ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVI**
N. **4**

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE

(**Giustizia**)

Presentata alla Presidenza il 21 settembre 1999

SULLA

ATTIVITÀ DEL COMITATO PERMANENTE PER L'ESAME DEI PROBLEMI PENITENZIARI

Approvata dalla Commissione nella seduta del 21 settembre 1999

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

Pag.

1) Il Comitato permanente: istituzione e finalità 5

2) Il programma operativo ed i principali dati acquisiti 5

3) Il sistema penitenziario: le principali questioni emerse 19

4) Profili di riforma 42

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

1) *Il Comitato permanente: istituzione e finalità.*

Il Comitato permanente per l'esame dei problemi penitenziari è stato istituito all'interno della Commissione giustizia 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, Cento (fino al 16 settembre 1999), Gazzilli, Maiolo, Mantovano, Meloni, Petrini e Veneto.

Scopo dell'attività del Comitato, che costituisce un'articolazione interna della Commissione, che ne approva il programma dei lavori, nell'ambito dell'Ufficio di presidenza 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, è stato assunto il compito di verificare le condizioni di vita all'interno delle carceri sia in riferimento agli aspetti che interessano i detenuti che a quelli relativi al personale degli istituti penitenziari. Al termine dell'attività, che si sta articolando soprattutto attraverso sopralluoghi presso strutture carcerarie ed audizioni di operatori del settore penitenziario, il Comitato potrà redigere ulteriori relazioni da sottoporre alla valutazione della Commissione e ragionevolmente disporre di notevoli elementi conoscitivi per una eventuale predisposizione di iniziative legislative nel settore penitenziario.

2) *Il programma operativo ed i principali dati acquisiti.*

Allo scopo di acquisire la più ampia conoscenza possibile della realtà penitenziaria, il Comitato ha predisposto un programma di azione articolato in due momenti: una prima fase di audizioni dei responsabili del D.A.P., dei magistrati di sorveglianza e dei rappresentanti del personale operante all'interno del mondo penitenziario, polizia penitenziaria, educatori, psicologi, medici penitenziari e direttori delle carceri. A tale attività si è programmato di affiancare quella consistente in sopralluoghi nei principali istituti penitenziari italiani a partire da quelli di maggiore affollamento e più disagiati, cercando comunque di articolare le visite rispettando una omogenea distribuzione sul territorio. Si è previsto di chiudere questa prima fase del lavoro del Comitato con una relazione volta a fornire iniziali spunti di riflessione al plenum della Commissione.

In una seconda fase dell'attività è stato ritenuto utile prevedere l'effettuazione di un approfondimento dei principali aspetti della mate-

ria penitenziaria che sono emersi in altri ordinamenti, come ad esempio quello britannico e quello svedese. A tale scopo potranno essere approfondite le realtà di Gran Bretagna e Svezia (e di altri eventuali Paesi). Anche questa seconda fase dell'attività del Comitato dovrebbe essere conclusa con una relazione da sottoporre alla Commissione.

Rispetto al programma operativo, stilato nell'estate del '97, va preliminarmente rilevato come l'attività del Comitato per i problemi penitenziari sia proceduta a rilento, ostacolata in massima parte dal serrato andamento dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che nel corso del 1998 ha monopolizzato e condizionato il calendario dei lavori parlamentari. Dopo, la ricostituzione del Comitato, nel luglio 1998, fermo restando il momento di futuro approfondimento di esperienze di trattamento penitenziario in altri Paesi europei, si era deciso di proseguire il programma dei lavori con ulteriori audizioni e sopralluoghi, mettendo a fuoco un programma maggiormente dettagliato.

L'impossibilità di usufruire della giornata di venerdì per l'effettuazione delle visite negli istituti penitenziari, causata dagli impegni di Commissione, ha finora ostacolato il programmato svolgimento dell'attività conoscitiva del Comitato.

Le prime audizioni avrebbero dovuto interessare rappresentanze del personale di polizia penitenziaria, dei direttori delle carceri e degli psicologi nonché i presidenti dei tribunali di sorveglianza a partire da quelli di Roma e di Palermo. Si erano, poi, individuati alcuni istituti penitenziari prioritariamente oggetto di futuro sopralluogo da parte del Comitato: il carcere di Porto Azzurro (anche in vista della discussione del disegno di legge governativo sull'abolizione dell'ergastolo), uno o più istituti in Sardegna, le carceri napoletane di Poggioreale e Secondigliano, gli istituti di Verona, Torino, Palermo, Favignana, Catania e Bologna; successivamente dovrebbero individuarsi delle date per visite negli istituti romani di Rebibbia e Regina-Coeli.

Riepilogo delle attività svolte dal Comitato per l'esame dei problemi penitenziari.

L'attività del Comitato, dopo l'audizione dell'allora Ministro di grazia e giustizia Flick e del direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (D.A.P.) dottor Margara, si è finora concretizzata attraverso audizioni informali di magistrati di sorveglianza e di rappresentanti di operatori dell'area pedagogica, nonchè nella effettuazione di alcune visite presso strutture penitenziarie del Paese. Da ultimo, in una recente audizione in cui sono stati sentiti il direttore Margara ed il sottosegretario alla giustizia Corleone, il Comitato è stato informato delle linee-guida del nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, in fase di elaborazione.

Nonostante il limitato numero di sopralluoghi e di audizioni effettuate appare comunque opportuno, ad oltre un anno e mezzo dal suo insediamento, tracciare un primo bilancio dell'attività svolta dal Comitato, evidenziando, nel contempo, quelli che sono emersi come i principali e comuni problemi del settore.

Una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori appare utile anche in prospettiva di un eventuale ripensamento della funzione del Comitato stesso (magari mirato ad uno più specifico ambito di lavoro) alla luce dell'intenzione del Governo, manifestata dal Ministro Diliberto, di promuovere una Conferenza nazionale sulla condizione carceraria nel corso del 1999 che dovrebbe rappresentare l'esito finale di una inchiesta nazionale sulla materia penitenziaria di cui è stato incaricato il sottosegretario Corleone. Peraltro, lo stesso onorevole Corleone, nel corso dell'audizione sopracitata, ha fatto rilevare come l'esiguità degli risorse di bilancio del Ministero mettano in pericolo tale importante iniziativa, aggiungendo comunque che il Ministro Diliberto, informato sul punto, ha manifestato l'intenzione di interessare della questione la Presidenza del Consiglio per un eventuale intervento finanziario *ad adiuvandum*.

L'attività di interesse del Comitato è iniziata con l'audizione davanti alla Commissione plenaria dell'allora Ministro di grazia e giustizia Giovanni Maria Flick e del Direttore generale del D.A.P. dottor Alessandro Margara, che hanno riferito sui principali problemi del settore penitenziario.

L'audizione ha avuto luogo nei giorni 18 e 25 settembre 1997; il Ministro aveva in particolare assicurato come il problema della umanizzazione della detenzione carceraria costituisse una priorità per il Governo sottolineando come alcuni provvedimenti all'esame delle Camere – legge n. 205 del 1999 (depenalizzazione) e legge n. 165 del 1998 (legge Simeone) – 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 sono stati molteplici: tra gli altri, vanno segnalati il favore manifestato 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 hanno costituito la maggioranza dei detenuti, rappresentavano circa il 40 per cento della popolazione carceraria; le problematiche relative all'applicazione dell'articolo 41-*bis* 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 (rispetto alla quale era al momento in corso una riflessione sull'opportunità di affidamento della gestione al servizio sanitario nazionale).

