

SEDUTA DI GIOVEDI' 1° APRILE 1971

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CACCIATORE

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,50.

PRESIDENTE. La seduta odierna della Commissione è dedicata ad un primo esame degli elementi di giudizio sinora raccolti dal Comitato incaricato di effettuare l'indagine conoscitiva sugli istituti di prevenzione e di pena.

L'onorevole Castelli, in sostituzione del relatore Padula, ha facoltà di svolgere una prima relazione sui lavori finora svolti dal Comitato d'indagine.

CASTELLI, Relatore. Cercherò di essere telegrafico e di limitarmi ad alcune considerazioni essenziali in quanto la relazione generale dovrà essere elaborata dall'onorevole Padula che oggi non è potuto essere presente.

L'indagine si è sinora sviluppata essenzialmente nel settore minorile, attraverso l'audizione di esperti e la visita ad istituti di osservazione e di carcerazione preventiva. Accanto a questa iniziativa (che è stata la principale) ve n'è stata un'altra, talvolta mossa da esigenze contingenti, talvolta ispirata a prospettive più ampie, e rappresentato da un primo sguardo d'insieme su taluni istituti per adulti. Non ritengo però che il Comitato ristretto sia in grado di fornire in quest'ultimo campo valutazioni precise in quanto abbiamo visitato soltanto il carcere di San Vittore, a Milano, e il carcere dell'Ucciardone, a Palermo.

Sono più organici e completi gli elementi acquisiti nel settore minorile: dopo un'ampia raccolta di dati istruttori (attraverso colloqui svoltisi in questa sede, in numerose sedute), il Comitato ha scelto alcuni istituti che erano stati segnalati come i migliori o i peggiori nell'ambito del territorio nazionale e li ha visitati.

Dobbiamo dare atto che esistono alcune istituzioni (quali l'istituto « Beccaria » di Arese e l'istituto « Ai Colli Aminei » di Napoli) largamente apprezzabili, di notevole valore e del tutto idonee alle attuali esigenze. Esse possono essere considerate autentiche realizzazioni pilota, grazie a quanto è stato fatto sia da organismi pubblici (Ministero di

grazia e giustizia) sia da enti morali (ad esempio dall'ente morale « Beccaria »).

Accanto ad esse però abbiamo trovato istituti con gravi carenze che certo non consentono di esprimere giudizi laudativi: cito l'istituto di Boscomarengo di Alessandria, visitato dall'onorevole Pellegrino su incarico del Comitato, e l'istituto del « Pratello » di Bologna, visitato dal Comitato.

La situazione però che ci ha più profondamente preoccupati — e che, quasi per ironia, si trova a poche centinaia di metri dal Ministero di grazia e giustizia — è quella dell'istituto « Aristide Gabelli » di Roma, da noi visitato la scorsa settimana.

Eravamo stati avvertiti dagli stessi funzionari del Ministero di grazia e giustizia che avremmo trovato una situazione ambientale non idonea, ma non eravamo certo predisposti a riscontrare quanto di realmente pessimo abbiamo dovuto constatare. Debbo per verità precisare che a mio avviso il direttore dell'istituto è persona tecnicamente preparata, non solo sul piano delle cognizioni astratte (è autore di molteplici pubblicazioni), ma anche sotto il profilo della capacità di gestione. Si ha però la netta impressione che tutti i suoi sforzi siano inutili in un ambiente insalubre ove regnano sporcizia e tanfo; manca lo spazio, sono carenti i servizi igienici; la struttura del vecchio edificio del settecento malamente adattato, con un cortile limitatissimo, non permette non dico un'attività sportiva quale una partita di calcio o di pallacanestro, ma neppure una semplice corsa.

Con molta serenità, devo precisare all'onorevole rappresentante del Governo che la nostra visita successiva a Napoli e Palermo si è svolta sotto la cappa di piombo dell'impressione negativa ricevuta in sede romana. Ci siamo domandati realmente se sia tollerabile il mantenimento di una struttura di questo tipo, la conservazione di un edificio che non consente la possibilità di un minimo di separazione tra i diversi ospiti: ragazzini di quattordici anni arrestati perché sospettati di aver rubato qualche mela si trovano in una scuola di delinquenza se mescolati a chi è recidivo per quattro, cinque volte. Nelle celle si tro-

vano insieme persone responsabili di reati di ben diversa gravità: la convivenza diviene perciò uno scambio forzato di esperienze di delinquenza; in queste condizioni non è pensabile che si possa fare conseguire il menomo risultato educativo. Certo dobbiamo ammettere che in un carcere preventivo, con una popolazione fluttuante, non è che si possa sviluppare un profondo processo rieducativo; pare però sia indispensabile porre almeno le premesse perché l'ospitalità di un mese non sia completamente negativa per la personalità del minore.

