

entro trenta giorni dalla vigenza del decreto legislativo, non risulta al momento ancora effettuato.

In relazione alle funzioni trasferite, sono naturalmente assegnate al Fondo sanitario nazionale le relative risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione della spesa del ministero della giustizia: il trasferimento avverrà con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica che dovrà definire anche i criteri e le modalità di gestione delle risorse stesse.

Dal 1° gennaio 2000 è partita una prima fase attuativa nella quale, secondo le previsioni dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 230 del 1999, sono trasferite al S.S.N. le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della *prevenzione e dell'assistenza ai detenuti ed internati tossicodipendenti*. Attualmente, tali funzioni sono svolte in carcere prevalentemente dal personale penitenziario operante nei cd. presidi per le tossicodipendenze; ciò, anche per le note difficoltà del servizio sanitario nazionale (competente alle prestazioni socio sanitarie per i detenuti tossicodipendenti ex articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 309/1990) a provvedervi attraverso gli appositi servizi (SERT).

In mancanza della normativa di attuazione, che avrebbe permesso con il trasferimento al S.S.N. delle funzioni sanitarie relative ai citati settori anche quello contestuale delle relative risorse (umane, logistiche, strumentali e finanziarie), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in data 29 dicembre 1999, ha provveduto all'emanazione di una circolare che impartisce direttive di carattere generale volte a permettere l'avvio della fase sperimentale. Le istruzioni fornite, in attesa dei decreti attuativi, riguardano in particolare le modalità di trasferimento delle funzioni sanitarie, lo status giuridico ed economico del personale, il regime autorizzatorio e le modalità di accesso del personale del S.S.N. agli istituti penitenziari.

Viene poi prevista una ulteriore fase di sperimentazione, da attuare in almeno tre regioni, nella quale sono trasferite tutte le altre funzioni non passate immediatamente alla competenza del servizio sanitario nazionale, ovvero la medicina di base, ospedaliera, specialistica ecc. Nel periodo sperimentale non avverrà un effettivo trasferimento di personale o risorse, applicandosi pertanto solo una dipendenza di tipo funzionale dal servizio sanitario nazionale; soltanto alla fine di tale periodo, e sulla base del suo esito, avverrà il trasferimento delle ulteriori funzioni in tutto il territorio nazionale. Le regioni individuate dal decreto ministeriale sanità 20 aprile 2000 per l'avvio del trasferimento graduale delle competenze sono la Toscana, il Lazio e la Puglia; il provvedimento ha previsto anche l'istituzione di un comitato presso il ministero della sanità ⁽⁶⁾ con compiti di monitoraggio e di valutazione della suddetta fase di sperimentazione.

Spetterà, in definitiva, alla ulteriore legislazione delegata prevista dall'articolo 5, comma 2 della legge n. 419 del 1998, il cui termine di scadenza è fissato in due anni dalla vigenza della stessa legge, a dare

(6) Il Comitato è costituito da nove membri: tre designati dal ministero della sanità, tre dal ministero della giustizia e uno per ognuna delle tre regioni.

l'assetto definitivo alla riforma. Come previsto dalla delega, il Parlamento potrà, in tale decisiva fase, essere coinvolto nel progetto di elaborazione normativa mediante il prescritto parere delle competenti Commissioni sugli schemi di decreto legislativo.

Misure alternative alla detenzione e area penale esterna

Si è in precedenza brevemente accennato alle contrastate vicende della nuova legge penitenziaria del '75 il cui spirito riformatore era stato profondamente rinnovato dalla legge Gozzini 633 del 1986. Dopo gli interventi legislativi dei primi anni novanta, omogeneamente rivolti ad un recupero della carcerizzazione e delle esigenze di sicurezza (ne è un segno rilevante la notevole ripresa dell'organico del personale di custodia cui non è stato affiancato un analogo potenziamento del personale di trattamento e dell'area penale esterna), sembrava logico aspettarsi una forte diminuzione della concessione delle misure alternative ed in generale dei benefici penitenziari.

In realtà, di fronte ad una normativa che diventava sempre più restrittiva, si è assistito nel corso degli anni novanta ad un sempre maggior ampliamento dell'area effettiva delle misure alternative. Tale situazione, in effetti, nasceva non da un rinnovato riformismo penitenziario del legislatore bensì da modesti ritocchi legislativi, da interventi della Corte costituzionale nonché dalla giurisprudenza della giurisdizione ordinaria. Di tale stato di fatto hanno beneficiato, in particolare, le fasce medio basse (dal punto di vista della pena) della popolazione detenuta con speciale riferimento a soggetti in situazioni di particolare difficoltà come i tossicodipendenti, i malati gravi. In effetti, l'area penale esterna che si è venuta formando e che raccoglie le persone in misure alternative è formata per circa tre quarti da affidati in prova al servizio sociale. Dai più recenti dati disponibili risulta che quest'area penale esterna, formata da circa 30.000 persone, in termini quantitativi ha superato i detenuti in esecuzione di pena (28.602) ovvero l'area penale interna (con l'esclusione degli imputati). Una situazione penitenziaria normale per paesi come gli Stati Uniti dove i soggetti in trattamento penale fuori dal carcere supera più o meno di 4-5 volte il numero dei detenuti, ma del tutto nuova per il nostro Paese; tale dato numerico avrebbe tra l'altro potuto essere ancora più accentuato se la legge 165 del 1998, da più parti definita « svuotacarceri », avesse avuto più incisivi effetti. Analizzando i dati forniti dal D.A.P. relativi ai detenuti scarcerati sulla base della legge n. 165 del 1998 (legge Simeone) dal 27 maggio 1998 al 30 giugno 1999 (ad un anno quindi dall'entrata in vigore della legge), si può notare come tali detenuti siano stati soltanto 870 (822 uomini e 48 donne), un andamento del tutto fisiologico rispetto agli anni passati e costituente comunque un dato ben lontano dalle 10-15 mila scarcerazioni, da più parti paventate prima della entrata in vigore della legge.