Il Comitato ha acquisito, nell'occasione, dati e notizie di varia natura dei quali si riportano i più significativi, aggiornati sulla base delle statistiche periodicamente fornite alla Camera dei deputati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Per quanto riguarda la popolazione carceraria, dopo il picco registrato nel maggio 1998 (51.139 detenuti) l'ultimo rilevamento, al 28 febbraio 1999, registra 49.532 detenuti presenti (1.987 donne); gli

stranieri sono 12.503, di cui soltanto 347 comunitari (tra i 12.156 extracomunitari, 7.121, circa il 60 per cento, è di origine africana).

Il numero dei detenuti sembra essere, quindi, di nuovo in aumento dopo il picco di presenze registrato nel 1994 ed il successivo decremento degli anni successivi.

In relazione alle posizioni giuridiche, alla stessa data del 28 febbraio 1999, i detenuti imputati (in attesa di primo giudizio, appellanti e ricorrenti) sono 22.962 mentre i condannati risultano essere 26.570. Il rapporto percentuale tra i detenuti non definitivi e quelli in espiazione di pena risulta essere al momento circa di 46 per cento (imputati) a 54 per cento (condannati).

I detenuti in regime di 41-*bis,* comma 2, dell'ordinamento penitenziario alla data del 31 marzo 1999 risultavano in totale 493.

Alla data del 31 dicembre 1998, i tossicodipendenti erano 13.567 (28,5 per cento del totale dei detenuti presenti), i sieropositivi 1.546 mentre 106 detenuti risultavano affetti da AIDS.

Per quel che concerne i benefici concessi alla popolazione detenuta (termine usato nella sua accezione più ampia, comprendente sia le misure alternative che i benefici in senso stretto) i dati forniti dal D.A.P., al 31 dicembre 1998, hanno riguardato gli affidamento al servizio sociale (25.855, di cui 18.001 provenienti dalla libertà), le semilibertà (3.232), le ammissioni al lavoro esterno (742) e i permessi premio (12.541), per un totale di soggetti fruitori pari a 42.978.

Il totale dei detenuti evasi durante il godimento dei benefici sono stati 256, pari allo 0,60 per cento rispetto ai fruitori.

Per quanto concerne le dotazioni organiche dell'amministrazione penitenziaria, il personale di polizia penitenziaria in servizio al 31 dicembre 1998 risulta essere di 41.564 unità (38.424 uomini e 3.140 donne) mentre quello amministrativo e tecnico ammonta a 5.895 unità (2715 uomini e 3.180 donne).

Nel corso dell'audizione del 29 gennaio 1998 sono stati ascoltati il dottor Antonio Maci ed il dottor 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, in sintesi, è il seguente:

a) sull'applicazione delle misure alternative, i dati forniti dimostrano la sostanziale carenza della normativa vigente: nella prassi, i magistrati 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; in particolare, è un dato di fatto che ad essi non riescono ad accedere quasi mai i detenuti extracomunitari.

b) sulla proposta di legge Simeone (ora legge 165/1998) il parere è stato decisamente favorevole anche se il procedimento avrebbe potuto essere più snellito e si sarebbe potuto innalzare il limite generale dei tre anni di pena;

c) permane purtroppo la prassi di assegnare uditori giudiziari ai tribunali di sorveglianza mentre si registra un generale miglioramento

dei rapporti con l'amministrazione penitenziaria, in particolare dopo la nomina del dottor Margara;

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

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

f) 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) permetterebbe di rispondere in tempi più ragionevoli (ed in modo più puntuale nel merito) alle numerose istanze di misure alternative.

Sono, poi, state consegnate al Comitato da parte del dottor 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 che gravano attualmente sulla magistratura di sorveglianza. In particolare, tali proposte affidano ai magistrati 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 dell'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 alla 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 risale anzitutto alle gravi carenze degli organici degli stessi educatori che rendono circa di 1 a 160 il rapporto numerico educatori/detenuti, un rapporto che impedisce in assoluto agli operatori di seguire con puntualità il percorso risocializzante dei singoli reclusi.

In generale, secondo i soggetti ascoltati, occorre 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; l'educatore penitenziario, in particolare, necessita di una più netta specificazione della propria professionalità e delle proprie attribuzioni all'interno del percorso trattamentale.

Al fine di garantire una più sicura professionalità, prima dell'inizio effettivo dell'attività in istituto, potrebbe prevedersi un periodo di formazione preventivo ovvero si potrebbe rivedere 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 (attualmente basta il diploma di scuola media superiore). Assolutamente necessario, da parte dell'amministrazione, incidere quindi 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 finalmente 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.

Vengono, inoltre, chieste strutture e sicuri punti di riferimento nell'ambito del DAP cui gli educatori possono rivolgersi, valutando, in particolare, come assolutamente necessario creare un ufficio che si occupi dell'unificazione delle prassi trattamentali nei diversi istituti e 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 (per i quali viene proposto anche un eventuale utilizzo nell'area penale esterna).

Per quel che concerne il rapporto con le realtà del volontariato operanti negli istituti, appare necessario, a giudizio dei rappresentanti del Coordinamento, che queste non tolgano spazio agli operatori professionali ma li affianchino ad integrazione del lavoro di equipe.

Le visite presso gli istituti carcerari hanno finora interessato gli istituti milanesi di Opera e San Vittore (21 novembre 1997), la casa di reclusione dell'isola di Gorgona e la casa circondariale Don Bosco di Pisa (5 dicembre 1997).

La prima struttura penitenziaria visitata da una delegazione del Comitato permanente per i problemi penitenziari — composta dal Presidente del Comitato, deputato Luigi Olivieri, e dai deputati Maiolo, Simeone e Carboni — è stata la casa di reclusione di Opera.

Secondo i dati forniti dal responsabile dell'istituto, a fronte di una capienza effettiva di 659 unità (cap. massima tollerabile 1131) risultano presenti ad Opera 1086 detenuti (1030 uomini e 56 donne), 157 dei quali stranieri.

Nella sezione di reclusione maschile sono attualmente ospitati 872 detenuti, mentre le detenute della sezione femminile (composta da sole celle singole) sono 48; nella sezione centro clinico si trovano 68 detenuti (soltanto uomini) e nelle sezioni riservate ai semiliberi sono ospitati 98 detenuti, di cui 8 donne.

I detenuti ancora in attesa di giudizio di primo grado risultano essere 43, (nessuna donna), il totale tra appellanti e ricorrenti ammonta a 184 unità (una sola donna), per un totale globale di 227 detenuti non definitivi (una sola donna) a fronte di 859 condannati definitivamente (55 donne).

Come indirettamente sopraccennato, i detenuti occupati in attività lavorative esterne (quindi, in regime di semilibertà) sono 98 (8 donne).

Circa il 30 per cento dei detenuti risulta tossicodipendente; 11 sono affetti da AIDS.

Un solo detenuto risulta sottoposto al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Per quel che concerne le attività dei detenuti, sono operativi i corsi di scuola elementare, media inferiore e media superiore (ragioneria),

nonché i corsi professionali di ortoflorovivaismo, mobiliere, operatore telematico, informatica, educazione sanitaria, lingua inglese, orientamento al lavoro, danza terapeutica ed arbitri di calcio.

Con l'ausilio della provincia di Milano e dell'associazione No'hma, è stata avviata un'attività teatrale e sono stati organizzati seminari culturali.

