

La seduta comincia alle 15.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, Giovanni Tinebra, in ordine alle principali questioni relative al settore penitenziario.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, Giovanni Tinebra, in ordine alle principali questioni relative al settore penitenziario. Ringrazio il presidente Tinebra per la sua presenza, molto attesa presso la Commissione giustizia ed, in particolare, presso il Comitato permanente che si occupa dei problemi penitenziari.

Il problema è di carattere generale. Il Comitato permanente per i problemi penitenziari ha lo scopo di analizzare i problemi specifici della realtà delle carceri e di sottoporre all'attenzione della Commissione proposte di legge sui problemi ritenuti più urgenti così come sulle priorità riguardanti l'universo carcerario. Sappiamo bene che tali problemi riguardano soprattutto il sovraffollamento, ma ve ne sono anche altri che attengono alla salute

all'interno degli istituti, alla tossicodipendenza, insomma alla medicina penitenziaria in generale.

Non da ultimo, ma particolarmente rilevante, vi è il problema del lavoro in carcere. Vi è una legge, approvata nel corso della scorsa legislatura - legge Smuraglia - la quale, purtroppo, almeno per quanto riguarda le verifiche condotte dai parlamentari che più spesso visitano le carceri, presenta limitate possibilità di attuazione per una serie di motivi.

Vorremmo quindi sapere dal dottor Tinebra in cosa consista il suo progetto, il suo programma, quali le priorità che ritiene più importanti indicare rispetto ai problemi della detenzione e, soprattutto, quali i suggerimenti, anche di carattere legislativo, ritenga opportuno fornire all'attività del Comitato e della Commissione. Gli do pertanto la parola.

GIOVANNI TINEBRA, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.* Signor presidente, sono veramente onorato dell'invito da parte di questo Comitato della Commissione giustizia, al quale ho aderito con grande piacere, non solo per la possibilità di incontrare nuovamente volti a me noti e cari, ricordo della mia recente e non dimenticata attività, ma anche l'attenzione che mostrate di dedicare ai problemi del dipartimento del quale sono responsabile e che, in effetti, atteso che i problemi non sono né pochi né piccoli, necessita di grande attenzione.

Devo innanzitutto riconoscere di aver trovato un dipartimento che funziona, e per di più in condizioni nelle quali, forse, altri non riuscirebbero.

Mi accingo ora ad una breve disamina, ferma restando l'esortazione ai presenti a

sollevare eventuali richieste di chiarimenti specifici in merito agli argomenti trattati.

Cominciamo dal sovraffollamento carcerario. Abbiamo circa 56 mila detenuti - il numero oscilla tra 57 mila e 56 mila -, in un complesso carcerario che né può ospitarne invece 44 mila. Questo vuol dire che, per usare una terminologia normalmente utilizzata dagli albergatori, siamo in *overbooking*, cioè molto al di sopra delle nostre possibilità.

Tra l'altro, i problemi di tale sovraffollamento sono anche accentuati dal fatto che il complesso degli stabilimenti carcerari è molto vario. Ve ne sono alcuni recentissimi ed assolutamente funzionali, non solo dal punto di vista della sicurezza, ma anche da quello della pena, a fronte di altri che risalgono invece ad alcuni secoli fa - fortunatamente una minoranza - e che rasentano il limite della invivibilità, tant'è che per ben ventuno di essi è stata decretata la chiusura. Tuttavia, il nostro dramma consiste proprio in questo: non possiamo chiudere le carceri se non abbiamo altre possibilità di alloggiamento dei detenuti ivi distretti.

I ventuno istituti di cui ho detto verranno definitivamente chiusi non appena ne saranno costruiti altrettanti al loro posto. A questo punto, tuttavia, cominciano i problemi. Innanzitutto, vi è la particolare complessità dell'*iter* per l'edificazione delle carceri. Quando dobbiamo costruire un nuovo istituto, viene stanziata la spesa e redatto il progetto, ma l'esecuzione dei lavori la cura un altro Ministero, rispetto al quale non abbiamo che un'assai risicata veste (che recentemente ho tentato di arricchire chiedendo ed ottenendo - bontà loro - la costituzione di una commissione di tecnici dei due Ministeri che possa, nel corso dei lavori, seguire continuamente la realizzazione dell'opera in modo da intervenire opportunamente ove nel caso). Questa ripartizione di attribuzioni da sempre ha comportato lungaggini, disservizi e, a volte, anche incongruenze nel manufatto realizzato rispetto ad alcuni dei suoi fini.

Per addentrarci nel terreno delle riforme ritengo che uno dei cambiamenti do-

vrebbe essere quello di attribuire al dipartimento l'intera responsabilità decisionale sulla necessità di edificare un nuovo carcere nonché di curarne l'edificazione. Credo che così facendo dimezzeremmo i tempi e, a livello ipotetico, riusciremmo forse anche a risparmiare, quanto meno nell'impiego di quelle energie che potrebbero essere altrimenti destinate.

