

Indice

QUADERNO 3

SOMMARIO	7
Calendario dei lavori	9
Introduzione, Edmondo Bruti Liberati	13

PARTE I - RELAZIONI

Funzioni e limiti del diritto penitenziario, Elvio Fassone	21
«Magistratura di Sorveglianza. Sistema penitenziario, enti locali e comunità esterna: problemi attuali e prospettive, Francesco Maisto	35
Dalle misure alternative a quelle sostitutive ed alla custodia cautelare fuori dal carcere: verso un nuovo sistema e necessità di coordinamento normativo ed organizzativo», Salvatore Jovino	51
Giancarlo Zappa	61
Gestione delle misure alternative, rapporti tra magistrati di sorveglianza e centri di servizio sociale, Ferdinando Licata	107
Luigi Daga	117
La meccanizzazione degli uffici di sorveglianza, Antonio Solinas	135

PARTE II- INTERVENTI

Nicolò Amato	141
Renato Breda	149
Giuliana Buonopane	153

Donna Carazzolo	157
Nello Cesari	161
Laura Cesaris	169
Luigi Daga	181
Giancanlo De Cataldo	187
Pietro Fornace	191
Maria Pia Frangeamore	197
Marcello Galassi	201
Mario Gozzini.	203
Vinci Gross	211
Maria Monteleone	215
Giuseppe Noviello	219
Adriana Pangia	223
Paolo Piccialli	227
Bruno Rocchi	229
Luigi Maria Solivetti	231
Giuseppe Suraci	251
Gemma Tuccillo	257
Documento conclusivo	269

QUADERNI
del
Consiglio Superiore della Magistratura

INCONTRI DI STUDIO E DOCUMENTAZIONE PER I MAGISTRATI

**INCONTRO DEL C.S.M.
CON I MAGISTRATI
DI SORVEGLIANZA**

FRASCATI 17, 18 e 19 gennaio 1986

SOMMARIO

Calendario dei lavori	7
Introduzione (<i>Edmondo Bruti Liberati</i>)	11
PARTE I - RELAZIONI:	
« Funzioni e limiti del diritto penitenziario » (<i>Elvio Fassone</i>)	19
« Magistratura di Sorveglianza. Sistema penitenziario, enti locali e comunità esterna: problemi attuali e prospettive » (<i>Francesco Maisto</i>)	33
« Dalle misure alternative a quelle sostitutive ed alla custo- dia cautelare fuori dal carcere: verso un nuovo sistema e ne- cessità di coordinamento normativo ed organizzativo » (<i>Salvatore Jovino</i>)	48
(<i>Giancarlo Zappa</i>)	57
« Gestione delle misure alternative, rapporti tra magistrati di sorveglianza e centri di servizio sociale » (<i>Ferdinando Licata</i>)	102
(<i>Luigi Daga</i>)	111
« La meccanizzazione degli uffici di sorveglianza » (<i>Antonio Solinas</i>)	129

PARTE II - INTERVENTI

<i>(Nicolò Amato)</i>	135
<i>(Renato Breda)</i>	142
<i>(Giuliana Buonopane)</i>	145
<i>(Dorina Carazzolo)</i>	147
<i>(Nello Cesari)</i>	149
<i>(Laura Cesaris)</i>	156
<i>(Luigi Daga)</i>	166
<i>(Giancarlo De Cataldo)</i>	170
<i>(Pietro Fornace)</i>	172
<i>(Maria Pia Frangeamore)</i>	176
<i>(Marcello Galassi)</i>	179
<i>(Mario Gozzini)</i>	180
<i>(Vinci Grossi)</i>	186
<i>(Maria Monteleone)</i>	188
<i>(Giuseppe Noviello)</i>	191
<i>(Adriana Pangia)</i>	194
<i>(Paolo Piccialli)</i>	197
<i>(Bruno Rocchi)</i>	198
<i>(Luigi Maria Solivetti)</i>	200
<i>(Giuseppe Suraci)</i>	220
<i>(Gemma Tuccillo)</i>	224
Documento conclusivo	235

Nei giorni 17, 18 e 19 gennaio 1986 si é svolto in Frascati l'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura con i magistrati di sorveglianza di tutta Italia.

I lavori sono stati aperti dal cons. Edmondo Bruti Liberati e si sono articolati nelle seguenti relazioni:

« Funzioni e limiti del diritto penitenziario » (relatori: Elvio Fassone e Massimo Pavarini*);

« Magistratura di sorveglianza. Sistema penitenziario, enti locali e comunità esterna: problemi attuali e prospettive » (relatori: Pasquale Mangoni* e Francesco Maisto);

« Dalle misure alternative a quelle sostitutive ed alla custodia cautelare fuori dal carcere: verso un nuovo sistema e necessità di coordinamento normativo ed organizzativo » (relatori: Salvatore Jovino e Giancarlo Zappa);

« Gestione delle misure alternative, rapporti tra magistrati di sorveglianza e centri di servizio sociale » (relatori: Ferdinando Licata e Luigi Daga);

« La meccanizzazione degli uffici di sorveglianza » (relatore: Antonio Solinas).

Gli argomenti sviluppati nelle varie relazioni sono stati ulteriormente approfonditi in ampie discussioni nel corso delle quali i relatori, i partecipanti e gli invitati hanno portato il contributo delle rispettive esperienze teoriche e pratiche.

I lavori sono stati diretti dal prof. Vittorio Frosini e dai dottori Ennio Maria Fortuna, Vladimiro Zagrebelsky, Edmondo Bruti Liberati, componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, e seguiti per l'Ufficio Studi e Documentazione dal dott. Gioacchino Izzo.

Magistrati segretari: dottori Ippolisto Parziale e Settembrino Nebbioso.

Hanno partecipato all'incontro:

Magistrati

dott. Marcello GALASSI, pres. sez. Sorv. Ancona

dott. Marcello MONTELEONE, mag. Sorv. Macerata

dott. Giuseppe NOVIELLO, pres. sez. Sorv. Bari

dott. Domenico ANCONA, mag. Sorv. Bari

dott.ssa Rosa SINISI, mag. Sorv. Foggia

dott. Franco G. PRAMPOLINI, mag. Sorv. Reggio Emilia

* Il testo della relazione non è pervenuto in tempo utile per la pubblicazione

dott.ssa Marisa NEBBIA, mag. Sorv. Modena
dott. Agostino CUMBO, pres. sez. Sorv. Caltanissetta
dott. Pietro FALCONE, mag. Sorv. Siracusa
dott. Alessandro MARGARA, pres. sez. Sorv. Firenze
dott. Paolo DE FELICE, mag. Sorv. Firenze
dott.ssa Antonietta FIORILLO, mag. sorv. Livorno
dott. Mario CANEPA, pres. sez. Sorv. Genova
dott. Sergio MERLO, mag. Sorv. Genova
dott.ssa Alessandra GERINI ZANONE, mag. Sorv. Genova
dott. Angiolo VERINI, pres. sez. Sorv. L'Aquila
dott. Vito LA GIOIA, pres. sez. Sorv. Lecce
dott. Francesco MANCUSO, pres. sez. Sorv. Messina
dott. Luigi TRAPAZZO, pres. sez. Sorv. Milano
dott.ssa Emanuela GORRA, mag. Sorv. Milano
dott.ssa Adriana PANGIA, mag. Sorv. Napoli
dott.ssa Angelica DI GIOVANNI, mag. Sorv. Napoli
dott.ssa Maria Antonia VERTALDI, mag. Sorv. Napoli
dott.ssa Gemma TUCCILLO, mag. Sorv. S.M. Capua Vetere
dott. Paolo PICCIALI, mag. Sorv. Appl. Avellino
dott. Giammario ANGELINO, mag. Sorv. Napoli
dott. Giuseppe GEBBIA, pres. sez. Sorv. Palermo
dott. Giuseppe PRINZIVALLI, sost. proc. gen. Corte App. Palermo
dott.ssa Vincenza SABATINO, mag. Sorv. Palermo
dott. Ranieri MINIATI, mag. Sorv. Trapani
dott.ssa Alfonsa Tullia RIZZO, mag. Sorv. Agrigento
dott. Walter STINCARDINI, pres. sez. Sorv. Perugia
dott.ssa Emilia TIERNO, mag. Sorv. Potenza
dott. Giovanni BORSINI, mag. Sorv. Roma
dott.ssa Simonetta MATONE, mag. Sorv. Roma
dott.ssa Maria MOMTELEONE, mag. Sorv. Roma
dott. Giancarlo DE CATALDO, mag. Sorv. Frosinone
dott. Antonio CENTORE, mag. Sorv. Salerno
dott. Pietro FORNACE, pres. sez. Sorv. Torino
dott.ssa Isabella DIANI, mag. Sorv. Novara
dott.ssa Fabrizia TIRONI, mag. Sorv. Torino
dott. Valter GIANNINI, mag. Sorv. Cuneo
dott.ssa Angelica DI SILVESTRE, mag. Sorv. Udine
dott.ssa Giuliana ASOLE, pres. sez. Sorv. Venezia
dott.ssa Manuela FARINI, mag. Sorv. Padova

Esperti

prof. Luigi Maria SOLIVETTI, docente Facoltà Scienze statistiche - Università di Roma
dott.ssa Maria Luisa BALZAROTTI, ricercatrice Istituto di diritto e procedura penale - Università di Pavia
dott.ssa Laura CESARIS, Ricercatrice - Università di Pavia
dott. Giovanni GRASSO, mag. Ministero Grazia e Giustizia

dott. Glauco GIOSTRA, Ricercatore Istituto diritto e procedura penale - Università di Macerata
prof. Guido NEPPI MODONA, docente istituzioni di diritto e procedura penale - Facoltà Scienze politiche - Università di Torino

Invitati

avv. Raimondo RICCI, senatore della Repubblica
prof. Mario GOZZINI, senatore della Repubblica
prof. Vinci GROSSI, senatore della Repubblica
dott. Nicolò AMATO, Direttore Generale Ist. Prev. e Pena - Ministero di Grazia e Giustizia
dott. Bruno ROCCHI, magistrato militare
dott.ssa Chiara VEGLIA, ricercatrice criminologa - in rappr. Regione Piemonte
dott. Giuseppe SURACI, direttore Casa circondariale Torino
dott. Nello CESARI, direttore Casa circondariale Bologna
dott.ssa Giuliana BUONOPANE, direttore Centro servizi sociali - Alessandria
dott. Renato BREDA, ispettore Servizi sociali Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Dora CARAZZOLO, ispettore Servizi sociali Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Anna SABATINI, Centro servizi sociali Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Ambretta RAMPELLI, direttore Servizi sociali Ministero Grazia e Giustizia
dott.ssa Roberta TORTORICI, direttore carcere Velletri
dott.ssa Vincenza BONIFACIO, direttore Uff. 12° Dir. Gen. II. PP. - Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Lucilla VENDRAME, Uff. 1° Dir. Gen. II. PP. - Ministero di Grazia e Giustizia
dott. Dario AURELI, Uff. Studi Dir. Gen. II. PP. - Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Luigia CULLA, Direttore Scuola formazione personale penitenziario Roma
dott. Alberto DI LAZZARO, Uff. Studi Dir. Gen. II. PP. - Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa Maria Pia FRANGEAMORE, Vice Direttore Casa Recl. Rebibbia - Roma
dott.ssa Anna Maria D'OTTAVI, educatrice Casa Recl. Rebibbia - Roma
dott. Concetto ZANGHI, Ist. Prev. e Pena - Ministero di Grazia e Giustizia
sig.na Loretta CICCOLELLA, Ist. Prev. e Pena - Ministero di Grazia e Giustizia
dott.ssa maria PASCERI, Educatrice Scuola formazione Min. Grazia e Giustizia

sig.ra Teresa DI BERNARDO, Assistente Servizio sociale
adulti - Pescara

Sono inoltre intervenuti il sig. Primo Baresi e l'ing. Renato
Baresi, tecnici sistemisti della soc. Seltering che hanno co-
adiuvato il relatore dott. Solinas.

Introduzione

dott. Edmondo BRUTI LIBERATI

*componente
del Consiglio Superiore della Magistratura*

Il C.S.M. e la riforma penitenziaria

1. — *Premessa*

Questo incontro di studi per i magistrati di sorveglianza si colloca proprio al termine del mandato del Consiglio eletto nel 1981 quasi a chiudere un ciclo di impegno in questo settore, impegno che peraltro risale all'esperienza del precedente Consiglio.

Le relazioni affidate a docenti universitari, magistrati di sorveglianza, esponenti della Direzione degli istituti di pena faranno il punto sui principali problemi che attualmente si pongono nell'applicazione della riforma del 1975.

A questo incontro di studi inoltre partecipano senatori della Commissione giustizia del Senato, ove, come è noto, è in fase avanzata di discussione il d.d.l. di iniziativa del sen. Gozzini e altri presentato il 19 luglio 1983 (n. 23). È sembrato utile nel momento in cui pare prossima una incisiva modifica della riforma penitenziaria del 1975, proporre, nel rispetto delle reciproche competenze, un momento di scambio di valutazioni.

D'altronde, riflessione sull'esperienza applicativa e proposte di adeguamenti legislativi hanno caratterizzato sin dall'inizio gli incontri di studi promossi dal Csm in materia penitenziaria. Mi propongo di ripercorrere questa prospettiva.

2. — *Verso la modifica della riforma penitenziaria del '75*

Un ruolo di grande rilievo nella elaborazione di riflessioni sulla esperienza applicativa e di proposte di modifica all'ordinamento penitenziario hanno avuto i magistrati di sorveglianza, in particolare

attraverso una struttura di raccordo tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministero di Giustizia (la cosiddetta Commissione mista composta da componenti del Csm, esponenti della magistratura di sorveglianza e rappresentanti del Ministero).

È un modello su cui riflettere in un'epoca in cui tutte le più incisive riforme legislative non pretendono la completezza e definitività, ma si presentano piuttosto come aperte alle modifiche suggerite dalla valutazione della applicazione pratica.

Nell'introdurre l'incontro di studio organizzato dal Csm il 25 marzo 1979 il prof. Conso già allora poneva due obiettivi: « Si tratta in primo luogo di fare il punto della situazione attraverso un confronto delle ormai numerose esperienze... Subito dopo ci si dovrà porre di fronte al problema di innovare la riforma, attraverso opportuni miglioramenti, per un aggiornamento che sappia concretizzare le esperienze vissute in modo da ridare slancio alla riforma stessa... » (in Csm, *Diritto penitenziario e misure alternative*, Roma, 1979, p. 10).

Sotto il profilo istituzionale si deve segnalare questo nuovo campo di iniziativa del Csm, che si iscrive nella linea del rafforzamento del ruolo dell'organo, in una lettura estensiva delle competenze previste dall'art. 105 Cost. Ed ancora, si può cogliere una inedita (e particolarmente proficua) esperienza di collaborazione tra Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura.

3 — *L'emergenza e la vicenda dei permessi*

Il Csm nella relazione al Parlamento approvata il 22 aprile 1976 aveva dedicato solo un accenno alla intervenuta riforma penitenziaria; i problemi che si ponevano per la nuova struttura della magistratura giudiziaria erano stati visti all'inizio come meri adempimenti burocratici.

Ma le polemiche sui permessi sullo scorcio del '76 destarono immediatamente l'attenzione del Csm, nel frattempo rinnovato alla scadenza del quadriennio e rafforzato nella sua rappresentatività dalla adozione di una legge elettorale proporzionale. Il primo provvedimento legislativo dell'anno 1977, la L. 12.1.1977 n. 1, rappresenta il primo intervento di modifica della riforma penitenziaria: accanto ad alcune sistemazioni procedurali ci si muove verso l'ampliamento dell'area di applicazione delle misure alternative, con la soppressione della più incisiva tra le limitazioni poste nell'art. 47 co. 2. Ma negli stessi giorni esplose la polemica sulle evasioni e in particolare sui

permessi, che troverà un punto di approdo nella L. 20.7.1977 n. 450, che, in sostanza, chiuse l'esperienza di larga applicazione dell'istituto, operata dalla magistratura di sorveglianza con una lettura aperta della normativa.

La vicenda dei permessi è significativa e mette conto ripercorrerla. Nei primi giorni del 1977 venne lanciata una campagna allarmistica sui mancati rientri dai permessi, fondata su dati approssimativi ed in parte « gonfiati ». Attraverso un suggestivo accostamento al fenomeno, questo sì grave, delle evasioni attuate con violenza e con armi, talora con veri e propri assalti armati ai carceri, fu l'intera gestione della riforma e direttamente la magistratura di sorveglianza ad essere messa sotto accusa.

La questione assunse tale rilievo che il Consiglio superiore della magistratura promosse una indagine sui permessi (circ. 28.1.1977 n. 304 in *Notiz. Csm*, 1977, n. 1, p. 14). Dopo un minuzioso lavoro vennero raccolti dati completi, che avrebbero dovuto ridimensionare gli allarmi, poiché le percentuali globali dei mancati rientri erano modeste e del tutto in linea con le altre esperienze europee nel settore (Relazione finale 7.7.1977 in *Notiz. Csm* 1977, n. 11, p. 18). Ma così non fu e la campagna di opinione contraria proseguì prescindendo dal riferimento ai dati empirici.

Parallelamente era andata avanti la ricerca di un capro espiatorio, individuato nel dott. Antonello Baldi, magistrato di sorveglianza di Siena. Promosso il procedimento disciplinare in relazione ad alcuni provvedimenti di concessione di permessi il dott. Baldi, con inusitata severità, venne prontamente sospeso dalle funzioni poiché, come si legge nella motivazione della ordinanza « appare, allo stato, che egli abbia commesso abusi di rilevante gravità ». Era il 9.7.1977, due giorni dopo cioè la approvazione della relazione finale sulla indagine conoscitiva; ma evidentemente, la sezione disciplinare non se la sentiva di opporsi al clima generale che voleva un « colpevole ». Qualche anno dopo il 23.6.1981 il dott. Baldi verrà assolto con questa motivazione: « la sezione non ritiene che possa addebitarsi in sede disciplinare una interpretazione della normativa dei permessi che rientrava, secondo prassi generalizzata ed autorevole dottrina, nello spirito della riforma penitenziaria ».

In questo clima difficile il Csm convocò per il 14.7.1977 un incontro con i magistrati di sorveglianza di tutta Italia e all'esito deliberò la prosecuzione dell'indagine, che anzi si trasformò, di lì a poco in « Indagine conoscitiva sulla attuazione della riforma penitenziaria » (delib. 22.3.1978 in *Notiz. Csm* 1978, n. 6, p. 6). Il 31.5.1978 si tenne un

incontro tra il Ministro di Giustizia, magistrati di sorveglianza e rappresentanti del Csm. Le tensioni determinate dalla emergenza terroristica si facevano ormai sentire e l'incontro, al di là di quanto riportato nel comunicato ufficiale vide momenti di vivo contrasto tra magistrati e rappresentanti del ministero. Un clima di sfiducia si faceva avanti nella magistratura di sorveglianza e molti chiesero il trasferimento ad altri uffici, tanto che il Csm, con una scelta molto discussa, ma necessitata, deliberò di consentire la destinazione agli uffici di sorveglianza anche di uditori di prima nomina (delibera 13.7.1978 in *Notiz. Csm*, 1978 n. 13 p. 21).

Di fronte ad una situazione di crisi così acuta, che rischiava di affossare definitivamente la riforma, il Csm deliberò la costituzione di una Commissione mista costituita da membri del Consiglio stesso, da magistrati di sorveglianza e rappresentanti del Ministero di Grazia e Giustizia. L'iniziativa venne presentata in modo molto dimesso (delibera 12.7.1978 in *Notiz. Csm*, 1978 n. 13, p. 38) ma si è rivelata di straordinaria efficacia e vitalità, smentendo per una volta l'adagio secondo cui il modo migliore in Italia per non affrontare i problemi è quello di costituire una commissione. In particolare deve essere ricordato l'impulso che ai lavori della Commissione mista (che si riunì dieci volte nel triennio 78-81) fu impresso da alcuni dei componenti del Csm, in particolare il « laico » Giovanni Conso ed i « togati » Mario Almerighi e Marco Ramat.

La « Commissione mista » (come sarà chiamata ormai usualmente) conoscerà naturalmente alti e bassi, ma nel complesso sarà il punto di riferimento obbligato nel settore (su questa esperienza cfr. Zappa, *Gli uffici dei magistrati di sorveglianza. Ipotesi di ristrutturazione*, in *Csm, Problemi attuali della magistratura di sorveglianza*, Roma, 1983, p. 88).

In una valutazione retrospettiva credo si possa dire senza enfasi che in quegli anni difficili era in forse la stessa tenuta del nucleo della riforma penitenziaria: la apertura del carcere alla società, la umanizzazione della pena, la prospettiva del reinserimento nella società tendenzialmente offerta a tutti i detenuti senza preclusioni, il ruolo della magistratura di sorveglianza quale garante della legalità nella esecuzione della pena. Le mura del carcere, anche materialmente si alzavano sempre più, l'applicazione dell'art. 90 congelava la riforma per settori sempre più vasti di detenuti ed in questo clima venivano messi in discussione gli stessi presupposti della giurisdizionalizzazione della esecuzione della pena. La struttura ministeriale (oggetto di una serie impressionante di attacchi diretti, dalle gambizzazioni di fun-

zionari agli assassinii dei magistrati Palma, Minervini e Tartaglione, ai rapimenti di D'Urso e di Di Gennaro, cui si accompagnavano in periferia le intimidazioni e gli assassinii di agenti e sottufficiali delle guardie di custodia) era quasi inevitabilmente schiacciata sulla mera tenuta materiale del sistema penitenziario.

4 - La « Commissione mista »

Se la prospettiva della riforma nonostante tutto rimase aperta, se fu evitato il collasso definitivo della magistratura di sorveglianza lo si deve in misura non marginale al proseguire del faticoso confronto nella sede della Commissione mista. Il Csm eletto nel 1975 al termine del suo mandato auspicò il potenziamento degli uffici di sorveglianza e valutò positivamente l'esperienza della Commissione mista (delibera 24.6.1981, in *Notiz. Csm*, 1981, n. 12, p. 3), che fu subito rinnovata dal Csm eletto nel 1981 (delibera 30.9.1981, in *Notiz. Csm* n. 15, p. 3).

Parallelamente si snodò ininterrotta (Grottaferrata marzo 1979, Castelgandolfo marzo 1982, Grottaferrata novembre 1983, Frascati gennaio 1986) la serie degli incontri di studio in materia penitenziaria promossi dal Csm, ove venivano a confronto le prospettazioni del Ministero, le riflessioni degli studiosi e le esperienze degli operatori, magistrati di sorveglianza, direttori di istituto, operatori del servizio sociale. I volumi con la pubblicazione degli atti testimoniano il valore di quel lavoro ed il contributo diretto fornito alla prospettiva delle modifiche della riforma.

Negli atti del convegno dell'82 si trovano già dettagliate linee di riforma che si confrontano con i nodi più rilevanti, dalle misure alternative alla massima sicurezza (si veda l'articolato dal titolo « Proposte di modifica della legge 354 » predisposto da un gruppo di magistrati di sorveglianza riuniti a Milano l'8.10.1981 in *Csm, Problemi attuali della magistratura di sorveglianza*, cit p. 121-131); le proposte vennero ulteriormente discusse all'incontro di studi di Grottaferrata alla fine dell'83.

Nel frattempo il 4 gennaio 1982 il Ministro della Giustizia Darida aveva presentato al Senato il ddl n. 1961 intitolato « Istituzione dei permessi premio per i detenuti, introduzione di sanzioni disciplinari aggravate e modifiche dell'art. 90 della l. 26.7.1975 n. 354 », che fu approvato dal Senato il 29.7.1982, ma decadde per la fine anticipata dalla VIII legislatura. La stessa sorte ebbe il ddl n. 2159 presentato al

Senato dal sen. Gozzini, che teneva ampiamente conto dell'articolato dei magistrati di sorveglianza.

Il sen. Gozzini all'inizio della IX legislatura ripresentò il suo progetto (ddl n. 23/Senato del 19 luglio 1983). La discussione in Commissione giustizia al Senato iniziò il 5 ottobre 1983; parallelamente si svolgevano i lavori della Commissione mista che il 17.7.1984 presentò un documento ampio ed argomentato di presentazione delle proposte di riforma (vedi *Notiz. Csm* 1984, n. 10, p. 9). I lavori in commissione al Senato proseguirono alacramente, con un contributo di ulteriori proposte sia dei senatori che del Governo, che in larga parte recepirono suggerimenti contenuti nel documento 17.7.1984 del Csm. In proposito vi è ancora un dato rilevante: le audizioni in commissione giustizia del Senato di magistrati di sorveglianza (seduta del 29.1.1985), di amministratori penitenziari, dei responsabili della direzione degli istituti di pena, le visite in carcere dei parlamentari.

Questo incontro di studio di Frascati, grazie alla partecipazione di diversi senatori della Commissione giustizia costituirà un momento conclusivo di questo confronto.

Spetterà poi al legislatore superare i problemi rimasti aperti, adottando le necessarie scelte politiche tra le diverse alternative elaborate.

Ed ancora è da sottolineare la novità del responsabile contributo alla discussione portato dagli stessi detenuti, sia dissociati dal terrorismo che comuni. Vi sono state pacifiche manifestazioni in numerosi istituti. Ma già prima erano stati forniti anche contributi molto precisi tra i quali si può ricordare la relazione presentata a Rebibbia da un gruppo di detenuti il 29 giugno 1984 nel primo convegno che si tenne in un carcere (*Una proposta dal carcere: misure alternative alla detenzione e ruolo della comunità esterna*, di Salvatore Buzzi e altri, ora pubblicata in *Questione Giustizia*, 1984, n. 4, p. 853 ss).

Prima di concludere voglio sottolineare che di questa vicenda, sotto il profilo del metodo, rimane l'emergere di un ruolo particolarmente incisivo del Consiglio superiore della magistratura, ben al di là di una concezione meramente burocratica delle funzioni dell'organo. E tutto questo il significativo raccordo con il potere legislativo ed il governo.

PARTE I

RELAZIONI

FUNZIONI E LIMITI DEL DIRITTO PENITENZIARIO

Relatore:

dott. Elvio FASSONE

consigliere della Corte di Appello di Torino

1. Il tema è immenso, e qualsiasi tipo di approccio rischia l'arbitrio. Consapevole di questo, non mi propongo certo di definire quali siano le funzioni ed i limiti del diritto penitenziario, ma più semplicemente di riflettere su come è stato concretamente vissuto e sentito questo ramo dell'ordinamento, e su che cosa possiamo (funzioni) o non possiamo (limiti) chiedergli oggi.

Si potrebbe esordire, parafrasando Giovanni, « in principio era il silenzio ». Se si eccettua una, d'altronde circoscritta, fioritura dottrinale subito dopo l'entrata in vigore del regolamento penitenziario del 1931 (1), per alcuni decenni il diritto penitenziario non è esistito come tale. C'era, ovviamente, un testo normativo fondamentale, il R.D. 18 giugno 1931 n. 787; c'erano le circolari, e c'era, se vogliamo, un ben dissodato diritto dell'esecuzione, inteso come appendice giurisdizionale del processo concluso, centrato sul titolo esecutivo. Ma non c'era, sicuramente, un diritto penitenziario nell'accezione di « codice dei diritti dei detenuti »: il regolamento era in realtà l'insieme delle disposizioni che disciplinano un settore dell'amministrazione statale, uno dei tanti *interna corporis* con cui lo Stato regola se stesso, senza con ciò individuare dei soggetti di diritto nelle controparti.

Ancora la circolare n. 737/3211 del 1956 del Guardasigilli Moro (2), nel dare disposizioni sulle ispezioni carcerarie dei giudici di sorveglianza, stabiliva che « le prescritte visite periodiche agli stabilimenti carcerari non devono ridursi a semplici formalità, ma devono concretarsi nel più attento esame e nel vigile *assiduo controllo della condotta dei detenuti* e di tutte le manifestazioni della loro personali-

(1) Ricordo, senza pretesa di completezza, SIRACUSA, *Istituzioni di diritto penitenziario*, Milano, 1935; NOVELLI, *L'autonomia del diritto penitenziario*, in *Riv. dir. penit.*, 1933; TESAURO, *La natura e la funzione del diritto penitenziario*, *ivi*, 1937, p. 237.

(2) Riportata da G. LEONE, *Trattato di dir. proc. pen.*, 1961, III, p. 512.

tà: solo in tal modo, infatti può il giudice rendersi effettivamente conto della graduale efficacia recuperatrice della pena ». Tenuto conto che la liberazione condizionale e la revoca anticipata delle misure di sicurezza erano saldamente nelle mani del Ministro, e che allora non v'erano altri strumenti di flessibilità penitenziaria, si ricava chiaramente quale fosse il controllo richiesto, e quanta l'ampiezza dei diritti garantiti.

2. Nel decennio immediatamente precedente la riforma del 1975 il diritto penitenziario, a livello di pronunce giudiziarie, è estremamente scarno. Ho rinvenuto solamente due pronunce della Corte di Cassazione, l'una in tema di trasferimento ad una casa di rigore, del quale si dice che non è compreso nella materia regolata dall'art. 635 c.p.p., di tal che l'ordine di servizio del giudice di sorveglianza non è impugnabile (3); l'altra in tema di eccezione di legittimità costituzionale delle remunerazioni del lavoro dei detenuti, ex art. 145 c.p., ovviamente dichiarata del tutto infondata (4). Quel che colpisce non è tanto l'assenza di spiragli nelle decisioni, quanto l'assoluta esiguità numerica delle stesse, segno che la giustiziabilità delle richieste non è neppure avvertita.

Solo la Corte Costituzionale mostra una certa qual sensibilità alla materia, offrendo almeno dei labili stimoli. È vero che Corte Cost. 27.6.1968 n. 72 dichiara inammissibile la questione di legittimità relativa all'art. 142 reg., che fa obbligo al condannato di assistere al servizio religioso, trattandosi appunto di norma regolamentare. È vero che Corte Cost. 10.7.1968 n. 91 riserba la stessa sorte alla questione sollevata intorno agli artt. 124 e 125 reg. sulla remunerazione del lavoro prestato e sulle spese di mantenimento in carcere. Ed è vero che Corte Cost. 20.3.1970 n. 40 dichiara egualmente inammissibili le questioni sollevate in tema di riposo, di tirocinio gratuito e di reclami contro la determinazione delle mercedi.

Ma in tutte e tre le occasioni la Corte non manca di sottolineare che l'irricevibilità della questione è dovuta unicamente alla natura regolamentare delle norme denunciate, le quali « possono e debbono essere disapplicate...quando siano ritenute illegittime per contrasto con la Costituzione ». Può sembrare un'ovvietà: ma appunto perché tale assume il valore di un segnale lanciato ai giudici: il diritto penitenziario — sembra dire la Corte — è un diritto regolamentare; se ve

(3) Cass., I, 8.11.1966, in *CPMA*, 1972, p. 1039, m. 1605.

(4) Cass., I, 16.3.1971, in *CPMA*, 1972, p. 548, m. 707.

la sentite, disapplicatelo voi stessi. Almeno quando la voce dei detenuti riesce a giungere a voi. In questi casi il diritto penitenziario può e deve essere innovato dal diritto pretorio.

Ma alle soglie della riforma del 1975 la Corte Costituzionale non si ferma qui. Con le note sentenze nn. 110 e 204 del 1974 dapprima sottrae al Ministro la competenza a decidere sulla revoca anticipata delle misure di sicurezza, assegnandola espressamente al giudice di sorveglianza; poi compie analoga operazione in tema di liberazione condizionale, enunciando la proposizione ormai quasi storica sull'esistenza di un « diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato, al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo ».

Ecco quindi una possibile nuova chiave di lettura del binomio funzione-limite del diritto penitenziario: da un lato — muovendo dalla premessa costituzionale che la pena in tanto si giustifica in quanto tenda alla rieducazione — la funzione è quella di porre fine all'esecuzione quando la pena sino a quel momento espiata abbia raggiunto il suo scopo (e, ovviamente, quella di predisporre l'apparato necessario a tal fine); dall'altro lato il « limite » (che, a ben guardare è il rovescio di una funzione di garanzia) è quello di non estendere mai l'esecuzione della pena al di là della quantità irrogata, nemmeno se, a pena esaurita, il fine rieducativo non è stato raggiunto. Cioè, la pena deve tendere alla rieducazione; ma la rieducazione mancata non può giustificare una dilatazione della pena.

3. Con la riforma del 1975 il diritto penitenziario diventa finalmente tale. Sui contenuti della legge n. 354 sono state dette innumerevoli cose, e ed è praticamente impossibile condensare in pochi filoni le novità da essa introdotte.

Con inevitabile arbitrio, e proprio perché serve ad un'ulteriore ricostruzione della coppia « funzione-limite », proverei ad enucleare alcune proposizioni fondamentali:

a) la riforma accoglie una concezione polifunzionale della pena, che non può prescindere da compiti di difesa sociale, ma che accanto a questi deve assumere anche obiettivi di risocializzazione. Dunque, se la pena deve anche rieducare, il trattamento non può consistere nella semplice osservazione del detenuto, ma deve tradursi nell'offerta di interventi diretti a sostenere i suoi interessi (art. 1 reg.);

b) per la prima volta la riforma introduce il principio per cui, se al reato deve corrispondere una sanzione, questa non deve necessariamente essere il carcere, come ben si arguisce anche dall'art. 27/3° Cost., che usa il plurale « le pene... ». Per conseguenza vengono introdotte le misure alternative alla detenzione, nelle quali la funzione di prevenzione speciale prevale su quella di prevenzione generale: ed il limite sino al quale può essere sacrificata quest'ultima viene innalzato a soglie di notevole livello;

c) per la prima volta la riforma sancisce che, se la pena deve rieducare, la rieducazione non può avvenire nel carcere, o almeno non soltanto nel carcere: di qui la ricerca di aperture e di contatti con la comunità esterna, intesa come portatrice di modelli di risocializzazione in chiave pluralistica e non istituzionale;

d) mentre in precedenza nella gestione dell'esecuzione della pena vi era una sorta di monopolio del potere in capo all'amministrazione, ora ad esso si affianca la presenza della legge e della giurisdizione. Non è più un regolamento a disciplinare l'universo carcerario, ma una legge puntigliosa e minuziosa, talora a contenuti regolamentari (si pensi alle norme sui locali di soggiorno, sul corredo dei detenuti, sul possesso del rasoio elettrico: tutti dettagli indegni di una legge, se non esprimessero una volontà di riappropriazione di un territorio troppo a lungo rimasto extra-legale). E poiché una legge non può non consacrare dei diritti, all'esercizio dei medesimi deve corrispondere la giurisdizionalizzazione del rapporto: donde le note funzioni di garanzia del magistrato di sorveglianza.

In tal modo la legge n. 354 capovolge l'impostazione del regolamento del 1931. Là vi era un massimo di prerogative riservate all'amministrazione, e nessun referente esterno sul quale misurare l'attività della medesima. ora viene enunciato il massimo di adesione ad un principio giuridico esterno superiore (la Costituzione): si sancisce la regola che i diritti della persona possono essere sacrificati, ma nel quadro di garanzie prestabilite; e si enuncia una chiara direttiva, secondo la quale l'amministrazione deve adoperarsi per migliorare lo stato dei detenuti.

La funzione del diritto penitenziario è, finalmente, quella di configurare delle pretese giuridiche in capo ai detenuti. Il suo limite è quello di configurare delle pretese non azionabili.

4. Perché dico questo? Proviamo a vedere che cosa è accaduto a livello giurisprudenziale dopo la riforma.

Ho cercato di passare in rassegna le decisioni della Corte di Cas-

sazione dell'ultimo quinquennio, senza alcuna pretesa di completezza, e senza aspirazioni a trarre conclusioni univoche. Ho constatato la pubblicazione di 27 decisioni in tema di affidamento in prova; 28 in tema di semilibertà; 39 in materia di liberazione anticipata; 16 relative alla remissione del debito; 4 sui permessi; 25 su problemi procedurali afferenti il procedimento di sorveglianza; 2 su questioni atinenti l'evasione del semilibero.

Sono persuaso che la rassegna, oltre che incompleta, è fuorviata dal fatto di ignorare la giurisprudenza di merito; ma, pur con tutti questi limiti, una conclusione balza agli occhi: il diritto penitenziario vivente è il diritto delle misure alternative. Nessuna giurisprudenza è nata e si è sviluppata circa gli « interessi » dei detenuti, nessun contenzioso è insorto per mettere in mora l'amministrazione, nessuna via giudiziaria all'attuazione della riforma è stata tentata (solo sull'applicazione dell'art. 90 vi è stata una serie di interventi della magistratura di merito, ma si trattava di opporsi ad una riduzione della sfera dei diritti, non di battersi per un loro ampliamento).

In sostanza, il diritto penitenziario successivo alla riforma, guardato nella sua pratica attuazione, è stato il diritto della sostituzione del carcere con qualcos'altro, non il diritto nel carcere o per un carcere migliore. Il vecchio assioma della refrattarietà del carcere ad ogni forma di giuridicità sembra trovare conferma.

5. Qualche novità di rilievo viene invece dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Anche qui proverei ad individuare alcuni filoni fondamentali:

a) il primo può sintetizzarsi nel rifiuto opposto dalla Corte ad ogni tentativo di espansione dei poteri della magistratura di sorveglianza: e questo vuoi nei confronti dell'amministrazione (sentenza 21.12.1978 n. 87 sul conflitto insorto a proposito dell'autorità dell'ordine di servizio verso il Ministero), vuoi nei confronti delle deficienze dell'organizzazione degli uffici, e perciò in sostanza dell'inerzia del potere politico (sentenza 11.4.1984 n. 103), vuoi nei confronti della rivendicata competenza a sollevare eccezioni di illegittimità costituzionale in tema di revoca anticipata delle misure di sicurezza (sentenza 29.4.1982 n. 80) o di liberazione condizionale (sentenza 10.5.1979 n. 5);

b) il secondo filone si caratterizza per il sistematico rifiuto di apportare vistose dilatazioni nell'applicabilità delle misure alternative a settori non voluti dal legislatore: così è stato a proposito della non concedibilità dell'affidamento in prova e della semilibertà in

presenza di determinati titoli di reato (sentenze 7.7.1980 n. 107 e 15.2.1984 n. 29; ordinanze nn. 8 e 10 del 1981); a proposito dell'inapplicabilità della semilibertà al condannato alla pena dell'ergastolo (sentenza 21.9.1983 n. 274); a proposito della richiesta di rendere fruibile la riduzione di pena, o liberazione anticipata, nel caso di condanne a pena inferiore a sei mesi (sentenza 16.5.1983 n.137). Cui possono assimilarsi il rifiuto di rendere concedibile la liberazione condizionale anche prima dei trenta mesi (sentenza 10.5.1979 n. 8); il diniego alla chiesta dilatazione della sfera di applicabilità dei permessi (sentenza 9.3.1984 n. 77), e della remissione del debito (sentenza 11.4.1984 n. 103);

c) il terzo filone é quello di accoglimento, che si é espresso essenzialmente nell'estensione della liberazione anticipata al condannato all'ergastolo (sentenza 21.9.1983 n. 274), e nell'attenzione ad evitare duplicazioni di pena attraverso le misure alternative (sentenza 13.6.1985 n. 185 sull'effetto non retroattivo dell'annullamento dell'affidamento in prova).

Notevole é il significato delle pronunce di accoglimento, specie se valutate comparativamente con quelle di rigetto.

Con le sentenze nn. 137/83 e 274/85 la Corte non solo ha richiesto implicitamente che sia sempre resa possibile la collaborazione del condannato (e dunque che vi siano i supporti strutturali perché sia davvero possibile un'opera di rieducazione alla quale il condannato possa corrispondere); non solo ha preteso che nessuna pena (nemmeno l'ergastolo, e quindi — possiamo aggiungere — nemmeno le situazioni assoggettate all'art. 90) sia totalmente sottratta a certi livelli di trattamento; ma soprattutto ha definito una sorta di interessante signalling penitenziario, che deve guidare le scelte di politica criminale.

In forza di questo cànone fondamentale, bene ha fatto il legislatore passato (e bene farà il legislatore futuro) a non abbassare eccessivamente le soglie al di sotto delle quali non é possibile concedere la liberazione condizionale ovvero la liberazione anticipata: e questo perché non é corretto accedere a benefici penitenziari quando il periodo di osservazione é troppo ristretto per essere davvero efficace.

Correlativamente, non si possono espandere gli strumenti di abbattimento o di contenimento della pena detentiva troppo in prossimità dell'inizio della sua esecuzione, quando cioè all'origine dei benefici o della commutazione vi é più una prognosi che una constatazione, più una speranza che una sperimentazione, più un'indulgenza che uno scambio, più una fuga che un impegno.

Questo mi pare che possa essere il significato profondo della giurisprudenza costituzionale, e questo il nuovo tessuto del diritto penitenziario dopo l'entrata in vigore della legge n. 354/1975.

Ed allora ne discende qualche ulteriore riflessione. Bloccata l'espansione degli spazi che la magistratura di sorveglianza ha cercato di aprirsi; bloccato l'intervento dell'organo della giurisdizione nella sfera degli « interessi » del condannato (è significativo che la legge 12.1.1977 n. 1 abbia eliminato la potestà del magistrato di sorveglianza di impartire disposizioni in ordine alla tutela degli interessi dei condannati, circoscrivendo l'intervento alla sola sfera dei diritti); bloccata la possibilità di rendere azionabile la pretesa dei detenuti al concreto apprestamento di condizioni di fatto che rendono effettivo un trattamento rieducativo: allora si può dire che il diritto penitenziario è diventato il diritto dell'unica cosa che poteva essere ricondotta alla giurisdizione, e cioè è diventato il diritto delle misure alternative.

Esso, insomma, letto secondo i modi con cui vive piuttosto che come astratto apparato giuridico, si è tradotto non in una regolamentazione dell'universo carcerario, ma nello strumento in forza del quale la detenzione carceraria può essere sostituita da qualche cosa di diverso. Non è servito tanto a disciplinare il carcere quanto a sottrarvisi. L'extra-territorialità giuridica del carcere è rimasta sostanzialmente immutata; esso ha semplicemente allentato la sua presa, attenuando la sua quantità.

6. Non è affatto detto che ciò sia un male. Tra le funzioni del diritto penitenziario vi è appunto quella di attenuare i profili sanzionatori della pena, che nel giudizio di cognizione è centrata essenzialmente sul fatto-reato.

L'individualizzazione del trattamento — nonostante l'esistenza dell'art. 133 cod. pen., che vorrebbe « personalizzare » la sanzione in funzione anche dei tratti soggettivi del condannato — finisce con l'operare quasi esclusivamente in fase di esecuzione: sia perché nel giudizio di cognizione si assiste ad un diffuso appiattimento delle pene sui minimi edittali, che impedisce differenziazioni soggettive; sia perché l'art. 133 cod. pen. offre dei criteri di determinazione della pena che sono anche centrati sulla persona, ma pur sempre all'interno dei confini edittali.

Questo vuol dire che il giudizio di personalità — nel giudizio di cognizione deve sempre combinarsi con il disvalore del fatto, al quale è assegnato un quoziente non riducibile di gravità, sì che il minimo

edittale finisce con il rappresentare una presunzione *iuris et de iure* di gravità oggettiva, non ridimensionabile dagli aspetti personologici dell'autore. Al di sotto di questa soglia non è dato scendere, perché nel giudizio di cognizione debbono sempre esser fatte salve anche le esigenze di prevenzione generale.

Tocca allora al diritto penitenziario, una volta messo in chiaro che alla pena è stata assegnata dalla Costituzione una funzione risocializzante, scoprire la sua nuova e fondamentale funzione: quella di *scambiare* una parte della pena con *fatti specifici* avvenuti dopo l'irrogazione della medesima, che dimostrino l'abbassamento dell'antisocialità rivelata dal reato, e cristallizzata nel quoziente edittale.

Se questa è la funzione del diritto penitenziario alla luce del nuovo concetto di « pena costituzionale », il limite ne discende a contrario. Il diritto penitenziario — si è visto — ha la funzione di verificare costantemente se la quantità di pena espiata abbia assolto il suo fine educativo. Ma la verifica deve poter essere compiuta sulla base di fattispecie penitenziarie determinate e tipizzate, cioè sulla base di « risposte » concrete del condannato a « proposte » concrete della struttura esecutiva. Se non ci sono le occasioni per misurare la partecipazione del condannato, non ci sono strumenti per valutare se la pena abbia assolto il suo fine: e il sistema è incostituzionale. Questo può dirsi il nuovo limite del diritto penitenziario: agire in un contesto di fatto che lo porta ad operare abbattimenti di pena in termini di sostanziale incostituzionalità.

L'assunto può apparire paradossale, ma la Costituzione è sufficientemente univoca al riguardo. Come è sancito il principio di legalità della pena (art. 25 comma 2°), così è sancito il principio della legalità della rinuncia alla pena. Non si può cancellare o ridurre la pena se non con gli strumenti politici previsti dalla Costituzione stessa (amnistia, indulto, grazia e commutazione di pena: artt. 79 e 87), ovvero con gli strumenti giurisdizionali preposti a constatare che la pena ha, appunto, assolto alla sua funzione rieducativa (art. 27 comma 3°).

Tutto il codice penale e tutta la legge n. 354/1975 sono centrati sulla verifica dello « scambio » penitenziario. La sospensione condizionale della pena estingue il reato se si accerta l'astensione da altri illeciti per un certo tempo; la liberazione condizionale estingue il residuo se si constata il sicuro ravvedimento; in esito all'affidamento in prova la pena è estinta se il periodo di prova ha dato esito positivo; la semilibertà è concessa in relazione ai progressi compiuti nel corso

del trattamento; e la liberazione anticipata in relazione alla partecipazione all'opera di rieducazione.

7. Ebbene, é doveroso ammettere che questo, nella realtà, non é accaduto. Le esperienze che si sono praticate in questo decennio, i tentativi che si sono compiuti per dare un contenuto all'idea di trattamento, non hanno prodotto rieducazione ma consumo. I dibattiti all'interno del carcere, le lezioni, i momenti di animazione, le rappresentazioni teatrali, la presenza dell'educatore quasi sempre con compiti di fattorino, tutto ciò ha rappresentato momenti di consumo fruiti dai detenuti, non tappe di una rieducazione.

Anche i buoni propositi di concedere più permessi, più pacchi, più colloqui, sono stati strumenti usati non per rieducare, ma per contenere la disgregazione. I colloqui non rieducano, tutt'al più preservano. Continuiamo a giocare in difesa anziché in attacco.

Il limite di ieri del diritto penitenziario era (già lo si é detto) quello di dover consentire alla fine del trattamento anche se il detenuto non era stato risocializzato, perché ciò rispondeva all'esigenza di determinatezza della pena.

Il limite del diritto penitenziario é quello di regolare la de-carcerizzazione su basi di scambio non verificabili e perciò di refluire per altra via proprio verso l'indeterminatezza della pena, abbattuta in tutto o in parte con criteri di casualità.

Si profila, dunque, un'ambiguità di fondo. Il diritto penitenziario, in buona sostanza, dovrebbe essere il « canale » regolamentato attraverso il quale far passare le due istanze fondamentali del pensiero penologico di quest'ultimo decennio: e cioè, da un lato, il superamento del carcere verso una « penalità » di tipo nuovo, che non si vede bene ma della quale si avverte sempre più l'esigenza; e dall'altro lato, il contenimento della « penalità » convenzionale in limiti i più ristretti possibili, posto che questa pena detentiva é sicuramente in contrasto con le finalità volute dalla Costituzione.

Ma questo fine non viene realizzato dal diritto penitenziario attraverso una fedele traduzione del criterio costituzionale (rinuncia a tutta o parte della pena in funzione di fatti specifici successivi all'irrogazione), bensì modellandosi su pressioni strutturali esterne. Infatti constatiamo ogni giorno che le misure alternative sono applicate per preminenti esigenze di sfollamento, e non a séguito di reali verifiche; la semilibertà viene concessa in molti casi in funzione di lavori interstiziali, o fasulli, quando non di lavori « neri » o irregolari; l'affidamento in prova viene praticato senza il supporto di un effettivo

sostegno; la liberazione anticipata viene concessa quasi universalmente con scopi di sedativo carcerario.

Se Rusche e Kirkheimer potessero riscrivere il loro « Pena e struttura sociale », certamente avrebbero spunti per ripetere che la pena finisce sempre con il modellarsi sulle esigenze dei rapporti di produzione; e per confermarsi nell'opinione che una politica penale progressista può aversi solo se sussistono condizioni di progresso sociale generalizzato. Sulla cui presenza, oggi, non mi pare sia il caso di giurare.

8. Che fare? Una prima risposta istintiva sembrerebbe quella di una sorta di « sciopero delle misure alternative », fino a che non siano rese possibili e serie le ragioni dello « scambio » penitenziario: vale a dire un'interpretazione costituzionalmente corretta dell'impiego delle misure alternative, ed un effettivo esercizio della giurisdizione, che non sia clemenzialismo delegato, o a pioggia. Ma ciò sarebbe chiaramente impraticabile.

Che altro? Una seconda risposta possibile sembrerebbe quella di tentare finalmente una risposta a quegli interrogativi « educare come? », « educare a che cosa? » che rappresentano la croce e la delizia di tutti i penitenziaristi. Ma su questo fronte non possiamo non riconoscerci incompetenti. Il limite del diritto penitenziario è quello di essere, appunto, diritto: e la rieducazione è scommessa sull'uomo. Cioè tutto meno che diritto.

Che cosa resta, dunque? che cosa possiamo fare in concreto noi, operatori di diritto, semplici produttori di decisioni senza impossibili ambizioni pedagogiche? Io posso solo affacciare delle suggestioni.

Una mi sembra questa: mettere sul tappeto che noi non ci sentiamo di essere dei contrabbandieri del diritto penitenziario, dei dispensatori di indulgenze delegate, dei manipolatori della Costituzione « a fin di bene ». Ormai ci chiedono di fare quasi tutto, di risolvere la maggior parte dei conflitti sociali irresolubili: ma alcune cose possiamo e dobbiamo rifiutarci di farle. Ed una è quella di dare copertura all'impotenza carceraria.

La seconda cosa può essere quella di dire, con altrettanta fermezza, che la rieducazione sin qui tentata non è stata rieducazione ma mistificazione, e che noi esigiamo che lo scambio penitenziario sia realmente verificato, che le occasioni di maturazione non siano solo declamate, che noi non ci riduciamo ad essere i notai dello sfollamento carcerario.

La terza cosa può essere quella di dire — a chi obietasse che la rieducazione é una bella cosa, ma deve pur sempre essere compatibile con altre esigenze, tra le quali é fondamentale quella della sicurezza — che rieducazione e sicurezza non possono coesistere: e come é stato sempre ricavato, senza grandi rimorsi, uno spazio della sicurezza a rischio della rieducazione, così occorre ora cercare anche uno spazio della rieducazione a rischio della sicurezza.

È, tutto sommato, il discorso del doppio circuito, che incomincia a sussurrarsi anche a livello istituzionale: ma é un discorso che noi possiamo rendere più fermo, più organico, e soprattutto più nutrito di motivazioni costituzionali.

Non credo che con questo discorso si dia corda alle discriminazioni carcerarie, né che si dia legittimazione ad un'applicazione generalizzata dell'art. 90. La prospettiva deve essere rovesciata, perché non é tanto la divisione dei detenuti in fasce o categorie quella che si cerca, ma la ricerca di uno spazio nel quale la rieducazione possa davvero passare in forme radicalmente diverse da quelle sin qui praticate.

E questo spazio credo debba essere trovato non in una (probabilmente utopica) radicale trasformazione del carcere, ma in una sede extra-carceraria. Credo occorra ormai pensare costruttivamente a forme di « controllo sociale » nelle quali non tanto si imponga ai cittadini la privazione della loro libertà personale, quanto si richieda loro di atteggiare la loro condotta secondo modelli di solidarietà sociale che siano universalmente accettabili (diciamo, con inevitabile approssimazione: comunità caratterizzate da stabile attività lavorativa, stabile compresenza di figure rieducatrici prive di compiti di custodia, stabile partecipazione dell'utente alla gestione della vita comunitaria, secondo canoni di democrazia).

Ed allora funzioni e limiti del diritto penitenziario si delineano ancora una volta in termini nuovi. Il limite é quello di doversi muovere, in questa pista di ricerca, all'interno di un'istituzione che é, e non può non essere, fallimentare nei compiti rieducativi, sino a che non si ricopre di eticità: ma l'istituzione non può essere etica, per l'intuitiva ragione che l'eticità non si prescrive per legge, non si definisce con regolamento, non si iscrive nei fini istituzionali.

Correlativamente, la nuova funzione del diritto penitenziario diventa quella di richiedere al « sociale » questo supplemento d'anima che l'istituzione non può dare.

Il c.d. secondo circuito (o circuito a sicurezza attenuata) non deve tradursi soltanto in carceri un pò più piccole, un pò meno affollate e

promiscue, un pò meno rigide in fatto di disciplina. Esso deve sfociare in forme che siano realmente un « non carcere », in comunità che abbiano i caratteri sopra sommariamente descritti. Il che vuol dire che i còmpiti rieducativi non saranno più affidati alla figura istituzionale dell'agente di custodia — antagonista naturale e fatale del recluso — ma alla comunità esterna; e vuol dire anche che l'attività lavorativa non potrà essere rimessa all'alea del mercato (con tutto quel che segue in termini di diseguaglianza tra chi se lo può trovare e chi no, ed in termini di fittizietà e dequalificazione del lavoro procurato), ma dovrà essere strutturalmente collegata all'istituto carcerario a sicurezza attenuata, secondo i requisiti voluti dalla riforma penitenziaria (continuità, non afflittività, remunerazione, idoneità alla crescita del soggetto).

Sullo sfondo di questo obiettivo (che penso non sia ormai né peregrino né troppo ambizioso) torna a muoversi, appunto, il grande impulso verso un « al di là del carcere », che spesso rimane più vagheggiato che voluto. E torna ad affacciarsi una pena che ha connotati di risarcimento sociale bilaterale e reciproco: il condannato destina le sue forze non ad un'inutile perdita di libertà, ma ad una riparazione utile alla collettività; e quest'ultima ripara con una solidarietà attiva a quell'emarginazione sociale che di regola ha generato il reato.

Ma sullo sfondo di questo progetto c'è anche un'altra idea che ci attrae e ci fa paura ad un tempo: l'idea che ormai dobbiamo essere i protagonisti, e non solo i predicatori, della rieducazione; che se è la comunità a dover rieducare, siamo tuttavia noi a dover inseminare questa comunità, affinché essa senta questo suo dovere.

Il nostro tradizionale *ius dicere*, che è la forma tipica del nostro operare professionale e l'unica per la quale siamo stati culturalmente attrezzati, oggi non basta più. Deve essere affiancato da invenzione ed iniziativa, da attività di tipo promozionale e, in un certo senso, manageriali. In qualche misura ciò sta già avvenendo, in modi saltuari ed occasionali: dobbiamo chiedere che sia istituzionalizzato e diffuso. Altrimenti è meglio lasciar perdere l'idea di rieducazione, e contentarci di quello che il carcere ha sempre mostrato di saper dare, bene o male, e cioè la segregazione, tutt'al più riducendone l'ampiezza.

Viene alla mente l'aneddoto che Giorgio Ruffolo ha posto in chiusura del suo libro sulla « Qualità sociale ». Alessandro Magno, all'apice del suo splendore, venne a sapere che nel suo esercito c'era un

soldato che portava il medesimo nome del condottiero e commetteva un sacco di ribalderie.

Infuriato lo convocò nella sua tenda e lo investì: « Con il nome che porti, o cambi vita o cambi nome ». Credo lo si possa applicare, appunto, all'idea di rieducazione.

MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA. SISTEMA PENITENZIARIO, ENTI LOCALI E COMUNITÀ ESTERNA: PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE

Relatore:

dott. Francesco MAISTO

magistrato presso l'Ufficio di Sorveglianza di Milano

1. Introduzione: l'argomento ed i limiti dei precedenti

Le varie ed alterne vicende dei rapporti tra Magistratura di Sorveglianza, carceri, Amministrazione penitenziaria, Enti locali e volontariato, in questi anni difficili, richiederebbero quasi un diario di viaggio nella storia moderna del penitenziario italiano.

È invece solo necessario, nell'economia di questa relazione, tentare di ricondurre ogni considerazione sulle esperienze ad una dimensione complessiva, volta a rappresentare gli spazi ed i limiti che l'Ordinamento penitenziario consente alle funzioni del Magistrato di Sorveglianza.

Le relazioni funzionali fra Magistrato di Sorveglianza, Amministrazione penitenziaria, Ente locale e Comunità civile costituiscono una sorta di *sottosistema* in relazione al quale la pubblicistica appare davvero limitata o, più precisamente, il ruolo del Magistrato di Sorveglianza non sembra degno di una riflessione di sapore giuridico con un certo spessore di approfondimento.

Eppure avrebbe dovuto, almeno in qualche misura, stimolare gli studiosi la circostanza, tutt'altro che pacifica sul piano istituzionale ed ordinamentale, che ad un membro dell'Ordine giudiziario, partecipe dell'azione rieducativa, vengano attribuite, in modo non nettamente definito, delle funzioni diverse dalla giurisdizione o comunque lontane dall'area della giustiziabilità.

Poichè la normativa che disciplina questo settore ha caratteri abbastanza generici, è facile giustificare omissioni ed inerzie, quanto

deprecare eccessi di attivismo sotto forma di eccesso di potere. Per quanto interessanti, i contributi noti hanno esaminato il prospettato sotto due punti di vista limitati.

La prima impostazione riguarda il problema in termini di corretta *relazione tra le funzioni* di vigilanza del Magistrato di Sorveglianza (art. 69, I co. L. n. 354/1975) e le funzioni di amministrazione attiva degli organi centrali e periferici della Direzione Generale degli istituti di prevenzione e pena del Ministero di Grazia e Giustizia (appaiono utili, a tal proposito, *gli atti del seminario del C.S.M., Grottaferrata, marzo 1979; V.*, inoltre, *La Greca G.* « Funzioni e struttura del Magistrato di Sorveglianza », in *Mass. Pen.* 1979).

La seconda impostazione riguarda il problema in termini di delimitazione e coordinamento delle funzioni del Magistrato di Sorveglianza, dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ente Locale, sottolineando *le funzioni istituzionali* di ciascun organo in relazione a quel trattamento penitenziario definibile come « minimo », perchè volto ad assicurare la realizzazione dei diritti dei detenuti, inequivocabilmente qualificati come tali dal titolo I L. cit. (diritto a un trattamento umano: art. I; diritto all'igiene personale: art. 8; diritto all'alimentazione: art. 9; diritto alla salute: art. 11; diritto alla religione: art. 26). Si richiamano in tal senso: gli atti del *Convegno del Comune di Venezia del gennaio 1979* (Marsilio editore); gli atti del *Convegno del Comune di Parma del 1985* (in corso di pubblicazione); « Governo locale ed esecuzione penitenziaria », a cura della Regione Emilia-Romagna; *Somma E.*, « Ordinamento penitenziario », in *Novissimo Digesto*, appendice V, Torino 1984, pg. 559; *Calvanese E.*, « Colloquio su sei anni di riforma penitenziaria », in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, pg. 363; *Pavarini M.* « Funzioni, competenze del governo locale... », in *Critica penale*, 1984, fasc. I, 47 e fasc. 2, 25; *Pavarini M., Nascetti G.P.*, « Governo locale ed esecuzione penitenziaria », in *Devianza ed emarginazione*, n. 4, 1982, pp. 30 ss.

