

attuale di trecentotré presenze determina una situazione (si spera temporanea) di sovraffollamento dell'istituto.

La posizione giuridica dei duecentonovantaquattro detenuti consta di centosessantanove definitivi e centoventicinque in attesa di giudizio, dei quali ottantanove imputati (in attesa di giudizio di primo grado), ventinove appellanti e sette ricorrenti in Cassazione.

La direzione dell'istituto ha redatto nell'anno quattrocentoquaranta rapporti per informare l'autorità amministrativa e giudiziaria di episodi di intolleranza all'ordine e alla disciplina, autolesionismo, barricamenti in reparto, autolesionismo, tentativi di suicidio, scioperi della fame, aggressioni tra detenuti e nei confronti del personale.

Nel carcere Don Bosco, con esclusione della piccola manutenzione interna, a causa soprattutto della mancanza di commesse, non si svolge alcuna attività lavorativa.

Per l'attività di osservazione e trattamento, sono in forza attualmente al carcere di Pisa tre educatori, in attività di servizio civile in quanto obiettori di coscienza, mentre risulta del tutto sguernito il presidio nuovi giunti.

I tempi tecnici medi alla stesura della necessaria relazione degli educatori da allegare all'istanza di concessione di misure alternative da parte della magistratura di sorveglianza vengono valutati intorno ai sessanta giorni.

Sono circa trenta i volontari che partecipano gratuitamente all'attività educativa e di risocializzazione dei detenuti *ex* articoli 17 e 78 dell'ordinamento penitenziario. La cooperativa sociale « Don Bosco 2000 » grazie anche all'impegno della Provincia di Pisa, curerà la manutenzione del verde pubblico cittadino con 30 detenuti in esecuzione penale esterna. Inoltre, la cooperativa ha ricevuto in comodato dal Comune « La Fattoria », un immobile attualmente in stato di abbandono che si conta di ristrutturare grazie a finanziamenti della CEE.

Nonostante la facoltatività del test HIV, tutti i detenuti si sottopongono volontariamente ai test di sieropositività. Il problema del pagamento dei *tickets* sanitari è stato risolto con un accordo globale con la locale ASL.

Per quanto riguarda il personale di polizia penitenziaria, è stato istituito il nucleo traduzioni, composto da ben trentadue unità (ventisei agenti, quattro sovrintendenti e due ispettori) e che dal 27 ottobre ha già effettuato 191 traduzioni ad altri istituti o davanti all'Autorità giudiziaria. Il lavoro è articolato in tre turni nell'arco delle 24 ore; i tempi di permanenza media degli agenti al Don Bosco è intorno ai tre-quattro anni. Gli agenti penitenziari accasermati sono circa cento.

Le spese di gestione del carcere di Pisa ammontano a circa 8 miliardi, (escluse le spese per stipendi).

Ha inoltre avuto luogo un incontro con una rappresentanza dei detenuti, nel corso del quale è stata segnalata la necessità di una maggiore informazione ai detenuti, soprattutto stranieri, dei propri diritti.

I detenuti hanno, poi, avanzato perplessità sull'ampiezza della discrezionalità amministrativa in ordine a talune loro richieste inerenti la vita quotidiana.

È stato inoltre lamentata l'eccessività del tempo di permanenza nelle celle (diciotto ore al giorno), peraltro collegato anche al fatto che non esiste, di fatto, alcuna attività lavorativa interna.

Un altro problema molto sentito dai detenuti è quello del tempo eccessivamente esiguo concesso per le telefonate ed i colloqui familiari, unitamente quello della scarsità dei limiti prescritti per i pacchi.

Il Comitato per i problemi penitenziari ha infine recentemente sentito in audizione formale il ministro della giustizia, nella persona del sottosegretario di Stato Corleone, e il direttore generale del D.A.P. dottor Margara.

L'audizione, tenutasi il giorno 11 marzo 1999, ha avuto ad oggetto le linee guida del progetto di riforma del regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, attualmente in corso di elaborazione. Il direttore Margara ha precisato come è apparso improgabilmente necessario adeguare tale strumento regolamentare (risalente al 1976) alle modifiche legislative che, in particolare con la riforma del 1990, hanno ridisegnato l'amministrazione penitenziaria, creando i provveditorati regionali e istituendo il corpo di polizia penitenziaria. L'impatto della riforma sul regolamento è stato però molto modesto e quindi l'intento della novella è quello di prendere atto anche normativamente delle modifiche intervenute nei regimi di vita interni alle carceri.

Gli aspetti più significativi del testo, peraltro ancora in bozza, riguardano:

- una diversa organizzazione interna degli istituti tramite la creazione di aree che si dovranno occupare dei vari aspetti del funzionamento dei penitenziari;

- norme relative agli ambienti, all'igiene ed al movimento del detenuto in carcere;

- norme riguardanti i pacchi e l'alimentazione, miranti essenzialmente a scoraggiare l'autoproduzione e la conservazione di cibo in cella;

- norme concernenti la sanità, il parto (che deve avvenire sempre fuori dal carcere), il miglioramento delle condizioni di vita delle detenute madri e dei loro bambini;

- norme sull'osservazione del detenuto, con l'individuazione come momento focale di essa dell'analisi del reato commesso da parte del condannato;

- la generalizzazione della prassi dell'istituzione in ogni istituto della figura del « mediatore culturale » che dovrebbe migliorare la situazione dei detenuti stranieri;

- norme che rendano compatibile l'istruzione e la formazione professionale con il lavoro che pure dovrebbe essere sviluppato in carcere;

- norme relative all'accessibilità ad ogni pratica di culto;

- una rivisitazione delle norme sulla disciplina e in particolare sull'isolamento;