Vi è poi il problema dei lunghi tempi di realizzazione. Mediamente - se va bene - riusciamo a consegnare alla collettività un carcere all'anno. Un istituto carcerario medio contiene circa 500 detenuti e da diversi anni a questa parte - a mio avviso troppi - assistiamo ad un *trend* di crescita della popolazione dei detenuti pari a mille unità l'anno. È evidente quindi che non siamo assolutamente al passo con le necessità, anzi. Il vero problema è che se vogliamo risolvere definitivamente la problematica basilare del sovraffollamento delle carceri (preliminare rispetto ai temi del trattamento, delle finalità della custodia, eccetera) dobbiamo fare in modo da poter edificare diverse carceri contemporaneamente.

Dal punto di vista dei finanziamenti, lo stato dell'arte vede una serie di provvedimenti di legge in base ai quali sono stanziati circa 830 miliardi di vecchie lire che, dall'ultima legge finanziaria, sono stati « spalmati » in tre anni, dal 2002 al 2005. Con questi finanziamenti riusciremo a edificare non più di una decina di carceri la cui realizzazione, però, avverrà comunque con il ritmo di sempre: un istituto l'anno (se va bene). Ciò ci permette di affermare che in tal modo sicuramente non si risolverà nulla per quanto riguarda il sovraffollamento delle carceri.

Dato lo stato complessivo delle finanze, si è quindi tentato di praticare un'altra via per la soluzione del problema. Si è pensato alla possibilità di costruire le carceri mediante permuta o tramite la locazione finanziaria. Questa seconda ipotesi ci sembra la più probabile, anche se stiamo comunque tentando timidamente di praticare la prima, che comporta però una serie di problemi complessi, come, ad esempio, la permuta di un bene che però

potrebbe non essere di nostra proprietà, ma del demanio, il quale potrebbe considerarla un bene avente valore architettonico, eccetera. Si tratta di un mondo che stiamo esplorando timidamente, ma con decisione.

Ciò che si può realizzare subito è l'allocazione finanziaria. Nella legge finanziaria vi è a tal fine uno stanziamento che, però, è di una modestia incredibile: circa 40 miliardi di vecchie lire che quest'anno, per altre esigenze assolutamente essenziali, abbiamo già dimezzato. Con 40 miliardi possiamo pagare le rate per non più di quattro carceri; ciò vuol dire che, se andrà bene, potremo realizzare contemporaneamente quattro carceri in più. Si tratta comunque di una grossa boccata di ossigeno, specie se si considera che con tale sistema si otteneva solamente la realizzazione di un carcere all'anno. In questo modo, però, non solo non si risolve il problema, ma per poter realizzare ciò abbiamo anche bisogno di poter contare, per almeno 15 anni, su stanziamenti di bilancio di 40 miliardi di vecchie lire; ciò proprio perché ci assumiamo un onere che si protrarrà come minimo per un periodo che è proprio di 15 anni. A tal fine è necessaria quindi una legge; e pertanto abbiamo chiesto al nostro ministro di farsi tramite della presentazione di un disegno di legge che preveda un finanziamento, dilazionato in 15 anni, per un totale complessivo di 600 miliardi di vecchie lire.

L'ideale sarebbe seguire la stessa via che sta percorrendo la Francia, dove è stata stanziata una cifra equivalente a circa 6 mila miliardi di lire per la realizzazione contemporanea di 36 carceri. Non oso pensare allo sforzo necessario alla progettazione di un tal numero di istituti penitenziari, anche se credo che a questo fine ci si potrebbe comunque attrezzare, ma questo è il campo delle utopie.

La realtà è che abbiamo bisogno — se veramente vogliamo porre mano con serietà alla soluzione definitiva del problema delle carceri — della realizzazione contemporaneamente di almeno dieci istituti carcerari. Quindi sarebbe necessario uno stanziamento non di 40 miliardi, ma al-

meno di 160 o 200 miliardi di vecchie lire l'anno per un periodo di 15 anni. Solo in questo modo riusciremmo a dare una svolta reale al problema del sovraffollamento nelle carceri, che è una tematica quanto mai attuale anche perché la capienza originaria delle carceri è stata grandemente ridotta dall'entrata in vigore del nuovo regolamento penitenziario.

Tale regolamento ha previsto dei criteri in tema di spazi minimi, docce, eccetera, che noi di norma osserviamo; però nell'ipotesi che, ad esempio nel carcere di San Vittore, si presentino oggi 100 detenuti in più, questi non potrebbero certo venire rimandati indietro e andrebbero comunque allocati. Ciò avviene come capita, cioè nel modo migliore, assicurando loro i migliori trattamenti ma sicuramente senza inventare spazi che non abbiamo.

