini di architettura, di personale e di rapporti personali - crea dei disturbi della personalità perché, spesso volte, diventa scuola di criminalità.

Per tutte le ragioni esposte, ritengo che il legislatore penitenziario debba preoccuparsi di favorire, nel senso indicato, il decentramento

dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena. A questo punto, è da porsi la domanda se allo stato esista un certo decentramento e con quali effetti.

Come è noto, la legge di delega 11 marzo 1953, n. 150 (integrata da una successiva, la n. 343 del 1954) pose le basi del decentramento amministrativo gerarchico e autarchico. L'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena con decreto del Presidente della Repubblica n. 1538 del 1955 venne decentrata in senso gerarchico, ma invero in modo monco e incompleto, almeno per quanto riguarda il settore degli adulti. Non è stato previsto alcun decentramento di materia alle regioni, mentre invece, secondo una possibile interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione, ciò poteva avvenire in due direzioni quella dell'assistenza sanitaria e quella dell'assistenza post-penitenziaria.

Io credo che l'assistenza sanitaria penitenziaria potrebbe poggiarsi alle « unità sanitarie locali » previste nelle regioni. Così, il detenuto ammalato potrebbe essere trattato in primo luogo come una persona ammalata e secondariamente come un detenuto. Ma non sembra sia questo l'orientamento. L'amministrazione penitenziaria, infatti, continua ad ipotizzare come positiva la soluzione nei così detti « centri clinici ».

Essi allo stato sono quindici e sono tutti organizzati presso le grandi carceri giudiziarie, come quelle di Roma, Torino, Genova, Napoli, ecc. Sono senza dubbio funzionali, ma tale loro dislocazione li confonde col carcere, specialmente da parte dell'opinione pubblica. Inserirli nella struttura del carcere essi fanno capo amministrativamente al direttore dello stesso, pressappoco come l'« infermeria » del carcere stesso, da cui il centro clinico dovrebbe, invece, ben distinguersi. Io ritengo che il centro clinico debba divenire a tutti gli effetti un ospedale (si noti che la legge sanitaria ignora i centri clinici dell'amministrazione penitenziaria) e, come ho accennato, dovrebbe essere inserito nella costellazione dell'amministrazione sanitaria della regione.

Analoghe considerazioni vanno fatte, a mio avviso, circa l'assistenza post-penitenziaria, che, invece, il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario lascia pressoché immutata. Si tratta di un problema di particolare rilievo, che meriterebbe una ben diversa soluzione. Per il progettato nuovo ordinamento penitenziario, invece, l'assistito resta ancora un dipendente dell'amministrazione penitenziaria e conserva i suoi legami con alcuni organi giudiziari. Infatti, il numero 3 del-

l'articolo 1 conferisce all'amministrazione penitenziaria il compito di sovrintendere e coordinare le attività di assistenza post-penitenziaria sia degli enti di qualsiasi natura che dei privati. Inoltre, al magistrato di sorveglianza è conferito, fra gli altri poteri, quello di intervenire nell'assistenza ai dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena, come è detto nell'articolo 75, quarto comma. Infine, il « consiglio di aiuto sociale », di cui all'articolo 79 e seguenti, continua ad essere, sotto altro nome, l'attuale « consiglio di patronato », sempre, quindi, presieduto dal procuratore della Repubblica e composto, fra altre autorità e persone, da magistrati e direttori delle carceri.

Ne consegue che il cittadino che esce dal carcere sente di essere ancora destinatario delle cure dell'amministrazione penitenziaria e di un organo formato nel modo ricordato e il cui presidente potrebbe anche essere lo stesso rappresentante del pubblico ministero che ha sostenuto l'accusa nei suoi confronti. Sono del parere che l'assistenza post-penitenziaria non può essere più una prerogativa dell'amministrazione centrale, né del magistrato di sorveglianza, né del procuratore della Repubblica. A tale compito dovrebbero provvedere appositi organi della regione.

Circa il modo con cui il decentramento è stato attuato, è da ricordare che con la citata legge di delega del 1953 le amministrazioni statali furono sollecitate ad effettuare il più ampio decentramento. In sede interpretativa, però, dell'articolo 8 di tale legge si ritenne di evitare la creazione di organi periferici, per cui il decentramento, per quanto riguarda il settore penitenziario, venne fatto nei confronti degli uffici delle procure generali e delle procure della Repubblica. Dal 1923, epoca in cui l'amministrazione penitenziaria passò dal Ministero dell'interno a quello della giustizia, il procuratore generale e il procuratore della Repubblica sono organi periferici dell'amministrazione penitenziaria. Essi, pur appartenendo all'ordine giudiziario, il quale è divenuto, come è noto, autonomo e indipendente, continuano ad esercitare nel settore penitenziario attribuzioni proprie del potere esecutivo. Il decentramento del 1955, disposto con decreto presidenziale del 28 giugno, n. 1538, ha particolarmente rafforzato la figura del procuratore generale come funzionario periferico dell'esecutivo nel settore penitenziario. Il procuratore generale, infatti, oltre a conservare il potere di esprimere il giudizio complessivo nei confronti dei direttori degli istituti esistenti nel distretto, ha

acquisito la facoltà di avocare a sé, in casi di particolare importanza, la trattazione di singoli affari (articolo 9, ultimo comma).

