

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL COMITATO PERMANENTE PER I PROBLEMI PENITENZIARI

1) IL COMITATO PERMANENTE: ISTITUZIONE E FINALITÀ

Il Comitato permanente per l'esame dei problemi penitenziari è stato istituito all'interno della Commissione giustizia della Camera dei deputati con l'accordo unanime dei gruppi nella seduta del 24 giugno 1997.

Il Comitato, composto da tredici membri in rappresentanza di tutti i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, risulta attualmente composto dai deputati Olivieri (Presidente), Simeone (Vicepresidente), Copercini (Segretario), Altea, Carboni, Carrara, Saraceni, Gazzilli, Maiolo, Mantovano, Meloni, Petrini e Borrometi.

Scopo dell'attività del Comitato, che costituisce un'articolazione interna della Commissione che ne approva il programma dei lavori sempre sottoposta all'Ufficio di presidenza della stessa integrato dai rappresentanti dei gruppi, è quello di disegnare « una mappatura generale della situazione carceraria » anche al fine dell'esercizio di funzioni conoscitive e di sindacato nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, il Comitato si è assunto il compito di verificare le condizioni di vivibilità degli istituti e i problemi della popolazione detenuta cercando, al contempo, di monitorare anche quelli relativi al personale civile e di custodia.

Al termine dell'attività, che si sta articolando attraverso sopralluoghi presso strutture carcerarie ed audizioni di operatori del settore, il Comitato potrà redigere relazioni da sottoporre alla valutazione della Commissione e ragionevolmente disporre di notevoli elementi conoscitivi per una eventuale predisposizione di iniziative legislative in campo penitenziario.

2) IL PROGRAMMA OPERATIVO ED I PRINCIPALI DATI ACQUISITI

Il Comitato ha predisposto un programma di azione articolato in due momenti: una prima fase, consistente in audizioni dei diversi operatori del pianeta-carcere: responsabili del D.A.P. (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)⁽¹⁾, magistrati di sorveglianza, polizia penitenziaria, educatori, psicologi, medici e direttori delle carceri.

(1) Il D.A.P. è uno quattro dipartimenti in cui si articola il Ministero della giustizia; l'area funzionale di competenza (*servizi dell'amministrazione penitenziaria*) comprende: la gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria; lo svolgimento dei compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive; lo svolgimento dei compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati.

A tale attività si è programmato di affiancare quella consistente in sopralluoghi nei principali istituti di pena italiani a partire da quelli di maggiore affollamento e più disagiati, cercando comunque di articolare le visite rispettando una omogenea distribuzione sul territorio.

In una seconda fase dell'attività si è prevista l'ipotesi di un viaggio di studio all'estero per l'eventuale approfondimento dei principali aspetti della materia emersi in altri ordinamenti; particolare attenzione si è soprattutto manifestata in relazione al sistema penitenziario britannico e a quello svedese.

Anche delle fasi intermedie dell'attività del Comitato si è poi pensato di dar conto mediante una o più relazioni da sottoporre al plenum della Commissione.

Rispetto all'iniziale programma operativo, l'attività del Comitato per i problemi penitenziari è proceduta a rilento, ostacolata, in una prima fase, dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e successivamente dagli onerosi impegni parlamentari in Aula e in Commissione. Dopo la ricostituzione del Comitato, nel luglio 1998 si era deciso di proseguire il programma dei lavori con ulteriori audizioni e sopralluoghi, mettendo a fuoco un programma maggiormente dettagliato.

Purtroppo, anche nel corso del 1999 non si è riusciti a dare la necessaria continuità alla programmata attività conoscitiva: i serrati impegni della Commissione giustizia, incentrati soprattutto nell'esame dei numerosi provvedimenti necessari ad un'efficace avvio della riforma del giudice unico di primo grado, fissata, a regime, alla data del 2 gennaio 2000, hanno richiesto un impegno costante e del tutto assorbente dei parlamentari, peraltro impossibilitati, per l'intensa programmazione dei lavori, ad usufruire della giornata di venerdì per le visite agli istituti.