Il problema del sovraffollamento è anche un problema di « qualità » dei detenuti: attualmente il 20 per cento dei detenuti è di origine extracomunitaria; tantissimi provengono dal Marocco, molti dall'Albania, dalla Tunisia e da molti altri paesi del mondo. Probabilmente una delle vie per tentare di deflazionare il numero dei detenuti è quella degli accordi sulla consegna degli stessi ai paesi di origine, quindi degli accordi con quei paesi maggiormente rappresentati all'interno delle nostre galere. Mi risulta, ma non posso e non debbo dirvi di più, che vi siano delle trattative in corso tra il nostro Ministero ed alcuni di questi paesi. Ritengo comunque di poter segnalare che è in fase avanzatissima di definizione un trattato per lo scambio di detenuti con l'Albania che ci potrà permettere, nei prossimi anni, la riconsegna di 2000 detenuti attualmente nelle nostre carceri.

Tale operazione avviene senza alcun obbligo da parte nostra nei confronti dell'Albania; ciò in quanto stiamo fornendo un grossissimo aiuto a questo paese dove ci siamo impegnati, tra l'altro, nella costruzione e nell'avviamento di un carcere. Inoltre, in quella zona si trova una nostra missione di polizia penitenziaria che, insieme al ministro, visiteremo la settimana prossima, in occasione della consegna, da

parte delle Nazioni unite, di alcune medaglie ai nostri valorosi ispettori della polizia penitenziaria (sono un nostro vanito). Questi sono unanimemente apprezzati e proprio in questi giorni, da parte delle Nazioni unite, non solo ci è stato confermato il desiderio di continuare ad avvalersi dei nostri ragazzi, ma anche di aumentarne il numero. Ricordo anche che essi in Serbia hanno curato la fase delicatissima della consegna e del trasporto presso il carcere di Dubrava di alcuni detenuti kossovani. Tutto sommato possiamo dire che in questa occasione abbiamo ben operato, adempiendo a quello che era un fine altamente umanitario e contemporaneamente soddisfacendo gli interessi del nostro paese, il che non guasta.

Dopo avere affrontato il problema dell'edilizia nell'amministrazione penitenziaria, vorrei ora passare a quella che è l'altra nota dolente di questo settore. Premetto però che non vorrei che i componenti di questa Commissione si creassero un quadro errato del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: non vi sono solo ombre, ma anche tantissime luci. Mi è stato chiesto di parlare dei problemi di questo settore ed è quello che faccio, ciò non significa, però, che tutto vada male, assolutamente no.

In Italia vi sono 234 istituti penitenziari, dei quali più della metà di recente costruzione ed alcuni sono assolutamente all'avanguardia, quali ad esempio quello di Bollate, inaugurato pochi mesi fa, e quello di Caltagirone, la cui apertura risale a pochissimi giorni fa. Si tratta di istituti degni di questo nome e, tenendo conto della loro funzione, sono sicuramente all'altezza del loro compito.

Altro problema è quello degli organici della polizia penitenziaria. Come saprete, da qualche anno abbiamo assunto anche il compito delle traduzioni in precedenza demandato all'Arma dei carabinieri. Abbiamo quindi ereditato i mezzi (quasi tutti rotti od obsoleti) usati a tal scopo dai carabinieri, senza ereditare però alcun contingente aggiuntivo di personale. Pertanto, di punto in bianco, ci siamo trovati

a dover «inventare» 5000 uomini di cui non disponevamo (tanti sono quelli necessari a questo compito).

Abbiamo avuto dei timidi incrementi, intorno alle 1.500 unità, tuttavia nelle nostre carceri mancano almeno 3.500 uomini. Ciò vuol dire che, nonostante il sovraffollamento, non possiamo riempire completamente alcune carceri in base alla loro capienza effettiva, perché non abbiamo agenti in numero sufficiente per sorvegliare i detenuti. Si tratta di una situazione veramente kafkiana che deve essere risolta: noi vogliamo fare interamente il nostro dovere, e ci rincresce quando non riusciamo a farlo per motivi estranei alla nostra volontà, vale a dire per motivi oggettivi contro i quali non possiamo fare nulla. Si tratta di una coperta inesorabilmente troppo corta, che si scopre dalla parte opposta rispetto a quella dalla quale tiriamo, perché non basta a coprire il tutto. Servono subito altri agenti di polizia penitenziaria, in maniera irrinunciabile, perché dobbiamo sorvegliare i detenuti e non possiamo dire che se non arrivano, non facciamo il nostro lavoro! Infatti, noi curiamo l'esecuzione della pena, una funzione insostituibile ed insopprimibile, fondamentale nella nostra democrazia, e dunque abbiamo bisogno di questo personale. Ricordo che in un primo momento abbiamo cercato di fare inserire nell'ultima legge finanziaria un emendamento che aumentava di 3 mila unità il corpo di polizia penitenziaria, ma è stato bocciato; da ultimo, abbiamo chiesto ed ottenuto dal ministro (il quale si rende perfettamente delle nostre esigenze e ci è vicino per quello che può) che venisse presentato un disegno di legge che raccomandando vivamente all'attenzione della Commissione, perché si tratta di sanare veramente una situazione che si ripercuote, con effetti negativi, su tutta la gestione del dipartimento.