L'unica novità della riforma del 1955 è stata quella dell'inserimento nella struttura della procura generale dell'ispettore distrettuale. Tale inserimento vuol significare la volontà di tecnicizzare l'attività del procuratore generale quale organo periferico dell'amministrazione penitenziaria. Io, ad esempio, sono appunto ispettore distrettuale per gli istituti di prevenzione e di pena per adulti del Lazio e, per il decreto presidenziale in argomento, dovrei essere inserito negli uffici della procura generale di Roma. In teoria, quindi, pur avendo attribuzioni autonome, ai sensi degli articoli da 10 a 14, dipenderei dal procuratore generale, dovrei operare sotto la sua vigilanza e dovrei prendere ordini di rettamente da lui.

L'amministrazione centrale, in realtà, si rese subito conto della assurdità della situazione, tant'è vero che per undici anni non attuò tale decentramento. Mediante alcune circolari, alla cui stesura ha provveduto una commissione di studio, di cui ho fatto parte, ha integrato in qualche modo le attribuzioni degli ispettori distrettuali ed ha fatto sì che si instaurassero rapporti diretti tra essa e gli ispettori distrettuali. Oggi, quindi, in pratica, gli ispettori distrettuali corrispondono direttamente col Ministero, da cui prendono ordini. La figura del procuratore generale, quale supremo organo periferico dell'amministrazione penitenziaria, è stata posta in ombra e si presenta piuttosto come una figura simbolica.

L'ispettore distrettuale, pur tuttavia, ha attribuzioni monche, lacunose e, qualche volta, persino irrisorie. Si può dire che si tratta di un decentramento piuttosto ampio nel campo delle responsabilità, ma timido ed incompleto sotto l'aspetto amministrativo.

Come ho posto in risalto in alcune mie modeste pubblicazioni, l'ispettore distrettuale è un organo periferico dell'amministrazione che non ha attribuzione alcuna circa l'organizzazione degli istituti penitenziari esistenti nel distretto sotto il profilo della loro caratterizzazione ai fini del trattamento, né ha poteri ordinari in merito ai trasferimenti dei detenuti tra un istituto e l'altro del distretto stesso per ragioni, ad esempio, di trattamento, di salute, di istruzione professionale, ecc.

L'ispettore distrettuale, invece, a mio avviso, dovrebbe essere una specie di « provveditore » sia riguardo l'attività amministra-

tiva, sia riguardo quella che interessa il trattamento del detenuto o internato. Occorre, cioè, secondo me, che l'attuale ispettore, come ho poc'anzi detto, si trasformi in un organo regionale con adeguati poteri decentrati. È una tesi che noi direttivi penitenziari abbiamo affermato in molti congressi, a partire da quello di Ancona del 1962 e che abbiamo riaffermato in molte pubblicazioni. In effetti, varie motivazioni evidenziano la necessità dell'istituzione, come ho detto, di provveditorati regionali per gli istituti di prevenzione e di pena, che dovrebbero comprendere anche l'area minorile. In merito, esiste uno schema di disegno di legge, che fu predisposto all'epoca in cui era ministro guardasigilli l'onorevole Reale, nel quale il « provveditorato » è strutturato con completezza di attribuzioni. Ma questo progetto è, finora, rimasto in un cassetto di qualche ufficio del Ministero.

PADULA. Lo schema di decreto delegato non prevede niente del genere ?

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Lo schema di decreto delegato non ripete le indicazioni contenute nell'accennato schema di disegno di legge (copia del quale codesto onorevole Comitato, io credo, potrebbe richiedere). Vorrei aggiungere che la relazione annessa a tale progetto indica le motivazioni in ordine alle quali l'attuale amministrazione penitenziaria sente essa stessa il bisogno che sia dato corso all'istituzione di provveditorati per gli istituti di prevenzione e di pena. In linea con gli orientamenti delle riforme penale e penitenziaria, ciò consentirebbe di estraniare il procuratore generale e il procuratore della Repubblica dalla struttura periferica dell'amministrazione penitenziaria, in modo da favorire la loro completa indipendenza dall'esecutivo.

Sull'argomento, purtroppo, il disegno di legge n. 3209 tace. In una delle sue disposizioni terminali (l'articolo 84) fa comprendere che per l'attuale personale (e, quindi, per gli ispettori distrettuali) continueranno ad applicarsi le vigenti norme. Si tratta di un rinvio che può sfuggire anche all'esaminatore più attento del provvedimento legislativo in questione ed il significato sostanziale è questo: riguardo al decentramento le cose rimangono come sono. È evidente, allora, che su questa importante questione il disegno di legge presenta una grave lacuna. Il decentramento, che, come ho già detto, è essen-

ziale per l'efficienza della riforma penitenziaria, va attuato adeguatamente anche in termini di attività amministrativa, poiché tale attività, per molti aspetti, esige di essere compiuta *in loco*.