2. Attualità dell'argomento e contraddittorie applicazioni dell'Ordinamento penitenziario

Occorre preliminarmente registrare l'attualità del fenomeno che, in quanto coinvolge il ruolo del Magistrato di Sorveglianza, richiedendo soluzioni interpretative dell'Ordinamento penitenziario del tutto nuove, in ragione della nuova qualità del fenomeno, presenta, inevitabilmente, aspetti problematici.

In verità qualche motivo di perplessità si è posto non solo ai Magistrati di Sorveglianza, ma anche ai Magistrati che hanno altre funzioni giudiziarie. Così, ad esempio il Sostituto Procuratore della Repubblica Viola allorquando viene invitato con insistenza a tenere una relazione nella Casa Circondariale di Milano ai detenuti « politici », nell'ambito di un seminario interno a quell'area, sulla ricostruzione politica degli anni '70, compie un atto pienamente legittimo per un magistrato? Ed ancora, se il pretore Amendola partecipa, in qualità di docente, ad un corso di formazione professionale sull'ecologia, organizzato dalla Regione Lombardia per la stessa area di detenuti, quali requisiti deve avere la sua attività per essere legittima?

Risulta evidente che, indipendentemente dalla valutazione politica del merito di tali iniziative, si pongano problemi di qualificazione giuridica delle stesse. In altri termini e più specificamente, nei casi suddetti il magistrato deve essere qualificato come volontario ovvero come docente dell'Ente Regione? E poi deve essere autorizzato dal C.S.M., dal Magistrato di Sorveglianza o dalla Direzione Generale degli Istituti di prevenzione e pena?

In questa sede non sembra corretto riferire sulle analisi sociologiche svolte per spiegare il fenomeno, di cui gli esempi indicati costituiscono un significativo dato emergente; ma i Magistrati di Sorveglianza non possono non prendere atto che si è imposto un forte rilancio del volontariato.

In tal senso vanno lette anche due recenti pubblicazioni in proposito: « Volontariato e nuovi modelli del Welfare State », quaderno monografico della collana di « Ricerca sociale » diretta da *Ardigò*, edita da Il Mulino; « Volontariato e donazione », a cura di *De Luca*, nel recente n. 7 della rivista *Devianza ed emarginazione*, che pone il problema del superamento della cultura della contropartecipazione.

Il rilancio del volontariato, indipendentemente dalle motivazioni personali, trova un terreno fertile nel penitenziario quando si caratterizza come privato-sociale, uscito dalle secche della contrapposizione pubblico-privato, perché spinge e, nel contempo, conferma le recenti tendenze normative di deistituzionalizzazione che si intersecano con la privatizzazione strisciante del controllo sociale.

3. Il sistema carcere-territorio, in particolare: a) il ruolo del Magistrato di Sorveglianza

In questo contesto mi sembra che si possa intravedere una terza e nuova prospettiva sul sottosistema rappresentato da: Ufficio di Sorveglianza, Amministrazione degli Istituti di pena, Ente locale, Comunità. Essa consiste nella pratica globale e contemporanea dei due modelli di intervento sottostanti l'Ordinamento penitenziario.

Il primo modello fa leva sugli specifici interventi dell'Ente locale nell'Istituto di pena e sull'intervento eventuale, ma augurabile del Magistrato di Sorveglianza, consistente nel potere di vigilanza e di prospettazione di cui all'art. 69, I e II co. L. n. 354/1975.

Sul ruolo dell'Ente locale in generale e sulle funzioni istituzionali negli Istituti di pena si può utilmente consultare « *Struttura e funzioni delle carceri: ruolo dell'ente locale* », Atti del convegno di Parma, 4/5 dicembre 1981.

Il secondo modello fa leva, invece, sui poteri di iniziativa del Magistrato di Sorveglianza per creare una relazione dinamica con gli Istituti di pena e col volontariato nelle sue varie forme o, più sinteticamente, per operare il collegamento fra carcere e territorio.

Tanto nel primo modello (intervento eventuale del Magistrato di Sorveglianza), quanto nel secondo (iniziativa del Magistrato di Sorveglianza) risulta evidente che il ruolo del Magistrato, pur sempre nel rispetto delle norme può assumere contorni sfuocati, inesistenti o netti a seconda dell'opzione generale sul ruolo del giudice: un funzionario della giustizia del tutto marginale rispetto ai meccanismi di implementazione della restrizione della libertà personale, ovvero un giudice a tutto campo volto alla realizzazione delle finalità costituzionali della custodia cautelare e della pena detentiva.

Una proiezione della visione « giudice-funzionario » si ritrova nella posizione di chi assegna al Magistrato di Sorveglianza l'esclusiva *funzione di controllo e di garanzia*, in posizione esterna rispetto all'azione penitenziaria, intesa sì come organizzazione e gestione dell'Istituto di pena da parte dell'Amministrazione penitenziaria (periferica o centrale), ma con il referente limitato al *singolo detenuto*.

La seconda visione prospettata prevede, inoltre, una *funzione promozionale* del Magistrato di Sorveglianza, in quanto, aldilà dei richiami generali di natura costituzionale ed ordinamentale, ritiene che un modo prevalente di garantire l'effettivo rispetto della norma è quello di stimolare e promuovere la creazione delle condizioni perchè l'attività penitenziaria si muova verso quel certo scopo.

Una traccia della controversia sul ruolo del Magistrato di Sorveglianza, che credo abbia trovato il suo acme di tensione nel seminario organizzato dal C.S.M. a Grottaferrata nel novembre 1983, si rinviene nell'autorevole relazione di sintesi tenuta dal prof. *Giuliano Vassalli* ed in particolare laddove (pag. 303) così si esprime: « ...Ora, nonostante la rivalutazione della posizione dei Magistrati di Sorveglianza, da taluno degli intervenuti fatta in polemica con le posizioni della relazione Fassone, è indiscutibile che sono rimasti sul tappeto gravi dubbi e incertezze.

In particolare, va puntualizzato il problema dei rapporti fra Magistrati di Sorveglianza ed Amministrazione penitenziaria sul quale sono emerse vedute diverse. A mio avviso va rivalutata quella parte dell'art. 69 che dice che il Magistrato di Sorveglianza 'prospetta al Ministero le esigenze dei vari servizi con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo'. Qui, secondo me, ha ragione il consigliere Franco quando rivendica un ruolo promozionale che va assai aldilà del ruolo da altri prospettato. Quella del Magistrato di Sorveglianza non è solo una presenza nel carcere come autorità morale, nè soltanto una presenza garantistica rispetto alla osservanza della legge e del suo spirito. Mi sembra che attraverso il citato riferimento, contenuto nel primo comma dell'art. 69, ed attraverso il complesso della legge sia lecito evincere l'importantissima funzione di promotore dell'opera rieducativa e di indicatore dei metodi di trattamento che il sistema giuridico vigente conferisce al Magistrato di Sorveglianza... ».

Da parte mia, condividendo quest'ultima tesi, mi permetterei di aggiungere non senza qualche motivo di disincanto, derivante dalla recente e dolorosa storia dei cosiddetti anni di piombo, che vi sono tempi di stasi sociale e di « illusione repressiva » in cui il Magistrato di Sorveglianza già riesce a mantenere appieno il suo ruolo attraverso l'esercizio della funzione garantistica; ma vi sono tempi di speranza e di trasformazione in cui deve avere il coraggio di essere il precursore, l'incitatore, deve cioè recuperare la funzione promozionale per l'adeguamento della realtà penitenziaria al dettato costituzionale.

Come correttamente e conseguenzialmente pone in evidenza *Margara* (in « Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario » a cura di *V. Grevi*, Bologna, 1977, pagg. 215 ss.), l'accettazione della funzione promozionale del Magistrato di Sorveglianza comporta anche una diversa visione dell'oggetto della vigilanza e del controllo.

Oggetto della vigilanza non è più solo il trattamento riservato al singolo detenuto, ma anche l'azione penitenziaria, comprensiva tan-

to dell'organizzazione, quanto della gestione degli Istituti di pena. Non è qui, sembra chiaro, l'amministrazione attiva ad essere sostituita dall'Ordine giudiziario, quanto piuttosto la stessa amministrazione, in termini di controllo sull'*an* e sul *quantum* di incidenza delle strutture degli istituti sulla tendenziale conformità materiale ai precetti costituzionali di tutela delle « persone, comunque sottoposte a restrizioni di libertà » (art. 13, IV co.), di umanizzazione della pena (art. 27, III co.) — cui elementari esigenze interpretative inducono ad attribuire un significato innovativo rispetto al mero divieto di violenza fisica e morale sui detenuti e di obbligo per l'istituzione punitiva di creare le condizioni idonee al recupero sociale del condannato.

Dunque un controllo di legittimità e di merito, inteso come valutazione della funzionalità dell'azione penitenziaria rispetto al raggiungimento degli scopi propri.

Da questo punto di vista ad esempio, il Magistrato di Sorveglianza, potrebbe prospettare l'inopportunità della scelta di certe attività ricreative rispetto agli scopi rieducativi della pena. Un intervento del Magistrato di Sorveglianza, coerente alla linea dianzi indicata, trova la naturale premessa nell'immersione nel penitenziario e nell'utilizzo intensivo dei *canali di informazione* per valutare le esigenze alle quali rispondere, dando corpo agli elementi del trattamento indicati dall'art. 15 della legge n. 354/75 ed alla partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa (art. 17 L. cit.). A tale scopo appaiono utili: le visite agli istituti (art. 67), l'esame dei documenti amministrativi (art. 5 Reg. Es.), i colloqui coi detenuti, i reclami degli stessi ex art. 35 L. cit., la lettura degli atti che le Direzioni degli Istituti devono comunicare ai Magistrati di Sorveglianza in base alla Circ. Min. n. 2584/5037 del 17/2/1979.

Resta però vero che molte volte l'attività indicata non sortisce provvedimenti giudiziari, proprio perchè si tratta di un'attività di sorveglianza e non di una serie di atti giudiziari. Questa constatazione convalida una *visione unitaria* delle funzioni del Magistrato di Sorveglianza, mettendo in evidenza i limiti delle analisi sui singoli poteri previsti dalla legge e rende ragione, peraltro, dell'assenza di massime di giurisprudenza, in relazione all'esercizio di tali poteri, nei Repertori ed anche nella recente « Giurisprudenza sistematica di diritto penale » a cura di *Bricola* ed altri.

In qualche caso, e senza timore di operare una torsione del ruolo, sarà, infine necessario farsi « portatori nell'ambiente esterno — nei congrui casi — di aspirazioni e speranze di chi è oggetto di privazione

o di limitazione della libertà personale », come ricordava il presidente *Canepa* al seminario di Grottaferrata del novembre 1983.

3 segue: *b) applicazioni in tema di attività culturali e formazione professionale*

Desidero soffermarmi anche su qualche aspetto applicativo problematico, conseguente all'accettazione della visione più completa e legittima del ruolo del Magistrato di Sorveglianza, anche perchè sono convinto che in futuro la varietà delle iniziative di enti pubblici, di organizzazioni private e di singoli cittadini sarà prospettata, a fini autorizzatori, in modi tanto confusi che, in ultima analisi, proprio al Magistrato incomberà l'obbligo di riportare le prospettate attività nei canali istituzionali, in adesione ai principi dell'Ordinamento penitenziario.

È noto che già l'art. I ult. co. L. n. 354/1975, nel prevedere un trattamento rieducativo nei confronti dei condannati e degli internati, non solo ne indica i caratteri di obbligatorietà e di individualizzazione, ma precisa anche che lo scopo dello stesso è il reinserimento sociale.

E si noti che già l'inciso « anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno » indica l'ambiente esterno al carcere come necessario punto di riferimento, come costitutivo del trattamento, sicchè i successivi artt. 15 e 17, con la rispettiva previsione di « opportuni contatti con il mondo esterno... e con la famiglia » tra gli elementi del trattamento, e della partecipazione di associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa, ne rappresentano un'utile specificazione.

L'art. 15 citato prevede, poi, come elementi del trattamento, l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive.

Ciascun elemento del trattamento ha, come è noto, il suo referente istituzionale, sia a livello di pubblica amministrazione, sia a livello di ente locale, obbligato a fornire agli Istituti di pena il personale e gli strumenti per la realizzazione di tali attività.

Così, per quanto concerne l'istruzione il referente istituzionale è il Ministro della Pubblica Istruzione, per l'organizzazione di corsi a livello della scuola dell'obbligo e di regolari corsi di istruzione secondaria di secondo grado, nonchè le Università, per fornire ogni possibile aiuto e le commissioni di esame ai detenuti che risultano iscritti ai corsi di studio universitari.

L'organizzazione didattica e lo svolgimento dei corsi sono curati dai competenti organi della pubblica istruzione; mentre le direzioni degli istituti forniscono i locali e le attrezzature. Il Regolamento di esecuzione della L. n. 354/1975 inoltre, si preoccupa persino di prevedere (artt. 39, IV, co.; 41, III co.) « il contributo volontario di persone qualificate » per lo svolgimento dei programmi e per le attività integrative.

Risulta, quindi, evidente che se la commissione prevista dall'art. 27 L. cit. col concorso degli assistenti volontari *ex art.* 78 L. cit. organizza delle attività culturali, queste costituiscono un elemento del trattamento con una disciplina normativa ed istituzionale diversa dall'istruzione, sia attraverso lo svolgimento di regolari corsi scolastici (artt. 39 e 41, I co.), sia attraverso quella forma di assistenza scolastica prevista in via sussidiaria dall'art. 41, IV co. per agevolare i detenuti i quali, pur avendo il titolo di studio richiesto, non siano in condizioni di frequentare i corsi regolari e manifestino seria aspirazione alla prosecuzione degli studi nello svolgimento individuale dei programmi di istruzione.

Nè, ove si ritenga necessaria la presenza di assistenti volontari, si ha un mutamento della natura dell'attività, perchè l'eventuale presenza di volontari è già disciplinata, ma con la previsione della responsabilità didattica del personale della pubblica istruzione.

La formazione culturale professionale, articolata in scuola dell'obbligo e corsi di addestramento professionale, indicata genericamente come istruzione nel titolo dell'art. 19 della L. n. 354/1975, è chiaramente diversa dalle attività culturali previste dall'art. 27 L. cit.; quindi non è necessario alcun intervento preliminare autorizzativo del Magistrato di Sorveglianza.

Nè appare corretto il comportamento della Direzione di un istituto che, non avendo inoltrato richiesta di corsi di istruzione al Provveditorato agli studi, pretenda poi di « sanare » la lacuna utilizzando l'opera di qualche assistente volontario disponibile ad insegnare ai detenuti « lettura e conti », previa autorizzazione *ex art.* 17 L. n. 354/1975.

Per altro verso è possibile, a questo punto del discorso, precisare che le attività culturali, nella prospettiva dell'Ordinamento penitenziario, non hanno quel carattere burocratico e organizzativo preliminare all'istruzione in genere; non presuppongono la trasmissione di particolari tecniche di apprendimento, come è invece necessario nel settore dell'addestramento professionale, ma soprattutto non devono

avere necessariamente un carattere di continuità (per l'ulteriore casistica v. *Ciccotti R.*, « le attività culturali... », in *Rass. pen.* 1979, fasc. 1-2, pgg. 193 ss).

Discorso analogo a quello sull'istruzione va fatto anche per la formazione professionale, segnalando che l'aumento delle cognizioni del sapere scientifico da una parte, e lo sviluppo di nuove figure professionali nel mercato del lavoro dell'altra, devono indurre a ripensare all'accezione usuale di formazione professionale in un ambito più esteso, sicchè, ad esempio, un corso di formazione per operatore ecologico non rientra tra le attività culturali per lo svolgimento delle quali è necessario l'intervento di volontari che il Magistrato di Sorveglianza deve autorizzare *ex art.* 17 L. n. 354/75.

Sarà, invece, utile e corretto autorizzare *ex art.* 17 cit. gruppi di volontari e rappresentanti di enti locali non legittimati alle visite *ex art.* 67, al fine di rilevare bisogni ed esigenze dei detenuti per l'intervento degli enti esterni. Particolare rilievo avrà allora l'incontro con la commissione prevista dall'*art.* 27 cit.

Rientra, dunque, nel ruolo del Magistrato di Sorveglianza, che non intenda la funzione promozionale in modo generico e confuso, tesa ad ogni costo alla mediazione fra realtà penitenziaria e comunità esterna, la chiara distinzione tra gli elementi del trattamento ed i referenti personali ed istituzionali corrispondenti. E che non si tratti di riflessione di breve momento è confermato dal fatto che, se il Magistrato di Sorveglianza non operasse per l'affermazione, normativamente prevista, della priorità e della prevalenza delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e degli enti locali, autorizzando invece ogni forma di volontariato in modo surrogatorio, l'ente pubblico e l'istituto non provvederebbero con celerità ad organizzare, in modo stabile e costante, le attività di loro competenza.

3 segue: *c) Applicazioni in tema di strutture e salute*

La realizzazione effettiva del trattamento penitenziario richiede che gli Istituti siano strutturati in modo da poter disporre di locali idonei allo svolgimento delle attività. È pacifico che questo aspetto dell'azione penitenziaria, in quanto afferente all'organizzazione degli istituti, costituisce oggetto del potere di vigilanza del Magistrato di Sorveglianza ed è, nel contempo, il terreno privilegiato per l'esercizio del potere di prospettazione al Ministero, in quanto riguarda l'attua-

zione di quel trattamento rieducativo in cui a vario titolo, e specificamente con l'approvazione del programma di trattamento *ex art. 69*, co. cit., il magistrato interviene.

Ma a fronte di una normativa penitenziaria, caratterizzata per molti versi dalla mancanza di categoricità e di precisione, appare ampia la discrezionalità del giudice, in quanto molteplici sono i parametri ai quali può far riferimento per l'esercizio del potere di vigilanza.

In particolare, l'art. 6 L. cit., nel distinguere tra locali di pernottamento e locali di soggiorno, indica anche le caratteristiche di questi: ampiezza sufficiente, illuminazione tale da permettere il lavoro e la lettura, aerazione, riscaldamento, dotazione di servizi igienici, e pur tuttavia diversi e tutti opinabili restano i criteri ispiratori del potere di vigilanza, che rimane del tutto inutilizzato ove non si acceda alla funzione promozionale del ruolo. Così, ad esempio, allorquando i locali di soggiorno non esistano e sia comunque necessario, a fini trattamentali, realizzare come attività culturale, un corso su di un argomento specifico con l'ausilio di volontari autorizzati *ex art 17 cit.*, il Magistrato di Sorveglianza potrà ritenere idoneo, quale locale comune, la stessa « sezione », cioè il corridoio o il vano comune su cui danno le celle, alla quale in genere i detenuti non vengono ammessi per le iniziative collettive. Se invece il Magistrato di Sorveglianza pretendesse attualmente le strutture penitenziarie in conformità al modello normativo, prima di stimolare o autorizzare qualsiasi iniziativa, dovrebbe concludere per la radicale divergenza fra realtà e norma; renderebbe così impossibile ogni attività trattamentale. Ma questa scelta si risolverebbe, a sua volta, in un alibi, invero comodo, che consentirebbe di sospendere *ad libitum* le attività previste dalla legge o, nei casi migliori, di avallare passivamente iniziative tanto vecchie sul piano dell'animazione e della promozione sociale, quanto di pessima qualità sul piano culturale.

Nel momento presente, quindi, la sostanza dell'azione di vigilanza non si può risolvere nella paralisi dell'azione penitenziaria, in attesa della conformità tra dato strutturale e dato normativo e, tanto meno, nella legittimazione delle strutture esistenti; bensì deve consistere nello stimolare lo sviluppo di questa fase di transizione.

Diverso, e invero più radicale, deve essere l'intervento del Magistrato di Sorveglianza, allorquando accerti che i locali di soggiorno siano del tutto inadeguati, in quanto nocivi alla salute dei detenuti e degli operatori penitenziari, come nel caso di destinazione a locali di

soggiorno di cantine umide e senza luce naturale.

A questo livello, il potere di vigilanza del magistrato viene esercitato non tanto in relazione all'organizzazione dell'istituto ed alle esigenze dei servizi, quanto piuttosto sulla sussistenza delle minime condizioni di abitabilità. Allora sarà anche opportuno stimolare e verificare l'adempimento dell'obbligo della visita igienico-sanitaria prevista dall'art. II, X co. L. cit. (sulla quale, *amplius ante*).

Mi sembra, in altri termini, che a questo punto venga in rilievo l'altro aspetto della vigilanza di cui al II co. dell'art. 69 cit.: la vigilanza sulla legalità delle condizioni di detenzione; cioè una sottolineatura dell'aspetto personale rispetto a quello strutturale e organizzativo.

L'esito possibile, non augurabile, ma necessario, sussistendone il *fumus* dei presupposti, sarà il rapporto *ex art. 2 c.p.p.* nei confronti del funzionario o del preposto alla custodia (così, *Di Gennaro - Bonomo - Breda*, « Ordinamento penitenziario e misure alternative », Milano, 1980, pg. 319).

Interventi del taglio indicato, che sottendono chiaramente l'esercizio della funzione, contengono rischi di conflitto con l'attività dell'organo amministrativo e, talvolta, persino con qualche funzionario che abbia interiorizzato l'Amministrazione. E lo stesso Magistrato può avvertire la contraddizione tra l'adempimento di un dovere, che in linea di principio l'Ordinamento gli impone, e le pesanti limitazioni che circondano gli esiti della sua attività di vigilanza, tanto da poter concludere, nei momenti di disincanto, che meglio avrebbe fatto il Legislatore a non ammettere per nulla i poteri di intervento del Giudice.

Merita infine menzione un'altra attività promozionale non indicata nell'elenco delle funzioni del Magistrato di Sorveglianza di cui all'art. 69 e che, come tutte le attività di cui si è detto, può essere inquadrata nello schema innanzi qualificato come primo modello (intervento eventuale del Magistrato di Sorveglianza).

È noto che la proiezione sul terreno penitenziario del diritto alla salute (art. 32 Cost.) è rappresentata dall'art. II cit.; ma la preoccupazione del legislatore, superando una visione personalistica del problema, ha investito anche gli aspetti organizzativi e strutturali, prevedendo la visita degli istituti, almeno due volte l'anno, del medico provinciale (ora della U.S.L. competente), allo scopo di accertarne lo stato igienico-sanitario. Dal momento che la stessa norma impone al medico di informare anche il Magistrato di Sorveglianza delle visite

compiute e dei provvedimenti da adottare, lo stimolo di questo a svolgere tali attività con puntualità e completezza, eventualmente accompagnando il medico durante la visita, avrebbe grande valore morale.

4. Il Magistrato di Sorveglianza come garante del pluralismo democratico

La riforma del 1975 — è osservazione ovvia — rappresentando la traduzione sul terreno legislativo del precetto costituzionale sulla funzione tendenzialmente rieducativa della pena, s'inoltra sul trattamento, inteso non solo come osservazione della personalità (art. 13), ma anche come offerta di interventi diretti a sostenere gli interessi umani, culturali e professionali (art. I reg.).

La finalità di questi interventi è la rimozione degli ostacoli per una costruttiva partecipazione sociale dei condannati, e la prova o la conferma della loro autenticità è data dalla partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa (artt. I, VI co.; 15, I co.; 17, I e II co. cit.).

Questo richiede preliminarmente il superamento del carcere come istituzione segregante e segregata, nonchè l'accettazione della comunità esterna non solo per la realizzazione delle sue finalità istituzionali (competenze degli enti locali), ma anche per la formulazione e la proposizione di modelli di risocializzazione in chiave pluralistica più ampia del limitato spettro di modelli istituzionali. In relazione alla ripartizione delle competenze per la ammissione agli istituti penitenziari di privati cittadini e di istituzioni o associazioni pubbliche o private, l'art. 17 attribuisce, in modo univoco, al Magistrato di Sorveglianza i poteri di autorizzazione e di direzione dei volontari; mentre attribuisce al Direttore dell'Istituto solo funzioni consultive e di controllo sull'operato delle persone indicate. Invece il corrispondente art. 63 Reg., al fine di raggiungere il dichiarato scopo del completamento della disciplina della materia, regolata, in modo semplice ed in termini di utilità - accessibilità dalla Legge, di fatto raggiunge l'obiettivo di scoraggiare le concrete possibilità partecipative della comunità esterna, attraverso una macchinosa serie di controlli incrociati, di direttive e di autorizzazioni. Infatti la norma regolamentare delinea una nuova fattispecie procedimentale costituita da vari atti e attività attribuite all'Amministrazione, ed un solo atto

amministrativo attribuito al Magistrato. Ed invero tali sono nella serie: l'attività di iniziativa per la selezione dei contributi volontari e quella promozionale, nonché la previsione nel solo Regolamento dell'atto di proposta della Direzione; il parere favorevole della stessa; l'autorizzazione, colle direttive del magistrato; l'attività di controllo e l'atto di allontanamento ad opera della Direzione. Il procedimento, così sommariamente delineato, nel rendere complesso lo schema previsto dalla Legge e, ripartendo tra Ufficio di Sorveglianza e Amministrazione in proporzione diversa i vari poteri, riserva a quest'ultima la fase prodromica ed esecutiva, mentre ritaglia per l'intervento del Magistrato un « intervallo decisionale », rinchiudendolo quasi in un metafisico distacco dal carcere e dalla comunità.

Sembra dunque giustificata la lettura assai critica di *Stortoni* (in « Libertà e diritti... » cit.) della disciplina dell'art. 17 in quanto « gli orientamenti politici della burocrazia carceraria » e « lo stretto rapporto di gerarchia tra direttore del carcere e Ministero » non lascerebbero dubbi « sul tipo di cernita che verrà fatta tra gli aspiranti » a frequentare i penitenziari ai sensi della norma in questione.

Ma non basta, perchè, nella visione accentratrice dell'Amministrazione, espressa nel Regolamento, il vero elemento dirompente della serie degli atti, come configurata dalla Legge, è il potere di proposta della Direzione dell'Istituto (con il relativo parere), « anche in ordine ai compiti da svolgere e alle modalità della loro esecuzione » (oltre il potere di allontanamento). Tale potere, invero, si configura anche come del tutto autonomo rispetto alle funzioni organizzative della commissione per le attività culturali prevista dall'art. 27 e consente inoltre alla Direzione di avvalersi dell'opera degli assistenti volontari e di quella delle persone indicate nell'art. 17 nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività (art. 56 Reg.). La legge, però, non esclude che l'iniziativa privata, corredata del programma e degli altri elementi utili, venga prospettata con istanza scritta depositata nella cancelleria dell'Ufficio di Sorveglianza. È evidente che, essendo il Magistrato obbligato ad emettere un provvedimento di accoglimento o rigetto, comunque motivato, l'unico atto del Direttore sarà il parere.

Del tutto giustificata mi sembra dunque l'insistenza della sottolineatura sulla forma cangiante della partecipazione della comunità all'azione rieducativa dei detenuti: è innegabile che essa possa assumere una funzione ausiliaria rispetto al trattamento penitenziario di competenza delle autorità e del personale degli Istituti (*Corso in gre-*

vi, op. cit.) oppure una funzione necessaria in conformità all'interpretazione che ho offerto dell'art. 15 cit. Di certo, non potendosi confondere il limite temporale ed il fine specifico delle iniziative ex art. 17 con l'insostituibilità delle stesse, non è dato confondere le caratteristiche delle sue forme fondamentali di partecipazione della Comunità esterna all'azione rieducativa.

Da altro e significativo punto di vista, è corretto segnalare che anche in ordine al problema del rapporto tra carcere e Comunità, dalle argomentazioni svolte, è emersa la polemica di carattere generale, già autorevolmente segnalata (G. Neppi Modona, « Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria », in « La questione criminale », 1976, pgg. 319 ss.) tra fautori della legge da una parte e fautori del Regolamento dall'altra.

In particolare, conviene qui esplicitare che l'obiettivo inconfessato della posizione tendente a configurare l'Amministrazione come referente dell'interno e dell'esterno del carcere, per l'azione rieducativa, è l'exasperazione dell'ordine e della disciplina; mentre la posizione che configura il Magistrato di Sorveglianza come referente, con funzioni promozionali e di controllo dell'azione penitenziaria, facendo leva sulle buone ragioni della scelta legislativa di costituire un giudice anche per l'emanazione delle autorizzazioni, lo configura come *garante del pluralismo democratico*.

5. Conclusioni

Se, per la verità, i modelli delineati sono ancorati a timide e confuse indicazioni legislative, per altro equivoche quanto alla formulazione, sicchè constatandone una scarsa incidenza sulla realtà carceraria, forte è la tentazione di qualificare prima le norme come mere dichiarazioni di principio, poi il ruolo del Magistrato di Sorveglianza come pura utopia, non può sfuggire l'imperatività e l'immediata precettività delle norme costituzionali (artt. 13, 25, 27).

La necessaria distinzione teorica tra legalità della restrizione personale come custodia cautelare, la reclusione come pena ed il carcere come istituzione non può minimamente scalfire la volontà del costituente di superare il carcere quale luogo di extraterritorialità giuridica.

Da questo punto di vista dunque, la vigilanza sulla legalità delle condizioni e dei luoghi di detenzione ha innanzitutto un suo intrinse-

co valore ed è, in secondo luogo, la premessa, la *conditio sine qua non*, per il concreto svolgimento e per la credibilità della azione rieducativa.

In questa prospettiva, pur non negando difetti e lacune del sistema normativo, pur riconoscendo un dualismo di poteri e di competenze, tale da determinare forme di cogestione che rendono quasi impossibile il funzionamento dei servizi, bisogna riconoscere che il Magistrato di Sorveglianza può svolgere un utile ruolo di mediazione tra carcere e comunità.

DALLE MISURE ALTERNATIVE A QUELLE SOSTITUTIVE ED ALLA CUSTODIA CAUTELARE FUORI DAL CARCERE: VERSO UN NUOVO SISTEMA E NECESSITÀ DI COORDINAMENTO NORMATIVO ED ORGANIZZATIVO*

Relatore:

dott. Salvatore IOVINO

presidente sezione sorveglianza Napoli

Vorrei iniziare il mio discorso laddove l'ha interrotto il collega Fassone. La provocazione di Fassone ha colpito nel segno; ha veramente provocato e credo fosse questo lo scopo che lui si prefiggeva. Continuerò nella stessa con la speranza di riuscire a renderla con il medesimo garbo ed intelligenza.

Fassone ci ha raccontato l'aneddoto del soldato di Alessandro Magno, che aveva lo stesso nome del condottiero ma, non lo portava con il dovuto decoro per cui venne dal suo capo invitato a cambiare vita o a cambiare nome.

L'episodio è stato ricordato con riferimento alla magistratura di sorveglianza che nel momento in cui emette i suoi provvedimenti lo farebbe con uno spirito diverso da quello che è nella norma. Io personalmente sono d'accordo con Fassone. Sono uno di quei magistrati di sorveglianza che applicano le misure alternative senza rispettare quello che lui ritiene ne sia la *ratio*; senza accertarsi che veramente ci sia stata la rieducazione. Se questa è una colpa, la confesso in pubblico. Ma, come dicevo, per ora, voglio continuare nella provocazione e dico: Tu Stato che mi vieti di prendere per la collottola il mio vicino di casa che pretende di passare attraverso il mio cortile senza averne diritto, perché ti arroghi tu il diritto di decidere su questo fatto, e che dopo 10 anni ancora non sei in grado di prendere una decisione, ebbene, o cambi vita o cambi nome. Tu Stato che pretendi di perseguire

* Nel correggere la trascrizione dell'intervento, ho evitato di riscriverlo. L'ho lasciato con le sue disarticolazioni e ripetizioni nella speranza di far salva l'immediatezza dell'improvvisazione.

tu e solo tu i ladri e riesci a punire poco più del 5% dei responsabili dei furti denunciati, il 95% restano impuniti come riferito dal procuratore generale in questi giorni, io dico, tu Stato o cambi vita o cambi nome. E passo allo specifico. Tu Stato che nella Costituzione hai scritto che la pena deve servire alla rieducazione, Tu Stato che riconosci certi diritti ai cittadini, anche ai cittadini che stanno in galera, diritti che non sono incompatibili con lo stato di detenzione e, poi, non li rispetti, ebbene, o cambi vita o cambi nome. Non so se il collega Fassone é d'accordo sugli sviluppi che si potrebbero così dare alla sua provocazione.

Mi piacerebbe dopo, sia pure in privato, sentire il suo parere. E passo al tema propostoci. Per la verità avremmo dovuto presentare una relazione scritta. Il tempo tiranno non ce ne ha dato la possibilità perciò mi limiterò a tracciare, a braccio *, a volo d'uccello, per carità non pensate a quelle belle, vecchie stampe settecentesche alle quali certo non ritengo neppure lontanamente di paragonare questo mio intervento, una sintesi di quello che era il proposito nostro quando abbiamo accettato di fare questo lavoro. Partendo da lontano, ricordo che il codice Rocco era basato sul sistema del così detto doppio binario. Dal reato scaturiva da una parte la pena e dall'altra, anche se non sempre, la misura di sicurezza rappresentando l'uno il momento della retribuzione, l'altro il momento della prevenzione. Le pene erano previste contro la vita, contro la libertà personale, contro il patrimonio. Quella contro la vita venne meno nel 1944. Se mal non ricordo fu cancellata dal codice con un decreto luogotenenziale. Le pene patrimoniali non hanno, in concreto, mai avuto determinante incidenza per la loro connaturata incapacità a colpire obbiettivamente tutti per cui l'unica pena seria fu quella detentiva. In effetti capitò al nostro legislatore quanto era già capitato a Dragone.

Secondo quanto ci racconta Plutarco, il legislatore greco noto per la sua severità, tanto che di lui si disse che aveva scritto le sue leggi con il sangue delle vittime, interpellato sul perché avesse previsto la pena di morte per il ladro e per il parricida rispose: « Per me la pena di morte per il ladro va benissimo, purtroppo non sono riuscito ad immaginare una pena più grave per il parricida perciò mi sono dovuto accontentare di punirlo con la stessa pena del ladro ». Il nostro legislatore s'è ritrovato nella stessa situazione, a punire con la reclusione chi oltraggia il pubblico ufficiale; chi manda a quel paese un vigile urbano, ed il parricida. Sarà più grave nella durata ma, comunque, sarà la stessa reclusione. Fu questo fatto che rese necessario l'invenzione di nuove misure e da ciò le pene alternative, le pene sostitutive.

Per quanto riguarda l'introduzione di queste nuove misure c'è da ricordare qualche altro motivo, più pratico, che concorre alla loro nascita. Il legislatore della Repubblica, dopo ben 30 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, che prevede la pena come mezzo di rieducazione del condannato e che per 30 anni se ne era rimasto latitante, fu costretto ad un certo momento ad intervenire perché per effetto di quanto sopra detto, sull'unicità della pena, quella della detenzione, si ritrovò con le carceri riempite da un numero esorbitante di detenuti. Dai 20-25 mila degli anni cinquanta siamo arrivati ai circa 45 mila di oggi. Fu, pertanto, necessario escitare un sistema che liberasse le prigioni visto che le ricorrenti, biennali amnistie non riuscivano nell'intento.

Perciò ricorse alle pene alternative prima, a quelle sostitutive, poi, pene queste ultime, le sostitutive che, per la verità, hanno reso ben poco perché il legislatore che le codificò, non ebbe molta fantasia e si limitò a scopiazzare le pene alternative creando dei doppioni del tutto inutili. Una semi-detenzione accanto ad una semi-libertà ha poco senso; una libertà controllata accanto alla libertà vigilata ne ha ancora meno. Se almeno avesse avuto l'accortezza di ripetere burocraticamente quello che già c'era, avrebbe fatto meglio. Quanto meno non avrebbe creato problemi nominalistici. Ma queste leggi, a parte le critiche che si possono loro muovere, un merito sicuramente l'hanno avuto, mi riferisco specialmente alle pene alternative, sia perché hanno evidenziato il momento dell'esecuzione, sia perché, concedendo alla sezione il potere di intervenire sul sacro giudicato, hanno infranto uno degli intoccabili tabù della nostra cultura penalistica.

Ed è forse questo il motivo principale per cui il magistrato di sorveglianza risulta invisibile a Dio ed a *li nimici Suoi*.

A questo magistrato è permesso di intervenire su una sentenza che altri giudici hanno emesso con tanto travaglio, e lui tranquillamente concede semi-libertà, affidamento al Servizio Sociale, riduzioni di pena, di quella pena irrogata definitivamente magari al termine di una serie di processi accompagnati da accese diatribe su attenuanti e aggravanti, prevalenze ed equivalenze. Indubbiamente questo potere non è stato accettato culturalmente da molti perché è un fatto, che per la nostra cultura giuridica, per quello che noi abbiamo appreso, per quello che ancora si apprende sui sacri testi, il giudicato costituisce ancora un inviolabile *totem*.

Un altro aspetto importante delle pene alternative, per me, sta nel superamento che, in buona parte, hanno provocato del cosiddetto doppio binario. È venuto acquistando sempre maggiore evidenza il

momento della pericolosità sociale. Chi ha studiato ai miei tempi, ricorderà ancora, non so se come me affascinato, la rappresentazione di quei due binari, quella lunga ferrovia che portava chissà dove. Non erano ancora state inventate le convergenze parallele, allora le parallele non convergevano e ciascuna procedeva per proprio conto, all'infinito.

Adesso, purtroppo, per il fatto che sono diventato vecchio, devo rilevare che quei due binari si sono avvicinati, si accavallano, si intersecano. E ciò in definitiva mi sembra giusto perché le due cose, rieducazione e pericolosità, non esprimono concetti disgiunti e quando la Costituzione vuole che il condannato sia rieducato altro non esprime che la volontà che il soggetto passi da una fase negativa di pericolo ad una positiva di reinserimento sociale. Perciò, quando ci viene rimproverato di non accertarci prima di concedere le misure alternative che sia intervenuta la rieducazione si dice insieme cosa vera e falsa. Vera, perché, non può parlarsi di rieducazione laddove lo Stato nulla fa, nulla ha fatto per rieducare. Falsa perché non si può mettere a carico del detenuto l'inadempienza dello Stato. E se è vero che intanto c'è una necessità di rieducare in quanto persista uno stato di pericolosità, il detenuto può fare a meno della rieducazione, cioè dell'opera del terzo, dimostrando di non averne bisogno dando prova di non essere pericoloso. D'altro canto se è un dovere rieducare, non lo è certo quella di rieducarsi, semmai c'è un diritto ad essere rieducato. Quindi, ad un dovere dello Stato corrisponde un diritto del detenuto.

Il rischio che tutto resti scritto nella Costituzione, come tanti altri precetti, può essere superato soltanto pretendendo dal detenuto quello che è nelle sue possibilità: dar prova di non essere più pericoloso che è, quindi, cessata la necessità di essere rieducato. E quando ciò fa il Magistrato di Sorveglianza non mi sembra che violi la legge.

La legge penitenziaria, istitutiva delle misure alternative, possiamo dire che ha anche istituito la magistratura di sorveglianza. Invero, come magistrato di sorveglianza non mi ritengo discendente, se non per nome, del vecchio giudice di sorveglianza; del vecchio, patetico giudice di sorveglianza che si sapeva benissimo essere colui che era approdato ad una specie di sinecura alla quale aspiravano colleghi anziani che per un motivo o per un altro cercavano una nicchia nella quale fermarsi a riposare. Potere ne aveva poco, del resto, poco faceva.. Con la legge penitenziaria è, quindi, venuta fuori la nuova figura del magistrato di sorveglianza cui la legge attribuisce, anzitutto, il compito di garantire i diritti del cittadino detenuto. Purtroppo qui ci ritroviamo in quella famosa nebulosa, in quell'ambiente gasso-

so di cui parlava il collega Canepa che non si sa mai che cosa sia in realtà. Ritornerò più avanti sull'argomento, qui l'ho voluto soltanto anticipare. Il secondo compito del magistrato di sorveglianza, riconosciuto dagli artt. dal 47 al 54, è quello di adeguare la pena del condannato nel momento dinamico della esecuzione. E dobbiamo convenire che in questo campo il magistrato di sorveglianza, che a suo tempo, immediatamente dopo l'entrata in vigore della riforma, fece scandalo, e questa ammissione è di uno che viene dall'altra magistratura, dal pubblico ministero, ha fatto un ottimo lavoro, se è vero che oggi si sente la necessità di modificare la legge e di attribuirgli addirittura maggiori poteri. E, se dobbiamo essere grati alle forze politiche che si sono fatte carico di questa riforma, al ministro Martinazzoli perché si è trovato tra i più sensibili suoi sostenitori, non dobbiamo dimenticare che la premessa essenziale della riforma è da ricercare nel lavoro, nella credibilità che ha conquistato la magistratura di sorveglianza. La riforma a grandi linee, prevede un ampliamento delle misure alternative e degli interventi premiali, un potenziamento della magistratura di sorveglianza con il riconoscimento di una maggiore autonomia alla sezione che, tra l'altro, dovrebbe cambiare nome. La sezione, non si è mai capito bene sezione di cosa fosse, dovrebbe diventare un tribunale. La riforma prospettata senz'altro va bene, anche se aspirerei a qualcosa di più, di diverso, di nuovo. E quanto dirò non vuole essere una critica alla riforma che mi auguro venga quanto prima varata ma, dovrebbe, potrebbe costituire un segnale per gli studiosi del problema se la mia idea riuscirà a provocare una scintilla. Anzitutto dovremmo cambiare nome.

Non più magistratura di sorveglianza ma, magistrato dell'esecuzione penale. Il giudice di sorveglianza era quello che doveva vigilare sull'esecuzione della pena. In effetti non vigilava, noi facciamo qualcosa di più ma neppure noi facciamo molto sul punto tanto vero che, è stato rilevato, non a torto, che la nostra giurisprudenza è la giurisprudenza delle pene alternative e non la giurisprudenza penitenziaria perché di giurisprudenza penitenziaria non ce n'è. Io dico, immagino il magistrato di sorveglianza divenire giudice dell'esecuzione, un giudice al quale vanno rimesse le sentenze di condanna penale passate in cosa giudicata, perché possa curare tutta la fase della esecuzione penale ed addirittura la fase successiva come, ad esempio, gli effetti della sentenza diversi dalla pena. Perciò, vedrei un magistrato di sorveglianza al quale sia demandata non soltanto la sospensione dell'esecuzione della pena, l'interruzione della stessa, i provvedimenti riguardanti le pene alternative, la liberazione condizionale, che al-

tro non é se non una pena alternativa, la riabilitazione ma, addirittura, la tenuta del casellario giudiziario atteso che questo istituto é destinato, comunque, a regolare ulteriori effetti della condanna. Il mio é un discorso teorico; vuole essere un invito a pensare. Noi oggi ci troviamo ad avere una strana situazione. Parliamo moltissimo del processo, disquisiamo della condanna. Dell'esecuzione si parla pochissimo quando l'esecuzione costituisce il fine ultimo sia dell'uno che dell'altra. È il momento in cui lo Stato riesce a tradurre una minaccia in azione ed é lo stesso momento nel quale l'interesse dei più scompare. I colleghi che hanno una certa anzianità, ne vedo in sala qualcuno che ha più o meno la mia età, sanno benissimo che negli uffici di procura la esecuzione il più delle volte é demandata ad un segretario. È un'amara verità ma, é la verità. E chi fa il nostro mestiere sa benissimo con quanta facilità vengono confezionati certi provvedimenti di cumulo, sa bene, come a mezzo di un provvedimento di cumulo, si possa rendere possibile o meno la concessione di una semi-libertà o di un affidamento al servizio sociale. Se é vero che c'è un giudice delegato all'istruzione, che c'è un giudice del dibattimento, non capisco perché non dovrebbe esserci « un giudice dell'esecuzione », un giudice, un vero giudice (che gié esiste nel campo civile) che vigili sui momenti di maggiore frizione tra il condannato e lo Stato. Perché é nel momento dell'esecuzione della condanna che il cittadino avverte più forte il diritto di pretendere il rispetto di tutti quei diritti che gli sono riconosciuti dalla Costituzione e non incompatibili con lo stato di detenzione. Come vedete, non faccio questione di diritti che vengono riconosciuti dalla legge penitenziaria. La legge penitenziaria non mi deve riconoscere niente, può solo limitarmi qualcosa. Il diritto alla salute é un diritto che io ho come cittadino e se lo Stato mi mette in galera deve rispettare questo mio diritto. Non c'è bisogno che sia la legge penitenziaria a riconoscermi il diritto di leggere e scrivere, di potermi coltivare dal punto di vista della cultura. Non devo riscontrare il riconoscimento di tali diritti in un regolamento della legge penitenziaria perché questo riconoscimento é nella Costituzione. Semmai dovrebbe scoprirsi una norma che riduce i diritti soggettivi del cittadino in galera in diritti affievoliti o addirittura li annulli. Ebbene, vorrei che qualcuno mi dicesse se esiste una tale norma, dov'è scritta. Ho commesso un reato pr il quale é prevista la detenzione. Con la detenzione perdo il diritto alla libertà ma, il solo diritto alla libertà, non gli altri. Gli altri diritti dei quali sono titolare mi spettano in quanto sono uomo, in quanto sono cittadino. La legge penitenziaria può regolarne l'esercizio, come avviene in qualunque comunità, al

massimo, ne può limitare l'espansione. Pertanto, a mio avviso, il discorso va impostato alla rovescia di quanto finora s'è fatto, non è nella legge penitenziaria che devo andare a ricercare quali sono i diritti del cittadino-detenuto. I diritti che mi vengono riconosciuti dalla Costituzione mi possono essere tolti solo con una norma che sia enunciata allo stesso livello. Nel nostro paese, invece, c'è la convinzione che per il solo fatto di essere condannato, di essere detenuto si perdono tutti i diritti e che è lo Stato che, benevolmente, può concedere di scrivere magari qualche lettera, di ricevere una visita del figlio, della moglie, di far entrare in carcere un giornale, di vedere la televisione, ascoltare la radio. Ma dove sta scritto tutto questo, da quali norme si ricava un tale sistema non si sa.

La giurisprudenza della magistratura di sorveglianza è la giurisprudenza delle misure alternative, non c'è giurisprudenza in materia penitenziaria! Sono d'accordo, l'annotazione è vera. Ma fin quando resta in vita questo sistema di fatto non avremo mai giurisprudenza penitenziaria.

Quanto vado dicendo è, ovviamente, proiettato nel futuro. Sintetizzando un po' le opinioni espresse direi che il magistrato di sorveglianza non si deve interessare di fatti regolamentari che vanno affidati all'amministrazione. È questa, infatti, che si dovrà far carico di regolare l'esercizio dei diritti del detenuto, salvo le limitazioni che potranno intervenire da parte dell'Autorità Giudiziaria nel corso dell'istruzione e del giudizio.

Al detenuto va, invece, riconosciuto il diritto di impugnare davanti al magistrato di sorveglianza i provvedimenti della pubblica amministrazione che ritiene lesivi dei suoi diritti ed allora si che si potrà sviluppare un diritto penitenziario perché il provvedimento del magistrato di sorveglianza, che derime una controversia tra il detenuto e l'amministrazione, sarà un provvedimento giurisdizionale. Solo così il diritto penitenziario uscirà, dall'ambiente gassoso del quale parlava il collega Canepa ed il magistrato di sorveglianza non continuerà a fare giurisprudenza solo in materia di pene alternative. Un'altra considerazione (cerco di avviarmi alla fine molto velocemente) che vorrei fare riguarda gli istituti delle pene. Avverto anzitutto, la necessità di evitare i doppioni. Già ho accennato all'inutilità di una libertà vigilata accanto ad una libertà controllata; di una semi-libertà accanto ad una semi-detenzione. Vorrei che in futuro ci fosse un ventaglio di pene che partendo dalla libertà vigilata arrivasse alla detenzione in istituto, passando attraverso gli arresti domiciliari, perché non riesco a capire perché gli arresti domiciliari, debba-

no essere un istituto che riguarda soltanto colui che é in attesa di giudizio e come mai un signore che é in condizioni di salute tali da non poter stare in galera, durante la fase dell'istruzione e del giudizio, nel momento in cui viene emesso l'ordine di carcerazione ritorna subito pimpante ed in buona salute ed é costretto a passare, magari, dalla villa con piscina al carcere di Poggioreale. Vorrei che questo ventaglio di pene venisse messo a disposizione del magistrato di merito, nel momento della decisione, il quale in considerazione della gravità del reato, della pericolosità dell'imputato scegliesse non solo la durata ma anche la pena, secondo norme ovviamente codificate. Sulla pena così inflitta potrà intervenire in un secondo momento la sezione, (continuiamo pure a chiamarla con questo nome) la quale la graverà nel corso della esecuzione, in considerazione della minore o maggiore pericolosità dimostrata dal detenuto procedendo ad un aggravamento o ad un'attenuazione del tipo di pena o ad una riduzione della stessa. Un'ultima annotazione che vorrei fare. Ho sentito spesso parlare di rieducazione nella giornata di ieri. Di rieducazione, di socializzazione. Ho avuto l'impressione che qualcuno pensasse al magistrato di sorveglianza come ad una dama di San Vincenzo.

Io non ho niente contro le dame di San Vincenzo che, per la verità, fanno per lo più opera meritoria, ma é bene precisare che la nostra non é né opera di beneficenza né di benevolenza. La rieducazione, la risocializzazione é opera nella quale non c'entra il magistrato di sorveglianza. Se lo Stato ritiene di dover fare opera di rieducazione, di dover fare opera di risocializzazione é compito suo farlo così come per qualunque altro servizio sociale. Leggendo in una certa maniera l'art. 27 della Costituzione io vi ritrovo — l'ho detto e lo ripeto — un obbligo dello Stato di intervenire per rieducare, per risocializzare, per cui il carcere va inteso come un luogo di pena ma anche come un servizio sociale che si presta alla collettività. Le comunità sociali devono farsi carico di risocializzare, di rieducare il condannato alla stessa maniera di come si devono occupare di curare l'ammalato. E allora avremo due momenti: quello all'adempimento dell'obbligo sociale da parte della comunità di rieducare, di risocializzare e soltanto successivamente l'intervento del magistrato di sorveglianza il quale non dovrà fare altro che prendere atto che c'è stata rieducazione, c'è stata risocializzazione e da questa risposta trarre le proprie conclusioni.

Ma, se lo Stato non adempirà il suo obbligo basterà per il magistrato prendere atto, qualora ne sussistano le condizioni, che é cessata la pericolosità del soggetto, che la rieducazione é già avvenuta,

malgrado l'inadempienza statale, per trarne le ovvie conclusioni a favore del condannato.

DALLE MISURE ALTERNATIVE A QUELLE SOSTITUTIVE ED ALLA CUSTODIA CAUTELARE FUORI DAL CARCERE. PROBLEMI E PROSPETTIVE

Relatore:

dott. Giancarlo ZAPPA

presidente sezione sorveglianza Brescia

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le misure sostitutive - considerazioni generali. - 3. Segue - linee sistematiche e prospettive di riforma. - 4. La mini riforma del giugno 1985 e l'affidamento al Servizio Sociale dei condannati tossicodipendenti. - 5. Tossicodipendenze e detenzione. - 6. La riforma Martinazzoli del 1984. - 7. Custodia cautelare *extrá moenia* ed ordinamento penitenziario. - 8. Segue - misure alternative. - 9. Arrestati fuori dal carcere: un nuovo circuito penitenziario separato? - 10. Detenuti imputati: isolamento totale? - 11. Liberazione condizionale - necessità di cambiare. - 12. Semilibertà, liberazione anticipata ed ergastolo. - 13. Conclusioni - possibilità di superamento del carcere.

1 — *Premessa*

Esaminati i problemi posti negli ultimi 10 anni dalla Legge di riforma penitenziaria (26.7.75 n. 354) e della sua tuttora incompleta attuazione, non é difficile confermare ancora oggi che gli istituti più salienti della riforma suddetta sono le misure alternative alla detenzione (identificate essenzialmente nella liberazione anticipata, semi-libertà, affidamento in prova al Servizio Sociale, oltre che liberazione condizionale già introdotta nel codice penale del 1931).

L'altra novità della riforma é costituita dalla creazione di una magistratura specializzata, autonoma, quella di sorveglianza che agisce sulla base degli uffici di sorveglianza e delle distinte funzioni del Magistrato di Sorveglianza e della Sezione di Sorveglianza (Ufficio monocratico il primo e collegiale il secondo).

Con la magistratura suddetta é stato anche creato un procedimento di sorveglianza, con caratteristiche proprie, differenziato non solo dal procedimento di cognizione ordinaria ma anche da quello di esecuzione, di sicurezza, di prevenzione.

La riforma penitenziaria riposa quindi su una nuova visione non solo del « come » deve essere espiata la pena detentiva (trattamento

umano, uguale per tutti, tendente alla rieducazione) ma anche del « dove »: per questo si parla di alternativa alla pena detentiva, totale (mediante l'affidamento concesso previa l'osservazione inframurale della personalità) o parziale (mediante la semi-libertà), nel quadro più vasto di una condivisibile tendenza a ridurre l'ambito di applicazione della pena detentiva, riservando la stessa ai soli reati di maggiore allarme sociale.

Il quadro di riferimento é quello di una strategia differenziata di tipo sanzionatorio in sede di esecuzione della pena, sollecitando la collaborazione del condannato, prospettando al medesimo un sistema premiale, abbandonando l'antico concetto di differenziazione in negativo e di separazione, per aprire non indifferenti spiragli verso un trattamento in positivo, promozionale, che contribuisca con precisi incentivi non solo ad alleggerire quantitativamente e qualitativamente la pressione interna negli istituti di pena, tuttora purtroppo insufficienti e sovraffollati, ma anche a creare effettive prospettive per il reinserimento sociale dei detenuti.

In tal modo si combatte contro il vero, antico problema della criminologia e della sociologia, quello della recidiva che spesso é determinata proprio dal sistema penitenziario.

Basti pensare all'effetto positivo della liberazione anticipata che si potrebbe ottenere se il legislatore concedesse maggiori poteri alla magistratura di sorveglianza raddoppiando per es. gli attuali 20 giorni per ogni semestre di pena effettivamente espiata. Si allontanerebbe lo spettro di un nuovo, iniquo, da molti invisio provvedimento generalizzato di clemenza che il Parlamento ed il Presidente della Repubblica dovranno pur adottare se la curva delle presenze nelle carceri continuerà a salire. Si deve ragionevolmente prevedere che di questo passo la popolazione penitenziaria raggiungerà, salvo interventi radicali, le 50 mila unità.

La pena deve essere uno strumento utile per il condannato ed utile per la società. La pena fine a se stessa, quale pura retribuzione, castigo e quindi vendetta, non può più trovare ingresso nel nostro sistema, almeno nella fase di esecuzione e quindi di concreta applicazione; la Costituzione, la civiltà, l'interesse stesso della collettività lo impongono.

Ciò é tanto più vero nel momento esecutivo, in cui gli operatori penitenziari e la magistratura di sorveglianza hanno modo di accertare direttamente e fino a qual punto il condannato abbia recepito positivamente il castigo inflittogli, maturato propositi di recupero, raggiunto un momento di sufficiente critica del proprio passato, mo-

dellato una personalità più idonea a convivere con gli altri nel contesto sociale.

Tutto ciò comporta la creazione di nuove strutture in uomini e mezzi che determinino un circuito penitenziario almeno doppio in cui sistemare i detenuti separandoli a seconda della loro personalità, del tipo e della quantità della pena, della natura del reato commesso, della eventuale recidiva, della risposta positiva o negativa fornita al trattamento loro applicato: ciò del resto è già codificato negli artt. 14 e 59 della L. P. e nell'art. 102 del regolamento di esecuzione.

Differenziare in positivo significa non abbandonare certo l'idea spesso necessitata di ricorrere anche a misure severe; significa però creare un tipo di carcere nuovo abbandonando il vecchio, unico, rigido e stereotipato sistema.

Tale nuovo carcere potrà affiancarsi al vecchio con il preciso scopo di superarlo; dovrà essere presente in tutto il territorio; in ogni regione occorre tutta la serie di istituti necessari, esattamente « dalla massima alla minima sicurezza ».

Quanto sopra anche allo scopo di attuare nei fatti il principio della territorializzazione della pena già sancito dall'art. 42 L. P., principio che — si noti — dovrebbe essere applicato in ogni caso a tutti i detenuti anche a quelli di particolare pericolosità.

2 — *Le misure sostitutive alla pena detentiva. Considerazioni generali.*

La gravissima recrudescenza che abbiamo registrato nel settore della criminalità politica ed organizzata negli anni 70 ha determinato la dolorosa necessità di ricorso alla c.d. « legislazione penale dell'emergenza » ma anche una lunga battuta di arresto e di riflessione, tuttora in corso, sulla difficile ma fondamentale via della riforma del codice di rito penale, che pur era giunta alla legge delega del 3.4.1974 n. 108 apparsa, dopo circa 15 anni di travagliato cammino, proprio quando la situazione dell'ordine pubblico e dell'ordinamento democratico stavano per conoscere il periodo più triste e critico degli ultimi decenni.

Tutto ciò non ha impedito lo sviluppo di un vasto movimento politico, ideologico e culturale che ha determinato delle concrete scelte legislative nel senso di un ammodernamento e di una razionalizzazione del sistema sanzionatorio, sulla strada che è stata chiamata via della decriminalizzazione, della decarcerizzazione, della depenalizzazione, della *dejudiciarisation* (o *diversion* secondo la terminologia inglese) o degiudizionalizzazione.

Termini questi che sottendono, anche dal punto di vista sostanziale, problemi, contenuti e significati diversi. In particolare, per « decriminizzazione » si intende un metodo che evita l'utilizzazione delle pene e che consiste nel sopprimere *tout-court* certi delitti.

Per « decarcerizzazione » si intende la tendenza a ridurre il peso e l'incidenza delle pene detentive e della carcerazione preventiva, ferma restando la natura penale della sanzione.

In tale ottica si devono distinguere le misure alternative, quali la semi-libertà e l'affidamento in prova al Servizio Sociale — variazione della *probation* — (artt. 47 e 48 della L. 26.7.75 n. 354); le misure sostitutive (semi-detenzione, libertà controllata, pena pecuniaria; lavoro sostitutivo, di cui alla L. 24.11.81 n. 689); l'introduzione della possibilità di reiterare la sospensione condizionale della pena (art. 163 Cod. Pen. sostituito integralmente dall'art. 11 del D.L. 11.4.74 n. 99, convertito in L. 7.6.74 n. 220 ed ancora dall'art. 104 della L. 689); infine la previsione di misure alternative alla stessa carcerazione preventiva (L. 12.8.82 n. 532 e L. 28.7.1984 n. 348).

La « depenalizzazione » è lo strumento con cui la difesa sociale viene assicurata mediante l'utilizzazione di sanzioni non-penali (cioè amministrative), di natura pecuniaria o non pecuniaria, ritenute sufficienti a punire e reprimere certi comportamenti, pur ritenuti illeciti, ma non di tale gravità da richiedere l'inflizione di sanzioni penali considerate *extrema ratio* nel sistema penale; male necessario, ma pur sempre male.