In realtà, la legge n. 165 del 1998 più che ad uno sfollamento della popolazione penitenziaria è sembrata mirare a limitare il ricorso al carcere per l'espiazione di pene particolarmente brevi facilitando l'accesso alle misure alternative di soggetti condannati dallo stato di

libertà (in particolare, la detenzione domiciliare, come accennato in precedenza, ha registrato un notevole incremento). Appare però come dato incontestabile che le difficoltà applicative della legge Simeone nel suo primo anno di vita siano derivate soprattutto dal metro restrittivo usato dai magistrati di sorveglianza nella valutazione dei requisiti di ammissibilità delle domande (circa il 4% di scarcerazioni su circa 25.000 richieste).

Tornando alla politica sull'esecuzione penale degli anni novanta, si è già accennato all'allargamento dell'area di concessione dei benefici penitenziari, fenomeno in controtendenza rispetto all'irrigidimento della normativa di settore. Tale situazione appare degna di particolare rilievo soprattutto in considerazione del fatto che le risposte da parte della magistratura di sorveglianza alle richieste di benefici, vuoi per la mole di lavoro da sopportare vuoi per i ritardi con cui pervengono le relazioni trattamentali, salvo particolari casi, non sono sembrate assolutamente tempestive. Anzi, spesso tale risposte sono arrivate quando il detenuto non era più tale avendo riacquistato la libertà o stava per riacquistarla; inutile dire che tali ritardi hanno inciso pesantemente sui diritti dei detenuti puniti con pene di minore entità che sono risultati i più penalizzati, finendo per scontare in carcere tutta la pena prima di ricevere una qualsivoglia risposta sull'istanza di misura alternativa. La legge Simeone ha tentato di ovviare anche a tale situazione prevedendo un termine perentorio per la decisione della magistratura di sorveglianza sull'istanza di concessione della pena alternativa.

Con quello appena indicato, l'altro grande problema che è stato posto al Comitato per i problemi penitenziari come del tutto vitale ed assorbente per la sopravvivenza di un processo di decarcerizzazione ed umanizzazione della pena è risultato quello dell'organizzazione dell'area penale esterna. Un'area penale che in relazione al tipo di reato ed alla scarsa pericolosità sociale dei soggetti che vi accedono dovrebbe consentire di predisporre più facilmente programmi di recupero.

Il coacervo di norme che invece si sono sovrapposte, intersecate, contraddette nell'impianto giuridico vigente hanno creato una situazione che incide pesantemente sulla concreta operatività dei C.S.S.A., i centri di servizio sociale per adulti, che di fatto gestiscono con grandi difficoltà le misure alternative. In particolare, gli operatori dei Centri lamentano pesantissime carenze di personale che vanificano qualsiasi ipotesi di gestione di misure alternative ed in genere di decarcerizzazione. Inoltre, essi hanno riferito di trovarsi quotidianamente ad affrontare numerosi problemi legati a complesse situazioni giuridiche: affidamenti concessi contemporaneamente a libertà controllate; doppi provvedimenti (affidamenti e arresti domiciliari) presi da diverse magistrature (ordinaria e di sorveglianza) per diverse esigenze e che comportano obblighi e divieti a volte incompatibili tra loro; prosecuzione di affidamenti dopo la conclusione dell'affidamento originario, con la difficoltà di considerare dal punto di vista giuridico il periodo intercorrente; detenzioni domiciliari spesso prolungate dalla Polizia dopo la scadenza, con conseguenti problemi di fungibilità della pena non da tutte le magistrature riconosciuta. In tanti Centri è stato necessario improvvisare veri e propri uffici matricola per la verifica

delle posizioni giuridiche dei soggetti affidati, della durata effettiva della misura, dei giorni mancanti al fine pena, ecc., con conseguente assorbimento di parte delle già scarse risorse di personale in compiti meramente amministrativi.