— il tema, di grande rilevanza, dell'affettività familiare. Oltre al colloquio è stata prevista la visita in ambienti senza separazioni, con possibilità di spostamento in aree verdi; un ulteriore e ancor più innovativo aspetto è rappresentato da un permesso interno che consente di incontrare i propri familiari in ambienti diversi da quelli dei colloqui. Sono state individuate all'uopo strutture, all'interno degli istituti, denominate unità abitative familiari nelle quali il detenuto può rimanere per un certo numero di ore con la moglie e i figli ricreando un momento di vita ed unità familiare. In tale ambito è naturalmente compreso anche l'aspetto della sessualità coniugale. In tema di affettività in carcere, già il compianto Michele Coiro, in veste di direttore del DAP, aveva inviato una circolare a tutti i direttori di istituto per valutare le soluzioni tecniche possibili in attesa di un intervento legislativo; pochi furono però i direttori che diedero seguito alla disposizione. Un esperimento-pilota in materia di affettività familiare risulta al momento in corso presso l'istituto Don Bosco di Pisa;

— sono poi previste nuove norme in tema di esecuzione di misure alternative, miranti sostanzialmente a stabilire regole di certezza anche per l'area penale esterna, soprattutto in riferimento al controllo delle posizioni giuridiche dei detenuti, l'entità della pena, la data precisa della sua cessazione, ecc. A tale scopo viene prevista l'istituzione di appositi uffici strutturati analogamente agli uffici matricola degli istituti penitenziari.

L'intervento del sottosegretario Corleone ha invece fatto il punto sull'iter parlamentare dei diversi provvedimenti che interessano il settore penitenziario: la proposta di legge sull'incompatibilità con il carcere per i malati di AIDS, quella sulla defiscalizzazione dei contributi per facilitare le opportunità di lavoro dei detenuti; la riorganizzazione del dipartimento per l'organizzazione penitenziaria, prevista come oggetto di delega nell'ambito dell'esame parlamentare in corso del provvedimento di riordino delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa.

3) Il sistema penitenziario: le principali questioni emerse.

La nostra società guarda indubbiamente con occhio distratto al sistema carceri e l'attenzione delle stesse istituzioni risulta intermittente. Il carcere è rimasto sostanzialmente chiuso alla società civile che ne giustifica l'esistenza come istituzione ma solo allo scopo di rimuovere una realtà scomoda, difficile ed inquietante che è meglio dimenticare e rimuovere e di cui è più conveniente tacere. È difficile negare che il vecchio detto « occhio non vede, cuore non duole » è più che mai attuale in riferimento alla situazione dell'universo carcerario.

« Il carcere, — scrive Don Ciotti —, è una specie di moderno lazzaretto, chiamato a contenere fasce di povertà culturale e materiale di disagio e malattia ».

Con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 e l'ampio dibattito seguito alla legge Gozzini del 1986, il problema carceri si era

posto all'attenzione dell'opinione pubblica, che ha sempre visto con sospetto l'apertura del carcere verso l'esterno che una politica volta all'introduzione di misure alternative alla detenzione faceva intravedere. Dopo la crisi dell'ideologia della pena come retribuzione, si era fatta strada una teoria emendativa che vedeva la pena come occasione di ripensamento e reinserimento del reo nella società.

Dopo una fase di entusiasmo riformatore il cui fulcro era il concetto di cd. flessibilità della pena, tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90, si è aperta per le carceri una fase critica.

La pregiudiziale «sicurezza», che non era del resto scomparsa negli anni dello slancio riformatore, torna prepotente a farsi sentire negli anni novanta sotto la spinta dei durissimi colpi della criminalità organizzata, con il risultato principale di produrre un irrigidimento della normativa penitenziaria.

Pur ricordando che già la legge n. 55 del 1990 era intervenuta in senso restrittivo sulla concedibilità dei permessi premio, tale nuova fase può farsi coincidere in particolare con la legislazione emergenziale introdotta principalmente con il decreto-legge n. 152 del 1991 nonché, nell'estate del 1992, con l'entrata in vigore del decreto Scotti-Martelli n. 306 del 1992, contemporaneo alle stragi Falcone e Borsellino.

Le condizioni di vivibilità all'interno degli istituti (nel frattempo era esplosa la vicenda di Tangentopoli) nel periodo 1993-1994, vedono aggravarsi drammaticamente il problema del sovraffollamento e, soprattutto, sembra emergere come nuovo comune sentire una nuova concezione che potremmo definire utilitaristica della pena: la pena come forma di reequilibrio sociale che serve essenzialmente a placare i sentimenti di una società offesa da crimine.

La situazione, ad oggi, sotto molti punti di vista, appare complessa e foriera di sviluppi imprevedibili in assenza di un diversa impostazione e ripensamento della politica penitenziaria. Le carceri pullulano soprattutto di emarginati: tossicodipendenti ed extracomunitari in gran numero, ma soprattutto criminalità di piccolo cabotaggio. Basta guardare la tipologia dei reati ascritti alla popolazione detenuta per rendersene conto. Si tratta per lo più di violazioni al Testo unico del 1990 sulla droga, reati contro il patrimonio e contro la persona. È chiaro che il regime vigente in materia di stupefacenti, la crescente immigrazione, indotta e non, che non trova sbocchi leciti alle proprie aspettative, producono una massa in costante aumento di potenziale devianza criminale. Il numero di coloro che commettono un reato, soprattutto di microcriminalità, è in ascesa e ciò accresce il senso di insicurezza della comunità. Anche sull'onda di recenti gravi fatti di cronaca nera nelle grandi città, sempre più sembra farsi strada la *“zero tollerance”* di importazione statunitense e conseguentemente una richiesta di maggiore rigidità anche nella fase di esecuzione della pena. Sembra si sia passati, quindi, alla convinzione che, se la risposta alla sicurezza sociale debba essere la detenzione, il carcere, come un tempo, debba tornare ad essere la pietra angolare del sistema penale.

Quello che perciò in generale appare mutato in questo momento è l'atteggiamento collettivo culturale nei confronti della pena e del carcere e sembra indubitabile che le esigenze della cd. città sicura rendono di difficile comprensione le politiche di deflazione peniten-

ziaria mirate ad una sostanziale esecuzione extramuraria delle pene, in qualsiasi forma effettuata.

In relazione alle risultanze delle audizioni effettuate ed alla esperienza tratta dalle prime visite presso gli indicati istituti penitenziari svoltesi nel 1997, il Comitato ha riscontrato problemi, sia di tipo particolare e locale che di natura più generale, in quanto emersi continuamente nel corso delle visite stesse. Questi ultimi, in particolare, devono costituire un'area problematica di più attenta riflessione da parte dei membri del Comitato e della Commissione.