Nonostante il limitato numero di sopralluoghi e di audizioni effettuate appare opportuno tracciare un primo bilancio dell'attività svolta dal Comitato; i dati emersi dalla pregressa attività conoscitiva consentono, intanto, di tracciare un quadro — che si ritiene già sufficientemente fedele — della situazione delle carceri italiane e dei suoi principali problemi. L'opportunità di una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori emerge anche in prospettiva di un eventuale ripensamento della funzione del Comitato stesso, magari mirato ad uno più specifico ambito di attività. Secondo i più recenti orientamenti, tali obiettivi potrebbero consistere, ad esempio, in un costante monitoraggio dell'attuazione del riordino della sanità penitenziaria nonché in un'indagine conoscitiva sull'applicazione dell'articolo 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario. Avvicinandosi il 31 dicembre 2000, data di cessazione della vigenza della norma, tale ultimo impegno ben si integra con la necessità da parte del legislatore di valutare l'opportunità di un ulteriore intervento in materia.

Riepilogo delle attività svolte dal Comitato per i problemi penitenziari

L'attività del Comitato si è finora concretizzata attraverso audizioni dei massimi vertici politici e amministrativi del settore, di magistrati di sorveglianza e di operatori dell'area pedagogica, nonché

nella effettuazione di alcune visite presso istituti penitenziari italiani. Le visite agli istituti hanno riguardato gli istituti milanesi di Opera e S. Vittore (21 novembre 1997), quelli toscani di Pisa-Don Bosco e Gorgona (5 dicembre 1997) e quelli sardi di Alghero, Sassari e Tempio Pausania (16 e 17 marzo 2000). Dal 15 al 20 maggio 2000, una delegazione del Comitato si è infine recata in Gran Bretagna per una verifica del funzionamento del sistema penitenziario britannico.

Rinviando, per quel che riguarda le visite alle relazioni contenute nei dossier di documentazione predisposti dal Servizio studi della Camera ⁽²⁾, di seguito viene sinteticamente dato conto di quanto emerso dalle audizioni tenute presso il Comitato per i problemi penitenziari.

L'attività del Comitato è iniziata con l'audizione (18 e 25 settembre 1997) dell'allora ministro della giustizia Giovanni Maria Flick, dell'ex direttore generale del D.A.P. Alessandro Margara e del capo dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile Giuseppe Magno, che hanno riferito sui principali problemi del settore penitenziario. Il ministro aveva in particolare assicurato come il problema della umanizzazione della detenzione carceraria costituisse una priorità per il Governo sottolineando come alcuni provvedimenti allora all'esame delle Camere (depenalizzazione dei reati minori, ora decreto legislativo n. 507 del 1999; proposta di legge Simeone, sulle misure alternative, ora legge 165/1998), potessero contribuire a restituire il diritto penale alla sua dimensione normale di *extrema ratio*. Gli argomenti toccati nell'audizione del ministro Flick e del direttore Margara erano stati molteplici: tra gli altri, vanno segnalati il favore manifestato dal Governo per un più largo uso delle misure alternative, la costruzione di nuovi modelli di detenzione extra-carceraria e la realizzazione di circuiti differenziati di « custodia attenuata »; l'importanza del rovesciamento del rapporto numerico tra detenuti in espiazione di pena e quelli in custodia cautelare che al momento dell'audizione, dopo un lungo periodo in cui avevano costituito la maggioranza dei detenuti, rappresentavano circa il 40% della popolazione carceraria; le problematiche relative all'applicazione dell'articolo 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario; la consapevolezza dell'importanza del tema del lavoro carcerario ed esterno (in corso di stipulazione diverse convenzioni con enti locali) e della formazione professionale dei detenuti; il tema della compatibilità tra detenzione e affezione da AIDS e quello più generale dell'assistenza sanitaria in carcere.

Nel corso dell'audizione del 29 gennaio 1998 sono stati poi ascoltati i magistrati Antonio Maci e Salvatore Jovino, rispettivamente presidenti dei tribunali di sorveglianza di Milano e di Napoli.