Nel settore delle lavorazioni sono stati attivati corsi di ceramica e di lavorazione dei fiori secchi (dovrebbe nascere una apposita azienda), mentre è in avviamento l'attività della nuova falegnameria e del forno per la panificazione, che dovrebbe fornire tra i 40 e i 50 quintali di pane al giorno. In collaborazione con la cooperativa « Il Fiore » di S. Gimigniano è stato, inoltre, perfezionato un accordo per un'attività di pelletteria da realizzare con il sistema del lavoro a domicilio.

Tra le attività varie, vengono segnalate quelle del laboratorio di formazione multimediale, della biblioteca, del cineforum, dei corsi di catechesi, nonché della tipografia, attualmente operante al di sotto delle possibilità per mancanza di commesse.

Proprio la mancanza di commesse dall'esterno appare essere la causa della scarsa attività lavorativa remunerata all'interno della casa di reclusione, nella quale, per il 1997, i posti di lavoro assegnati sono stati in totale 249, di cui:

— 237 unità utilizzate nella cd. amministrazione domestica ovvero 14 per casermaggio e ufficio (magazzinieri, scrivani, portapacchi, etc.) e 223 per mantenimento in economia (cuochi barbieri, spesini, portavitto, scopini, etc.);

— 12 unità impiegate per lavori di amministrazione del fabbricato (muratori, carpentieri, imbianchini, elettricisti, etc.).

Proprio per ovviare, almeno in parte, al problema della scarsità di lavoro, è stata prospettata l'ipotesi di utilizzare i detenuti (già dichiaratisi disponibili) nei cd. lavori socialmente utili.

Per quel che concerne il servizio sanitario interno, l'istituto è dotato, oltre che dell'infermeria, di un centro attrezzato per chirurgia di bassa e media difficoltà, dotato anche di una sezione detentiva per i malati di AIDS, con 20 posti disponibili.

Tramite convenzione con l'azienda sanitaria locale sono assicurati il servizio di consultorio e quello per il presidio delle tossicodipendenze, mentre il servizio di medicina psichiatrica è garantito da convenzione con privati. Presso l'ospedale S. Paolo di Milano è inoltre in corso di apertura il reparto sanitario riservato ai detenuti.

In riferimento ai principali problemi dell'istituto, è stata particolarmente sottolineata, soprattutto, la carenza di personale, con particolare riferimento all'area educativa.

Tale problema sarebbe ulteriormente aggravato dalla situazione di oggettivo sovraffollamento dell'istituto (causato anche dai periodici sfollamenti dal carcere di S. Vittore) che rallenta (quando addirittura non impedisce) il buon esito del trattamento.

Per quanto riguarda la polizia penitenziaria (il cui personale ha un'età media di 23 anni), è stato segnalato un eccessivo *turn-over* degli agenti nonché la quasi scomparsa della figura del sovrintendente di

polizia penitenziaria, che rappresenta il necessario tramite tra le figure degli ispettori e quelle degli assistenti. A fronte di un organico di 40 sovrintendenti, solo 4 sono attualmente in servizio.

Mentre non sussistono problemi di organico nell'area direttiva (due direttori con mansioni di vicedirettori e tre collaboratori di istituto penitenziario), appare difficile la situazione degli addetti all'area amministrativo-contabile che conta soltanto su 3 ragionieri.

Il Comitato ha avuto anche un incontro con una delegazione del personale della casa di reclusione, nel corso del quale sono emerse le seguenti principali problematiche:

a) carenza di organico sia di uomini che di mezzi, in particolare dopo l'assunzione da parte della polizia penitenziaria del servizio traduzione detenuti;

b) mancanza di alloggi del personale, con gravi ripercussioni economiche sulle famiglie;

c) opportunità, per il personale penitenziario, di essere rappresentato nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

È stata inoltre lamentata una notevole carenza degli organici degli educatori. Il rapporto numerico attuale, superiore a duecento detenuti per educatore, impedirebbe, infatti, di formulare in tempi adeguati i programmi di trattamento nonché le relazioni sull'osservazione del detenuto, indispensabile per la concessione delle eventuali misure alternative e dei permessi premio da parte della magistratura di sorveglianza.

Il Comitato ha avuto, infine, un incontro con una rappresentanza dei detenuti, che hanno lamentato soprattutto la grave situazione derivante dalla insufficiente attività dell'ufficio educatori, con particolare riguardo ai ritardi nella redazione delle relazioni di sintesi per la concessione di misure alternative.

Sono state inoltre lamentate l'insufficienza delle ore mensili per i colloqui e le telefonate, soprattutto in relazione a quei detenuti che per la lontananza dai luoghi di residenza non ricevono frequenti visite dai familiari; la mancanza di controlli sulla effettività dell'invio e ricezione di corrispondenza; la mancanza di un detenuto scrivano, la carenza di frigoriferi nelle celle, la difficile convivenza con detenuti gravemente ammalati, sieropositivi e affetti da AIDS.

Rispetto alla situazione sanitaria, sono stati richiesti maggiori controlli sanitari, lamentando, nel contempo, i lunghissimi tempi di attesa per l'effettuazione delle visite specialistiche.

I detenuti hanno inoltre auspicato iniziative per garantire spazi di affettività durante la detenzione; tale possibilità permetterebbe di dare continuità e di mantenere le relazioni con il coniuge anche in funzione di un nuovo futuro della famiglia dopo l'espiazione della pena.

Una ulteriore questione rappresentata è stata quella dell'assenza di un difensore nel procedimento disciplinare, sul quale giudica, peraltro, un'autorità non in posizione di terzietà.

Ultimata la visita al carcere di Opera, la delegazione del Comitato per i problemi penitenziari si è recata alla Casa circondariale di S. Vittore.

Secondo i dati forniti, a fronte di una capienza effettiva del carcere pari a 719 unità (quella tollerata è di 1160 detenuti), l'istituto ospita attualmente 1737 detenuti (di cui 127 donne), il 45 per cento dei quali, circa, è rappresentato da cittadini extracomunitari. Il numero di reclusi tossicodipendenti è in diminuzione rispetto al passato, ammontando a circa 250 unità (erano circa 400 nel giugno 1994), 24 detenuti risultano essere affetti da virus HIV. L'assistenza ai detenuti tossicodipendenti per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi è assicurata dall'apposito servizio sanitario interno in collaborazione con gli operatori della Azienda sanitaria locale.

Appare ancora notevole, quindi, il sovraffollamento dell'istituto, pur in presenza di un miglioramento della situazione rispetto al passato: i dati statistici dell'ultima visita effettuata nel giugno 1994 da una delegazione della Commissione giustizia riferivano, infatti, della presenza di 2319 detenuti.

Per quanto riguarda la posizione giuridica, circa il 70 per cento della popolazione carceraria è costituita da detenuti in attesa di giudizio; 10 detenuti risultano sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. I detenuti ai quali è stato concesso il lavoro esterno sono 8 mentre non ci sono detenuti in regime di semilibertà.

Gli agenti della polizia penitenziaria ammontano a circa 650 unità effettive. Gli educatori attualmente in servizio sono 6, mentre gli psicologi sono 40 e gli psichiatri 3.

In relazione alle attività dell'istituto, sono in funzione corsi di scuola elementare, media inferiore e superiore (quest'ultimo tenuto da un'associazione di volontariato), della SPES, dell'attività del laboratorio teatrale. Sono inoltre attivi corsi di artigianato: lavorazioni in pelle, falegnameria, vetreria artistica.