La pena detentiva ancor oggi è oggetto di severe critiche, sia pure di segno opposto, nascenti dalla constatazione che la stessa non adempie compiutamente né alla sua funzione di retribuzione né a quella (pur costituzionalizzata nell'art. 27, 3° comma della nostra legge fondamentale) della rieducazione e del recupero del condannato, fondata sulla « nobile bugia », come è stato chiamato il trattamento penitenziario.

In tale strategia, le misure non penali e non pecuniarie assumono un valore ed una posizione di rilievo: si pensi cioè alle misure interdittive, temporanee o perpetue, che hanno una carica di intimidazione spesso più forte di quelle parzialmente detentive e, a maggior ragione, di quelle pecuniarie (sospensioni o revoche di licenza, di autorizzazioni, di concessioni, di poteri, ecc.).

La depenalizzazione nel nostro sistema ha conosciuto un crescendo iniziato con la L. 3.5.67 n. 317, continuato con la L. 24.12.75 n. 706 e da ultimo con la L. 24.11.81 n. 689, nel cui ambito si è giusta-

mente trovato modo anche di inserire norme che estendono i casi di perseguibilità a querela di alcuni reati.

Per *diversion*, infine si intendono tutti quei mezzi, processuali e sostanziali, che offrono soluzioni « fuori dai tribunali », fondate sul principio della ricerca delle cause dei conflitti sociali allo scopo di eliminarle e di pervenire possibilmente ad una conciliazione delle persone implicate.

Con ciò si tende a ridurre i casi da sottoporre alla magistratura ed a sostituire altre misure alle pene, evitando le stigmate della condanna penale ed incoraggiando il responsabile a prendere parte attiva al risarcimento del danno cagionato.

Come tale, l'istituto è di impossibile applicazione nel nostro sistema, basato tuttora sulla obbligatorietà dell'azione penale (artt. 1, 2, 75 C.P.P.) principio di cui è ben difficile ipotizzare una rinuncia in tempi medio brevi.

La *diversion*, invece, presuppone la discrezionalità dell'inoltro del rapporto al magistrato, rimanendo il fatto nell'ambito della gestione di polizia o al massimo di un « giudice di pace » avente competenza para-penale che da noi è del tutto sconosciuto, quando non addirittura in quello di una gestione privata del conflitto.

Fra gli istituti del nostro ordinamento giuridico attuale che per qualche verso, possano essere, sia pure impropriamente, ricompresi nell'ambito suddetto, si possono citare l'archiviazione (art. 74 C.P.P.), l'oblazione (162 e 62 *bis* C.P. quale introdotto dall'art. 169 della 689) il pagamento in misura ridotta (nelle violazioni non penali, ora regolato dall'art. 16 della L. 689), il perdono giudiziale ai minori (art. 169 C.P. e art. 19 del R.D. 20.7.34 n. 1404 sostituito dall'art. 112 della L. 689); le misure amministrative applicabili ai minori irregolari per condotta o carattere (al di fuori di commissioni di reati previste dall'art. 25 del R.D. n. 1404 e gestite ora in stretta collaborazione con l'ente locale ai sensi dell'art. 23 lett. c del D.P.R. 24.7.77 n. 616); infine le stesse misure sostitutive, quando applicate a richiesta dell'imputato a seguito del c.d. « patteggiamento » (di cui agli artt. 77 e segg. della L. 689).

3 — *Le misure sostitutive. Linee sistematiche e prospettive di riforma.*

Le misure sostitutive della pena nel sistema attuale, si possono distinguere come segue:

- 1) misure, parzialmente detentive e non, irrogate d'ufficio dal

giudice con la stessa sentenza di condanna (art. 53 L. 689) o a richiesta dell'imputato (art. 77 L. 689);

2) misure, tutte non detentive, irrogate in conversione di pene pecuniarie (multa o ammenda) ai sensi degli artt. 100 e segg. della L. 689, che hanno modificato o sostituito o introdotto *ex novo* gli artt. 133 *bis* 133 *ter*, -24-26-163-175-237 C.P. e 586 C.P.P.

Fra le prime si devono citare:

- A) la semi-detenzione (art. 55 L. 689)
- B) la libertà controllata (art. 56 L. 689)
- C) la pena pecuniaria (art. 53, 1° comma, L. 689) che sono applicabili d'ufficio. E ancora:
- D) la libertà controllata
- E) la pena pecuniaria

che sono applicabili a richiesta dell'imputato e consentono, cioè, il « patteggiamento » (art. 77 L. 689).

L'elemento caratterizzante comune nella libertà controllata e nella semidetenzione (ricalcata la prima sulla libertà vigilata e la seconda sulla semi-libertà), nel quadro di un ampliamento delle misure penali a disposizione del giudice e di un ventaglio più esteso di possibilità di interventi sanzionatori personalizzati, è costituito dalla sostanziale mancanza della finalità di recupero sociale.

Ciò è dimostrato per la semidetenzione dal fatto che soltanto per il periodo orario di permanenza nella Casa, il condannato è sottoposto alle norme della legge penitenziaria, in quanto applicabili (art. 55 ultimo comma della L. 689).

È ben difficile pensare, di conseguenza, alla possibilità di sottoporre il condannato all'osservazione della personalità ed al trattamento rieducativo, individualizzato, attuato dal personale dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi degli artt. 13,72,80,82 della Legge Penit. (educatori ed assistenti sociali in particolare), trattamento che pur è il fulcro di tutto il sistema voluto dalla L. 354.

Si tratta, del resto, della stessa difficoltà già segnalata per i condannati semi-liberi, di fatto abbandonati a loro stessi e costretti ad autogestirsi durante le ore che trascorrono fuori dell'istituto, alloggiati nelle sezioni per semi-liberi ridotte al rango di dormitori.

Quanto alla libertà controllata, la situazione è ancor più grave. L'art. 56, ult. comma, della 689 si è posto il problema, ma l'ha risolto nel senso che il Magistrato di Sorveglianza può (e non deve) chiedere l'intervento degli operatori del Centro di Servizio Sociale (di cui all'art. 72 della L. 354) perché svolgano gli interventi idonei al reinserimento sociale.

Si noti che gli operatori suddetti (art. 72, 3° comma citato) sono già obbligati a prestare la loro opera per assicurare il reinserimento nella vita libera dei sottoposti a misure di sicurezza non detentive (art. 215 C.P.), ma di fatto non svolgono tale compito sia perché è il meno sentito e considerato non essenziale, sia perché la carenza degli organici spesso impedisce di dedicarsi a tale funzione, sotto pena di abbandonare le altre, più importanti e delicate.

La funzione di prevenzione sociale delle suddette misure è quindi essenzialmente quella di intimidazione e la dissuasione del condannato è attuata attraverso tutta una serie di prescrizioni tipicamente afflittive o neutralizzanti: il tutto peraltro tentando, nel modo più ampio consentito, di togliere la componente desocializzante costituita dalla privazione totale della libertà attuata in ambiente carcerario.

Piuttosto, pertanto, tendono ad una « non-desocializzazione » del condannato, concetto questo molto più riduttivo e da non confondere con la « socializzazione ». E ciò si manifesta in particolare nel potere concesso al magistrato di sorveglianza di consentire una certa libertà di locomozione e movimento, onde evitare riflessi eccessivamente negativi nei confronti della situazione familiare, lavorativa, di studio o di salute del condannato (art. 55, 1° comma; art. 56, 1° comma, n. 1; art. 69, 1° comma della L. 689).

Tutto ciò — indubbiamente — ha una sua giustificazione: le misure sostitutive di cui ci occupiamo possono essere applicate soltanto a condannati a pene brevi e per reati di non rilevante allarme sociale (artt. 53, 59 e 60 della L. 689).

Si tratta — in genere — di soggetti già inseriti socialmente, autori di fatti di modesta rilevanza penale, con precedenti penali inesistenti o comunque modesti.

Il problema qui accennato, pertanto, non deve certo essere trascurato ma in effetti si porrà in futuro, se ed in quanto il legislatore vorrà o dovrà operare un allargamento delle possibilità di estensione delle misure modificando le norme sopra indicate.

Alla luce delle prime esperienze, riferite agli anni 1982, 1983, 1984, si deve constatare che le nuove misure sostitutive hanno avuto una modesta applicazione, inferiore alle speranze e d'altra parte la presenza dei detenuti nelle Case è aumentata.

Ciò significa che l'intervento legislativo ha bisogno di essere ripetuto e su basi diverse.

In tal senso è da segnalare positivamente il disegno di legge già approvato dal governo e presentato alla Camera il 1° marzo 85 (n.

2609) avente per oggetto « Modifica della sospensione condizionale della pena e delle sanzioni sostitutive delle pene detentive ».

Le linee ispiratrici del progetto tendono esattamente a dilatare l'ambito applicativo delle misure sostitutive allo scopo di ottenere un ulteriore effetto deflattivo nel sistema penitenziario, operando sui limiti esterni delle misure, sopprimendo ogni limite edittale, eliminando talune preclusioni oggettive.

La tendenza é quella di razionalizzare la disciplina complessiva rivedendo i criteri dell'esercizio del potere discrezionale del giudice, ripensando la disciplina dei rapporti tra sospensione condizionale della pena e sanzioni sostitutive. Col disegno di legge si tende infine ad eliminare alcuni inconvenienti ed errori tecnici presenti nel testo della L. 689/1981.

Fra i vari obbiettivi, il disegno di legge deliberatamente privilegia quello della razionalizzazione rispetto a quello della dilatazione delle sanzioni che sono sempre contenute entro confini che la relazione qualifica « più che ragionevolmente cauti ». Ciò conferma che non é possibile sperare troppo in quell'effetto deflattivo del sistema penitenziario che é nei voti di molti.

Un ragionevole pessimismo deve quindi prevalere su un sia pure cauto ottimismo.

Fra le seconde si devono indicare:

A) la libertà controllata (art. 102, 1° comma L. 689);

B) il lavoro sostitutivo (art. 102, 2° comma e 105 della L. 689).

Ne discende che il quadro attuale é piuttosto carico e presenta pericoli di confusione e di scoordinamento.

Il sistema ha senza dubbio aumentato i poteri discrezionali del giudice e ciò ripropone il grosso problema della modernizzazione dell'assetto della giustizia in Italia (anche di quella c.d. minore), delle circoscrizioni giudiziarie, degli organici del personale, dell'informatica giudiziaria, della disciplina, dell'arruolamento e della formazione dei magistrati, della loro specializzazione, ecc.

Problemi tutti che qui possono solo essere accennati, ma che non debbono mai essere persi di vista.

La giustizia é un sistema unitario che mal si presta ad interventi settoriali, incoordinati, non meditati né razionalmente precisati.

Il rischio grosso del « riformismo a qualsiasi costo e subito » é quello di ottenere risultati esattamente contrari a quelli valutati o sperati e di moltiplicare i problemi, rendendoli più difficili.

Con ciò non si vuol certo affermare che non si devono fare le riforme, tutt'altro. Si lamenta anzi che molto era da fare e non é stato

fatto. Il punto é che la riforma deve essere frutto della ragione, della meditazione, dell'esperienza.

Comunque, il sovraccarico del quadro sopra accennato, specie se non accompagnato dalla riforma delle strutture, rischia anche di creare un sistema elefantiaco ma inefficiente di misure essenzialmente « indulgenziali » che si traducono in puri « benefici », privi di qualsiasi efficacia preventiva, retributiva, rieducativa.

Il ché significa stravolgere dalle radici il nostro sistema sanzionatorio da tempo in grave crisi anche di trasformazione, creare l'incertezza del diritto e disparità di trattamento tra i cittadini.

In altri termini, la trasformazione, l'aggiornamento della pretesa punitiva della collettività sono ben necessarie, ma si badi bene a non perdere di vista le finalità della sanzione, di prevenzione generale e di promozione di condotte positive dei cittadini, che sono e restano una esigenza primaria ed insopprimibile.

Non si confonda, perciò, la strategia con la tattica e non si usi quest'ultima per operazioni diversive, velleitarie e confuse, del tutto controproduktive e da evitare con ogni cura.

È stato autorevolmente scritto che la legge 689 « sembra porre più problemi di quanti ne risolva » ma che questo é il segno più evidente della sua « sostanziale validità ». Ciò conferma la tesi che la via intrapresa é buona; bisogna però fare attenzione a percorrerla con prudenza, evitando incidenti, intasamenti, confusione e danni gravissimi.

4. — *La miniriforma del giugno 1985 e l'affidamento al servizio sociale dei condannati tossicodipendenti.*

In tema di legislazione penitenziaria, novità di rilievo da segnalare é la legge 21 giugno 85 n. 297 che, convertendo con modifiche radicali il D.L. 22.4.85 n. 144, ha introdotto:

1) con l'art. 4 *bis* una modifica all'art 47 III° comma L.P. riducendo in tutti i casi di osservazione della personalità il periodo minimo da tre mesi ad un mese;

2) con l'art. 4 *ter* una nuova figura di affidamento in prova al Servizio Sociale « in casi particolari » a favore di alcool-dipendenti e tossicodipendenti, introducendo nella L.P. l'art. 47 *bis*.

Non può che essere negativamente segnalato il *modus operandi* del legislatore che in sede di conversione di un decreto legge, riferito ad alcuni interventi urgenti, nel giro di pochi giorni, senza la neces-

saria ponderazione, con una rapidità a dir poco sospetta ed inusuale, ha modificato uno dei punti cardine della Legge penitenziaria del 1975, saltando a piè pari le discussioni, gli studi, le proposte presentate in materia negli anni scorsi.

L'osservazione della personalità condotta per almeno tre mesi in istituto, nel 1975 era stato il frutto di lunga e sofferta discussione che aveva visto scontrarsi due opposte tendenze: quella favorevole alla *pena shock* o *assaggio di pena* per tutti, anche per i delinquenti primari, e quella invece più aperta, ma anche più razionale, favorevole ad una diversificazione del trattamento, con ampi poteri concessi al riguardo alla magistratura di sorveglianza, a seconda della natura del reato, dell'entità della pena, della data di commissione del reato e di quella di espiazione definitiva, della qualità eventuale di recidivo del condannato.

Infatti nel caso di pene brevi, inferiori a 8-10 mesi, in soggetti non recidivi o con recidiva semplice, l'osservazione della personalità trimestrale appare eccessiva. Negare inoltre, l'affidamento per mancanza di detta osservazione a soggetti condannati ma già socialmente reinseriti (aventi o meno al loro attivo una carcerazione preventiva) è del tutto iniquo ed irrazionale.

A seguito dell'osservazione è bene che la Sezione di Sorveglianza, se non ritiene di poter concedere l'affidamento, debba poter disporre la semi-libertà, anche se non sia stata ancora raggiunta la metà della pena.

Purtroppo tutti i suggerimenti nascenti dall'esperienza non hanno trovato ingresso nella novella ed il legislatore ha operato l'ennesimo compromesso, confermando l'istituto dell'osservazione scientifica della personalità per tutti i condannati, ma riducendo « ad almeno un mese » l'osservazione stessa. Tale pretesa è disancorata dalla realtà, sul piano operativo e funzionale, per le gravi carenze che tuttora si registrano nell'Amministrazione Penitenziaria che non assicura in ogni Istituto la presenza continua di operatori specializzati per quantità e qualità in relazione alle esigenze effettive.

Ma la pretesa è soprattutto criticabile sul piano ideologico, essendo indifferenziata pericolosamente, in modo da portare un duro colpo alla riforma penitenziaria del 1975.

Ridurre ad un mese in tutti i casi l'osservazione della personalità, significa svilire l'istituto, svuotarlo di ogni contenuto, riconoscere che non serve a nulla, che l'amministrazione ha fallito nello sforzo di assicurare la realizzazione concreta della volontà legislativa espressa

nel 1975. Vuol dire anche colpire alla base lo strumento fondamentale del trattamento rieducativo penitenziario.

Infatti, in alcune ipotesi l'osservazione può addirittura essere omessa, ma deve trattarsi di ipotesi ben identificate dal legislatore e da valutarsi caso per caso dalla Sezione di Sorveglianza. In altre ipotesi l'osservazione deve essere lunga ed elaborata e, sotto tale aspetto, il limite trimestrale non è certamente eccessivo.

Con l'introduzione dell'art. 47 *bis* nella legge penitenziaria, il legislatore ha concesso ai tossicodipendenti od agli alcool-dipendenti che abbiano in corso un programma di recupero concordato con gli operatori pubblici dell'U.S.L., la facoltà di chiedere all'ufficio competente per l'esecuzione di una o più sentenze di condanna a pena detentiva, o la sospensione dell'ordine di carcerazione (I e II comma) oppure l'interruzione della carcerazione, se già iniziata, con conseguente liberazione del condannato (III comma).

Deve essere subito chiarito che la facoltà del condannato a richiedere l'applicazione dell'art. 47 *bis* certamente non esclude che, ai sensi della normativa generale (art. 57 e 71 II comma L.P.), il Presidente della Sezione di Sorveglianza possa iniziare il procedimento anche sulla base di una proposta o di ufficio.

È pur vero che l'affidamento suddetto è qualificato come « particolare » ma ciò non vale sotto il profilo processuale che deve essere disciplinato in modo unitario.

Il legislatore esattamente intendeva soltanto sottolineare che un affidamento del genere è impensabile se la Sezione non raccoglie la piena e libera adesione del condannato: ma ciò vale per tutte le misure alternative, posto che il trattamento rieducativo non può mai essere il frutto di costrizione ma deve essere richiesto ed accettato.

Ciò fa ritenere che il procedimento di sorveglianza possa essere iniziato d'ufficio, anche su segnalazione degli operatori dell'U.S.L., fermo restando l'obbligo della Sezione di accertare l'adesione del condannato. Nelle ipotesi di cui all'art. 47 l'ufficio competente all'esecuzione della condanna a pena detentiva trasmette gli atti alla Sezione di Sorveglianza del luogo ove è eseguito il programma terapeutico.

Tale norma appare opportuna perché la legge penitenziaria fissa il criterio della competenza territoriale esclusivamente in relazione al luogo in cui si attua la detenzione al momento in cui viene presentata la domanda. È appena il caso di ricordare che attualmente la custodia cautelare può avvenire anche fuori dal carcere, mediante l'istituto degli arresti domiciliari.

L'art. 47 *bis* dispone poi che la Sezione deve fissare l'udienza entro 10 gg.. Appare comprensibile tale termine, pur certamente ordinario e privo di sanzioni, ma é notevole l'errore, giustificato dalla fretta del legislatore, perché la fissazione dell'udienza é, come noto, opera del Presidente e non della Sezione, (art. 71 II comma L.P.).

Altra norma che lascia a dir poco perplessi é quella che richiede l'obbligatoria presenza del condannato all'udienza: in difetto di tale presenza la Sezione deve respingere la domanda. La norma suddetta sembra addirittura voler incidere sulla autonomia decisionale del Collegio, il ché é da respingere fermamente. Nulla giustifica una deroga al principio generale di cui all'art. 71 *bis* L.P. secondo cui l'interessato « può » e non « deve » partecipare personalmente alla discussione in Camera di Consiglio.

Se l'affidamento é concesso dalla Sezione (il ché può verificarsi soltanto una volta), si segue in tal caso la procedura normale ed il condannato viene scarcerato.

Trattandosi di un caso « particolare », la Sezione deve dettare speciali prescrizioni circa le « modalità di esecuzione del programma terapeutico » e le « forme di controllo ». L'esecuzione della pena si considera iniziata dalla data del verbale di affidamento redatto ai sensi dell'art. 47 IV comma: tale norma appare opportuna perché l'affidato potrebbe non essere detenuto al momento della decisione della Sezione.

Se l'affidamento non é concesso per irreperibilità del condannato od altra causa, l'ufficio di esecuzione, informato dalla Sezione di Sorveglianza, emette l'ordine di carcerazione.

Naturalmente ciò non é di ostacolo all'inizio di una osservazione inframurale che può successivamente condurre all'affidamento ordinario del soggetto.

Il sistema si presta ad altre osservazioni. Innanzitutto il legislatore, nel caso che il tossicodipendente non sia ancora detenuto, ha riconosciuto che la Sezione può trarre il proprio convincimento circa l'affidamento anche da altre fonti di prova, diverse dalla osservazione della personalità inframurale.

Se il soggetto é già detenuto, si verifica il medesimo effetto perché viene scarcerato senza ritardo ed in tal modo si impedisce o si interrompe l'osservazione suddetta.

Giustamente il legislatore ha riconosciuto che l'osservazione inframurale é sostituita da quella effettuata all'esterno dagli operatori dell'U.S.L. che seguono il soggetto tossicodipendente o alcool-dipendente e che meglio lo conoscono.

Ciò conferma la necessità di una osservazione non rigida ma elastica rapportata, per durata e natura, ai singoli casi personali, che tra di loro sono spesso profondamente diversi e la opportunità che la Sezione di Sorveglianza abbia maggiori poteri.

Il sistema instaurato con l'art. 47 *bis* rischia di naufragare in linea pratica, perché la modifica legislativa doveva essere completa, nel senso che andavano rivisti anche altri essenziali aspetti dell'istituto dell'affidamento in prova al Servizio Sociale;

1) la natura dei reati oggettivamente esclusi dalla misura (art. 47 II comma) perché ancora oggi un tossicodipendente che abbia riportato condanna per rapina consumata, pur con tutte le attenuanti, anche a pena modesta, non può godere dell'affidamento e ciò è del tutto irrazionale ed iniquo;

2) l'entità della pena inflitta (30 mesi massimo, aumentati a 36 per gli infraventunenni), anche con più condanne pur cumulativamente eseguite (art. 47 1° comma), perché ancora oggi molti tossicodipendenti, pur sulla via del recupero, non potranno usufruire del nuovo istituto di cui all'art. 47 *bis*.

Le riforme e gli aggiornamenti della legislazione sono necessari ma vanno presi in modo meditato, inseriti nel contesto generale, alla luce dell'esperienza degli ultimi 10 anni, anche (e perché no?) quella dei magistrati di sorveglianza che, soli e pur tra mille difficoltà ed incomprendimenti, seguono giorno per giorno le vicende dei detenuti e degli istituti di pena.

Deve essere precisato che l'affidamento di cui all'art. 47 *bis* non richiede l'esistenza di un nesso eziologico tra il reato commesso (da cui è derivata la condanna) e la qualità di tossicodipendente. In altri termini, non è necessario che il reato sia stato commesso sotto la spinta cogente della droga.

Il suddetto giudizio, di per sé difficile, appare superfluo se visto dal punto di vista del giudice di merito, salvo forse che ai fini della quantificazione della pena (artt. 132 e 133 C.P.).

Il giudizio suddetto diventa invece rilevante nel momento in cui, iniziata la fase esecutiva, il condannato tossicodipendente riconosciuto come tale (non basta certamente la semplice dichiarazione), stipula con un organo pubblico quale l'U.S.L. un « contratto » riabilitativo giudicato idoneo dalla magistratura (art. 47 *bis* I comma).

Ma evidentemente ciò non basta, dovendosi evitare nei limiti del possibile ogni strumentalizzazione e distorsione della nuova misura alternativa: tale obiettivo si può perseguire munendo l'U.S.L. di criteri e metodi certi ed uniformi, idonei per accertare, senza possibilità

di dubbi e di simulazioni, la qualità e l'attualità della tossicodipendenza, rilevante nel momento in cui il condannato chiede l'applicazione della misura alternativa.

In altri termini, le regioni devono darsi precisi strumenti, come sta facendo la Lombardia, il cui Consiglio il 19.3.85 ha approvato nuove norme modificative ed integrative della precedente legge regionale 30.3.83 n. 21.

Appare pertanto irrilevante che il condannato sia stato o meno tossicodipendente al momento della commissione del reato.

È ben vero che il soggetto potrebbe iniziare a fare uso di stupefacenti allo scopo di evitare il carcere ma, a parte la difficoltà di realizzare un disegno così assurdo ed incomprensibile, ciò che conta nell'affidamento è la situazione in cui il condannato versa durante l'esecuzione quando, a seguito della osservazione diretta a rilevare le cause del disadattamento e l'idoneità del soggetto ad un anticipato reinserimento, viene accertato che è in grado di autogestirsi anche fuori dal carcere, rispettando le prescrizioni e senza commettere altri reati.

La nuova misura alternativa è stata senza dubbio introdotta proprio per decarcerizzare quei soggetti che, essendo attualmente tossicodipendenti, subirebbero danni precisi permanendo nel carcere, struttura chiusa, indifferenziata, antiterapeutica, dove non è possibile attualmente un'efficace azione di recupero, a differenza di altri ambienti liberi, anche se protetti e controllati.

Per contro si deve ritenere che se il soggetto non è più tossicodipendente, come tale non più bisognoso di terapia e sostegno, la speciale miseria alternativa di cui all'art. 47 *bis* non è più applicabile, anche se il condannato ha commesso il reato in costanza di tossicodipendenza. Il che non è ipotesi tanto assurda, conoscendo i tempi lunghi del nostro processo penale.

Occorre guardarsi dal penalizzare eccessivamente l'indubbia volontarietà dello stato di tossico-dipendenza, almeno nel suo momento iniziale, volontarietà sempre presente. Diversamente si finirebbe per annullare ogni possibilità di intervento sui condannati solo perché gli stessi si sono posti deliberatamente in tale stato, sia pure in tempi più o meno lontani.

La tossicodipendenza, così come l'alcool-dipendenza, volontaria non è mai causa di esclusione dell'imputabilità nel reato (artt. 92 e 93 C.P.); diventa invece determinante come tale nel momento in cui la pena irrogata viene eseguita e si aprono effettivi spiragli di recupero e di riabilitazione in ambiente extra-carcerario.

In tale ambito diventa essenziale non tanto lo stato volontario di tossicodipendente quanto la volontà di terapia e di recupero attuale, effettiva, controllabile.

Soltanto così è possibile evitare il pericolo, giustamente temuto, di trasformare l'istituto in un mero strumento per procurarsi imméritata impunità.

Deve essere anche chiarito che l'istituto dell'affidamento del tossicodipendente condannato prescinde dal recupero effettivo del soggetto che è lo scopo dell'azione terapeutico-riabilitativa, cioè del trattamento extra murale legato ad un contratto stipulato tra il soggetto che è lo scopo dell'azione terapeutico-riabilitativa, cioè del trattamento extra murale legato ad un contratto stipulato tra il soggetto e i canoni della dottrina privatistica in materia, per esempio, di contratto d'opera intellettuale.

Pretendere un risultato sarebbe assurdo ed improduttivo di effetti, così come in tutte le misure alternative che si considerano positive non valutando il risultato, sempre incerto, legato a fattori spesso imprevedibili e comunque futuri, quanto la condotta del condannato, il modo di relazionarsi con la realtà socio-familiare, l'osservanza delle prescrizioni imposte: in altri termini l'uso corretto e fisiologico dei mezzi prescritti, anche se finalizzati.

D'altronde la misura è una prova che mira esclusivamente ad un risultato e che viene giudicata positiva quando non sopravviene la revoca (art. 47 pen. comma), possibile soltanto quando il comportamento del soggetto sia contrario alla legge ed alle prescrizioni dettate, apparendo così incompatibile con la prosecuzione della prova, caratterizzata (si veda l'art. 47 4° comma) dalla presenza della presunzione secondo cui le prescrizioni dettate siano sufficienti per la rieducazione del reo e per prevenire il pericolo di altri reati (fra le più recenti si consulti la sentenza della Cassazione 24.3.82, imp. Balido, in *Rassegna Criminologica e Penitenziaria*, 1983-873).

Occorre ricordare che a sua volta la semilibertà è disposta « al fine di favorire il graduale reinserimento » (art. 50 ult. comma) e non per ottenere tale reinserimento;

È fuori di dubbio così che non possa pretendersi un certificato di avvenuto recupero e pertanto è ozioso discutere sulla natura e forma di tale atto oltre che sulla competenza ad emetterlo.

L'affidamento non revocato (che estingue la pena ed ogni altro effetto penale della condanna), è l'unica prova legale dell'esito positivo della misura alternativa, il che non può essere confuso con il recupero del tossicodipendente che può essersi già verificato prima della fine

della misura ma che può anche verificarsi in tempo successivo o non verificarsi affatto.

I piani quindi sono diversi, quello della pena (espiata in modo alternativo) e dello stato di tossicodipendenza.

Il tossicodipendente può essere alla fine recuperato o meno, ma questa è una circostanza variabile e futura del tutto indipendente dal processo esecutivo mediante il quale si applica una sanzione formale, quale la pena, semplicemente finalizzata alla rieducazione (art. 27 Cost. e 1 L.P.).

Occorre esaminare un problema, se la domanda di affidamento può essere rivolta direttamente alla Sezione di Sorveglianza, omettendo l'istanza all'ufficio competente per l'esecuzione.

Ai sensi dell'art. 47 *bis* II comma il Procuratore della Repubblica, esaminato il caso, « in luogo di emettere ordine di carcerazione » (o l'ingiunzione a costituirsi in carcere), trasmette d'ufficio gli atti alla Sezione nella cui giurisdizione è il luogo ove è eseguito il programma terapeutico.

Se la domanda è successiva all'emissione del titolo esecutivo, l'ufficio suddetto può revocarlo.

Il mancato rispetto della suddetta procedura, piuttosto lunga e complessa prevista dai primi tre commi dell'art. 47 *bis*, non pare di ostacolo alla applicazione diretta da parte della Sezione di quanto previsto dal detto articolo al 4° comma.

Innanzitutto occorre distinguere tra l'intervento dell'ufficio competente per l'esecuzione che, con provvedimento di indubbia natura amministrativa, è libero di decidere se evitare l'incarcerazione o disporre la cautelare scarcerazione del condannato tossicodipendente in trattamento riabilitativo e l'intervento della Sezione di Sorveglianza, organo giurisdizionale che, con la procedura specifica prevista, può decidere in senso negativo o positivo, autonomamente valutando le risultanze del fascicolo che la Sezione stessa può anzi incrementare, come è espressamente previsto dall'art. 47 *bis* 5° comma.

Pertanto la Sezione può accogliere o non accogliere la domanda del condannato, come del resto risulta dal 6° comma del suddetto articolo, senza che al riguardo svolga alcun ruolo la decisione dell'ufficio che cura l'esecuzione della sentenza di condanna.

Come risulta dal 4° comma, l'unico obbligo della Sezione è quello di decidere entro un termine breve ed il presidente deve attivarsi anche se il condannato non si è preventivamente rivolto all'ufficio dell'esecuzione ai sensi del 1° e 2° comma.

In forza della norma generale contenuta nell'art. 71 II comma il

procedimento di sorveglianza può iniziare d'ufficio e non si vede perchè tale norma non debba applicarsi anche ai casi di particolare affidamento di cui all'art. 47 *bis*. D'altra parte l'articolo stesso non ha previsto che cosa accada nel caso che l'ufficio che cura l'esecuzione non accolga l'istanza avanzata dal condannato ai sensi del 1° e 2° comma, ipotesi questa facilmente realizzabile.

In tal caso il condannato può proporre formale incidente di esecuzione ai sensi degli art. 628 e seguenti C.P.P., ma può anche rivolgersi direttamente alla Sezione di Sorveglianza, cioè all'organo collegiale specializzato, competente in via esclusiva a decidere.

È indubbio che l'incidente di esecuzione non potrebbe che avere per oggetto lo stato di detenzione o di libertà del richiedente, oggetto questo che appare irrilevante ai fini della decisione della Sezione di Sorveglianza.

Una diversa interpretazione della normativa in materia costituirebbe violazione a principi costituzionali in quanto introdurrebbe una incomprensibile disparità di trattamento tra condannati che versano nelle stesse condizioni, come risulta dall'art.3; perchè non garantirebbe a tutti i condannati tossicodipendenti l'effettiva tutela della loro salute (art. 32 1° comma); perchè violerebbe il diritto di difesa negando al condannato la possibilità di adire la Sezione di Sorveglianza nel caso che l'ufficio di esecuzione in via amministrativa ritenga di non accogliere l'istanza di non carcerazione o di scarcerazione ai sensi dell'art. 47 *bis* 1° e 2° comma (art. 24 2° comma); perchè, infine, violerebbe il principio secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge e non alle decisioni di organi amministrativi (art. 101).

I problemi di interpretazione e di applicazione del nuovo affidamento dei tossicodipendenti non sono finiti: occorre esaminare i rapporti tra il servizio pubblico dell'U.S.L., il servizio sociale dello Stato, la magistratura di sorveglianza, chiamati ad emanare giudizi che tra di loro possono confliggere. In tal caso bisogna decidere a chi spetti la prevalenza e stabilire le rispettive competenze.

In sintesi, l'analisi dell'art. 47 *bis* consente fin da ora di stabilire alcuni punti fermi.

1. L'applicazione della misura deve essere richiesta dal condannato nel senso che non si può prescindere dall'adesione libera e convinta del soggetto al programma personalizzato di recupero. Ogni coazione, anche solo psicologica od indiretta, deve essere esclusa. Per altro il soggetto deve essere chiaramente e dettagliatamente informato.

2. Occorre l'esistenza di un contratto terapeutico, sia pure non scritto, tra gli operatori pubblici ed il tossicodipendente che preveda un programma specifico, individualizzato, concordato.

3. Il programma suddetto deve essere già in corso al momento della domanda. È pertanto da escludere che il medesimo possa iniziare quando sorge la necessità di evitare la carcerazione.

4. La certificazione dell'ente pubblico deve riguardare:

a) lo stato attuale effettivo e non simulato di tossicodipendenza;

b) le linee del programma concordato e la sua idoneità;

c) l'attualità del programma già in corso.

5. La certificazione suddetta ha natura di atto pubblico che, in ordine alle circostanze dedotte, fa fede fino a querela di falso ed impegna gli operatori che l'hanno rilasciata sul piano della responsabilità penale, civile e disciplinare.

6. La certificazione stessa richiede che vengano fissati in sede regionale criteri, metodi e procedure omogenei sul territorio, pur nel rispetto della libertà e varietà di iniziative e delle tecniche in atto nonché delle singole professionalità.

7. La Sezione di Sorveglianza competente è quella del luogo ove il programma di recupero è in atto. Tale luogo può essere diverso da quello in cui il contratto terapeutico è stato stipulato, ma in tal caso occorre una stretta collaborazione tra l'U.S.L. del luogo di stipulazione e quello di esecuzione.

8. La misura alternativa non può essere concessa più di una volta, ma è possibile l'estensione a pene sopravvenute relative a reati commessi in epoca antecedente all'inizio del programma terapeutico (e non al provvedimento di affidamento).

9. La Sezione non è, quale giudice collegiale autonomo, vincolata dalla certificazione dell'U.S.L..

La Sezione può effettuare gli opportuni accertamenti in ordine al programma terapeutico per chiarirne meglio i contenuti, l'effettività, l'idoneità nonché per accertare che lo stato di tossicodipendenza o l'esecuzione del programma « non siano preordinati al conseguimento del beneficio » (art. 47 *bis*, 5° comma).

Ciò significa che la Sezione può ritenere la certificazione suddetta insufficiente o non idonea, ma in tal caso deve procedere ad opportuna istruttoria, assolvendo in ogni caso all'obbligo della motivazione. La Sezione cioè non deve accettare acriticamente gli elementi forniti dall'U.S.L. ma nel contempo non può respingerli se non dimostra in concreto la loro infondatezza o inidoneità. D'altra parte l'inidoneità

tà non può che essere stabilita con giudizio prognostico, suffragato da elementi attuali, ma certamente sganciato dall'esito futuro della prova. Il criterio da suggerire sembra essere quello della probabilità di successo, fermo restando che elemento essenziale non è il risultato ma l'attuazione di una procedura che tenda al risultato stesso.

10. In caso di accoglimento della domanda la Sezione deve fissare le prescrizioni che sono di doppio ordine: quelle ordinarie e quelle speciali. Fra queste ultime è importante segnalare ai sensi dell'art. 47 *bis* 7° comma quelle:

a) che in concreto determinano le modalità di esecuzione del programma e che devono essere specificamente indicate;

b) quelle che stabiliscono le forme operative di controllo per assicurarsi che il programma di recupero prosegua regolarmente secondo le linee indicate.

La lettera della legge conferma così l'importanza che il programma già giudicato idoneo dalla Sezione venga rispettato nella fase esecutiva essendo essenziale ma sufficiente che il processo recuperativo prosegua.

11. Particolare importanza riveste il controllo che secondo le regole generali è affidato agli operatori del Centro di Servizio Sociale per Adulti ed al Magistrato di Sorveglianza competente per territorio del luogo ove il programma viene in concreto attuato, giusta gli artt. 47 8° e 9° comma L.P. e 91 Reg.. Naturalmente tutto ciò implica stretta intesa e collaborazione, di cui il magistrato di sorveglianza diventa il garante, il supervisore, il referente finale tra gli operatori del Centro e quelli dell'U.S.L. che di fatto restano i diretti protagonisti ed interlocutori del soggetto, se il programma predisposto viene considerato idoneo dalla Sezione, anche durante la fase esecutiva della speciale *probation*, pur se il soggetto è affidato alla famiglia, ad una Comunità terapeutica od ad altri enti.

Da tale punto di vista pare consigliabile che la Sezione prescriva che il Centro di Servizio Sociale, sentiti gli operatori dell'U.S.L., invii relazioni di aggiornamento con maggiore frequenza rispetto ai casi di affidamento ordinario.

Deve essere posta la questione se l'affidamento di cui all'art. 47 *bis* dei tossicodipendenti in trattamento terapeutico riabilitativo sia soggetto alle condizioni di ammissibilità di cui all'art. 47, 1° comma L.P. (pena non superiore a 30 od a 36 mesi a secondo dell'età del soggetto al momento della commissione del reato) e di cui all'art. 47, 2° comma (che esclude la misura per certi delitti, fra i quali la rapina consumata, reato frequentemente commesso dal tossicodipendente).

La risposta sembra dover essere positiva.

Il legislatore, pressato dall'urgenza del problema, ha certamente voluto intervenire con la L. 297 onde assicurare un certo, particolare trattamento ai condannati tossicodipendenti che — però — si riferisce esclusivamente agli aspetti processuali.

Infatti, il periodo minimo di osservazione scientifica della personalità è stata ridotta da tre ad un mese; è stato concesso agli uffici di esecuzione il potere pur temporaneo di scarcerare o di non carcerare i condannati tossicodipendenti; è stato previsto anche che l'osservazione suddetta fosse addirittura soppressa e sostituita con quella condotta dagli operatori dell'U.S.L. competente: è stata disposta una procedura molto rapida per consentire alla Sezione di Sorveglianza di intervenire al più presto, ma null'altro.

In termini sostanziali, l'istituto dell'affidamento rimane identico per tutti, ivi comprese le condizioni di ammissibilità sopra indicate.

Nulla autorizza a sostenere che l'affidamento « in casi particolari » di cui all'art. 47 *bis*, sia qualche cosa di diverso da quello ordinario di cui all'articolo precedente.

La conferma è facilmente desumibile dalla lettera dell'art. 47 *bis* ed in particolare dal 3° comma, secondo cui il P.M. od il Pretore, determinata la pena da eseguire « se non vi ostano le condizioni ed i limiti indicati nel 1° e 2° comma dell'articolo precedente... in luogo di emettere ordine di carcerazione trasmette gli atti alla Sezione di Sorveglianza... ».

L'ultimo comma dell'art. 47 *bis*, inoltre, conferma che, per quanto non diversamente stabilito, « si applica la disciplina prevista dalle altre norme della presente legge per la misura alternativa dell'affidamento in prova al Servizio Sociale ».

Nulla, pertanto, può fare il giudice nei confronti di un condannato tossicodipendente ad una pena superiore a 30 mesi o anche inferiore ma per un reato, per es., di rapina.

L'ulteriore conferma è reperibile nell'art. 4 *quater* della Legge 297 che prevede esplicitamente il caso che un condannato tossicodipendente debba rimanere in carcere. Infatti, qualora per divieto di legge o disposizione dell'autorità, il condannato non sia ammesso alla misura sostitutiva « il programma terapeutico... viene proseguito nello stato di detenzione... ».

Se come pure, la suddetta è l'interpretazione corretta, è doveroso porre il dubbio circa la costituzionalità dell'art. 47 *bis*.

Il dubbio sembra aver fondamento.

Infatti, sotto il profilo dell'art. 3 Cost., è stata attuata una parzia-

le o totale disparità di trattamento tra condannati a seconda del reato e della pena, pur trovandosi tutti nella identica condizione personale di « tossicodipendenti » titolari di un « programma terapeutico-riabilitativo ».

La Novella ha certamente operato una radicale discriminazione tra i suddetti, a secondo della posizione giuridico-processuale.

A parità di condizione personale, pertanto, non può sfuggire all'interprete che la norma opera una netta separazione tra i soggetti a seconda del reato e della pena, nel senso che ai « meritevoli » viene negata la misura alternativa e li si assoggetta alla disciplina generale, che la Corte Costituzionale ha pur dichiarato legittima con la sentenza 7.7.80 n. 180, le ord. 28.1.81 n. 8 e n. 10 la sentenza 15.2.84 n. 29, tutte risalenti ad epoca anteriore alla legge 297 del 1985.

Vi è poi un altro e non trascurabile aspetto da considerare, vale a dire l'esigenza di rispettare il principio di cui all'art. 32, 1° comma della Cost. secondo cui la Repubblica « tutela la salute come fondamentale diritto del cittadino e interesse della collettività ».

In applicazione di ciò, il legislatore ha emanato due leggi fondamentali in tema di tossicodipendenze, vale a dire la L. 22.11.75 n. 685 e la L. 22.12.78 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, definito quale complesso di funzioni, strutture e servizi destinati a tutelare « la salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio » (art. 1, 3° comma).

Il sistema instaurato dagli artt. 90 e segg. della L. 685, pur modificato con l'attuazione del servizio sanitario nazionale, è del resto caratterizzato dalla presenza non solo di un diritto del tossicodipendente a ricevere le cure e l'assistenza riabilitativa necessaria, ma addirittura di un obbligo coercibile nel caso che di tale diritto il soggetto non ritenga di avvalersi.

E allora, se la tossicodipendenza è una malattia sociale, uno stato patologico che non può non rientrare nell'ambito dell'art. 32 Cost., uno stato di invalidità o di inabilità « somatica o psichica » (art. 2, 1° comma, n. 4, L. 833), scatta l'obbligo della riabilitazione di cui, nel caso di specie, la L. 297 del 1985 è una particolare modalità di attuazione, laddove antepone addirittura all'*ius puniendi* dello Stato il dovere dello stesso di riabilitare il soggetto, anche se condannato a pena detentiva.

È lecito, allora, operare una distinzione nell'ambito suddetto, es-

cludendo dalla riabilitazione in ambiente esterno (cioé dall'affidamento al servizio sociale) certi condannati, a differenza di altri?

La risposta non può che essere negativa.

Come uscire, allora, da tale situazione?

Due sono le vie: o l'intervento della Corte Costituzionale od un salutare ripensamento del Legislatore ordinario che potrebbe — come è nei voti da tempo — almeno aggiornare l'art. 47, 1° e 2° comma, dettando una disciplina meno rigidamente restrittiva (aumento della pena massima a 3 anni e revisione radicale dell'elenco dei reati ostativi), oppure studiare una misura alternativa con caratteristiche proprie ma destinata esclusivamente a tutti i tossicodipendenti condannati che risultino idonei al trattamento riabilitativo, disciplina che consenta un ampio intervento radicale sul fenomeno.

Ciò confermerebbe le gravi lacune e deficienze del carcere e la sua costituzionale inidoneità ed incapacità ad affrontare correttamente ed efficacemente le problematiche dei tossicodipendenti.

5 — *Tossicodipendenza e detenzione*

Il tossicodipendente detenuto ha diritto, sia imputato che condannato, di ricevere le cure mediche e l'assistenza necessaria a scopo di recupero e riabilitazione (art. 84 L. 22.12.1975 n. 685, norma ribadita dall'art. 4 *quater* della legge 21.6.85 n. 297 secondo il quale il tossicodipendente detenuto che non possa ottenere misure alternative, se è sottoposto o intende sottoporsi ad un programma terapeutico, ha titolo per proseguire in carcere in tale programma ad opera del servizio sanitario penitenziario con il concorso delle strutture sanitarie territoriali).

Qualsiasi intervento d'urgenza è comunque di competenza della direzione della Casa che vi provvede a mezzo del proprio servizio sanitario, (art. 11 L. 24.7.75 n. 354).

La Direzione della Casa stipula con l'U.S.L. competente per territorio apposita convenzione, allo scopo di consentire agli operatori del Nucleo Operativo Tossicodipendenze dell'U.S.L. stessa, libero accesso alla Casa per iniziare o proseguire un programma che può anche prevedere la somministrazione di metadone.

La suddetta convenzione deve comunque rispettare il principio secondo cui il recupero e la riabilitazione, così come la somministrazione del metadone, è compito esclusivo del Nucleo Operativo il quale, nonostante la detenzione, rimane l'unico titolare del programma

terapeutico, sia pure con la massima possibile collaborazione degli operatori della Casa.

La detenzione non interrompe il programma terapeutico individualizzato già in corso, ma rende necessario l'ingresso degli operatori del NOT nella Casa allo scopo di proseguire nel trattamento stesso con le modalità previste dalla convenzione sopra citata.

Se la detenzione viene attuata in una Casa posta fuori della giurisdizione dell'U.S.L. del luogo di residenza anagrafica del tossicodipendente, il NOT competente segnalerà il caso, con il mezzo più rapido e nel modo più completo, al NOT dell'U.S.L. dove si trova l'istituto di pena, per i necessari interventi.

In tal caso la modifica o la cessazione del programma terapeutico deve essere decisa dai due NOT che collaboreranno curando ogni possibile coordinamento tra di loro e con gli operatori penitenziari.

Del pari la detenzione non è un ostacolo all'inizio di un programma terapeutico individualizzato sul tossicodipendente che lo richieda o che vi consenta. Il NOT del luogo ove si trova la Casa agirà però sempre in stretto contatto con il NOT di residenza anagrafica del soggetto.

Di ogni dimissione di soggetti tossicodipendenti e in particolare di quelli in trattamento terapeutico, il NOT avente competenza sull'istituto di pena darà tempestiva e completa notizia al NOT del luogo di residenza anagrafica.

Il NOT di residenza anagrafica del tossicodipendente è tenuto a comunicare al Giudice dell'esecuzione ed al Magistrato di Sorveglianza, al fine dell'applicazione dell'art. 4 *ter* della L. 21.6.85 n. 297 (che ha introdotto l'art. 47 *bis* nella legge penitenziaria 26.7.75 n. 354), una completa relazione per quei soggetti tossico o alcool-dipendenti che hanno in corso un programma di recupero e per i quali debba proseguire l'attività terapeutica sulla base di un programma concordato tra l'interessato ed il NOT stesso, nel caso che risulti debba essere eseguita una sentenza di condanna a pena detentiva.

Nella relazione dovrà risultare:

- che si tratta di soggetto il cui stato di tossico o alcool-dipendenza è stato accertato con le modalità previste;
- qual'è il programma concordato e perchè tale programma è ritenuto idoneo ai fini del recupero;
- quali sono tutte le modalità di esecuzione del programma;
- che l'affidamento al Servizio Sociale del soggetto risulta attuato per la prima volta;
- che il programma di recupero non è preordinato al conseguimento della misura alternativa alla pena detentiva;

— quali sono le specifiche prescrizioni e le forme di controllo suggerite per accertare che il soggetto prosegua regolarmente nel programma nel caso di concessione dell'affidamento.

Qualora il programma venga interrotto dall'interessato o comunque il soggetto si dimostri inidoneo al trattamento, tenendo comportamento contrario alle prescrizioni ed incompatibile con l'esecuzione della prova e le specifiche finalità della stessa, il NOT è tenuto a darne sollecita notizia al Centro di Servizio Sociale ed al Magistrato di Sorveglianza per l'eventuale revoca della misura alternativa (art. 47 pen. comma L. 26.7.75 n. 354).

Al di fuori dell'ipotesi suddetta, gli affidati in prova al Servizio Sociale se tossicodipendenti in trattamento presso un NOT possono accedere alle sedi dei Nuclei Operativi senza bisogno di particolari autorizzazioni.

È peraltro necessario che il NOT comunichi sempre al Centro di Servizio Sociale ed al Magistrato di Sorveglianza la presenza di un programma terapeutico in corso oltre che i modi ed i tempi della presentazione anche giornaliera del soggetto al Nucleo stesso.

I condannati semi-liberi e semi-detenuti (artt.48 L. 26.7.75 n. 354 e 55 Legge 24.11.81 n. 689) se tossicodipendenti sottoposti ad un programma terapeutico possono frequentare anche quotidianamente le sedi dei Nuclei ma ciò deve risultare dal programma penitenziario di trattamento individuale che per i primi è redatto dalla Direzione della Casa Circondariale e per i secondi dal Magistrato di Sorveglianza cui pertanto il NOT deve segnalare il caso per i conseguenti provvedimenti.

I condannati alla pena sostitutiva della libertà controllata (art. 56 L. 24.11.81 n. 689) per uscire dal Comune di residenza, anche per ragioni di cura, devono ottenere preventivamente l'autorizzazione del magistrato di sorveglianza che il NOT dovrà richiedere, se del caso, al magistrato stesso.

Per gli imputati tossicodipendenti che si trovano agli arresti domiciliari in custodia cautelare (artt. 246, 254 *bis*, *ter* e *quater* C.P.P. come introdotti dalla legge 28.7.84 n. 598) o in libertà provvisoria ma sottoposti ad obblighi o divieti limitanti la libertà di movimento (artt. 277, 282, 284 C.P.P.), il Nucleo presso cui è in atto un programma terapeutico, da identificare caso per caso tramite l'interessato, la Questura o i Carabinieri, richiede al magistrato competente la deroga al divieto di uscire dalla abitazione o dal Comune, nei giorni ed ora da indicare, accompagnato o non un familiare, scortato o non dalla Forza Pubblica, allo scopo di presentarsi al Nucleo per la terapia.

Quanto sopra per consentire al Magistrato suddetto di emanare le disposizioni necessarie per rendere possibile la prosecuzione del programma terapeutico (artt. 4 *quinquies* e 4 *sexies* della Legge 21.6.85 n. 297).

6 — *La « Riforma Martinazzoli » del 1984*

Gli aspetti più rilevanti, sotto il profilo penitenziario, della legge 27.7.84 n. 397 che ha novellato gli artt. 296, 297, 505 C.P.P., possono essere identificati:

1) nella ridotta obbligatorietà e facoltatività dell'arresto in flagranza da parte della P.G.

2) nell'introduzione di uno speciale giudizio direttissimo, davanti al Pretore, che si affianca sia al giudizio ordinario che a quello direttissimo, già regolato dal codice di procedura (art. 502 C.P.P.).

Quelli della L. 31.7.84 n. 400 a loro volta, sono identificati:

3) nell'aumento della competenza penale del Pretore, attuata mediante l'aggiunta di un terzo comma all'art. 31 C.P.P. che elenca: la falsità di cui all'art. 491 C.P. (fatta eccezione per il testamento olografo); i maltrattamenti in famiglia aggravati ai sensi dell'art. 572, II comma C.P.; la rissa aggravata, purchè nessuno sia rimasto ucciso od abbia riportato lesioni gravi; la violazione di domicilio aggravata; il furto aggravato in tutte le ipotesi; la ricettazione; nonchè mediante la riforma dell'art. 32, II comma C.P. secondo cui della recidiva e delle circostanze aggravanti non si tiene più conto ai fini della competenza.

Quelli della L. L. 28.7.84 n. 398, infine:

4) nella diminuzione dei termini massimi di carcerazione preventiva (artt. 271 e 272 C.P.P.).

5) nella migliore regolamentazione della misura sostitutiva della custodia cautelare in carcere (artt. 13, 14, 15 che hanno introdotto nel codice di rito gli artt. 254 *bis*, *ter*, *quater* e l'art. 25 che ha sostituito l'art. 10 del D.P.R. 8.8.55 n. 666).

I dati raccolti, dopo il primo anno di applicazione della riforma attuata nell'estate del 1984, non sono ancora tali da consentire conclusioni definitive.

Certo è, però, che sono da registrare alcune linee di tendenza sotto il profilo dell'organizzazione giudiziaria:

— aumento del carico di lavoro delle Preture, delle Corti d'Appello, delle Procure Generali (essendo stato affidato alla Corte il giudizio

di secondo grado su tutte le sentenze penali emesse nel Distretto);
— diminuzione del carico di lavoro delle Procure e dei Tribunali penali.

Il ch  risponde, in sostanza alle aspettative, con il rischio per  di spostare la crisi da un ufficio all'altro e niente di pi , se nel contempo non si far  uno sforzo massiccio per adeguare gli organici in magistrati e funzionari alle effettive esigenze e per coprire i vuoti che si registrano tuttora in vari uffici, specie del Nord.

Sotto il profilo penitenziario, non sembra proprio che la popolazione delle carceri accenni a diminuire, tutt'altro.

E ci  nonostante che la magistratura ricorra con larghezza (forse eccessiva) alla misura degli « arresti domiciliari », come   noto concedibili sempre, anche nei casi in cui   tuttora impossibile concedere la libert  provvisoria, sia pure con obblighi (art. 277 C.P.P. nella versione introdotta dell'art. 8 della L. 398/1984).

Nonostante, inoltre, che gli arrestati in flagranza per reati di competenza del Pretore non entrino pi  nel carcere prima della udienza del nuovo, speciale rito direttissimo (con gli inconvenienti di cui si parler  in seguito).

È certo che, in mancanza della « valvola di sicurezza » di cui sopra, approntata dal legislatore, la situazione penitenziaria sarebbe insostenibile e ci avvicineremmo, gi  oggi, al traguardo dei 50.000 detenuti », da molti previsto e paventato. Con le conseguenze che   facile immaginare, specie da chi   addetto ai lavori e conosce lo « stato di attuazione » della riforma penitenziaria.

A questo punto, bisogna pur tentare una spiegazione del fenomeno che rimane preoccupante, nonostante i vari, pi  o meno cauti, interventi legislativi che si sono succeduti.

La spiegazione   forse, pi  semplice di quanto non possa sembrare: la popolazione carceraria aumenta quantitativamente, nonostante tutto, anche se tende a mutare qualitativamente.

Infatti, sui numeri della custodia cautelare nel carcere, incide fortemente l'aumentata funzionalit  operativa delle Procure e dei giudici istruttori che — in relazione ai reati pi  gravi ed allarmananti — spesso ricorrono allo strumento dell'ordine di cattura (obbligatorio o facoltativo).

Non   questa la sede — certamente — per approfondire il problema.   certo per  che sono vicini i tempi per affrontarlo in sede legislativa e per decidere finalmente se al P.M., organo titolare dell'azione penale, possa essere mantenuto il potere di incidere unilateralmente sulla libert  personale del cittadino, prima dell'intervento del

giudice, l'organo imparziale cui spetta valutare le esigenze dell'istruttoria e di tutela della genuinità della prova, il pericolo di fuga, la personalità e la pericolosità dell'imputato, le circostanze del fatto, le esigenze di tutela della collettività, il tutto alla luce dell'art. 245, II comma C.P.P., (novellato con L. 12.8.1982 n. 532).

A monte del problema, poi, sta indubbiamente una situazione economico-sociale difficile ed inquieta e, quindi, una situazione dell'ordine pubblico tutt'altro che tranquilla, specialmente in alcune « zone calde » per la criminalità organizzata, colpita certo ma tutt'altro che debellata e proprio per questo più aggressiva e pericolosa, pronta allo scontro sul campo con le Forze dell'ordine.

In altri termini la commissione dei reati, anche gravi, in linea generale non decresce, la situazione della criminalità è in fase di evoluzione anche « qualitativa », ma proprio per questo richiederebbe un sistema anche penitenziario adeguato, certo ben diverso da quello che oggi abbiamo.

Di tutto ciò si dovrebbe tenere conto nel disegnare le linee dei futuri interventi, legislativi ed amministrativi.

L'altro aspetto da sottolineare è relativo all'aumento delle presenze nel carcere di detenuti condannati definitivi, anche a pena di modesta rilevanza.

In linea di massima, è questa una tendenza positiva: il carcere dovrebbe essere luogo di espiazione (anche se come *ultima ratio*) e non luogo di custodia cautelare (di soggetti cioè ancora assistiti dalla presunzione di non colpevolezza).

Ma, innanzi tutto, occorrerebbe perseguire con maggior decisione e rapidità il disegno, certo ambizioso ma realizzabile, di creare un circuito penitenziario *ad hoc* per i condannati definitivi, a sua volta almeno sdoppiato distinguendo fra pene brevi e medio-brevi e pene lunghe, realizzando il sogno di sempre, quello cioè di separare fisicamente in modo finalmente netto, gli imputati detenuti dai condannati nonché quello di separare i condannati pericolosi dagli altri.

A questo proposito, occorre però che il legislatore intervenga con urgenza, onde fornire i criteri e gli strumenti per operare una scelta, certo dolorosa, ma necessaria. Anche nel settore della « massima sicurezza », non è possibile prescindere dal sistema fondato sulla legalità.

Per altro verso, sul numero dei condannati definitivi a pene brevi e medio brevi presenti in carcere incide in modo massiccio il fenomeno della recidiva.

È per questo che allo stato attuale, nonostante ogni accorgimen-

to legislativo, il recidivo (cioè colui che non può più ottenere né la sospensione condizionale della pena, anche per condanne modeste o minime, né misure sostitutive) finisce pur sempre in carcere.

Il recidivo suddetto, poi, difficilmente, anche se condannato definitivo, può ottenere le misure alternative dell'affidamento o della semi-libertà, perchè è « per costruzione » un disadattato, un emarginato, un « soggetto problematico » che spesso è rifiutato da famiglia, società, istituzione ecc.; ma non può essere rifiutato dal carcere, che dovrebbe gestire utilmente tutto ciò che gli altri hanno eliminato, rimediare ad errori ed a manchevolezze di cui non è responsabile, procedere da solo alla « ricostruzione » di una persona, pretesa questa del tutto gratuita ed infondata propria soltanto di chi del carcere non ha ancora capito la natura, la funzione, la autentica collocazione.

7 — *Custodia cautelare extra moenia ed ordinamento penitenziario*

Molteplici sono i problemi del coordinamento tra l'istituto dell'arresto « nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura o di assistenza » e quelli della legge penitenziaria del 1975.

La legge del 1975 non poteva certamente regolare un istituto allora impensabile, quello della « custodia cautelare » (allora « carcerazione preventiva ») attuata fuori dal carcere, con identiche finalità e natura, perfettamente equiparata, ma certamente strutturata in modo radicalmente diverso.

In particolare, il controllo nel caso in esame è sottratto al Corpo degli Agenti di custodia ed è affidato o al giudice direttamente che ha concesso la custodia fuori dal carcere o alla Polizia Giudiziaria (art. 254 *quater*, IV e V comma C.P.P.).

L'amministrazione Penitenziaria, poi, è estranea a tale istituto, come risulta dal preciso tenore dell'art. 25 della L. 398/1984 che, sostituendo l'art. 10 del D.P.R. 666/1955, dispone ora che « nessun onere grava sulla amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica dell'imputato sottoposto alla misura dell'arresto nella propria abitazione... ».