Ai magistrati sono state richieste opinioni e poste domande sui principali temi di interesse della magistratura di sorveglianza; il contenuto delle risposte fornite è stato, in sintesi, il seguente:

sull'applicazione delle *misure alternative*, veniva lamentata la sostanziale carenza della normativa vigente: nella prassi, i magistrati

(2) Vedi i Dossier « Missioni di studio » (XIII legislatura) nn. 31 (Opera e S. Vittore), 32 (Pisa e Gorgona) e 51 (Alghero, Sassari e Tempio Pausania).

decidono, sulla base di una generica buona condotta del detenuto con *tempi minimi per ogni decisione* di almeno venti-trenta giorni più un periodo minimo di osservazione; risultano, poi, ancora notevolissime, da tribunale a tribunale, le disparità di trattamento nella concessione dei benefici a cui, in particolare, non riescono ad accedere quasi mai i detenuti extracomunitari.

sull'allora proposta di legge *Simeone* il parere era decisamente favorevole, anche se il procedimento avrebbe potuto essere più snellito e si sarebbe potuto innalzare il limite generale dei tre anni di pena;

veniva segnalata *la prassi* (poco opportuna) *di assegnare uditori giudiziari ai tribunali di sorveglianza* mentre si registrava un generale miglioramento dei *rapporti con l'amministrazione penitenziaria*, in particolare dopo la nomina del Dr. Margara;

per quel che riguarda i *detenuti affetti da AIDS*, in presenza di diagnosi confermata, la pena era generalmente sospesa;

veniva valutata come disastrosa *l'applicazione dell'articolo 41-bis* per le notevoli disparità di trattamento nelle diverse aree geografiche;

in relazione all'*organico della magistratura di sorveglianza*, un incremento dello stesso (magari affiancato da un analogo aumento del numero degli addetti all'area educativa) potrebbe permettere di rispondere in tempi più ragionevoli (ed in modo più puntuale nel merito) alle numerose istanze di misure alternative.

Venivano, poi, consegnate al Comitato da parte del Dr. Maci alcune proposte di modifica della vigente normativa sull'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento esecutivo, ritenute idonee a meglio distribuire, almeno in parte, i pesanti carichi di lavoro della magistratura di sorveglianza. In particolare, tali proposte affidavano ai giudici di sorveglianza (e ai direttori dei penitenziari) adempimenti oggi di competenza dei relativi tribunali (e dei magistrati di sorveglianza, in relazione alle competenze trasmesse ai direttori).

Nel corso della successiva audizione del 24 e 25 marzo 1998 sono infine stati sentiti alcuni rappresentanti del Coordinamento operatori area pedagogica.

Problema centrale del settore è risultato dall'audizione (nonché dai documenti depositati) quello inerente la *situazione degli educatori penitenziari*. A giudizio degli operatori ascoltati, le difficili condizioni di lavoro degli addetti all'area impediscono un efficace trattamento rieducativo. Tale situazione di disagio è fatta risalire anzitutto alle gravi carenze degli organici degli stessi educatori che, secondo i dati forniti, rendevano (al momento dell'audizione) circa di 1 a 160 il rapporto numerico educatori/detenuti, un rapporto di assoluto impedimento a seguire con puntualità il percorso risocializzante dei singoli reclusi.

In generale, secondo i soggetti ascoltati, occorrerebbe tornare a considerare appieno quanto solennemente proclamato dall'articolo 27 della Costituzione in materia di funzione rieducativa della pena: da tale enunciato, deriva inequivocabilmente la centralità dell'attività degli educatori (che dovrebbe essere resa maggiormente tecnica) nell'ambito

del trattamento carcerario. Emerge invece che il trattamento rieducativo è stato previsto dal legislatore in modo troppo generico, senza una precisa distinzione di ruoli e funzioni; proprio l'educatore, in particolare, necessiterebbe di una più netta specificazione della propria professionalità e delle proprie attribuzioni all'interno del percorso trattamentale.

Al fine di garantire una più specifica preparazione, prima dell'inizio effettivo dell'attività in istituto, potrebbe prevedersi un periodo di formazione preventivo ovvero dovrebbero essere rivisti i requisiti d'accesso al profilo professionale, rendendo obbligatorio il possesso di uno specifico titolo di studio (diploma di educatore di collettività) ovvero di una laurea (l'attuale titolo di accesso alla carriera è il diploma di scuola media superiore).