A questo proposito, segnalo che è previsto un contingente di 10 mila impiegati civili, ma ne mancano 3 mila, e per sopperire a queste vacanze, siamo costretti ad impiegare in compiti impropri degli agenti di polizia penitenziaria, con il ri-

sultato di impoverire ulteriormente le carceri. Si tratta di funzioni esiziali (la contabilità, la matricola, la ragioneria e via dicendo) che tuttavia non possiamo non gestire, e lo facciamo con il personale a disposizione.

Per quanto riguarda la sanità penitenziaria, questo settore si trova in un momento molto delicato perché, anche alla luce dell'esperienza che avrebbe dovuto essere maturata, si sarebbe dovuto operare il transito definitivo. L'esperienza svolta è stata positiva, ma c'è una situazione di insufficienza rispetto a quello che avrebbe dovuto essere il *range* di esperienza da espletare, per cui, trovandoci in un momento molto delicato, è stata istituita una commissione interministeriale (Ministero della salute e Ministero della giustizia) con il compito di verificare, in tempi brevissimi, lo stato dell'arte e di indicare le linee della riforma nella sua stesura definitiva, tenuto conto dei cambiamenti intervenuti nelle competenze, come la prevenzione dell'HIV ed il trattamento delle tossicodipendenze, che non verranno toccate.

Mi sembra di capire - lo rassegno all'intelligenza della Commissione, per quello che può valere - che, probabilmente, il modulo migliore dovrebbe essere una medicina generica che, come organico di personale, appartiene all'amministrazione penitenziaria sotto la supervisione delle ASL, mentre dovrebbe essere gestito in convenzione con le ASL tutto ciò che è specialistico, come gli esami di laboratorio e gli interventi strettamente professionali. In questo modo si avrebbe il vantaggio di avere il meglio senza appesantire troppo l'amministrazione penitenziaria demandandole compiti che non sarebbe in grado di adempiere, mentre contemporaneamente si porrebbero in condizione le ASL di espletare al meglio il loro lavoro senza appesantirle ulteriormente di incombenze che possono essere espletate, invece, dalla medicina penitenziaria. Questi dovrebbero essere i criteri di massima anche se, ovviamente, è in corso una discussione molto aperta e molto accesa: vedremo dove ci porterà.

Nel frattempo, facciamo i conti con la sanità penitenziaria, la quale rappresenta una cenerentola del nostro sistema perché quest'anno abbiamo subito dei tagli. Non li discutiamo, ovviamente, ma hanno imposto anche a noi di operare dei tagli negli interventi, ed abbiamo cercato di farlo nella maniera migliore possibile, senza privare i detenuti di qualunque parte del paese del diritto di vedere tutelata la loro salute da guardie mediche sempre presenti. Probabilmente, dovremmo rinunciare (ma non credo che questo sia un male) a rimettere in funzione alcuni centri diagnostico-terapeutici della medicina penitenziaria, perché oramai un certo tipo di medicina è talmente costosa e sofisticata (ad esempio, una sala operatoria costa 5 miliardi di lire) che, francamente, svolgere le analisi in posti in cui le loro potenzialità operative sarebbero poco sfruttate non sembra economicamente conveniente. Ritengo maggiormente valido, invece, tentare di istituire presso gli ospedali più attrezzati (come il San Paolo di Milano, per esempio) centri in cui i detenuti possano soggiornare, con una serie di misure di sicurezza già in opera, facendo sì che le sale operatorie possano funzionare a pieno ritmo, trasformando invece la maggior parte dei centri diagnostici o terapeutici dell'amministrazione penitenziaria in luoghi di degenza, di cura, di interventi ambulatoriali, convalescenza e via di seguito. Ciò nel tentativo di razionalizzare il più possibile la spesa. Un altro problema è rappresentato dai farmaci. Molte regioni hanno concesso di fornirceli gratuitamente, e ci stiamo muovendo presso le altre - un po' più riottose -, affinché facciano lo stesso, sollevandoci da un'altra spesa che, magari, non saremmo in grado di sostenere.

Per quanto riguarda il lavoro dei detenuti, non dico che sia la nota più dolente, ma occorre una maggiore puntualizzazione. Il lavoro dei detenuti, infatti, è il miglior modo di recuperare un essere umano che si trova a pagare per un errore che ha commesso in precedenza. Quando si afferma che « il lavoro nobilita l'uomo », non si tratta a mio avviso di una battuta.