Se sono necessarie modifiche su piano legislativo appare poi urgente intervenire sul piano amministrativo dell'area penale esterna individuando le competenze con maggior precisione, competenze oggi frammentate tra C.S.S.A, Istituti penitenziari, Magistratura e Forze di Polizia. I troppi referenti sembrano infatti portare ad una situazione di difficile attribuzione di effettive responsabilità. Nella realtà, il D.A.P. non ha potuto impedire che ogni Centro di servizio sociale si organizzasse autonomamente, ed in materia diversa rispetto ad altri, nella gestione delle misure. Può essere opportuno, in definitiva, concentrare in un unico ufficio opportunamente attrezzato la gestione sul piano giuridico e amministrativo delle misure alternative alla detenzione.

I costi di gestione

Una indagine sui costi dell'amministrazione penitenziaria, conclusa nel marzo 1999, commissionata dall'allora Ministro Flick e condotta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, ha evidenziato una situazione generale di notevole diseconomicità.

Individuando uno standard di efficienza teorico sulla base del quale ha poi esaminato la gestione dei singoli istituti penitenziari, la Commissione ha valutato in almeno 500 miliardi annui il risparmio che un uso efficiente delle risorse finanziarie (circa 4.000 mld. annui) e del personale in servizio renderebbe possibile. Tenuto conto di ciò, gli istituti potrebbero teoricamente assorbire mediamente l'8% in più di detenuti. Nella prima fase della ricerca è emersa una minore spesa gestionale nelle carceri del nord del Paese e costi più alti in quelli del centro-sud, rilevando nel contempo come l'indicatore di produttività aumentasse con l'aumentare della dimensione degli istituti; le carceri dove si sono registrati i maggiori sprechi sono risultate, in sostanza, quelle di minori dimensioni.

La seconda parte della ricerca è stata invece dedicata alla gestione di un vasto campione di penitenziari; le tecniche econometriche hanno permesso l'individuazione, per ogni istituto, di standard teorici di efficienza in base al quale sono stati valutati i risultati di gestione. La verifica è in sostanza avvenuta sulla base di quattro parametri: *l'inefficienza di costo* (l'eccesso di costi rispetto allo standard teorico di efficienza che tiene conto del livello di affollamento del carcere); *l'inefficienza di produzione* (l'aumento potenziale del numero dei detenuti che il carcere potrebbe sopportare in considerazione delle risorse a disposizione); *la produttività media del personale* (il rapporto tra il numero dei detenuti e quello del personale, civile e penitenziario); *l'affollamento* (il rapporto tra il numero dei detenuti e la capienza del carcere).

Risultato della ricerca è, sul fronte dei costi, l'inefficienza di tutti gli istituti con punte di spreco di risorse notevolissime; una delle

principali cause delle diseconomie (se non la maggiore) appare agli esperti del Ministero del tesoro, la cattiva distribuzione del personale, civile e penitenziario, troppo concentrato nel Meridione. È augurabile che i prossimi concorsi, su base regionale, possano migliorare la situazione attuale.

4) ULTERIORI PROFILI DI RIFORMA

Oltre alla riforma della sanità e del regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, di cui si sono in precedenza delineati i principali aspetti, particolare rilievo assume il progetto di riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria. Lo scopo della riforma è in particolare quello di riconoscere le professionalità maturate nell'espletamento di mansioni divenute sempre più complesse e rilevanti e di produrre, attraverso un incremento degli organici, un giusto riequilibrio delle risorse umane impiegate.

Il progetto, previsto come oggetto di delega dall'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266 relativa all'inquadramento contrattuale delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa, ha trovato attuazione nel decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146⁽⁷⁾, il cui testo ha sostanzialmente recepito le osservazioni del Parlamento⁽⁸⁾ sullo schema di decreto inizialmente presentato dal Governo.

Il provvedimento destina all'attuazione del progetto notevoli risorse finanziarie nel triennio 1999-2001, — circa 227 miliardi a regime, di cui 80 per l'esercizio 2000 e quasi 117 per il 2001 — rappresentando certamente il più importante tassello del programma di riforma complessiva dell'amministrazione penitenziaria.

Il progetto di riorganizzazione delineato dal decreto attua del resto, per la parte legislativa, gli impegni assunti dal Governo con l'accettazione dell'ordine del giorno Salvato del 23/12/1997 con cui si criticava l'intervento, in corso di approvazione con la legge 449/1997 (finanziaria 1998) che eliminava l'aggancio del personale direttivo del

(7) D.Lgs 21 maggio 2000, n. 146 «Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266».