La formazione professionale è svolta, invece, in *stages* esterni; tale attività che viene, tra l'altro, finanziata con fondi europei e gestita con la collaborazione di altre istituzioni dovrebbe permettere, una volta scontata la pena, l'utile collocamento lavorativo della grande maggioranza dei detenuti partecipanti ai corsi.

I principali problemi dell'istituto, secondo quanto riferito dal responsabile, consistono anzitutto nel sovraffollamento. Gli ingressi giornalieri ammontano infatti a circa 20-25 unità, con un notevole *turn-over* di detenuti; il problema degli extracomunitari permane molto grave ed appare accentuato dalle difficoltà ad identificare con certezza i detenuti privi di documenti. Un altro problema è inoltre quello della esiguità degli organici del personale di osservazione e trattamento, con particolare riferimento agli educatori. Infine, l'edificio che ospita il carcere appare oggettivamente bisognoso di ulteriori interventi di ristrutturazione ostacolati peraltro dalla difficoltà nel reperire ulteriori finanziamenti.

Il Comitato ha successivamente avuto un incontro con una rappresentanza del personale, nel corso del quale è stato sottolineato che il numero di agenti di polizia penitenziaria è sottodimensionato rispetto alle esigenze di servizio. I rappresentanti degli agenti affermano infine l'esistenza di buoni rapporti con i detenuti, con qualche difficoltà in più per quanto riguarda i reclusi extracomunitari.

I rappresentanti del Centro servizio sociale per adulti hanno lamentato la situazione di grave disagio in cui si trovano ad operare gli assistenti sociali, a causa delle carenze di organico, di inadeguata dotazione di mezzi e strumenti e di mancata copertura di qualifiche direttive.

Si è infine svolto un incontro con una rappresentanza dei detenuti nel corso del quale alcuni hanno ritenuto carente l'operato degli agenti di custodia sotto il profilo trattamentale, in quanto la maggioranza di essi si limiterebbe a compiti puramente custodiali e di sorveglianza ignorando i fini rieducativi dell'attività. È stata inoltre lamentata la carenza di personale del settore educativo nonchè la difficoltà di inserimento sociale nel periodo postdetentivo.

Ulteriori osservazioni sono state svolte sulla esigenza di un minore affollamento delle celle e sulla necessità di aumentare il periodo attuale di due ore giornaliere di permanenza all'aperto.

In data 5 dicembre 1997, una delegazione del Comitato per i problemi penitenziari della Commissione giustizia, composta dal Presidente Luigi Olivieri e dai deputati Signorini e Simeone ha svolto una missione presso la Casa di reclusione di Gorgona.

Il penitenziario, ospitato dall'isola (dell'estensione di 2,5 kmq, dei quali due terzi facenti parte del parco dell'arcipelago toscano) fin dal 1869, ha costituito sino al 1971 una sezione distaccata del carcere di Pianosa. La popolazione di Gorgona oscilla tra un minimo di 290 abitanti nel periodo invernale ed un massimo di 400 abitanti durante l'estate.

Una sezione del penitenziario è chiusa dal 1990; l'apertura del secondo blocco, che dovrebbe essere agibile entro il 1998, comporterà la possibilità di ospitare altri 50 detenuti.

Secondo i dati forniti, a fronte di una capienza effettiva di 269 unità (cap. massima tollerabile 1131) risultano in organico al carcere di Gorgona 128 detenuti, 121 dei quali attualmente presenti in istituto. La percentuale di extracomunitari oscilla tra il 12 e il 15 per cento del totale e, attualmente, un solo detenuto risulta essere sieropositivo.

Per quel che concerne la posizione giuridica, tutti i reclusi dell'isola (di solo sesso maschile) sono « definitivi », in espiazione di pena; tra questi, vi sono, in particolare, 32 condannati per omicidio (articolo 575 del codice penale), 31 per rapina (articolo 628 del codice penale), 3 per sequestro di persona a scopo di estorsione (articolo 628 del codice penale) e 2 per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (articolo 74, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990).

I detenuti che risultano fruire di permessi premio sono quarantacinque, sei quelli in semilibertà, e tre detenuti sono stati affidati al servizio sociale.

L'organico del personale di polizia penitenziaria è formato da quattro ispettori (di cui uno distaccato ad altra sede), uno sovrintendente, novantuno tra agenti e assistenti (di cui dieci distaccati presso altre sedi e quattro in missione presso altri istituti) e undici agenti ausiliari (di cui sei attualmente presso la Scuola di Parma per il passaggio nei ruoli del Corpo di polizia penitenziaria).

Il personale del servizio navale conta sedici ispettori (due distaccati ad altre sedi), un sovrintendente e venti tra agenti e assistenti (di cui uno distaccato presso altra sede).

Per quanto riguarda il personale amministrativo, oltre al direttore, sono presenti tre assistenti amministrativi (uno distaccato), un agronomo, quattro educatori coordinatori (tre distaccati ad altre sedi), due comandanti mezzi navali, un operaio motorista navale, un medico incaricato ed un Cappellano di istituto. Il personale non di ruolo conta un medico di guardia, due sanitari incaricati provvisori ed una infermiere professionale.

Tutti i detenuti sono adibiti ad attività lavorative sull'isola.

I lavori realizzati a Gorgona, infatti, sono opera dei detenuti sotto la direzione degli operatori penitenziari; le attività sono molteplici e di varia natura.

L'attività lavorativa si svolge solo al mattino: alle 7,30 inizia la giornata di lavoro che si protrae per cinque ore in inverno e per sei ore e quaranta in estate.

A Gorgona esistono una laboratorio di falegnameria, una officina per la lavorazione del ferro battuto, un'officina meccanica. Tutti i lavori edili sono svolti in economia con l'intervento di detenuti muratori, piastrellisti, imbianchini, idraulici, elettricisti; sull'isola funziona anche una sezione agricola e zootecnica che fornisce ortaggi, frutta, latte, ricotta, formaggi, uova, miele e carne (periodicamente, è, infatti, attivo anche un piccolo mattatoio).

Sono allevati cinquanta capi di bovini, ottanta ovini, settanta suini, centoventi conigli, circa un migliaio di polli e cinque cavalli. È poi praticata dai detenuti anche la pesca in mare con barche ed un peschereccio; con l'obiettivo di rendersi autosufficienti, sono state messe a dimora 1400 piante di ulivo per la produzione di olio di oliva (il 1997 è stato il primo anno utile a fini produttivi).

Il carcere dispone di una centrale elettrica autonoma alimentata con gruppi elettrogeni a motori diesel mentre è attualmente in fase di ultimazione la costruzione (interamente ad opera dei detenuti) di un dissalatore, realizzato al di sopra della centrale (di cui utilizza, peraltro, l'energia termica dei gas di scarico dei generatori diesel) che, a regime, dovrebbe essere in grado di produrre dieci metri cubi di acqua dolce al giorno.

È in costruzione un sistema di depurazione naturale delle acque reflue mediante « fitodepurazione » che permetterà di avere un ridotto impatto ambientale ed un riutilizzo a fini agronomici delle superfici occupate dall'impianto (da coltivare a foraggio per bestiame) e, inoltre, è in atto un'interessante iniziativa di « maricoltura », che, al termine della fase sperimentale iniziata nel 1994 in località « Cala Scirocco », ha consentito la produzione di poco meno di due tonnellate di pesce pregiato.

L'attività di installazione di pannelli solari ha permesso ai detenuti addetti l'acquisizione di specifiche professionalità nel settore ed ha consentito la costituzione di una Cooperativa tra gli ex-reclusi che opera a Livorno.