Si tratta dei problemi di sovraffollamento degli istituti; della necessità di disegnare nuovi percorsi di carriera per un personale, di custodia e civile, attualmente scontento e demotivato; della necessità di apprestare nuovi strumenti legislativi volti ad incentivare le occasioni di lavoro dei detenuti; delle difficoltà della sanità penitenziaria; dell'opportunità di rafforzare e riorganizzare la cd. area penale esterna al fine di facilitare il ricorso alle misure alternative alla detenzione; dei problemi inerenti la magistratura di sorveglianza.

Nel quadro generale dei diversi problemi emersi, appare particolarmente grave l'attuale situazione del trattamento che non corrisponde affatto a quanto previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario.

L'attività trattamentale praticata negli istituti, pur differenziata da caso a caso, risulta infatti nel complesso molto limitata, prevalendo ancora una attività di custodia, finalizzata soltanto al mantenimento dell'ordine e della disciplina interna; la sottoposizione dei detenuti ad un programma rieducativo individuale, in particolare fin dall'inizio dell'ingresso in istituto, è eventualità ancora rara e ciò sia per la cronica, grave carenza di personale di trattamento che per la mancanza di strumenti idonei: rare occasioni di lavoro, limitata attività scolastica e di formazione professionale, scarse possibilità di praticare attività diverse a fini risocializzanti anche per mancanza di locali e mezzi idonei.

I migliori risultati, quando si ottengono, sembrano dovuti più alla buona volontà degli operatori, dei volontari (altra importante realtà del mondo delle carceri) e di qualche direttore illuminato che ad un disegno complessivo coscientemente perseguito e nell'ambito del quale vanno ricondotti i trattamenti individualizzati. Superfluo aggiungere come tale situazione influisca pesantemente sulla concessione dei benefici penitenziari e sulla effettiva piena funzionalità dei tribunali di sorveglianza, spesso sprovvisti, al momento delle decisioni, delle necessarie relazioni individuali sull'osservazione del detenuto.

Aumento del numero dei condannati e sovraffollamento delle carceri.

Un primo dato oggetto di riflessione dovrebbe essere il costante aumento del numero dei condannati: aumenta, quindi, il numero delle persone che ricevono risposte sanzionatorie dal nostro ordinamento. Se si pensa che la popolazione delle carceri è attualmente intorno alle quarantanovemila e cinquecento unità, che i soggetti a misure alternative sono circa trentamila cui vanno aggiunti i fruitori delle sanzioni

sostitutive nel processo pretorile non si è lontani dalla realtà se si valuta in ben più di centomila persone il numero dei condannati con sanzioni esecutive (senza contare quindi il numero delle sanzioni sospese). E ciò sia pur in presenza (nonostante il complessivo persistente malfunzionamento del sistema processuale-sanzionatorio) del costante decremento del numero degli imputati detenuti, cioè di coloro che costituiscono popolazione carceraria ma non sono condannati: tali soggetti che fino a pochi anni fa erano circa il 60 per cento dei detenuti oggi sono scesi, come accennato, a circa il 46 per cento del totale. Nonostante le depenalizzazioni, compensate peraltro dalla tendenza a introdurre nuove ipotesi di fattispecie penali nelle leggi speciali più disparate, il numero dei condannati in Italia appare quindi in salita.

Il fenomeno del sovraffollamento delle carceri è forse il più immediatamente collegabile all'aumento del numero dei condannati. Del resto, tale rilievo varrebbe forse a spiegare il motivo per il quale nonostante la diminuzione del numero degli imputati (i processi, quindi, in un modo o nell'altro si fanno) quello globale dei detenuti, dopo un periodo di flessione, nell'ultimo biennio tende addirittura ad aumentare. Tornando al sovraffollamento va detto che è stato soprattutto il periodo 1994-95 che ha storicamente costituito il periodo più critico in tal senso: è del gennaio 1995 il fonogramma del direttore di San Vittore al Ministero di grazia e giustizia con cui avvertiva che il carcere non era più in grado di accogliere alcun detenuto e che la soglia di vivibilità era stata ormai raggiunta e superata. Era il tutto esaurito. Nel giugno del 1994 i detenuti nelle carceri italiane risultavano addirittura poco più di cinquantaquattromila (nel dicembre del 1990, dopo l'ultima amnistia, erano circa ventiseimila, meno della metà). Da allora alla fine del 1996 si è riscontrato un sostanziale sia pur non costante decremento del numero dei detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani le cui presenze sono come accennato di nuovo in ascesa: l'ultimo dato (28 febbraio 1999) registra, come detto in precedenza, la presenza di quarantanovemilacinquecentotrentadue detenuti.

Si ricorda che l'attuale capienza regolamentare degli istituti penitenziari (definita sulla base delle norme emanate nel 1988 dal Ministero della sanità) prevede in 9 metri quadri l'area minima di una cella singola, con un aumento di 5 metri quadri per ogni detenuto in più; nonostante gli sforzi degli addetti ai lavori, tali parametri non sempre possono essere rispettati. Esiste, infatti un altro tipo di capienza, cd. tollerabile, che è quella che in concreto viene utilizzata per le assegnazioni ai diversi istituti.

Il problema è una seria realtà per gran parte degli istituti anche se non in tutti esso si manifesta con la stessa intensità e dimensione. In riferimento alle sole visite effettuate dal Comitato per i problemi penitenziari, gli istituti con problemi di sovraffollamento sono, ad esempio, risultati le carceri milanesi di Opera e San Vittore; soprattutto in quest'ultimo, la situazione pur migliorata rispetto al recente periodo di Tangentopoli, risulta ancora molto problematica.