Il legislatore ha precisato che non si considerano luoghi di abitazione o di privata dimora, soltanto le « Comunità terapeutiche o di riabilitazione » che svolgono « funzioni di recupero sociale » senza finalità di lucro e che devono essere individuate con decreti del Ministero di G.G., sentite le regioni interessate, decreti che fino ad oggi non risultano essere stati emessi.

Tutto il resto è affidato alla « gestione privata » della custodia cautelare extra carceraria, con i controlli — salutari e precari — di cui si è già detto.

Prescindendo qui dalle serie e numerose perplessità sollevate sul piano costituzionale, su quello della politica criminale ed infine su quello strettamente operativo, è necessario segnalare con vigore la necessità di una precisa regolamentazione legislativa dei due circuiti extrapenitenziari che sono stati istituiti senza sufficiente ponderazione, quello presso « luoghi di privata dimora » e quello presso gli uffici della P.G. per gli arrestati in flagranza per reati di competenza del Pretore, di cui si dirà più avanti.

Nulla, poi, ha detto il legislatore circa le funzioni del magistrato di sorveglianza nei confronti degli imputati suddetti. Qui tutto è rimesso alla fantasia degli operatori, purtroppo, e dimostra ancora una volta quanto poco si sia attenti e sensibili ai problemi della magistratura che sovrintende non solo alla esecuzione delle pene ma anche « esercita la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti » (art. 69 II comma, L. 26.7.75 n. 354).

Delle due, l'una: o si ritiene che la legge penitenziaria del 1975 è riferita al solo trattamento attuato negli istituti di pena gestiti dalla amministrazione e allora cessa ogni funzione del magistrato di sorveglianza, in tal modo riducendo la portata dell'art. 69, II comma, sopra citato; oppure si sostiene il contrario, tenuto conto che l'istituto della « custodia cautelare » è e rimane unico, essendo stato sdoppiato esclusivamente nelle modalità attuative.

Tale seconda soluzione è certamente la più appagante.

Se la custodia cautelare rimane sempre la stessa e vale come pena espiata a tutti gli effetti, ivi compresi quelli della successiva applicazione delle misure alternative, sarebbe ben strano ed impensabile l'estromissione della magistratura di sorveglianza da tale fase.

D'altra parte l'art. 10 del D.P.R. 666/1955 esclude ora esplicitamente la Amministrazione penitenziaria dai soli doveri del « mantenimento, cura ed assistenza medica » dell'imputato custodito fuori dal carcere, concetti questi che non incidono affatto sul « trattamento » in quanto tale e sulla funzione della magistratura di Sorveglianza.

Onde, anche sotto il profilo letterale la tesi qui sostenuta sembra insuperabile.

Certo è che tutto ciò crea dei problemi: si pensi agli imputati appellanti o ricorrenti che devono essere ricoverati in ospedale (art.11

L.P.), alla concessione di colloqui (art. 18 L.P.) qualora il giudice che procede abbia posto restrizioni nelle comunicazioni con l'esterno ai sensi dell'art. 254 *quater* I comma, C.P.P., ai permessi (art. 30 L.P.).

Quanto al primo caso, non distinguendo la novella tra le varie fasi del processo e quindi tra le varie, possibili posizioni giuridiche dell'imputato, sembra da escludere una sia pure concorrente competenza del magistrato di sorveglianza, posto che è prevalente il parere del giudice che procede a modificare le prescrizioni e ciò ai sensi dell'art. 254 *quater* C.P.P., autorizzando cioè che la custodia venga spostata dalla abitazione ad un luogo di cura.

Ad identiche conclusioni sembra doversi pervenire, ed a maggior ragione, nel caso dei colloqui o contatti con l'esterno, ben risultando chiaro dalla legge la volontà di rimettere ogni decisione al riguardo al giudice che procede.

Resta da vedere quali siano i rapporti tra l'istituto del permesso agli imputati (art. 30 1° comma, che richiama quanto alla competenza a decidere l'art. 11 L.P.) e le deroghe o modifiche alle prescrizioni (art. 254 *quater* III comma).

Nulla autorizza, sul piano letterale, a sostenere l'esclusione dell'applicabilità dell'istituto del permesso agli imputati agli arresti domiciliari.

Si deve però precisare che tale istituto ha limiti rigorosi (art. 30 1° e 2° comma C.P.) che sono del tutto ignoti al sistema di cui agli artt. 254 *bis* e segg. C.P.P. e che la competenza a decidere sul primo caso è del Presidente (il provvedimento è cioè monocratico), mentre nel secondo la decisione non può che essere del giudice (e quindi anche collegiale) che ha concesso la misura sostitutiva della custodia fuori dal Carcere.

Di conseguenza, l'autorizzazione al ricovero non urgente in ospedale dell'imputato non può certo rientrare nelle previsioni del citato art. 30 sui permessi, nè in quelle dell'art. 11 L.P.

Occorre quindi un provvedimento ai sensi dell'art. 254 *quater*, III comma del « giudice » e quindi, se del caso, del collegio.

8 — *Custodia cautelare extra moenia e misure alternative*

Il punto cruciale della nostra indagine consiste nello stabilire quale valenza abbia la custodia cautelare attuata fuori dal carcere ai fini della successiva concessione di misure alternative.

Il sistema attuale è senza dubbio incongruo ed irrazionale.

Una volta passata in giudicato la sentenza, l'imputato diviene condannato definitivo ed anche se ha sempre tenuto una condotta rigorosamente osservante delle prescrizioni, viene condotto o ricondotto in carcere a seguito di ordine di carcerazione, nè l'organo esecutivo ai sensi dell'art. 581 C.P.P. ha possibilità di deroga (salva la ipotesi di cui all'art. 47 *bis* per gli alcool o tossicodipendenti e per certe pene) e salva la facoltà di emettere l'ingiunzione a costituirsi in carcere per le sole condanne inferiori a 6 mesi.

L'ordine di carcerazione deve ora essere spedito, se il condannato non è già detenuto, alla Autorità di P.S., se è già detenuto deve essere informato il Ministero di Grazia e Giustizia affinché sia provveduto alla esecuzione della pena.

È di tutta evidenza la necessità di un aggiornamento dell'art. 581 C.P.P., dovendosi precisare se il condannato agli arresti domiciliari sia da considerare, ai fini dell'inizio dell'esecuzione espiativa, detenuto o non detenuto.

E a tale proposito si evidenzia il grave problema pratico di chi deve « gestire » durante il procedimento la posizione giuridica dell'imputato suddetto; l'ufficio giudiziario o il carcere? Le prassi invalse al riguardo sono le più varie e diverse, nè si tratta di una questione meramente formale e di competenza, perchè i riflessi sulla fase esecutiva di una errata o carente o mancata documentazione possono essere gravissimi sulla durata della privazione della libertà personale del cittadino.

Anche qui la fretta ha giocato al legislatore un brutto scherzo, non avendo chiarito il punto, riformando l'art. 10 del D.P.R. n. 666/1955 con la legge n. 398 del 1984.

Occorre una precisazione al riguardo; il fascicolo personale dell'imputato agli arresti domiciliari dovrebbe essere conservato e gestito dalla Casa che ha eseguito la scarcerazione, essendo stata l'Amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'art. 10 suddetto, sollevata esclusivamente dall'obbligo di « mantenimento, cura ed assistenza medica ».

Il condannato ai fini dell'affidamento, deve ora essere sottoposto ad una osservazione inframurale di durata non inferiore ad 1 mese (art. 47 L.P.), anche se la pena residua da espiare è modesta o brevissima.

Ai fini della semi-libertà deve non solo avere superato la metà pena ma provato di aver compiuto progressi nel trattamento penitenziario inframurale.

Occorre valorizzare la custodia cautelare anche ai fini del

« dopo » cioè della esecuzione, premiando (perchè no?) coloro che hanno risposto positivamente al beneficio loro concesso, attenendosi alle prescrizioni loro imposte.

In concreto, dovrebbe potersi disporre senza ritorno in carcere:

1) la semilibertà, se la custodia cautelare ha superato la metà pena;

2) l'affidamento, se la custodia suddetta è stata attuata anche per intero fuori dal carcere per almeno un mese. Tutto ciò se si sono potuti raccogliere elementi sufficienti per ritenere inutile o controproducente una custodia espiativa inframurale del condannato, attraverso informazioni provenienti dai Centri di Servizio Sociale, dalla Polizia Giudiziaria ed ogni altro accertamento anche di natura peritale, che la Sezione di Sorveglianza volesse disporre.

Invero la custodia *extra moenia* può essere concessa dal giudice qualora (art. 254 *bis* I e II comma C.P.) la misura sia ritenuta « idonea a salvaguardare le esigenze che hanno determinato l'emissione del provvedimento », (esigenze che sono indicate nell'art. 254, II comma C.P., norma fondamentale in materia), oppure (nel caso di mandato obbligatorio) « risulta evidente che non sussistono le ragioni indicate » nell'art. 254 citato.

La misura è obbligatoria quando si tratta di donna incinta o che allatta la prole, di persone in condizioni di salute particolarmente gravi, di soggetti infradiciottenni od ultrasessantacinquenni (art. 254 *bis* III comma, C.P.P.).

La normativa attuale valorizza, inoltre, le condizioni di assoluta indigenza « o la necessità di provvedere » ad indispensabili esigenze di vita (art. 254 *ter* II comma C.P.P.), nel quale caso il giudice può autorizzare l'imputato « ad assentarsi nel corso della giornata... per il tempo strettamente necessario » ovvero « per esercitare una attività lavorativa ».

Orbene, se poniamo la suddetta disciplina a confronto con quella di cui all'art. 254, II comma C.P.P. già esaminata, risulta evidente che, nei casi di scarsa o nulla pericolosità, desunta dalla personalità dell'imputato poi condannato e dalle circostanze del fatto, « in rapporto alle esigenze della collettività », è ben difficile sostenere che il sistema delle misure alternative non debba essere rivisto ed aggiornato al più presto.

D'altra parte, anche in punto di ricostruzione storica, alla carcerazione *tout court*, tradizionale, è succeduta con la riforma del 1975 un sistema, in parte almeno alternativo, basato su un trattamento pe-

nitenzionario rieducativo individualizzato approdato a soluzioni in tutto od in parte extrapenitenziarie.

Successivamente, si è giunti ad introdurre un sistema di custodia cautelare, assicurata, prima del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, anche totalmente fuori dal carcere.

Ma la natura, la matrice ideologica e storica dell'istituto rimangono le stesse.

Non si vedono — pertanto — ragioni tali da impedire un allargamento del concetto di trattamento penale rieducativo dal carcere a fuori del carcere. Tanto più che già oggi nell'istituto, ai sensi dell'art. 15, III comma, L.P. anche gli imputati, a loro richiesta, sono ammessi a partecipare alle attività trattamentali — educative, culturali e ricreative — oltre che a svolgere attività lavorative e di formazione professionale.

Nè si vedono motivi per ostacolare una naturale evoluzione verso misure alternative alla pena detentiva, intesa esattamente come opportunità di offerta di rieducazione ai sensi dell'art. 27 Cost. applicate senza assoluta necessità di un periodo, più o meno lungo di trattamento inframurale.

Per realizzare tale finalità, non potendosi comunque prescindere dalla conoscenza e dallo studio del soggetto, bisogna creare concrete possibilità di controllo, assistenza, recupero fuori dal carcere, valorizzando anche la polizia giudiziaria oltre che gli enti pubblici territoriali (in particolare i Comuni e le U.S.L. e le loro strutture di assistenza socio-psicologica, psichiatrica, ecc.).

In altre parole, bisogna arrivare ad una totale alternativa al carcere anche dal punto di vista strutturale, rendendo possibile l'osservazione della personalità ed il trattamento rieducativo anche al di fuori dell'opera della amministrazione penitenziaria e dei suoi organi.

È un traguardo difficile, forse ambizioso, ma ormai non troppo lontano (come la recente legge 21.6.85 n. 297 sulle tossicodipendenze dimostra) che coinvolge, finalmente, tutta la società libera nei confronti della devianza e del controllo della stessa, duro o soffice che sia o debba essere.

9 — *Arrestati fuori dal carcere: un nuovo circuito penitenziario separato?*

L'art. 505 C.P. dispone ora che per i reati di competenza del Pretore gli Ufficiali di P.G. che hanno eseguito l'arresto, obbligatorio o

facoltativo, in flagranza (o che hanno avuto in consegna l'arrestato ai sensi dell'art. 242 C.P.P.), devono condurre direttamente l'arrestato davanti al Pretore se questi è in udienza; se il Pretore stesso non tiene udienza gli Ufficiali suddetti « gliene danno immediata notizia e presentano l'arrestato » all'udienza che il Pretore deve fissare entro 48 ore dall'arresto (il termine suddetto non sembra perentorio e comunque non è prevista una specifica sanzione in caso di violazione della norma, restando la materia, in linea generale, regolata dall'art. 245 C.P.P.).

Il Magistrato di Sorveglianza è investito della questione, per i poteri derivanti dall'art. 69 secondo comma della legge 26.7.75 n. 354, secondo cui deve essere posto in condizione di esercitare la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia cautelare (così come regolata anche dalla legge 28.7.1984 n. 398) « sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti ».

È stata avanzata l'ipotesi (avallata dal Ministero secondo cui l'arrestato deve essere custodito nelle camere di sicurezza della P.S. o dei Carabinieri, in attesa di essere presentato al Pretore.

La tesi solleva notevoli perplessità.

Infatti la persona arrestata inizia a tutti gli effetti la custodia cautelare dal momento dell'arresto e non da quello in cui il soggetto è presentato al Pretore (art. 271 I comma C.P.P.).

Tutti gli arrestati per reati di competenza del pretore devono, pertanto, essere al più presto tradotti nella Casa Mandamentale o in quella Circondariale più vicina, ove non sia possibile presentarli « direttamente » al Pretore, cioè nel giro di poche ore (indicativamente 6-8 al massimo).

In particolare deve essere evitato che gli arrestati suddetti trascorrono la notte negli uffici di P.S. o nelle caserme.

La permanenza degli arrestati nei locali suddetti deve essere limitata al tempo strettamente necessario per la identificazione, il fotosegnalamento, la comunicazione al Pretore (che può essere anche telefonica).

È d'altra parte escluso che nel caso di specie l'Ufficiale di P.G. possa sottoporre ad interrogatorio l'arrestato, sia pure ai sensi dell'art. 225 *bis* C.P.P. qui inapplicabile perchè manca la assoluta urgenza di proseguire le indagini per uno dei reati di cui all'art. 165 *ter* C.P.P., fra i quali non sono indicati quelli trasferiti alla competenza del Pretore dal nuovo testo dell'art. 31 C.P.P.

L'arrestato deve quindi essere tradotto nella Casa più vicina, ac-

compagnato dall'avviso di consegna e dal verbale di cui agli artt. 4 e 6 del R.D. 28 maggio 31 n. 603.

I Carabinieri o la P.S. che hanno effettuato l'arresto provvederanno alla presentazione dell'arrestato avanti il Pretore nel luogo, giorno, ed ora indicati anche oralmente dal Magistrato stesso.

Le Direzioni delle Case consegneranno agli arrestati di cui all'oggetto ai Carabinieri o alla P.S. a semplice richiesta e senza bisogno dell'ordine di traduzione del Pretore di cui all'art. 22 del R.D. 28.5.31 n. 603, norma nella specie non applicabile essendo il nuovo rito di cui all'art. 505 C.P.P. « speciale » rispetto a quello ordinario, per tutto ciò che si riferisce alla fase degli atti preliminari al dibattimento, qui del tutto omessa, con sostituzione del decreto di citazione con la « presentazione » materiale dell'arrestato del Pretore ad iniziativa ed opera esclusiva ed autonoma dell'ufficio di P.G. che ha compiuto l'operazione.

D'altra parte l'art. 60 quarto comma della L. 354 ribadisce che le Case Mandamentali e quelle Circondariali assicurano in particolare la custodia delle persone arrestate dalla P.S. o dagli organi di P.G.

Altra soluzione non sembra possibile, dovendosi ritenere che la novella dell'estate 1984 nulla ha innovato in materia di arresto in flagranza, essendosi limitata ad introdurre un rito « direttissimo speciale » davanti al Pretore, al solo scopo di evitare il prolungarsi delle custodie cautelari in carcere per i reati di minore allarme sociale.

La novella suddetta non ha certo inteso (nulla avendo detto sul punto) vietare che gli arrestati per reati di competenza pretorile vengano portati, sia pure per il tempo strettamente necessario, nelle Case Mandamentali o Circondariali; nè ha voluto creare un circuito penitenziario affidato alla Polizia Giudiziaria.

In caso contrario il legislatore avrebbe introdotto una nuova specie di arresto in flagranza del tutto incomprensibile, trasformando gli uffici di P.S. e le caserme dei Carabinieri in luoghi di custodia cautelare, con conseguenze veramente gravi sol che si pensi:

1) all'impossibilità per il magistrato di sorveglianza di effettuare la vigilanza di cui all'art. 69 II comma;

2) alla trasformazione degli ufficiali ed agenti di P.G. in agenti di custodia;

3) al conferimento alla P.G. di tutti gli obblighi propri del sistema penitenziario (presa in carico dell'arrestato sul registro di cui all'art. 13 R.D. 631; visita sanitaria d'ingresso obbligatoria per gli arrestati di cui all'art. 11 III comma L. 354; problema della igiene personale di cui all'art. 8 della legge suddetta nonché della alimentazione di cui all'art. 9).

Naturalmente le direzioni delle Case, compatibilmente con la critica situazione attuale, devono tenere gli arrestati in oggetto separati dagli altri detenuti, siccome prescritto dall'art. 8 del R.D. n. 603 e dall'art. 14 della L. 26.7.75 n. 354.

10 — *Detenuti imputati: isolamento totale?*

Si ritiene da molti che i detenuti imputati non possono avere contatti nè con gli operatori dell'U.S.L. nè con le persone autorizzate all'ingresso della Casa ai sensi dell'art. 17, salvo autorizzazione da rilasciare di caso in caso dal magistrato competente (ai sensi degli artt. 18 ed 11 della L. 354).

Ciò crea il blocco di ogni attività di assistenza e di sostegno, con conseguenze negative sugli operatori tutti e sulla tranquillità dei detenuti.

La riforma non può che essere applicata a tutti i detenuti indipendentemente dalla loro posizione giuridica.

È da escludere, in linea di principio, che i contatti tra i detenuti e gli operatori interni ed esterni alla Casa (le persone autorizzate ai sensi dell'art. 17 sono equiparate agli operatori interni quando si trovano nella Casa, così come i dipendenti dell'U.S.L. che svolgono nella Casa le funzioni proprie del loro pubblico ufficio, in forza di una convenzione sottoscritta con l'Amministrazione), siano equiparati o equiparabili ai « colloqui » di cui all'art. 18.

Di conseguenza, la pretesa di ottenere l'autorizzazione del giudice che procede per gli imputati non può essere fondata sull'art. 18 suddetto, che riguarda cosa del tutto diversa e cioè soltanto i contatti con i privati cittadini (congiunti o estranei) per finalità altrettanto private, mentre gli operatori suddetti svolgono una funzione di interesse collettivo e la loro è una attività pubblica.

Se così non fosse, lo stesso educatore non potrebbe effettuare il colloquio di primo ingresso con gli imputati, neppure dopo che il giudice che procede ha autorizzato il colloquio con i congiunti, accertato il venir meno delle esigenze di garanzia processuale e di tutela della genuinità della prova (il tutto secondo gli artt. 10 e 11 del R.D. 28.5.1931 n. 603, che già parlavano di « colloquio » con il difensore, « prossimi congiunti » e persone diverse dai primi).

D'altra parte il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che non sono considerati colpevoli fino alla condanna definitiva (art. 1 L. 354) e gli imputati stessi « sono am-

messi a loro richiesta » a partecipare ad attività educative, culturali, rieducative (art. 15).

L'art.1 del Regolamento di Esecuzione conferma che il trattamento degli imputati, sottoposti a misure privative della libertà, consiste nell'offerta di interventi diretti a sostenere i loro interessi umani, culturali e professionali.

Quanto ai tossicodipendenti, in particolare, l'art. 84 1° comma della L. 22.12.75 n. 685 in via esplicita garantisce a tutti i detenuti il « diritto » a ricevere cure e assistenza sia che si trovino in stato di custodia cautelare sia che stiano espiando una pena: il II comma demanda al Ministero di prendere gli opportuni accordi con le « competenti autorità regionali », oggi rappresentate dall'U.S.L.. Il che è stato fatto con la convenzione. Il tutto è ora confermato dall'art. 4 *quater* della L. 21.6.85 n. 297.

Inoltre, quanto ai contatti degli imputati con gli operatori esterni, è vero che l'art. 17 I comma, della L. 354 fa riferimento esplicito al reinserimento sociale dei condannati ed internati, ma il II comma, laddove conferisce al magistrato di Sorveglianza il potere di autorizzare l'ingresso nelle Case, parla di opera di risocializzazione dei « detenuti » genericamente e ciò è in linea con il principio codificato nell'art. 15 sopra citato.

Uguale dizione (« detenuti ed internati ») usa l'art. 78 della L. 354 (1° comma) che prevede la nomina di « assistenti volontari » negli istituti.

D'altra parte, l'art. 62 delle Regole Minime del Consiglio d'Europa, afferma che il trattamento non deve eccentruare l'esclusione di « tutti i detenuti » dalla società.

11 — *Liberazione condizionale: necessità di cambiare*

Altra necessità di coordinamento si riferisce all'istituto della liberazione condizionale, vera e propria misura alternativa già introdotta nel sistema dal codice Rocco, anche se a quel tempo era lasciata alla discrezionalità del Ministro.

L'istituto, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, è stato modificato notevolmente, affidato alla giurisdizione ed esteso ora agli ergastolani (si vedano le due leggi 25.11.62 n. 1634 e 12.2.75 n. 6).

Ma l'*iter* evolutivo non è ancora compiuto. La liberazione condizionale quale misura alternativa deve essere amministrata dalla ma-

gistratura specializzata nel settore delle misure alternative e cioè dalla Sezione di Sorveglianza.

La competenza in materia deve essere sottratta alla Corte d'Appello, evidentemente indicata dal legislatore del 1975 in via provvisoria con la legge n.6 uscita soltanto 5 mesi prima da quella della riforma penitenziaria.

Quanto sopra vale anche per la liberazione condizionale speciale di cui agli artt. 8 e 9 della L. 29 maggio 82 n. 304 (la c.d. legge sui « pentiti ») e per quella in gestazione sui c.d. « dissociati ».

In particolare l'art. 8 III comma non solo affida l'istituto alla Corte d'Appello ma indica tale ufficio in quello nella cui giurisdizione è compreso « il giudice che ha pronunciato l'ultima sentenza di condanna » e ciò in deroga al principio generale contenuto nell'art. 1 della legge del 1975 che indica la Corte nel cui distretto il condannato sta espiando la pena al momento della presentazione della domanda, conformemente al criterio generale di cui all'art. 71 III comma L.P..

La deroga alla competenza territoriale, introdotta nel 1982 dal legislatore all'ultimo momento, non credo tenda ad impedire all'imputato, mediante trasferimenti carcerari (che per altro non dipendono dalla sua volontà!) di scegliere la Corte più « buona » o più gradita; se così fosse la motivazione non sarebbe condividibile.

È invece più ragionevole ritenere che la scelta della Corte ove è stata pronunciata la condanna, risponda al sistema che dà grande rilevanza alla valutazione del comportamento processuale del condannato; rispetto al comportamento penitenziario.

Ma alla fine anche ciò non appaga. La Corte d'Appello può benissimo essere un giudice diverso da quello che ha condannato: se mai era il caso di affidare allo stesso giudice la decisione, il ché non era evidentemente possibile per ragioni sistematiche.

Non resta allora che tornare ai principi, affidando la decisione alla Sezione di Sorveglianza competente in forza delle regole generali.

L'istituto della liberazione condizionale speciale è ontologicamente identico e si differenzia soltanto nella disciplina che è più favorevole al condannato perchè legata essenzialmente al comportamento processuale che la sezione di Sorveglianza è perfettamente in grado di valutare attraverso l'esame del fascicolo processuale e della sentenza.

Lo spostamento della competenza, sempre in tema di liberazione condizionale, implica anche mutamento del rito: dal processo di esecuzione attuale, (artt. 630 e 631 C.P.P.) si deve passare a quello di sorveglianza (art. 71 e segg. L.P.).

Le necessità di coordinamento sono molteplici. Si deve anche verificare se la liberazione condizionale possa ancora essere materia del codice penale o non debba invece essere trasferita nell'ordinamento penitenziario.

È anche da decidere se il presupposto del « sicuro ravvedimento » di cui al codice Rocco sia tuttora valido e rapportato con il nuovo sistema penitenziario e con le misure alternative dallo stesso previste. La legge n. 354/75 non parla mai e giustamente di « ravvedimento », ma conosce altri termini più complessi ed avanzati, in linea con l'art. 27 della Costituzione (adesione e partecipazione al trattamento penitenziario rieducativo, progressi nel trattamento, ecc.).

Un' ulteriore esigenza da segnalare riguarda l'adeguamento dei requisiti temporali di pena espiata, oltre che la natura del reato commesso.

Attualmente il condannato per rapina consumata, anche a pena inferiore a 30 mesi, non può beneficiare né dell'affidamento in prova al Servizio Sociale né della liberazione condizionale.

E allora bisogna decidere: o si modifica l'art. 47 L.P. nei termini sopra indicati o si modifica l'art. 176 C.P..

Lo esigono l'equità ed il buon senso, se non lo stesso dettato costituzionale che esige la parità di trattamento fra tutti i cittadini e non può tollerare che in certi casi un condannato non possa fruire di alcuna misura alternativa, venendo in tal modo di fatto escluso dal trattamento rieducativo in violazione dell'art. 27 della Costituzione.

Il legislatore ha inteso fronteggiare più severamente e quindi più efficacemente certe condotte criminose che nell'attuale momento storico-sociale sollevano maggiore allarme e sono quindi considerate le più pericolose.

Tali condotte (rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina od estorsione) sono state aumentate: infatti l'art. 7 della L. 13.9.1982 n. 646 ha aggiunto all'art. 47 II comma della legge penitenziaria le parole « e associazione di tipo mafioso ». Con ciò ha inteso escludere dall'affidamento in prova al servizio sociale e dalla semi-libertà, la nuova figura di reato denominata « associazione di tipo mafioso » introdotta dalla legge 646/82 succitata che ha creato una nuova figura criminosa, mediante l'aggiunta al codice penale dell'art. 416 *bis*.

Tale norma prevede le seguenti pene:

1) mera partecipazione ad associazione di tipo mafioso, da tre a sei anni di reclusione;

- 2) promotori, direttori, organizzatori delle associazioni suddette da quattro a nove anni;
- 3) partecipazione ad associazione armata da quattro a dieci anni;
- 4) organizzazione ecc. di tipo mafioso armato, da cinque a quindici anni;
- 5) aggravante, nel caso che le attività siano finanziate anche in parte con il prezzo o il prodotto o il profitto di delitti (aumento delle pene da un terzo alla metà).

Nessuna delle pene di cui sopra è tale, anche nel minimo edittale, da rientrare nel limite dei trenta mesi, massimo considerato dall'art. 47 I comma della L.P., salva la concessione di attenuanti nella sola ipotesi di cui al n. 1).

Tali disposizioni sono già state autorevolmente considerate dalla Corte Costituzionale « opinabili » sia per ciò che riguardano sia per ciò che escludono. Non è dato capire, per es., perchè il legislatore ancora una volta non ha dettato una norma che coordini le misure di polizia di cui alla legge 27.12.1956 n. 1423 e succ. mod. con le misure alternative, ben potendo essere più grave e pericoloso il concedere una delle dette misure al detenuto condannato per reati non compresi nell'art. 47 L.P., ma colpito da una misura di prevenzione.

Tutto ciò conserva valore anche se ora l'art. 10 *bis* della L. 31.5.1965 n.575 fa obbligo tassativo ai cancellieri di inviare entro 5 giorni copia dei provvedimenti emanati dall'organo giudiziario alla Questura nella cui giurisdizione hanno sede per la immissione negli archivi magnetici del Centro Elaborazione dati di cui all'art. 8 della L. 1.4.1981 n. 121.

L'art. 10 *bis* è stato introdotto dalla L. 13.9.1982 n. 646 (art. 20).

Le scelte del legislatore — sempre ad avviso della Corte — anche se opinabili, non possono essere censurate o modificate.

La discrezionalità del legislatore ordinario è ampia e deve essere rispettata, salvo che violi principi costituzionalmente recepiti (per es. l'art. 3 della Cost. in entrambi i commi).

Sotto tale profilo è indubbio che il legislatore può escludere dalle misure alternative certe fattispecie criminose che pur sono punite con una pena inferiore a trenta mesi, limite fissato ora dall'art. 47, I comma.

Senonchè nè le ordinanze di rimessioni e nè la sentenza della Corte 7 luglio 1980 hanno considerato un aspetto particolare del problema.

Il principio di eguaglianza, nel caso in esame, non è violato per-

chè, per es., un condannato per rapina a pena inferiore a trenta mesi non può ottenere l'altra, ampia misura quale la liberazione condizionale (art. 176 C.P.), come già sopra si è anticipato.

Tale beneficio è concesso al condannato che ha dato chiari segni di emenda tali da far ritenere sicuro il suo ravvedimento e che abbia scontato, se non recidivo, almeno metà della pena e almeno trenta mesi della stessa (salvo la riduzione per la liberazione anticipata).

Orbene, è indubbio che il condannato, il cui ravvedimento è giudicato sicuro, si trova nelle stesse condizioni del condannato che può essere affidato al servizio sociale o che può ottenere la semi-libertà a causa dei progressi compiuti nel trattamento. Sembra pertanto di dover denunciare la particolare, negativa situazione di disparità di trattamento che si viene a creare tra i condannati per uno dei reati indicati nell'art. 47 II comma del L.P. e gli altri.

Infatti, fermo restando il divieto di affidamento e di semi-libertà per tutti coloro che hanno riportato una condanna inferiore a 30 mesi (il che depone per un reato meno grave dal punto di vista circostanziale oggettivo e soggettivo ai sensi e per gli effetti degli artt. 132 e 133 C.P., tale da orientare il potere discrezionale del giudice in senso favorevole al condannato) non possono neppure godere della liberazione condizionale, a differenza degli altri, la cui condotta è stata sanzionata più severamente.

E allora se tale è il sistema attuale, non si sfugge al dilemma: la disparità di trattamento di situazioni identiche è attuata se non dall'art. 47 citato della L.P., dall'art. 176 C.P.. È pertanto opportuno che la Corte Costituzionale riesamini la questione dal nuovo punto di vista, in attesa che il legislatore si accinga a rivedere tutto il sistema alternativo-sostitutivo della pena, attuata fino ad oggi in modo disorganico e incoordinato.

12 — *Semilibertà, liberazione anticipata ed ergastolo*

Rilevante novità è costituita da una recente pronuncia della Corte Costituzionale che, con sentenza numero 274 del 27 settembre 1983, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 54 L.P. nella parte in cui non consentiva al condannato all'ergastolo di fruire della liberazione anticipata, pur in presenza di partecipazione all'opera di rieducazione.

La Corte ha anche dichiarato che la questione della legittimità Costituzionale dell'art. 50, nella parte in cui esclude la semi-libertà

per gli ergastolani, è inammissibile, perchè la Corte non può operare la scelta discrezionale necessaria per determinare quanta parte della pena deve essere espiata per poter essere presa in considerazione l'ammissione dell'ergastolano alla semi-libertà, scelta che spetta al legislatore ordinario.

La Corte, partendo dalla consolidata giurisprudenza della Cassazione secondo la quale la liberazione anticipata non può essere concessa all'ergastolano neppure ai soli fini dell'ammissione alla liberazione condizionale dopo 28 anni di pena espiata, ha ribadito che l'art. 27 della Costituzione pretende nei confronti dei condannati un trattamento rieducativo che tenda al reinserimento sociale degli stessi, promuovendo la « collaborazione dei condannati alle attività di osservazione e trattamento » (art. 1 e 13 L.P.).

L'ammettere l'ergastolano alla liberazione anticipata stimola nel soggetto la suddetta collaborazione e, quale misura premiale, asseconda l'opera di rieducazione, raccordandosi sul piano teleologico con il presupposto della liberazione condizionale, vale a dire con il ravvedimento e l'emenda quali risultati della rieducazione.

La Corte non ha avuto remore nel dichiarare che la finalità si estende a tutti i condannati, ergastolani compresi, come ha dimostrato il legislatore fin dal 1962 quando ha esteso ai suddetti la possibilità di beneficiare della liberazione condizionale, come già affermato dalla Corte con la sentenza n. 264/1974 che ha dichiarato la costituzionalità della pena dell'ergastolo purchè « consenta l'effettivo reinserimento anche dell'ergastolano nel consorzio civile ».

È quindi « ingiustificata ed arbitraria » l'esclusione degli ergastolani dalla liberazione anticipata.

Da tale affermazione sembra consegua facilmente anche l'incostituzionalità dell'art. 50 II comma L.P. nella parte in cui non ammette l'ergastolano alla semi-libertà. La relativa pronuncia non è stata emessa dalla Corte che ha ritenuto, giustamente, indispensabile l'integrazione legislativa dell'art. 50, rimettendo così la questione al Parlamento.

È troppo opportuno ricordare che la magistratura di sorveglianza ha da tempo segnalato il problema insistendo perchè venga posta mano alla riforma della legge penitenziaria ed al coordinamento della stessa con le leggi successivamente emanate.

Tutto ciò ha un prezzo e presenta quello che può essere giudicato un pericolo: il totale superamento, in certi casi di non rilevante pericolosità, del carcere quale istituzione chiusa.

Superamento con alternatività non solo della pena definitiva, ma anche della carcerazione prima della sentenza e quindi definitiva ed integrale esclusione di interventi da parte della amministrazione penitenziaria.

Tutto ciò suona più che « alternatività » quale « sostituibilità » della pena detentiva.

E però una riforma certo radicale, che è ormai iniziata e che per questo non deve essere temuta nè ostacolata.

Sul piano ideologico, infatti, anche se con tutte le cautele del caso, il legislatore nel 1981 ha introdotto le « misure sostitutive » alla detenzione, affidandole — nella sola fase di applicazione (quella di esecuzione è stata attribuita, e non a caso, alla magistratura di sorveglianza) — al giudice della cognizione.

Le ragioni di tale decisione sono note e largamente condivise: è solo da segnalare la scarsissima incidenza statistica che le misure suddette hanno fino ad oggi avuto, a causa delle rigorose limitazioni oggettive e soggettive previste (artt. 59 e 60 L. 24.11.1981 n. 689).

Ma senza contare che è già in fase di avanzata attuazione un aggiustamento legislativo in materia su iniziativa dello stesso Governo e di cui si è già detto, la riforma del 1981 sul piano ideologico e qualitativo presenta elementi di indubbio interesse ed apre orizzonti importanti, oggi forse non ancora esplorati.

Il legislatore ha chiaramente mostrato di voler accettare il concetto di sostituibilità che si affianca a quello di alternatività. Tale affiancamento non può creare due binari destinati a correre paralleli senza mai incontrarsi: alcuni punti di scambio sono e divengono ineliminabili.

Un sistema sanzionatorio penale ordinato, moderno e razionale non può prescindere da tutto ciò e, quindi, bisogna pur ammettere, in una certa misura almeno (che dovrà essere indicata dalla politica criminale contingente e dalle valutazioni del Parlamento), un coordinamento tra i due sistemi e in certi casi si dovrà giungere alla creazione di un unico binario, quello della sostituibilità che eliminerà, assorbendolo integralmente, quello della alternabilità.

La possibilità di questa « marcia per file parallele » non significa, di per sè, rinuncia aprioristica alla « marcia su unica fila ». C'è

solo da avvertire che tale unica fila in certi casi sarà quella della sostituibilità integrale.

In altri casi (e speriamo non debbano essere molti) il binario rimarrà unico, senza alternanze o sostituzioni, quello della carcerazione tradizionale.

Nel frattempo, già con il sistema attuale, sono sorti interrogativi circa la compatibilità strutturale, sistematica e funzionale, tra misure sostitutive e misure alternative.

È fuor di dubbio che non si pongono problemi per la « pena pecuniaria » (art. 53, I comma, legge 689), per evidenti ragioni.

I confini divengono più incerti se si passa alla libertà controllata e, più ancora, alla semi-detenzione « per ogni effetto giuridico » considerata come pena detentiva della specie corrispondente (art. 57 1° comma). Le misure suddette costituiscono una *probation* di tipo giudiziario ma resta l'interrogativo del loro coordinamento con altre pene concorrenti, a loro volta in esecuzione, alternate o non con la semi-libertà o l'affidamento.

L'art. 68 pone soltanto il principio secondo il quale la precedenza assoluta nell'esecuzione è data alle pene detentive rispetto alle misure sostitutive. Alla reclusione è data la precedenza rispetto all'arresto (art. 74 C.P.).

La successione cronologica in sede di esecuzione è quindi la seguente: reclusione - arresto - misure alternative eventuali - semi-detenzione - libertà controllata (art. 70, III comma L. 689) - .

L'art. 67 L. 689 afferma, poi, che le misure alternative non sono concedibili « al condannato in espiazione di pena detentiva per conversione » effettuata ai sensi dell'art. 66, I comma, cioè per violazione di anche una sola delle prescrizioni.

Tutto ciò non sembra affatto escludere la possibilità che la Sezione di Sorveglianza, valutato a fondo il caso, non possa disporre, per es. che la semi-detenzione (o la libertà controllata) che seguono nell'ordine dell'esecuzione, possono essere espiate in modo alternativo, prolungando in tal modo la misura alternativa già concessa in relazione ad una condanna a pena detentiva.

È infatti, il caso di sottolineare che la semi-detenzione sotto il profilo esecutivo presenta notevoli affinità con la semi-libertà.

Da tale punto di vista è, pertanto, meno vantaggiosa dell'affidamento in prova e costituisce un chiaro regresso del trattamento, del tutto incomprensibile, se non meritato dal soggetto, perchè destabilizzante.

A sua volta, la libertà controllata è una misura dal contenuto net-

tamente migliore per il condannato in semi-libertà, ma certamente peggiore per quello affidato al servizio sociale (si pensi alle limitazioni alla libertà di circolazione, al ritiro della patente, alla presentazione giornaliera alla P.S. o ai Carabinieri, cose tutte ignote all'affidato).

GESTIONE DELLE MISURE ALTERNATIVE, RAPPORTI TRA MAGISTRATI DI SORVEGLIANZA E CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE

Relatore:

dott. Ferdinando LICATA

magistrato sorveglianza Messina

Il tema in argomento porta ad esaminare, nell'arco del decennio intercorso dall'approvazione della riforma, due momenti diversi nei quali la gestione delle misure alternative ha subito vicende legate alla fortuna della riforma stessa.

Uno va dal 1976 al 1981 circa. — Del 1979 (13 aprile n. 2598/5051 e 1 agosto n. 2625/5078) sono le circolari in materia di: 1) attività di osservazione e trattamento dei condannati e degli internati 2) competenze operative degli educatori per adulti — iniziative di coordinamento e di sostegno da parte del direttore per un efficiente impegno degli educatori; ma bisognerà attendere almeno un altro biennio perché esse producano effetti.

Le circolari citate sono importanti perché finalmente prevedono la valorizzazione di due figure di operatori penitenziari introdotte per i detenuti adulti con la legge 354; l'educatore e l'assistente sociale; il primo, interprete dei bisogni fondamentali del detenuto; il secondo filtro tra i bisogni del soggetto e la loro soluzione nell'ambiente familiare e sociale.

L'azione dell'Amministrazione Centrale comincia a svolgersi in maniera positiva poiché inizia l'opera di potenziamento dell'*équipe* della osservazione e del trattamento. Questa constatazione consente nello stesso tempo di censurare fortemente il comportamento antecedentemente tenuto: passivo, quasi indifferente all'esito della riforma.

Ciò certo fu determinato anche da gravi problemi di carattere generale: l'assicurazione dell'ordine e della disciplina, l'assalto sempre più veemente del terrorismo. Ciò non toglie che la mancata attuazione della riforma nei primi quattro-cinque anni dalla sua approvazione può considerarsi come concausa del peggioramento del clima di tensione determinatosi negli Istituti in quel tempo.

Alla luce di queste considerazioni va rimediato con attenzione e

con grande senso critico l'esame dei dati forniti sull'andamento de « L'Affidamento in prova e l'ammissione a regime di semilibertà nei primi quattro anni dalla riforma (1976-1979) » edito nel 1983 nei Quaderni dell'Ufficio Studi Ricerche e Documentazione della Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena.

Voglio dire che i dati di questa ricerca, — che brevemente si sintetizzano al fine che ci interessa: concessione dell'affidamento a 3918 detenuti in poco più di un triennio con una percentuale nazionale di istanze accolte del 40-45% rispetto a quelle presentate, e ammissione al regime di semilibertà nello stesso arco temporale di 11.049 detenuti con una percentuale nazionale di istanze accolte di circa il 70% rispetto a quelle prodotte, — fanno già pensare ad una applicazione almeno nei primi anni non completamente meditata delle misure alternative. Questa prima impressione è confermata dagli sviluppi degli esperimenti posti in essere che risultano — per quanto riguarda l'affidamento — molto seguiti o sufficientemente seguiti da parte del Servizio Sociale nella grandissima maggioranza dei casi — ma qui bisognerà fare un discorso tra breve — e viceversa non seguiti o scarsamente seguiti per quanto riguarda la semilibertà.

L'analisi dei dati numerici citati ci induce poi a ritenere, tenuto conto della strutturazione, in quel tempo, dei Centri di Servizio Sociale sul territorio e del numero di assistenti sociali operanti, che furono disposte misure alternative con modesti, se non inesistenti, approfondimenti delle inchieste sociali, con una raccolta superficiale dei dati e che per conseguenza gli esperimenti avviati furono poco seguiti, mentre l'esito favorevole o sfavorevole della prova così come rilevato è ambiguo.

È dato di esperienza poi che certamente ancora fino a tutto il 1981 vi è stata una metodologia di intervento assai approssimativa da parte del Servizio Sociale. Nella maggiore parte dei casi, gli assistenti sociali, con insufficienti esperienze, senza alcuna qualificazione professionale specifica, il più delle volte privi di direzione in ambito territoriale (mancavano del tutto i direttori dei Centri), ancora privati di funzioni tipiche e di autonomia, si affidavano alle interpretazioni delle norme effettuate dalla Magistratura di Sorveglianza, ai consigli tecnici provenienti da essa.

La conseguenza di ciò è che il Servizio Sociale non ha avuto, all'inizio, la sua tipica connotazione di servizio creato per fornire gli apporti tecnici necessari in tema di osservazione della personalità di soggetti condannati ed internati e per offrire le soluzioni riabilitative idonee al caso concreto.

Anche il numero di casi che, in base ai risultati della ricerca, appaiono molto seguiti o sufficientemente seguiti va, a mio avviso, drasticamente ridimensionato. I dati di esperienza diretta fanno supporre che si è dato corso a misure alternative senza tenere in gran conto i presupposti e le finalità previsti dalla legge. Ciò senza bisogno di fare aneddotica ricordando le decine e decine di casi nei quali, nelle zone particolarmente colpite dal fenomeno della disoccupazione, il lavoro o le attività utili al reinserimento non sono mai stati effettivamente accertati né mai sono stati effettuati controlli sulla presenza dell'affidato o del semilibero nel luogo in cui avrebbe dovuto svolgere l'attività programmata.

I difetti operativi, la mancanza di parametri precisi per la valutazione dell'attività di partecipazione all'opera di rieducazione, la impraticabilità del trattamento pensato dal legislatore hanno nella prassi portato alcune conseguenze di non scarso rilievo. E così, mentre la liberazione anticipata diveniva, malgrado le continue e direi quasi patetiche precisazioni della Corte di Cassazione in tema di partecipazione all'opera di rieducazione, una risposta in termini premiali o punitivi al comportamento disciplinare tenuto dal detenuto, la semilibertà si atteggiava a modalità di esecuzione della pena e l'affidamento in prova rischia di diventare ora — mi riferisco all'analisi dell'istituto compiuta con la sentenza 12.6.1985 n. 185 dalla Corte Costituzionale, sulla quale sarà necessario ritornare tra breve — anch'essa una modalità di esecuzione della pena. Gli errori commessi nella fase di prima gestione delle misure alternative vanno quindi sottolineati poiché di essi portiamo e rischiamo di sopportare ancora le conseguenze.

Questo discorso non riguarda, come è ovvio, soltanto il servizio sociale.

È un discorso autocritico che deve essere fatto da parte di quelli tra noi (Magistrati di Sorveglianza) che hanno dato impulso al metodo che qui si sta criticando col tralasciare l'osservazione puntuale delle norme della legge 354, trascinati probabilmente dalla convinzione dell'utilità, in generale, della pena detentiva.

Detto ciò va ora valutato se nel periodo successivo all'arco di tempo finora considerato vi sia stato mutamento di indirizzo.

Certamente un fatto importante è avvenuto: il gruppo dell'osservazione e del trattamento lavora sempre di più amalgamando e coordinando gli interventi dei suoi componenti.

L'équipe ha assunto una posizione ed un ruolo di autonomia e svolge la sua attività in modo scientifico. Sto parlando della tendenza

prevalente; non nego che in alcuni distretti questo giudizio positivo vada attenuato.

È certo però che il livello medio complessivo si è notevolmente elevato. Ciò che invece, a mio avviso, va rivista è la posizione del direttore dell'Istituto penitenziario quale coordinatore del gruppo.

Questa figura assomma in sé troppi incarichi, troppe attribuzioni, troppe responsabilità. Come avviene in casi di questo genere l'organo finisce per non fare bene nulla oppure per occuparsi dell'attività che più lo qualifica. Nel nostro caso è evidente che il direttore è naturalmente portato a garantire l'ordine e la disciplina — non fosse altro poiché nel caso di violazione ad essa egli ne risponde con immediatezza e sul piano disciplinare — trascurando tutte le altre ed in particolare le attività di osservazione o di trattamento. Viceversa non si è mai visto o sentito di un direttore richiamato perché non attua le regole fissate dalla legge in materia di trattamento, e perciò se non potenzia le attività connesse ad esso (d'istruzione-culturali-ricreative-sportive-del tempo libero), se non agevola i contatti tra il mondo esterno ed i detenuti, o se addirittura ostacola i rapporti di questi con i familiari, se non istituisce un efficiente servizio di medicina (compreso quello di neurologia), se mortifica lo svolgimento del lavoro all'esterno.

Non voglio certo affermare che i direttori degli Istituti siano costituzionalmente insensibili ai discorsi che stiamo facendo. Affermo al contrario che il direttore di carcere è determinato a certi comportamenti per l'incentivazione che l'Amministrazione Centrale dà ad una interpretazione troppo spesso restrittiva delle norme che riguardano il trattamento, alla svalutazione delle attività di risocializzazione, allo svuotamento dei contenuti riabilitativi degli istituti previsti dalla legge.

In tal modo l'opera tendente al reinserimento si fa vuota forma.

Se ciò sia attribuibile ad un reale scetticismo circa la funzione rieducativa della pena o ad una limitatezza di orizzonti più vasti, è difficile dire.

Certo la realtà è quella qui descritta. E a conferma di essa basterebbe soltanto citare l'ultima e già antica circolare (è del 7.12.1982) in materia di ammissione al lavoro all'esterno che di fatto ha abrogato l'istituto previsto dalla legge, impastoiandolo di tali difficoltà burocratiche da renderlo inattuabile.

A conferma di quanto detto or ora basta citare i dati dell'ammissione al lavoro all'esterno — sono quelli del mio distretto poiché non esiste una ricerca in ambito nazionale — 33 provvedimenti favorevoli

nel 1978, 22 nel 1979, 29 nel 1980, 41 nel 1981, 9 nel 1982, 3 nel 1983, 1 nel 1984, zero nel 1985.

Altra conseguenza del discorso che si sta sviluppando è che la presenza del direttore — alieno per quanto detto il più delle volte dai problemi del trattamento — alle riunioni dell'*équipe* si fa sporadica, disattenta, quasi indifferente alle soluzioni.

Ed ancora, i detenuti ammessi a regime di semilibertà sono completamente abbandonati dall'Istituto che finisce per divenire per essi soltanto un dormitorio. Chi ha mai visto la direzione degli Istituti disporre un piano di vigilanza e di assistenza nei confronti dei semiliberi, chi ha mai visto sezioni di semilibertà attrezzate per le ore di tempo libero, chi ha mai visto, per questi detenuti, funzionare il servizio di medicina? Ed allora non è forse quella indicata la causa della mancata attuazione dell'attività di osservazione delle personalità nei confronti di tutti i detenuti definitivamente condannati con l'indicazione quindi delle specifiche modalità di intervento risocializzante?

Su quest'ultimo punto non è evidente a tutti quanto possono risultare inquinati ed inquinanti gli elementi raccolti nell'osservazione effettuata in funzione di una domanda di liberazione anticipata, di ammissione a regime di semilibertà o di affidamento in prova al Servizio Sociale? E quali risultati concreti sul piano dell'effettiva rieducazione potrà avere una misura alternativa così ottenuta?

Il cambiamento ed il salto di qualità non si potrà realizzare che passando attraverso una modifica attinente al coordinatore delle attività di trattamento. Se si vuole che l'*équipe* funzioni occorre che, nell'ambito di ciascuna direzione d'Istituto, vi sia sempre un funzionario con questo incarico *specifico ed esclusivo*; con un organico congruo di educatori e competenze effettive anche al di fuori dell'Istituto (in caso di avviamento al lavoro all'esterno — di ammissione a regime di semilibertà — di rapporti con la comunità esterna) e compiti — che sono importantissimi — di promozione sociale.

In tal modo la gestione delle misure alternative potrà attuarsi in maniera più corretta, attraverso: 1) l'accertamento dei bisogni individuali; 2) la valutazione approfondita di essi; 3) l'offerta di elementi di trattamento non utilizzati in funzione di controllo della comunità carceraria (vedi i posti di lavoro — che sono posti chiave nella gerarchia del gruppo — distribuiti ai detenuti-*leaders*) ma in relazione ai singoli piani individualizzati (in quale misura imponente sono violati i regolamenti interni che prevedono una scala di valori obiettiva per l'assegnazione al lavoro!); 4) l'individuazione delle soluzioni specifiche; 5) la redazione del programma di trattamento ed i suoi ag-

giornamenti con l'intervento della Magistratura di Sorveglianza; 6) il controllo rigoroso sull'andamento del programma e della misura alternativa eventualmente disposta; 7) il sostegno che, in relazione alle vicende di quelle esecuzioni, si presenta necessario.

A ben vedere il processo riabilitativo deve passare attraverso il programma di trattamento del quale le misure alternative non possono essere che un elemento. Sembra l'uovo di Colombo perché questo è già nella legge, solo che non è nella prassi!

È necessario pertanto modificare l'impostazione metodologica, uscire dall'« emergenza » della trattazione dei casi sotto la spinta dell'urgenza della domanda di misure alternative e programmare l'attività del gruppo in tempi ragionevolmente lunghi e con obiettivi graduali e verificabili.

Solo quando la dinamica indicata funzionerà correttamente, potremo valutare i risultati dei casi trattati e potremo dire se l'esperienza dell'affidamento, della semilibertà, della riduzione di pena è stata positiva o meno.

Oggi non si può andare al di là di queste affermazioni: 1) il clima esistente negli Istituti ha certamente risentito in senso positivo per la introduzione delle c.d. misure alternative anche al di là dell'esistenza di una congiuntura generale favorevole, conseguente al venire meno di stati ed elementi di tensione; 2) non è valutabile, per l'inesistenza di elementi di riscontro, in quale percentuale abbia avuto successo l'opera riabilitativa nei singoli casi trattati; 3) questa opera non può ancora correttamente definirsi di risocializzazione poiché continua ad essere svolta in maniera se non embrionale, certamente incompleta.

Detto ciò si deve però aggiungere che il Servizio Sociale ha, tra le varie figure di operatori, percorso certamente, sulla strada indicata, il cammino più lungo.

Proprio perché si è dato da alcuni anni un assetto equilibrato, una professionalità maggiore, una autonomia da interventi esterni, esso pur nella diversità di forme, determinata dalla mancanze di collegamenti sul territorio, è in grado di dare un contributo essenziale.

Completato l'esame delle linee generali del tema mi pare opportuno un approfondimento particolare in tema di affidamento in prova seguendo uno sviluppo interpretativo ed uno legislativo dell'istituto.

Il primo momento di riflessione è imposto dalla sentenza 12.6.1985 n. 185 della Corte Costituzionale. Questa, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 legge 26.7.1975 n. 354 nella

parte in cui non consente che valga come espiazione di pena il periodo trascorso in affidamento in prova al servizio sociale, qualora sopravvenga l'annullamento del provvedimento di ammissione, pone però delicati problemi.

La sentenza ispirata ad un lodevole spirito di *favor libertatis* distinguendo due ipotesi tra di loro profondamente dissimili (annullamento e revoca) finisce però per affermare un principio che non mi sembra possa essere condiviso: cioè che l'affidamento costituisca non una misura alternativa alla pena, ma una pena essa stessa, o se si vuole una modalità di esecuzione, di esecuzione della pena.

Non si deve, a mio avviso, partire necessariamente da questa premessa per riconoscere la diversità delle ipotesi prese in considerazione (annullamento e revoca dell'affidamento) e per annettere conseguenze diverse al venire meno dell'esperimento per cause esclusivamente processuali nel qual caso il tempo trascorso in affidamento deve valere come pena espiata ovvero all'esito negativo della prova nel quale caso il tempo trascorso in affidamento non può essere dedotto dalla pena residua da espiare analogamente a quanto avviene in tema di liberazione condizionale, poiché in quest'ultimo caso, il rifiuto al trattamento deve avere una risposta dissuasiva e sanzionatoria.

L'affidamento è nato ed è vissuto nell'interpretazione come una vera e propria forma di *probation*. Ciò ha comportato per esempio che il soggetto nel caso in cui l'esperimento dovesse continuare in altro distretto è stato sempre liberato all'atto della sottoscrizione delle prescrizioni, ha avuto sempre e soltanto rapporti (di controllo - di sostegno) esclusivi con il Servizio Sociale e non con organi di polizia o con la direzione degli Istituti, non ha potuto chiedere la liberazione anticipata per il tempo trascorso in affidamento.

Perdere questa esperienza ed i risultati di questa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale mi sembra negativo.

L'affidamento dovrà essere considerato ancora come vera e propria misura alternativa, l'unica sopravvissuta, non potendosi ormai più definire tale l'ammissione a regime di semilibertà.

Quanto all'affidamento in prova previsto dall'art. 4 *ter* della legge 21.6.1985 n. 297, che ha inserito nel testo della legge 26.7.1975 n. 354 l'art. 47 *bis*, costituente quello sviluppo normativo dell'istituto al quale si faceva riferimento, devo dire che esso, nel mio distretto, non ha avuto ancora applicazione in alcun caso. Non sono disponibili dati che si riferiscono agli altri distretti. È evidente che il ricorso all'affidamento in prova nei confronti di tossico-dipendenti o alcool-dipen-

denti che abbiano in corso un programma di recupero, sarà più frequente in quelle regioni nelle quali esistono comunità terapeutiche particolarmente organizzate ed attrezzate per l'attività di recupero ovvero nelle quali le unità sanitarie locali abbiano un loro piano di intervento per la prevenzione e la cura delle tossicodipendenze. Chi viene dal Sud, lo dico con profonda amarezza, non è in grado di riferire dati o di citare esperienze-guida particolari.

Le ragioni di ciò, è evidente, sono legate al ritardo ed all'approssimazione con cui si è data attuazione alle leggi di riforma che hanno previsto il decentramento dell'assistenza sanitaria e della assistenza penitenziaria e post-penitenziaria. Ricordo, per inciso, e solo per esempio, che la legge 2.1.1979 n. 1 della Regione Siciliana, che ha trasferito ai Comuni, tra l'altro, numerose attività concernenti, la materia dell'assistenza post-penitenziaria, gli interventi in favore dei minori nell'ambito delle competenze giudiziarie amministrative e civili) è rimasta in questa parte praticamente inattuata.

L'interpretazione delle disposizioni, per tornare all'argomento, prevista dall'art. 47 *bis* ci consente di sottolineare un particolare aspetto di novità inserito nelle norme in esame. Nel caso in cui si dia corso all'affidamento del tossicodipendente o dell'alcooldipendente l'inizio e la fine dell'esecuzione, per la prima volta, vengono fissati dalla Magistratura di Sorveglianza e non da un Ufficio di esecuzione. La previsione poi dei particolari accertamenti che possono essere disposti in relazione al programma terapeutico in corso e le prescrizioni particolari che possono essere imposte fanno pensare ad un rafforzamento della tendenza ad incentrare tutta la materia della esecuzione negli uffici di Sorveglianza.

Questa forma di affidamento, infine, nella quale non vi è alcun contatto del condannato con l'Istituto penitenziario, nella quale non vi è neppure « quell'assaggio del carcere » di cui parla la Corte Costituzionale nella nota sentenza 12.6.1985 n. 185 per fondare la sua tesi dell'affidamento come modalità di esecuzione della pena, rafforza decisamente invece la nostra convinzione che esso non possa essere considerato altro che una misura alternativa alla pena.

Lasciando al dibattito l'esame delle ulteriori questioni particolari attinenti alla gestione delle misure alternative, mi permetto di suggerire all'Amministrazione penitenziaria di promuovere e di ripensare ad incontri di studio tra gli operatori nei quali in questo caso inserisco senz'altro il Magistrato di Sorveglianza, in sede decentrata, per lo scambio di esperienza e per il confronto dei rispettivi punti di vista.

Ciò consentirà di migliorare, com'è intuitivo, il lavoro di gruppo. Infine un accenno appena polemico.

Si fa gran discutere oggi sulla supplenza del giudice e sull'invasione di campo perpetrato dal giudiziario nei confronti del legislativo o dell'esecutivo o dell'amministrazione. Una cosa si può affermare con certezza, senza in ogni caso avere l'intenzione di rivendicare primogeniture o posizioni di preminenza. Priva dell'opera di promozione sociale svolta dalla Magistratura di Sorveglianza, della sua gestione « attiva » e non « passiva » o « neutra » degli istituti previsti dalla legge 354, la riforma dell'ordinamento penitenziario non avrebbe mosso molti passi in avanti.

GESTIONE DELLE MISURE ALTERNATIVE, RAPPORTI TRA MAGISTRATI DI SORVEGLIANZA E CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE

Relatore:

dott. Luigi DAGA

*direttore dell'Ufficio Studi
degli Istituti di Prevenzione e Pena
del Ministero di Grazia e Giustizia*

1. Scopo di questo intervento è soltanto quello di introdurre il dibattito sui rapporti tra magistrato di sorveglianza e centri di servizio sociale per adulti, attraverso una indicazione dei problemi più rilevanti sorti nella esperienza della gestione delle misure alternative introdotte dalla Legge del '75.

Poiché, credo, finalità dell'incontro è quella di esaminare concreti nodi problematici, esporrò come contributo della Amministrazione, alcune considerazioni intorno a singole pratiche questioni relative alla attività dei Centri di Servizio Sociale in relazione alla gestione delle misure alternative alla detenzione.