Qualche cosa è stato fatto, ma è ben poco. Oggi, ad esempio, è possibile ad un avvocato che voglia conferire con un condannato definitivo di non rivolgersi più al Ministero per ottenere la relativa autorizzazione. Oggi, grazie a quella parvenza di decentramento che si è riusciti ad attuare, dopo ben undici anni dalla legge delega relativa, un avvocato residente nella Sicilia orientale non deve rivolgersi più a Roma, ma all'ispettore distrettuale con sede a Palermo. Si è reso, almeno, più agevole il rapporto tra certi aspetti dell'attività amministrativa e i bisogni locali. Ma, ripeto, ciò è troppo poco. Si pensi che se un direttore di un istituto si rivolge all'ispettore distrettuale per essere autorizzato ad acquistare una stufa elettrica per il riscaldamento dei detenuti, l'ispettore può provvedere in merito, a condizione che l'acquisto in parola non comporti una spesa superiore alle ventimila lire. Al di sopra di tale cifra, quel direttore deve rivolgersi al Ministero. Non so proprio se, in questi termini, si possa effettivamente parlare di decentramento. Debbo aggiungere che un ufficio della stessa direzione generale ha ritenuto di attuare un decentramento più ampio, ma curiosamente condizionato: fino al limite di ventimila lire l'ispettore distrettuale conserva pieno potere decisionale, oltre le ventimila e fino a centoventimila può soltanto autorizzare spese che non riguardino nuove dotazioni, informando di volta in volta il Ministero, il quale può convalidare o meno la decisione.

PADULA. Di quale ufficio si tratta ?

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Mi riferisco all'ufficio VI. È evidente, quindi, che il decentramento va riveduto.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Io direi che va attuato !

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Indubbiamente ! Penso, inoltre, che il disegno di legge debba contenere, dopo l'articolo 1, una disposizione che faccia riferimento a quelle esigenze che ho indicato nella mia relazione al convegno nazionale dei comitati di azione per la giu-

stizia tenutosi in Roma nei giorni 9-11 giugno del corrente anno. A pagina 25 di tale relazione dico: « Il disegno di legge difetta di una norma che preveda il decentramento gerarchico delle attribuzioni dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena. Allo stato, operano dal 1966 gli accennati "uffici degli ispettori distrettuali per gli istituti di prevenzione e di pena per adulti" funzionanti dal 1956 (decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno, n. 1538). Detti uffici periferici, in attuazione delle norme sulla riforma della pubblica amministrazione (legge 18 marzo 1968, n. 249 e legge 23 ottobre 1970, n. 775), stanno per essere fusi in un solo organo con più ampie attribuzioni decentrate e operante nell'ambito della regione, che verrebbe chiamato "provveditorato agli istituti di prevenzione e di pena". Il Parlamento, a mio avviso, dovrebbe tener conto di ciò e prevedere tale decentramento, con una norma generica, da collocare dopo l'articolo 1, che potrebbe essere così formulata: "L'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena esplica i compiti di cui al precedente articolo mediante uffici centrali e periferici con rispettiva competenza ispirata ai criteri del decentramento" ».

Il che vuol dire che l'amministrazione centrale ha portato a termine un progetto per l'istituzione di quei provveditorati. Il Parlamento, ripeto, dovrebbe tener conto di ciò ed inserire nel disegno di legge in discussione la suggerita norma programmatica.

Al secondo convegno nazionale di criminologia tenutosi a Roma nel 1965 ho presentato una comunicazione intitolata *Centri regionali di profilassi criminale e provveditorati penitenziari*, in cui ho toccato particolari aspetti del problema in argomento. Un estratto di quei due modesti lavori potrei consegnarlo agli onorevoli parlamentari.

Esaurito l'argomento del decentramento (sia pure in modo incompleto), penso che potrei toccare un altro punto importante del problema penitenziario, quello della concessione a ditte private della mano d'opera dei detenuti, che è molto discusso. Debbo subito precisare che, in linea di principio, si deve essere contrari a tale sistema, si deve essere contrari, cioè, a che il detenuto sia posto, anche con le garanzie offerte dal vigente capitolato d'onori, in una posizione di dipendenza nei confronti di ditte private, perché è ovvio che le stesse non possono riguardare il lavoro penitenziario sotto l'aspetto del trattamento criminologico, perseguendo solo fini economici.

PRESIDENTE. C'è una legge del 1960 che vieta l'appalto.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Sì, è vero, ma così come stanno le cose credo che non vi sia nulla in tale legge che modifichi l'ordinamento vigente in materia, ordinamento che, d'altra parte, l'articolo 46 del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario sembra confermare. Infatti, la legge n. 1369 del 1960 vieta, come è noto, l'«intermediazione e l'interposizione nelle prestazioni di lavoro», salvo in alcuni casi, la cui elencazione, indubbiamente tassativa, non comprende l'ipotesi della concessione della mano d'opera dei detenuti a ditte private. Nel 1965 l'allora ministro guardasigilli Reale, a seguito di un certo ricorso avanzato a mezzo di un legale da varie industrie, si trovò di fronte ad autorevoli pareri di studiosi, i quali, con una interpretazione delle norme vigenti che potremmo chiamare evolutiva, sostennero che la concessione della mano d'opera dei detenuti a ditte private rientrasse nel divieto della legge del 1960.