Interpretando il pensiero di tutta la Commissione rivolgo preghiera al Governo affinché voglia affrontare decisamente e con urgenza la situazione, provvedendo alla chiusura di questo carcere. Ovviamente si deve risolvere un problema non semplice. Non è però tollerabile il protrarsi della situazione attuale. Non mi pare sussistano responsabilità imputabili al direttore del carcere, il quale ci ha dato l'impressione di fare tutti gli sforzi possibili. Egli però non riesce e non può riuscire ad evitare l'impressione di un disfacimento psicologico della personalità dei minori come conseguenza del fatto che ogni tentativo di vivere dignitosamente, con un minimo di decoro, in quegli ambienti è vano.

In sostanza debbo dire che è quella del « Gabelli » una delle situazioni più gravi che io abbia mai avuto occasione di esaminare.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulla relazione svolta dal collega Castelli.

RE GIUSEPPINA. Condivido perfettamente sia il giudizio, sia il quadro illustratoci dall'onorevole Castelli circa l'ambiente frustrante dell'istituto « Gabelli » di Roma. Abbiamo inoltre constatato che esiste un tono di demoralizzazione anche da parte di chi dirige questo istituto.

Non c'è nessuna possibilità all'infuori di quella della chiusura: non si pensi assolutamente a eventuali modifiche o trasformazioni.

PELLEGRINO. Concordo sostanzialmente con le valutazioni fatte dall'onorevole Castelli nella sua relazione. Debbo dire che le visite effettuate dal Comitato ristretto si sono rivelate assai opportune e utili perché hanno dato la possibilità di conoscere situazioni che forse sarebbero rimaste ignote.

Alla richiesta unanime che è stata posta al Governo circa la chiusura dell'istituto « Gabelli », mi permetto di aggiungere che uguale soluzione deve trovarsi per l'istituto

di Boscomarengo in provincia di Alessandria. Un primo motivo sostanziale di questa richiesta è dato dal fatto che le strutture fisiche dell'istituto non rispondono assolutamente allo scopo perseguito. È un vecchio istituto, enorme, con saloni e corridoi lunghissimi, per 60-70 ragazzi: e dà proprio il senso del freddo, della dispersione, dell'isolamento dei suoi giovani ospiti. È ubicato poi in aperta campagna, molto distante dal mondo civile, dove insomma si svolge la vita della collettività. Noi sappiamo quali sono gli indirizzi moderni in questo settore, e certamente l'istituto di Boscomarengo, così com'è, nella sua struttura fisica ed ubicazione, non sembra attenersi a questi indirizzi.

Anche in questo caso devo dire che il personale, dirigente e non dirigente, è senz'altro idoneo, capace, provvisto di moderne concezioni: tuttavia si trova ad operare in una situazione oggettiva estremamente difficile. Penso pertanto che questo istituto debba essere chiuso.

Vorrei poi sottoporre all'attenzione del Governo alcune considerazioni. In primo luogo, bisognerebbe provvedere, per quanto possibile nella situazione attuale, ad elevare il numero degli agenti di custodia e degli educatori specializzati, allontanando dagli istituti coloro che educatori non sono. Infatti, abbiamo potuto vedere che, laddove vi sono agenti specializzati, le cose vanno già un po' meglio. Inoltre, gli agenti specializzati chiedono il passaggio al ruolo civile, ed il cambiamento della loro situazione di personale militare.

In secondo luogo, vorrei fare delle osservazioni sulle condizioni igienico-sanitarie di questi istituti. Mi riferisco soprattutto a tutto quanto riguarda la biancheria intima e da letto, il cui cambiamento, in generale, non avviene nemmeno nel rispetto delle norme regolamentari, ma con un ritardo di 15-20 giorni, con le conseguenze che sono immaginabili.