È assolutamente necessario, a giudizio degli operatori ascoltati, incidere sulle motivazioni degli educatori (attualmente ai minimi storici), proponendo un inquadramento ad un livello superiore (con l'abolizione dell'attuale sesto livello); si dovrebbe, poi, dar effettivamente vita alle aree operative negli istituti di pena (cui assegnare il personale educativo, e non come talvolta accade collaboratori di istituto penitenziario) volte alla realizzazione di spazi fisici per le attività di trattamento.

Venivano, inoltre, chieste strutture e sicuri punti di riferimento per gli educatori nell'ambito del D.A.P., valutando, in particolare, prioritaria la creazione di un ufficio che si occupi dell'unificazione delle prassi trattamentali nei diversi istituti; ciò, anche in considerazione del rapporto spesso conflittuale con i direttori degli istituti che tendono, in genere, a sottrarre spazio agli operatori dell'area educativa. Questi ultimi manifestavano al Comitato la loro disponibilità anche ad un eventuale utilizzo nell'area penale esterna.

Per quel che concerne il rapporto con le realtà del volontariato operanti negli istituti, appariva necessario, a giudizio dei rappresentanti del Coordinamento ascoltato, che queste non togliessero spazio (come talvolta accaduto) agli operatori professionali del trattamento ma li affiancassero ad integrazione del lavoro di equipe.

Il Comitato per i problemi penitenziari ha poi di nuovo sentito in audizione formale, l'11 marzo 1999, il Ministro della giustizia, nella persona del sottosegretario di Stato Corleone e l'allora direttore generale del Dipartimento Margara.

L'intervento del sottosegretario faceva il punto sull'iter parlamentare dei diversi provvedimenti di interesse del settore penitenziario allora in esame: incompatibilità con il carcere per i malati di AIDS (ora legge 231/1999), misure incentivanti il lavoro penitenziario (cd. progetto Smuraglia); riorganizzazione del dipartimento dall'amministrazione penitenziaria, al momento dell'audizione prevista come oggetto di delega nell'ambito del riordino delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa (delega poi approvata con la legge 419/1998 e del cui contenuto si dirà più estesamente in seguito).

L'audizione del direttore Margara aveva invece avuto ad oggetto le linee guida del progetto di riforma del regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, al momento dell'incontro in corso di elaborazione. Il direttore precisava come apparisse improrogabilmente

necessario adeguare tale strumento regolamentare (risalente al 1976) alle modifiche legislative che, in particolare con la riforma del 1990, avevano ridisegnato l'amministrazione penitenziaria, creando i provveditorati regionali e istituendo il corpo di polizia penitenziaria. L'impatto della riforma sul regolamento era risultato però molto modesto e quindi l'intento della novella è di prendere atto anche normativamente delle modifiche intervenute nel regime penitenziario.

Gli aspetti più significativi del testo, poi definitivamente approvato dal Governo il 16 giugno 2000 (dopo un lunghissimo passaggio al Consiglio di stato), 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 ai colloqui (anche telefonici), alla corrispondenza, 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, nella generalità dei casi, fuori dal carcere), il miglioramento delle condizioni di vita delle detenute madri e dei loro bambini;

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

l'obbligo di favorire l'intervento in ogni istituto di « operatori di mediazione culturale » per migliorare l'integrazione dei detenuti stranieri;

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

norme relative all'accessibilità ad ogni pratica di culto;

una rivisitazione delle disposizioni sulla disciplina ed in particolare sull'isolamento;

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.

Il Regolamento conteneva, in verità, anche disposizioni sul tema, di grande rilevanza, dell'affettività familiare in carcere, che a seguito del parere negativo del Consiglio di Stato, sono state stralciate dal regolamento.