Eviterò quindi ogni discorso generale, esegetico o ricostruttivo delle attribuzioni del magistrato di sorveglianza e di quelle dei Centri di Servizio Sociale, e entrerà subito nell'argomento che mi è stato affidato. Non senza però iniziare con una riflessione generale che dovrebbe guidare, a mio avviso, ogni discorso di collaborazione e interazione tra giurisdizione (magistrati di sorveglianza) e Amministrazione (nella fattispecie, centri di servizio sociale). Le misure alternative sono trattamento, trattamento in ambiente libero.

Sono però, e voglio ancora sottolinearlo, vere e proprie « pene », ed in questo vedrei uno dei pochi punti di dissenso con la relazione Licata.

Andando per ordine, e partendo proprio dalla detenzione piena, abbiamo verificato un consenso abbastanza generale sul fatto che soltanto una minoranza di condannati possono con profitto essere destinatari di « trattamento rieducativo » — sempre nei limiti in cui si può ammettere tale pratica — mentre per la grande maggioranza dei casi la pena ha solamente un contenuto retributivo. Ebbene, proprio

questa residua carica di afflittività postula la necessità di offrire quelle opportunità trattamentali che controbilanciano i danni da detenzione.

Nella « misura alternativa » è evidentemente invece minimizzato l'aspetto retributivo — poiché l'afflittività è compressa al minimo, si sta in libertà — e quindi inesistente l'offerta di trattamento « compensativo », con la conseguente necessità di un robusto aspetto trattamentale rieducativo. Se facciamo a meno, di questo la misura diviene mera indulgenza, fuga dalla pena, rinuncia incondizionata a qualsiasi tipo di risposta da parte del controllo sociale. Amnistia riteizzata, proprio il contrario della obiettiva e positiva reazione della difesa sociale, abbandono del soggetto alla recidiva, negazione di qualsiasi tipo di reazione. Le misure sono quindi, e non possono « ontologicamente » non essere, un trattamento e una educazione alla libertà e nella libertà.

Per questo, in ultima analisi, le sezioni, che concedono le misure, ed il magistrato di sorveglianza, che ne segue la esecuzione, sono operatori del trattamento. Per questo, la loro azione è strettamente legata a quella della Amministrazione, cui è deputato l'insieme delle attività trattamentali, intramurali e anche in ambiente libero.

Stranamente su questo aspetto del giudice-operatore del trattamento perché giudice delle misure alternative non ci si è troppo soffermati, nemmeno da parte dei giudici di sorveglianza, che pure spesso hanno in passato praticato una a volte « ambigua » esperienza « trattamentale » anche abusiva e supplente, e basti pensare ai permessi prima del '77.

Eppure il giudice di sorveglianza ha sempre svolto e continua a svolgere una funzione « trattamentale » codificata, legalmente predeterminata, di cui è sempre stata sottolineata la valenza *giurisdizionale* ma non quella « rieducativa ». Si capisce perché si preferiva sottolineare il momento giurisdizionale: era quello che ridava l'identità al giudice; inutile qui ripetere il ritornello dell'isolamento del magistrato di sorveglianza e della sua « diversità ». Per questo il magistrato di sorveglianza ha sempre sottolineato il suo spazio giurisdizionale, e bene ha fatto, ma si deve considerare che tale spazio codifica attività dai contenuti « trattamentali », poiché senza tali contenuti, abbiamo visto, le misure non sono che semplice indulgenza e perdono.

Emerge quindi la necessità di coordinare al massimo i vari interventi, provenienti dai diversi livelli, tutti riferibili alla attività trattamentale. Ancora di più perché ogni definizione e discrasia riverbera necessariamente sul cliente, sull'utente del sistema, cui nella legge

sono riconosciuti diritti e conseguenti aspettative, che si correlano da un lato ad un'azione giuridicamente predeterminata, regolata e garantita, quella giurisdizionale, e dall'altro ad una attività amministrativa non meno legislativamente regolata ma dipendente, nella sua organizzazione concreta, da una diversa discrezionalità necessariamente conseguente alle strutture ed agli organici.

L'azione di trattamento si svolge con attività che sono in effetti omogenee poiché l'azione rieducativa è la medesima sia che sia rivolta all'interno di un istituto che in ambiente libero: è anche oggi acquisita la convinzione che interlocutore fondamentale sia la società civile.

2. Il primo problema, nell'economia dei rapporti tra l'attività giurisdizionale e quella dei Centri di servizio sociale, è la soddisfacente rispondenza dei Centri alle attività richieste dal giudice per la concessione delle misure, in seno alle *équipes* di osservazione.

Tale attività ha, evidentemente, una enorme importanza operativa, anche se la recente novella che ha ridotto l'osservazione per l'affidamento ad un mese può indurre a preoccupazione sulla portata e sui limiti di una attività così ridotta nel tempo. Non possono essere evidentemente posti in maniera perentoria problemi di priorità che escludano questa o quella attività svolta a richiesta del giudice, ma è comunque ragionevole porsi il problema, per ogni ufficio organizzato, del rapporto tra attribuzioni da svolgere e risorse disponibili. Nonostante lo sforzo condotto in questi anni per il rafforzamento degli organici e l'istituzione di numerosi altri Centri, si pone, anche per la non ottimale distribuzione degli organici stessi, il problema della molteplicità di impegno richiesto ai Centri, dalle attività specifiche di osservazione del Servizio sociale ai fini dell'adozione dei provvedimenti di liberazione anticipata, alle inchieste per le misure di sicurezza, alle informazioni istruttorie per i permessi, a tutta la serie insomma delle possibilità operative dei Centri.

Ottimizzare le risorse, nel rispetto tassativo delle richieste del magistrato, è problema che non può risolversi soddisfacentemente se non attraverso un continuo contatto tra le due realtà istituzionali, ed una verifica comune dei problemi esistenti in sede locale.

Le Sezioni di sorveglianza hanno svolto una funzione importante nell'applicazione della riforma, non soltanto per quanto riguarda gli effetti della loro azione giuridicamente predeterminata e tassativamente regolata per legge (applicazione delle misure) ma anche sulla organizzazione concreta, nella sua qualità e quantità, delle strutture

amministrative e delle prassi degli istituti e dei Centri di Servizio sociale. Intanto l'attività delle Sezioni ha incentivato al massimo la creazione delle *équipes* nei singoli istituti, poiché il sistema italiano ha ripudiato la pratica della differenziazione tra istituti (istituti di osservazione/istituti di trattamento) e quindi per ogni domanda è necessario organizzare una osservazione. Purtroppo questo ha significato la esclusiva strumentalizzazione della osservazione al giudizio per le misure da parte della sezione di sorveglianza. Il problema si era un po' avviato a risoluzione ma siamo in procinto di una nuova « emergenza » di richieste di misure, come la ha definita Licata, e quindi probabilmente l'osservazione sarà rifunzionalizzata esclusivamente all'adozione delle misure, con sottrazione di tali strutture ai clienti intramurali.

Per completare tale argomento, occorre sottolineare che le influenze della magistratura di sorveglianza sull'apparato amministrativo non sono mai *dirette* e vincolanti, per evidente carenza di vincoli e legami funzionali. Occorre una risposta coordinata, e tale risposta non può non venire, come affermato, che da un continuo scambio di informazioni e da una coordinazione operativa a livello delle singole sezioni di sorveglianza, senza per questo arrivare alle interferenze operative del sistema francese (comitati di *Probation*), che, per la commistione fra organi di diversa struttura e natura hanno creato non pochi problemi.

3. La realtà collettiva costituita dalla *équipe* di osservazione e trattamento ha riscontro nel documento di sintesi, sottoscritto dal Direttore che è responsabile del gruppo. I singoli operatori fanno confluire i propri contributi in tale documento, che non è ovviamente una somma delle singole attività ma un risultato originale della discussione in *équipe*.

Anche le *inchieste socio-familiari* sono parte di tale attività professionalmente integrata, e fin dalla circolare 2491/4944 del 23.1.1978 l'Amministrazione sottolineò l'opportunità, una volta costituite le *équipes* negli istituti, di non chiedere direttamente ai Centri le inchieste socio-familiari per l'ammissione alle misure (o per la revoca di esse) ma invece il risultato della osservazione, nella sua globalità, alla Direzione dell'istituto interessato.

Si è posto a volte il problema — che non riguarda evidentemente soltanto l'attività dell'assistente sociale — della richiesta ulteriore da parte della sezione dei singoli rapporti dei vari operatori.

Deve subito al proposito affermarsi che non è in discussione il po-

tere del giudice collegiale di richiedere, direttamente ai singoli operatori, anche in udienza (art. 71 *bis*, 3° comma), chiarimenti e accertamenti tecnici.

Di fatto però molto spesso i documenti preparatori della *équipe*, provenienti dai singoli operatori, sono non formalizzati, ed è quindi difficile immaginare l'acquisizione degli atti. In ogni caso il problema della produzione in giudizio dei singoli contributi è da affrontare con prudenza, perché nel concreto può contribuire ad aumentare i rischi personali dei singoli operatori. Con questo non si vuol incoraggiare la deresponsabilizzazione dei tecnici del trattamento, ma invitare alla considerazione della opportunità di diminuire quel carico di esposizione personale che ogni operatore del trattamento, non meno del giudice che sottoscrive un rigetto di permesso o un rigetto di misura alternativa, quotidianamente sopporta nel suo diretto rapporto con il detenuto, e con la grande criminalità organizzata « ospitata » dal sistema penitenziario.

4. Sembra oramai superato pressoché su tutto il territorio nazionale il problema connesso alla prassi invalsa, presso alcune Sezioni di sorveglianza, di delegare ai Centri di Servizio Sociale alcune delle *prescrizioni* connesse all'affidamento in prova al servizio sociale, oppure la facoltà di concedere deroghe alle prescrizioni stesse.

L'Amministrazione ha sempre sostenuto (v. circolare 2475/4928 del 24 novembre 1977) una lettura della norma che riserva in via esclusiva alla sezione le determinazioni delle prescrizioni, che sono connesse strettamente, come è ovvio, alla valutazione globale di idoneità del soggetto all'affidamento, lettura confortata dalla giurisprudenza della grande maggioranza delle Sezioni.

I controlli sull'andamento delle misure e sul comportamento del condannato sono affidati, come è noto, dalla legge, al servizio sociale e al Direttore dell'istituto (che può avvalersi di detto servizio), rispettivamente per l'affidamento in prova e per la semilibertà. L'art. 81 ordinamento penitenziario comunque demanda alla competenza del servizio i compiti di vigilanza e di assistenza « nei confronti dei sottoposti a misure alternative ».

Anni fa, probabilmente in connessione di ben precise difficoltà operative correlate all'avvio della riforma, alcuni giudici di sorveglianza chiedevano insistentemente l'istituzione di una « polizia di sorveglianza » o « penitenziaria » intendendo con tale termine nuclei specializzati di Polizia o Carabinieri con il compito specifico di controllo dei semiliberi ed affidati.

Ancora oggi, peraltro in condizioni assai mutate, si richiedono a volte, da parte dei giudici — ma anche dalla Direzione degli istituti — controlli sui semiliberi agli organi di polizia.

Intendiamoci: l'obbligo di trasmettere copia dell'ordinanza di ammissione alla misura alla autorità locale di P.S. è fatto emblematico della necessità della armonica collaborazione di tutte le realtà istituzionali, di tutte le agenzie del controllo sociale penale. Tale collaborazione, su cui sarebbe opportuno un ampio discorso che però non può qui trovare la sua sede, è imprescindibile e l'Amministrazione si è sempre ad essa dichiarata disponibile. Non è qui in discussione quindi il potere del giudice di richiedere l'intervento « informativo » delle forze di polizia, in ogni settore delle attività al giudice stesso demandate dalla legge: è invece da ripensare alle diverse modalità operative con cui le varie figure professionali esercitano in concreto le proprie attribuzioni. In assenza di un avanzato grado di consapevolezza della importanza degli istituti previsti dalla riforma nei settori non direttamente investiti del carico penitenziario — meta da raggiungere, come rilevato più volte in concreto dai giudici di sorveglianza — chiedere un intervento di controllo all'apparato dello Stato cui è deputato la repressione dei reati può produrre, in alcune occasioni, effetti controproducenti per l'esito positivo delle misure, quando non sia, tale intervento, commisurato sulla massima professionalità e consapevolezza della delicatezza della situazione di un soggetto in trattamento in ambiente libero. Esiste una alternativa, *de jure condendo*: la separatezza tra controlli (Polizia) e assistenza (servizio sociale).

Ma su questa ipotesi operativa è da registrare un netto e preciso dissenso da parte di non pochi degli addetti ai lavori.

Per ritornare brevemente al problema della « cultura » della pena che sembra scarsa, oltre che in generale, specificamente nel sistema di polizia, occorre sottolineare il fatto che è certa una notevole carenza nel coordinamento tra i tre sottosistemi della giustizia penale (polizia, giudici, esecuzione delle pene), nei confronti della pratica della prevenzione generale e speciale che tentiamo, come penitenziario, di ottenere attraverso l'esecuzione delle pene e delle misure. A volte sembra quasi che ci sia un settore dello Stato che si occupa solo di repressione, e un altro che si occupa di rieducazione, e che schizofrenicamente ognuno lavori per suo conto, ma « sentendo » contro sé l'altro settore.

Cappelli portava ironicamente l'esempio dei carabinieri che soddisfatti portano in vincoli i detenuti nelle varie sezioni del tribunale

perché li prendano alcuni anni di galera, e invece malvolentieri alla Sezione di sorveglianza, che è vista quella che « vanifica » gli sforzi ed il lavoro del sottosistema di polizia (e, perché no, di quello dei « giudici »).

Non dobbiamo rassegnarci a ritenere scontata e irreversibile questa situazione, anche perché presto il futuro porterà, con la nuova legislazione, un certo impatto sulla opinione pubblica che dovrebbe essere adeguatamente preparata su questo problema. L'impatto arriverà anche per le forze dell'ordine, e per gli altri giudici.

È necessaria una lunga opera di promozione e di cultura se vogliamo che l'azione dello Stato sia armonica e coordinata su questi temi.

5. Vi è comunque un nuovo fenomeno su cui può con tranquillante sicurezza esprimersi un netto dissenso, ed è quello della prassi invalsa, peraltro isolata, di far sottoscrivere il verbale delle prescrizioni, nel caso configurato dall'articolo 47 *bis* introdotto dalla legge 21 giugno 1985, n. 297, dinanzi alla autorità di P.S.. È ben vero che in questo caso, non essendovi la possibilità di riferire la situazione ad un determinato istituto penitenziario, non soccorre l'incompletezza della novella né una regolamentazione d'esecuzione, fino ad ora assente: non sembra peraltro possa discutersi la maggiore opportunità di diverse soluzioni, quali quella della sottoscrizione dinanzi al servizio sociale interessato.

È anche poi discutibile l'intervento periodico della locale Usl a mezzo di rapporti periodici al magistrato di sorveglianza circa l'andamento e l'esito del trattamento in corso, pure richiesto in qualche caso nel contesto della ordinanza concessiva dell'affidamento « in casi particolari », come si esprime il legislatore.

6. Una analisi ragionevole della situazione della gestione delle misure alternative — vista dalla parte del servizio sociale — può condurre a conclusioni ottimistiche in merito alla applicazione, per la parte considerata, della riforma penitenziaria.

Non si vuole sostenere che la situazione sia ottimale, ma sicuramente, nel quadro normativo dato, l'attività delle Sezioni di Sorveglianza, e della Amministrazione per la sua parte, ha incisivamente influito in quel processo di « decarcerizzazione » che, unitamente alle novelle in tema di arresti domiciliari, arresto in flagranza, competenza pretorile, termini della custodia cautelare, ha fermato in qualche modo il vertiginoso aumento della popolazione carceraria degli ultimi anni.

Come ha esattamente notato Bruti Liberati non si è fermata la criminalità né si è diminuito il numero dei detenuti — questo le misure alternative non hanno ottenuto in verità in nessuna parte del mondo — però la curva che saliva negli ultimi anni vertiginosamente si è arrestata dall'ultimo anno più o meno sulla stessa cifra, che è comunque assolutamente incompatibile con l'attuale struttura.

Quantitativamente, come si può verificare dalle Tavole allegate, l'aumento delle misure concesse è costante considerato l'effetto dell'ultima amnistia (a differenza di altri paesi europei in cui la maggior richiesta di controllo sociale ha contratto le misure di *probation*), e parallelo è l'aumento dell'impegno degli assistenti sociali.

Le riforme in gestazione presso il Parlamento sfonderanno inoltre probabilmente i vincoli normativi attuali che limitano la fruizione delle misure, con l'effetto di un incremento di carico di lavoro per i giudici e per l'Amministrazione con il quale è bene fin d'ora fare i conti sul piano della programmazione delle risorse.

Sul piano qualitativo, si può riconoscere positivo, se non ottimale, il rapporto operatori/soggetti in misura, rapporto che è comunque tra i più favorevoli d'Europa.

Su questo versante, deve darsi conto dell'impegno della Amministrazione a ricoprire gli organici, a facilitare organizzativamente l'esecuzione delle attribuzioni proprie dei Centri, a svolgere una opera più impegnata sul piano del coordinamento e delle direttive, a livello centrale, per uniformare le tecniche professionali e agevolare gli interventi propri degli assistenti sociali.

L'esigua percentuale di revoche — se pure forse in parte dovuta alla non ottimale operatività dei controlli — unitamente al dato rilevato relativo al minor reingresso penitenziario dei sottoposti a misura, è realtà da comunicare anche ai non addetti ai lavori, e che motiva ulteriormente la necessità di proseguire sulla strada di una ulteriore differenziazione del sistema delle sanzioni penali.

Le misure alternative sono state un frammento importante di questa strategia globale, non solo per la indiretta gestione del carcerario che se ne è ottenuta, ma anche perché l'opinione pubblica può abituarsi a considerare che una gran massa di condannati è tra la gente, senza grandi disastri, e bisogna attrezzarsi culturalmente ad essere lieti del fatto che ci siano più condannati fuori di quanti ne stiano nelle carceri. In sostanza si progredisce nella marcia per l'abolizione del carcere, che sembrava pura utopia.

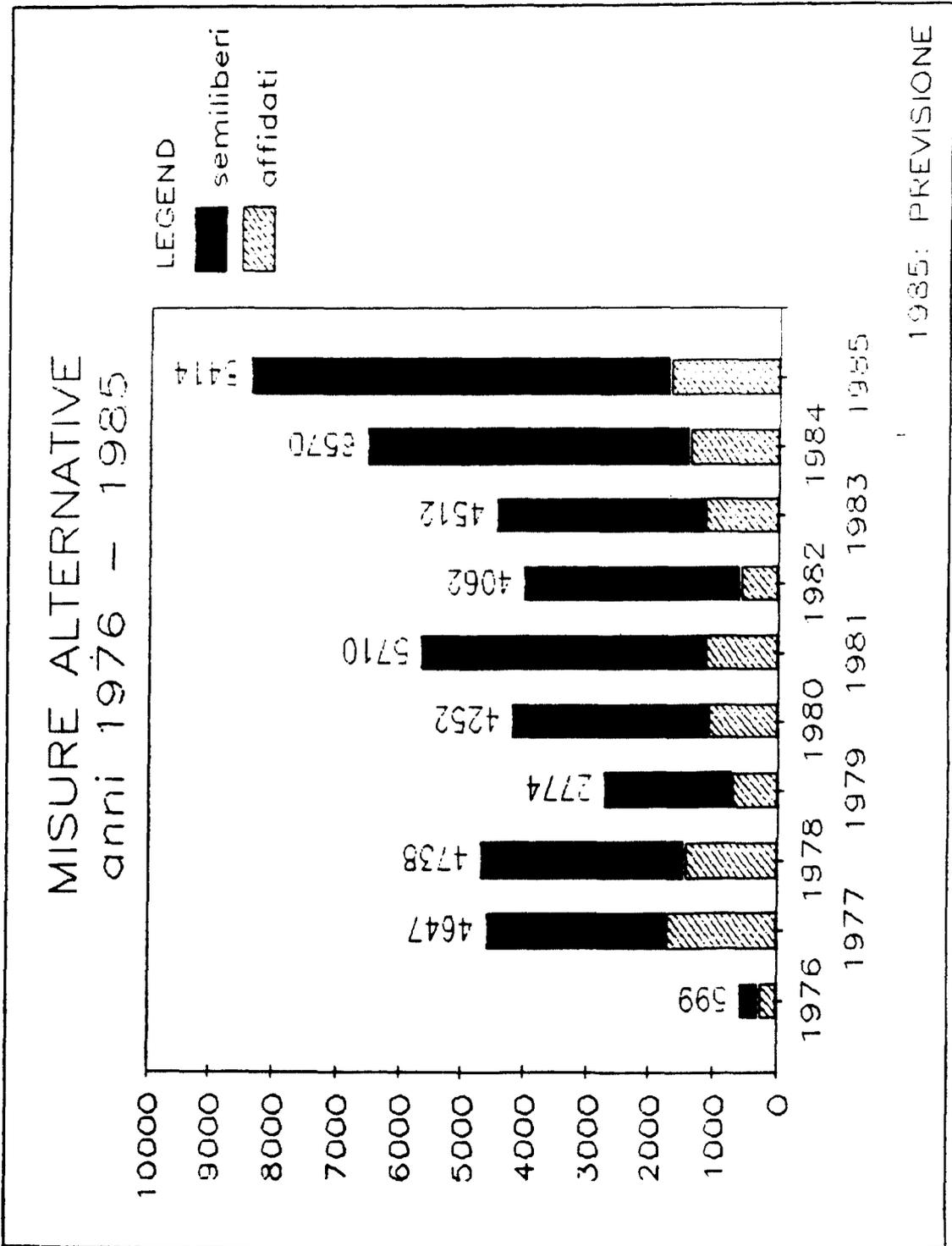
Finisco con due considerazioni cui tengo particolarmente. La prima è quella sottolineata con l'amico Pavarini nel rapporto italiano al

già ricordato convegno ONU di Milano, secondo la quale occorre che le misure siano vere « alternative » al carcere, e cioè che erodano veramente lo spazio al carcere e non si aggiungano invece alla privazione della libertà coprendo spazi comportamentali prima non coperti dalla norma penale; la seconda sulla utilità di non adottare la « convertibilità » in carcere di ogni misura non esattamente adempiuta. Altri sistemi conoscono la conversione di una misura in un'altra, non necessariamente nella prigione.

Quale sarà la popolazione del domani? Di certo la percentuale dei giudicabili rischia di aumentare, anche per il prevedibile esodo di condannati relativo alle nuove misure. Occorrerà ristrutturare e razionalizzare le risorse, renderle idonee al nuovo tipo di cliente, incentivare tutte quelle attività trattamentali che possono essere fruite dal giudicabile *ex art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario*.

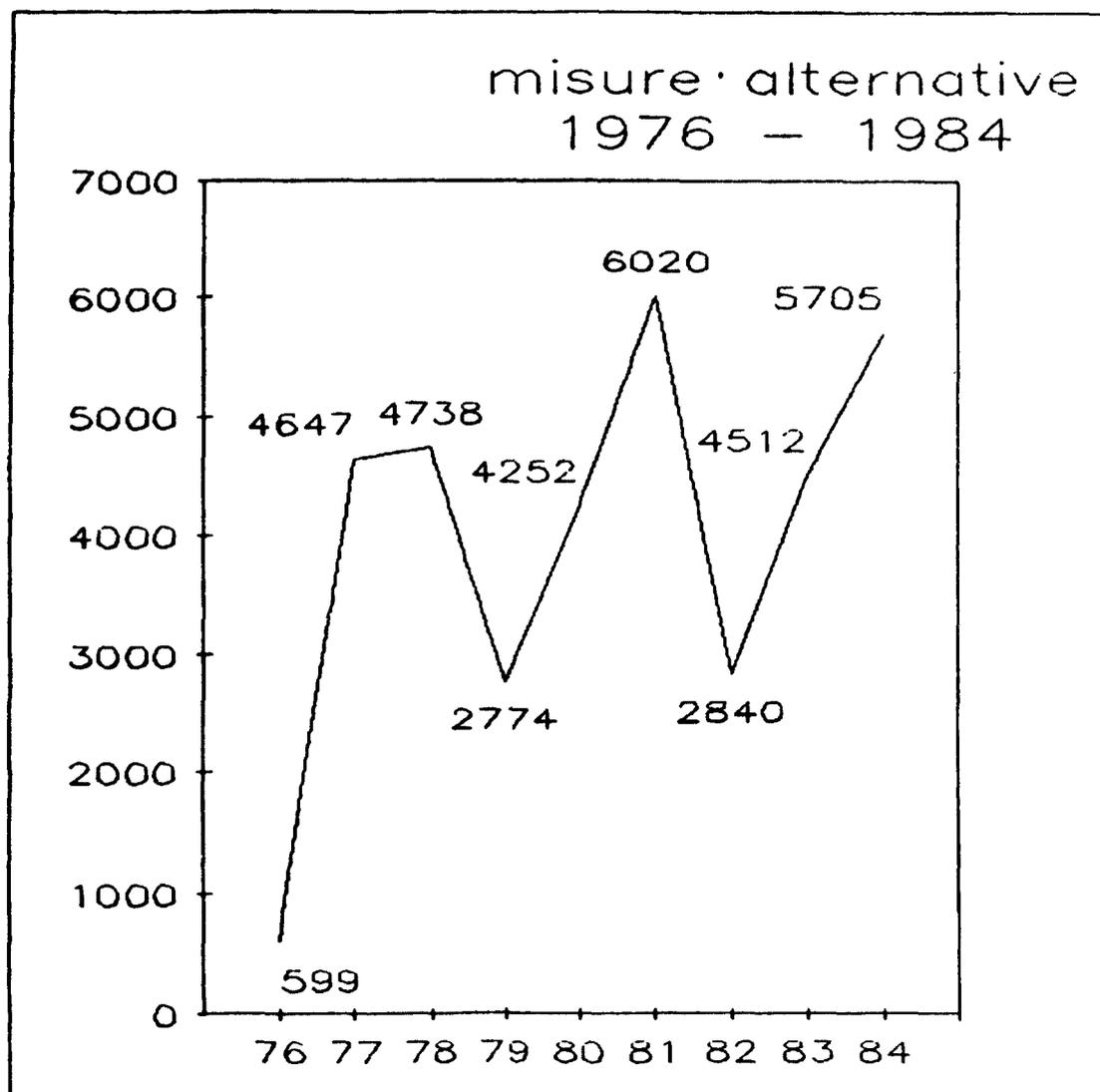
La popolazione penitenziaria di domani: ecco un buon argomento, per un prossimo convegno.

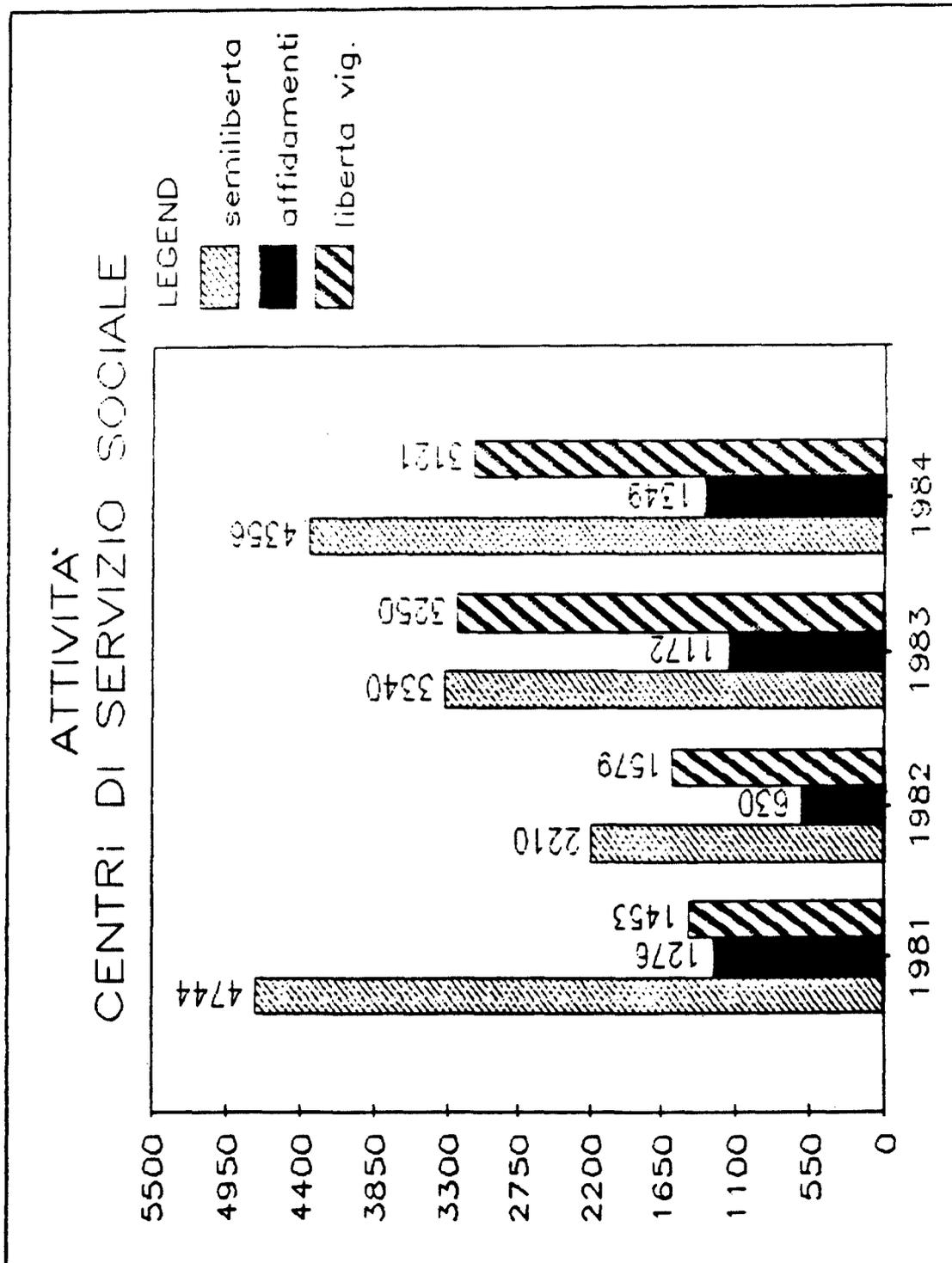
Vi ringrazio per l'attenzione.

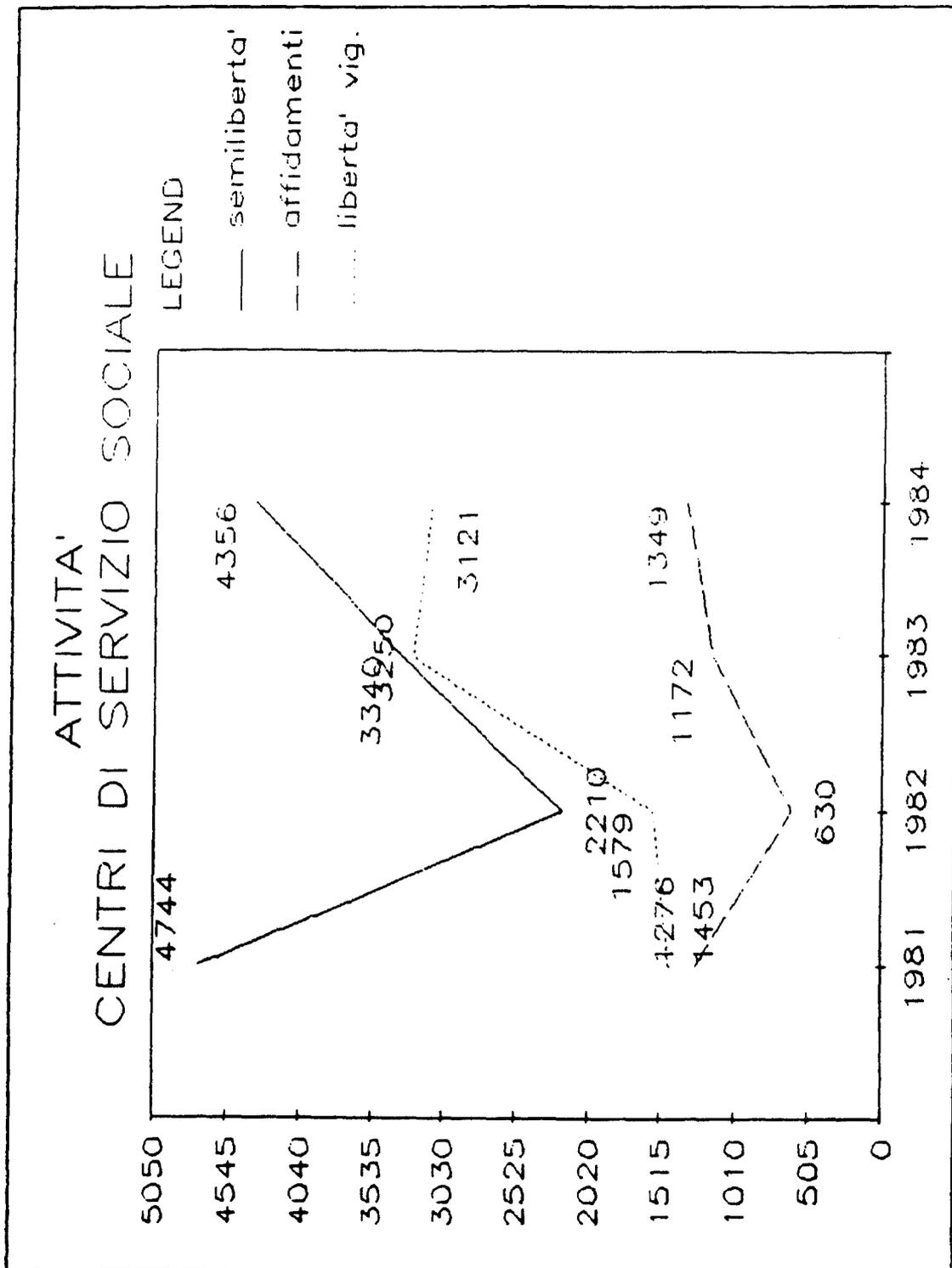


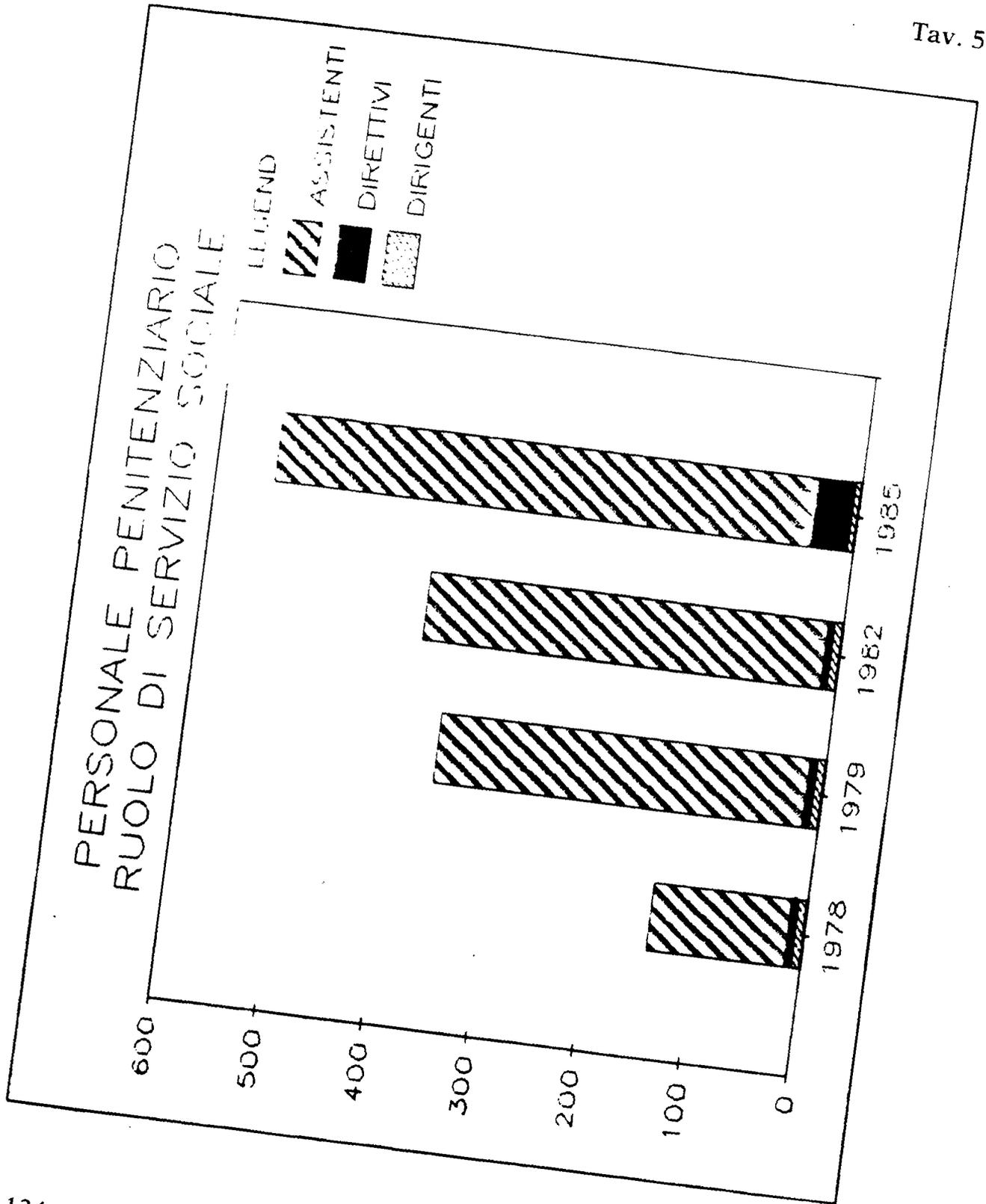
Tav. 2

	<i>presenti</i> 31.12	<i>det. cond.</i> 31.12	<i>affidati</i> <i>in prova</i>	<i>semiliberi</i>	<i>TOTALE</i> <i>MIS. ALTERN.</i>
1976	29.504	10.104	278	321	599
77	32.333	12.203	1.738	2.909	4.647
78	24.920	7.618	1.462	3.276	4.738
79	27.446	9.281	703	2.071	2.774
1980	31.119	11.335	1.101	3.151	4.252
81	28.691	7.631	1.276	4.744	6.020
82	33.413	8.148	630	2.210	2.840
83	40.031	10.549	1.172	3.340	4.512
1984	41.832	12.751	1.349	4.356	5.705



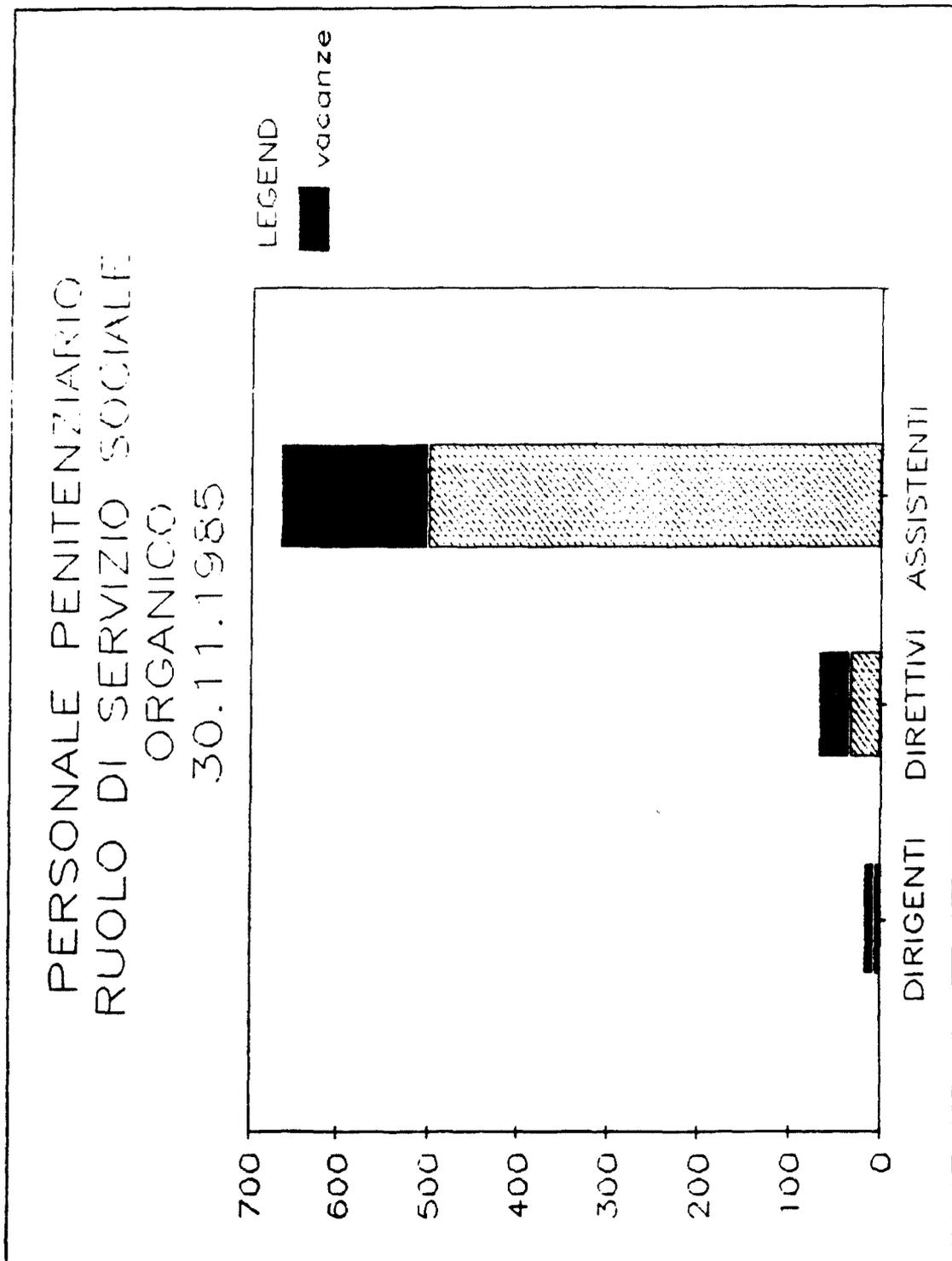






PERSONALE PENITENZIARIO DEL RUOLO DI SERVIZIO SOCIALE

	<i>organico</i>	<i>31/12 1978</i>	<i>31/12 1979</i>	<i>31/12 1982</i>	<i>31/12 1985</i>	<i>vacanze in organico al 30/11/1985</i>
Dirigente Superiore	6	—	—	—	3	3
Primo Dirigente	12	10	10	10	4	8
Dirett. capo Aggiunto	18	5	5	4	4	14
Direttori V. Dirett.	52	—	—	—	31	21
Assistenti Sociali	670	131	348	376	503	167
Totale	758	147	363	390	545	213



CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE APERTI AL 31.12.1985

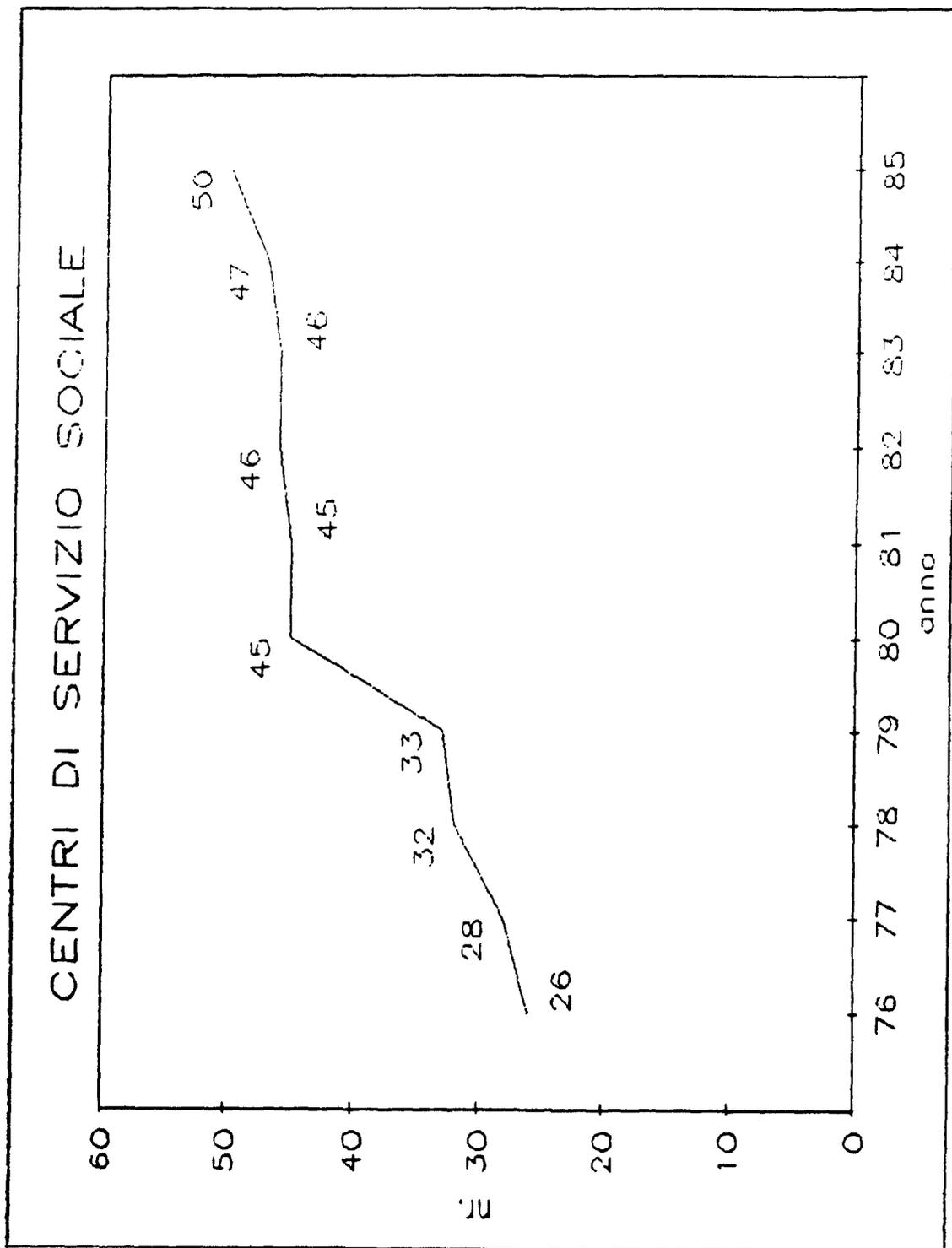
1976	n. 26
1977	n. 28
1978	n. 32
1979	n. 33
1980	n. 45
1981	n. 45
1982	n. 46
1983	n. 46
1984	n. 47
1985	n. 50

SITUAZIONE DELLE MISURE ALTERNATIVE AL 30 GIUGNO 1985

Presenti:	44.402	
Condannati:	15.941	
Affidati:	728	Ammessi dal 1.1 al 30.6
Semiliberi:	3.047	Ammessi dal 1.1 al 30.6

TOTALE ammessi alle misure alternative **3.775**

Tav. 9



LA MECCANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI SORVEGLIANZA (dimostrazioni pratiche)

Relatore:

dott. Antonio SOLINAS

presidente sezione sorveglianza Cagliari

1 — *Soluzione hardware proposta:*

a) *personal computer IBM AT* con microprocessore 80286 della Intel, memoria utente Ram di 512 Kb comprensivo di due dischi rigidi del tipo Winchester della capienza di 20 Mb ciascuno nonché di due *drives* per minidischi a doppia faccia da 1,2 Mb: l'unità è comprensiva di orologio, calendario e serratura di sicurezza per l'accesso;

b) video monocromatico con diagonale da 28 cm. visualizzante 25 righe per 80 colonne;

c) stampante *Epson Lq 1500* con matrice ad aghi e testina bidirezionale con velocità di stampa di 200 car./sec. con caratteri di diverse altezze e dimensioni (normali, allargati, compressi ed *elite*), con larghezza di stampa fino a 132 colonne per linea. La stampante, per la cui testina è prevista una durata di 200.000.000 di impulsi per ago, ha alimentazione da modulo continuo per trattore, da risma a frizione per caduta pilotata ed, infine, mediante foglio singolo a frizione. Il complesso sfrutta nastro in cartuccia utile per 3 milioni di caratteri;

d) l'unità centrale prevede, pilotabili da *software*, due uscite seriali da collegare a *Modem*, fornibile dalla Sip, per le comunicazioni fra unità site nei diversi Uffici di Sorveglianza: la velocità di trasferimento dati è quella ottenibile, allo stato, dalla normale rete telefonica.

Il complesso, che è di ottime caratteristiche costruttive e dotato, peraltro, di tastiera assai piacevole al tatto e di schermo riposante (verde) rispetto ad un uso protratto per ore, si rivela di eccellente affidabilità ed adeguato alle esigenze emergenti da un'indagine statistica condotta recentemente sugli Uffici di Sorveglianza e che vede, in testa, la Sezione di Sorveglianza di Napoli con oltre 3000 procedure: ebbene, considerato che la gestione degli affari sezionali spende

160 + 160 caratteri per ciascun nominativo, ne deriva che anche assumendo un carico ipotizzabile in 4000 procedure — non siamo, per fortuna, in un campo con larghe previsioni espansionistiche — si avrà un impiego, per quella Sezione, di 1.200.000 caratteri per anno sicché i 40 milioni di caratteri disponibili sui dischi rigidi, anche nel concorso delle altre gestioni tutte di minore portata — garantiscono un archivio corrente in linea valido per diversi anni: non meno di cinque!

Al di là si opererà la cancellazione delle procedure definite nel quinto anno precedente previa stampa del relativo registro e di rubrica alfabetica: con tale sistema, generatore di scarso ingombro, si è inteso, in un certo qual modo, sopperire anche ad una presunta carenza di garanzia dei supporti magnetici per tempi assai lunghi e, del resto, l'esigenza di informativa rapida a distanza di tali tempi dalla definizione è molto meno avvertita.

2 — Software

Il *software* proposto — che controlla nella analisi — comprende la meccanizzazione delle seguenti procedure:

- a) Registro della Sezione di Sorveglianza;
- b) Registro dei permessi;
- c) Registro delle libertà condizionali;
- d) Registro delle Sanzioni sostitutive;
- e) Archivio di annotazioni;
- f) Collegamento, mediante *modem*, fra tutti gli Uffici.

Come si vede la meccanizzazione investe la parte più significativa ed anche per quantità rilevante delle attività degli Uffici di Sorveglianza sia che essi siano sede o meno di Sezione: è evidente che gli uffici presso i quali non è costituito l'Organo collegiale non saranno dotati della procedura di cui in a).

Caratteristiche generali che hanno ispirato le procedure di programma sono:

1. presenza, per quanto possibile, di blocchi contro errori da parte degli operatori;
2. imitazione passiva delle procedure manuali fin ad ora adottate;
3. uso, soprattutto nelle fasi di *menù* e di *input*, di terminologia assolutamente comprensibile a chi ha una minima cognizione delle dinamiche degli Uffici di Sorveglianza.

Si può pertanto affermare soprattutto in relazione alle procedure

da a) a d) che non è necessario alcun periodo di preparazione di operatori.

La stampa dei registri prescritti in relazione alle procedure da ultimo citate avviene *a posteriori* con aggiornamento fino al giorno di stampa. Le ricerche, per nominativo o per numero, sono immediate; le richieste statistiche — selettive in tutti i campi e svolgentesi per il periodo da precisarsi dall'utente — vanno ben oltre gli adempimenti Istat.

In pratica, allo stato, restano esclusi dalla meccanizzazione i servizi interni di Uffici (spese, gestione autovetture, gestione del personale, gestione del mod. 12 con relativa emissione di mandati e gestione dei beni patrimoniali) e le procedure relative alle misure di sicurezza.

Non si è ritenuto utile configurare della modulistica oltre quanto si dirà poiché a tal genere di adempimenti ben sopperiscono elaborati programmi di *Word Processing*: questi generalmente operano su un dischetto lavoro cosicché è probabile un interscambio fra i vari uffici di tali dischetti — una volta formati — si da promuovere un avvio naturale verso una modulistica omogenea.

Le macchine Ibm si avvalgono di due programmi di tal genere sperimentati da qualche anno, l'*Easy Writer* e l'*Word Star*. Il secondo ha la prerogativa di consentire l'aggancio a dati forniti da altro programma in corso; entrambi comunque dovrebbero essere forniti con manuale esplicativo più facilmente comprensibile ed ispirato a principi di gradualità di apprendimento e di uso.

Per quanto detto è indispensabile che gli uffici siano forniti inizialmente di una certa quantità di dischetti.

Prima di passare ad una analisi più dettagliata dei programmi premetto che una prima scelta da menù iniziale porta nel campo voluto dall'operatore e, più precisamente, ad altro menù dettagliato. Ove insorga necessità di stampa essa viene attuata a risposta affermativa dell'utente: per es. l'iscrizione del fascicolo al relativo registro comporta la stampa della copertina, la fissazione di udienza comporta la stampa opzionale del relativo decreto di citazione e così via.

Il principio ispiratore è stato quello di non costringere l'operatore a riscrivere un nome già annotato in un registro. Circa la archiviazione si è detto in precedenza.

Le procedure relative al Registro della Sezione di Sorveglianza, al Registro dei permessi (da quest'ultimo si estrapolano le indagini statistiche e le comunicazioni da effettuare alla Procura Generale), al

Registro delle libertà condizionali ed al Registro delle Sanzioni sostitutive sono affini: in ogni fase che coinvolga la fissazione di udienza viene stampato il decreto e, sulla base dell'udienza, stampato o visualizzato il ruolo con il numero delle procedure fissate.

Gli archivi correnti possono essere interrogati o per nominativo — anche in forma abbreviata con la tecnica detta del *pattern matching* — o per numero. Alla fine dell'anno viene stampato l'elenco delle procedure pendenti, elenco che, del resto, è richiedibile in ogni tempo.

Un cenno meritano le procedure indicate come archivio di appunti e comunicazione mediante *modem*.

La prima genera un archivio di appunti elettronico, nominativamente intestato, capace di 10 righe di 70 caratteri l'una: esso può essere utilizzato dal magistrato per le sue annotazioni ed il contenuto può essere trasmesso ad altri uffici o visualizzato; la variazione, l'aggiunta o la soppressione sono sempre possibili; l'indice può essere sempre visualizzato o stampato: l'utilizzo è anche possibile per la gestione delle semilibertà e degli affidamenti in corso con annotazione delle licenze, dei permessi e dei nullaosta operati nei confronti di ciascun soggetto.

La seconda procedura consente di mettere a disposizione degli uffici di Sorveglianza le informazioni presenti nel singolo Ufficio: la attuazione non è automatica nel senso che, stabilito il collegamento telefonico, gli operatori dei due uffici selezionano domanda e risposta nei rispettivi archivi, inviandole poi: in altre parole non è consentito — ed è ovvio — l'accesso diretto da un Ufficio all'archivio di un altro.

Le informazioni date e ricevute, registrate su dischetto, possono essere in qualsiasi tempo visualizzate o stampate.

All'apertura del collegamento ed in modo completamente automatico è svolto un controllo, con scambio di fraseologia distintiva, fra i due elaboratori: ogni estraneo accesso è dunque impossibile.

È previsto anche un modulo *standard*, sempre presente, di richiesta di informazioni usuali sia da parte del Magistrato di Sorveglianza che del Presidente della Sezione di Sorveglianza.

Pur ribadendo le riserve fatte circa l'adozione di un programma di *Word* — ma non deve essere sottovalutata la constatazione che, in altri settori tali meccanizzazioni hanno ottenuto meritato successo — si può affermare l'assoluta validità dei programmi.

PARTE II

INTERVENTI

DOTT. NICOLO' AMATO

Io cercherò naturalmente di essere breve perché vedo che l'ora si è fatta molto inoltrata. Innanzi tutto devo esprimere il mio apprezzamento al Consiglio Superiore per questa iniziativa molto utile e devo esprimere un apprezzamento per la presenza del senatore Ricci e del senatore Gozzini, qualcuno diceva li vediamo sempre dentro il carcere e ai convegni e ai dibattiti, ed è una presenza molto importante perché essi poi portano in sede legislativa il risultato di riflessioni, di considerazioni, di esigenze che vengono prospettate fuori. Io avrei qualche difficoltà a intrattenermi in così pochi minuti sul contenuto di questo disegno di legge che condivido, dico che sono d'accordo, completamente d'accordo anche perché, voglio dire, su molti di questi emendamenti la Direzione generale ha già espresso parere favorevole o addirittura è stata promotrice di una parte degli emendamenti. Io mi permetto di fare qualche considerazione di carattere generale, non so se questo incontro di studio possa approvare qualche documento o esprimere una qualche indicazione, se non può farlo forse potrebbero farlo la commissione mista, assai utile, promossa dal Consiglio Superiore fra l'amministrazione penitenziaria e i magistrati di sorveglianza e che ha contribuito molto anche al contenuto del disegno di legge diciamo Gozzini.

Io faccio così, molto rapidamente, qualche considerazione abbastanza franca, abbastanza spregiudicata, perché ho l'impressione che noi possiamo riuscire a fare su questa materia qualche passo avanti solo se riusciamo a parlarci con una franchezza, con una sincerità un pochino brutali, se volete, altrimenti mi verrebbe difficile capire per quale ragione tante sensibilità, tante attenzioni, tanti impegni da parte di uomini politici, di parlamentari, di magistrati di sorveglian-

za, dell'amministrazione penitenziaria, tuttavia nel complesso, voglio dirlo proprio con molta franchezza, non è che abbiano raggiunto o riescano a raggiungere dal punto di vista di un regime penitenziario che sia così come noi lo vorremmo dei risultati diciamo rivoluzionari, risultati decisivi. E perché? Perché, io credo, ci troviamo di fronte a delle difficoltà oggettive che stanno davanti a noi e noi ogni volta manchiamo di vederle e immaginiamo che la nostra fantasia o il nostro impegno o le critiche che qualche volta ci scambiamo o le polemiche che qualche volta accendiamo possano servire a far dimenticare o a superare di un balzo queste muraglie incredibili che ci troviamo di fronte. Allora io voglio dirvi con molta sincerità, con molta franchezza, perché so di parlare a persone che condividono il mio desiderio vivissimo, diciamo che vorremmo applicare la riforma del 1975, lo diciamo tutti, ce lo diciamo tutti i giorni, e forse è inutile che più lo diciamo, perché tanto ormai lo sappiamo, siamo d'accordo su questo, diciamo che vogliamo mettere dentro il regime penitenziario un tanto in più di umanità, di rieducazione, di risocializzazione, un tanto in più di assistenza sanitaria, diceva la Monteleone, e di mille altre cose che potrebbero esserci messe, ma non ce le mettiamo, io voglio dirvelo, non siamo in grado di mettercele nonostante la buona volontà, questo è bene che ce lo diciamo con franchezza, io potrei farvi un elenco e sarebbe inutile perché le difficoltà e gli ostacoli voi li conoscete come me e forse anche meglio di me, io su un problema voglio insistere ed è il problema del sovraffollamento.