Infatti, personalmente ci credo, soprattutto quando si tratta di un lavoro che motiva, che fa sentire una persona parte attiva di un complesso che non la rifiuta, ma che la sta curando affinché possa tornare, se ne ha il diritto, a farne parte a pieno ritmo. Tuttavia, in relazione alle attrezzature disponibili abbiamo poche possibilità, anche se ciò è vero fino ad un certo punto, perché l'amministrazione in realtà ha molte opportunità, ma ha anche bisogno di personale e di mezzi per poterle sfruttare. Pensate che in Sardegna abbiamo tre colonie agricole: quella di Mamone, di 3.700 ettari, quella di Is Arenas di 2.700 ettari ed una più piccola di 1.600 ettari. Vi sono possibilità immense di coltivazione, anche specializzata, e di allevamento; a Mamone vi sono anche gli alberi di sughero. Tuttavia, tali colonie sono sfruttate pochissimo perché non c'è personale sufficiente per mandarle avanti, e tra gestire una colonia che ospita 80 internati ed un carcere che ospita 200 detenuti, dobbiamo ovviamente scegliere ciò che rende di più da un punto di vista strettamente numerico, anche se purtroppo è quello che sicuramente rende meno da un punto di vista sociale.

Al riguardo, la legge Smuraglia fornisce uno spiraglio, ma occorrere finanziarla di più. Tutto sommato, come campione per partire ci va bene (perché i decreti delegati sono usciti da pochissimo tempo), ma in occasione della prossima finanziaria forse sarebbe il caso di aumentarne le risorse. Purtroppo, la questione del lavoro in carcere è complicata notevolmente anche dalla qualità dei detenuti, la maggior parte dei quali, circa il 70 per cento, è costituito da persone in attesa di giudizio, oppure condannate a pene brevi. Allora, accade che arriva una ditta, stipula una convenzione con il carcere, fa un corso di formazione per qualsiasi tipo di mestiere che possa essere gestito anche in carcere, individua venti detenuti e li avvia al lavoro; dopodiché, dopo un mese dieci detenuti vengono trasferiti per motivi disciplinari, altri dieci escono fuori e la ditta si trova a dover ricominciare. Abbiamo, dunque, una serie di difficoltà, ma ciò non significa

che non pensiamo a questo problema, tanto è vero che esistono delle bellissime realtà. Abbiamo, infatti, delle tipografie in Umbria, una bellissima casa agricola a Viterbo ed una falegnameria a Rebibbia: tutti gli armadietti che costituiscono il mobilio delle stanze di contenzione sono realizzati nella nostra falegnameria di Rebibbia, per esempio. E, grazie a questi esempi, a Sulmona abbiamo una tipografia con la quale stampiamo dei libretti, tra i quali quelli che consegniamo ai detenuti. Ogni detenuto, infatti, appena arriva in carcere si vede consegnati due libretti, uno sui diritti del detenuto ed un altro sui doveri, scritti anche in lingua per i detenuti stranieri.

Sono a disposizione per rispondere ad eventuali domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore generale Tinebra per la sua esposizione. Ci sono già richieste di interventi da parte dei componenti della Commissione. Anch'io avrei alcuni quesiti da rivolgere, ma lascio che prima siano i colleghi a formularli. Chiedo fin d'ora al dottor Tinebra di fornirci o farci avere i dati relativi sia ai detenuti sia a tutti i soggetti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario o a misure alternative nonché, per soddisfare una mia curiosità, una copia di questo libretto, di cui ho sentito molto parlare ma che non ho mai avuto occasione di consultare.

GIOVANNI TINEBRA, Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia. Con molto piacere. Inoltre, se me lo consente, desidererei aggiungere alla mia esposizione alcune riflessioni relative a due gravi problemi che ci troviamo a fronteggiare in questo momento. Le chiedo scusa per la dimenticanza, signor presidente, ma la fretta è sempre cattiva consigliera.

Innanzitutto, si tratta della questione del trattamento dei direttori di carceri i quali, per una serie di circostanze, nel corso di questi anni si sono trovati a godere di una situazione giuridica ed eco-

nomica sicuramente non all'altezza del loro lavoro e, soprattutto, non adeguata al trattamento di altre categorie che ad essi fanno capo all'interno degli istituti, fungendo il direttore come una sorta di centro direzionale. Tra l'altro, con l'abolizione del noto articolo 40 della legge n. 395 del 1990, che parificava la loro condizione giuridico-economica a quella delle forze di polizia, hanno subito un'ulteriore penalizzazione. Questi funzionari sono in grande agitazione e devo riconoscere, almeno dal mio punto di vista, a ragione. Ultimamente abbiamo proceduto allo studio di un provvedimento legislativo che rendesse loro giustizia senza risultare ingiusto nei confronti di altre categorie. Abbiamo saputo che è stato presentato un disegno di legge che ridisegna la loro carriera giuridico-economica. Sarebbe il caso che questo provvedimento fosse approvato anche in tempi brevi perché sarebbe in grado di sanare una grave situazione di disuguaglianza e, soprattutto, potrebbe tranquillizzare una categoria di operatori, quella dei direttori, assolutamente indispensabile per la tranquillità delle carceri.