Va comunque rilevato che accanto ad un sovraffollamento che è definibile come quantitativo, esiste anche un affollamento di carattere qualitativo. Esso si può ricondurre alle diverse tipologie di popolazione

detenuta, ciascuna di essa portatrice di diverse istanze ed esigenze. La forzata convivenza in pochi metri quadri, per mancanza di idonee strutture, di detenuti giovani e adulti, imputati e condannati, di diverse razze e religione, sani e con problemi di tossicodipendenza (quando non addirittura di sieropositività; è noto, infatti che meno del 40 per cento dei nuovi giunti in carcere si sottopone a *screening* volontario per l'accertamento del virus HIV) crea notevoli problemi di promiscuità e di tensione anche in situazioni dove l'affollamento non è particolarmente rilevante.

Al tema del sovraffollamento delle carceri è, ovviamente legato, quello, complementare, dell'edilizia carceraria. Oltre le ridotte disponibilità economiche conseguenti ad una politica di bilancio volta ad un drastico contenimento delle spese, il problema centrale in tale settore appare quello, ormai obsoleto, della sostanziale estraneità dell'amministrazione penitenziaria rispetto alla realizzazione delle opere edilizie. Il DAP è, infatti, sostanzialmente privo di competenze nella progettazione e realizzazione delle strutture penitenziarie (di competenza dei lavori pubblici), pur essendo il soggetto destinato a servirsene. Esempio limite di tale assetto normativo è stato il divieto più volte posto a soggetti appartenenti al DAP di visitare i cantieri edili nonostante la esplicita previsione in tal senso dell'articolo 35 della legge 395/1990 di riforma del Corpo di polizia penitenziaria.

Un ulteriore e non secondario limite ad un corretto sviluppo dell'edilizia penitenziaria è derivato dalla lunghezza dei tempi di realizzazione delle opere (che, a volte, rendono gli istituti finiti ormai obsoleti) e dalla scarsa funzionalità di essi in relazione alle nuove esigenze trattamentali e di sicurezza che nel tempo vengono a manifestarsi.

Va dato atto, comunque, che l'Amministrazione penitenziaria, pur vincolata dalle disponibilità finanziarie, ha attuato negli ultimi anni un piano di rinnovamento dell'edilizia carceraria. Nell'ultimo decennio risultano costruiti 39 nuovi istituti (che in parte hanno sostituito quelli già esistenti) ed effettuati interventi di ristrutturazione dei vecchi, per adeguarne la ricettività e la funzionalità ai principi dell'ordinamento penitenziario.

Il personale degli istituti penitenziari.

La polizia penitenziaria.

Il Comitato ha in generale registrato uno stato di diffuso malessere in tutti gli appartenenti all'ex Corpo degli agenti di custodia. Le principali lamentele hanno riguardato asserite carenze di organico e di mezzi (in particolare dopo l'assunzione da parte della polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti precedentemente svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato), l'inadeguatezza degli stipendi, la durezza dei turni di lavoro nonché l'essere esposti, spesso, a gravi rischi nel quotidiano contatto con i detenuti. Proprio in relazione a tali rischi, notevole sconcerto ha destato il grave episodio registrato a Rebibbia il 18 febbraio scorso: dopo che il giorno

precedente un agente era stato picchiato da un detenuto, un recluso sieropositivo ha sequestrato un agente, lo ha legato al termosifone, picchiato e cosparso di urina e di sangue prima di liberarlo grazie alla mediazione del direttore dell'istituto dottor Di Rienzo, offertosi come ostaggio.

La presa di posizione degli agenti penitenziari, da giorni in agitazione, è stata durissima: richiesta di dimissioni del direttore, potenziamento degli organici e, soprattutto, cessazione di tutte le attività di volontariato in istituto. In particolare quest'ultima richiesta di « cacciata » dei volontari (il documento è stato peraltro firmato da tutte le sigle sindacali, anche lontanissime tra loro politicamente), accusati di fare una politica antagonista alla polizia penitenziaria, ha scatenato notevoli polemiche; le associazioni operanti a Rebibbia (Antigone, Ora d'aria, Comunità di Sant'Egidio, Caritas, Arci, Comunità di Villa Maraini) sono in allarme e prefigurano un ritorno ad un carcere vecchio stile, chiuso alla società civile ed esclusivamente repressivo. Della questione Rebibbia, si sta in questi giorni occupando il DAP.

A proposito delle piante organiche del Corpo va rilevato come lo stesso Consigliere dottor Mancuso, vicedirettore del DAP, abbia recentemente dichiarato che a fronte di una situazione certamente migliorata rispetto al passato (41.564 agenti e 49.532 detenuti), le dotazioni previste dalle tabelle ministeriali siano antiquate e insufficienti, non tenendo conto soprattutto della sottrazione di risorse umane (che l'amministrazione non aveva considerato così rilevanti), che ha provocato il sopracitato passaggio alla polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti. Al momento, è prevista l'apertura di un tavolo di confronto con i sindacati per verificare la situazione degli organici, al termine del quale verrà avanzata la richiesta di una ridotazione generale del personale di custodia. Si può aggiungere, inoltre, che un discreto contributo alla creazione di vuoti negli organici degli agenti è, peraltro, causato dall'utilizzo del personale di polizia penitenziaria in compiti estranei a quelli d'istituto ovvero amministrativi e di collaborazione in diverse aree, allo scopo di rimediare alla carenza del relativo personale.

Nel corso dell'audizione alla Camera del 1° dicembre 1998, il ministro Diliberto ha ricordato di aver proposto nel corso della festa nazionale del Corpo degli agenti di custodia, una radicale riforma dello stesso Corpo.

Un ulteriore fattore di scontento degli agenti appare quello relativo alle difficoltà di attuazione di un aspetto fondamentale della riforma del 1990, che ha espressamente delineato, accanto alle funzioni tipiche, di natura custodiale, anche funzioni diverse che disegnavano una nuova figura professionale: l'articolo 5 della legge n. 395 del 1990 infatti espressamente prevede la partecipazione degli agenti « anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati ». L'agente penitenziario, quindi, che in definitiva è l'operatore maggiormente a contatto con il detenuto, risultava inserito a pieno titolo nella catena trattamentale. Tale partecipazione alla rieducazione è però, secondo quella che sembra essere l'opinione prevalente degli agenti, rimasta

una enunciazione di principio, stante il numero insufficiente di corsi di formazione ed aggiornamento e soprattutto la scarsa considerazione riservata ad essi dalla vigente normativa che, concretamente, ha poi riservato ad altro personale (educatori, assistenti sociali, esperti ex articolo 80), peraltro anch'esso afflitto da gravi carenze di personale, il trattamento del detenuto.