Sono attivi i corsi professionali di falegnameria, addetti alle officine meccaniche ed installatori di pannelli solari, mentre è allo

studio un progetto per lo sfruttamento dell'energia eolica da presentare alla Comunità europea nell'ambito dei progetti finanziabili in materia di riduzione di energia elettrica.

Numerose sono le attività sportive praticate dai detenuti anche all'esterno dell'isola; principalmente calcio, tennis e nuoto ma anche canottaggio, con l'equipaggio remiero composto da detenuti ed agenti che ha partecipato a diverse edizioni del Palio marinaro di Livorno e ad altre manifestazioni cittadine.

Da anni è presente un gruppo musicale che esegue brani composti dagli stessi detenuti mentre fino a qualche tempo fa, esisteva a Gorgona anche un giornalino interno, curato dai detenuti in collaborazione con l'Istituto nautico di Livorno; attualmente si è costituita una redazione di produzione televisiva che ha anche prodotto un telegiornale andato in onda su una emittente locale con l'obiettivo di far conoscere la realtà carceraria

A Gorgona, dal 1990, in convenzione con la provincia di Livorno, è attivo un corso per il conseguimento della licenza di scuola media inferiore, tenuto, dalle 15 alle 18, da quattro insegnanti.

Il controllo sui detenuti, che si muovono apparentemente liberi nell'isola, è attuato in forma discreta; i controlli avvengono ogni 15 minuti, mezz'ora, un'ora, di fatto personalizzati in relazione a diversi fattori: la durata della pena inflitta, il tipo di reato commesso e, soprattutto, il tempo di permanenza a Gorgona.

I detenuti sono assegnati al carcere di Gorgona dietro domanda; le numerose richieste sono sottoposte al parere del Provveditore regionale e, se provenienti da fuori distretto, anche a quello del Ministero di grazia e giustizia. Condizione minima di accoglimento, in relazione alla piena occupazione lavorativa, è, comunque, il possesso di una qualche professionalità.

Il lavoro del personale di polizia penitenziaria si svolge su tre turni orari (6-13, 13-20, 20-6) e, anche per la lontananza dalle famiglie, l'assenza di svaghi e le difficoltà di collegamento con la terraferma, è particolarmente difficile. Secondo il responsabile dell'istituto, peraltro, al momento il problema più grave consiste nella carenza di personale amministrativo. Gran parte delle attività d'ufficio sono, infatti, portate avanti solo grazie alla collaborazione dei detenuti e degli agenti penitenziari.

Al termine della visita al carcere di Gorgona, la delegazione del Comitato ha proseguito la missione recandosi all'istituto penitenziario Don Bosco di Pisa.

L'istituto consta di due sezioni, una penale, riservata a detenuti in espiazione di pena, ed una giudiziaria, riservata agli imputati.

Dai dati forniti risultano presenti duecentonovantaquattro detenuti di cui centosedici stranieri, in gran parte extracomunitari; ottantadue detenuti sono tossicodipendenti e tre sieropositivi.

La presenza media dei detenuti è stata nel 1997 pari a duecentocinquantotto unità, quattrocentottantotto gli ingressi dallo stato di libertà, quattrocentonovantuno quelli per trasferimento da altri istituti di cui trecentotrenta ricoverati al Centro diagnostico terapeutico (CDT), annesso all'istituto, per un totale generale di novecentosettantanove detenuti. Rispetto alla presenza media dei reclusi, la situazione

attuale di trecentotre 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 sguarnito 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 guardia 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 reiquilibrio 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 continuativamente 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 nuovo 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 contradditorietà dell'impianto normativo che incide pesantemente sulla concreta operatività quotidiana nonchè 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 lavoranti 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, lavoranti 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 permetterne 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'mpiego 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, semiliberi 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

condannati o internati; la proposta non contiene nell'articolato alcun riferimento esplicito alla legge n. 381 del 1991.
Oltre alle proposte di legge citate, la cui approvazione definitiva inizierebbe intanto a sciogliere alcuni nodi, va ricordato che a seguito di intese tra l'amministrazione penitenziaria e il ministero del lavoro, è stata introdotta con il decreto legislativo n. 468 del 1997 la possibilità di impiego di detenuti in attività di pubblica utilità, ad esempio di tutela e recupero ambientale. Il decreto prevede però specifiche limitazioni: i soggetti utilizzabili nei lavori socialmente utili extramurari sono soltanto i detenuti per i quali, nell'ambito del trattamento, è prevista l'ammissione al lavoro esterno, mentre, nelle attività lavorative (relative a progetti predisposti dal DAP e dalla giustizia minorile) destinate a svolgersi all'interno degli istituti possono essere utilizzati anche gli altri detenuti, con preferenza per quelli per i quali il termine di espiazione della pena ricada nell'ambito del progetto. Nel corso del 1998, una prima fase sperimentale di impiego di detenuti in lavori socialmente utili risulta avviato nelle regioni Emilia Romagna e Sicilia.

Sulla base delle esperienze già acquisite, lo strumento forse più importante attraverso il quale dare una risposta alla richiesta di occupazione e formazione professionale da parte dei detenuti può sempre più spesso arrivare da forme di collaborazione istituzionali tra il Ministero e gli enti locali.

Al fine di realizzare un programma di interventi coordinato e concordato, molte Regioni, singolarmente hanno infatti stipulato accordi formali attuando una collaborazione sistematica e diffusa con il DAP. Come rilevabile dalla tabella, alcune regioni, *in primis*, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana hanno non solo stipulato Protocolli d'intesa con il Ministero di Grazia e Giustizia ma hanno già operato un aggiornamento degli accordi e stipulato nuovo Protocolli, mentre con altre regioni l'aggiornamento è in corso. In altre realtà regionali, la collaborazione avviene a livello di singole realtà ed istituti locali, pur permanendo difficoltà nel realizzare intese valide su tutto il territorio regionale. Di particolare interesse appare il recentissimo Protocollo d'intesa firmato con la regione Lombardia che prevede una serie di interventi concordati tra Regione e Ministero in tema di salute dei detenuti, del loro utilizzo sul territorio, di formazione professionale e lavoro e di tutela dei minori e degli stranieri che si trovano nella realtà carceraria.

PROTOCOLLI D'INTESA TRA IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E LE REGIONI

Regione	Data prima stesura protocollo	Data seconda stesura protocollo	In corso di elaborazione	Protocollo d'intesa con altri enti locali
TOSCANA	22/1/1986	5/4/1990		
"				Protocollo d'intesa con villaggio penitenziario dell'isola di Gorgona firmato il 5/4/1990
"				Casa Circondariale, Comune e Provincia di Arezzo firmano una "Carta d'intenti" il 16/6/1997
"				Ministero G/G Provincia e Comune di Firenze firmano un protocollo sulla custodia attenuata
EMILIA ROMAGNA	20/2/1987	5/3/1998		
VENETO	29/7/1998		Istruttoria in corso per la seconda stesura	
PROVINCIA AUTONOMA VALLE D'AOSTA	25/10/1989			
PIEMONTE	4/12/1992		Istruttoria in corso per la seconda stesura	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	12/11/1993			
LAZIO	18/4/1994			
ABRUZZO	21/7/1997			
LOMBARDIA	22/3/1999			
U.I.S.P. (Un. Ital. Sport per tutti)	12/3/1997			
C.O.N.I.	3/1997			

La medicina penitenziaria.

Fino ad oggi, nel delineare i contenuti del quadro normativo sul servizio sanitario penitenziario il legislatore si è ispirato al principio della « complementarità » tra strutture sanitarie interne ed esterne al carcere.