Inoltre, vorrei ricordare che una sentenza della Corte costituzionale ha bloccato tutti i percorsi di formazione che, in luogo dei concorsi interni, preludevano e preludono al passaggio a categorie superiori o a passaggi intermedi nella stessa categoria. Tale sentenza ha dichiarato la incostituzionalità della norma di legge che, peraltro, è stata assunta a modello nei contratti di diritto privato stipulati dalla amministrazione con i sindacati, con la conseguenza che noi siamo stati fermati proprio due giorni prima di immettere in possesso coloro che avevano già frequentato il corso, erano stati inseriti utilmente in graduatoria e così via. Tra l'altro, si tratta di una situazione generalizzata in tutte le amministrazioni dello Stato. Vi è un grave stato di agitazione tra il personale e ritengo a diritto perché, bene o male, questi corsi-concorsi sono stati banditi, sono stati espletati, si sono svolti gli esami finali, sono state stilate le graduatorie e non vedo per quale motivo non si debbano immettere queste persone in pos-

sesso. So che il Governo è molto attento al problema e sta tentando di risolverlo, ma temo che ci sarà bisogno anche di un intervento legislativo, che raccomando alla sensibilità della Commissione.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che sia riguardo ai direttori delle carceri sia riguardo alla medicina penitenziaria la Commissione giustizia, nel corso della precedente legislatura, aveva attuato una forte opposizione alle modifiche che adesso hanno creato questo problema e purtroppo è rimasta inascoltata da parte della Assemblea.

Invito i colleghi a formulare domande brevi, alle quali seguiranno risposte brevi, dal momento che ci sono già tre iscritti a parlare e il tempo rimasto a nostra disposizione è soltanto di un quarto d'ora.

VINCENZO FRAGALÀ. Innanzitutto, ringrazio il dottor Giovanni Tinebra per la disponibilità dimostrata e gli esprimo a nome dei colleghi e, soprattutto, del gruppo di Alleanza nazionale, che io rappresento, il massimo apprezzamento per il lavoro che sta svolgendo, poiché ci rendiamo conto tutti che la pace sociale dell'intero paese dipende da questa trincea avanzata, la struttura carceraria, la quale, pur in mezzo a mille problemi, riesce a mantenere un vulcano in ebollizione in una condizione di contenimento. Le pongo immediatamente alcune domande, che sono anche una sorta di auspici e desidero che nella risposta lei indichi in quali settori sia necessario un intervento legislativo e ove sia sufficiente, invece, una semplice circolare o un intervento diretto da parte del dipartimento da lei presieduto.

La prima attiene alla considerazione che nella Sicilia occidentale, nello spazio di pochissime miglia marine, ci sono quattro istituti penitenziari, quelli di Marsala, Trapani, Castelvetro e Favignana. In particolare, ad avviso mio e di tutti coloro i quali ritengono che lo sviluppo delle isole Egadi sia legato al presupposto della abolizione delle carceri, l'istituto di Favignana, in condizioni di assoluta invivibilità, po-

trebbe essere chiuso e i pochissimi detenuti che vi si trovano ristretti potrebbero essere trasferiti nelle altre tre carceri situate nelle immediate vicinanze. Peraltro, l'istituto di Favignana impone allo Stato un costo pazzesco perché, trattandosi di un'isola, sono necessarie due motovedette, che costano centinaia e centinaia di milioni al mese, assolutamente ferme. Le domando se questo auspicio possa essere realizzato in breve tempo.