A tale partecipazione al trattamento sembra, in verità essere di ostacolo anche una consolidata mentalità di parte degli agenti più anziani, che sembra vedere il detenuto come « controparte » e l'ambito custodiale come il momento esclusivo e comunque assorbente in cui si esplica la professionalità dell'agente penitenziario.

In relazione alle modalità operative dell'attività del Corpo di polizia penitenziaria, deve segnalarsi che, a distanza di otto anni dall'entrata in vigore della legge n. 395 del 1990, è stato finalmente emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82 il regolamento di servizio previsto dall'articolo 29 della legge stessa. Tale fondamentale documento permetterà di disciplinare in modo chiaro ed organico la molteplicità degli aspetti operativi del personale di custodia, di individuarne con maggior esattezza i doveri e le responsabilità concrete anche, quindi, in riferimento a quella partecipazione all'attività trattamentale di cui si diceva pocanzi. Il rinvio alla disciplina del vecchio regolamento degli agenti di custodia ha infatti mostrato tutta la sua inadeguatezza dopo che gli anni successivi alla riforma del Corpo del 1990 hanno trasformato notevolmente la cultura professionale e la metodologia di lavoro dell'agente penitenziario.

Un ulteriore grave problema è costituito dal fatto che il Corpo di polizia penitenziaria gerarchicamente suddiviso nei ruoli di ispettore, sovrintendente, agente e assistente, si presenta sostanzialmente acefalo, non essendo previsti al suo interno quadri direttivi e dirigenziali (i più alti in grado sono gli ispettori superiori, anche per effetto dell'inquadramento in un ruolo ad esaurimento degli ex ufficiali del disciolto Corpo degli agenti di custodia) con il risultato che l'unico referente con attribuzioni dirigenziali finisce con l'essere il direttore dell'istituto, ovvero un estraneo al Corpo di polizia penitenziaria. Se si pensa poi che alcuni ispettori possono dirigere reparti di seicento-settecento uomini appare evidente la sperequazione tra concreta responsabilità e qualifica posseduta.

Secondo quanto riferito dagli agenti risulterebbero poi carenti anche gli organici dei sovrintendenti che svolgono un fondamentale ruolo di coordinamento delle unità operative e operano efficacemente da tramite tra gli ispettori e gli assistenti.

Causa di ulteriore disagio degli agenti penitenziari sono poi le difficoltà economiche che molti, soprattutto al Nord (dove in gran parte sono stati raggiunti dalle famiglie), devono sopportare a causa della mancanza di alloggi ad essi riservati, circostanza che li costringe a rivolgersi all'oneroso mercato privato degli affitti.

Il personale dei ruoli civili.

Tra il personale civile penitenziario, particolarmente difficile si presenta la situazione degli operatori dediti all'attività di trattamento.

Si tratta di figure professionali di notevole responsabilità, psicologi, assistenti sociali, esperti, i cui ruoli organici di per sé già carenti rispetto all'ampiezza ed ai compiti loro affidati, presentano una notevole percentuale di scoperture. Le sedi che in tal senso patiscono maggiormente appaiono ancora una volta quelle del Nord per le note propensioni del personale (e il fenomeno riguarda anche la polizia penitenziaria) a rientrare nelle località di provenienza, per lo più meridionali.

Il numero degli operatori in servizio è quindi del tutto insufficiente e ciò comporta per ognuno un numero eccessivamente alto di detenuti da seguire con conseguente ritardo nel funzionamento del circuito penitenziario-area penale esterna.

La situazione più allarmante, come emerso anche dall'audizione del marzo 1998, riguarda forse gli educatori penitenziari. Il rapporto numerico attuale educatore-detenuto a livello nazionale è di circa 1 a 100 (in particolare, nel carcere di Opera tale rapporto era, nel marzo 1998, al momento della visita del Comitato di 1 a 200 mentre a S. Vittore era poco meno di 1 a 300); ciò impedisce la formulazione in tempi adeguati dei programmi di trattamento nonché della predisposizione delle cd. «relazioni di sintesi» sull'osservazione del detenuto e sui suoi progressi nella rieducazione, indispensabile premessa temporale alla concessione delle eventuali misure alternative e dei permessi premio da parte della magistratura di sorveglianza. Tale ultima circostanza che spesso rende difficili i rapporti dei detenuti con gli educatori, esposti a volte a gravi rischi personali, in quanto visti come prima e più immediata causa della impossibilità di accesso a dette misure, è purtroppo situazione comune che si aggiunge peraltro alla lentezza della risposta dei giudici di sorveglianza, da parte loro afflitti da analoghi problemi di organico, anche amministrativo.

Troppo spesso la valutazione dell'educatore, che la legge n. 354 del 1975 individua come il soggetto preposto ad offrire i punti cardine dell'individualizzazione e umanizzazione del trattamento, deve limitarsi ad un generico giudizio di buona condotta del detenuto «allo stato degli atti», indipendentemente cioè da un effettiva valutazione di congrua durata sul buon esito del percorso rieducativo; giudizio di buona condotta che diventa, per il magistrato, l'unico parametro per la concessione del «premio» delle misure alternative.

Appare una eccezione l'attività di osservazione del detenuto fin dall'inizio dell'esecuzione (è abituale solo il colloquio coi nuovi giunti) così come la preparazione di un programma di trattamento individualizzato per la cui realizzazione appaiono, del resto, carenti sia gli strumenti che gli spazi di risocializzazione idonei allo scopo.

In generale gli educatori, lamentano poi una collocazione inadeguata della loro figura professionale (non è attualmente necessaria la laurea) per la quale non è prevista una formazione professionale di base (come invece è avvenuto per gli assistenti sociali) e la cui operatività appare ad essi condizionata dalla «tuttologia» delle loro attribuzioni, come emerge dalla molteplicità dei compiti loro affidati dall'articolo 82 dell'ordinamento penitenziario; sarebbe, a loro avviso, preferibile e maggiormente funzionale, anche in relazione alla loro

consistenza numerica, prevedere compiti ben determinati nell'ambito del trattamento.