Il Ministero si è trovato, così, a quell'epoca, di fronte ad un problema che solo in sede legislativa può essere risolto. Altrimenti, tutto resta come è sempre stato. Il tempo trascorre, ma ancora vige la cosiddetta «terza parte» del vecchio regolamento carcerario del 1891 sulla contabilità degli istituti di prevenzione e di pena, modificato nel 1920. Il regolamento carcerario del 1931, tuttora in vigore, ha abrogato, cioè, la prima e la seconda parte del regolamento del 1891 di Beltrani Scalia, ma non ha né abrogato, né modificato la predetta terza parte. Pertanto, nel 1971, e chissà per quanto tempo ancora, gli aspetti amministrativo-contabili degli istituti di prevenzione e di pena sono appunto disciplinati, oltre che, naturalmente, dalle norme di contabilità generale dello Stato, da quelle speciali del regio decreto 16 maggio 1920, n. 1908.

Cosicché, circa il modo di esercizio delle manifatture carcerarie, è tuttora in vigore l'articolo 593 del ricordato regio decreto, che prevede due forme di lavoro dei detenuti per conto dei privati: quello per mezzo di committenti e quello delle «lavorazioni appaltate».

Nessuno ha mai nulla obiettato circa il lavoro eseguito per conto di privati committenti. Tutti, infatti, ritengono accettabile e utile che il privato possa rivolgersi agli istituti penitenziari per la costruzione, ad esempio,

di una camera da letto, per la confezione di un vestito o di un paio di scarpe. Ciò perché tutto rimane organizzato dall'amministrazione e perché il rapporto di lavoro resta diretto tra essa ed i detenuti lavoratori. Le critiche, invece, sono sollevate nei confronti delle lavorazioni carcerarie gestite dai privati, ritenendosi che le stesse si avvantaggino a danno del lavoro dei detenuti.

È l'articolo 594 che disciplina tale tipo di gestione. Esso recita così: « Quando le lavorazioni sono appaltate, gli imprenditori provvedono direttamente e convenientemente alla maestranza, la quale deve corrispondere alla natura e all'importanza delle lavorazioni stesse, e nei riguardi della disciplina e della istruzione tecnica dei detenuti, alle norme dei regolamenti e alle condizioni stabilite nei contratti. In tal caso l'amministrazione rimane estranea alla custodia ed al movimento delle materie di proprietà degli appaltatori, salvo la sorveglianza per la disciplina interna, per il regolare andamento del lavoro e per sottoporre i detenuti lavoratori al risarcimento dei danni a norma dell'articolo 608 ».

A proposito di tale risarcimento, ritengo far presente che il principio che è a fondamento dell'articolo 608 resta inalterato dal contenuto del quinto comma dell'articolo 12 del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario. Come ho precisato a pagina 23 della « stesura provvisoria » della accennata mia relazione al congresso nazionale dei comitati di azione per la giustizia tenutosi nello scorso giugno, non ritengo che possa essere di competenza del direttore giudicare dei risarcimenti dei danni arrecati dai detenuti ai beni dell'amministrazione ovvero degli imprenditori e dei committenti. Sono del parere, infatti, che il danno non possa essere risarcito al di fuori delle normali vie giudiziarie.

Tornando al problema delle lavorazioni appaltate, ricordo che vige in proposito il capitolato d'oneri approvato con decreto ministeriale del 10 marzo 1926. Detto capitolato, anche se stilato in epoca così lontana, contiene un complesso di norme dirette ad impedire ogni forma di sfruttamento del detenuto da parte delle imprese appaltatrici ed a conservare nella sua pienezza il rapporto diretto tra direzione del carcere e detenuto lavorante. Faccio qualche esempio: l'appaltatore privato e i suoi rappresentanti o incaricati, per effetto dell'articolo 37, « dipendono dall'autorità dirigente »; il giudizio sulla capacità lavorativa di un detenuto lavorante, per effetto dell'articolo 56, spetta solo al direttore del carcere, ecc. In altri termini, detto capitolato d'oneri

condiziona sufficientemente le eventuali pretese dell'imprenditore privato, il che costituisce una certa tutela per il detenuto lavorante. Detto capitolato può essere considerato positivo sotto tale aspetto nella misura, naturalmente, in cui le sue norme vengono rispettate ed attuate.

Nel 1932 si ebbe la così detta legge sulla riforma penitenziaria, voluta dal direttore generale Giovanni Novelli, magistrato e studioso di problemi penitenziari, che ebbe la grande responsabilità di dimostrare gli effetti positivi del passaggio dell'amministrazione penitenziaria dal Ministero dell'interno a quello della giustizia, avvenuto nel 1923. Passaggio di cui fu promotore, come è noto, Enrico Ferri e che, attraverso l'affidamento dei posti direttivi centrali (direttore generale, capo divisione e capo sezione) a magistrati in funzione amministrativa, avrebbe dovuto mettere l'accento sulla concezione del riadattamento sociale del detenuto ed assicurare, anche con la creazione del giudice di sorveglianza, la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi degli stessi.