(8) Sia la Commissione Giustizia del Senato che le Commissioni riunite Giustizia e Lavoro della Camera hanno espresso sul provvedimento, rispettivamente il 3 e l'11 maggio 2000, parere favorevole con osservazioni. In particolare, nel parere espresso alla Camera dei deputati dai relatori Olivieri (Giustizia) e Scrivani (Lavoro), approvato dalle Commissioni, viene osservato che debba procedersi all'assunzione oltre che dei vincitori del concorso espletato ex legge Simeone 165/1998 anche delle 1.142 unità di personale di area C (ritenuti fuori della disciplina di programmazione delle assunzioni di cui alla legge finanziaria 1998); che debbano ulteriormente essere valorizzate le esigenze connesse al trattamento, assicurando nel contempo l'effettività dei ruoli di direzione dei centri di servizio sociale per adulti; che sia valutata l'opportunità di aumentare i posti dirigenziali per coloro che abbiano già maturato esperienza professionale nel settore; che si verifichi la possibilità di uniformare le norme sull'accesso alla qualifica di commissario penitenziario con quelle che prevedono la promozione ai gradi superiori mediante ruolo aperto; che si valuti l'opportunità di non sopprimere la figura del vicedirettore di istituto; di semplificare la formulazione del decreto, in particolare per quel che riguarda le disposizioni relative al ruolo direttivo speciale della polizia penitenziaria.

D.A.P. al personale di polizia disposto con l'articolo 40 della legge 395/1990⁽⁹⁾; tale aggancio riguardava, oltre che i direttori degli istituti, anche il personale amministrativo e trattamentale cui l'applicabilità della disposizione era stata espressamente riconosciuta dalla giustizia amministrativa.

La riforma prevede in particolare:

a) un ampliamento delle dotazioni organiche ed un adeguamento dei profili professionali di tutto il personale;

b) l'istituzione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria;

c) l'istituzione di un ruolo direttivo speciale della stessa polizia.

L'intervento intende rispondere anche alle esigenze dei direttori degli istituti penitenziari che da tempo aspirano ad un inquadramento più consono alle funzioni svolte e alle notevoli responsabilità assegnate; 179 uffici (da individuare con decreto ministeriale) sono elevati a sedi dirigenziali mentre i maggiori provveditorati regionali (12 su 16), sono riconosciuti sedi di dirigenza generale.⁽¹⁰⁾

Con la riforma gran parte degli istituti carcerari e dei Centri di servizio sociale assumono veste di uffici dirigenziali non generali; si tratta non solo delle carceri con maggior numero di detenuti ma anche di quelle che, pur con una ridotta popolazione detenuta, presentino determinate caratteristiche. L'individuazione degli uffici riconosciuti come sedi dirigenziali non generali è infatti demandata ad un apposito decreto ministeriale che dovrà tenere conto di specifici parametri.⁽¹¹⁾

La copertura delle sedi, nella fase transitoria, avverrà tramite concorso (per titoli, integrato da un colloquio) riservato al personale già in servizio in possesso di laurea e di specifica esperienza professionale.

Di notevole rilievo, anche in relazione ai citati problemi del settore, appare il cospicuo ampliamento previsto per le piante organiche del personale dell'area socio trattamentale e amministrativa (area funzionale « C ») pari a 1.140 unità; ulteriori 62 unità (area funzionale « B ») sono invece assegnate alla giustizia minorile. Contestualmente vengono ridotte di 453 unità le dotazioni organiche delle suddette aree funzionali come determinate dal DPCM 27 aprile 1999.

(9) In virtù di tale norma, il personale inquadrato nella IX qualifica funzionale (direttori coordinatori di istituto penitenziario e direttori coordinatori di servizio sociale) avrebbero potuto, mediante scrutini per merito comparativo, accedere alla posizione dirigenziale. A seguito del disposto della finanziaria 1998 (articolo 11), l'articolo 40 è stato disapplicato con effetto dell'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale del 16 febbraio 1999, con corrispondente perdita di uno *status* - per il personale interessato - che assicurava meccanismi di progressione nella carriera del tutto peculiari.

(10) Le quattro sedi di provveditorato regionale non riconosciute di livello dirigenziale generale sono Ancona, Genova, Perugia e Potenza. Tali uffici rimangono quindi sedi dirigenziali.

(11) L'articolo 2 del decreto individua come criteri valutabili per l'attribuzione di funzioni dirigenziali il numero dei detenuti e degli internati e del personale in dotazione, la complessiva entità delle risorse gestite nonché la realizzazione di progetti sperimentali di particolare rilievo organizzati dall'amministrazione nell'ambito dell'ufficio.

Va osservato che, per l'area educativa, non si tratta solo di semplici incrementi di organico, pur necessari ad un recupero della effettività della funzione rieducativa della pena, bensì di uno spostamento verso l'alto e di una riqualificazione di detto personale, attualmente assai poco motivato, con rafforzamento della relativa posizione professionale.

Vi è poi la previsione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria, con carriera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della Polizia di Stato; si prevedono 515 posti dirigenziali, di cui 4 dirigenti superiori, 8 primi dirigenti, 90 commissari coordinatori penitenziari, 113 commissari capo penitenziari e 300 vice commissari penitenziari e commissari penitenziari. A tale categoria di personale è attribuita la qualifica di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria.