Oltre al colloquio, era prevista *la visita* in ambienti senza separazioni, con possibilità di consumazione di un pasto in compagnia dei

congiunti e di spostamento in aree verdi; un ulteriore e ancor più innovativo aspetto in tal senso era rappresentato da un permesso interno per consentire di incontrare i propri familiari in ambienti diversi dalle sale-colloquio. Era prevista poi l'individuazione o la creazione di strutture, all'interno degli istituti, denominate unità abitative familiari, nelle quali il detenuto poteva essere autorizzato a rimanere per un massimo di ventiquattro ore con la moglie ed i figli, ricreando un momento di vita ed unità familiare; in tale ambito era naturalmente compreso anche l'aspetto della sessualità coniugale. Si ricorda che in tema di affettività in carcere, già il compianto Michele Coiro, in veste di direttore del D.A.P., aveva peraltro già 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.

Il progetto sulle relazioni affettive in carcere, secondo quanto annunciato il 25 maggio 2000 alla Camera dei deputati dal sottosegretario alla giustizia Corleone in sede di risposta all'interpellanza 2-02379, Taradash ed altri (Misure per migliorare la situazione degli istituti di pena), sarà ripresentato sotto forma di emendamento del Governo al disegno di legge di modifica della legge n. 165 del 1998, attualmente all'esame in sede referente presso la Commissione giustizia della Camera (C. 6738).

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 mafiose 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 riequilibrio sociale che serve essenzialmente a placare i sentimenti di una società offesa dal 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 '90 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* rendano di difficile comprensione le politiche di deflazione penitenziaria 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, 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 giustizia.

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; dell'urgenza 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 delle tematiche emerse, 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.

Prima di soffermarsi sulle singole tematiche può essere utile conoscere i dati più recenti sulle carceri forniti dall'amministrazione penitenziaria. La popolazione carceraria, alla data del 29 febbraio 2000, era arrivata in totale alla preoccupante cifra di 52.784 unità (50.531 uomini e 2.253 donne), 3.252 in più rispetto alle presenze di fine febbraio 1999 (49.532). Il sottosegretario alla giustizia Corleone, in risposta ad un'interpellanza dell'On. Cento, riferiva alla Camera, nel dicembre scorso, che al 30 novembre 1999, i detenuti presenti risultavano essere addirittura 53.389 (il massimo storico); e ciò, nonostante la concessione nel corso dello stesso anno di 6.999 detenzioni domiciliari, 22.030 affidamenti in prova al servizio sociale e 2.196 semilibertà.

Si sono registrate 52.784 presenze, quindi, a fronte di una capienza regolamentare di 42.830 detenuti e di una capienza tollerabile di 49.565 unità. Rispetto alle posizioni giuridiche, gli imputati erano 24.182 (23.097 uomini, 1085 donne) e i condannati 28.602 (27.434 uomini, 1.168 donne); di questi ultimi, 1.568 (1499 uomini, 69 donne) risultavano in regime di semilibertà. Sul totale dei detenuti presenti, il 54% era quindi in esecuzione di pena ed il restante 46% era costituito da non definitivi.

Alla stessa data del 29 febbraio 2000, gli stranieri detenuti nelle carceri italiane erano 14.416 (il 27,3% del totale) di cui solo 391 comunitari. Tra i 14.025 extracomunitari, più della metà risultava provenire da Paesi africani (7.754 detenuti, di cui ben 5.320 di nazionalità tunisina o marocchina) mentre comincia a farsi consistente il numero dei detenuti originari della ex Jugoslavia, dell'Albania e degli altri Paesi dell'est europeo (4.288). Continua quindi il trend di crescita delle presenze straniere ed è interessante ricordarne brevemente la crescita esponenziale: nel '90, erano poco più di 4.000 (4.017), nel '92 erano già 7.237, nel '94 8.481, nel '96 9.373, nel '98 11.973 e nel '99 14.057.

Meno recente, ma comunque significativo, l'ultimo rilevamento dell'amministrazione penitenziaria relativo ai detenuti tossicodipendenti e affetti da AIDS. I dati, al 31 dicembre 1999, registravano nelle carceri italiane, sugli allora 51.604 detenuti presenti, ben 15.097 tossicodipendenti (14.423 uomini, 674 donne) il che significa il 29,2% del totale. I sieropositivi erano 1.638 mentre gli affetti da AIDS erano invece in tutto 163. La percentuale dei detenuti provenienti dallo stato di libertà che si sottopone volontariamente allo screening per l'accertamento dell'infezione da HIV rimane attestata intorno al 34%; tra i nuovi giunti, quindi, due su tre rifiutano di sottoporsi al test ⁽³⁾.