Dal 1923, epoca del passaggio, ad oggi sono trascorsi molti anni e sarebbe interessante verificare se il pensiero del Ferri sia stato o meno realizzato.

Ma ritorniamo alla legge n. 547 del 9 maggio 1932. L'articolo 1 della stessa recita così: « I detenuti negli stabilimenti carcerari e negli stabilimenti per misure di sicurezza amministrative lavorano per conto delle pubbliche amministrazioni, che hanno l'obbligo di commettere alle lavorazioni carcerarie una parte delle loro richieste, entro i limiti fissati annualmente dal Governo... »

PRESIDENTE. Dottor Buonamano, deve tener conto che non si trova di fronte a gente... sprovveduta. Molte di queste cose le conosciamo.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Le sono grato per questa precisazione, ma io volevo ricordare solo a me stesso le varie leggi per dare un tono di convinzione a quanto andavo esponendo. Mi ha ripreso, giustamente, ma proprio quando stato per ultimare la mia esposizione.

PRESIDENTE. Volevo rappresentarle l'opportunità di concentrare la sua esposizione sui dati che ella ha potuto raccogliere attraverso la sua esperienza professionale e sulle relative conclusioni.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Terrò conto del suo invito. L'ultimo comma dell'articolo 2 della legge del 1932 afferma così: « La stessa commissione può autorizzare eccezionali deroghe alla disposizione dell'articolo precedente, nei casi preveduti dal regolamento carcerario ».

Come si vede si stabilisce un principio (quello che il lavoro carcerario è svolto per conto delle pubbliche amministrazioni), ma contemporaneamente se ne prevedono delle deroghe. E poiché l'articolo 122 del regolamento carcerario vigente ha continuato a prevedere tale ipotesi, l'eccezione non è più rimasta tale. Ciò ha fatto dire, infatti, al professor Pera, che era relatore al nominato congresso del giugno scorso, le seguenti parole: « La più diffusa forma di lavorazione carceraria è quella dell'appalto ».

PRESIDENTE. A suo avviso, una volta abolito l'appalto, come dovrebbe svolgersi il lavoro carcerario ?

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Per abolire l'appalto occorre rivedere opportunamente il settimo comma dell'articolo 46 del disegno di legge n. 3209, il quale, invece, conferma, anche se indirettamente, la possibilità di tale appalto.

L'articolo 8 del testo licenziato dal Senato, che è da condividere, apporta una notevole modificazione al testo governativo. Infatti, mentre questo afferma che l'amministrazione avrebbe dovuto far di tutto per assicurare il lavoro ai condannati e internati, il nuovo ha stabilito che l'amministrazione ha l'obbligo di assicurare tale lavoro. Tale obbligo, però, non abroga la possibilità dell'appalto, anzi può incoraggiarlo. Infatti, quando la amministrazione non sarà in grado di organizzare in economia nello stabilimento il lavoro per tutti, sarà sospinta a rivolgersi a imprese private. E potrebbe fare ciò anche in vista di offrire ai detenuti attività lavorative di un livello tecnologico tale da consentire loro una preparazione professionale che, accantonata la prevenzione che generalmente si ha nei confronti dei dimessi dal carcere, lo aiuti a trovare una opportuna occupazione: ciò consentirebbe di pervenire a quel traguardo che i francesi chiamano *reclassement*.

L'ideale sarebbe quello di sostituire, a tale scopo, l'attuale sistema di appalto con quello di avviare al lavoro i detenuti (si intende condannati e internati) fuori dello stabilimento

nelle stesse condizioni di rapporto di lavoro degli altri operai.

A Saliceto San Giuliano è in atto un esperimento del genere: i detenuti stabiliscono un rapporto diretto con il datore di lavoro e fruiscono anche essi delle protezioni sindacali.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Si ha perciò una disciplina del lavoro con tutte le garanzie giudiziarie, cosicché il detenuto non è più costretto a fare l'esposto al giudice di sorveglianza ed a rimettersi alle sue insindacabili decisioni.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Si potrà così giungere al livellamento delle tariffe sindacali a parità di produzione.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Manca nella attuale disciplina del lavoro il carattere sinallagmatico.

PELLEGRINO. Sappiamo dell'esistenza di una polemica tra i penitenziaristi del settore giudiziario. Desidereremmo conoscerne i termini.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. La polemica si fonda su quella che il personale penitenziario considererà oggi una violazione della Costituzione in quanto ritiene che il magistrato non debba essere impiegato nell'area amministrativa di competenza del Governo. Il magistrato, quale membro di un ordine autonomo ed indipendente, non può svolgere compiti diversi da quelli attribuitigli dal dettato costituzionale.