Da una parte gli istituti penitenziari sono stati dotati di strutture proprie (servizi medici e farmaceutici, reparti clinici e chirurgici), in grado di far fronte ai bisogni sanitari più generali della popolazione detenuta, così come a quelli di particolari categorie di soggetti (puerpere, gestanti, malati di mente eccetera). – stata, d'altra, fatta salva la possibilità di ricorrere ai servizi sanitari pubblici locali, caratterizzati da una maggiore specializzazione, nei casi più urgenti e complessi e quella di potersi avvalere del loro apporto per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario interno.

L'amministrazione penitenziaria è stata quindi chiamata ad attuare la propria programmazione valorizzando il ruolo partecipativo e promozionale dei servizi pubblici, i quali forniscono il proprio apporto, ferma restando la responsabilità gestionale dell'amministrazione.

In questo contesto legislativo si inserisce la recentissima riforma della sanità penitenziaria, destinata a produrre importanti innovazioni.

L'effettività del diritto alla salute dei detenuti è infatti destinato ad essere garantito tramite una riorganizzazione della medicina penitenziaria da effettuarsi (e questa è la novità) nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

L'articolo 5 della recente legge 30 novembre 1998, n. 419 in materia di razionalizzazione del servizio sanitario nazionale ha, infatti, previsto una apposita delega al Governo in tal senso, da esercitare entro sei mesi dalla data di vigenza della legge.

In attuazione della delega è stato da poco emanato un decreto legislativo recante « Disposizioni per il riordino della medicina penitenziaria a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419 », il cui contenuto è stato illustrato nel corso dell'audizione del 15 giugno 1999 dei ministri Bindi e Diliberto (rappresentati per l'occasione dai sottosegretari Brandani e Corleone) presso la Commissione giustizia della Camera.

Nonostante la prima fase attuativa della delega non contemplasse un parere formale delle Commissioni parlamentari, tale passaggio (cui al Senato ha corrisposto l'ufficio di presidenza della XII Commissione igiene e sanità del 16 giugno, allargato ai rappresentanti dei gruppi, cui ha preso parte il sottosegretario Corleone) avvenuto in attuazione dell'ordine del giorno Olivieri, accolto dal Governo nella seduta della Camera dei deputati del 10 novembre 1998, ha permesso il controllo del Parlamento anche nelle more dell'emanazione della legislazione delegata intermedia, attuativa della riforma.

Sulla base del testo emanato (non ancora pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*), appare evidente come i suggerimenti emendativi al testo illustrato dai rappresentanti del Governo siano stati in gran parte accolti.

Il decreto legislativo stabilisce principi, diritti e competenze in materia di sanità penitenziaria sancendo il diritto alla salute dei detenuti ed internati « alla pari dei cittadini in stato di libertà » sia per quel che concerne la prevenzione che per quanto riguarda la diagnosi, la cura e la riabilitazione, l'assistenza sanitaria per la gravidanza e la maternità e l'assistenza pediatrica ai bambini che le donne recluse possono tenere in istituto durante la primissima infanzia. Tale diritto alla salute si realizza ora nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

Con la disposizione che sancisce la definitiva esclusione per i detenuti ed internati dal sistema di compartecipazione alla spese sanitarie *(ticket)*, importante appare anche la norma che mantiene l'iscrizione al S.S.N. per tutti i detenuti, anche stranieri, limitatamente al periodo di detenzione. Per gli stranieri in stato di libertà valgono ovviamente le norme dettate dal regime dettato dalla legge sull'immigrazione. – inoltre stabilito che ogni ASL adotti una « Carta dei servizi dei detenuti », da predisporre consultando sia gli stessi detenuti che le associazioni di volontariato.

Le competenze in maniera sanitaria saranno articolate a diversi livelli: al Ministero della sanità spetteranno gli indirizzi generali; alle regioni e alle provincie autonome saranno riservate le funzioni loro proprie di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari regionali negli istituti penitenziari ed il controllo sul relativo funzionamento; alle ASL competeranno la gestione ed il controllo dei servizi sanitari negli istituti penitenziari e saranno tali strutture quindi a provvedere direttamente all'erogazione delle prestazioni sanitarie ai detenuti e agli internati.

Le competenze in tema di sicurezza restano, invece, affidate al Ministero di grazia e giustizia, mentre è demandato ad un decreto interministeriale giustizia-sanità il compito di dettare norme sulle modalità di accesso agli istituti del personale appartenente al Servizio sanitario nazionale, a sua volta tenuto all'osservanza delle norme dell'ordinamento penitenziario e dei singoli regolamenti di istituto.

Un contingente di personale medico e sanitario da destinare all'amministrazione penitenziaria è definito in relazione alle esigenze della stessa amministrazione; di tale personale apposito provvedimento interministeriale dovrà stabilire requisiti e compiti specifici all'interno degli istituti. – poi previsto, nell'ambito del Piano sanitario nazionale, un Progetto obiettivo, di durata triennale, per la tutela della salute in ambito penitenziario stabilendo, inoltre, in capo al Ministro della sanità un obbligo di relazione specifica sull'assistenza sanitaria all'interno delle carceri nell'ambito della relazione generale sullo stato sanitario del Paese.

Il Progetto obiettivo indica gli indirizzi specifici volti al miglioramento dei servizi offerti in ambito penitenziario dal servizio sanitario nazionale; i modelli organizzativi dei servizi sanitari penitenziari, anche di tipo dipartimentale (eventualmente differenziati per tipologia di istituto); le esigenze concernenti la specifica formazione per l'assistenza sanitaria in carcere; le linee-guida volte a favorire lo sviluppo di sistematici criteri di revisione e valutazione dei servizi sanitari prestati, finalizzate ad assicurare un uniforme ed appropriato livello di assistenza; gli obiettivi sanitari da raggiungere nel triennio.

Rispetto al personale, il primo adempimento è l'individuazione, con uno o più decreti interministeriali, del personale degli istituti penitenziari da trasferire al S.S.N. man mano che vengono trasferite le diverse funzioni; il personale di ruolo sarà inquadrato nei ruoli nominativi regionali sanitari e quindi assegnati alle aziende sanitarie locali territorialmente competenti. Tale trasferimento (con quello delle attrezzature, arredi e beni strumentali) dovrà avvenire entro trenta giorni dalla vigenza del decreto legislativo.

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 di grazia e 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 prevista una prima fase attuativa nella quale 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.

Viene poi prevista una fase di sperimentazione da attuare in almeno tre regioni (da individuare con decreto) nella quale sono trasferite tutte le altre funzioni non trasferite immediatamente al servizio sanitario nazionale, ovvero la medicina di base, ospedaliera, specialistica ecc. In tale fase 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 ditale fase e sulla base del suo esito avverrà il trasferimento delle ulteriori funzioni in tutto il territorio nazionale.

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

Per quel che concerne le principali problematiche emerse in tema di assistenza medica durante le visite effettuate dal Comitato agli istituti penitenziari, queste hanno riguardato essenzialmente l'inadeguatezza delle strutture sanitarie interne, la carenza di fondi, l'annoso problema della cura ed assistenza ai malati di AIDS nonché alcune questioni relative alle visite specialistiche.