Amici carissimi, è veramente inutile, è veramente un fenomeno di autoillusione immaginare di poter cambiare radicalmente le cose nella generalità degli istituti se questo problema del sovraffollamento non viene preso di petto. Quando in un istituto noi abbiamo dal 50 al 100% di detenuti in più di quelli che ci dovrebbero stare, perché è questa la situazione di ogni istituto italiano, perché abbiamo 45 mila detenuti per istituti che potrebbero contenerne 28 o 29 mila, abbiamo una popolazione penitenziaria che cresce con un ritmo inarrestabile, quando noi abbiamo celle in cui abbiamo letti a castello a 7 piani ed è uno spettacolo di tutti i giorni, quando abbiamo, come a Santa Maria Capua Vetere, 40 detenuti in una cella o quando abbiamo in una cella singola 5 detenuti in 5 letti a castello uno sull'altro, io l'ho visto anche in istituti della Campania, insomma la situazione è questa, se i 5 detenuti occupanti di quella cella che devono stare in questi 5 letti a castello messi uno sull'altro scendono non c'è spazio perché stiano insieme l'uno accanto all'altro, questa è la situazione, in ogni istituto questa è la situazione di ogni giorno, io devo dire che quello che si fa,

perché qualcosa si fa, qualcosa si è fatta, noi abbiamo, voglio dire, questa situazione un pochino paradossale, che siamo riusciti e stiamo riuscendo a fare in Italia cose che Paesi apparentemente più civili, più avanzati di noi neanche si sognano di fare, però lo facciamo semplicemente come le punte emergenti di un impegno che però non riesce a coprire la generalità delle situazioni. Ma questo non interessa.

Io il giorno di Natale sono andato a Rebibbia penale, anche la collega Monteleone lo ricordava prima questo istituto, ed io ho detto che gli istituti simbolo non servono a niente, serve che si riesca a fare in tutti gli istituti qualcosa che assicuri dignità, che assicuri umanità, che assicuri civiltà, io devo dire con molta franchezza che quello che si riesce a fare si riesce a fare perché il personale penitenziario nel complesso è un personale ottimo, di alto livello professionale, autodidatta se vogliamo, perché non abbiamo la possibilità di fare i corsi di formazione anche perché ci mancano i soldi, noi abbiamo la scuola che certe volte è chiusa perché non abbiamo i soldi per pagare la missione, però voglio dire, ricco d'impegno, abbiamo i magistrati di sorveglianza che ci aiutano con l'art. 17 e con mille altri strumenti, riusciamo a fare delle cose incredibili, facciamo anche i concerti di Dalla a Porto Azzurro con mille spettatori, facciamo il Maurizio Costanzo Show a Brescia, facciamo i seminari, e però poi dico abbiamo una situazione generalmente carente al di là e contro la nostra volontà.

Questo problema va preso di petto. Se noi non risolviamo e affrontiamo questo tutto il resto è inutile, che cosa possiamo fare che cosa dobbiamo fare? Certo, il disegno di legge Gozzini è una iniziativa utile, intelligente, buona, produttiva, positiva, incondizionatamente positiva, perché allarga alcuni strumenti che già noi abbiamo nel nostro ordinamento penitenziario, cioè le misure alternative alla detenzione, io le chiamerei le misure alternative alla esecuzione della detenzione, le allarga partendo da questa ovvia constatazione, che i risultati di queste misure sono stati ottimi e positivi nel corso degli anni che stanno alle nostre spalle, ma tutti quanti abbiamo constatato insieme che abbiamo in qualche modo raschiato il fondo del barile, che cioè se non si allargano i presupposti normativi di queste misure non è mica più possibile fare passi avanti decisivi, per questo è giusto quello che si dice nel disegno di legge Gozzini, ed è giusto che il Parlamento lo approvi, ma questo non basta.

Il problema non è di continuare ad immaginare misure alternative alla esecuzione della detenzione, il problema è convincerci di cominciare a immaginare misure alternative alla detenzione. Noi continuiamo ad essere schiavi tutti quanti, anche involontariamente, in-

consapevolmente di una ipoteca che sta su di noi e che ci portiamo appresso da anni, l'ipoteca per la quale c'è e si è creata una equazione per cui devianza sociale o trasgressione significa carcere. Se noi non riusciamo a liberarci di questo tipo di equazione noi non riusciremo a fare passi decisi avanti. Ora, io dico, per quanto paradossale possa sembrarvi, che la mia riserva di fondo, pur riconoscendo la utilità delle misure così dette alternative, è che esse stanno, come dire, concettualmente nell'ambito del concetto di detenzione, perché non si immagina di trovare una risposta istituzionale diversa dalla detenzione ma si immagina di continuare a usare il carcere come risposta alla trasgressione, solo che questa nostra stranissima società, che oscilla altalenando tra entusiasmi incredibili e complessi di colpa, per cui noi infliggiamo il carcere perché è un alibi molto facile per le cose che non riusciamo a fare fuori del carcere, però nel momento in cui lo infliggiamo, siccome ci accorgiamo del deterioramento che da questo deriva e gli effetti negativi, togliamo con una mano quello che abbiamo messo dentro con l'altra, allora il problema non è questo, cioè di riflettere, di dare delle indicazioni concrete, per questo dicevo non so se questo convegno può fare un documento o se ci sono altre sedi per farlo, ma bisogna che finalmente si capisca con chiarezza che il carcere alcune volte è sbagliato per un eccesso quantitativo, alcune volte è sbagliato per un difetto di tipo qualitativo. E mi spiego. Vi è una serie ancora adesso, una serie, come dire, di trasgressioni, di illeciti penali che vengono puniti con il carcere, chiunque di noi giri per gli istituti di pena trova ancora adesso gente che sta dentro per le più varie imputazioni e francamente io credo che non sia giusto che ci stiano allora laddove non c'è vera gravità sociale, laddove non c'è un danno sociale, non possiamo continuare a ragionare con gli schemi e i valori del 1930, cioè bisogna che ci convinciamo che nell'85 la società è diversa, è cambiata, anche il metro di valutazione delle trasgressioni è diverso, qui c'è un eccesso quantitativo. Ma c'è anche alcune volte l'assurdo inconcepibile, voglio dire, di un difetto qualitativo della risposta. Ma insomma, voglio dire, come si può continuare, sì la legge che è stata approvata di recente, il 74 bis, l'affidamento dei tossicodipendenti va nella strada giusta, ma insomma io dico questo, per la tossicodipendenza il carcere non è una risposta giusta, proprio concettualmente non è una risposta giusta, perché la risposta alla tossicodipendenza e quindi ai reati che sono legati a questa condizione di tossicodipendenza non può stare sul piano della repressione, no, deve stare sul piano della prevenzione, della cura, però è inutile che noi tentiamo disperatamente ogni volta, ripeto, mescolando insieme

l'entusiasmo e i complessi di colpa, cerchiamo di mettere insieme delle cose che non sono conciliabili, allora noi segreghiamo il tossicodipendente, lo reprimiamo, lo puniamo, ma consapevoli che questa non è la risposta giusta, cerchiamo di introdurre poi in questa segregazione, in questa emarginazione, in questa punizione un di più di riabilitazione che però è, parliamoci chiaramente, l'effetto di una illusione, perché io continuo ancora a chiedermi, io credo che bisogna che ce lo chiediamo, bisogna che queste domande ce le facciamo, ma la tossicodipendenza, dico, può avere mille cause, ma quello che è certo è che c'è comunque in tutte le forme di tossicodipendenza un fallimento sociale, su questo non ci sono dubbi, e allora cosa vuol dire questo, che rispetto a quell'individuo, a quel ragazzo, a quel giovane che è fuggito da una società nella quale non si riconosce attraverso la tossicodipendenza, la società in qualche modo è venuta meno al suo compito, su questo non ci sono dubbi, ma se la società libera è venuta meno, non è stata capace di affrontare e di risolvere sul piano preventivo questo problema, come possiamo continuare a credere che sia possibile crearci degli alibi rimandando alla società chiusa, emarginante del carcere la soluzione di quei problemi che la società libera non è stata capace di risolvere? Ecco perché vi dico, in questi casi la risposta è qualitativamente sbagliata. Potrei fare un discorso analogo per le forme di pazzia.

Dei manicomi giudiziari si è tanto discusso, ma io continuo a credere che il manicomio giudiziario, non parlo delle polemiche della 180, tutti i problemi di cui abbiamo mille volte discusso, ma voglio dire, se una giustificazione può essere trovata per il manicomio giudiziario essa sta soltanto nella capacità del manicomio giudiziario di non essere una struttura di punizione, di repressione, ma una struttura di cura, perché se no ancora una volta noi cerchiamo di mettere insieme due cose inconciliabili, che sono la repressione e la riabilitazione, cercando di portare al di là delle sbarre i fallimenti della società libera. Finisco con un'altra osservazione, sulla quale, dico, va fatta anche chiarezza. Io l'ho detto qualche volta, anche, ripeto, con franchezza molto brutale, ma parliamo, continuiamo a parlare dell'emergenza, del superamento dell'emergenza, bene, io debbo dirvi con molta franchezza, io non credo che l'emergenza sia soprattutto un fenomeno legislativo, l'emergenza non è soltanto e non è tanto quelle 4/5/10 o 25 leggi che hanno alterato l'equilibrio fra sicurezza collettiva e libertà del singolo, l'emergenza è soprattutto un costume, una cultura, una prassi, una prassi che si è instaurata e allora in quel problema drammatico del sovraffollamento entra dentro un altro dramma che

noi abbiamo, dico, questa situazione paradossale, che su 45 mila detenuti il 68/69/70% sono in attesa di giudizio. Insomma, questa è una situazione intollerabile, ci pone a livelli più bassi della Turchia, è inconcepibile, è inammissibile. E allora io vi offro un dato, io non voglio fare polemica con nessuno, tanto meno voglio fare polemica con i magistrati perché sono anche io un magistrato, ma se è vero, cari amici che su 45 mila detenuti quasi il 50% sta dentro per imputazioni per le quali l'ordine o il mandato di cattura è puramente facoltativo, bé, io francamente continuo a chiedermi e non ho ancora avuto risposta, se facoltatività significa necessità di emettere un mandato, allora io non capisco più che cosa significa facoltatività o se viceversa in ogni caso in cui questo potere enorme di privare un uomo della sua libertà è stato esercitato ricorrevano e ricorrono quei requisiti che la legge richiede, pericolo di fuga, inquinamento delle prove, una serie di condizioni fortemente limitative che devono persistere, per le quali, ecco il dato, secondo me, di patologia istituzionale e giuridica, voglio dire la carcerazione preventiva se non può non essere ammessa è tuttavia una eccezione, ma se la carcerazione preventiva diventa la regola della detenzione, qui c'è, è inutile nascondere, un dato di patologia giuridica, che va affrontato e che va risolto, perché fra le mille altre cose che si potrebbero dire io mi chiedo, ecco, se noi abbiamo fatto nel '75 una legge — io se avessi tempo vi parlerei un pochino del concetto di riabilitazione sul quale ho qualche riserva da fare per lo meno per il modo come è normalmente inteso — ma se si fa una legge in cui si dice che il compito dell'amministrazione penitenziaria è di rieducare, di risocializzare chi ha sbagliato, ma come facciamo noi a risocializzare quando il 70% di quelli che dobbiamo risocializzare sono uomini che per l'art. 23 della Costituzione si presumono innocenti, quindi non possiamo risocializzare nessuno, no qui noi abbiamo una legge che per definizione non può praticamente essere applicata a coloro che dovrebbero esserne i destinatari.

Finisco con un'ultima osservazione, scusandomi per il tempo, quella che va fortemente recuperata, io credo, e c'è una indicazione utile nel Gozzini, ma io penso che su questa strada bisognerebbe fare dei passi molto più audaci, cioè quello che va fortemente recuperato è una concezione storica della devianza, della trasgressione, cosa intendo dire, io intendo dire che noi siamo eredi di un sistema giuridico che ha immaginato che in qualche misura il delitto fermasse il tempo e che quindi l'uomo che aveva commesso il delitto fosse destinato a una pena che potesse essere stabilita al momento in cui la sentenza veniva pronunciata, questo secondo me, è sbagliato, nulla è più sba-

gliato di questo, io continuo a credere con molta ostinazione che dietro il delitto c'è un passato ma che davanti al delitto c'è un avvenire e che in questo avvenire vive ed opera un uomo spesso dopo 2/3/4 o 5 anni è un uomo completamente diverso da quello che ha commesso il delitto, ora questo va riconosciuto non soltanto attraverso lo sconto dei 45 giorni della liberazione anticipata, o attraverso la liberazione condizionale, va riconosciuto attraverso, come dire, il riconoscimento di una forte autonomia del diritto penitenziario, questa è l'indicazione che io trarrei, una forte autonomia del diritto penitenziario, un potenziamento assai forte dei compiti della magistratura di sorveglianza.

Se è inaccettabile una pena che sia indeterminata nel massimo perché lascerebbe spazio e discrezionalità che nessuno sarebbe disposto a condividere e accettare, è anche però inaccettabile una pena che sia anche determinata rigidamente nel minimo, allora io dico, sì, il giudice al momento in cui emette la sua sentenza commina la sua condanna, 5 anni, 6 anni, 10 anni, quello che sia, speriamo che non ci siano più pene definitive, però deve esserci uno spazio successivo che io affiderei volentieri alla magistratura di sorveglianza, in cui con molta audacia e con molta decisione la pena possa finire, possa finire se l'uomo che in quel momento viene giudicato non più come colpevole del delitto ma come condannato per quel delitto è un uomo che merita concretamente di rientrare nella società, perché altrimenti noi corriamo un rischio, corriamo un rischio che è l'ultimo dei paradossi dei quali voglio un attimo parlare, ed il rischio sapete qual'è, è che molte volte non c'è bisogno di un'opera di riabilitazione, è solo un mito che noi ci creiamo, noi ci creiamo il mito della riabilitazione per coprire una nostra paura ed una nostra colpa, che è la paura e la colpa che la detenzione possa viceversa avere un effetto criminalizzante, questo è il punto, noi dobbiamo certe volte migliorare gli uomini ma abbiamo la paura che diventino peggiori, pensate un attimo a chi uccide per gelosia o sotto l'impeto di una passione di questo tipo, ma francamente che cosa c'è da riabilitare, ma c'è da avere la paura che quell'uomo che non dovrebbe essere riabilitato e non dovrebbe essere migliorato, possa però diventare peggiore, ecco che allora riabilitazione è solo un mito e rimane solo una paura incredibile che il carcere che crea recidiva e la detenzione possano avere un effetto criminalizzante, e allora noi siamo costretti a rincorrere i nostri errori ed a evitare il peggio di cui noi stessi abbiamo determinato le condizioni. Bisogna avere coraggio su queste cose, quando la pena non serve essa non deve più esserci.

DOTT. RENATO BREDA

Consentitemi innanzitutto di ringraziare il Consiglio Superiore per l'occasione offerta anche a noi, operatori penitenziari, di intervenire attivamente in questo incontro che trovo molto utile e stimolante. Altri colleghi con me avrebbero voluto prendere la parola in diverse occasioni, tanti sono i temi trattati e il loro rilievo, ma nell'economia di un incontro come questo occorre osservare strettamente il criterio dell'essenzialità; ragion per cui mi limiterò a toccare solo un aspetto che noi operatori penitenziari del Servizio sociale consideriamo di importanza primaria.

Prima di questo, vorrei fare soltanto un brevissimo accenno al tono della discussione sin qui svolta. Permettetemi di esprimere la mia contrarietà nei confronti delle dichiarazioni di principio — da taluno avanzate — sulla assoluta impotenza dell'istituto penitenziario a svolgere una funzione rieducativa.

Io sono un assistente sociale e quindi, evidentemente, il mio interesse maggiore è centrato sulle misure alternative, su tutto ciò che può costituire una valida alternativa al carcere, piuttosto che sul trattamento in istituto. Ma trovo che negare a quest'ultimo ogni possibilità di effetto positivo rappresenti un'affermazione alquanto rigida e di fatto in molti casi non corrispondente alla realtà che noi assistenti sociali conosciamo.

Probabilmente, molto dipende dal significato che ognuno di noi attribuisce alle nozioni di « trattamento rieducativo », di « recupero sociale », ecc.. Spesso si pensa che dietro queste espressioni debbano trovarsi significati sofisticati e complessi. Personalmente, credo che in un numero molto grande di casi un intervento con valore trattamentale autentico possa essere rappresentato semplicemente dall'aiuto concreto offerto al condannato perché egli riesca ad organizzare un po' meglio la propria vita e a reagire in modo costruttivo alle difficoltà materiali, relazionali, ecc. in cui si trova, anziché sentirsi intrappolato dalla realtà che non riesce da solo a controllare e di fronte alla quale le sue energie e le sue difese risultano — al momento — inadeguate.

In questa prospettiva, anche le cose semplici che un istituto a dimensione « umana » può offrire possono essere preziose per l'avvio da parte del detenuto di un graduale processo di revisione interiore. Il sostegno espresso dagli educatori nei vari aspetti della vita quotidiana, i colloqui con l'assistente sociale sui problemi di natura familiare, la stessa disponibilità — che ai soliti critici apparirà di tipo for-

male — del direttore ad ascoltare i detenuti che « chiedono udienza » e che in questa occasione possono sperimentare il modo di essere di un'autorità magari molto diversa da quella che essi hanno fino a quel momento conosciuto e sperimentato, possono tutte rappresentare delle opportunità di segno positivo che non meritano proprio di essere così sommariamente squalificate. Senza parlare delle attività di istruzione, di lavoro, culturali, ecc. che, se pure oggi ancora limitate da una serie di pesanti condizionamenti, sono tuttavia anch'esse presenti — almeno in certi contesti — in misura significativa.

In conclusione per questo aspetto, direi, che il discorso sulla inutilità degli istituti, oltre che molto scoraggiante per gli operatori penitenziari che cercano di impegnarsi seriamente nel loro lavoro, rischia anche di portarci — a meno che non si preferisca rifugiarsi nell'utopia — in una strada senza uscita. Se infatti la realtà corrispondesse a quanto astrattamente affermato, sarebbe assolutamente incongruente tentare, come ha fatto il giudice Licata nel suo interessante intervento, di formulare una serie di proposte per migliorare il funzionamento dell'esistente. Se il carcere può fare solo del male, un carcere più funzionale non può produrre che danni maggiori. Ma questo ci porterebbe alla logica negativa del « tanto peggio, tanto meglio », che non si vede onestamente a chi possa giovare.

Venendo all'intervento vero e proprio, per il quale ho preso la parola, vorrei riagganciarmi al problema — toccato dal giudice Daga — riguardante l'intervento della polizia nell'esecuzione delle misure alternative. Si tratta di un problema che noi assistenti sociali avvertiamo come reale e fonte di turbativa nello svolgimento delle funzioni affidateci dalla legge.

Se si considera nel suo insieme il quadro normativo delineato dal legislatore del '75, risulta chiaro che i due istituti giuridici dell'affidamento in prova e della semilibertà presentano — al di là degli elementi costitutivi che li distinguono — un importante denominatore comune: in entrambi i casi il legislatore ha voluto realizzare un approccio operativo fondato su un atto di fiducia nei confronti del detenuto, una fiducia accordata certamente non a occhi chiusi, e perciò espressa a partire dall'esistenza di alcune condizioni preliminari e subordinata al rispetto da parte dell'interessato dei limiti di libertà dettati, e purtuttavia atto di fiducia autentico che deve conservare — per mantenere intatta la sua suggestione e la sua forza — una piena coerenza nel momento applicativo.

Non è un caso che il legislatore del '75 abbia chiamato in causa a questo proposito il Servizio sociale. Anziché affidare la vigilanza

dell'affidato o del semilibero alla polizia, si è voluto far ricorso a degli operatori capaci, per la loro preparazione specifica, di realizzare con i soggetti delle misure alternative dei rapporti innanzitutto significativi sotto il profilo umano e del recupero sociale. Il controllo della condotta, che pure costituisce parte integrante dell'esecuzione delle misure alternative, si pone — in un quadro operativo così caratterizzato — non come risultante di un'attività di tipo poliziesco o fiscale, ma come una funzione basata sulla conoscenza diretta che l'assistente sociale arriva ad avere dell'affidato o semilibero, della sua famiglia, dei suoi ambienti di vita, nel corso dei colloqui e delle visite compiuti in attuazione del programma di trattamento.

Anche in altri contenuti operativi avviene qualcosa di analogo, come ad esempio — anche se gli esempi non sono mai soddisfacenti — sul piano pedagogico o terapeutico, ove chi conduce il rapporto è chiamato talvolta ad assumere responsabilità anche di controllo sulle persone a lui affidate, all'interno di un quadro di intervento che resta tuttavia ben altrimenti caratterizzato.

Questo modo diverso di realizzare i contenuti dell'esecuzione penale, formulando una proposta di impegno rivolta al condannato in termini psicologicamente « aperti », costituisce la novità sostanziale delle misure alternative rispetto ad altre forme tradizionali di intervento in libertà, già esistenti in ambito penale (come nel caso dell'ammesso alla liberazione condizionale), che dovremmo dunque sentirci tutti assolutamente impegnati a non contraddire come invece può avvenire realizzando forme parallele di controllo che di fatto ostacolano nel soggetto lo sviluppo di sentimenti di fiducia.

Del resto, quando il legislatore ha voluto che la polizia intervenisse o continuasse a intervenire nell'attuazione delle previsioni normative, lo ha detto esplicitamente: lo ha detto il legislatore del '75 per la libertà vigilata, lo ha detto quello dell'81 nella libertà controllata. Se non lo ha detto, evidentemente non lo ha voluto. Questo risulta tanto più evidente se si considera che le previsioni specifiche dell'art. 47 e 81 dell'ordinamento penitenziario indicano espressamente la scelta compiuta dal legislatore in altra direzione operativa; una direzione che si deve ritenere ben conosciuta, se non altro, per il fatto che nel sistema minorile il Servizio sociale penitenziario operava con le sue metodologie già da più di 25 anni.

Naturalmente, perché questo modello operativo funzioni, deve essere utilizzato nei casi adatti, indicati dalla normativa. Se a questo programma venissero avviate persone di cui non ci si potesse minimamente fidare e che dimostrassero scarse o nulle disponibilità al-

l'impegno, è chiaro che il livello di controllo realizzabile a mezzo del Servizio sociale risulterebbe del tutto inappropriato. Ma in questo caso, non sarebbe la legge a presentare carenze, ma piuttosto la prassi che andrebbe corretta nel rispetto delle previsioni normative.

In senso storico, il ricorso alla polizia per l'esecuzione dei controlli su affidati e semiliberi può essere spiegato tenendo conto delle difficoltà in cui si è mosso il Servizio sociale all'epoca della prima attuazione della legge, soprattutto dove più gravi si sono manifestate le carenze di personale (particolarmente nei Centri del nord). L'impossibilità del Servizio sociale di far fronte completamente alle sue responsabilità risultava allora evidente.

Ma adesso le condizioni sono cambiate. Come notava il giudice Daga poco fa, i livelli di organizzazione dei Centri sono quasi ovunque accettabili e spesso siddisfacenti. Ci sarebbe dunque da aspettarsi che le previsioni dell'ordinamento, per quanto riguarda questo aspetto, fossero maggiormente seguite.

Non si tratta di preoccupazioni formali. Quando la polizia interviene sistematicamente nei controlli dell'affidato o del semilibero — e lo fa nei modi che le sono istituzionalmente propri — determina spesso nell'esperienza del soggetto che li subisce un senso di totale incoerenza, per cui anche il ruolo dell'assistente sociale diventa incomprendibile e quello stesso del magistrato di sorveglianza poco credibile.

Detto marginalmente, è questo anche il motivo principale per cui sarei personalmente contrario a una modifica della normativa nel senso di affidare sistematicamente i controlli alla polizia, riservando al Servizio sociale solo i compiti dell'aiuto. Ciò rappresenterebbe la rinuncia definitiva a realizzare, attraverso un intervento integrato di aiuto-controllo, l'ipotesi tecnicamente più avanzata che il legislatore ha inteso formulare per il recupero sociale del condannato, e per il cui successo gli assistenti sociali sono decisi ad operare con tutto l'impegno e la determinazione di cui sono capaci.

DOTT.SSA GIULIANA BUONOPANE

Mi sento sollecitata a prendere la parola da diversi interventi che mi hanno preceduto, in particolare da quelli che hanno posto l'accento sul valore fondamentale delle misure alternative nel quadro dell'esecuzione penale; misure alternative in cui il Servizio sociale è ap-

punto decisamente impegnato accettando tutte le responsabilità connesse.

A questo proposito, vorrei confermare quanto già rilevato da altri sull'importanza che l'attività di vigilanza e di aiuto nei confronti di affidati e semiliberi sia fondata su un rapporto di tipo educativo, in cui fiducia e correttezza siano principi rispettati e vissuti come elementi di un'esperienza integrata.

L'idea di realizzare una possibile duplicità di funzioni nei confronti dei sottoposti a misure alternative (al Servizio sociale l'aiuto e alla polizia il controllo), è, sotto questo profilo, tecnicamente inaccettabile.

Un Servizio sociale ridotto a svolgere compiti meramente assistenziali e di sostegno diventerebbe, inoltre, anche sul piano della collaborazione con la magistratura di sorveglianza, un referente troppo generico, mentre — al contrario — tale collaborazione dovrebbe risultare sempre più significativa.

In questa direzione, riferendo quella che è stata sinora l'esperienza del Centro di Servizio sociale di Alessandria, da me diretto, devo dire che con il nuovo magistrato di sorveglianza assegnato a quella sede abbiamo deciso di incontrarci periodicamente — insieme anche agli altri operatori e, quando è possibile, con gli stessi esperti dell'*équipe* — per discutere non sui casi particolari, ma sulle tematiche di carattere più generale che riguardano l'osservazione, il trattamento, o altri aspetti operativi in cui sia coinvolto il Servizio sociale. Tra Centro e Ufficio di sorveglianza si è creata di fatto una comunicazione costante per la segnalazione di rilevamenti e valutazioni compiuti dal Servizio sociale in ordine a problemi del territorio, al fine di porre il magistrato di sorveglianza meglio al corrente della realtà operativa locale; ciò che può risultare molto utile al magistrato stesso nel momento in cui deve assumere decisioni in qualche modo correlate a quelle realtà.

In particolare, ciò è risultato utile per illustrare le diverse caratteristiche e prospettive operative concernenti le comunità terapeutiche con le quali il Servizio sociale collabora nel trattamento dei tossicodipendenti.

Data la relativa novità di tali strutture, ci si trova di fronte — come è facile immaginare — a situazioni operative talvolta più solide e garantite, talaltra meno chiaramente definite, che richiedono da parte del Servizio sociale particolare attenzione e presenza. Ci è sembrato giusto far parte di queste nostre esperienze al magistrato di sorveglianza e i risultati di tali rapporti ci sembrano sotto molti punti di vista positivi.

Il Servizio sociale è d'altra parte disposto a compiere ogni sforzo per contribuire ad ampliare l'applicazione delle misure alternative, anche nel senso proposto ora dal disegno di legge in discussione al Parlamento, progetto di cui noi operatori del Servizio sociale condividiamo profondamente le illuminate istanze riformatrici.

DOTT.SSA DORINA CARAZZOLO

Data l'ora, accenno soltanto a quello che avevo intenzione di dire. Mi riferisco alle « due anime » del servizio sociale: sono assistente sociale e anch'io ho sempre un po' oscillato fra l'amore per il servizio esterno e quello interno all'istituzione carceraria.

Il servizio sociale è nato nelle carceri; ma dopo la riforma si è proiettato fuori con grande entusiasmo. Lavoravo a Milano e a Brescia fra il '76 e il '79, ai tempi di Siclari, di Brutti Liberati, di Zappa e credevamo nel discorso degli enti locali, l'affidamento in prova era la misura privilegiata. Ora mi accorgo che non è solo il servizio sociale ad avere due anime: in questo convegno mi sembra che anche la magistratura di sorveglianza si sia un po' sbilanciata da una parte piuttosto che dall'altra: basta leggere i titoli delle relazioni.

Professionalmente penso che sia necessario mantenere un grosso equilibrio fra l'attenzione per il carcere e l'intervento nella realtà esterna, e ciò per due motivi: il primo è che la popolazione è sempre la stessa: se abbiamo dei detenuti che escono in affidamento certamente si tratta di detenuti che abbiamo conosciuto nel carcere e che nel carcere hanno passato parecchio tempo. Il secondo motivo è che la legge ci affida chiaramente e pariteticamente compiti operativi all'interno e all'esterno.

Dell'esterno in questa sede si è già parlato abbastanza. Mi sembra necessario quindi ricordare che la legge insiste sul trattamento interno. Di questa parola si usa e si abusa, e non importa se pochi ci credono, non importa se qualcuno, anche alla direzione generale, dice « sì, è bene far qualcosa, almeno si allenta la tensione, così forse si evita qualche rivolta o qualche evasione »... Ognuno ha il diritto di pensare quello che vuole, ma quello che nessuno può negare è che nelle carceri bisogna fare qualcosa semplicemente perché non bisogna che le carceri deteriorino le persone che ci entrano e le restituiscano alla società peggiori di come sono entrate. Questo semplice ragionamento di difesa sociale neanche l'opinione pubblica più retriva lo rifiuta.

Per le mie attuali mansioni all'ufficio quinto del Ministero mi occupo di trattamento penitenziario e trattamento extra penitenziario. Nonostante molti all'inizio avessimo criticato questa impostazione, e per buone diverse ragioni, ora capiamo i motivi di una politica unitaria.

Pensiamo come esempio alle semi-libertà: è anacronistico che noi assistenti sociali ci occupiamo dei semi-liberi all'esterno, curando i contatti con gli enti locali e i datori di lavoro, l'impiego del tempo libero e i rapporti con le famiglie, se poi questi disgraziati alla sera rientrano in un istituto che non si può chiamare neppure dormitorio, con letti a castello, nella sporcizia, e ritornano ubriachi perché sono disperati di lasciare la loro casa per un ambiente del genere, dove non c'è assolutamente niente di quel trattamento che dovrebbe continuare nell'istituto durante lo svolgimento della misura.

Ribadendo che la popolazione è sempre la stessa io torno a dire che l'istituzione non va dimenticata; e mi auguro che i magistrati di sorveglianza che in questo convegno hanno privilegiato l'esterno si ricordino di essere anche loro corresponsabili e di avere un grosso potere sulla gestione dell'istituzione o « istituzione totale » che sia.

Su questa gestione voglio esprimere un altro mio punto di vista: mi pare che troppo spesso si consideri l'osservazione-trattamento come un fatto individuale prevalentemente destinato alla concessione delle misure alternative. Questo non è vero ed è sbagliato. Non è vero perché leggendo migliaia di relazioni di sintesi possiamo affermare con cognizione di causa che buona parte dei programmi di trattamento riguarda persone che non hanno alcuna possibilità di ottenere misure alternative. Ed è sbagliato perché trattamento interno vuol dire anche e soprattutto rendere vivibile l'istituto. Questo dobbiamo fare e in parte facciamo, anche se l'amministrazione penitenziaria è così poco attenta da non pubblicizzare neppure quello che fa in questa direzione. Credo che nessuno sappia ad esempio che 8.000 detenuti frequentano corsi, 5000 dei quali a livello di scuola dell'obbligo. E chiedo se uscire dall'analfabetismo, esercitarsi in un'arte, partecipare alla formazione di una cooperativa, discutere in un cineforum, allenarsi a ragionare, confrontarsi con persone « normali », sentirsi parte di un gruppo, non sia mille volte meglio che non essere captati dalle sub culture che troppo spesso dominano nelle carceri.

Queste attività di gruppo sono tanto più importanti in quanto non sono destinate solo ai detenuti definitivi.

Io rifiuto il concetto di detenuto definitivo come detenuto privilegiato che tale diventa avendo l'esclusiva del trattamento individuale.

Non dimentichiamo che i giudicabili rimangono nelle carceri un tempo enorme e saranno in proporzione sempre più numerosi perché i definitivi gradualmente e progressivamente li gestiremo fuori dell'istituzione. È questo un ulteriore motivo per orientarsi verso un tipo di trattamento che può essere definito « organizzazione di una comunità » e che, nonostante tutte le limitazioni, riesca a proporre dei condizionamenti positivi.

DOTT. NELLO CESARI

Leggendo il primo tema di questo convegno: « limite e ruolo del diritto penitenziario », mi è ritornato in mente il brano del Manzoni: « Carneade, chi era costui? ».

Mi è venuta infatti spontanea la domanda: che cosa è il diritto penitenziario? E ancora: è possibile parlare e in che misura oggi del diritto penitenziario?

L'ultimo arrivato infatti nel campo del diritto positivo, il diritto penitenziario reca in sé tutti i traumi di un mondo travagliato proprio come quel mondo che rappresenta e in cui dovrebbe operare.

Esso nasce male con tutte le doglie di una gestione lunga e difficile: il vagito del neonato si confonde già con il lamento del morente.

Questo è, in un'immagine abbastanza figurata, il diritto penitenziario oggi.

Esso nasce male e, nonostante la sua profonda spinta innovativa, in gran parte muore, senza crescere, né svilupparsi.

Inoltre, come tutto il diritto positivo, nasce vecchio, quando quelle profonde istanze di rinnovamento, quelle tematiche culturali hanno già fatto il loro corso.

Questo è in fondo il limite stesso delle norme: di nascere vecchie, con notevole ritardo rispetto alle istanze sociali che le hanno precorse. Oggi poi che il ritmo incalzante dell'era tecnologica trasforma la società a sua immagine e somiglianza, con ritmo vertiginoso e impressionante, questo distacco si avverte in maniera ancora più marcato e stridente: le norme rispetto all'evoluzione tecnologica, sociale e culturale sono spesso arretrate di anni, quando non lo sono addirittura di secoli.

Il diritto penitenziario quindi, come parte del diritto positivo, anche se arrivato con notevole ritardo nel mondo giuridico, ripropone in maniera più stridente questo notevole scarto temporale, del re-

sto comune a tutto lo *Jus in civitate positum*; ma oltre allo stesso diritto positivo, esso viene alla luce tra mille contraddizioni e contrasti, che non sono solo l'espressione di una diversa impostazione e formazione giuridica, ma più spesso politica e culturale. Basti pensare al lungo iter della riforma penitenziaria, di cui si era incominciato a parlare già dal lontano 1948, con la nascita della giovane Repubblica, per essere ripresa con il Ministro Guardasigilli On. Gonella nel 1953, riuscendo a vedere però solo la luce nel 1975, quando tra i due rami del Parlamento venne rimbalzata per ben tre volte, con numerosi emendamenti, che ne ridussero notevolmente la portata innovativa.

Essa per di più si calava in un mondo complesso e contraddittorio, privo di risorse e di strutture, più logoro ed obsoleto dei suoi cadenti manieri, per secoli adibiti ad istituti.

In questo mondo, retto ancora da norme che risalivano non solo alle leggi fasciste, ma che addirittura arrivavano al secolo scorso: gran parte della vita degli istituti è ancora oggi regolata non tanto dal Regolamento del 1931, quanto da quello del 1891, che costituisce il primo regolamento per le carceri dall'unità d'Italia e da una decina di RR.DD. del primo decennio di questo secolo.

Forse qualcuno da allora cominciò a coltivare la mera illusione che fosse sorto un vero e proprio diritto penitenziario, confortato dalla constatazione di una riforma, che appariva tra le più avanzate d'Europa.

La precedente giurisprudenza infatti si era scarsamente interessata dell'esecuzione penale: la Corte suprema di Cassazione aveva emesso un paio di sentenze in materia, mentre la Corte Costituzionale aveva nel 1968 dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 che prevedeva l'obbligo del condannato di assistere alla S. Messa, e nel 1970 l'art. 123, sempre del regolamento penitenziario, sul tirocinio gratuito dei lavoranti ammessi al lavoro.

In tutto si erano avute in questo campo al massimo cinque pronunce dei due supremi collegi (della Corte Costituzionale: 27.6.68 n. 72, 10.7.68 n. 91, 20.3.70 n. 91 e della Corte Suprema di Cassazione: 8.11.66 n. 1606, 16.3.71 n. 707).

La dottrina poi, eccetto una limitata discussione accademica degli anni '30 (G. Novelli « L'Autonomia del diritto penitenziario », in rivista di diritto penitenziario 1933 e A. Tesauro « La Natura e funzione del diritto penitenziario », ibidem), si era scarsamente interessata di questo campo.

Del resto gli stessi codici penali e di procedura penale moderni danno uno scarso rilievo alla stessa esecuzione penale: i primi accenni si trovano nel codice di procedura penale del 1951, in quello del

1913 la materia assume una trattazione più organica e da questo passa quasi integralmente al codice di procedura penale del 1931.

Gli stessi manuali di procedura penale di conseguenza danno uno scarso rilievo all'esecuzione, che riceve una modesta attenzione anche nei vari atenei, dalle stesse cattedre di procedura penale universitarie.

Eppure in questo mondo così chiuso e isolato fervevano proprio dal suo interno tante istanze di rinnovamento a partire dalle circolari del direttore generale D'Oria del 1905 o a quelle profondamente umane del direttore generale Spano, defenestrato dalla nascente dittatura fascista « per aver inquinato l'ambiente delle Carceri con le follie positivistiche », quando per punire ulteriormente l'amministrazione penitenziaria la si pose sotto la giurisdizione del Ministero di Grazia e Giustizia, sotto la vigile custodia dell'ordine giudiziario; la rivista di Diritto Penitenziario da un'impostazione più umana e progressista, passò, con una brusca sterzata, a tessere le lodi al fascismo, in un disegno reazionario.

La stessa amministrazione penitenziaria, con il pretesto di una totale giurisdizionalizzazione dell'esecuzione, passò sotto la guida dei magistrati, che da allora monopolizzarono la gestione della stessa direzione generale delle carceri.

Ma l'istanza di rinnovamento e di umanizzazione delle pene non si spense del tutto all'interno della stessa amministrazione: nella periferia essa continuerà in tutta la sua carica umana.

Gli operatori periferici in tal senso ereditano una tradizione che viene da lontano, una tradizione che li vede sensibili alle istanze della popolazione detenuta, che nella maggior parte dei casi chiede comprensione ed aiuto.

Una riprova di questa solida tradizione umana ci viene offerta dalla ostilità, salvo qualche rara eccezione, con cui venne accolto il decreto interministeriale, che portava i carabinieri all'esterno, e qualche volta anche all'interno delle carceri; lo stesso ricorso un po' troppo generalizzato all'art. 90 della legge 354/75, ha sempre riscosso una certa diffidenza da parte degli operatori penitenziari della periferia.

Oggi questi operatori sono tutti impegnati per una autentica riforma dell'amministrazione centrale e periferica, che veda nella comunità esterna un costante punto di riferimento, in un rapporto diretto tra carcere e società, secondo il chiaro disposto della stessa riforma penitenziaria, che prevede la territorializzazione delle pene e delle misure di sicurezza detentive.

La stessa smilitarizzazione del Corpo AA.CC. diventa, in questa

ottica, una delle condizioni della perfetta applicazione della stessa legge di riforma. L'organizzazione militare infatti, se qualche volta può anche risultare utile al mantenimento dell'ordine e della disciplina, alla lunga ci giuoca un ruolo infauto e deleterio che mette in crisi lo stesso imperativo costituzionale: la rieducazione, la riabilitazione, la risocializzazione del detenuto.

La riforma del 1975 pur tra numerose spinte innovative e profondamente umanitarie, recava in sé numerose contraddizioni che aggravavano la vita degli istituti e rendevano più difficile un adeguato trattamento penitenziario: l'art. 69 mentre prevede nel magistrato di sorveglianza un superdirettore o un superispettore « vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e pena », gli fornisce poi uno strumento di intervento estremamente limitato (qui la montagna ha partorito un topolino!) quale l'ordine di servizio, che, tra l'altro, in difformità alla stessa legge, non è immediatamente esecutivo, ma richiede l'assenso del superiore Ministero di Grazia e Giustizia.

Se nel primo comma il magistrato sconfinava nel campo amministrativo, proprio dello Stato-Amministrazione, che al pari degli altri soggetti di diritto agisce nella perfetta autonomia, con la sottoposizione solo alla legge, nel secondo comma, viene di fatto privato di quello strumento valido ed efficace, che solo l'ordinanza gli può offrire (atto di natura più giurisdizionale), per l'immediata tutela di diritto eventualmente lesa.

La magistratura di sorveglianza infatti dovrebbe essere un po' come la magistratura del lavoro, di cui alla legge n. 533 dell'11.8.73, per tutelare in maniera più rapida diritti, oggettivamente più bisognosi di tutela, che potrebbero risultare sacrificati nel rigorismo e nella difficoltà di adire il giudice ordinario.

Ma sotto il pretesto di una giurisdizionalizzazione totale invece, si sono posti al vertice dell'amministrazione dei magistrati già dal lontano 1923, con la triste conseguenza di vedere mortificata l'aspirazione di un'intera categoria, relegata a vita in un ruolo di permanente inferiorità, anche se ricca di una lunghissima esperienza, acquisita direttamente in campo, o meglio in trincea all'interno del vero mondo penitenziario, chiuso purtroppo tra le anguste pareti del carcere. In tal modo la stessa amministrazione, privata di questo validissimo contributo, che solo una lunga esperienza può offrire, ne è risultata monca.

La mancanza di una vera e propria politica penitenziaria scaturlisce proprio da questa limitata e solo indiretta conoscenza di quella realtà che si è chiamati a gestire.

Questa apparente giurisdizionalizzazione ha avuto quindi il solo

risultato di porre tutta l'amministrazione sotto il potere dell'ordine giudiziario, e non tanto l'esecuzione penale, sotto il potere del giudice, che agisce al di fuori e soprattutto al di sopra delle parti. E questo in difformità allo stesso dettato costituzionale, che prevede due ordini diversi e separati e con grande pregiudizio alla stessa giurisdizionalizzazione dell'esecuzione: « Il giudice vigila sull'esecuzione delle pene » art. 144 C.P.

Il legislatore fascista prima, e poi implicitamente il costituente ha voluto mettere l'esecuzione penale non tanto sotto il potere dell'ordine giudiziario, ma quanto sotto quello del giudice.

Questa interferenza dell'ordine giudiziario invece con lo Stato-Amministrazione è fonte di possibili contrasti, e nella maggior parte dei casi si risolve in un'autentica mortificazione delle aspettative prima di tutto degli operatori e poi anche degli stessi detenuti: troppo spesso infatti la gestione fortemente verticistica e accentrata, unita ad una diffusa incompetenza della realtà penitenziaria viene gestita con altrettante approssimazione da magistrati itineranti, alcuni dei quali non hanno mai fatto accesso in un carcere, provenendo dal settore civile.

Il mondo penitenziario, quello rinchiuso tra le fredde e anguste mura del carcere, delimitato all'esterno da uno steccato molto più impenetrabile delle mura di cinta, è tutto lì, con le sue angustie, con i suoi drammi: esso costituisce un magma incandescente, un caleidoscopio di immagini contrastanti, rinchiuso e compresse tra anguste e fredde mura.

E solo vivendolo dal suo interno, potrà essere compreso, in un rapporto diretto simpatetico e partecipante.

Del resto questo è il metodo, euristicamente più valido, delle scienze psicosociali.

Questo mondo che prima era al di fuori dell'amministrazione della giustizia, anzi con un meccanismo primordiale, lo si negava (il condannato veniva ucciso *ad capita*, o relegato ai lavori forzati *ad metalla*) ora con un altro meccanismo, anche esso freudiano, lo si rimuove, per relegarlo nel penitenziario, che in tal modo costituisce il condensato di tutti i mali della stessa società civile, di cui purtroppo ci si vergogna, come giustamente rilevava il Foucault.

Dopo questa breve panoramica, si comprende meglio quanto sia difficile e soprattutto, improprio parlare di un vero e proprio diritto penitenziario.

Cosa si intende infatti per diritto penitenziario?

Lo stesso termine per la limitatezza terminologica risulta improprio; esso infatti deriva dal verbo latino *poenitere* (fare penitenza-pen-

tirsi), proprio della teologia di S. Paolo, entrando così nel diritto canonico (i chierici ribelli, venivano rinchiusi in anguste celle all'interno dei conventi « a fare penitenza » e solo dopo un sincero e profondo ravvedimento, venivano riammessi alla vita in comune).

Dal diritto canonico il concetto della pena (come pentimento) è passato al diritto penale vero e proprio, modificando in parte il suo significato originale: il concetto del *poenitere* (del pentirsi) non è necessariamente afflittivo, come lo è invece oggi quello della pena, prevista dalla sanzione.

Dal diritto penale è scaturito forse il diritto penitenziario.

Nella sua evoluzione etimologica il termine originale è stato stravolto: il *poenitere*, che sottende al concetto della *poena*, non si rapporta facilmente con il diritto positivo, che è proprio della società organizzata; essa indica una realtà interiore, che si esaurisce tutta nell'intimità dell'uomo, spesso senza alcun segno esteriore.

Di qui emerge una certa improprietà dello stesso termine del diritto penale e soprattutto del diritto penitenziario.

Del resto questo è un debito che noi paghiamo allo stesso linguaggio, ed è purtroppo il limite dello stesso linguaggio corrente, comune a tutti i rami del diritto positivo, come a tutti gli altri dello scibile umano: il linguaggio non ha mai rappresentato in maniera completa ed esauriente la realtà, che è molto più complessa delle parole e delle espressioni letterali.

La speculazione teorica ha spesso tentato di colmare questo divario tra termine letterale e realtà, escogitando così le varie dottrine nei diversi campi del diritto, come dello scibile umano.

Ma nel nostro campo abbiamo visto che la dottrina si è mossa con notevole ritardo, e con maggiore ritardo la giurisprudenza; come rileva giustamente il prof. Pavarini nel libro « Esecuzione delle pene e delle misure privative e limitative della libertà personale » lo scarto tra dottrina e giurisprudenza nel diritto penitenziario è spesso abissale.

Mentre infatti l'indagine dottrinale costituisce uno dei punti più importanti della ricerca filosofica e giuridica, in quanto essa, in un tentativo di analisi, mira a cogliere le intime istanze della società, la giurisprudenza costituisce un momento successivo dell'indagine stessa; anzi la stessa giurisprudenza, non solo presuppone la dottrina, ma richiede, per potersi attivare, che la stessa dottrina sia entrata nella norma, attraverso la codificazione del diritto positivo, e che sia attivato un giudizio, con il ricorso al giudice.

E questa seconda possibilità è spesso difficile, perché l'ordinamento penitenziario, non consente, nonostante una conclamata giuri-

sdizionalizzazione dell'esecuzione, un facile ricorso al giudice, restando gran parte dei provvedimenti del magistrato (e non più giudice di sorveglianza come nel precedente regolamento) nel campo amministrativo, come gli ordini di servizio.

Di conseguenza lo stesso ricorso alla Corte Costituzionale, in assenza di un giudizio in corso, rimane impossibile.

In tal modo permangono nello stesso ordinamento penitenziario norme, come l'art. 90 di dubbia costituzionalità.

Anche per questo la giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione e della Corte Costituzionale si è scarsamente attivata; e quando c'è stata, si è limitata in gran parte alle misure alternative alla detenzione, che sono solo in parte riconducibili al vero e proprio diritto penitenziario.

Ed oggi, a distanza di dieci anni possiamo concludere con una certa sfiducia verso la Corte Suprema di Cassazione: da un primo tempo di una incertezza giurisprudenziale, la Suprema Corte si è avviata verso una interpretazione notevolmente più retrittiva. Così l'ordinamento penitenziario che aveva acceso tante speranze negli autentici cultori del diritto e negli operatori penitenziari, non solo è nato male, ma non è stato ancora assimilato nella sua intima e profonda istanza innovativa, che pure pervade la legge 354/75, dalla Corte Suprema di Cassazione, rigida custode e interprete del diritto formale.

Forse questa interpretazione è venuta sotto l'influsso della legislazione dell'emergenza, anche essa molto deleteria, a partire dal 1975 che segna l'anno della fine della legislazione garantistica, per iniziare la triste parentesi dell'emergenza.

Questa emergenza che ha influito non solo negativamente sul legislatore, ma anche sul giudice di merito e di legittimità.

Fortunatamente l'ultima sentenza della Corte Costituzionale del 12 giugno 1975 n. 185, sembra invertire questa tendenza. Per la verità, la stessa Corte Costituzionale, in materia di ordinamento penitenziario ha sempre avuto una visione più ampia e progressista della stessa Cassazione, forse perché a differenza di quest'ultima è risultata meno condizionata da eventi esterni, risultando così molto più libera nelle decisioni; la Corte Suprema di Cassazione invece è spesso un giudice invecchiato dai suoi stessi strumenti operativi: il codice obsoleto ha finito per invecchiare i suoi cultori e operatori.

È questa purtroppo una delle leggi della psicologia: « l'uomo è quello che fa », affermava giustamente Foiebark già dal secolo scorso.

Inoltre questa stessa giurisprudenza è molto limitata e circoscritta in gran parte alle misure alternative alla detenzione e quindi

solo in parte riconducibili al vero e proprio diritto penitenziario.

L'assenza di questo diritto ha molteplici cause, ma alla base di tutto c'è la carenza di una cultura del penitenziario, di quel mondo relegato e isolato della società civile e che rappresenta la punta di un *iceberg*, il condensato di tutti i mali della società.

Purtroppo il politico e il legislatore prima, e di conseguenza, poi il giudice, non hanno trovato altra risposta a questi stessi mali che la relegazione, la coazione, la sanzione penale.

Le analisi teoriche, che sfociano in diverse dottrine, e che hanno sempre preceduto le codificazioni ed ogni giurisprudenza, solo da qualche decennio hanno incominciato ad interessarsi del penitenziario: da alcuni anni poi si stanno moltiplicando iniziative culturali, politiche, convegni, tavole rotonde ecc..

Ma queste iniziative tuttavia sono ancora sporadiche e soprattutto non hanno inciso più di tanto nella coscienza sociale e politica, in altre parole, non hanno ancora prodotto una cultura che consiste essenzialmente in un modo diverso di vedere, sentire, percepire il penitenziario con le sue profonde problematiche, che sono in fondo, le problematiche della stessa società.

Quando questa società avrà riassorbito e risolto le sue profonde istanze, contraddizioni e problematiche sociali, senza rimuoverle e relegarle nell'angolo buio del penitenziario, e quando al meccanismo della coazione e della rimozione, si sostituirà la cultura della tolleranza e della comprensione, allora il penitenziario non sarà più il grande inconscio collettivo, ma un triste reperto archeologico della barbarie umana. Allora non solo il diritto penitenziario, ma lo stesso diritto penale avrà esaurito la sua funzione storica.

Ma, per ora, l'alba di questa cultura, e soprattutto di questa società, è ancora molto lontana.

DOTT.SSA LAURA CESARIS

Anch'io voglio ringraziare il Consiglio Superiore della Magistratura per avermi data la possibilità di incontrarmi con loro perché molto spesso chi come me lavora nel mondo universitario ha l'impressione di vivere in una realtà un pò asettica e lontana da quella degli operatori.

Sono molte le considerazioni che mi verrebbero spontanee dopo le relazioni e gli interventi che si sono succeduti in questi due giorni. Mi limiterò soltanto ad alcune di queste considerazioni, che non vo-

gliono avere il pregio dell'originalità, ma che mi sembrano vadano ribadite se si vuole uscire dalla situazione di *impasse*, di stallo nella quale si è venuto a trovare il sistema carcerario italiano.

Anche in questi giorni è stata evidenziata la necessità di differenziare il trattamento dei detenuti, a cui si ricollega l'esigenza sempre più attuale e direi urgente di ridurre il ricorso alla pena detentiva mediante interventi di decarcerizzazione da attuare su due fronti, de-penalizzazione degli illeciti da un lato e riduzione della carcerazione preventiva dall'altro. Questa via, già imboccata dal legislatore, deve essere percorsa fino in fondo: rendendo più funzionali ed operanti le misure sostitutive e soprattutto attribuendo loro un significato veramente risocializzante. Su questo connotato mi pare importante insistere, dato che da alcuni interventi è emerso un orientamento tendente a rendere meno gravoso l'affollamento delle carceri impoverendo il contenuto risocializzante delle misure alternative, cioè in pratica pretendendo dal condannato un impegno rispondente solo in parte o niente affatto a quanto richiesto dalla legge per la concessione delle c.d. misure alternative.

Ma non posso nascondere la preoccupazione per una simile tendenza che svilisce gli strumenti risocializzanti rendendoli meramente premiali.

Sul piano più strettamente carcerario vi sono certamente istituti, la cui disciplina meriterebbe qualche modifica.

L'ordinamento penitenziario sconta (e ha sempre scontato) il fatto di essere il frutto di un compromesso tra le forze politiche, che venivano pressate in quegli anni da un lato dalle richieste spesso violente che venivano dal mondo penitenziario e che per altro non ammettevano più indugi e ulteriori ritardi, e dall'altro dal diffondersi di reazioni di allarme sociale nella opinione pubblica. La realtà odierna è profondamente mutata rispetto a quella degli anni 73/74, senza poi per altro dimenticare l'incidenza dei cosiddetti anni di piombo che hanno negativamente caratterizzato l'assetto penitenziario e non solo quello.

Oggi superata l'emergenza (almeno ci si augura) è necessario provvedere a cancellarne le tracce che ancora residuano nelle carceri e nel sistema. Così come, l'ho accennato poc'anzi, è sicuramente necessario operare su quegli istituti la cui pratica applicazione ha rivelato pecche o incongruenze o ha dato esiti negativi, e se pure appaiono urgenti e necessari interventi di modifica, appare altrettanto evidente che non sono più ammissibili né tollerabili interventi settoriali e che quindi eventuali modifiche dell'ordinamento penitenziario, soprattutto per quanto concerne le misure di trattamento, debbono es-

sere affrontate nell'ambito di un disegno unitario di riforma del sistema sanzionatorio. Il rischio più grave, altrimenti, è quello di essere costretti a destreggiarsi e a districarsi tra misure alternative da un lato e misure sostitutive dall'altro, che spesso coprono aree di operatività coincidenti, con il risultato quanto mai pericoloso di annullarsi a vicenda o, per lo meno, di annullare o di inficiare la loro efficacia ri-socializzante. A prescindere poi dalla considerazione che, anche quando sono rivolte a destinatari diversi, tali misure offrono un quadro della confusione e dell'incertezza con cui il legislatore si è mosso in questi anni. Ed è per questo che nutro qualche perplessità circa una riforma dell'ordinamento penitenziario, quale è emersa dalla bozza di disegno di legge, che sia ancora una volta settoriale. Del resto lo stesso senatore Ricci, presentando tale bozza, sottolineava come si trattasse di un nuovo intervento legislativo, volto a razionalizzare la materia, che tuttavia, in assenza di un sistema organico, potrebbe creare ulteriori problemi, forse non meno gravi di quelli attuali. Anche perché ancora una volta si cerca di rimediare alle incongruenze dell'attuale legge senza predisporre o almeno adeguare le strutture necessarie ad una effettiva attuazione degli istituti penitenziari. Gli esiti non sempre soddisfacenti della applicazione dell'ordinamento carcerario possono infatti ricondursi, anche se non esclusivamente, proprio alla carenza di personale idoneo e di strutture adeguate, carenze a cui non si era fatto fronte già all'atto della emanazione della legge. Ripetere lo stesso errore (e proprio dopo un'esperienza negativa in gran parte da esso determinata) sarebbe davvero eccessivo e pericoloso perché significherebbe votare all'insuccesso eventuali riforme positive. Ma, a prescindere da queste considerazioni, le innovazioni proposte, se da un lato sono la risposta non più procrastinabile ad alcune delle lacune e delle incongruenze più evidenti dell'attuale sistema, dall'altro si configurano come dei rappezzi. E proprio per questa ragione, come già si è accennato, sarebbe più opportuno intervenire in modo più razionale, avendo presente il quadro sanzionatorio globale, sempre che tale quadro sia chiaro già ora. Data per scontata e imprescindibile la necessità di un unico e unitario sistema sanzionatorio sarebbe opportuno procedere per fasce di criminalità, entro cornici di pena ben determinate, accentrando l'attenzione preminente sui c.d. delinquenti minori.

La esperienza di altri paesi, e la nostra stessa in questi anni di applicazione dell'ordinamento penitenziario convince a mirare gli interventi a questa fascia. E non solo per la ragione, ormai più che nota, di evitare gli effetti desocializzanti e crimino-genetici dell'impatto

con il carcere, ma per una ragione di « economia », nel senso cioè che sottraendo questi soggetti all'ambiente carcerario, sarà forse possibile operare in modo più razionale e concreto nei confronti di coloro che in carcere invece debbono restare.

Il legislatore italiano pare deciso a muoversi sulla strada ora indicata: una conferma viene dalla legge 24 novembre 1981 N. 689, la cosiddetta legge di depenalizzazione, ed in modo forse più incisivo dal disegno di legge governativo presentato nel marzo scorso portante modifiche alla disciplina della sospensione condizionale della pena e delle sanzioni sostitutive delle pene brevi detentive.

L'obiettivo perseguito — si afferma nella relazione al disegno di legge — è quello di « ridimensionare il ricorso effettivo alla pena detentiva », che è e deve rimanere *ultima ratio*, mediante una « dilazione equilibrata delle misure alternative e l'eliminazione delle incongruenze e irrazionalità che ne hanno distinto l'applicazione ». Si vuole, cioè, non solo ampliare il ricorso alle misure cosiddette alternative alla detenzione, accentuare il carattere di alternativa alla detenzione. In questo contesto l'istituto che maggiormente viene intaccato è proprio quello della sospensione condizionale della pena, che si dovrebbe trasformare da misura demenziale, qual'è stata finora, in uno strumento sanzionatorio con una specifica connotazione specialpreventiva: viene circoscritto l'ambito di operatività alle sole pene detentive (con esclusione delle pene pecuniarie e delle sanzioni sostitutive) e si arricchisce la misura di una gamma più articolata e più ampia di prescrizioni da imporre al soggetto e che il soggetto necessariamente deve rispettare. Sul fronte invece delle sanzioni sostitutive già previste e rodiate appare opportuna (ed il disegno di legge recepisce questo orientamento) una dilatazione sul piano quantitativo (cioè con riguardo all'entità di pena sostituibile) e sul piano qualitativo (con riferimento ai reati suscettibili di sostituzione), purché ovviamente sia coordinata con la disciplina della sospensione condizionale.

Ma perché anche un siffatto sistema dia i suoi frutti, è necessario garantirne il concreto funzionamento, garantire soprattutto che le prescrizioni inerenti le misure « alternative » vengano rispettate. E ciò per evitare il rischio che il contenuto risocializzante resti sulla carta e che quindi le misure « alternative » si riducano a misure meramente indulgenziali. Rischio che pare essersi tradotto nell'evento paventato, se come è emerso in questi giorni — e mi riaggancio all'accenno fatto prima — è sempre più diffuso l'orientamento delle sezioni di sorveglianza a impoverire di contenuto l'offerta di trattamento. L'obiezione più immediata a queste osservazioni è che, non

essendo possibile offrire, proprio per quelle carenze di personale e di strutture lamentate, interventi risocializzanti che possano definirsi tali, sarebbe ingiusto farne ricadere le conseguenze sui detenuti penalizzandoli due volte.