Il personale penitenziario ritiene inoltre - e qui mi collego con quanto ha detto il dottor Buonamano - che il trasferimento della amministrazione penitenziaria dal Ministero degli interni al Ministero della giustizia, operato nel 1922, non ha realizzato i presupposti ferriani perché i dirigenti centrali avevano ed hanno una visione dei problemi carcerari diversa da quella realistica che hanno invece gli operatori penitenziari. La polemica si è alimentata ed inasprita negli ultimi 10-15 anni perché, nonostante lo sviluppo ed il progresso di ogni settore della pubblica amministrazione, il nostro settore è fermo alle antiche strutture, concezioni e metodi, mentre gli esperti, vale a dire i penitenziaristi di più alta qualifica e aggiornata preparazione tecnico-professionale, continuano ad essere esclusi dallo studio dei problemi amministrativi e

della predisposizione di programmi operativi, perfino a livello di consulenza. Questo fatto contrasta con gli interessi dell'amministrazione e accresce il bisogno e l'urgenza di una democratizzazione del sistema, che presuppone una intesa ed una collaborazione delle varie forze a tutti i livelli.

PELLEGRINO. Non si tratta dunque di uno scontro ideologico.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. È una polemica fondata giuridicamente e tecnicamente. Noi riteniamo che ognuno debba attendere ai compiti istituzionali della categoria professionale di appartenenza.

PELLEGRINO. Desidero conoscere le funzioni del carcere mandamentale e sapere se si è dell'avviso di eliminarlo.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Il personale direttivo e l'amministrazione sono dell'avviso di eliminare il carcere mandamentale. Esso costituisce un peso improduttivo perché è noto che i comuni non sono in grado di migliorare le strutture edilizie delle carceri mandamentali e perciò l'amministrazione non può che destinare ad esse pochi detenuti e non può esercitare un adeguato controllo dato l'esiguo numero del personale. Nelle carceri mandamentali, infatti, vi sono pochissimi incaricati comunali e spesso si verificano fatti clamorosi come quelli che la stampa divulga quasi quotidianamente.

COCCO MARIA. Sullo spirito della legge che vieta gli appalti ho le mie convinzioni perché quando redigemmo quel testo legislativo avevamo presente lo sfruttamento degli appalti e non la possibilità di organizzare il lavoro nelle carceri.

Desidero sapere come si pensa di articolare, in prospettiva, la riorganizzazione del lavoro carcerario, una volta stabilito di evitare gli appalti.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Evidentemente risolvendo il problema sul piano normativo, come ho accennato. Si tratta solo di modificare la natura del rapporto di lavoro e non di escludere la capacità organizzativa dell'industria privata. Questa, se posta in condizioni di non sfruttare il detenuto, consente di avere a disposizione delle strutture che per l'ammi-

nistrazione è difficilissimo organizzare e, soprattutto, tenere aggiornate. Questi sono gli aspetti positivi che nel 1970 furono prospettati dal ministro Gava al Senato: in primo luogo, « quello di realizzare una varietà di lavoro e di cicli produttivi che l'amministrazione non sarebbe in grado di attuare, anche per la difficoltà di collocare sul mercato alcuni tipi di merce; in secondo luogo la possibilità, di notevole rilievo al fine del reinserimento dei detenuti nell'ambiente libero, per coloro che abbiano raggiunto una qualificazione o comunque un buon grado di esperienza in un determinato lavoro, di trovare, una volta scontata la pena, un impiego in industrie similari ».

Va ricordato, in proposito, che v'è stata qualche ditta appaltatrice che ha assunto ex detenuti, già occupati nelle lavorazioni da essa appaltate. C'è, quindi, anche quest'altro aspetto positivo.

COCCO MARIA. Senza contare la difficoltà per giungere all'esclusione della intermediazione, derivante dal fatto che non sempre i periodi di soggiorno in carcere di un lavoratore detenuto garantiscono un'applicazione, in un ciclo lavorativo, che valga la pena di essere effettuata, anche ai fini della qualificazione professionale.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. È esatto.

COCCO MARIA. Queste limitazioni reali, obiettive, debbono consigliarci una attenta riflessione, in merito alla ristrutturazione del rapporto imprenditore-lavoratore detenuto, nel senso che i termini di soggiorno in carcere talvolta sono brevi, rispetto al periodo minimo che un ciclo di qualificazione nel lavoro può richiedere, affinché sia produttivo l'investimento che viene effettuato.

PRESIDENTE. Mi sembra che l'*optimum*, al riguardo, sia già stato suggerito dal dottor Marolda.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Debbo dire che noi partiamo dal presupposto di una modifica dell'ideologia della pena, dall'idea di un contatto del mondo delle prigioni con il mondo esterno; vediamo nell'attuazione di istituti come la semi-libertà o una *probation sui generis* la possibilità di realizzare i fini prospettati. Siamo convinti che l'amministrazione penitenziaria, analoga a quanto fanno le altre

amministrazioni statali in favore dei disoccupati, dovrebbe provvedere, durante un certo periodo della reclusione, a qualificare il detenuto, specializzarlo, formarlo, sensibilizzarlo e quindi avviarlo a lavoro all'esterno.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Mi scusi signor Presidente: a cosa si riferiva poc'anzi, quando ha parlato di *optimum* a questo riguardo?