Ritengo pertanto che debba essere adottato, come provvedimento di natura immediata, un richiamo a tutti i direttori di istituti di rieducazione, perché usino una maggiore attenzione circa le condizioni igienico-sanitarie dei loro istituti, in modo da non creare una situazione di disagio ai ragazzi.

Tutte queste cose ci sono state dette dai ragazzi stessi: l'onorevole Castelli deve ricordare in particolare ciò che a questo proposito è venuto fuori da un incontro che abbiamo avuto con un nutrito gruppo di ragazzi al « Filangieri ». E una situazione del genere è

presente in molti altri istituti. Infatti in alcuni abbiamo potuto notare che c'è attenzione ed intervento da parte della direzione a curare il problema igienico, in altri purtroppo questa preoccupazione non è presente. Ciò significa che il personale si muove in condizioni tali da non permettere loro di superare questa situazione. Vorrei quindi sollecitare una particolare attenzione del Governo su questo problema, salvo poi ad esaminare in generale tutta la situazione esistente nel settore.

GUIDI. Per ribadire l'unanimità del parere del Comitato, ripeto anch'io che è veramente indispensabile il provvedimento di chiusura dell'istituto « Gabelli » di Roma. Indubbiamente altre osservazioni si possono e si debbono fare nei confronti di altri istituti, ma il punto su cui si deve insistere di più è l'adozione di metodi di gestione dei carceri minorili che siano diversi da quelli del settecento.

Il provvedimento è molto opportuno (e il Governo deve farsene carico) in quanto in altri istituti si sono realizzate opere di trasformazione delle strutture, mentre in questo caso siamo ancora al livello del settecento (l'unica differenza, ci ha detto lo stesso direttore, è che nel settecento gli uomini e le donne non erano divisi come ora).

Ogni soluzione intermedia che non passasse attraverso la chiusura sarebbe illusoria; ci auguriamo quindi che il Governo voglia dare seguito a questo provvedimento unanimemente invocato.

Vorrei inoltre segnalare un motivo di diffuso malcontento in una parte del personale, per il modo con cui si è giunti all'approvazione di una legge che ha praticamente escluso la possibilità di percepire l'indennità di rischio per tutta una serie di dipendenti di questi istituti.

Il provvedimento in questione, discusso in sede legislativa dalla Commissione interni, ha riguardato i dipendenti della pubblica sicurezza, nonché i dipendenti carcerari e le guardie addette ai penitenziari, escludendo però il personale civile, che affronta gli stessi rischi, rispetto al personale di carattere militare. A questo proposito, devo ricordare che la nostra Commissione, in sede di parere, espresse l'opportunità che i benefici previsti dalla legge fossero estesi anche al personale civile. Ciononostante, dal momento che il provvedimento fu esaminato soltanto dalla Commissione Interni, la sua applicazione è stata ristretta soltanto alle categorie cui ho accennato prima.

Le ripercussioni sono state del tutto negative sul personale civile. Abbiamo sentito, girando per le varie carceri, dei motivi comuni di doglianza. Si tratta di un fatto non soltanto di natura economica, ma soprattutto psicologica. Questo personale si sente avvilito e si trova in uno stato di malumore.

In questo senso, pertanto, ci permettiamo di sollecitare il Governo, anche perché sappiamo che è in preparazione un disegno di legge da parte del Ministero di grazia e giustizia, non ancora però approvato dal Consiglio dei ministri: preghiamo dunque il Governo di fare in modo che esso possa essere presentato al più presto al Parlamento. Speriamo che in questo modo si possa superare una situazione di discriminazione e di obiettiva ingiustizia, che causa tanto diffuso malcontento.

Un altro problema che emerge dalla visita ai vari istituti è il seguente: assistiamo ad uno squilibrio tra il personale addetto ed un certo impegno dal punto di vista scientifico, circa i dati anamnetici, psicologici e psichiatrici. Infatti in certi istituti esiste un impegno adeguato relativamente all'esame del soggetto, ma mancano poi gli strumenti necessari a trasformare la diagnosi in terapia. Si fanno cioè delle ottime riunioni a carattere collegiale, vengono chiamati tecnici ed espressi giudizi, ma ci viene detto poi che l'insufficienza del personale fa sì che non sia possibile tradurre successivamente in concreto quelle indicazioni che vengono date attraverso l'indagine psicologica del soggetto stesso.