Ma una simile politica indulgenziale appare quanto mai pericolosa perché risulta dannosa al soggetto, che viene dimesso senza che egli si sia minimamente impegnato, o quando tutt'al più abbia tenuto una mera condotta passiva, e che quindi non può definirsi risocializzato, ed è dannosa altresì perché impoverisce ulteriormente il contenuto risocializzante delle c.d. misure alternative. Non sfuggono certo le difficoltà ad attuare un programma rieducativo, anche minimale, ma pretendere istituzionalmente meno di quanto richiesto dalla legge, legalizzando dunque le disfunzioni e le carenze del servizio carcerario, pare inaccettabile, anche perché ciò porterebbe all'ulteriore conseguenza di inficiare il sistema penitenziario nonché quello sanzionatorio. Rimedio ad una simile eventualità può essere proprio, come già si è sottolineato, il conservare un significato ed un contenuto risocializzante ai nuovi strumenti. A questo risultato si può pervenire ampliando e soprattutto qualificando gli interventi dei centri di servizio sociale, e attribuendo più pregnanti ed incisivi poteri al magistrato di sorveglianza.

Il legislatore dell'81 sembrava aver colto questa esigenza attribuendo non al giudice di cognizione ma al magistrato di sorveglianza il potere di determinare le modalità di esecuzione delle sanzioni sostitutive. In realtà questo potere è risultato ben poco incisivo perché esigui sono gli spazi di discrezionalità attribuiti: l'elenco degli obblighi e dei divieti di cui all'art. 55 della legge 24 novembre in tema di semidetenzione è tassativo e inderogabile così che l'intervento del magistrato di sorveglianza si riduce alla scelta dell'istituto, alla determinazione delle ore e all'eventuale fissazione delle modalità della sospensione della patente. Analoga considerazione si può fare per quanto riguarda la libertà controllata e per quanto riguarda l'inosservanza delle prescrizioni inerenti queste due misure.

Un modesto passo nella direzione indicata è contenuto nel disegno di legge portante modifiche alla legge 689/1981 che, proprio per quanto riguarda l'inosservanza delle prescrizioni, sembra aver intaccato il principio del rigido automatismo delle conseguenze sanzionatorie (cioè della conversione) disponendo la sospensione dell'esecuzione della misura e rimettendo la decisione alla sezione di sorveglianza. Sarebbe forse più funzionale attribuire al magistrato di sorveglianza il potere di istruire il procedimento e, ove constatasse la ir-

rilevanza della violazione o addirittura la sua insussistenza, di ripristinare l'esecuzione della misura sospesa. In tal modo da un lato si rivaluterebbe il ruolo del magistrato di sorveglianza, ridotto per quanto riguarda le misure sostitutive a mero burocrate, e dall'altro si avrebbe il vantaggio di snellire il procedimento e di renderlo anche più funzionale.

Al di là di questa specifica ipotesi, maggiori poteri di intervento e di controllo comunque dovrebbero essere attribuiti al magistrato di sorveglianza. In questa sede si è proposto di conglobare le attribuzioni già indicate dall'art. 628 c.p.p. (in tema di incidenti di esecuzione) e quelle previste dall'art. 69 ord. penit., adottando la denominazione — non nuova — di giudice dell'esecuzione. Si eviterebbe, in tal modo, la discrasia attuale per cui gli incidenti di esecuzione sono decisi dal giudice dell'esecuzione, cioè dal giudice che ha emesso il provvedimento. Per converso si è suggerito di attribuire al giudice di cognizione, seguendo l'impostazione recepita in tema di sanzioni sostitutive, la competenza in merito alle misure alternative: con il che da un lato si incrementerebbe la funzione di sorveglianza quale risulta dall'art. 69 ord. penit. e dall'altro sottolineerebbe il carattere « alternativo » delle misure adottate in sede cognitiva.

Una trasformazione del ruolo del magistrato di sorveglianza non potrebbe prescindere comunque dalle scelte che il legislatore farà proprio in merito al sistema sanzionatorio.

Dal canto mio sarei più favorevole alla seconda ipotesi, cioè alla attribuzione delle misure alternative al giudice di cognizione, sempre che ovviamente si opti per un vero e proprio sistema di *probation*.

A prescindere da questa osservazione, penso che ci si potrebbe nel frattempo ispirare al modello inglese che prevede un ruolo di *assistant of probation*, numericamente dotato e soprattutto altamente qualificato, ove si pensi che sono proprio questi assistenti a suggerire all'organo giudicante la misura più idonea al soggetto, la misura non detentiva da sostituire alla misura detentiva. E questo — è di intuitiva evidenza — comporta una preparazione particolarmente specifica e specializzata, una preparazione che ahimé non mi sembra i nostri operatori abbiano, non sempre per colpa loro, se si pensa che i programmi delle scuole di servizio sociale spesso non contemplano discipline psicologiche e penalistiche e che rari o del tutto inesistenti sono i corsi successivi di specializzazione e di aggiornamento.

È pur vero che anche il sistema inglese ha lamentato negli ultimi anni alcuni inconvenienti, quali un aumento del ricorso al servizio a favore della comunità (*community service order*) e una parallela dimi-

nuzione della concessione di *probation*; inconvenienti che sono stati imputati — può sembrare paradossale — al rinforzato numero degli assistenti e soprattutto ad una loro maggiore specializzazione e quindi ad una maggiore cautela nel ricorso al *probation*, con un consequenziale aumento del ricorso alla pena detentiva.

Pur non sottovalutando queste problematiche, si dovrebbe tuttavia tenere presente il modello inglese, anche se ciò comporterebbe una « rivoluzione » nella concezione delle attribuzioni del giudice di cognizione, la cui competenza dovrebbe quindi estendersi anche alla concessione di vere e proprie misure probatorie. E nel contempo ne seguirebbe un mutamento anche della figura del magistrato di sorveglianza. Non mi riferisco tanto ad una maggior qualificazione dei giudici addetti a questa funzione quanto piuttosto alla concezione che la stessa magistratura ha di tale funzione, considerata, generalmente, come è noto, di carattere amministrativo più che giurisdizionale.

Soprattutto il ruolo degli assistenti sociali dovrebbe mutare: ancora una volta è stato suggerito di scindere le due funzioni di « controllo » e di « aiuto » che la legge contraddittoriamente attribuisce allo stesso operatore. A parte questa modifica, a mio avviso opportuna, si dovrebbero ampliare le funzioni dell'assistente sociale, che non dovrebbero più essere solo genericamente assistenziali, bensì dovrebbero invece essere dirette alla individuazione delle esigenze rieducative del soggetto.

Simili mutamenti incontreranno, come è facile fin d'ora prevedere, non poche resistenze, ma appaiono indispensabili se davvero si vogliono perseguire certi fini.

L'attenzione si è accentrata sinora sulla piccola criminalità e in questo ambito vorrei dedicare alcuni cenni ad un problema che sento particolarmente non per ragioni emotive ma per la sua gravità, quello dell'esecuzione di pena nei confronti di tossicodipendenti. Problema che la recente legge 22 giugno 1985 n. 297, che pure ha introdotto l'affidamento in prova al servizio sociale per tali soggetti, pare aver risolto solo in minima parte.

Basterebbe pensare che la misura, secondo quanto disposto nel 1° comma dell'art. 47 *bis*, può essere concessa a chi « abbia in corso un programma di recupero »: sulla base di una tale formulazione, ribadita dalla precisazione « per proseguire l'attività terapeutica », sembrano quindi esclusi tutti coloro che non abbiano avuto modo di contattare una delle strutture delegate a svolgere un programma di recupero, o che non siano stati ammessi — e non per colpa loro — a tale

programma, o peggio coloro che magari già si siano disintossicati e si siano reintegrati. A ciò si aggiunga che, dovendo essere allegata alla domanda di ammissione una certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza, la misura sembrerebbe diretta solo a coloro che al momento dell'emissione dell'ordine di carcerazione siano ancora tossicodipendenti: dalle condizioni richieste dal legislatore pare dedursi un concetto riduttivo di tossicodipendenza, circoscritto nel tempo, nel senso cioè che lo *status* deve sussistere nel momento in cui viene proposta l'istanza. Si è accolta quindi una concezione particolare, dimenticando che la tossicodipendenza presenta sì profili fisici ma ne ha soprattutto psicologici, i quali permangono anche una volta cessato lo stato di pura e semplice dipendenza fisica.

Si potrebbe ipotizzare a questo proposito che il legislatore, introducendo tale forma di affidamento in prova, abbia certamente mirato al recupero del soggetto tossicodipendente, offrendo quindi un'opportunità di disintossicazione, e soprattutto abbia voluto evitare gli effetti devastanti della carcerazione a soggetti le cui condizioni psichiche sono già precarie.

In tal modo le limitazioni contenute nel 1° comma troverebbero una spiegazione, seppur parziale, perché rimane insoluto il problema del trattamento da riservare agli *ex* tossicodipendenti, dato che la riduzione a un mese del periodo di osservazione necessario per formulare un programma risocializzante funzionale alla concessione dell'affidamento appare come un semplice palliativo non privo per altro di risvolti negativi. Non può non suscitare infatti qualche perplessità un'osservazione condotta per un solo mese che può portare a risultati incompleti o falsati sia dalle condizioni del soggetto sia dall'ambiente carcerario.

Non si può poi non osservare che oggettivamente il processo di disintossicazione e di totale reintegrazione del soggetto non può certo essere determinato *a priori* nella sua durata, ed anzi commisurarla al periodo di affidamento in prova sarebbe illogico e potrebbe persino risultare dannoso al soggetto. E allora viene spontaneo chiedersi a quale concetto di « recupero » abbia fatto riferimento il legislatore: non certo ad un concetto in chiave sanitaria proprio perché, come già si è accennato, in tale programma non potrebbe essere cadenzato sulla durata della misura alternativa ma solo sui risultati conseguiti dal soggetto. Ed allora evidentemente, usando l'espressione — seppur impropria e generica — « recupero », intendeva alludere al reinserimento sociale del soggetto.

Questa conclusione suscita però qualche perplessità perché, se è

pur vero che a tale risultato mira l'istituto *ex art. 47 ord. penit.*, tuttavia non si potrebbe parlare di reinserimento sociale per chi sia ancora tossicodipendente e quindi in condizioni di disadattamento.

Il dubbio esposto non è di poco peso ove venga ricollegato alla tematica dell'esito della prova. Si può presumere che il legislatore, specificando nel 7° comma dell'*art. 47 bis* che le prescrizioni imposte all'affidando devono riguardare anche « le modalità di esecuzione del programma », abbia ritenuto sufficiente per valutare positivamente il periodo trascorso in affidamento l'osservanza delle prescrizioni di cui sopra e la non commissione di ulteriori reati, tanto più che — come si ricava dalla formulazione del 7° comma — se certo attenzione è dedicata al programma di recupero, comunque spazio deve essere dato a quelle prescrizioni che meglio possano contribuire al reinserimento nel contesto sociale dell'affidando. E ciò perché la misura, modellata su quella contenuta nell'*art. 47 ord. penit.*, di cui viene richiamata la disciplina generale per quanto non espressamente previsto dalla norma in esame, si ispirerà ai principi informativi dell'ordinamento penitenziario, primo fra tutti quello rieducativo. Conferma a questa interpretazione si potrebbe individuare nel fatto che « lo stato di tossicodipendenza o l'esecuzione del programma di recupero non siano preordinati al conseguimento del beneficio » e che l'affidamento *ex art. 47 bis* non può essere disposto più di una volta: il che varrebbe ad escludere che la misura possa essere utilizzata quale comodo e disinvolto espediente per evitare il carcere. E tuttavia, pur a fronte di elementi come questi che rivelano come il legislatore non abbia del tutto ceduto ad un facile indulgenzialismo, non si nasconde un certo qual scetticismo sulle « forme di controllo » e sulla valutazione concreta del comportamento del soggetto da parte delle sezioni di sorveglianza, sul fatto cioè che in realtà l'istituto possa tradursi in una *fictio juris* per sottrarre al carceriere soggetti provati, senza però preoccuparsi della loro risocializzazione.

Molti altri problemi presenta la norma in esame: ad esempio quelli relativi ad un eventuale rigetto dell'istanza da parte del p.m. (o del pretore) e ai possibili rimedi ai quali potrebbe ricorrere l'istante, o quelli concernenti la procedura prescritta che si discosta sensibilmente da quella indicata nell'*art. 71* e seguenti *ord. penit.*, suscitando non poche perplessità. Basterebbe pensare al comma 4°, dove si dispone che quando il soggetto « non compare all'udienza, la sezione di sorveglianza respinge la richiesta »: ma questa conclusione pare urtare contro i più elementari principi in tema di esercizio del diritto di difesa. Infatti se pure la comparizione dell'interessato potrebbe esse-

re intesa quale sanatoria di eventuali irregolarità nella notificazione, appare del tutto ingiustificato e punitivo nei confronti dell'interessato stesso un provvedimento di rigetto motivato dalle cause indicate dal legislatore; tanto più che non si evince in alcun modo in base a quali criteri la sezione di sorveglianza accerterà e valuterà l'impossibilità ad « effettuare la notifica dell'avviso al condannato ».

E ancora problemi suscitano gli artt. 4 *quinquies* e *sexies* della legge in tema di provvedimenti restrittivi della libertà personale e di libertà provvisoria, dal momento che tali previsioni non sono state coordinate con le relative disposizioni del codice di procedura penale. Sarebbe stato forse più opportuno inserire queste norme direttamente nel codice e non solo per l'evidente collegamento della materia ma soprattutto per evitare possibili discrasie.

E ancora numerosi sono i problemi cui anche solo ad una prima lettura sembra dar luogo la legge in esame, ma non è questa la sede più appropriata per un'ulteriore analisi.

Un accenno seppure breve verrà invece ora dedicato alle altre fasce di criminalità, perché se davvero si riuscirà a circoscrivere l'area della carcerazione, sarà possibile operare più razionalmente nei confronti di soggetti condannati a medie o lunghe pene detentive. È di tutta evidenza, infatti, che una volta ridotto o contenuto l'affollamento degli istituti carcerari, le condizioni di vita risulteranno meno gravose e tali da consentire l'attuazione di programmi risocializzanti. Non penso a modelli di tipo danese, ma senza dubbio la « vivibilità » è elemento imprescindibile per effettuare il trattamento. Ed infatti lo stesso ordinamento penitenziario ribadisce questo concetto più volte, facendo esplicito riferimento all'« ordine » e alla « disciplina » e dedicando a tale problema un intero articolo (l'art. 14), secondo cui « l'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche ». Non mi illudo sulla validità e sull'efficienza dei programmi risocializzanti, anche se in fondo nel « mito della rieducazione » un poco credo ancora: e ciò nonostante i miei studi, specie quelli storici, mi portino a conclusioni pessimistiche sulla reale volontà di realizzare sistemi penitenziari effettivamente operanti. È proprio la mancanza di questa volontà il più irriducibile ostacolo a tale realizzazione, mascherato spesso dietro inoppugnabili bilanci in rosso dell'amministrazione penitenziaria. È questo uno dei *leit-motiv* ricorrenti nella storia penitenziaria, specie del nostro Paese: gli esigui fondi a dispo-

sizione furono la causa principale del fallimento della prima vera riforma varata con il codice penale del 1889, con la successiva legge 14 luglio 1889 sul riordinamento dei fabbricati carcerari, con il correlato « regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e pei riformatori governativi del regno » (r.d. 1 febbraio 1891), e già prima avviata con la legge del 1864 che faceva obbligo di costruire un carcere cellulare in ogni capoluogo.

Il guardasigilli Rocco, riconoscendo la necessità di apportare modifiche al sistema carcerario allora vigente, sottolineava come il problema fosse collegato alla « somministrazione di mezzi finanziari », proprio perché — ammetteva — non giova dissimularselo, riforma penitenziaria vuol dire soprattutto larga disponibilità di mezzi economici ».

Oggi l'attuale direttore generale, con una efficace quanto scoperta recita a soggetto, ha lamentato di essere vittima di miseri *budgets* riservati al settore carcerario, con i quali a malapena si può far fronte alla immediate esigenze.

Ma io penso che sia ormai tempo di chiedersi seriamente, nella consapevolezza che l'attuazione di un servizio penitenziario ha costi elevati, quali costi vogliamo sopportare — in termini monetari e non — quali scelte intendiamo finalmente, e senza ipocrisie, compiere.

DOTT. LUIGI DAGA

Sono stato spinto ad intervenire, e spero di non impiegare per questo tutti e quindici i minuti che ho a disposizione, anche perché domani sarò relatore e non vorrei affliggervi esageratamente, soprattutto da alcune osservazioni avanzate da FASSONE, osservazioni che riguardano gli « scenari alternativi » e un pò il « futuribile » del panorama possibile delle pene.

Parto dalle sue riflessioni sullo « scambio », sul « sinallagma », su un sistema che è sospetto di incostituzionalità — a suo avviso — perché rinunzierebbe alla pena — attraverso le cosiddette « misure alternative » — senza veramente pretendere un alcunché da parte del destinatario dell'intervento penale.

Siamo evidentemente — e non me ne vorrà l'amico FASSONE — di fronte ad una concezione « carceraria » della pena, che esclude afflittività — e lo stesso carattere di pena — a soluzioni diverse da quella carceraria.

Il fatto è che, al contrario, anche le « misure alternative » sono « pene », e quindi il sistema penale scegliendo un tipo di sanzione diversa dalla privazione della libertà non « rinuncia » a nulla, sceglie invece una pena che — ad avviso di un giudice, non dimentichiamolo — è la più adatta al raggiungimento dei fini previsti dalla Costituzione. Anche evitando — come nel 47 *bis* — ogni « assaggio » di carcere, ogni esperienza di privazione della libertà. Così nelle sanzioni sostitutive date in fase di cognizione: non c'è, in questi casi, per definizione, alcuna « richiesta » di un comportamento « fattivo » e positivo durante l'esecuzione della pena. Nessun « sinallagma », quindi, prima della applicazione della sanzione sostitutiva o alternativa.

Il fatto è che bisognerà infine considerare le misure alternative come componenti di un sistema differenziato di pene tra le quali vi è *anche* il carcere, la privazione della libertà, e convincerci di rifiutare la assimilazione che permane — anche a livello inconscio — tra « pena » e « carcere ».

Non c'è bisogno di arrivare alla Costituzione per lamentare la cattiva gestione delle misure alternative. Più in generale, a proposito del « sinallagma » che deve esserci nel trattamento penitenziario, deve precisarsi che occorre realisticamente, come ha osservato con saggezza la Corte di Cassazione, per valutare i progressi nel trattamento (e per valutare quindi lo « scambio ») non partire da una ipotesi assoluta, da un empirico inesistente, ma dalla concretezza dei fatti, e dalle reali offerte di trattamento.

Sdrammatizzerei un attimo quindi questo problema. Fassone poi trova un vero e proprio « diritto penitenziario » soltanto nel « diritto delle misure alternative ». Io sarei piuttosto d'accordo invece con Pavarini che, riferendosi al « diritto » che regola interessi e diritti del « cliente » e « doveri » dell'Amministrazione apre il discorso sulla azionabilità di tali diritti.

Ricordo che la Cassazione (una famosa sentenza redatta da Vitaliano Esposito) ha sancito il pieno « diritto al trattamento ». Gli strumenti sono abbastanza realizzati nell'attuale quadro di diritto positivo, pur tenendo presente che bisogna distinguere la cosiddetta « giurisdizionalizzazione » che è passata attraverso l'introduzione delle misure alternative da quella che consiste in una seria azionabilità del « diritto penitenziario », nei termini con i quali vi facevo riferimento.

Sappiamo tutti che il « diritto delle misure alternative » è stato affidato al giudice di sorveglianza poiché al momento del varo dell'ordinamento penitenziario non era stata percorsa la strada della ri-

forma del processo, talché il momento della cognizione restò estraneo alla riforma. Lo scenario futuro ed alternativo possibile che io vedrei con favore è non tanto e non solo quello delineato dal collega Trapazzo del giudice di sorveglianza — giudice dell'esecuzione, ma invece quello del giudice di cognizione — giudice di *tutte* le pene, anche di quelle alternative.

È vero, siamo stati costretti a ripiegare su misure in fase di esecuzione (carceraria), e quindi le misure hanno il limite di essere (quasi) sempre una « sostituzione » di un carcere già iniziato. Non solo, ma nel loro regime concreto, nel momento del loro fallimento, « ritornano » ad essere carcere. Il che vuol dire che ancora una volta ci troviamo, nell'esperienza italiana, con un carcere — con una pena « privazione della libertà » — come « medicina buona per tutte le malattie », per dirla alla Foucault: la terapia tipica può essere sospesa, ma l'occhio vigile del sistema costringe i destinatari a riprenderla, sottolineandone assieme la definitiva « unicità ».

Bisogna invece seguire l'altra via, quella indicata dalle sanzioni sostitutive e arrivare all'altro scenario possibile, quello del giudice della cognizione, arbitro della scelta della pena.

Noi oggi paghiamo l'assoluta mancanza di conoscenza da parte del giudice del « fatto », proprio dei fatti concreti dell'esecuzione penale, così come scontiamo l'assoluta indifferenza — per essere benevoli — degli altri settori dell'apparato statale addetto al controllo sociale penale nei confronti del penitenziario. Registrano l'assoluta non conoscenza delle misure alternative da parte degli organi di polizia, la diffidenza di fondo da parte di questi ultimi nei confronti del lavoro degli operatori penitenziari e degli stessi giudici di sorveglianza, diffidenza che deriva dalla mancata consapevolezza dell'importanza — sul piano della difesa sociale — delle forme alternative al carcere.

Impegno futuro sarà forse quello di togliere al giudice di sorveglianza le funzioni giurisdizionali connesse alle misure alternative?. Sì, se questo significherà affidare al giudice di cognizione la scelta *in toto* della pena, al momento dell'instaurazione del rapporto penale e non più come « sostituzione » nel corso dell'esecuzione.

Sì, forse in questo modo, caro collega Canepa, toglieremo al giudice di sorveglianza la fino ad ora unica « azione » reale del settore penitenziario, il suo « proprio » e libero settore giurisdizionale, ma forse contribuiremo a valorizzare la sua funzione originaria, che era diventata residuale, quella di « sorveglianza ». Con un risultato che tale figura potrà dedicarsi totalmente e con strumenti incisivi e

reali al momento penitenziario, a quel sistema « correzionale », « penitenziario trattamentale » limitato e compresso dallo snaturarsi della realtà rispetto al progetto del legislatore. Oggi infatti si tende — lodevolmente — ad espellere il soggetto dal carcere, accentuando — giustamente — il trattamento in libertà ma trascurando — e questo non è giusto — il trattamento in detenzione, senza considerare che, seppure il carcere deve essere *extrema ratio* — e oggi in Italia siamo lontanissimi da questo — non è però realtà in assoluto oggi eliminabile.

E non stiamo, per favore, ancora qui a domandarci, caro Margara, se in carcere si può fare rieducazione. Oggi in Europa il fine del trattamento è anzitutto di limitare i danni da carcerazione.

Si parte cioè dalla doppia consapevolezza dell'enorme difficoltà di fare opera di rieducazione nel senso tradizionale, in una istituzione chiusa e totale quale è il carcere e dalla constatazione della dannosità, della perniciosità della prigione. Sono due convinzioni che abbiamo ribadito anche di recente nella risoluzione adottata a Milano al VII Congresso ONU sulla criminalità, in ordine alla riduzione del carcere.

Detto questo dobbiamo però muoverci nel quadro normativo attuale che, a mio avviso, è un quadro totalmente teorico partendo da un presupposto che non ha alcun riscontro nella realtà, e cioè che tutti i soggetti colpiti dalla pena-carcere hanno bisogno di trattamento rieducativo.

Affermare in legge il dovere per l'Amministrazione di fare « osservazione » e trattamento rieducativo nei confronti di *tutti* i condannati significa in effetti ammettere in anticipo che non si vuol fare un lavoro serio: tutti o quasi i casi di osservazione, tranne che in pochi istituti, sono stati finalizzati non al trattamento intramurale ma al trattamento in libertà (e cioè all'uscita del detenuto dalla istituzione).

Bisognerebbe forse ripensare a queste scelte e studiare un meccanismo che consenta di riservare i momenti trattamentali più spiccatamente « rieducativi » e le osservazioni « scientifiche » della personalità ai condannati che ne hanno effettivo bisogno, e sono una minima parte — come è esperienza comune degli operatori penitenziari — all'interno di una categoria già minoritaria quale è quella dei condannati.

Non smetto di insistere, al proposito, nella osservazione che l'alta percentuale di giudicabile è sì dovuta alla lentezza del sistema processuale ma anche all'ottimizzazione del ricorso alle misure alterna-

tive — in effetti non si fa lo « sciopero » delle misure da qualcuno qui improvvidamente invocato — che fa sì che un buon numero di condannati lasci l'istituzione.

Quando sarà adottata, anzi, la nuova normativa in gestazione al Senato, la ancora più ampia utilizzazione delle misure porrà qualche problema: anzitutto bisogna attrezzarsi, da un punto di vista di risorse, e da parte dei giudici di sorveglianza e da parte dell'Amministrazione, se non si vuole che tutto si traduca in formule amnistiali o comunque in una operazione clemenziale. Poi, bisognerà pur interrogarsi, una volta caduti i vincoli e le esclusioni normative che ancora limitano il ricorso alle misure, sulla filosofia e sulla metodologia delle concessioni.

Ripeto quel che ho affermato al Convegno di Genova, le misure alternative sono state gestite più in funzione degli interessi dello Stato-Amministrazione che in funzione degli interessi del cliente e, correlativamente, della difesa sociale. Nel senso che un atteggiamento clemenziale che si traduce in uno sfollamento, in una decongestione dell'istituzione dal sovraffollamento non soddisfa alcuna reale esigenza del destinatario delle misure. Occorre allora dapprima soffermarsi sulla necessità che il futuro tribunale di Sorveglianza sia dotato di poteri penetranti di indagine sulla personalità del soggetto; a questo punto non possa non domandarmi che senso abbia ed in quale direzione vada una ulteriore diminuzione del periodo di osservazione già risibile.

Portare l'osservazione ad un mese evidentemente apre una problematica cui si deve rispondere probabilmente con altri metodi di intervento.

È questa è la nuova fase propositiva che si offre alla meditazione di tutti.

DOTT. GIANCARLO DE CATALDO

Credo che sarà una bella legge; magari si chiedono 45 giorni per averne 30 di liberazione anticipata ma comunque vanno bene lo stesso anche quelli. Qualche critica desta il fatto che questa legge in approvazione tutto sommato ribadisce quella autonomia del penitenziario di cui si è discusso prima, perché incide molto in maniera determinante sulle misure alternative; si presta anche a molte critiche

e io accolgo quelle di Maisto; mi senso di condividerle tutte, per esempio sul 14 *bis* la necessità di parametro normativo è evidente magari introducendo una previsione espressa sul 416 *bis*, imputati o condannati; Altrimenti si creano minoranze nelle minoranze nelle carceri; ci sono carceri dove si potrebbe dire che vige la *pax* camorristica, per cui non riuscirei mai a individuare un detenuto di peso e sicuramente e provatamente assimilabile, organico alla criminalità organizzata che non mantenga un ottimo comportamento e non contribuisca a far mantenere un ottimo comportamento e un'apparente partecipazione all'opera rieducativa da parte di tutti i suoi consoci: assaggia per primo il pranzo e così via. Mi spaventa la dizione « gli internati, gli imputati che sono particolarmente pericolosi in base a precedenti comportamenti penitenziario o ad altri concreti elementi »; ecco, vorrei che questi concreti elementi fossero effettivamente concretizzabili ad una osservazione scritta; per *tabulas*; a me non basta una telefonata, che dica « dottò questo è camorrista questo è mafioso » e cose di questo tipo. Un'altra minoranza che viene trascurata ancora una volta da questa proposta di legge è quella dei detenuti pentiti o dissociati ai quali, anche per evitare poi tutti gli inconvenienti che derivano non solo ai detenuti ma anche agli altri magistrati di sorveglianza dalla loro presenza, se non una legge andrebbe dedicata per lo meno una norma transitoria che in qualche modo si potrebbe già cominciare a concepire ed abbozzare. Ancora la sospensione pena non funziona perché legata a eventi troppo contingenti, a decisioni che dipendono da magistrati che molto spesso o non si fidano del magistrato di sorveglianza o soprattutto degli operatori penitenziari che gli riferiscono delle gravissime condizioni di salute di alcuni detenuti. L'art. 11 è inoperante: i centri clinici interni sono affollatissimi e molto spesso sono, devo dire, dei concentrati di elementi ad altissima pericolosità che riescono ad ottenere in modo molto spesso poco ortodossi e para-legali il ricovero in questi centri ospedalieri, ricovero che è precluso a detenuti che vedono incancrenire la loro situazione di salute a causa e per colpa del carcere. Mi ha detto una volta un Direttore di un carcere che è nella mia giurisdizione: invece di spendere tanti miliardi per costruzioni di aule *Bunker* che tutto sommato possono anche rispondere a esigenze transitorie, si batta sul tasto dell'edilizia penitenziaria per quello che riguarda i centri clinici disseminati sul territorio nazionale, rendendoli effettivamente capaci di garantire una assistenza sanitaria degna di tal nome e degna di una nazione civile. Un ultimissimo accenno agli stranieri: qualcuno prima o poi se ne deve occupare perché gli stranieri detenuti sono

molti in Italia e nei loro confronti non è applicata che in minima parte la minima raccomandazione delle regole minime dell'ONU sul quel contenuto proprio minimo di vivibilità dell'istituzione penitenziaria.

DOTT. PIETRO FORNACE

Intendo illustrare alcuni interventi operativi compiuti dagli enti pubblici del Piemonte e della Valle D'Aosta diretti a consentire ai detenuti un reale e positivo reinserimento in un'attività lavorativa esterna, interventi peraltro sollecitati più volte dallo scrivente presso i competenti uffici.

Procedo alla descrizione di queste operazioni distinguendo i diversi uffici che le hanno compiute.

1) Intervento dell'Assessorato della formazione professionale della Regione Piemonte

— In occasione di un bando di concorso per l'ammissione ad un corso di formazione-lavoro di 300 posti per anno per disoccupati a reddito zero, detto Assessorato su mia segnalazione, ha riservato 10 posti a detenuti semiliberandi.

La Sezione ha individuato otto detenuti (due posti erano riservati a detenuti minori) meritevoli del beneficio della semilibertà e costoro sono stati inseriti nel precitato corso, completandolo in modo positivo. Segnalo questo tipo di intervento ai colleghi i quali potranno sollecitare le autorità che si preparino a predisporre bandi di concorso similari perché riservino ai detenuti una aliquota dei posti messi a concorso.

Lo stesso Assessorato sta ultimando con il concorso dell'Amministrazione Penitenziaria Piemontese e con lo scrivente un progetto di formazione lavoro per venti detenuti semiliberandi dell'età di 18-25 anni, finanziato in parte dalla Comunità Europea, in parte dalla Regione Piemonte: spesa prevista L. 500.000.000. Le modalità operative prevedono l'inserimento di venti detenuti in aziende industriali, il rimborso degli oneri sociali agli imprenditori, il rimborso parziale all'azienda del costo di un operaio istruttore, l'erogazione degli emolumenti spettanti ai detenuti lavoratori.

È il primo esperimento in Italia ed in Europa e tutti coloro che

devono realizzarlo saranno impegnati a dare un contributo per la sua migliore riuscita.

2) *Interventi dell'Assessorato all'assistenza*

Detto Assessorato ha predisposto le delibere del 25.9.1979 e del 17.12.1981 che avevano per oggetto le « indicazioni operative per gli interventi socio-assistenziale nel settore penitenziario e post-penitenziario », in cui a chiare lettere erano previsti « inserimenti lavorativi di detenuti semiliberandi presso cantieri di lavoro coordinati o dipendenti da enti pubblici, oppure inserimenti presso aziende private nei cui confronti l'ente locale avrebbe assunto la funzione di garante ».

Purtroppo queste direttive sono rimaste inattuata e sul piano operativo nulla è stato ancora fatto. Su questo punto specifico in data 15.2.1985 avevo indirizzato al Presidente della Regione Piemonte una lettera in cui erano contenuti i seguenti suggerimenti: « Ritiene lo scrivente che si debba pertanto dare un significato operativo alle norme sopra richiamate, privilegiando l'istituto della semilibertà attraverso le seguenti linee programmatiche:

a) individuare le attività occupazionali pubbliche o private che sono scarsamente richieste dal mercato della mano d'opera. È invero noto a tutti che vi sono delle richieste di mano d'opera inavese, ovvero soddisfatte previa assunzione di stranieri. Questo limite è dettato dalla necessità di evitare conflitti con le associazioni sindacali in un momento in cui vi sono poche offerte di lavoro nell'ambito di attività industriali, artigianali e di commercio. A tal uopo può essere indispensabile una riunione con i dirigenti degli uffici di collocamento e delle categorie imprenditoriali.

b) fissare in bilancio le somme che saranno versate ai datori di lavoro che assumeranno i detenuti e ciò a titolo di rimborso degli oneri riflessi per ogni giornata lavorativa.

c) Pubblicizzare in modo adeguato su tutto il territorio della Regione questa iniziativa.

d) Istituire un collegamento permanente con la Sezione di Sorveglianza in modo da garantire una continuità operativa per l'applicazione della semilibertà ».

Recentemente ho incontrato il nuovo Presidente della Regione e l'Assessore all'assistenza i quali mi hanno garantito che a tempi brevi un ristretto gruppo di lavoro elaborerà una serie di proposte per possibili sistemazioni « agevolate » dei detenuti semiliberandi in diverse situazioni quali cooperative di servizi, laboratori artigiani piccole

imprese.

Il 31 gennaio c.a. è stato programmato dalla Regione Piemonte un convegno regionale delle cooperative per superare l'emarginazione, in cui quasi certamente sarà caldeggiata la soluzione concreta da me proposta: rimborso degli oneri sociali riflessi a quelle cooperative che garantiranno l'assunzione di detenuti semiliberandi.

3) *L'intervento del Comune di Tortona*

La giunta municipale di detto Comune richiamandosi alla delibera della Regione Piemonte del 23.10.1979 ha stanziato un contributo mensile di L. 300.000 a favore di una cooperativa che si era impegnata ad assumere alle proprie dipendenze un semilibero.

La Sezione di Sorveglianza ha concesso la semilibertà al detenuto ALTOMANI Onofrio che ha lavorato alle dipendenze della precitata legatoria, la quale ha così ottenuto il rimborso mensile degli oneri sociali sino al termine dell'espiazione della pena da parte del precitato detenuto.

Voglio segnalare un altro intervento compiuto dal Direttore dell'Ufficio di collocamento di Cuneo; invero costui ha indirizzato a tutte le Sezioni zionali di collocamento la seguente missiva:

« Pervengono a questo UPLMO numerose segnalazioni da parte dei direttori di case circondariali, tendenti a reperire posti di lavori per alcuni reclusi in particolare stato di bisogno. Considerata anche l'importanza sociale della riabilitazione dei detenuti si invitano gli uffici in indirizzo ad accettare le domande di iscrizione nelle liste di collocamento, presentate dagli stessi, anche per il tramite della direzione della rispettiva casa circondariale. Le domande devono essere redatte regolarmente sul modello C/5 *bis* e la firma del richiedente deve essere autenticata dalla direzione dell'istituto di pena; il lavoratore così iscritto non è tenuto alla vidimazione mensile. Qualora al detenuto si offra la possibilità di una occupazione, con conseguente godimento del regime di semilibertà, la relativa richiesta di nulla osta, anche se numerica sarà soddisfatta con l'avviamento del lavoratore in questione. Il nulla osta sarà poi sottoposto alla ratifica della commissione comunale di collocamento, laddove questa sia istituita ».

Ho citato questa iniziativa perché la considero veramente importante per risolvere il problema del collocamento dei detenuti semiliberandi in attività all'esterno del carcere.

Ho voluto riferire gli interventi degli enti pubblici piemontesi a favore dei detenuti, per ribadire che il lavoro, da affidare nelle forme

più differenziate possibili e rispondenti agli interessi, alle capacità ed attitudini individuali, costituisce l'elemento principale per un intervento credibile di rieducazione e di risocializzazione del soggetto detenuto.

Questi interventi devono però aumentare; infatti a tutt'oggi essi sono pochi rispetto alle reali esigenze dei detenuti i quali provvedono con le loro sole forze ad attivare l'istituto della semilibertà.

E valga il vero. Nel corso dell'anno 1985 la Sezione di Sorveglianza di Torino ha concesso 359 semilibertà; tutti i detenuti, ad eccezione del caso sopra segnalato, (intervento del Comune di Tortona) hanno ottenuto il beneficio mercè l'intervento di parenti o amici. Centoquarantasette domande sono state respinte per mancanza o inidoneità di offerte di lavoro; tanti altri detenuti certamente non hanno presentato la loro richiesta perché non avevano amici o parenti in grado di interessarsi per un'offerta valida di lavoro.

Questa situazione di palese ingiustizia deve essere superata mercè l'intervento degli enti pubblici, cui spetta il compito istituzionale di interessarsi dei detenuti.

Invero costoro dovrebbero utilizzare una parte dei fondi destinati all'assistenza delle famiglie dei detenuti rimborsando in tutto o in parte gli oneri previdenziali ed assistenziali alle cooperative e alle aziende artigianali disposte ad assumere i detenuti. L'importo orario del costo degli oneri previdenziali ed assistenziali per un lavoratore metalmeccanico di terza categoria è di L. 3.996,25: con una spesa di L. 576.000 si garantirebbe il lavoro ad un detenuto semilibero per un mese. Peraltro le cooperative ed ogni altro datore di lavoro sarebbero sollecitate da questa offerta ad assumere un detenuto, che oltretutto deve osservare una certa disciplina fissata nel programma di trattamento. È questo un ulteriore aspetto vantaggioso per i datori di lavoro.

Se si considera che secondo le ultime stime la spesa a carico dello Stato per ogni detenuto è di L. 100.000 al giorno pari a L. 3.000.000 mensili, e se si raffronta con quella dianzi menzionata, risulta evidente l'interesse economico dello Stato ad effettuare l'operazione dianzi prospettata. In tal modo lo Stato da un canto contribuirebbe in modo rilevante all'opera di risocializzazione dei detenuti, e d'altro canto realizzerebbe una notevole economia sulle spese di mantenimento dei detenuti.

Questa è la strada maestra da percorrere se si vuole estendere il beneficio della semilibertà ai detenuti che sono privi di « particolari protezioni » alla ricerca di offerte di lavoro. Si deve superare il con-

cetto del puro assistenzialismo che oltre ad essere improduttivo, è socialmente diseducativo.

Con grande soddisfazione devo ricordare che il Procuratore Generale di Torino nella sua recente relazione durante l'inaugurazione dell'anno giudiziario ha manifestato apprezzamento per questa mia iniziativa inserendo nel suo discorso le seguenti espressioni: « sempre in relazione a questa misura alternativa, si deve ribadire che la sua concreta attuazione è resa difficoltosa dalla carenza dell'offerta di lavoro. È purtroppo noto che tale generale carenza è uno dei più drammatici problemi che attanagliano lo Stato Italiano, ma ritengo assolutamente indispensabile considerare i detenuti alla stregua di altri settori di popolazioni che usufruiscono di privilegi occupazionali (quali, ad esempio, gli invalidi), con relative facilitazioni per i datori di lavoro. L'istituto della semilibertà correttamente applicato diventerà, così lo strumento principe per il recupero sociale dei detenuti medesimi. Debbono, per ciò essere, con estrema decisione appoggiate le notevoli sollecitazioni che in tal senso la Sezione di Sorveglianza del Distretto sta rivolgendo alle varie autorità pubbliche ».

Da oltre due anni a vari livelli sto perorando questa causa presso gli enti pubblici regionali e comunali del Piemonte e della Valle d'Aosta: qualora queste iniziative approderanno a risultati concreti si potrà valutare l'opportunità di estenderle altrove. Con tale auspicio termino questo intervento, certo di aver indicato ai colleghi alcuni suggerimenti pratici per far sì che la rieducazione del condannato, scopo precipuo indicato nell'art. 27 della Costituzione, non resti una vuota parola.

DOTT.SSA MARIA PIA FRANGEAMORE

Per puro caso il mio intervento si colloca perfettamente dopo quello del dott. Daga, perché il discorso che mi propongo di fare è in linea con quanto è stato da lui esposto e ne costituisce quasi il *continuum*.

Volevo rilevare che nelle numerose proposte di legge, che tutti noi ci auguriamo vadano al più presto in porto, vi è una strana carenza: mentre, infatti, è evidente lo sforzo di superare la detenzione come unica reazione penale alla trasgressione criminale poiché non è più sostenibile come efficace strumento di difesa sociale, d'altro can-

to non si stabilisce in nessun modo come, quando e perché la pena detentiva, una volta comminata, debba poter cessare avendo esaurito ogni sua ipotetica funzione.

Questa carenza di previsione legislativa, poi, assume maggior rilievo nel campo delle misure alternative.

Nel corso di tali modalità della pena sarebbe doveroso attivare al massimo gli interventi di « trattamento » poiché non esistono quelle preclusioni che tante critiche hanno concentrato sul concetto stesso di « trattamento » in carcere; critiche tutte riconducibili alla considerazione che nessun progetto di risocializzazione può essere approntato in un ambiente segregato dalla società e quindi per definizione asocializzante.

In questo contesto è doveroso rilevare che, proprio nel campo delle misure alternative, l'amministrazione penitenziaria non ha fatto gli sforzi dovuti per adeguare le strutture ai nuovi orientamenti legislativi.

Ancora non esistono le « case della semilibertà », ancora non esiste un personale idoneo alla gestione delle misure alternative, ancora non sono stati presi con gli enti locali i contatti indispensabili per « gestire insieme » il graduale reinserimento sociale dei soggetti sottoposti a regime penale solo parzialmente detentivo.

Accanto a queste carenze di strutture, di personale e di metodologia un ruolo determinante nella sostanziale inadeguatezza delle misure alternative assume l'impossibilità di attuare il trattamento con modalità di progressione che consentano di adeguare gli interventi ai risultati conseguiti.

Si può ipotizzare, infatti, una permanenza in regime di semilibertà protratta per 10-12 anni, poiché il legislatore non prevede, neanche dopo un periodo di tempo ragionevolmente lungo condotto con esiti positivi, la possibilità di articolazioni diverse della pena parzialmente detentiva o anche di estinzione di una pena che abbia vistosamente esaurito tutte le sue funzioni.

Si potrà ricorrere, invero, alla liberazione condizionale, ma questa, attualmente, è regolamentata per il semilibero nella stessa maniera che per il detenuto: identici sono i criteri ed i termini, identica è la competenza, attribuita al giudice dell'esecuzione.

Un'altra possibilità concreta per estinguere una pena divenuta inutile o addirittura dannosa potrebbe essere l'istituto della grazia.

Certo la grazia, nata come « graziosa » concessione del sovrano, è un istituto obsoleto, che mal si concilia con l'attuale evoluzione del sistema penale; potrebbe però acquistare nuova dignità ed attualità

se fosse riconosciuta come strumento di trattamento.

A ben vedere, l'ipotesi che anche la grazia, così come la liberazione condizionale, possano essere utilizzate come strumenti di trattamento non è poi così peregrina. Basti pensare che il legislatore del '75 assegna al Consiglio di disciplina il compito di intervenire a favore del detenuto con un'« attività di proposta » di vari benefici, tra cui la liberazione anticipata, la semilibertà, la liberazione condizionale e la grazia. Evidentemente il Consiglio di disciplina, cui è tradizionalmente demandata la funzione disciplinare, assume anche la funzione di garante del trattamento e di supervisore del livello di risocializzazione conseguito dal detenuto ed in tal senso si fa promotore per attivare una serie di correttivi dell'esecuzione penale, che quindi possono e debbono essere considerati come strumenti di progressione nello specifico campo del trattamento penitenziario.

Va debitamente stigmatizzato che l'Ufficio Grazie del Ministero di Grazia e Giustizia, ignorando completamente l'evoluzione del sistema penitenziario, non opera alcuna distinzione nei criteri adottati per decidere delle pratiche di competenza; si tratta di criteri empirici che non operano alcuna distinzione tra l'istanza di grazia avanzata dall'interessato e la proposta di grazia formulata dal Consiglio di disciplina, e che non tengono nel dovuto conto la differenza di *status* del semilibero rispetto al detenuto.

In particolare va stigmatizzato che le proposte di grazia avanzate dal Consiglio di disciplina degli Istituti penitenziari, che sono frutto di un'attenta osservazione della personalità del detenuto condotta da un'*équipe* di operatori, suffragata dal parere del Magistrato di sorveglianza, lungi dall'essere oggetto di una scrupolosa ed attenta valutazione, vengono costantemente ignorate ed annullate per via di fatto con una procedura a dir poco illegittima.

Infatti l'Ufficio Grazie cui è assegnato per consuetudine il compito di istruire le pratiche di grazia e che potrebbe emettere, al più, un proprio parere facoltativo, anziché trasmettere la proposta di grazia redatta dal Consiglio di disciplina all'Ufficio del Presidente della Repubblica, competente a decidere, finisce con l'archiviare la pratica informando il detenuto che « questo ufficio non ha trovato motivi sufficienti per *proporre* un atto di grazia in suo favore ».

E non si capisce di che tipo di proposta si tratti; potrebbe invero scaturire soltanto da un generico potere di iniziativa, poiché l'unico organo cui il legislatore attribuisce un preciso « potere di proposta » del beneficio della grazia è il Consiglio di disciplina.

Si auspica quindi un opportuno e indilazionabile chiarimento di

competenze, tale da non vanificare quella finalità di risocializzazione assunta dal legislatore come principio direttivo dell'esecuzione penale.

Il declino dell'istituzione carceraria chiusa e l'avvento di sistemi di controllo diversi dalla detenzione esigono, necessariamente, un diverso clima di collaborazione. La partecipazione della collettività all'analisi ed alla rimozione del fenomeno della devianza criminale deve avvenire, per dare i suoi frutti, a tutti i livelli. Se da una parte si esige la collaborazione degli enti territoriali, degli enti pubblici e dei privati cittadini, non si può trascurare l'assoluta necessità di collaborazione tra quelle stesse Istituzioni dello Stato preposte, a vario titolo, al controllo sociale.

DOTT. MARCELLO GALASSI

L'universo carcerario offre motivazioni di intervento culturale ad ogni livello, ma la finalità del mio breve dire è di natura strettamente operativa.

L'ordinamento penitenziario, dal 1975 — epoca della riforma — ad oggi, è un *continuum* di nuove competenze, nuovi procedimenti di sorveglianza: dalle originarie misure alternative, alle misure sostitutive delle pene detentive brevi ed, ora, al particolare affidamento in prova per alcoolisti e per tossicodipendenti.

Ne è sempre coinvolta la Sezione di Sorveglianza con rito giurisdizionale, vuoi direttamente vuoi indirettamente (: interventi in conversione delle misure sostitutive).

È mai possibile gestire un così vasto, delicato ed impegnativo settore di giustizia con un ufficio di sorveglianza, costituente nel mio caso la Sezione di Sorveglianza delle Marche, dove è preposto un solo magistrato di sorveglianza, con compiti di presidenza frammisti a tutte le incombenze del settore (procedure giudiziarie e vigilanza sugli Istituti di pena)? Uno ed uno solo, così come il sottoscritto, che vi si trova ormai da un decennio affiancato da qualche segretario e datilografo giudiziario!

Ed è un decennio, appunto, che vado invano denunciando tale situazione, ormai lievitata a dimensioni paradossali.

Che fare? A quale sortilegio ricorrere per avere un organico di almeno un secondo magistrato di sorveglianza ed un segretario in più?

È un condizionamento operativo di tutta la riforma penitenzia-

ria che, ripeto, è in fase di accrescimento di competenza.

L'unica variazione *medio-tempore* per me piacevolmente apprezzabile è questa presenza, sempre più numerosa, delle donne nella magistratura di sorveglianza, cui formulo ogni migliore augurio di successo in un servizio senz'altro arduo ed ingrato.

Questo breve intervento nel mortificare, per così dire, il fascino della problematica culturale tanto magistralmente accesa in questo incontro, spero contribuisca a valorizzarne un aspetto pratico, realistico, da cui nessuno può prescindere.

SEN. MARIO GOZZINI

Sento un'obbligo non liturgico: dire grazie al Consiglio superiore per l'invito che ci ha rivolto e che, per me, personalmente non suscita alcun problema di confusione di funzioni. Sono sempre stato convinto che la collaborazione informale tra istituzioni è una via per rendere più produttive, scusatemi la locuzione economica, le istituzioni medesime. Mi sono sempre opposto a quei colleghi, specialmente in legislature passate, i quali dicevano: il Consiglio superiore noi lo ignoriamo, che c'entra con noi? Il ringraziamento — perdonatemi l'uscita dal tema — si rivolge anche a tutto il lavoro svolto da questo Consiglio superiore: lavoro discusso, lavoro discutibile, ma a cui resterà un indubbio merito nella storia del nostro paese, quello di essere stato l'unico organo dello Stato a mettere fuori causa i magistrati risultati iscritti alla P2.

Questo mi pare un merito che a voce alta va riconosciuto a questo Consiglio superiore perché nessun altro organo dello Stato è stato capace di fare altrettanto mentre la P2 è un pericolo tale che non ci possono essere garantismi che attenuino la guardia. Credo sia significativo che questa iniziativa, ultima quasi il canto del cigno, penso, del Consiglio superiore scaduto e prorogato, si svolga sulle carceri. Certo l'amministrazione della giustizia in Italia ha ben altri problemi davanti a sé: dicendola grossolanamente accelerare i processi e mandare meno gente in carcere. Per noi, qui, oggi, il tema è quello di come tenercela la gente in carcere e come farla uscire prima del fine-pena eventualmente. C'è il problema del nuovo codice di procedura penale, come diceva Ricci stamattina: questione fondamentale per l'amministrazione della giustizia penale in Italia. Tanti altri proble-

mi connessi: dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie a quello dell'aumento degli organici (io credo che di fronte alla difficoltà di riempire anche quelli attuali parlare dell'aumento degli organici sia totalmente fuori luogo. Visto che le opinioni tra i procuratori generali nei recenti discorsi nelle inaugurazioni sono stati difformi io vorrei segnalare, ricordare a tutti voi e a me stesso che qui sul problema delle carceri, degli istituti penitenziari, di come sono organizzati, di come funzionano, si gioca indubbiamente il livello di civiltà di un popolo. Lo sappiamo e non è retorico ripeterlo. Abbiamo a che fare, su questo tema, su questo problema, con un'opinione pubblica indubbiamente impreparatissima e profondamente reazionaria. Anche per chi politicamente non è certo reazionario, la rieducazione, la risocializzazione, la finalità dell'art. 27 della Costituzione, diciamolo francamente, è molto impopolare. La reazione più diffusa della gente è quella di dire: mandateli in carcere e teneteceli possibilmente per sempre. Ecco il referendum sull'ergastolo: certo, su come si svolse nell'81 in contemporanea ai due sull'aborto, purtroppo fu diseducativo da questo punto di vista. Non si pose in luce che anche i condannati all'ergastolo potevano uscire e che proprio per questo era costituzionalmente legittimo. Quindi lavoriamo perché escano anche prima di quanto possano uscire oggi. Qui siamo tutti convinti di questo ma fuori nient'affatto. Ricordo che in un convegno di alcuni anni fa Marco Ramat, il nostro amico che non c'è più, disse: è già un risultato positivo che quasi la metà degli italiani, secondo un'inchiesta, sia contraria alla pena di morte. Ma occorre avanzare, progredire, invece non si progredisce nell'opinione pubblica per quel che riguarda il carcere. Noi tutti che di carcere ci occupiamo, ecco, il tema-quadro in cui si iscrive il nostro lavoro è proprio questa modificazione in profondità dell'opinione pubblica, a cui dobbiamo tendere, ciascuno come può, dove può.

Vengo al lavoro inerente a una legge che integri e modifichi l'ordinamento del '75. Anche Amato stamattina seguitava a parlare di disegno di legge Gozzini; il mio era un disegno di legge datato, elaborato insieme agli amici della sezione di sorveglianza di Firenze in modo particolare al carissimo amico Margara, che rispondeva ad esigenze immediate di allora: quella di uscire da una applicazione impropria, estensiva — illegale, c'è scritto nella relazione — dell'art. 90 e quindi regolamentare legislativamente la massima sicurezza. Era la fine dell'82, ai primi dell'83 il disegno di legge fu presentato per la prima volta nell'altra legislatura: aggiungendo alcune timide, limitate, norme di ampliamento delle misure alternative. Bene, questa vol-

ta il lavoro parlamentare, lento sia pure perché son passati 3 anni, ha dato un risultato positivo indubbiamente positivo perché si lavora a una rivisitazione organica, relativamente organica, di tutto l'ordinamento penitenziario del '75. Devo ringraziare i colleghi, il relatore Gallo ma in modo particolare il collega compagno amico Raimondo Ricci che ha preso così appassionatamente a cuore questo nostro lavoro. Ricci, quando in una cosa c'entra, c'entra con tutta la passione civile che lo contraddistingue: ha dato un contributo indubbiamente di primo ordine all'ampliamento del disegno di legge. Poche notazioni, non aggiungo niente a quello che ha già detto Ricci stamattina. Mi sono annotato le critiche e i rilievi che sono stati mossi: mi auguro tuttavia che il Consiglio superiore ci faccia pervenire, anche in maniera informale, degli appunti più organici. Ritengo che per quel che riguarda la massima sicurezza il superamento della tipizzazione dei reati in base ai quali decidere l'assegnazione con una motivazione più larga, più discrezionale, sia un fatto positivo. Un fatto positivo è anche la non istituzionalizzazione degli istituti di massima sicurezza, lasciando alla responsabilità dell'amministrazione come organizzare la sorveglianza particolare quando è necessaria, se in istituti particolari o invece negli istituti diciamo così normali. Non si doveva rendere permanente una misura di emergenza: me ne sono reso conto nell'iter parlamentare. Abbiamo dunque eliminato sia l'istituzionalizzazione separata di istituti di massima sicurezza sia la tipizzazione dei reati.

Sui tempi: Ricci parlava stamattina di settimane, mi auguro che il suo ottimismo sia fondato. Forse sono un po' più pessimista di lui: anche se è fondatissima ormai (anche per il contributo dato in questi due giorni) la previsione che il comitato ristretto possa chiudere i suoi lavori in due o tre settimane al massimo, cosa succederà poi quando si andrà in commissione, non lo so. Mi auguro si possa adottare la sede redigente cioè lavorare in commissione e approvare un testo che va in aula esclusivamente per le dichiarazioni di voto il che significa non più di un'ora e mezza, due ore circa di aula. Dopo di che c'è la Camera; cosa succederà alla Camera non lo so. Il bicameralismo, noi lo abbiamo spinto all'estremo: come prassi, come costume, come abitudine, salvo la buona volontà dei singoli, vorrei dire che non si lavora mai in collaborazione tra i due rami del Parlamento per cui questo disegno di legge arriverà all'altra parte pressoché ignoto: data l'ampiezza che ha assunto dai disegni di legge originali (ce ne era anche un altro del Movimento sociale, parzialissimo sull'art. 90) sarà una sorpresa e quindi non mi illudo che tutto vada liscio.

Sul lavoro all'esterno, art. 21, lo ricordava anche ora Bruti, occorre una formulazione che metta i direttore dei penitenziari al riparo da qualsiasi responsabilità per quello che può accadere nel comportamento del detenuto, cioè occorre una giurisdizionalizzazione chiara: i tecnici devono trovare una formula sicura che non possa essere in nessun modo contestata. Sull'aumento della liberazione anticipata (si seguita a metterla tra le misure alternative, non so perché, dato che misura alternativa non è ma piuttosto attuazione di flessibilità della pena). Ricci stamattina diceva: l'intervento più significativo è questo raddoppio e più, questa possibilità di riduzione di un quarto della pena irrogata.

Credo che dire: questo è uno strumento di governo delle carceri abbia un significato molto lato, non soltanto negativo, di controllo: evidentemente molto più dei 40 giorni attuali, i tre mesi l'anno, creano una situazione psicologica di speranza, di tensione verso la conquista, il meritarsi questo premio perché di premio si tratta, di riconoscimento del buon comportamento tenuto. Ma la riduzione di pena è importante anche ai fini della diminuzione del sovraffollamento di cui parlava Amato stamattina: di quanto? non lo sappiamo, perché purtroppo dobbiamo constatare la insufficienza degli strumenti informativi a nostra disposizione.

Il Parlamento, il Consiglio superiore, la direzione generale dovrebbero avere un *computer* che permettesse di vedere, data la situazione attuale, cosa succede, ossia quanti detenuti escono una volta entrata in vigore questa norma dei 45 giorni (in linea teorica si capisce perché devono essere sottoposti alla magistratura di sorveglianza).

Quando il sovraffollamento si riduce, è chiaro che ci sono più ampie possibilità di trattamento, più ampie anche materialmente, fisicamente; c'è la possibilità lontana, remota, ma a cui dobbiamo tendere, di sopprimere, non restaurare, non ristrutturare, taluni istituti, da Favignana a Pianosa, che sono evidentemente una vergogna del nostro Paese.

La flessibilità nell'esecuzione della pena può portare anche a una diminuzione della tentazione di ricorrere periodicamente a provvedimenti di amnistia e di indulto.

Dirò alla dott.ssa Monteleone, a proposito dell'art. 22 e dei due terzi della mercede, che io avevo proposto un emendamento che aboliva i due terzi: ma c'è il problema dell'incentivo alle aziende a dare il lavoro in carcere. Non aggiungo nulla sull'importanza di ricondurre il lavoro in carcere scomparso dopo la riforma: io lavoravo in una

impresa editoriale prima del '75 e alle Murate di Firenze credo di aver dato parecchi milioni di allora di commesse.

Oggi lavoro di legatoria libri in carcere non ce n'è più; perché? perché allora era di grande profitto per le aziende in quanto pagavano molto meno. Sono questioni purtroppo in cui la realtà concreta, materiale, confligge con i principi. Ringrazio la dott.ssa Monteleone per la ricerca sulla questione della restituzione dei miliardi accantonati: mi ha fatto venire in mente anche un'altra questione che mi son sentito porre da molti detenuti: perché gli interessi del loro peculio sono il 5% quando gli interessi esterni, i Bot, sono al 14%.

Importanti i rilievi del dott. Maisto sulla questione dell'oscillazione tra trattamento, partecipazione al trattamento, e condotta regolare: forse bisognerà sotto questo aspetto rivedere bene il testo.

Per quel che riguarda la soppressione delle esclusioni dell'art. 47 e 48, la sostituzione dell'esclusione dei reati che conoscete bene con questa previsione di sospetto diciamo così ingenera giuste, pienamente legittime, riserve. Avevamo pensato a metterci un 416 *bis*, cioè la legge La Torre, ma è prevalsa l'idea di non ricorrere mai a tipizzazioni di reato. Potremo eventualmente tornarci perché l'indicazione sia più esatta da parte del legislatore.