PRESIDENTE. Mi riferivo all'esempio di Saliceto San Giuliano.

BUONAMANO, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Vorrei precisare che tale esempio è stato da me illustrato, mentre il collega Marolda ha condiviso la mia opinione.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Debbo però far notare che l'istituto di Saliceto San Giuliano è una casa per misure di sicurezza.

PADULA. Ho l'impressione che il discorso che ella stava facendo, dottor Marolda, abbia toccato il campo del diritto sostanziale. Ella dovrebbe dirci, invece, in qual modo il problema che stiamo discutendo può trovare soluzione sul terreno delle misure carcerarie.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Abbiamo parlato dell'istituto della semi-libertà.

PADULA. La semi-libertà riguarda solo una piccola quota della popolazione carceraria.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Ritengo di dover aggiungere che un altro presupposto per la realizzazione dei risultati auspicati, oltre a quello della modifica dell'ideologia della pena, è costituito dalla soluzione della grave crisi che travaglia la giustizia, soprattutto in ordine all'eccessivo protrarsi, in termini di tempo, delle procedure giudiziarie. Molte denunce, molte esplosioni, alle quali abbiamo assistito, si ricollegano direttamente a queste disfunzioni. È evidente che, nel momento in cui il problema verrà risolto, automaticamente l'amministrazione penitenziaria si troverà alleviata dal peso di molti problemi che riguardano la vita degli uomini ristretti nel carcere.

CASTELLI. Mi sembra che siano stati chiariti i concetti relativi ad un argomento di rilevante importanza, trattato nella discussione. Da parte dei funzionari qui convenuti, sono state avanzate talune obiezioni al regime degli appalti, mentre è stata mostrata una favorevole predisposizione a valutare la possibilità di destinare i detenuti ad un lavoro esterno al carcere, soprattutto ai fini di un inserimento graduale nella vita sociale.

Questo pone un problema concreto. È pacifico, infatti, che il rapporto del detenuto nei confronti del datore di lavoro debba essere identico a quello dell'individuo libero. Mi sembra, però, altrettanto pacifico che il corrispettivo non debba essere versato integralmente al detenuto.

In base a tali premesse, i funzionari qui presenti ritengono che debba essere stabilita una quota fissa della retribuzione, da devolversi allo Stato, oppure sono dell'avviso che debbano essere fissati con legge un limite minimo ed un limite massimo, nell'ambito dei quali l'amministrazione possa in via discrezionale decidere concretamente l'ammontare della trattenuta? E, nel caso che fosse prescelta questa seconda soluzione, a quali criteri dovrebbe essere ispirato l'esercizio della suddetta facoltà discrezionale?

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Al riguardo debbo esprimere un giudizio su due piani distinti.

Come esponente dell'amministrazione penitenziaria, dirò che l'indirizzo non si discosta molto da quello seguito fin dall'emanazione del regolamento del 1931, con il vantaggio - per il detenuto - dell'esonero dal pagamento delle spese di mantenimento in carcere. Le due misure, quindi, consistenti nella riduzione del compenso retributivo, da un lato, e nell'esonero dal pagamento delle spese di mantenimento, dall'altro, sembrano idonee a stabilire un certo equilibrio.

PRESIDENTE. Vi è una sentenza della Corte costituzionale, la quale ha ritenuto non costituzionale la trattenuta per il pagamento delle spese di mantenimento in carcere.

CASTELLI. La pronuncia di incostituzionalità si riferiva ad una specifica fattispecie presa in esame.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Esprimendo, poi, un pensiero personalissimo (che non è di oggi), io ritengo che il lavoratore detenuto debba

essere retribuito nella stessa misura e con le stesse garanzie che spettano al lavoratore libero; tuttavia, poiché egli pesa sul bilancio dello Stato, dovrebbe contestualmente pagare ciò che consuma nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria. Attualmente una soluzione di questo genere io credo che contribuirebbe a moralizzare l'internato, a responsabilizzarlo e ad avviarlo verso una abitudine ordinata di vita, idonea a reinserirlo validamente nella società.

CASTELLI. È evidente però che, applicando il criterio che ella, dottor Marolda, suggerisce, nell'ipotesi che la spesa di mantenimento sia calcolata in modo congruo, il salario del detenuto finirebbe, nella maggior parte dei casi, per essere assorbito totalmente dal rimborso di tale spesa. Di fronte a questa prospettiva, mi permetto di porle la domanda (che fa riferimento allo stesso problema trattato nel mio precedente quesito, sia pur riguardato sotto un diverso angolo visuale) se ella ritiene sia opportuno, o meno, che l'amministrazione disponga di una certa facoltà discrezionale che le permetta di chiedere un rimborso integrale, o soltanto parziale, delle spese di mantenimento in carcere, con riferimento alle diverse condizioni in cui può trovarsi il detenuto.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Quando parlo di « rimborso », non faccio riferimento alle spese di gestione dell'amministrazione penitenziaria: penso, invece, a quelle spese di mantenimento che l'amministrazione stessa, nel regime attuale, prende in considerazione quando invia la parcella al liberato dal carcere. Si tratta, in sostanza, del mantenimento materiale, cioè di quelle stesse spese che il soggetto dovrebbe sostenere se non si trovasse all'interno del carcere.