Anche l'istituzione di tale ruolo direttivo, che crea finalmente un vertice proprio del Corpo, immemore motivo di rivendicazione da parte di tutti i sindacati di categoria, sembra costituire una opportuna scelta correlata direttamente a quella di creare in ambito penitenziario un corpo di polizia. Tale opzione non sembra implicare, nell'esecuzione della pena, un'accentuazione del profilo custodiale su quello trattamentale: la direzione degli istituti continua infatti ad essere affidata ai direttori e, del resto, la migliore qualificazione professionale dei dirigenti di polizia penitenziaria, che assumono la veste di responsabili dell'area sicurezza, sembra rappresentare premessa necessaria perché i compiti loro affidati siano svolti con la necessaria consapevolezza della funzione emendativa della pena.

È poi prevista dal decreto l'istituzione di un ruolo direttivo speciale (200 posti) che ha evidenti finalità di consentire agli ispettori attualmente in servizio l'accesso al ruolo direttivo.

Al ruolo ordinario (diploma di laurea)⁽¹²⁾ si accederà quindi con concorso (20% dei posti sono riservati al personale di polizia penitenziaria) mentre per il ruolo speciale (diploma di istruzione secondaria di secondo grado) l'accesso avverrà con concorso riservato al solo personale di polizia penitenziaria in servizio. Per entrambi i ruoli è previsto, dopo il superamento dell'esame, la frequenza di un corso di formazione, le cui modalità, con quelle di svolgimento del concorso e le materie d'esame, verranno stabilite con decreto ministeriale.

Specifiche disposizioni sono infine previste per il ricollocamento del personale del ruolo ad esaurimento del disciolto Corpo degli agenti di custodia nonché per l'accesso, in sede di prima attuazione, alle qualifiche del ruolo direttivo speciale.

Deve segnalarsi che tale provvedimento di riordino del D.A.P. si integra con la legge n. 300 del 1999, provvedimento di riforma dei ministeri, attuativo della delega di cui agli artt. 11, comma 1, lett. a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. Bassanini 1). In particolare, gli articoli 16, 17 e 18 della legge 300 recano disposizioni dedicate al ministero della giustizia rispettivamente relative alle attribuzioni del

(12) È richiesta la laurea in giurisprudenza, scienze politiche o economia e commercio, purché siano stati sostenuti gli esami di diritto e procedura penale.

dicastero, al suo ordinamento (che già prevede l'articolazione in dipartimenti-aree funzionali) e agli incarichi dirigenziali.

A sua volta, dovrà essere chiarito l'impatto del quadro normativo così delineato rispetto alle disposizioni contenute nel progetto di riforma del ministero della giustizia già oggetto di una iniziativa legislativa *in itinere*, il cui articolato è stato già approvato dalla Camera ed il cui esame al Senato (S. 3215), fermo da un anno, è recentemente ripreso.

Quest'ultimo è un complesso provvedimento che prevede l'attribuzione di una serie di deleghe al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia, la riorganizzazione degli uffici giudiziari, la riforma del ministero nonché l'emanazione di un testo unico delle norme in materia di personale, organizzazione e funzionamento del dicastero. I principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe sembrano connotarsi per un elevato grado di puntualità, tali da prefigurare con chiarezza lo scenario della riforma prevista, che solo in parte coincide con quello che le disposizioni del citato decreto delegato sulla riforma dei ministeri fanno intravedere.

Con decreto ministeriale 16 febbraio 1999, è stata poi istituita nell'ambito del D.A.P., una nuova struttura operativa, denominata Ufficio per la garanzia penitenziaria (U.G.A.P.)⁽¹³⁾.

L'ufficio formula, in particolare, pareri e proposte per il direttore generale in merito a diverse materie e problematiche: l'individuazione delle risorse organizzative, dei servizi e delle strutture negli istituti penitenziari; l'adeguatezza del servizio traduzioni e piantonamenti svolto dalla polizia penitenziaria; la realizzazione di specifiche strutture di sicurezza; l'individuazione, la predisposizione e la verifica di esigenze organizzative per la celebrazione di procedimenti penali di

(13) A seguito di notizie di stampa che riferivano di un precoce scioglimento della struttura, il D.A.P. in risposta ad una richiesta di delucidazioni da parte del Servizio Studi della Camera, ha ricostruito la vicenda dell'UGAP evidenziandone le problematiche in riferimento ad una supposta inadeguatezza del decreto ministeriale come fonte normativa istitutiva di ufficio dirigenziale generale. Precisa infatti la nota del Vicedirettore del DAP Mancuso (27 giugno 2000) che il DM costitutivo dell'Ufficio è stato in tal senso fatto oggetto di rilievi dall'Ufficio Centrale del Bilancio (cui era stato inviato in vista della trasmissione alla Corte dei conti per la registrazione) che individuava lo strumento giuridico appropriato nel regolamento governativo di cui all'articolo 17, comma 4-bis della legge 400/1988.

Il Consiglio di Stato, cui era stato inviato nella forma suggerita, rendeva il 15 febbraio 2000 un parere interlocutorio sul regolamento, proponendo modifiche ed integrazioni e richiedendo il concerto della Funzione Pubblica, dei ministeri dell'Interno e del Tesoro.