Viene poi lamentato che la reale effettuazione delle attività trattamentali viene ad essere troppo condizionata da direttori più o meno « illuminati » nonché la sostanziale assenza di controlli in tal senso da parte dell'amministrazione penitenziaria; amministrazione, invece, molto zelante in caso di suicidio di un detenuto o, ancor di più, quando un semilibero compie un grave reato fuori dal carcere, con conseguente notevole pubblicità indesiderata.

Sembra emergere come dato anche una sostanziale mancanza di collaborazione tra gli addetti all'area educativa e la polizia penitenziaria che pure dovrebbe partecipare attivamente all'attività di trattamento ma la cui cultura, ad opinione degli educatori, è ancora portatrice soltanto o prevalentemente di istanze custodiali e di sicurezza.

Pur ritenendo necessario l'apporto della polizia penitenziaria nell'attività rieducativa, sembra necessario agli operatori dell'area educativa che l'ambito del contributo degli agenti vada delimitato attraverso le istanze dell'*equipe* di trattamento.

Di particolare gravità sembra inoltre anche la situazione professionale relativa ai cd. esperti ex articolo 80 dell'ordinamento penitenziario, legati all'Amministrazione da rapporti libero-professionali e la cui attività è stata oggetto di notevoli tagli a causa delle sempre più ridotte disponibilità finanziarie. Si tratta di psicologi, assistenti sociali, esperti in pedagogia, criminologi clinici, psichiatri che recano un insostituibile supporto all'attività degli altri operatori dell'area trattamentale. Con riferimento a quest'ultima categoria di personale è stata posta da più parti, ma soprattutto da parte degli stessi esperti, la necessità di passare ad una diversa configurazione del rapporto di lavoro sul modello indicato dalla legge n. 740 del 1970 relativa ai medici incaricati.

Assolutamente da riconsiderare è poi l'organico degli addetti all'area penale esterna, ovvero gli assistenti sociali dei Centri di servizio sociale (C.S.S.A.).

Tale ripensamento appare strettamente collegato ad una riflessione sulla effettiva volontà politica di creare una efficiente rete di supporti al sistema dell'esecuzione delle pene alternative alla detenzione. Gli operatori dei Centri di servizio sociale ascoltati nel corso delle visite effettuate dal Comitato oltre a lamentare gravi carenze di organico evidenziano anche la contraddittorietà dell'impianto normativo che incide pesantemente sulla concreta operatività quotidiana nonché la inadeguata dotazione di mezzi e strumenti e la mancata copertura degli incarichi direttivi.

Anche gli organici degli addetti all'area amministrativa-contabile risulta certamente carente; per ovviare a tali scoperture, è frequente, in particolare, l'utilizzazione di agenti penitenziari in compiti del tutto estranei a quelli di istituto. Il profilo professionale dei ragionieri, oltre ai ricordati problemi di personale che provocano ritardi nella gestione, lamenta una eccessiva complessità dei bilanci di esercizio, che vorrebbe di più agevole redazione, nonché una notevole lentezza della macchina amministrativa nella acquisizione di beni e servizi.

Appare inoltre necessario definire con maggiore chiarezza l'area professionale degli appartenenti al ruolo degli assistenti amministrativi che lamentano la vaghezza dei compiti loro attribuiti dalla legge.

La magistratura di sorveglianza.

Le audizioni dei presidenti dei tribunali di sorveglianza di Napoli e di Milano hanno evidenziato uno stato di diffuso disagio che è ragionevole pensare proprio di tutta la categoria. Tra le cause di tale malessere vengono citate, tra le altre, la insufficienza e contraddittorietà dell'impianto normativo, le carenze organiche sia del personale di magistratura che amministrativo, l'insufficiente raccordo con i diversi operatori dell'amministrazione penitenziaria, la giurisprudenza spesso difforme delle diverse magistrature di sorveglianza sul territorio, nonché la prassi di assegnare troppi uditori giudiziari ai tribunali di sorveglianza.

Tale settore della magistratura sembra continuare a costituire una sorta di zona di frontiera, un passaggio professionale per molti assai poco appetibile in relazione alla mole di lavoro da sopportare, alla scarsità di motivazioni, alle responsabilità che si assumono nonché, e non ultimo, alla scarsa visibilità professionale.

Secondo quanto emerso, è inoltre opinione prevalente che, in linea generale, nonostante il numero dei benefici concessi, notevolmente superiore alle previsioni, gli obiettivi fondamentali della legge Gozzini siano stati mancati; le difficili condizioni di lavoro degli operatori del trattamento penitenziario si riflettono direttamente sulla realizzazione dei principi di rieducazione e risocializzazione introdotti col nuovo ordinamento del '75 ancor più valorizzati dalle modifiche della legge Gozzini dell'86.

L'impossibilità per il personale trattamentale di seguire da vicino i detenuti sommandosi al malfunzionamento di alcuni degli strumenti chiave della riforma (si pensi in particolare al lavoro interno ed esterno agli istituti) nonché agli stessi problemi della magistratura di sorveglianza, comporta in molti casi la vanificazione dello spirito della riforma penitenziaria. Il problema centrale, più volte evidenziato in tutte le sedi e da tutti gli interessati rimane quello per cui la concessione delle misure alternative (così come gli altri benefici in senso stretto) rimane, in assenza di una costante ed effettiva attività di osservazione, frutto pressoché esclusivo della buona condotta del detenuto.

Assoluta insufficienza, quindi, quando non addirittura mancanza, di strumenti valutativi da parte del magistrato nell'assunzione delle sue decisioni. Nella stragrande maggioranza dei casi, il beneficio penitenziario è il premio che la magistratura di sorveglianza concede al detenuto per il fatto di avere una « fedina penale intramuraria » pulita.