In relazione ai dati sul lavoro penitenziario, alla stessa data del 31 dicembre 1999, il totale dei detenuti lavoratori ammontava a 11.903 unità (circa il 23% del totale) di cui la stragrande maggioranza (10.421) alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, con ben 9.579 detenuti impegnati non in attività produttive ma occupati nei cd. servizi d'istituto.

Nel 1999, per quel che riguarda gli eventi critici avvenuti nelle carceri (il conteggio riguarda le persone fisiche che hanno posto in essere il singolo fatto), le statistiche dell'amministrazione penitenziaria hanno registrato 53 suicidi (due in più del '98), 920 tentativi di suicidio, 6.536 atti di autolesionismo mentre i decessi in carcere sono stati 83. Su un totale di 11.039 manifestazioni di protesta, 5.522 hanno riguardato scioperi della fame.

I detenuti evasi dalle carceri italiane nel 1999 sono stati 186, di cui 19 direttamente dagli istituti; le altre modalità di evasione hanno riguardato mancati rientri dai seguenti benefici: permessi (10), permessi premio (105), lavoro esterno (7), misure alternative (45). In relazione a questi ultimi dati, deve essere segnalato, a fini di completezza, come la percentuale dei detenuti evasi durante la fruizione dei benefici penitenziari dal 1992 ad oggi non abbia mai superato l'1%; tale percentuale, nel 1999, è stata appena dello 0,51%.

Per quel che riguarda il personale in servizio, al 31 dicembre 1999, l'amministrazione penitenziaria contava su un totale di 48.088 unità di cui 42.106 di polizia penitenziaria e 5.982 tra amministrativi e tecnici.

(3) Da segnalare lo scarto che si registra nella percentuale degli screening effettuati, con una percentuale doppia al Nord rispetto sia al Centro che al Sud. Il rilevamento presenta, a livello regionale, oscillazioni molto ampie: si va dal massimo di 78,9% di screening effettuati in Liguria al minimo di 10,2% di quelli effettuati in Campania.

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 53.000 unità, che i soggetti a misure alternative sono circa 30.000, cui vanno aggiunti i fruitori delle sanzioni sostitutive, non si è lontani dalla realtà se si valuta in ben più di 100.000 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% dei detenuti oggi sono scesi, come accennato, a circa il 46% 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 94-95 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 più di 54.000 (nel dicembre del 1990, dopo l'ultima amnistia, erano circa 26.000, 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 di nuovo in ascesa: l'ultimo dato, di fine '99, registra, come detto, poco meno di 53.000 presenze, circa 10.000 in più di quelle regolamentari.

Si ricorda, del resto, 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 delle carceri 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; i dati più recenti dimostrano, infatti, che solo un terzo 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 D.A.P. è, infatti, sostanzialmente privo di competenze nella progettazione e realizzazione delle strutture, pur essendo il soggetto destinato a servirsene⁽⁴⁾. Il programma di risanamento e potenziamento del patrimonio immobiliare penitenziario è gestito infatti direttamente dal Ministero dei lavori pubblici, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia nell'ambito del « Comitato paritetico per l'edilizia 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 anni un piano di costante rinnovamento dell'edilizia carceraria. Secondo l'ultima relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (legge 404/1977) pervenuta pochi giorni orsono al Parlamento, e riferita all'anno 1999, risultano realizzati dal 1971 (anno di avvio del programma) 78 nuovi istituti mentre 7 sono in corso di costruzione; ciò, pur tra le difficoltà di utilizzazione dei fondi erogati negli anni attraverso leggi finanziarie sempre più restrittive e tra continue rimodulazioni e blocchi degli impegni (con conseguente cadute in economia dei fondi stessi).

(4) Esempio limite di tale assetto normativo è stato il divieto più volte posto in passato a funzionari del D.A.P. 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.