Il secondo quesito attiene al problema dei direttori. Non c'è soltanto il grido di dolore, di cui lei riferiva, motivato dalla circostanza che i funzionari che dirigono le carceri beneficiano di un trattamento sia economico sia - desidero aggiungere - per quanto riguarda la dignità professionale assolutamente pessimo, nonostante la loro attività sia da equiparare a quella di un *manager* di una azienda ospedaliera, dato che dirigono organizzazioni particolarmente complesse. Tanto è vero che la maggior parte dei direttori, pochi anni dopo aver vinto il concorso, emigrano verso altre amministrazioni; i migliori se ne vanno e, quindi, abbiamo difficoltà enormi in tutte le carceri d'Italia per quanto riguarda la presenza di questi funzionari. Oltre a ciò che lei indicava, e che dovrebbe immediatamente realizzarsi attraverso l'approvazione del progetto di legge *in itinere*, le chiedo anche un parere per quanto riguarda l'auspicio che i direttori delle carceri nutrono da moltissimi anni e cioè se possano conseguire uno sviluppo apicale della carriera, come in tutte le altre organizzazioni burocratiche dello Stato, e se magari, in futuro, il successore del dottor Tinebra, a capo del Dipartimento della amministrazione penitenziaria, potrà essere non più un magistrato ma un funzionario del medesimo Dipartimento, come avviene in tutti gli dicasteri. Mi pare che l'auspicio dei direttori sia assolutamente ragionevole e da coltivare. Ho conosciuto tutti i suoi predecessori e ricordo quanto affermava Michele Coiro, quando divenne direttore del DAP, e cioè che la professionalità di un magistrato, rispetto alla complessità e alla assoluta assenza di esperienza per quanto

riguarda la direzione di un dipartimento di questo genere, non è certamente adeguata.

Una mia ulteriore domanda si connette a quanto da lei detto quando ha parlato dei trasferimenti dei detenuti all'estero e, segnatamente, in paesi extracomunitari, per i quali si rende necessaria una convenzione con i paesi medesimi. Siccome esiste una convenzione europea, che impone o comunque offre la possibilità ai detenuti originari di paesi comunitari che sono ristretti in Italia di chiedere il trasferimento per espiare la pena in un carcere del proprio Stato, vorrei capire perché dev'essere sottoposto al parere dell'autorità giudiziaria l'atto autorizzativo, visto che si tratta dell'applicazione di una convenzione europea. Io non comprendo, e insieme a me tanti, perché, ad esempio, un detenuto tedesco debba ricevere il parere favorevole dell'autorità giudiziaria che lo ha giudicato, tenuto conto che si tratta solo di dare realizzazione ad una convenzione, la cui applicazione non potrebbe che essere positiva per la nostra organizzazione penitenziaria, qualora si concedesse a quel detenuto di essere trasferito nel paese straniero di origine.

Inoltre, le chiedo se il suo programma contempli la realizzazione di quel principio normativo che impone la separazione fra detenuti in base a fattori quali la personalità e la natura dei reati da espiare o in considerazione della tipologia, cautelare o definitiva, della custodia, nonché se pensi di aumentare il numero dei carceri a sorveglianza attenuata, cioè quelli che hanno bisogno di un minor numero di agenti, dovendo custodire detenuti assoggettati a pene brevissime o di nessuna pericolosità sociale. Infatti, nell'attuale nostro sistema penitenziario trattiamo il detenuto che deve scontare due mesi impiegando le stesse risorse, anche umane, riservate a chi deve espiare dieci o vent'anni.

Desidero altresì chiederle se non ritiene utile che il suo dipartimento invii una circolare ai direttori delle carceri e al personale della polizia penitenziaria in merito ad una doglianza posta dalle ca-

mere penali d'Italia, secondo la quale non sarebbe consentita in questo momento l'attuazione dell'articolo 102 del codice di procedura penale, quello sul sostituto processuale, all'interno delle carceri. In termini più specifici, il difensore non può essere accompagnato dal sostituto nel colloquio con il detenuto diretto a stabilire la strategia difensiva. Quindi, sia che si tratti di sostituto che del difensore patrono della causa, essi devono andare da soli, perché è proibito che lo facciano insieme. Invece, nei tribunali, nelle corti di assise e in qualunque aula giudiziaria il sostituto si accompagna al difensore e colloquia con il detenuto insieme a lui. Senza tale possibilità, che sostituto sarebbe? Le ripeto, non capisco perché solo in carcere il sostituto non possa partecipare insieme al patrono della causa al colloquio.

GIOVANNI TINEBRA, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia*. Mi sembra un portato del fatto che è vietato far entrare in carcere più di due difensori dell'imputato.

VINCENZO FRAGALÀ. Come si collega questo con l'articolo 102?

GIOVANNI TINEBRA, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia*. Si ricava dal fatto che non può avere più di due difensori nella fase dell'indagine. In ogni caso provvederò a sottoporre tale questione all'ufficio studi.

VINCENZO FRAGALÀ. La ringrazio. Un'ultima questione la pongo in tema di articolo 41-bis. Come lei sa, lo Stato italiano ha dovuto pagare risarcimenti miliardari per effetto delle tante cause, poi perse in sede europea, promosse da detenuti, assolti in sede processuale, i quali avevano subito un trattamento ai sensi dell'articolo 41-bis basato soprattutto su vessazioni e non sulle misure di sicurezza. Potrei citare almeno 30 nomi di detenuti che hanno vinto simili cause. Perciò io le chiedo se attualmente l'interpretazione di

tale articolo sia conforme a Costituzione, la quale vieta ogni vessazione, e conseguentemente non venga più usato come strumento di pressione o di tortura per fabbricare collaboratori di giustizia ma, come prevede la legge, esclusivamente quale misura di sicurezza e ai fini di una maggiore sorveglianza.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Fragalà. Mi sembra che le questioni poste siano numerose. Pertanto mi sembra opportuno utilizzare i pochi minuti di cui disponiamo per consentire al dottor Tinebra di rispondere.