COCCO MARIA. Questo sarebbe un allettante richiamo per i disoccupati, che potrebbero trovare lavoro nel carcere a vantaggiose condizioni !

CASTELLI. Io facevo riferimento alla possibilità di fissare una quota unica per la trattativa, oppure diversa caso per caso.

PADULA. A mio avviso il problema non riguarda tanto le quote. Il problema più rilevante, dal punto di vista ideologico, è un altro. Occorre, cioè, sapere se si deve riprodur-

re, all'interno del carcere, la realtà sociale del mondo esterno. Da parte dei funzionari qui convenuti è stato lamentato il fatto che si verifica, anche sotto il profilo della scolarizzazione, una diversificazione in classi nell'ambito della popolazione carceraria. Ora, è evidente che un fenomeno del genere è suscettibile di ripetersi, anche in misura maggiore, sotto il profilo dell'attività lavorativa, soprattutto se questa viene innestata in un ciclo produttivo legato ai cottimi, alla produttività, alle tariffe sindacali, e così via.

Ho recentemente avuto occasione di compiere un viaggio all'estero quale componente di una delegazione parlamentare, per uno studio dei problemi attinenti al settore in discussione. Ho potuto così rendermi conto del fatto che in Inghilterra è stato sollevato il problema se si debba realizzare in carcere l'uguaglianza economica dei detenuti, abolendo il concetto di peculio, inteso anche come apporti delle famiglie o comunque dall'esterno. È noto che nelle nostre carceri vi sono detenuti i quali hanno la possibilità di acquistare generi diversi, vestiario, cibo, ecc., in misura diversa rispetto ad altri. Mi chiedo allora se non sarebbe opportuno cercare di realizzare, attraverso il nuovo ordinamento, un criterio che si identificasse, in certo senso, nel rovesciamento delle premesse che sono alla base del disadattamento e della criminalità e che vanno ricercate soprattutto nel carattere aggressivo e competitivo della nostra società.

Il fatto è che se non riuscissimo a sganciare il detenuto dal concetto di guadagno, almeno per la durata del periodo in cui egli è protetto dallo Stato, in vista di un futuro reinserimento nella vita sociale, non avremmo fatto altro che riprodurre nel carcere quella società repressiva della quale i funzionari qui presenti sono, per certi aspetti, gli osservatori più attenti; avremmo, cioè, creato all'interno dell'istituto le stesse condizioni che sono state rifiutate, all'esterno, dall'individuo che ha fatto ricorso al delitto.

Questa gente ha già rifiutato un certo genere di vita e quindi il fatto di dare loro la possibilità di fare il tornitore e di incassare novantamila lire al mese non mi sembra educativo. Quello che dobbiamo far capire a queste persone è che esiste una gerarchia di valori diversa, sganciata dal denaro, dalla aggressività dell'uomo contro l'uomo, tipica del mondo moderno. Quindi, se è vero che la retribuzione deve in una certa misura rispecchiare il lavoro svolto, è anche vero che essa deve considerarsi indipendente dal fattore produttività, perché altrimenti finiamo per ripro-

durre nel carcere una situazione esterna che non è certo educativa. Credo piuttosto che sarebbe molto più importante preoccuparsi di assistere le famiglie dei detenuti, mentre va guardato senza eccessiva compiacenza il principio della piena disponibilità da parte del detenuto delle somme guadagnate.

MAROLDA, *Ispettore generale del Ministero di grazia e giustizia*. Così però potrebbe darsi il caso di un soggetto che non potendo o non volendo risolvere il problema esistenziale della sua famiglia commette un delitto per andare in carcere nella certezza che lo Stato si sostituirà a lui. Invece, il sistema da me proposto avrebbe il vantaggio di responsabilizzare il detenuto, rivedendo e risanando scientificamente il suo disadattamento e senza permettere lo sfruttamento da parte dell'imprenditore, Stato o privato che sia. Con l'effetto, inoltre, che il detenuto non graverebbe più completamente sul contribuente, visto che sa-

rebbe chiamato a pagare tutto quello che consuma, nei limiti di quanto consumerebbe se vivesse libero.

Ho anche detto che il tempo di permanenza in carcere del detenuto dovrebbe essere dedicato alla sua riqualificazione bio-psicologica, sociale e lavorativa: dopo di che bisognerebbe spianargli la strada del reinserimento sociale con la semilibertà. Ho anche fatto riferimento ad una forma particolare di *probation*: soggiungo che vedrei validissimo l'affidamento del detenuto ad un « gruppo di lavoro », i cui componenti avrebbero una responsabilità morale (come avviene per i minori) del suo comportamento nei confronti del magistrato di sorveglianza.

PRESIDENTE. Ringrazio i dottori Buonomano e Marolda di essere intervenuti e della materia di studio che ci hanno fornito.

La seduta termina alle 12,10.