Attualmente, il nuovo testo del provvedimento, con le modifiche recepite a seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato e con i pareri favorevoli dei citati ministeri concorrenti, si trova presso l'Ufficio legislativo del ministero della giustizia dove ne è in corso la rivalutazione (l'invio al Gabinetto del ministero è del 12 maggio 2000). Essendo, peraltro, in fase di redazione il regolamento di riordino in dipartimenti del ministero della giustizia ex D.Lgs 300/1999, sarà in tale sede che sarà definita la questione della permanenza dell'Ufficio per le Garanzie penitenziarie, almeno come sede di dirigenza generale.

Secondo l'interpretazione fornita dall'amministrazione penitenziaria, va precisato che ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs 29 del 1993, è comunque possibile, in amministrazioni come il DAP, l'istituzione di uffici di dirigenza ordinaria con decreti ministeriali di natura non regolamentare (come il DM istitutivo dell'UGAP); in pendenza della sospensione del decreto ministeriale come atto regolamentare, lo stesso decreto però risulta efficace immediatamente «sul versante dell'istituzione di un ufficio dirigenziale di seconda fascia». È quindi su tale livello di dirigenza ordinaria che l'UGAP è attualmente in funzione, mentre, per le motivazioni premesse, al dirigente generale ad esso preposto (Enrico Ragosa) non sono state ancora conferite le relative funzioni.

grande rilevanza; la collaborazione con i servizi speciali di polizia per la formulazione e applicazione del programma di protezione dei collaboratori di giustizia; l'acquisizione dei dati utili per la valutazione di situazione detentive a rischio e di possibili eventi critici nelle carceri. Alla direzione dell'U.G.A.P., l'ex Guardasigilli Diliberto ha chiamato il Generale Enrico Ragosa.

Per quel che riguarda le detenute-madri, il 29 marzo scorso la Commissione giustizia della Camera ha concluso l'esame in sede referente di un provvedimento derivante da un disegno di legge governativo (C. 4426) abbinato ad altra p.d.l. di iniziativa parlamentare (C. 5722, Buffo). Il testo è stato approvato dalla Camera il 28 luglio 2000.

Secondo l'ordinamento penitenziario, come noto, le detenute possono tenere la prole presso di sé fino all'età di tre anni. Il motivo ispiratore del provvedimento è però determinato dalla consapevolezza che il contesto normativo vigente appare del tutto inadeguato e che, più in generale, la maternità e l'infanzia non appaiono come beni che possano essere adeguatamente tutelati tra le mura di un carcere. I provvedimenti intendono quindi evitare le situazioni nelle quali a detenute-madri si aggiungono detenuti-bambini: l'ingresso in carcere dell'infante, volto a non interrompere la forte ed insostituibile relazione con la madre, non solo non è apparso (anche secondo le risultanze della pregressa esperienza degli operatori carcerari) risolutivo del problema — poiché comunque non fa che differire il distacco dalla madre, rendendolo semmai ancor più traumatico — ma è addirittura dannoso per lo sviluppo psicofisico del bambino, il quale viene incolpevolmente a trovarsi collocato in un ambiente punitivo, povero di stimoli e connotato dalla privazione di autorevolezza della figura genitoriale. I progetti legislativi, pertanto, intendono dare piena ed effettiva attuazione alla protezione apprestata alla maternità e all'infanzia dall'articolo 31 della Costituzione. Il provvedimento approvato dalla Commissione opera su un doppio binario sia intervenendo sia sugli istituti penalistici già contemplati relativi alla sospensione della pena, ampliandone l'operatività, sia sull'ordinamento penitenziario, proponendo in particolare due nuove misure alternative. È anzitutto prevista l'estensione del differimento obbligatorio della pena in favore delle madri condannate innalzato da sei mesi fino ad un anno di età del bambino per permettere il completamento del ciclo di allattamento e svezzamento del neonato. Resta confermata la possibilità di accesso alla detenzione domiciliare la cui operatività è stata ampliata dalla legge n. 165 del 1998 che ora la prevede per donne in stato di gravidanza o madri di prole minore di dieci anni con lei convivente.

Sono inoltre stabilite in favore delle detenute-madri due nuove misure alternative: la detenzione domiciliare speciale e l'assistenza all'esterno dei figli minori

La detenzione domiciliare speciale, sottoposta a specifiche condizioni, è volta a permettere l'assistenza familiare dei *figli minori di dieci anni* da parte della madre quando non sia possibile l'applicazione della detenzione domiciliare di cui all'articolo 47-ter O.P. La misura è applicabile anche al padre detenuto in caso di morte della madre o di impossibilità della stessa ad assistere il figlio e non vi sia altri che il padre cui affidare il minore. Quando, *al compimento del decimo anno di età del bambino*, sussistano i requisiti per la concessione della

semilibertà, il beneficio potrà essere prorogato dal tribunale di sorveglianza; in caso contrario, sulla base delle relazioni del servizio sociale sul comportamento del soggetto, potrà essere disposta l'ulteriore misura che il provvedimento introduce nell'ordinamento penitenziario ovvero l'assistenza all'esterno dei figli minori.