Si tratta di un grosso problema, che forse deve impegnarci nel senso dell'allargamento degli organici. In base ad alcuni dati, semplicemente esplicativi, si prevede che, volendo corrispondere a questa esigenza, si dovrebbe recepire quasi tutto il personale addetto. È insomma una questione importante, che dovremmo anche esaminare in sede di discussione della politica giudiziaria. In quell'occasione, noiosterremo la tesi di quanti vorranno ampliare l'organico e meglio retribuirlo.

CATALDO. Come membro della Commissione giustizia, pur non avendo partecipato all'indagine, devo dire che abbiamo ascoltato con amarezza le conclusioni del relatore e le notizie forniteci dai vari commissari intervenuti. Non posso che trovarmi d'accordo con la proposta avanzata dal relatore e con le considerazioni espresse dall'onorevole Guidi. Desidero esprimere una valutazione in ordine al metodo di lavoro adottato dal Comitato di indagine: vorrei cioè dare atto della bontà

della iniziativa presa non solo per merito dei commissari, ma anche del Presidente della Commissione Giustizia e dello stesso Presidente della Camera. Alludo in particolare ai risultati ed alle proposte e soluzioni concrete cui è giunto un organo del Parlamento cioè, appunto, il Comitato di indagine.

Concludo rilevando la funzione positiva del Parlamento nelle sue varie articolazioni ed esprimendo il voto che la bontà di questa iniziativa trovi pronta risposta da parte del Governo: a questo proposito confidiamo nella sensibilità del sottosegretario Pennacchini, che per tanti anni è stato membro della Commissione Giustizia della Camera.

CASTELLI, *Relatore*. Nella relazione odierna mi sono limitato ad avanzare proposte sui provvedimenti più urgenti da adottare. Il dibattito si è poi allargato alla considerazione di altri aspetti. Non desidero estenderlo ulteriormente: mi limiterò semplicemente a confermare la fondatezza delle osservazioni avanzate in questa sede dall'onorevole Guidi. La normativa approvata in materia di indennità di rischio ha creato delle discrasie molto gravi dalle quali è nata una certa tensione nell'ambito degli istituti carcerari. Considerando tale normativa, noi dobbiamo riconoscere obiettivamente che, disattendendo il parere della Commissione Giustizia, la Commissione Interni ha varato delle norme senza una base logica in forza delle quali — per usare un'analogia — si è concessa l'indennità ai colonnelli ed ai soldati, negandola invece ai sottufficiali. Nelle carceri visitate abbiamo potuto cogliere l'aspettativa di alcuni provvedimenti che sarebbero stati promessi su questa materia. Nel corso del viaggio abbiamo raccolto l'ulteriore eco della delusione derivata dal fatto che tali provvedimenti non erano stati ancora portati dinanzi al Consiglio dei ministri. Prego il Governo di adoperarsi per rimediare all'errore commesso dalla Commissione Interni nella approvazione delle disposizioni ora vigenti.

Sono d'accordo con il collega Guidi anche in relazione ad un altro suo rilievo. Abbiamo constatato come il Ministero abbia dato disposizione per l'effettuazione di diagnosi psichiatriche negli istituti minorili: in questo settore svolgono la loro opera *équipes* efficienti ed affiatate. Il Ministero però non spende in eguale misura per quanto riguarda la terapia, né per porre gli istituti nella condizione di attuare le terapie necessarie. Spesso è difficile garantire il servizio minimo indispensabile, il personale scarseggia e si deve ricorrere a turni straordinari. Talvolta è impossibile uti-