Anche la normativa vigente sembra non rispondere più alle esigenze di corretto e spedito funzionamento degli uffici di sorveglianza: troppi adempimenti, troppi interventi obbligatori *ex lege* che potrebbero essere evitati, soprattutto in quei casi in cui le decisioni da prendere non sembrano essere frutto di un penetrante uso di un potere

discrezionale da parte del giudice. Molte delle decisioni attualmente di stretta competenza della magistratura di sorveglianza sembrano avere poco a che fare con lo *ius dicere*; in definitiva, le stesse potrebbero essere prese in via amministrativa dai direttori delle carceri (si pensi, tra le altre, alle autorizzazioni alla corrispondenza telefonica dopo la sentenza di primo grado e fino al passaggio in giudicato, su cui la competenza del giudice appare del tutto residuale e non discrezionale; alle autorizzazioni all'utilizzo del cd. fondo vincolato, ovvero il peculio non disponibile, ai permessi e alle licenze agli internati e ai semiliberi, quando la fruizione del beneficio debba avvenire in luogo contemplato nel piano di trattamento già approvato dal magistrato di sorveglianza il cui provvedimento di concessione diventa un fatto automatico) mentre altre, soprattutto quando trattasi di provvedimenti meramente attuativi di decisioni già adottate dall'organo collegiale, potrebbero essere utilmente trasferite dal Tribunale al magistrato di sorveglianza.

È poi un dato incontestabile che i magistrati di sorveglianza siano numericamente pochi rispetto agli altri giudici (120 giudici in servizio nei tribunali e 45 negli uffici di sorveglianza) soprattutto, rispetto ai delicati compiti loro attribuiti dal legislatore dal 1975 in poi: come tappe di questa evoluzione legislativa basta citare la legge di depenalizzazione 689/1981, la legge Gozzini 663/1986, il nuovo codice di procedura penale introdotto col decreto del Presidente della Repubblica 447/1988, il testo unico sugli stupefacenti approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 309/1990 e, da ultimo, la legge Simeone 165/1998. Ciò senza contare come la legge sull'ordinamento penitenziario abbia subito notevoli modifiche con l'introduzione della legislazione emergenziale degli anni 1991-92, modifiche che hanno reso sempre più complesso il quadro normativo di riferimento, la cui interpretazione da parte della magistratura di sorveglianza è stata resa ancora più insidiosa dai frequenti interventi della Corte costituzionale. La complessità del lavoro e la mole dello stesso avrebbero dovuto certamente comportare da parte del legislatore un adeguamento degli organici dei giudici, rimasto negli anni sostanzialmente invariato. Tra l'altro, lo stesso sovraffollamento delle carceri ed il fenomeno dell'incremento delle misure alternative con la conseguente notevole crescita della cd. area penale esterna avrebbero dovuto costituire un forte segnale in tal senso.

In riferimento al cennato problema dell'assegnazione degli uditori alla magistratura di sorveglianza è di immediata percezione come un settore così delicato come quello della sorveglianza sull'esecuzione penale, anche in considerazione dei notevoli carichi di lavoro, debba essere preferibilmente affidato a magistrati più esperti che possano essere più rapidamente operativi. Negli ultimi anni, costantemente, così non è stato e anche tale segnale induce a considerare come sottostimata l'importanza della sorveglianza sull'esecuzione penale rispetto ad altri settori della giurisdizione.

Il problema del lavoro.

In un sistema carcerario che si pone come fine ultimo la riabilitazione e la reintegrazione sociale del detenuto, il momento del lavoro

rappresenta una forma essenziale ed una possibilità concreta di riscatto morale ed umano per il soggetto in trattamento.

Sulla spinta di una riforma del sistema che sempre più deve cercare sia la valorizzazione di forme individualizzate di trattamento rieducativo, sia un aumento significativo delle misure alternative assieme alla promozione di attività culturali, sportive formative e lavorative, la dimensione del rapporto carcere-lavoro si costituisce come fattore cruciale di risocializzazione e riabilitazione del detenuto.

All'interno di questa logica risulta determinante ricercare e costruire opportunità di lavoro dentro e fuori dal carcere (sia durante che dopo la detenzione), accrescere la formazione di base e professionale del detenuto, supportare il percorso di reintegrazione lavorativa tramite l'utilizzazione di figure professionali di sostegno e mediante l'impiego di strutture e servizi sociali, ricostruire un percorso di identità lavorativa del reo attraverso la ricostruzione di un rapporto positivo della persona con il lavoro, inteso ad un tempo come attività e come mercato competitivo in cui dimostrare le proprie capacità e la propria volontà di riscatto.

L'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario sancisce addirittura la obbligatorietà del lavoro per i condannati ed i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro.

I dati relativi alla quota di detenuti lavoratori presenti nelle nostre carceri non sono però, malgrado le affermazioni di principio, incoraggianti. Alla data del 31 dicembre 1998, circa il 25 per cento circa dei detenuti (undicimilaottocentotrentanovemila su un totale di quarantasettemilacinquecentosessantamila) risultano occupati in attività lavorative. Di questi la stragrande maggioranza (diecimilatrecentocinquantaseimila) risulta occupata in attività d'istituto, quindi alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, mentre solo millequattrocentottantatremila (semiliberi, ammessi al lavoro esterno, lavoratori a domicilio) non lavorano alle dipendenze del DAP.

Se si guarda alle forme di lavoro maggiormente praticate nelle carceri è inoltre evidente che sono poche le occasioni di intraprendere attività veramente « moderne » ovvero professionalità in ogni caso spendibili all'esterno dopo l'espiazione della colpa. Ciò, naturalmente, pur tenendo conto delle difficoltà di un mercato del lavoro in crescente trasformazione ed in costante difficoltà nella creazione di nuovi posti di lavoro. La legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario, tra l'altro, esplicitamente prevede (articolo 20) che l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per permettere un proficuo reinserimento sociale.

I lavori cosiddetti domestici costituiscono, come invece accennato, la quasi totalità delle attività in carcere, lavori offerti dalla stessa amministrazione penitenziaria che le ridotte disponibilità finanziarie hanno ultimamente drasticamente ridotto (da qui la necessità di ricorrere a turnazione o di ridurre il numero delle ore di lavoro giornaliero); si tratta di attività non produttive che svolgono una funzione per lo più assistenziale, mirata all'erogazione di un minimo

di reddito ai detenuti più bisognosi e di cui, in ogni caso, appare scarso il valore rieducativo.