GIOVANNI TINEBRA, *Direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia*. Cercherò di essere esauriente e rapido. Mi è stato chiesto di Marsala, Trapani, Castel Vetrano e Favignana. Quello di Marsala è un carcere da chiudere, anche perché in questo momento Castelvetro può supplire a tutte le esigenze del carcere di Marsala egregiamente ed anche meglio. Non lo si è ancora chiuso per tutta una serie di problematiche, che penso stiano per essere finalmente rimosse. A Marsala il carcere sarà definitivamente abbandonato ed al suo posto dovrà esserne fatto un altro, che è in fase di realizzazione, anche se in questo momento assistiamo ad una sua battuta d'arresto, in conseguenza del contenzioso che vede opposto il Ministero delle infrastrutture alla ditta appaltatrice. Si tratta un contenzioso che è in avanzatissima via di risoluzione, per cui contiamo al più presto su una ripresa dei lavori.

Quanto a Favignana, lei ha perfettamente ragione: il vecchio castello va sottratto alla sua attuale funzione di carcere per essere restituito alla cittadinanza. Nutriamo dei dubbi sulla eventualità di mantenere qualcuna delle strutture esterne, destinandola ad abitazione, in senso lato, di internati o comunque di detenuti a basso indice di pericolosità. Certo è che il castello dobbiamo abbandonarlo.

Circa i direttori, essi oggi scarseggiano, anche perché paghiamo lo scotto di un

blocco dei concorsi che risale oramai alla notte dei tempi.

Devo dire che probabilmente un capo del dipartimento proveniente dall'amministrazione avrebbe il grandissimo vantaggio di apprestarsi al suo lavoro conoscendone già ogni più intima implicazione. Io sostengo, e credo di poterlo dimostrare, che basti un po' di studio per riuscire, senza contare che, tutto sommato, ad una struttura elefantica come il dipartimento potrebbero giovare forze nuove. Dico questo senza voler minimamente sminuire le prerogative di chiunque. Anche oggi è così e solo il caso ha voluto che fossi io il capo del dipartimento. Senza alcun problema si sarebbe potuto scegliere un *manager* esterno o un direttore generale del dipartimento. Si è trattata di una scelta assolutamente libera.

Relativamente ai circuiti differenziati, devo dire che noi ci proviamo a realizzarli e in molte parti d'Italia lo abbiamo fatto. Ad esempio, sono una realtà gli istituti di seconda fascia nel trattamento dei tossicodipendenti, quelli cioè ai quali si avviano i tossicodipendenti che hanno superato la fase di osservazione e sono disposti al trattamento. Per ironia della sorte, sono quasi tutti semivuoti. Abbiamo ad esempio il carcere di Bollate, per il quale abbiamo preso la soluzione di internarvi solo i condannati a pene non troppo lunghe, proprio al fine di creare un circuito differenziato ed offrire loro un trattamento degno di questo nome. Altrettanto avviene in diverse realtà italiane. Quello che ci condiziona molto e troppe volte ci fa segnare il passo è il sovraffollamento. Esso molte volte ci impedisce di far coesistere

nello stesso carcere, anche se in bracci diversi, sia ben chiaro, detenuti appartenenti a diverse categorie: ad alta sicurezza, a media e bassa sicurezza e via discorrendo. Nutro in proposito l'idea di smitizzare i fantasmi di Asinara e Pianosa.

Per quanto riguarda l'articolo 41-bis, abbiamo elaborato un disegno di legge finalizzato alla rivisitazione di tale articolo. Non intendo entrare in polemica, essendo stato, fino a ieri, dall'altra parte, ma non mi risulta che il 41-bis sia stato usato come strumento di tortura, semmai di convincimento, nel senso che si è posto il detenuto di fronte all'alternativa di scontare l'ergastolo senza più avere contatti con i suoi, oppure di mettersi a collaborare. Tuttavia - lo ripeto in piena coscienza - non ritengo che tale articolo sia mai stato utilizzato come strumento di tortura.

PRESIDENTE. A causa di imminenti votazioni in Assemblea, il seguito dell'audizione dovrà essere rinviato ad altra seduta. Ringrazio quindi il dottor Tinebra sia del contributo offerto quest'oggi sia della disponibilità ad incontrare nuovamente il Comitato per l'esame dei problemi penitenziari.

La seduta termina alle 15.55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 2 luglio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