Sulla base dei dati acquisiti dal Comitato, se si eccettuano alcune strutture sanitarie (il centro clinico del carcere Don Bosco di Pisa, probabilmente quello più all'avanguardia, già oggetto di visita da parte del Comitato, quelli di Genova Marassi, Rebibbia e Secondigliano), il livello medio dei centri sanitari penitenziari appare decisamente inferiore alle necessità dei detenuti. Tutto ci a fronte di una situazione che ha recentemente registrato tagli a carico della sanità penitenziaria per circa il 300 per cento, mentre per l'assistenza ai quasi cinquantamila detenuti ci sarebbe in verità urgente bisogno di ulteriori fondi per medicina specialistica e per l'acquisto di farmaci e attrezzature.

Un particolare problema, causa, peraltro, di notevoli disagi segnalati nel corso delle visite del Comitato agli istituti penitenziari (nonché oggetto di atti di sindacato ispettivo parlamentare), si è posto poi in relazione alle visite specialistiche. In generale, il cittadino, una volta detenuto, dal punto di vista della personale posizione sanitaria, passa in carico all'amministrazione penitenziaria e le spese, compresi i costi per i consulti specialistici, sono sostenuti dalla stessa amministrazione che vi provvede direttamente ovvero tramite convenzioni, senza, comunque, alcun onere per il detenuto. Il *ticket* per le prestazioni e gli accertamenti diagnostici non ricadenti nel pronto soccorso, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 724 del 1994 (legge finanziaria per il 1995), è stato posto invece, incautamente, a carico del detenuto; ci per una interpretazione letterale della norma che prevede, ai Fini della gratuità del ticket, la dimostrazione del proprio stato di disoccupazione tramite la timbratura periodica del cartellino di disoccupazione presso l'ufficio di collocamento. La sin troppo ovvia impossibilità per un recluso) di timbrare regolarmente tale documento non sembra essere stata considerata come una esimente e più di un detenuto, nel corso delle visite effettuate, ha riferito di collette tra reclusi per aiutare i detenuti più indigenti.

Strettamente correlato a quello dei tossicodipendenti, uno dei problemi di maggiore gravità nella gestione delle carceri manifestatosi nel corso degli ultimi anni è quello della crescita della popolazione carceraria affetta da virus HIV.

Il drammatico problema della presenza di soggetti affetti da HIV e AIDS conclamata è progressivamente divenuto un fattore endemico degli istituti di detenzione senza che essi siano strutturalmente in grado di affrontarlo. Il rischio di trasmissione non controllabile del contagio aumenta per il sovraffollamento degli istituti, per la frequente assenza di elementari norme di igiene nonché per la promiscuità dei rapporti tra i detenuti.

Al problema ha recentemente posto rimedio il provvedimento approvato definitivamente dalla Camera il 30 giugno 1999 che sancisce il principio generale dell'incompatibilità del regime carcerario per i malati di AIDS ed affetti da altre gravi malattie.

L'iniziativa legislativa ha tratto origine da molteplici fattori: la necessità di contemperare le esigenze di difesa della collettività con la tutela del diritto alla salute dei detenuti nonché per mantenere alla pena la caratteristica di non contrarietà al senso di umanità previsto dal comma terzo dell'articolo 27 della Costituzione; la caduta dell'automatismo stabilito dalla disciplina introdotta dal decreto-legge n. 139 del 1993 (legge n. 222 del 1993), che stabiliva l'incompatibilità assoluta tra la detenzione e l'affezione da HIV, ridimensionato dall'intervento della Corte costituzionale; e, non ultima, la constatazione dell'inadeguatezza delle strutture sanitarie penitenziarie ad affrontare efficacemente la malattia.

Sul piano dell'applicazione della disciplina normativa susseguente alle sentenze della Consulta, i decreti con cui sono in concreto venivano stabiliti i parametri clinici in base ai quali il giudice doveva decidere sulla incompatibilità o meno con la detenzione hanno la-

sciato, sulla base della giurisprudenza accertata, eccessivi margini di discrezionalità, dando luogo a disparità di trattamento.
La nuova legge, non ancora pubblicata in Gazzetta Ufficiale, non comporterà per automatiche scarcerazioni: viene confermata la necessità di accertamento caso per caso da parte del giudice di sorveglianza dell'incompatibilità con la custodia cautelare per gli imputati affetti da AIDS conclamato, e da gravi immunodeficienze o altre patologie di particolare gravità. Per rendere operativo il provvedimento bisognerà, quindi, attendere l'emanazione (entro un mese dalla vigenza della legge) di un decreto sanità-giustizia che definirà le procedure diagnostiche e medico legali per l'accertamento della malattia.

Tale accertamento comporterà, solo in presenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, la concessione al malato di AIDS, degli arresti domiciliari presso un luogo di cura, assistenza o accoglienza quando risulti impossibile prestare cure adeguate in carcere; è introdotta poi una nuova disposizione che prevede che gli affetti da virus HIV e gravi immunodeficienze che hanno in corso o vogliono iniziare un programma riabilitativo presso attrezzati centri clinici, possono chiedere l'affidamento al servizio sociale o la detenzione domiciliare, anche in deroga ai limiti di pena stabiliti dall'ordinamento penitenziario. L'intervento legislativo prevede infine che costituisca causa di rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena, a norma dell'articolo 146 del codice penale, oltre che l'affezione da HIV anche l'accertamento di "altra malattia particolarmente grave", cosi come lo stato ormai terminale della patologia

Misure alternative alla detenzione e area penale esterna.

Si è in precedenza brevemente accennato alle contrastate vicende della nuova legge penitenziaria del 1975 il cui spirito riformatore era stato profondamente rinnovato dalla legge Gozzini 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 ecc; 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 abbondantemente superato i detenuti in esecuzione di pena (26.500 circa tra condannati e internati) 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 le conseguenze da più parti paventate.

Analizzando i dati mensili sulle presenze dei detenuti dal giugno 1998, cioè dalla entrata in vigore della legge, si può notare in realtà come la riduzione del numero dei detenuti tra tale data ed il febbraio 1999 abbia riguardato circa un migliaio di soggetti, un andamento del tutto fisiologico e non certamente imputabile in toto agli effetti della cd. legge Simeone.

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. Appare però come dato incontestabile che le difficoltà applicative della legge Simeone in questo primo anno di vita (circa il 4 per cento di scarcerazioni su circa venticinquemila richieste) siano derivate soprattutto dal metro restrittivo usato dai magistrati di sorveglianza nella valutazione dei requisiti di ammissibilità delle domande.

Tornando alla politica penitenziaria degli anni novanta, se dal lato delle opportunità normative si è assistito ad un irrigidimento della esecuzione penale in carcere, da quello della realtà applicativa, si è verificato il fenomeno opposto dell'allargamento dell'esecuzione penale extramuraria. 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 e che sono 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 che ruota intorno alla concessione delle misure alternative alla detenzione (la cui gamma potrebbe peraltro essere utilmente ampliata) è risultato quello dell'organizzazione del-

l'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 (che lamentano pesanti carenze di personale) 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 giuridicamente 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 centri 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.

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, gli Istituti penitenziari, la Magistratura e le 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 recente indagine sui costi dell'amministrazione penitenziaria, 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 diseconomia. 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 300 miliardi annui il risparmio che un uso efficiente delle risorse Finanziarie (circa 4.000 miliardi annui) e del personale in servizio renderebbe possibile. Tenuto conto di ci gli istituti potrebbero teoricamente assorbire mediamente l'8 per cento 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 tien 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. – augurabile che i prossimi concorsi, su base regionale, possano migliorare la situazione attuale.

4) *Profili di riforma.*

Oltre alla riforma 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.