Tale beneficio è volto (a parte l'eventualità appena citata) a permettere la cura e l'assistenza extracarceraria dei *figli di età non superiore ai dieci anni* in assenza delle condizioni per la concessione della detenzione domiciliare speciale. A tal fine, viene aggiunto alla legge 354/1975 l'articolo 21-bis e la collocazione sistematica già indica l'equiparazione della misura a quella del lavoro esterno (del quale viene considerata autonoma modalità) di cui si applicano le disposizioni compatibili, a partire dai presupposti per la concessione. Anche in tal caso, come nella detenzione domiciliare speciale, al beneficio può accedere, invece della madre, il padre detenuto.

Poiché la finalità del provvedimento è quella di assicurare la continuità delle relazioni genitoriali ed affettive tra genitori e figli, appare coerente con l'impostazione data la norma che prevede l'impossibilità per i padri e le madri dichiarati decaduti dalla potestà genitoriale di accedere ai benefici previsti dal provvedimento.

È infine opportuno segnalare che il 3 febbraio 2000 il Senato ha approvato un disegno di legge di modifica della legge n. 165 del 1998 (c.d. legge Simeone). Il provvedimento, che con alcune proposte di legge abbinate, è all'esame in sede referente della Commissione giustizia della Camera (C: 6738), introduce in particolare alcune modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale, non alterando peraltro l'impianto complessivo della legge.

La principale difficoltà riscontrata in fase di applicazione della procedura consisteva nel fatto che l'avviso della sospensione dell'ordine di carcerazione contenente l'invito alla presentazione dell'istanza dovesse essere « consegnato » al condannato, termine che la giurisprudenza ha interpretato come consegna in mani proprie. In caso, quindi, di irreperibilità del condannato al domicilio conosciuto (ed è il caso normale), la consegna non poteva avvenire, il termine per la proposizione dell'istanza non decorreva e si aveva, in definitiva, una situazione di sospensione indefinita dell'ordine di esecuzione della pena con il risultato di premiare proprio coloro che si sottraevano alla consegna. Nel nuovo articolo 656 c.p.p. si prevede ora non la consegna bensì la notifica sia al condannato che al suo difensore, attribuendo a quest'ultimo la facoltà di presentare l'istanza in sua vece. L'istanza del difensore serve ad impedire comunque che si realizzi l'evento previsto dalla legge in caso di mancata presentazione dell'istanza, ossia la revoca del decreto di sospensione, allargando, così, la possibilità di iniziativa da parte di tutti i soggetti interessati. Il novellato articolo 656 c.p.p. si fa carico anche dell'ipotesi in cui la notifica al condannato avvenga con le modalità previste per la notifica degli atti alle persone irreperibili: solo quando si ha la certezza che il condannato non ha avuto conoscenza dell'avviso a lui destinato e quando il difensore non abbia presentato comunque l'istanza di sospensione, si prevede che il PM non revochi il decreto di sospensione di esecuzione della pena ma trasmetta gli atti al magistrato di sorveglianza che, disposte eventuali nuove ricerche ed assunte ulteriori informazioni, trasmette gli atti al tribunale di sorveglianza, cui spetterà la valutazione dell'esistenza dei presupposti di concessione della misura alternativa.

Una ulteriore innovazione, che sembra rispondere alle esigenze di sicurezza manifestate da più parti, consiste nella possibile revoca del decreto di sospensione dell'esecuzione da parte del magistrato di sorveglianza, dietro richiesta del PM, ed in attesa della decisione del tribunale. Ciò può verificarsi in presenza di due condizioni: se il condannato si è dato alla fuga (o esiste tale concreto pericolo) oppure quando esiste analogo effettivo pericolo di commissione di nuovi reati.

Intervenendo su un ulteriore punto del quadro normativo ritenuto carente, la nuova disciplina in esame preclude ora l'accesso ai benefici ai soggetti dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

La proposta di legge C. 6738 introduce, infine, una modifica all'articolo 159 del codice di procedura penale prevedendo, in caso di notifiche all'imputato straniero irreperibile, l'effettuazione delle relative ricerche anche mediante le ambasciate e le rappresentanze diplomatiche interessate.

Deve ancora essere segnalata la recente approvazione da parte del Governo di un decreto che reca interventi per 160 miliardi per la realizzazione di nuove carceri (Rieti, Marsala e Pordenone) nonché la ristrutturazione di altri 15 istituti. Come riferito dal ministro della giustizia il 10 maggio u.s. durante un question-time alla Camera dei deputati, in tema di organici è stata chiesta al dipartimento per la funzione pubblica l'autorizzazione all'assunzione di 743 unità di personale educativo per concorsi già espletati ed è in corso di approvazione, in attuazione del collegato alla Finanziaria 2000, un provvedimento che permetterà l'assunzione di ulteriori 1.300 agenti di polizia penitenziaria.