lizzare i risultati acquisiti; ed anzi ad un certo momento la spesa effettuata per diagnosi senza prospettive di cura assume il carattere di lusso superfluo. Se il Ministero non risolverà il problema della scarsità del personale di educazione e di custodia, le iniziative promosse in conformità ai moderni dettami della psicologia per la valutazione della personalità dei singoli resteranno sterili.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero esprimere il mio sincero e devoto apprezzamento per l'opera compiuta dal Comitato di indagine sugli istituti di prevenzione e di pena; e prego i colleghi di non considerare queste mie parole come circonfuse di un alone retorico. Ma, ripeto, desidero semplicemente ringraziare i colleghi che si sono addossati un ben difficile e faticoso lavoro ed hanno dimostrato ancora una volta come anche il Governo più capace, più abile, più preparato, non possa fare a meno di quello stimolo, di quell'impulso di natura politica, di sana e vera politica, che proviene dalle forze parlamentari. Ecco perché questo apprezzamento deve non solo essere esternato nella forma dovuta, ma deve anche trovare riscontro nello scrupoloso esame delle proposte che qui sono state avanzate. Il relatore ha fatto un cenno all'attività svolta dal Comitato di indagine ed accanto a fondati motivi di doglianza ha messo anche in risalto motivi di compiacimento e di soddisfazione per opere che vengono svolte all'insegna della efficacia e della efficienza. Non poteva essere diversamente se, come apprendo in questo momento, la scelta degli istituti da visitare è stata fatta, in modo specifico, prendendo in considerazione gli istituti indicati quali migliori e quelli segnalati quali peggiori. Ciò, comunque, non deve assolutamente impedirci di considerare con la massima attenzione le situazioni esistenti presso alcuni istituti in particolare, come il « Gabelli » e l'istituto di Boscomarengo. Oggi io stesso sottoporro ai miei uffici le valutazioni espresse dalla Commissione e sono certo di poter fornire, nel breve volgere di qualche giorno, precise informazioni alla Commissione sui provvedimenti che saranno elaborati in materia tenendo conto dei rilievi qui formulati. Mi pare che, per ora, le richieste avanzate in ordine la funzionamento degli istituti minorili riguardino in particolare due istituti (a meno che la relazione successiva che sarà svolta dall'onorevole Padula non ne estenda il numero): il « Gabelli » e l'istituto di Boscomarengo, oltre che l'invito, da rivolgere

ai direttori degli istituti minorili, di prestare maggiore attenzione al settore igienico-sanitario, così come ha proposto l'onorevole Pellegrino. A questo punto, quindi, mi riservo di informare la Commissione sui provvedimenti che saranno adottati, esprimendo ancora una volta il mio sincero apprezzamento e la mia gratitudine per la collaborazione prestata dai colleghi. Sono inoltre certo che la risposta che il Governo darà alla relazione generale sarà esauriente e completa, non solo per rimediare a gravi lacune che sono emerse nel corso di questa indagine, ma anche per predisporre una nuova, vera, moderna politica nel settore dell'assistenza minorile, che possa essere più in armonia non soltanto con le direttive della Costituzione, ma con una profonda, intima, viva umanità che tutti al pari sentiamo.

Sono poi stati sollevati altri argomenti, soprattutto dal collega Guidi e dal collega Castelli. Il primo riguarda la cosiddetta indennità di rischio per i penitenziari, l'altro riguarda una maggiore efficienza nei mezzi che possono colmare le lacune.

Premesso che io personalmente concordo sulla necessità di sviluppare un concetto di educatore visto sotto il profilo civile, sociale e umano piuttosto che sotto l'aspetto militare (che pone sempre l'idea della repressione, la qual cosa non è molto confacente soprattutto alla riabilitazione del condannato, che, se è importante in generale, è importantissima se si tratta di minori), vorrei ricordare brevemente alcune vicende cui ho partecipato direttamente o molto da vicino.

Nel momento in cui il Ministero degli interni, di concerto con altri ministeri e in modo particolare con quello della giustizia e delle finanze, propose l'indennità di rischio per gli appartenenti alle forze armate, il Ministero di grazia e giustizia, avvalendosi di precedenti che erano già stati confortati dall'approvazione parlamentare, propose a mio mezzo al Senato un emendamento - che purtroppo aveva il torto di non aver avuto il previo concerto con gli altri ministeri - con il quale si estendeva questa indennità anche al personale civile dipendente dalle amministrazioni penitenziarie. Il personale militare era già compreso nel provvedimento originario: si trattava quindi solo di estendere questa indennità al personale civile.

Seguii questo provvedimento molto da vicino, al punto che, essendo a mio giudizio estremamente doverosa la concessione dell'indennità, ritenni di dover superare alcune difficoltà in ordine alla copertura finanziaria

partecipando alle sedute della Commissione Finanze e tesoro del Senato.