Tale progetto, da attuarsi tramite legislazione delegata, è, come noto, inserito nel disegno di legge ordinamentale, collegato alla legge di bilancio 1999, relativo all'inquadramento contrattuale delle carriere diplomatiche, prefettizie e della difesa che, dopo l'approvazione della Camera, è attualmente all'esame del Senato (S. 3919).

Finalità del riordino del DAP — si legge nelle relazione di accompagnamento al disegno di legge — è quella di « fornire un appropriato riconoscimento delle professionalità maturate nell'espletamento di mansioni divenute sempre più rilevanti e di produrre, attraverso un incremento degli organici, un giusto riequilibrio delle risorse umane impiegate ».

L'approvazione della delega al Governo, contenuta nell'articolo 12 del citato disegno di legge (il cui testo è stato licenziato senza modifiche dalle Commissioni riunite Affari costituzionali ed esteri del Senato che il 1° luglio 1999 hanno concluso l'esame del provvedimento in sede referente), dovrebbe permettere una radicale riforma dell'amministrazione penitenziaria, la cui struttura amministrativa, dopo la legge del

1990 che vedeva nel D.A.P. e nei provveditorati regionali le colonne portanti dell'apparato organizzativo, è rimasta immutata, risultando sostanzialmente inadeguata agli obiettivi da raggiungere.

Il provvedimento destina all'attuazione del progetto notevoli risorse finanziane, rappresentando probabilmente il più importante tassello di un programma di riforma complessiva dell'amministrazione penitenziaria.

Gli altri interventi, correlati alle previsioni del provvedimento in oggetto, sono rappresentati dai provvedimenti attuativi delle leggi cd. Bassanini con cui viene prevista una riforma dell'amministrazione centrale che attua un ampio decentramento funzionale verso i Provveditorati regionali e soprattutto, verso gli istituti penitenziari.

Il progetto di riorganizzazione delineato dall'articolo 12 del disegno di legge 3919 attua del resto per la pane 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 finanziaria 1998, che eliminava l'aggancio disposto con l'articolo 40 della legge 395/1990 del personale direttivo del DAP al personale di polizia; 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.

Tutte le professionalità operanti nelle carceri saranno suddivise in quattro aree funzionali: sicurezza, educativa, amministrativa e contabile, con la supervisione del direttore dell'istituto.

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 viene incontro anzitutto alle esigenze dei direttori degli istituti penitenziari che da tempo aspirano ad un inquadramento più consono alle funzioni svolte e alle notevoli responsabilità assegnate; il previsto aumento di 13 unità nell'organico dei dirigenti generali e di 134 unità in quello dei dirigenti consentirà di procedere in via amministrativa al riconoscimento dei provveditorati maggiori come sedi dirigenziali generali e degli istituti penitenziari (esclusi quelli minori) come sedi dirigenziali. L'intervento relativo ai direttori impegnerà, a regime, circa 16 miliardi.

Nel settore socio-educativo è previsto l'aumento di 170 unità di psicologi; di quattrocentosessantamila educatori e di cento assistenti sociali. La spesa complessiva, a regime, per questi ulteriori interventi è prevista in circa 51 miliardi. Ulteriori aumenti riguardano l'area amministrativa e tecnica. Va rilevato 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. Oltre alla previsione di posizioni dirigenziali (10 per gli educatori e 20 per gli assistenti sociali) è infatti stabilita una riduzione di 450 unità organiche nella sesta qualifica funzionale degli educatori cui corrisponde però un analogo aumento nelle qualifiche superiori; ciò consentirà di attuare gli interventi di riqualificazione del personale oggetto delle deleghe delle leggi Bassanini: Analogo intervento è previsto per gli infermieri.

Vi è poi la previsione di un ruolo direttivo ordinario della polizia penitenziaria con camera analoga a quella del personale di pari qualifica del corrispondente ruolo della Polizia di Stato; si prevedono 520 unità con un costo, a regime, di circa 35 miliardi Anche l'istituzione ditale ruolo direttivo, che è stato immemore motivo di rivendicazione da pane 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 scelta 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 sembra rappresentare premessa necessaria perché i compiti loro affidati siano svolti con la necessaria consapevolezza della funzione emendativa della pena.

È poi prevista l'istituzione di un ruolo direttivo speciale (non superiore a 200 unità) nella polizia penitenziaria che ha evidenti finalità di consentire agli ispettori attualmente in servizio l'accesso al ruolo direttivo. Al ruolo ordinario si accederà quindi con concorso e diploma di laurea, mentre per il ruolo speciale i requisiti verranno stabiliti con decreto ministeriale e l'accesso avverrà con concorso per titoli ed esami e corso di formazione.

Deve segnalarsi che tale progetto di riordino del DAP dovrà avvenire tenendo conto del parallelo provvedimento di riforma dei ministeri, attuativo della delega di cui agli articoli 11, comma 1, lettera *a),* e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. Bassanini 1), oggetto di uno schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 giugno u.s. ed attualmente all'esame delle Camere per il parere. In particolare, gli articoli 16, 17 e 18 dello schema citato recano disposizioni dedicate al ministero di grazia e giustizia rispettivamente relative alle attribuzioni del 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 di tale provvedimento con le disposizioni contenute nel progetto di riforma del ministero di grazia e giustizia già oggetto di una iniziativa legislativa *in itinere,* il cui articolato è stato già approvato dalla Camera ed è attualmente all'esame del Senato (S. 3215).

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 pane coincide con quello che le disposizioni del citato decreto delegato sulla riforma dei ministeri fanno intravedere.

Con il recente decreto ministeriale 16 febbraio 1999 è stata poi costituita presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria una nuova struttura, l'Ufficio per la garanzia penitenziaria (U.G.A.P.).

L'ufficio dovrà formulare, in particolare, pareri e proposte per il direttore generale del Dipartimento in merito a diverse materie e problematiche ovvero 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, predisposizione e verifica di esigenze organizzative per la celebrazione di procedimenti penali di 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. è stato chiamato dal Ministro Diliberto il generale Enrico Ragosa.

Per quel che riguarda le detenute madri, un disegno di legge governativo è attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera.

Secondo l'ordinamento penitenziario, come noto, tali 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 diretto a dare attuazione ai diritti delle detenute-madri 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. H disegno di legge intende 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. Il progetto legislativo, pertanto, intende dare piena ed effettiva attuazione alla protezione apprestata alla maternità e all'infanzia dall'articolo 31 della Costituzione; il disegno di legge opera su un doppio binario intervenendo sugli istituti penalistici già contemplati relativi alla sospensione della pena, ampliandone l'operatività, nonché sull'ordinamento penitenziario, proponendo in particolare due nuove misure alternative. – anzitutto prevista l'estensione del differimento obbligatorio della pena in favore delle madri condannate fino ad un anno di età del bambino (salvo il caso di affidamento ad altri) 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 Simeone n. 165/1998 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 otto anni da pane della madre quando non sia possibile l'applicazione della detenzione domiciliare di cui all'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario. 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 degli otto anni di età del bambino, sussistano i requisiti per la concessione della semilibertà, il beneficio potrà essere prorogato dal tribunale di sorveglianza; in caso contrario, 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 permettere la cura e l'assistenza extracarceraria dei figli di età non superiore agli otto anni in assenza delle condizioni per la concessione della detenzione domiciliare speciale. A tal fine, viene aggiunto alla legge n. 354 del 1975 l'articolo 21-*bis* e la collocazione sistematica già indica l'equiparazione della misura a quella del lavoro esterno (di cui 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, in vece della madre, il padre detenuto.

Poiché la finalità del disegno di legge in esame 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.