Il ministro ha poi riferito che in sede di esame del DPEF verrà richiesto:

un accantonamento di 90 miliardi per il triennio 2001-2003 a sostegno dei centri di servizio sociale per la gestione delle misure alternative alla detenzione;

uno stanziamento di 200 miliardi nel triennio citato per ulteriori interventi di edilizia carceraria;

un accantonamento di 400 miliardi nei successivi esercizi finanziari per il completamento del programma decennale di ammodernamento delle strutture edilizie penitenziarie.

Il contenuto di tali interventi dovrà poi essere trasfuso nella legge finanziaria per il 2001.

In relazione al personale di custodia, deve rilevarsi l'approvazione da parte della Camera di un disegno di legge governativo (C. 6002), che consta di soli tre articoli, che condona le sanzioni della censura, della pena pecuniaria e della deplorazioni inflitte agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 92 (16 aprile 1999), recante il nuovo regolamento di servizio del Corpo e che dichiara estinti i connessi procedimenti disciplinari. Non sono invece soggette a condono le analoghe sanzioni disciplinari, riferentisi al

medesimo arco temporale, connesse con procedimenti penali o attinenti ai rapporti con i detenuti e gli internati.

Il provvedimento rimette ad un decreto del Ministro della giustizia la definizione delle modalità applicative della normativa in esame, mentre sono fatti salvi gli effetti già prodotti dalle sanzioni disciplinari inflitte, disponendo, al contempo, la cancellazione della menzione delle medesime dal foglio matricolare.

La *ratio* del provvedimento, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, va ricercata nell'adozione del nuovo regolamento di servizio del Corpo (decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 395) che è intervenuto a ridefinire i doveri e gli obblighi connessi con lo *status* di appartenente alla polizia penitenziaria (in passato disciplinati dal R.D. n. 2584 del 1937, dal D.Lgs. Lgt. n. 508 del 1945 e dalla L. n. 173/1963). Da ciò l'esigenza di pervenire ad un provvedimento di clemenza, rispondente a ragioni di equità e di buona amministrazione, che, sempre a parere del Ministero proponente, potrà esplicare effetti deflattivi sui procedimenti in corso.

Appare, inoltre, opportuno segnalare il prossimo avvio dell'esame parlamentare di un importante provvedimento finalizzato all'istituzione di un « difensore civico dei detenuti ». Al Senato, il disegno di legge S. 3744 (Salvato ed altri), presentato nel gennaio scorso, è già stato posto all'ordine del giorno della Commissione giustizia; analogo provvedimento (C. 5509, Pisapia) è stato presentato alla Camera.

La nuova figura di tutela delle persone private della libertà dovrebbe ricalcare quella dell'ombudsman, molto diffusa nei paesi del Nord Europa, affiancandosi come soggetto terzo e indipendente all'amministrazione penitenziaria e alla magistratura di sorveglianza. Come riportato nella relazione di accompagnamento al d.d.l. 3744, l'obiettivo primario del difensore civico dei detenuti, organo collegiale di nomina parlamentare, è l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la precostituzione di un luogo comune di incontro, la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo, la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare specchio pubblico delle condizioni di detenzione e punto di partenza per una periodica discussione parlamentare sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale. L'ombudsman penitenziario dovrebbe, infatti, relazionare annualmente le Camere sui risultati dell'attività.

Va, infine, registrato l'ormai lungo dibattito, politico e presso l'opinione pubblica, sull'opportunità o meno, in occasione del Giubileo dei detenuti (9 luglio 2000), di un provvedimento di clemenza in favore della popolazione carceraria, collegato tuttavia ad una strategia di intervento globale sul fronte dell'esecuzione penale.

Durante un recentissimo convegno sui problemi carcerari tenuto a Vimodrone (Milano) il 17 giugno scorso, il direttore dell'amministrazione penitenziaria Caselli ha, in tal senso, avanzato una interessante proposta, volta sì a ridurre il sovraffollamento ma anche (e soprattutto) a favorire « una graduale fuoriuscita dalle prigioni ed un graduale reinserimento sociale ». Si tratta in sostanza della creazione di quattro differenti circuiti penitenziari in relazione alla gravità dei reati commessi e del residuo di pena da scontare.

Un primo circuito dovrebbe essere così riservato ai reclusi più pericolosi, uno a chi deve scontare pene secondarie, un terzo per le pene brevi ed un quarto, più ampio, riservato a detenuti in regime di custodia attenuata e che procede verso una direzione di recupero sociale. I passaggi da un circuito all'altro dovrebbero poi essere decisi, da un lato, sulla base dell'entità della pena da scontare e dall'altro, in relazione alla buona condotta, commisurata alla capacità di reinserimento del detenuto dimostrata durante l'usufruire dei benefici.

Secondo Caselli, l'attuazione di un tale sistema penitenziario non risulterebbe ovviamente privo di rischi, ma l'abbandono della visione del carcere come grande discarica sociale ed il pieno rilancio della funzione emendativa della pena prevista dall'articolo 27 della Costituzione dovrebbe comportare una forte assunzione di responsabilità in tal senso da parte del Governo.