In sede di esame del provvedimento, per non creare una disarmonia con altri corpi e soprattutto per non suscitare analoghe rivendicazioni da parte di dipendenti di altre amministrazioni, io venni superiormente pregato di rinunciare al mio progetto; ma, poiché l'emendamento era già stato presentato e poiché ritenevo di dover insistere in conformità alle precedenti approvazioni parlamentari, mantenni ugualmente l'emendamento che venne successivamente approvato sia dal Senato che dalla Camera limitatamente però ai direttori degli istituti, agli assistenti sociali e al personale addetto alle amministrazioni penitenziarie, con eccezione soltanto dei ragioniieri, degli operai e degli educatori.

Quando il provvedimento passò alla Camera tengo a precisare che su richiesta del Ministero del tesoro e dell'interno si soprassedette ad eliminare questa esclusione, onde non ritardare ulteriormente l'approvazione del provvedimento, con l'impegno però di ripresentare immediatamente dopo un apposito disegno di legge per colmare questa lacuna. A tale scopo fu presentato un ordine del giorno che accettai personalmente senza riserva alcuna.

Passato il periodo delle vacanze natalizie il Ministero di grazia e giustizia si fece promotore del disegno di legge in questione e, prima di presentarlo, richiamando l'impegno che era stato preso a mio nome sia alla Camera che al Senato, richiese il preventivo benestare ai Ministeri delle finanze, del bilancio e del tesoro, che lo accordarono regolarmente.

Il benestare non venne accordato invece dal Ministero della riforma burocratica che, mentre ricordava che questa materia non poteva assolutamente essere trattata senza il suo consenso, faceva presente che, essendo quotidianamente bersagliato da richieste di indennità da parte di tutte le amministrazioni statali, avrebbe creato, accedendo alla nostra richiesta, un precedente che avrebbe aperto la breccia all'inserimento da parte di tutte le amministrazioni. La questione fu portata poi anche al Consiglio dei ministri che rinviò l'esame del provvedimento proprio a causa della riserva sollevata dal Ministero della riforma burocratica.

Appena venuto a conoscenza di ciò, mi recai personalmente dal ministro della riforma burocratica, per fargli presente che nel caso in questione non si trattava di un'inden-

nità ordinaria, bensì di un'indennità speciale che andava a colmare una lacuna veramente notevole che sussisteva a danno di una parte del personale carcerario. Senza contare poi che proprio coloro che erano stati esclusi da questa indennità (quali ad esempio gli operai che insegnavano un mestiere a volte usando attrezzi pericolosi per sé e per gli altri, ovvero gli stessi educatori) avevano maggiori contatti con i detenuti. Quindi era evidente in questo caso il rischio di un'altra discriminazione per quanto riguarda il personale femminile: sotto la qualifica di operaie vengono infatti assunte le cosiddette guardiane notturne dei carceri femminili, le quali non fanno altro che svolgere le stesse mansioni del personale maschile che fruisce di un altro compenso.

Ho fatto presente tutto questo al ministro della riforma, anche se è da tenere presente che oggi gli operai già fruiscono di una indennità speciale che non raggiunge il livello delle 30 mila lire mensili, ma che a questo livello si avvicina. Quindi per gli operai il problema

non si presenta così urgente e importante come per gli altri casi, anche se esiste.

Debbo onestamente informare la Commissione che le mie argomentazioni, anche se hanno ridotto l'opposizione del ministro della riforma burocratica, non l'hanno vinta del tutto. Per questo motivo ho pregato i rappresentanti dell'amministrazione penitenziaria di recarsi dal Presidente del Consiglio per prospettare le loro esigenze. Lo hanno fatto, ed il Presidente del Consiglio ha promesso di esaminare attentamente la questione. Per domani ho indetto una riunione al Ministero della riforma burocratica, che sarà presieduta dal ministro Gaspari, per l'esame di questa situazione particolare, riunione alla quale parteciperanno gli esperti dei due Ministeri.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole sottosegretario, il relatore e i colleghi intervenuti nella discussione per le utili conclusioni alle quali siamo pervenuti.

La seduta termina alle 12,40.