Diversi sono i fattori che possono aver causato, seppur indirettamente, il mancato decollo del lavoro carcerario. Uno degli elementi principali di stagnazione appare soprattutto la rigidità del mercato sul versante degli oneri che, riducendo i margini di profitto dell'imprenditore, ha di fatto ostruito gli sbocchi occupazionali, sottraendo occasioni di lavoro ai detenuti. L'ordinamento penitenziario avendo vincolato per finalità garantistiche, in linea di principio peraltro condivisibili, il lavoro carcerario alla ordinaria disciplina sul lavoro subordinato e sul collocamento ha determinato un netto calo delle occupazioni intramurarie per la forte diminuzione delle commesse. La quasi totale equiparazione delle mercedi dei detenuti alle retribuzioni dei lavoratori liberi se da un lato ha imposto un regime di protezione rispetto al possibile fenomeno dello sfruttamento della mano d'opera dei reclusi, dall'altro ha reso non appetibile la manodopera detenuta, notoriamente meno qualificata professionalmente e meno produttiva di quella reperibile ordinariamente sul mercato del lavoro, minor produttività dei detenuti certamente determinata anche dalla rigidità dei meccanismi che regolano la vita all'interno della struttura carceraria rispetto a quella dei lavoratori liberi.

Nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si dovrebbe, inoltre, tener conto dell'anzianità di disoccupazione durante la detenzione, dei carichi familiari, della professionalità nonché delle precedenti attività svolte e di quelle cui potranno dedicarsi dopo la dimissione. Disposizioni queste che diventano un ulteriore eloquente indicatore dei limiti di carattere strutturale, economico ed organizzativo che frenano, in misura assai elevata, i meccanismi di recupero sociale di cui il lavoro è il fattore determinante.

In definitiva, l'istituzione di lavorazioni organizzate e gestite da imprese pubbliche e private rimane di problematica attuazione.

L'amministrazione penitenziaria si è tuttavia impegnata a promuovere l'allestimento di lavorazioni intramurarie da parte di terzi mediante la stipula di convenzioni nelle quali vengono regolati in via pattizia i relativi obblighi delle parti.

Tra le più interessanti iniziative va in particolare segnalato un accordo siglato nel febbraio del 1998 tra il Ministero di grazia e giustizia, il Ministero del lavoro e Telecom Italia Mobile s.p.a. che ha, in tale contesto, previsto l'impiego di manodopera detenuta nella gestione di banche-dati tramite strumenti informatici.

In attuazione di tale accordo, ha preso avvio un progetto sperimentale che prevede dopo un periodo di formazione professionale l'impiego in forma cooperativistica di 50 detenuti (25 presso Milano-S. Vittore e altrettanti presso Roma-Rebibbia) in attività di elaborazioni dati, gestione archivi e realizzazione supporti informatici e telematici.

Un segnale concreto di inversione di tendenza potrebbe venire dall'approvazione definitiva della proposta di legge C. 5967 (Smuraglia), già approvata in prima lettura dal Senato ed attualmente all'esame della Commissione lavoro della Camera in abbinamento con altri provvedimenti di iniziativa parlamentare (C. 2283, Cento ed altri, e C. 2359, Cascio).

La proposta di legge Smuraglia è volta, in particolare, a favorire il lavoro carcerario tramite la defiscalizzazione degli oneri contributivi a carico di imprese che investano nel lavoro dei detenuti introducendo elementi di flessibilità che, apprezzate le particolari circostanze, potrebbero incentivare gli interessati ad investimenti nel lavoro penitenziario.

Il provvedimento estende l'ambito di applicazione della legge 8 novembre 1991, n. 381, sulle cooperative sociali. Tali cooperative, grazie soprattutto alle agevolazioni introdotte dalla legge citata, appaiono, in effetti, come la realtà più rilevante nel settore in relazione all'offerta di lavoro a detenuti ammessi alle misure alternative, semi-liberi o ex detenuti, anche se le scarse dimensioni produttive impediscono a queste realtà di proporsi in maniera più incisiva nella creazione di un maggior numero di posti di lavoro.

Le innovazioni relative all'ambito operativo della legge n. 381 del 1991, riguardano un duplice profilo:

— in primo luogo, viene rimossa una notevole limitazione normativa (i cui negativi effetti sono stati segnalati più volte dall'Amministrazione penitenziaria) ricomprendendo tra i soggetti svantaggiati, per la occupazione dei quali le cooperative sociali possono beneficiare di sgravi contributivi (da determinare peraltro con decreto ministeriale), categorie di soggetti attualmente non contemplate dalla legge n. 381/1991 quali gli ex degenti di istituti psichiatrici giudiziari, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione, i condannati e gli internati ammessi al lavoro esterno;

— in secondo luogo, tali sgravi contributivi sono estesi anche alle aziende pubbliche o private che organizzano attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari impiegando detenuti o internati.

La proposta di legge Smuraglia prevede inoltre la concessione di sgravi fiscali (da determinare anch'essi con decreto ministeriale) alle imprese che assumono, per un periodo di tempo minimo di trenta giorni, lavoratori detenuti e a quelle che svolgano attività formative nei confronti dei detenuti stessi.

Le proposte di legge C. 2283 (Cento ed altri) e C. 2359 (Cascio) operano anch'esse estendendo l'ambito di applicazione della legge n. 381 del 1991, sotto il profilo sia della definizione dei soggetti svantaggiati, sia della estensione dei benefici contributivi alle imprese che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari impiegando persone ivi detenute o internate (in misura non inferiore, peraltro, al 50 per cento del proprio organico complessivo; una ulteriore differenza con la p.d.l. A.C. 5967 sta nel fatto che le due proposte — identiche — estendono senz'altro alle nuove fattispecie lo sgravio contributivo totale attualmente previsto dalla legge n. 381 del 1991.

La proposta di legge A.C. 1823 (Borghezio ed altri) prevede infine uno sgravio contributivo totale per le imprese artigiane (come definite ai sensi della legge quadro n. 443/1985) che assumano detenuti