Sugli stranieri: sono stato recentemente con Margara a Porto Azzurro dove ci sono alcuni francesi, certo il loro non è il problema più rilevante si tratta di ratificare la convenzione di Strasburgo; il problema più rilevante è quello Medio-orientale, dove non ci sono prospettive possibili di un trattato di scambio tra i rispettivi prigionieri.

Sul problema sanitario, certo di grande rilevanza, che sta molto a cuore al nostro collega Vinci Grossi: pur non escludendo affatto lo sviluppo di centri clinici e di attrezzature sanitarie di primo uso all'interno dei carceri, la direzione giusta in cui operare è quella del pieno inserimento nel servizio sanitario nazionale il quale meriterà tutte le critiche, funzionerà male ecc. ecc. tutto quello che volete, ma la direzione è quella: di costruzione o adattamento di padiglioni, di piccoli reparti per detenuti, all'interno degli ospedali che esistono senza spese inutili per creare doppioni.

Un problema che non è stato sollevato, e sotto un certo aspetto me ne dispiace, un problema che non abbiamo ancora preso in considerazione è quello delle donne detenute, in modo particolare con bambini. Sono contrario alla costruzione di asili nido in carcere; questi minori che avrebbero diritto, che hanno diritto al massimo della nostra attenzione, della nostra cura — dico nostra, di Stato, di società organizzata — e li condizioniamo in questo modo fin dai primi anni.

Gli psicologi dell'età evolutiva, il mio amico e collega Ossicini, inorridisce all'idea di un bambino che sta per 3 anni in carcere, peggio ancora nell'asilo nido dentro il carcere. Ben venga, piuttosto, in tutti i casi possibili la detenzione in luogo esterno; un'ipotesi di misura alternativa ulteriore che è stata delineata da alcuni per le donne in situazioni particolari e per gli anziani. Potrebbe essere estremamente interessante.

Concludo richiamando a me e a voi un elemento di grande rilevanza: noi potremo fare una buona legge, il Parlamento potrà varare, quando la varerà, una buona legge che, se viene in tempi brevi, potrà anche in qualche modo contribuire a attenuare i problemi suscitati dal ritardo (per ragioni anche in questo caso non certo irrilevanti) della legge speciale sui dissociati. Ma la legge non basterà mai a sopperire quello che vorrei chiamare il fattore umano: gli operatori penitenziari, per i quali diceva stamattina Amato (con un ottimismo che a me pare eccessivo) la media è a livello ottimo.

Conosco direttori e operatori straordinari ma ne conosco anche altri che non si pigliano un briciolo di responsabilità, fanno il loro lavoro con spirito assolutamente burocratico. Ho fatto pubblicare su una rivista una specie di apologo che mi era pervenuto da un condannato all'ergastolo, nel quale emerge molto chiaramente questa differenziazione tra uomini e uomini nello stesso carcere e tra un carcere e l'altro. Cosa voglio dire? Voglio dire semplicemente che noi abbiamo a che fare in primo luogo con grandi vuoti di organico che sono determinati anche da una deficienza profonda di immagine dell'operatore penitenziario nella società. Torno a quel che dicevo all'inizio: l'opinione pubblica. Mi diceva anni fa un direttore, il dott. Saba (tra i migliori che ho conosciuto, molto presente, molto partecipe, molto convinto del suo lavoro) che quando era tra la gente in modo particolare in treno (faceva la spola tra Firenze e Bologna cumulando ben tre direzioni) evitava attentissimamente di dire quale professione faceva perché quando lo aveva detto si era sentito guardato come un paria, come un lebbroso, come uno che fa una professione indegna.

I problemi sono tanti, essenzialmente tre: di immagine, di formazione (diceva Amato che non ci sono soldi per la formazione ed è gravissimo perché uno non se la può fare sul terreno, sono gli altri a pagare) e di carriera. È evidente che il fattore umano, cioè il problema della adeguatezza degli operatori, è legato, correlato, al problema della partecipazione della comunità esterna perché questa si realizza, certo, attraverso la buona volontà, l'iniziativa, la convinzione delle Regioni e degli enti locali, dei singoli, delle associazioni private vo-

lontarie, ma perché diventi una cosa quotidiana, non eccezionale occorre la convinzione e l'assunzione di responsabilità da parte degli operatori. Concludo dicendo che uno dei rischi che noi stiamo correndo (Amato lo ha accennato stamattina) è quello di avere alcuni istituti come fiore all'occhiello, Rebibbia in primo luogo, Porto Azzurro con Lucio Dalla, o Rebibbia con l'Antigone, e il resto in condizioni non accettabili, da Favignana o a Pianosa.

SEN. VINCI GROSSI

Accolgo la sollecitazione del nostro autorevole quanto simpatico presidente che ha invitato i parlamentari presenti a prendere la parola; nel suo invito c'era la indicazione a prendere la parola per dare delle risposte o delle informazioni; sono spiacente di dover deludere l'attesa del nostro amabile presidente perché non darò risposte ma porterò altre domande; non assolverò perciò a quel ruolo al quale assolveranno egregiamente e molto meglio di me il senatore Ricci e il senatore Gozzini i quali riferiranno sullo stato dei lavori della sotto-commissione che sta procedendo alla rilettura e revisione della legge di riforma penitenziaria. Io porterò domande alle quali sono stato stimolato dalle due relazioni di questa mattina ricche di cultura, di intuizioni e quindi tali da suscitare anche in chi ascoltava alcuni interrogativi. La questione che io vorrei sollevare non la pongo sotto il profilo del diritto in regime intramurale, come qualcuno lo ha chiamato, o del diritto al trattamento come lo ha definito qualcun altro; vorrei porre la questione su di un piano più generale: ci sono dei diritti soggettivi protetti costituzionalmente e uno di questi è il diritto alla salute; in alcuni casi questo diritto soggettivo costituzionalmente tutelato si scontra con lo stato di detenzione. Non intendo riferirmi allo stato dei servizi sanitari nelle carceri od ai piccoli disturbi; voglio proprio riferirmi ai casi in cui si determina una contraddizione reale tra detenzione e difesa della salute e nei quali l'elemento patogeno, la causa cioè dello stato di malattia, è la detenzione. Il detenuto avrebbe il diritto anche nell'interesse della società, dice la Costituzione, alla difesa della propria salute e viene viceversa costretto in una condizione che produce in lui una malattia.

Pongo questo problema che non è certo di facile soluzione però mi sembra necessario mettere l'accento su quanto dicevano questa mattina i relatori intorno alla necessità di andare verso un supera-

mento del carcere e verso penalità di tipo nuovo.

Mi associo quindi a tutte quelle osservazioni secondo le quali il carcere non può e non deve rimanere la sola risposta a qualunque reato e a qualunque condizione umana. Credo per esempio che nei casi in cui esiste il contrasto prima detto si debba poter disporre di forme diverse di espiatione della pena anche per rimanere nella legalità costituzionale. La questione assume poi un carattere paradossale nel caso delle malattie mentali; la risposta che attualmente dà il codice è una semplice ipocrisia: proscioglimento sulla base di perizie che dichiarano l'incapacità di intendere e di volere al momento del fatto e reclusione per pericolosità sociale con l'internamento in ospedale psichiatrico giudiziario. Affido agli studiosi del diritto penitenziario il compito di collocare questa strana struttura terapeutica e penitenziaria all'interno dell'ordinamento. In questi casi, ignorando il progresso scientifico tra cui quello della improbabile previsione della pericolosità, si assegna una terapia, quella del manicomio, che un'altra legge dello Stato, la legge di riforma sanitaria, ha vietato e dichiarato dannosa.

Siamo quindi di fronte a casi in cui il codice assegna una cura che un'altra legge dello Stato vieta. È una contraddizione del diritto alla quale io credo dobbiamo fare mente locale; tra l'altro essa si basa su di una legislazione le cui fondamenta scientifiche dal lato medico poggiano sul positivismo dell'800 di lombrosiana memoria, secondo il quale l'individuo sarebbe predisposto o pericoloso per stimate e il malato mentale inguaribile e criminale per antonomasia. L'uso che di queste teorie fece il codice Rocco è noto e fu di repressione di qualunque oppositore fosse o non fosse matto.

Questa visione del malato mentale deve essere superata innanzitutto nei codici; ma finché non si giunge ad una profonda revisione che aggiorni la cultura giuridica a quello che è stato lo sviluppo della cultura medico-psichiatrica, in attesa di questo si debbono poter individuare misure alternative alla misura di sicurezza detentiva in ospedale psichiatrico giudiziario.

La riforma penitenziaria del '75 ignorava l'ospedale psichiatrico giudiziario ed attualmente il detenuto in ospedale psichiatrico giudiziario ha ancora meno diritti del detenuto nelle carceri comuni; a lui non sono applicabili nessuno dei provvedimenti previsti nella legge di riforma. Si tratta di persone che sono lì a titolo molto vario; basti dire che al momento dell'ingresso circa il 50% sono privi di una diagnosi e che dopo due anni il 30% è ancora privo di una diagnosi; sono lì dentro perché vagamente giudicati matti ma non c'è dato diagno-

stico che lo giustifichi. Tra i malati mentali assegnati alle case di cura e custodia circa il 50% vi è assegnato per un periodo di 6 mesi e negli ospedali psichiatrici giudiziari il 40% ha l'obbligo di residenza di 2 anni. Siamo quindi di fronte a dei casi dei quali lo stesso giudice riconosce la precarietà, la temporaneità e quindi anche la guaribilità o comunque la controllabilità dello stato di malattia in forme diverse dalla detenzione.

Io credo che per gli stati di malattia che hanno origine dalla carcerazione ed in particolar modo per i malati mentali debbano poter essere assegnate misure alternative in virtù di questa loro condizione, cosa che oggi non è consentita.

La motivazione fondamentale dell'assegnazione della misura di sicurezza è la prevenzione dal ripetersi del reato; oggi possiamo dire con certezza che nel malato mentale il trasporto forzato in ospedale psichiatrico giudiziario in luogo spesso molto lontano dalla sua terra e dal suo ambiente provoca una chiusura, una interiorizzazione del fatto-reato; egli starà anche buono ma tornato nelle stesse condizioni compirà di nuovo lo stesso reato.

Recentemente un tribunale di Amburgo ha negato l'internamento in ospedale psichiatrico di un malato mentale autore di un reato proprio con la motivazione « per evitare la recidiva ».

Si ha in questo modo un approccio al problema che è addirittura il contrario di quello da noi usato e che si propone non tanto di reprimere quanto di rendere consapevole l'autore dell'aver commesso un reato onde evitare la recidiva.

Ormai tutta la cultura e la scienza medica puntano sulla consapevolezza del malato mentale, sul suo essere soggetto del suo agire e non oggetto di una malattia.

Noi dovremo portare un contributo a questa svolta. Erano queste le domande che volevo affidare agli esperti di diritto penitenziario perché ancora una volta, affrontando questi problemi, non ci si dimentichi di queste categorie come è avvenuto nella precedente riforma.

DOTT.SSA MARIA MONTELEONE

**Desidero intervenire brevemente per richiamare l'attenzione del
Senatore Gozzini e del Senatore Ricci, che spesso incontro all'interno**

dei nostri istituti penitenziari, su quella che ritengo sia una delle più gravi omissioni delle proposte di modifica dell'ordinamento penitenziario: il problema della sanità nel carcere.

Le già gravi carenze del sistema penitenziario si sono rivelate di recente non più trascurabili con il crescente numero di detenuti sieropositivi all'HTLV III, o con linfadenopatia diffusa, in uno stadio di c.d. pre-aids.

Ometto di esaminare i problemi giuridici relativi alla legittimità dell'esistenza di un servizio sanitario penitenziario, a mio avviso molto discutibile, a seguito dell'entrata in vigore della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, e mi limito soltanto ad alcune constatazioni.

Nella realtà spesso la carcerazione diventa una pena di natura sanitaria poiché molti detenuti sono affetti da gravi malattie e l'assistenza che la struttura penitenziaria è in grado di offrire loro è, non poche volte, molto carente.

Accade troppo di frequente che i detenuti chiedano il colloquio con il Magistrato di Sorveglianza per lamentare la mancanza di cure adeguate ed in effetti ho potuto constatare che alcuni vivono la detenzione in condizioni umanamente inaccettabili, talvolta dovuti anche a disguidi e ritardi di carattere burocratico.

Poiché ritengo che le strutture penitenziarie, pur suscettibili di essere migliorate, più di tanto non sono in condizioni di assicurare, una delle possibili soluzioni potrebbe essere quella di rendere più facile il ricovero dei detenuti in luogo di cura esterno nei casi in cui sia necessario.

Sono note le enormi difficoltà per ottenere il ricovero di un detenuto in un ospedale soprattutto nelle grandi città.

Non è raro che gli ospedali comunichino di non disporre di un posto letto e quando viene reperito si trova in corsie che ospitano molti degenti quindi in condizioni ambientali che non offrono le necessarie garanzie di sicurezza.

Per tale ragione il ricovero non viene effettuato perché gli organi incaricati del piantonamento, soprattutto nel caso di detenuti ad alto indice di pericolosità, non sono in condizioni di assicurare il servizio.

Parte dei problemi esposti ritengo che potrebbero essere risolti con una modifica dell'art. 11 della L. 354/75 che preveda la possibilità di disporre il ricovero in luogo esterno di cura di un detenuto anche senza il piantonamento.

Innanzitutto potrebbe essere esentato dal piantonamento il semilibero ed il detenuto ammesso al lavoro esterno senza scorta, non-

ché chi si trova in espiazione di pena dell'arresto, qualunque sia la durata della condanna, atteso che in tale ipotesi deve escludersi una particolare pericolosità sociale.

Analoga soluzione può essere prevista per il detenuto in espiazione della reclusione non superiore ad un anno anche se si tratta di pena residua.

In tutti gli altri casi dovrebbe essere il Magistrato di Sorveglianza a stabilire se il ricovero in luogo esterno di cura debba avvenire con o senza il piantonamento, analogamente a quanto previsto in materia di permessi.

Il provvedimento potrebbe essere assoggettato al sistema di impugnazione previsto dall'art. 30 *bis* L. 354/75.

In tal modo l'utilizzazione della scorta viene riservata esclusivamente ai casi indispensabili e cioè ai detenuti ad alto indice di pericolosità o comunque a coloro per i quali è ipotizzabile un pericolo di fuga.

Deve essere peraltro sottolineato che non vi sono valide ragioni perché tale possibilità sia prevista, attraverso l'istituto degli arresti domiciliari, per gli imputati, e debba essere esclusa per i condannati definitivi per la maggior parte dei quali, come dimostrano i lusinghieri risultati dei rientri dai permessi senza scorta, deve escludersi il pericolo di fuga.

La soluzione prospettata, pur con le necessarie modifiche, ritengo che potrà concorrere a risolvere almeno alcuni dei problemi evidenziati.

Concludo facendo un cenno che ritengo doveroso al « problema Aids » poiché sulla base di una prima analisi dei dati raccolti nel mio ufficio e relativi agli istituti penitenziari compresi nella giurisdizione dell'ufficio di Sorveglianza di Roma, deve essere rilevato un costante incremento di detenuti portatori sani del virus aids, e di quelli portatori di linfadenopatia diffusa o « pre-aids ».

Il fatto ritengo che sia obiettivamente grave e potrebbe in un prossimo futuro creare grossi problemi soprattutto all'interno delle carceri.

Già in alcuni casi la Sezione di Sorveglianza di Roma ha dovuto fare fronte a situazioni gravi facendo ricorso alle misure alternative per consentire ad alcuni detenuti in gravi condizioni di sottoporsi agli accertamenti ed alle cure necessarie.

Ritengo però che l'istituto giuridico più idoneo al caso sia quello della sospensione della pena *ex art.* 147 c.p., sebbene non posso omettere di sottolineare che fino ad oggi, forse per una scarsa conoscenza

che si ha della situazione sanitaria penitenziaria, i Magistrati competenti ne hanno fatto una utilizzazione del tutto « eccezionale ».

Riterrei quindi anche per tale ragione, quanto mai opportuno attribuire alla Magistratura di Sorveglianza la competenza in materia di differimento di pena per grave infermità fisica.

DOTT. GIUSEPPE NOVIELLO

Innanzitutto va rivolto un vivo ringraziamento ai senatori Gallo, Gozzini, Ricci, Vassalli e agli altri componenti del Comitato ristretto del Senato, perché, col proprio lavoro nella elaborazione della riforma dell'ordinamento penitenziario portato dalla L. 26/7/1975 n. 354, stanno realizzando un maggiore adeguamento costituzionale e civile. Si tratta di tutelare più efficacemente i diritti dei detenuti.

Le esigenze della umanizzazione della pena e del recupero dei condannati costituiscono dovere specifico per tutti gli operatori, imponendosi sempre di più la necessità che, in concreto, si svolgano attività valide per l'attuazione di una migliore qualificazione e individualizzazione del trattamento penitenziario. Le attività trattamentali, però, perché siano svolte in maniera efficace, richiedono, oltre che personale qualificato, ambienti idonei e soprattutto istituti penitenziari che non devono essere sovraffollati.

In riferimento alle accennate esigenze e finalità la bozza del disegno di legge di riforma contiene innovazioni importanti. Mi pare che le più notevoli — tra tali innovazioni — sono la prevista istituzione dei permessi premio (la cui esperienza è destinata a divenire parte integrante del programma di trattamento per favorire il reinserimento dei detenuti), il consistente aumento della detrazione di pena detentiva per ogni semestre di pena scontata e l'ampliata sfera di applicabilità delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e della semilibertà. Già alcuni anni fa chi vi parla ebbe occasione di sollecitare il Ministro di Grazia e Giustizia on.le Darida perché si facesse promotore di una iniziativa legislativa per i permessi premio (per dare ai detenuti la possibilità di coltivare i loro interessi umani, culturali e professionali) e per almeno il raddoppio della riduzione di pena prevista per ciascun semestre di pena detentiva scontata.

Seguì il disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica

nella seduta del 29 luglio 1982 (che prevedeva il permesso premio fino a giorni trentacinque all'anno). A Montecitorio ci furono discussioni e anche udienze conoscitive (in cui furono sentiti diversi magistrati di sorveglianza — me compreso), ma il suddetto disegno di legge non ebbe seguito.

L'esperienza quotidiana degli operatori penitenziari e dei magistrati di sorveglianza evidenziava la necessità che si pervenisse sollecitamente alla riforma dell'ordinamento penitenziario per dare concretezza al riconoscimento dei diritti dei detenuti, per favorire più efficacemente il reinserimento dei condannati e per contribuire ad evitare il superaffollamento degli istituti penitenziari mediante la previsione di rimedi di carattere generale e permanente (coerenti col principio di umanizzazione della pena e con la esigenza della rieducazione e del reinserimento).

Di qui le importanti innovazioni contenute, nella bozza di riforma che abbiamo esaminato (permessi premio, estensione dell'applicazione delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e della semilibertà, aumento della riduzione di pena per ciascun semestre di pena detentiva scontata). Trattasi di un complesso sistematico di modifiche, che convengono alla società civile non soltanto per la loro incidenza umanizzante e rieducativa ma soprattutto perché possono contribuire a ridurre le recidivanze, alla trasformazione degli atteggiamenti dei condannati e, in definitiva, alla diminuzione (o al minor aumento) della criminalità dilagante. Trattasi di modifiche che sono coerenti con le esigenze di risposta in relazione alla domanda di sicurezza che sale dal Paese.

Pertanto io esorto tutti i convenuti ad agire efficacemente perché il disegno di legge, contenuto nella bozza di riforma, possa essere approvato quanto prima dal Senato per poter essere trasmesso sollecitamente alla Camera. Sono particolarmente grato al senatore Ricci che proprio stamattina, anche su mia insistenza, persuaso dalla necessità che le pene detentive di breve durata vengano scontate per intero in regime di semilibertà, si è compiaciuto di integrare la bozza di riforma, prevedendo una inversione di tendenza rispetto alla disciplina attuale, nel senso che, nei confronti dei condannati a pena detentiva di breve durata, prima deve svolgersi il procedimento di sorveglianza (per l'applicazione della misura alternativa) e poi deve essere iniziata l'esecuzione. In tal modo cesserà l'ignominia, per cui — a volte — condannati a pena detentiva di breve durata, in concreto, prima sono costretti ad espiare la pena o buona parte della stessa e poi ricevono comunicazione dell'esito della domanda di semilibertà.

E tanto perché in alcuni uffici giudiziari manca ancora il convincimento che la semilibertà, nel caso di pena detentiva di breve durata, deve essere considerata come sostitutiva della carcerazione e la pena deve poter essere scontata per intero in regime di semilibertà (anche in conformità alla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa). Dimenticando che l'impatto con la realtà della struttura totalizzante del carcere, per il condannato a pena detentiva di breve durata, è dannoso e non giova al reinserimento. Mentre il trattamento in esternato del detenuto semilibero favorisce la rieducazione. A parte la circostanza che, dato il superaffollamento degli istituti penitenziari, a volte, capita di notare che i nuovi giunti restano a bivaccare nei corridoi del carcere in attesa di collocazione: in tali casi è necessario sforzarsi di fare in modo che detti nuovi giunti sostino nei corridoi del carcere il meno possibile (soprattutto per evitare possibilità di inquinamento delle prove). Si comprende pertanto la necessità che detti nuovi giunti devono avere la precedenza nella collocazione in carcere rispetto agli aspiranti alla semilibertà, che possono attendere senza inconvenienti (una ragione di più per essere riconoscenti al senatore Ricci, che ha prontamente integrato la bozza di riforma).

Data la valenza estremamente positiva del progetto di riforma (si pensi all'ampliamento dei casi di applicabilità dell'affidamento in prova al servizio sociale e della semilibertà, alla caduta delle preclusioni e alle altre innovazioni, oltre quelle innanzi citate), è indispensabile e urgente che questa assemblea elabori un documento preciso (da votarsi all'unanimità), che costituisca un valido appoggio tecnico per accelerare i tempi necessari perché la bozza di riforma, oggi integrata e coordinata, diventi legge operante.

Il meglio è nemico del bene. Perciò prego tutti perché si evitino altre previsioni normative, che potrebbero allontanare i tempi di definitiva approvazione della legge.

Trattasi di adoperarsi con rapidità ed efficacia per mandare avanti una riforma, che è manifestazione di alta civiltà giuridica e che, stando alla bozza esaminata, potrebbe cambiare in positivo la condizione dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale fino a trasformarne gli atteggiamenti in comportamenti di costruttiva partecipazione sociale.

Occorre favorire un mutamento della mentalità della gente (cambio di mentalità che tarda a verificarsi a livello di massa).

È indispensabile una effettiva partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa. Gli Enti locali (Regione, Provincia, Co-

muni, Enti Sociali di base) devono avere parte attiva e determinante nell'apprestare strumenti e strutture per il trattamento penitenziario, per l'applicazione delle misure alternative e per il reinserimento dei condannati.

Diversamente aumenterà il divario tra esigenze normative e realtà esistente, notoriamente carente di strutture adeguate.

Conseguendo i fini di recupero e di reinserimento, contribuiremo a dare alla società civile più pace e più libertà.

DOTT.SSA ADRIANA PANGIA

Facendo parte del gruppo di lavoro sul tema delle misure alternative non posso non rispondere alla provocazione del collega Fassone il quale ieri ha sostenuto efficacemente la tesi dell'attuale illegittimità costituzionale delle misure alternative, visto che tale tesi, se accolta renderebbe illegittimo tutto il nostro discorso.

Ieri già ho avuto modo di esprimere le mie perplessità al collega Fassone sulla sua tesi e devo dire con sincerità che il suo apprezzamento mi ha confortato e ha rafforzato la convinzione, mia e dei colleghi del mio gruppo, della piena legittimità costituzionale delle misure alternative, così come attualmente da tutti noi applicate, e la convinzione mia personale che anzi le misure alternative nel sistema attuale finiscono proprio con il legittimare la pena detentiva, che altrimenti sarebbe sempre costituzionalmente illegittima. È vero infatti, come ci hanno fatto notare Fassone e Pavarini, che allo stato nelle istituzioni penitenziarie generalmente non si attua alcuna rieducazione, ma da ciò va desunto che è proprio la pena detentiva ordinaria, la quale non svolge la funzione rieducativa assegnata alla pena dalla Costituzione, che è certamente costituzionalmente illegittima. Viceversa alle misure alternative, anche se applicate senza preventivo trattamento, non può non riconoscersi una funzione rieducativa, di rieducazione nel sociale, in quanto il condannato viene avviato ad attività esterne ed efficacemente responsabilizzato ad un comportamento conforme alle regole sociali attraverso la costante legittima minaccia di rientro al regime ordinario più afflittivo. Pertanto può semmai sostenersi che le misure alternative vengono applicate attualmente in violazione della legge n. 354/75, in quanto concesse senza un preventivo accertamento di riduzione della soglia di asocialità,

ma non che non siano costituzionalmente legittime. D'altro canto il preventivo trattamento in carcere appare per legge richiesto solo per le semilibertà in relazione a pene eccedenti i sei mesi, mentre l'affidamento va concesso sulla base dei risultati della sola osservazione della personalità e la semilibertà per pene fino ai sei mesi prescinde sia dall'osservazione che dal trattamento potendo essere concessa fin dal primo giorno: sotto tale profilo appare certa non peregrina la tesi del Daga circa l'autonomia delle misure alternative dalla pena detentiva a regime ordinario.

Quindi costituzionalmente legittima è oggi l'applicazione delle misure alternative ed opportuna ogni proposta di legge estensiva del loro campo di applicazione (al riguardo, in riferimento alle proposte attualmente oggetto di studio, mi sembrerebbe giusto prevedere la possibilità di concessione della semilibertà ancor prima della esecuzione dell'ordine di carcerazione, quando sussistono i presupposti di ammissibilità per il regime, così come del resto è previsto attualmente dal 47 *bis* per i tossicodipendenti ed è previsto in genere per l'affidamento dalla proposta di riforma, non vedendosi la necessità di imporre l'assaggio di pena detentiva ordinaria a colui per il quale tale pena non si ritiene affatto necessaria né a fini rieducativi né a fini retributivi).

Tuttavia ho l'impressione che la corsa verso le misure alternative non sia altro, o sia almeno anche una fuga, istintiva, umanamente e moralmente comprensibile, ma in qualche misura vile dalla realtà della pena detentiva ordinaria e che addirittura la logica premiale che sottende alle proposte innovative (35 giorni di permesso, maggiore ampiezza della semilibertà o dell'affidamento in caso di buona condotta) non sia espressione che di un ulteriore tentativo di ottenere il consenso, *ed il silenzio*, del detenuto di fronte al regime carcerario ordinario. Viceversa a mio parere la massima attenzione a livello politico e legislativo va posta al problema della legalizzazione dell'istituzione carceraria. Assolutamente non si può e non si deve accettare la tesi dell'autonomia del penitenziario, come refrattarietà del regime detentivo ordinario ad ogni normativa, come impossibilità di legalizzazione dell'esecuzione della pena detentiva ordinaria, tesi affermata come dato ineluttabile dai relatori Fassone e Pavarini. Anzi, richiamandomi a quanto ha detto Bertone, anche se la legalizzazione dovesse ritenersi impossibile, è questo sì il caso di essere « incoscienti » e di perseguire cocciutamente la legalità nel carcere. D'altro canto è pacifico che, pure estendendo al massimo le misure alternative e sostitutive o introducendo *ex novo* pene diverse, è inevitabile la per-

manenza di un minimo carcerario che non potrà certo lasciarsi fuori della legalità perché ridotto.

È infatti evidente che l'inoperatività di un sistema normativo esterno nel carcere è contrario ai fondamentali principi di civiltà (mi riferisco alla mancanza di rispetto verso il detenuto, come persona e cittadino, di cui parlava il collega Iovino); è fonte di violenza e quindi di recidiva (infatti la coatta accettazione da parte del detenuto dei più diversi arbitri è fonte di violenza repressa che non potrà che estrinsecarsi all'esterno in azioni violente); è, infine, favorevole *humus* per le associazioni così dette di tipo mafioso e camorristico (il *boss* in carcere è riuscito a imporre la propria legge e a fare proseliti proprio per la carenza della legge dello Stato, coadiuvato in ciò dalla complice inerzia di un'amministrazione per la quale la presenza di un personaggio di rispetto spesso costituiva la garanzia della tanto amata, e comunque perseguita, disciplina interna).

E come legalizzare il carcere? Non credo neanche io all'efficacia delle eccezioni di illegittimità costituzionale, pure ammirando la perseveranza e la dottrina del collega Margara; ritengo invece necessaria l'attribuzione di maggiori poteri al magistrato di sorveglianza, eventualmente anche meri poteri di impulso per l'intervento di un altro giudice (penale, amministrativo, civile a seconda delle posizioni giuridiche lese), la riduzione al minimo dei poteri discrezionali dell'amministrazione penitenziaria sia a livello centrale che periferico (penso ai trasferimenti tra istituti, alla attribuzione del lavoro, all'assegnazione a questo o a quell'istituto, all'assegnazione a questa o a quella sezione dello stesso istituto), alla previsione di efficaci sanzioni disciplinari in caso di violazione di regole di trattamento o di inottemperanza ad ordini di servizio del magistrato di sorveglianza da parte di direttori degli istituti penitenziari, ed ovviamente, sul piano strettamente amministrativo, all'attribuzione del personale (agenti di custodia e operatori penitenziari) e alla realizzazione delle strutture necessarie perché l'ordine e la disciplina negli istituti non venga ottenuta attraverso la violenza e la intimidazione da parte dello Stato e vengano soddisfatti i legittimi interessi dei detenuti. Le mie sono alcune proposte per la legalizzazione del carcere ma, se si volesse affrontare veramente il problema nelle sedi opportune, sono certa che delle efficaci soluzioni si troverebbero e quindi richiamo me stessa e noi tutti magistrati di sorveglianza alla nostra fondamentale funzione di garanti della legalità del regime carcerario, delle cui illegalità, proprio per questa nostra funzione, non possiamo non ritenerci (e non essere ritenuti) corresponsabili; ricordando a me stessa, e poi

agli altri, che di tale responsabilità non possiamo liberarci applicando con ampiezza le misure alternative e che proprio il rispetto della legge in carcere, e quindi il rispetto della persona detenuta, e la non violenza da parte dello Stato è il principale ed imprescindibile strumento rieducativo.

DOTT. PAOLO PICCIALLI

Secondo il suggerimento del presidente, il mio sarà un intervento *flash*.

Sono applicato da nove mesi all'Ufficio di Sorveglianza di Avellino e vorrei esporvi la mia esperienza sul particolare regime penitenziario a cui sono sottoposti i così detti pentiti e dissociati della camorra.

Da circa un mese, presso il nuovo istituto penitenziario di Benevento sono stati trasferiti venticinque di questi detenuti, provenienti da Paliano e da Campobasso.

Erano abituati ad un regime penitenziario del tutto particolare.

Un regime ufficiale, disciplinato con una ordinanza a firma congiunta del Procuratore della Repubblica e del Consigliere Istruttore di Napoli, ed un regime, come dire... sotto banco, di cui vi dirò di qui ad un attimo.

Secondo l'ordinanza degli inquirenti napoletani ogni detenuto poteva usufruire di sei colloqui più quattro telefonate al mese, e questo ancor prima dei colloqui e delle telefonate premiali, per cui oggi i colloqui dovrebbero essere otto e le telefonate sei.

Era poi consentita la così detta telefonata « di riscontro » con cui si dava la possibilità al detenuto subito dopo il colloquio, di assicurarsi che i familiari erano ritornati a casa incolumi.

Ogni telefonata poteva avere una durata di quindici minuti, ed era consentito frazionare la singola telefonata anche, per ipotesi, in quindici telefonate da un minuto, con conseguenze facilmente immaginabili per il centralino telefonico dell'istituto.

La durata dei colloqui era poi di tre, quattro o anche cinque ore.

Questo era il regime penitenziario ufficiale; vi era poi l'altro che prevedeva ulteriori... facilitazioni, e che variava secondo l'istituto di provenienza.

Era consentita ad esempio la socialità con le donne, e gli effetti non si sono fatti attendere poiché — mi è stato riferito — vi è stata una *love story* fra un detenuto ed una vigilatrice.

Erano consentiti i rapporti intimi durante i colloqui, e così potrei continuare ancora....

Ovviamente, con il trasferimento dei detenuti a Benevento tutto questo è finito, ed ho preteso ed ottenuto che si applicasse l'attuale normativa penitenziaria, ovviamente suscitando... calorose reazioni dei detenuti, che minacciavano di non più collaborare con i magistrati inquirenti.

Indubbiamente il problema esiste ed è serio.

I così detti pentiti della camorra, oltre a rivendicare l'applicazione anche nei loro confronti della legislazione premiale, chiedono un regime penitenziario diverso.

Personalmente, ritengo che i rischi a cui sono sottoposti i loro familiari, giustificherebbero l'emanazione di una speciale normativa che tenga conto delle loro esigenze e dei loro bisogni.

Non condivido invece, e non mi sembra giusto, che ciò che non si ha il coraggio di decidere e risolvere in sede propria, lo si scarichi sui magistrati inquirenti o di sorveglianza, o, cosa ancor più grave, sui direttori degli istituti penitenziari.

DOTT. BRUNO ROCCHI

Innanzitutto, desidero ringraziare il Consiglio Superiore della Magistratura per avermi consentito di partecipare, quale appartenente alla magistratura militare di sorveglianza, a questo incontro di studi, nel corso del quale ho avuto la gradita opportunità di incontrare i colleghi magistrati di sorveglianza di tutta Italia.

Non posso lasciarmi sfuggire l'occasione di svolgere un breve intervento sulle proposte di modifica dell'ordinamento penitenziario, attualmente all'esame del Senato ed illustrate dai Senatori Ricci e Gozzini.

Poiché accanto all'ordinamento penitenziario comune esiste, pur con carattere di specialità, un ordinamento penitenziario militare, occorre tenere presente, in sede legislativa, che modifiche del primo richiedono di norma corrispondenti modifiche del secondo. Ciò al fine di evitare difformità o contraddizioni fra i due ordinamenti penitenziari, che non siano giustificate da reali diversità dei rispettivi referenti, e di consentire, soprattutto, che ogni apertura o innovazione decisa per il primo possa utilmente operare, senza incertezze, nell'ambito del secondo. Al proposito, occorre osservare che l'ordina-

DOTT. BRUNO ROCCHI

Innanzitutto, desidero ringraziare il Consiglio Superiore della Magistratura per avermi consentito di partecipare, quale appartenente alla magistratura militare di sorveglianza, a questo incontro di studi, nel corso del quale ho avuto la gradita opportunità di incontrare i colleghi magistrati di sorveglianza di tutta Italia.

Non posso lasciarmi sfuggire l'occasione di svolgere un breve intervento sulle proposte di modifica dell'ordinamento penitenziario, attualmente all'esame del Senato ed illustrate dai Senatori Ricci e Gozzini.

Poiché accanto all'ordinamento penitenziario comune esiste, pur con carattere di specialità, un ordinamento penitenziario militare, occorre tenere presente, in sede legislativa, che modifiche del primo richiedono di norma corrispondenti modifiche del secondo. Ciò al fine di evitare difformità o contraddizioni fra i due ordinamenti penitenziari, che non siano giustificate da reali diversità dei rispettivi referenti, e di consentire, soprattutto, che ogni apertura o innovazione decisa per il primo possa utilmente operare, senza incertezze, nell'ambito del secondo. Al proposito, occorre osservare che l'ordina-

mento penitenziario militare si fonda sul Regolamento per gli Stabilimenti militari di pena, emanato con decreto luogotenenziale del 1918, e che le disposizioni legislative in vigore per l'esecuzione della pena detentiva militare risalgono al 1943.

Con riferimento alla suddetta proposta di modifica ritengo opportuno evidenziare in questa sede quanto segue:

1. esiste « anche » una Sezione di sorveglianza presso la Corte militare di appello, creata con l'art. 4 della legge 7 maggio 1981, n. 180 recante modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace;

2. esiste « anche » un giudice militare di sorveglianza, con competenza su tutto il territorio nazionale, le cui attribuzioni sono fissate nel R.D. 10 febbraio 1943, n. 306. Per tale giudice si pone, peraltro, il problema della precisa delimitazione della giurisdizione — problema non ancora definitivamente risolto — nei casi, ad esempio, di cumulo di pene militari e comuni oppure di sostituzione di pene ai sensi degli artt. 63 e seguenti del codice penale militare di pace, oppure di provvedimenti riguardanti il personale della Polizia di Stato che, a propria richiesta, si trova ad essere detenuto in espiazione di pena o custodia cautelare negli Stabilimenti militari di pena (art. 79 legge 1° aprile 1981, n. 121 e art. 8 legge 12 agosto 1982, n. 569 sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza);

3. esiste « anche » un affidamento in prova del condannato militare regolato dalla legge 29 aprile 1983, n. 167, la quale non è stata affatto interessata alla modifica contenuta nella legge 21 giugno 1985, n. 297 di conversione del decreto legge 22 aprile 1985, n. 144, che ha ridotto a un mese il periodo di osservazione della personalità per l'affidamento in prova del condannato comune;

4. esistono nel diritto penale militare istituti speciali, come la riabilitazione militare (art. 72 c.p.m.p.) e la liberazione condizionale del condannato a pena militare detentiva (art. 71 c.p.m.p.), i quali sono distinti dagli omologhi istituti previsti dal codice penale e che richiedono, qualora venga modificato per questi ultimi il regime sostanziale o processuale, compreso l'assetto delle competenze, corrispondenti modificazioni legislative.

In conclusione, sarebbe sommamente utile che nel procedere alla riforma in discorso, il legislatore si ricordi — almeno questa volta — dell'esistenza dell'ordinamento penitenziario militare e della opportunità di evitare che il relativo carattere di ordinamento speciale continui a mantenere, in buona sostanza, il non desiderato significato di ordinamento minore e, perciò, *sistematicamente dimenticato*.

Prof. LUIGI MARIA SOLIVETTI

Alcuni cenni critici sull'evoluzione dell'intervento nei confronti dell'autore di comportamenti antisociali

Il problema dell'intervento della società nei confronti di coloro che hanno posto in essere comportamenti antisociali ci sembra possa essere meglio analizzato partendo dall'aspetto della relazione tra individuo infrattore e comunità di riferimento, nel contesto temporale dell'intervento stesso. Possiamo a questo proposito identificare quattro momenti fondamentali dell'evoluzione delle forme di intervento nei confronti dell'autore di comportamenti antisociali. Un intervento nella prospettiva di una separazione, il più possibile netta, dell'infrattore dalla comunità, separazione rivolta alla enucleazione della persona fisica e del suo comportamento antisociale dalla comunità e alla repressione violenta di entrambi; un intervento nella prospettiva di una separazione dell'infrattore, come strumento di una politica di prevenzione all'interno della quale la pena detentiva serve ad annullare i vantaggi illeciti ottenuti e la sua minaccia funge da deterrente; un intervento rivolto ad un'utilizzazione di un momento di separazione dalla comunità nella prospettiva soprattutto di una modifica delle caratteristiche dell'autore del comportamento antisociale, al fine di un suo riadattamento successivo alla comunità; un intervento, infine, nella prospettiva di una riduzione o abolizione dell'elemento di separazione e rivolto soprattutto ad una modifica del rapporto già esistente tra autore del comportamento antisociale e comunità, attraverso un reinserimento del soggetto in un rapporto di interazione socialmente ricostruttivo con la comunità.

I momenti qui brevemente delineati sono ovviamente in primo luogo tappe successive di un'evoluzione storica, ma sono al tempo stesso anche impostazioni contrapposte eppure coesistenti nel quadro dell'attuale sistema penologico.

Infatti, il primo momento è indiscutibilmente quello del carcere Mamertino in cui viene soppresso Giugurta, quello dell'*Ancien Régime*, con le sue pene corporali, le mutilazioni fisiche, la tortura e più in generale pene che tendono alla separazione fisica e alla esclusione morale del colpevole dalla comunità: così, la pena del bando, quella della deportazione nelle colonie, nonché la pena di morte, non solo suprema e diffusissima pena corporale, ma soprattutto separazione

fisico-morale definitiva dell'individuo dalla comunità. Ma questo momento di separazione-repressione è ugualmente presente nell'attuale sistema penologico « moderno », cioè in quello delle società avanzate tecnologicamente, attraverso aspetti come la pena dell'ergastolo, gli istituti di « massima sicurezza », diffusi praticamente in tutti i Paesi, il nuovo favore di cui sta oggi godendo — soprattutto nella massa della popolazione — la prospettiva dell'applicazione della pena di morte.

Il secondo momento, caratterizzato dalla utilizzazione della pena detentiva come annullamento dei vantaggi illeciti ottenuti con il crimine e come minaccia costante è naturalmente storicamente la concezione di Beccaria e di Bentham ed è così legata ai principi di razionalità, di uguaglianza e di utilitarismo della affermazione della società borghese. Esso è al tempo stesso il nucleo più resistente della *tradizione della Scuola classica*, che costituisce il *background* sostanziale prevalente delle attuali legislazioni penali, il presupposto teorico di quasi tutto l'operato della magistratura, il principio guida dell'uomo della strada, perlomeno di quello meno disponibile a reazioni emotive estreme.

Il terzo momento è prima di tutto storicamente quello degli istituti dei Quaccheri della Pennsylvania, delle prigioni dello Stato di New York all'inizio dell'800, e, coll'evoluzione del concetto, quello delle strutture separate per i minori, i malati di mente, delle ipotesi di trattamento della nostra *Scuola positiva*; è il presupposto dell'« altro binario » della legislazione dell'epoca fascista; ma il concetto di una separazione dalla comunità come momento per un trattamento *ad hoc* delle carenze psicologiche, sociali, educative, lavorative, è naturalmente anche presupposto fondamentale degli interventi nel campo dell'istruzione, della religione, del lavoro, della sanità, che costituiscono un aspetto tutt'altro che secondario anche della attuale politica penologico-penitenziaria.

Il quarto momento, cioè quello di una progressiva modifica del preesistente rapporto disfunzionale individuo-comunità, attraverso un'interazione privilegiata, controllata e progressiva con la comunità di riferimento, nel quadro di una riduzione o eliminazione dell'elemento di separazione, parte certamente storicamente dall'intuizione di G. H. Mead (1934) dell'esistenza di un processo di continuo adattamento tra individuo e comunità, attraverso cui l'individuo costruisce, mantiene e riforma la propria identità sociale, utilizzando i ruoli che trova a disposizione nel quadro di riferimento; si afferma e si consolida con lo sviluppo della corrente di studio sull'*etichettamento* e la

devianza secondaria, con le indagini sugli aspetti destrutturalizzanti della *prisonizzazione*; e arriva infine ad essere l'aspetto più significativo dell'attuale evoluzione dell'approccio penologico-penitenziario nelle società occidentali « avanzate ».

Ma, la situazione concreta delle forme di intervento sull'autore di comportamenti antisociali è — proprio per questo aspetto appena accennato della parzialità e della contraddittorietà della evoluzione del quadro penologico-penitenziario — caratterizzata da una assai incompleta applicazione dei principi cui si fa teoricamente riferimento e anzi dalla presenza di linee direttive pratiche e di situazioni di fatto che si contrappongono frontalmente ai principi teorici di riferimento.

Il caso dell'Italia è, sotto questo aspetto, particolarmente significativo di questa contraddittorietà. Mentre a livello storico-ufficiale la riforma penitenziaria del 1975 ha perfettamente recepito l'importanza del contributo all'opera di risocializzazione da parte di tutti coloro che « dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera » (art. 17), e più in generale dell'intervento della comunità esterna nel processo di risocializzazione (si veda, ad es. le previsioni relative alle misure alternative), la situazione di fatto sembra assai meno in linea con le affermazioni programmatiche, e assai più vicina invece ad aspetti teorici e pratici tipici di concezioni storiche antecedenti.

Per analizzare meglio questa situazione, si possono distinguere tre contesti essenziali dell'intervento della comunità esterna: quello relativo ad una azione all'interno dell'istituzione detentiva; quello relativo a persone che sono soggette ad una misura parzialmente detentiva o comunque alternativa; quello relativo a persone che si trovano definitivamente in stato di libertà.

Per quanto riguarda il primo contesto, quello di un intervento all'interno di una struttura detentiva, sembra evidente che si tratta di quello più difficile oggettivamente. All'interno della istituzione, gli interventi della comunità si dovevano innanzitutto focalizzare sugli aspetti della istruzione e della sanità. Ebbene, su questi aspetti è comunque difficile definire quantitativamente quello che è stato fatto e quello che non è stato fatto, ma è ancora più difficile dimenticare le immagini di inadeguatezza che sono sotto gli occhi di coloro che conoscono da dentro gli istituti penitenziari. All'interno del fondamentale campo dell'istruzione, un sostanziale intervento da parte della comunità è ancora di là da venire: alcuni dati possono sintetizzare la situazione: i « corsi professionali » che aprirebbero la strada all'in-

tervento dell'ente Regione, non coinvolgono in media che il 4% della popolazione detenuta, che corrisponde ad una percentuale di poco maggiore dei detenuti privi di titolo superiore alla III media. Nel campo sanitario, gli interventi si sono concentrati soprattutto in materia di assistenza ai tossicodipendenti da parte delle U.S.L. e hanno mostrato anche qui tutte le inadeguatezze espresse da queste strutture all'esterno, più le inadeguatezze dovute alla caratteristica di « chiusura » dell'istituzione.

In breve, le indicazioni in materia di intervento della comunità si sono in sostanza ridotte agli interventi assai limitati, ora accennati, nel campo educativo e sanitario, a qualche sporadico spettacolo ricreativo, ad ancora più sporadici interventi di strutture pubbliche e private per sostenere la creazione di attività lavorative all'interno dell'istituzione.

Vi sono state, è vero, alcune importanti aperture all'esterno: in materia di corrispondenza, comunicazioni telefoniche, ingresso nell'istituzione di pubblicazioni a stampa, trasmissioni radio-televisive, vi è stata, in effetti, una riduzione dell'isolamento. Queste aperture non si possono considerare tuttavia, in sostanza, come un intervento della comunità esterna, quanto piuttosto come, appunto, una *semplice* riduzione dell'isolamento, anche se certamente di valore assai significativo.

Alla base della limitatezza effettiva degli *interventi*, propriamente detti, della comunità, c'è senz'altro l'intercapedine costituita dalla realtà dell'istituzione come struttura *totale*, isolante: c'è lo sbarramento dei permessi, delle autorizzazioni, dei controlli. Ma la spiegazione di questa realtà di isolamento non può essere semplicemente ridotta alla dimensione causale della burocrazia: il quadro dei fattori è evidentemente più complesso e comprende in primo luogo la persistenza, all'interno del sistema penologico-penitenziario, di quei concetti di isolamento come repressione e enucleazione dalla realtà sociale, di afflizione come deterrente e annullamento dei vantaggi illeciti ottenuti, di cui abbiamo appunto detto.

Passando all'altro contesto dell'intervento della comunità nei confronti delle persone che sono sottoposte a misura parzialmente detentiva o comunque alternativa (intendiamo parlare di semilibertà, di affidamento, di lavoro all'esterno, ma anche di misure di sicurezza non detentive), appare evidente che vi è in questi casi uno spazio potenzialmente assai maggiore di intervento da parte della comunità, proprio per via della diversità della situazione. Questo intervento potrebbe bene essere rivolto ad un addestramento al lavoro, ad un

miglioramento delle qualificazioni professionali, ad una elevazione del livello dell'istruzione, alla formazione culturale, al trattamento dei problemi caratteriali e psichiatrici, al controllo delle problematiche di disadattamento, al trattamento di tendenze all'alcoolismo e alla tossicomania, etc..

Non solo c'è per tutti questi aspetti un ampio spazio di intervento, ma anzi a ben vedere vi è uno spazio *precedente* di intervento: nel senso che il contributo che potrebbe venire espresso dalla comunità, avrebbe uno spazio di collocamento già a *monte* della stessa concessione della misura alternativa e proprio in funzione di questa concessione. L'esperienza diretta del carcere ci dice infatti che la possibilità di ottenere misure alternative è in genere particolarmente bassa per le persone che sono prive di rapporti « forti » con la comunità circostante: e cioè per persone con disturbi psichiatrici, con basso livello intellettuale, per tutti quelli che hanno in generale gravi problemi di desocializzazione, per gli stranieri, etc..

Queste persone sottoprivilegiate, che avrebbero una particolare necessità di ricostruire un rapporto con la comunità esterna, sono invece proprio quelle che hanno minore possibilità di farlo. Infatti, quello che avviene in moltissimi casi è che le misure alternative non sono concesse non perché l'individuo in questione non ne possa trarre beneficio e non abbia le caratteristiche adeguate alla concessione, ma perché manca di certe condizioni richieste che non sono presenti o sono difficilmente realizzabili nei casi in cui non vi è un preesistente, adeguato rapporto con la comunità esterna: si pensi, per un esempio, alla condizione fondamentale della presenza di un datore di lavoro disposto ad assumere la persona e a farsi carico di tutti i relativi problemi. È allora evidente come qui l'intervento della comunità esterna è non semplicemente opportuno, ma è strettamente necessario per permettere all'individuo desocializzato di tentare di ricostruire un rapporto che non solo è sostanzialmente mancante, ma la cui ricostruzione non può essere riiniziata che dall'esterno, cioè dalla comunità stessa.

Ebbene, di fronte a questo ampio spazio per interventi da parte della comunità esterna, e in particolare, ci sembra, da parte degli Enti locali, la realtà pratica appare estremamente carente. Gli interventi degli Enti locali, in un numero minimo di casi, si sono concretizzati nell'offerta, a persone ammissibili al beneficio della semilibertà o del lavoro all'esterno, della possibilità di una attività lavorativa all'interno degli stessi Enti. Al di là di questi isolati interventi, peraltro criticati per i problemi di equità che nascono dagli interventi spo-

radici e personalistici, gli Enti locali non hanno offerto, per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, che gli usuali canali per il ricollocamento dei disoccupati, con l'altrettanto usuale mancanza di effetti. Più in generale, gli Enti locali si sono limitati alla offerta di vaghe possibilità, in termini di corsi professionali per adulti, trattamento presso i centri antidroga, terapia psicologica e psichiatrica presso le apposite strutture, assistenza sociale da parte degli operatori locali, piccoli aiuti in denaro come previsto per i nuclei familiari in difficoltà, talvolta agevolazioni a favore di ditte disposte ad assumere persone che si trovano in condizione non lavorativa, etc. (ma è comunque un eccetera molto limitato).

Ora, i limiti intrinseci di questi interventi sono, ci sembra, duplici, nel senso che sono al tempo stesso *generici* e *specifici*. *Generici*, per quello che riguarda la complessiva inadeguatezza mostrata dalle strutture esterne nell'affrontare i loro compiti istituzionali « normali », cioè quelli relativi a richieste di tipo per così dire *usuale*. *Specifici*, per la specifica inadeguatezza mostrata nei confronti di richieste « particolari », provenienti da persone che sono portatrici di peculiari condizioni di disagio. Si pensi a quegli esempi disgraziatissimi costituiti dagli interventi in materia di problemi psichiatrici e di situazioni di tossicomania: in questi casi, le strutture esterne si sono mostrate complessivamente incapaci di gestire adeguatamente i problemi della massa dei soggetti bisognosi di aiuto; ma esse si sono dimostrate particolarmente incapaci di affrontare in modo congruo i casi del malato di mente o del tossicomane con alle spalle più profonde esperienze di desocializzazione — come in generale coloro che provengono da un carcere — e in particolare esperienze prolungate di violenza, di criminalità anche grave: e questo per la non-focalizzazione dell'intervento sul piano degli aspetti specifici di disadattamento e desocializzazione che sono tipici di questi soggetti « difficili ».

Per quanto riguarda, poi, gli interventi messi in atto da privati, il quadro si presenta come non omogeneo. Si può tuttavia sintetizzare dicendo che, innanzitutto, manca normalmente un'offerta spontanea di intervento da parte di singoli privati o enti: per l'aspetto specifico ma centralissimo dell'inserimento lavorativo, in particolare, dietro tale condizione negativa non è difficile intravedere il sommarsi delle difficoltà del mercato del lavoro, l'alto tasso complessivo di disoccupazione, la diffidenza nei confronti di persone con esperienze di criminalità e di carcerazione. In qualche raro caso, si riesce ad avere un inserimento lavorativo all'esterno attraverso la buona volontà di un assistente sociale volontario, di un cappellano; in altri rari casi,

attraverso l'intervento del Servizio sociale e del Consiglio di aiuto sociale, cui la legge assegna il compito di assistere il soggetto in questa prospettiva; ma, normalmente, le indicazioni della legge e la prospettiva della risocializzazione attraverso un'interazione « rigenerante » con la comunità esterna rimangono sostanzialmente *lettera morta*. Chi può, cerca di ottenere un inserimento « nel privato » attraverso il privatissimo mezzo dei familiari e delle amicizie già precedentemente costituite: ed è ben significativo che « dentro le mura » nessuno nutra speranze di poter ottenere un inserimento in altro modo.

Del resto, le eventuali possibilità di un riaggiustamento alla comunità attraverso un intervento di persone o strutture private, si limita, sempre o quasi, ad una *chance* lavorativa: ora, l'attuale livello della conoscenza raggiunta in materia di risocializzazione, ci permette di comprendere chiaramente che il problema non è semplicemente quello di un *qualsiasi* inserimento lavorativo, ma quello più globale di un complessivo riadattamento — di cui quello lavorativo è soltanto un aspetto — per il quale sono necessari una serie coordinata di interventi diretti a sostenere il soggetto durante questo difficile processo.

Questa necessità di un intervento *globale* sul soggetto e di una ricostruzione non frammentaria del suo rapporto con la comunità, è invece stata fatta propria, almeno sul piano teorico, dalle *comunità terapeutiche* per il recupero dei tossicodipendenti. Queste comunità, d'altra parte, hanno negli ultimi anni conquistato una posizione di assoluta preminenza in Italia nel campo dell'intervento privato in materia di risocializzazione. Tuttavia, sul piano pratico, questa crescita dell'intervento privato attraverso le comunità terapeutiche presenta, oltre agli aspetti positivi prima sottolineati, anche aspetti largamente criticabili e ampie inadeguatezze. Infatti, l'intervento delle comunità terapeutiche è cresciuto tumultuosamente negli anni recenti sulla base delle paurose inefficienze della struttura pubblica e parallelamente di un'ansiosa domanda da parte di soggetti che si trovano in una condizione di estrema drammaticità: questa condizione di anomalia ha permesso che si venissero a determinare spazi notevoli per logiche di potere e di profitto più che di assistenza, per improvvisazioni, superficialità, ciarlatanismo, quando non, più semplicemente, per comportamenti che rientrano a pieno titolo nell'illecito penale; inoltre, l'intervento delle comunità terapeutiche si è sviluppato quasi esclusivamente nei confronti di soggetti tossicomani, che rappresentano una rilevante minoranza (quasi il 20% secondo stime recenti), ma pur sempre una minoranza, dei soggetti con esperienze

di carcerazione e così pure di quelli con più generali esperienze di desocializzazione; all'interno di questa minoranza, per di più, i soggetti trattati appartengono tendenzialmente alle fasce privilegiate in termini di reddito e di istruzione, il che accentua il carattere comunque parziale di questo intervento.

Spostando l'osservazione dal campo degli interventi per soggetti che si trovano sottoposti a misure definibili, in senso lato, come alternative, al campo degli interventi per soggetti liberati, ci si trova di fronte ad un quadro per il quale valgono considerazioni assai simili, che evitiamo in gran parte, per non essere ripetitivi. Si può notare, comunque, che si attendevano gli effetti della « territorializzazione » delle attività di assistenza post-penitenziaria del Consiglio di aiuto sociale e più in generale della crescita dell'attività dei servizi da parte delle strutture locali. In realtà, tra quello che può essere utile citare, vi è il fatto che si sono concessi, in rari casi, piccoli finanziamenti ad *ex*-detenuti intenzionati ad avviare attività artigianali in proprio, ed in altri pochi casi si sono date abitazioni ad altri *ex*-detenuti senza tetto a disposizione: peraltro, questo tipo di interventi ha immediatamente suscitato perplessità, in quanto ovviamente capace di determinare una forma di discriminazione a svantaggio di molte altre persone con problemi di desocializzazione non meno gravi. Ma, comunque, in generale, gli interventi sempre limitati, eventualmente messi in atto, hanno mostrato le stesse inadeguatezze già prima considerate.

Ora, queste inadeguatezze sono meglio percepite, *per contrasto*, attraverso una rapida focalizzazione di programmi alternativi di intervento. Questi ultimi non sono facilmente definibili, considerata l'estrema differenziazione degli aspetti caratteriali, sociali, criminali, delle persone a cui questi programmi dovrebbero essere rivolti in una prospettiva di ricostituzione di un valido rapporto individuo-comunità. Si può comunque presentare come ipotesi, aperta peraltro alla più ampia critica, che l'intervento della comunità, e in particolare degli Enti locali, debba essere rivolto non tanto a favorire l'*ex*-detenuto o il sottoposto a misura alternativa — cosa che crea naturalmente problemi di equità rispetto ad altre categorie di devianti e di disadattati che non provengano tuttavia dal carcere — quanto piuttosto a determinare un intervento « calibrato » rispetto alle necessità specifiche che presentano le persone che provengono dal carcere: quindi, non interventi « di favore » nei confronti di chi è stato condannato al carcere e sottoposto ad una misura alternativa, ma interventi mirati rispetto a persone che sono portatrici di particolari problemi di riadattamento alla comunità, come sono in primo luogo co-

loro che provengono dal carcere: differenza di impostazione che ci sembra debba essere ben chiara.

Entrando poi ulteriormente, per quanto possibile, nel campo delle indicazioni specifiche, operazione che va fatta con cautela, per la già ricordata, estrema differenziazione delle situazioni reali, si possono ipotizzare a solo titolo di esempio, interventi che prevedano la gestione di strutture tipo focolare ed ostello per soggetti con forte desocializzazione e difficoltà a vivere senza un consistente appoggio di tipo sociale e psicologico: categoria largamente presente negli istituti penitenziari; a queste strutture se ne potrebbero affiancare altre capaci di offrire possibilità di lavoro e di addestramento a soggetti con basso livello intellettuale, con difficoltà caratteriali al mantenimento di un *posto* di lavoro normale all'esterno, con necessità di un contatto assiduo con figure modello di adulti ben socializzati. Più in generale, si può ipotizzare la creazione di strutture sul tipo della comunità terapeutica per soggetti con fragilità caratteriali e problemi di inserimento socio-lavorativo. L'inserimento in attività culturali e di ricerca potrebbe essere programmato per soggetti di cultura elevata, come molti già condannati per reati di tipo « politico » in senso lato;

Una particolare attenzione dovrebbe essere riservata alla prospettiva — che auspichiamo da anni — della costituzione di un'attività di servizi a vantaggio della comunità, attività nella quale si potrebbero inserire a titolo gratuito o semigratuito persone sottoposte a misura alternativa o liberate che presentino problemi caratteriali o sottoculturali di desocializzazione o antisocialità, pur possedendo un minimo di capacità di autogestione (tra i possibili candidati alla misura, certamente molti giovani desocializzati e sbandati, « colletti bianchi », autori di reati « politici », etc.). La prospettiva della costituzione di una attività di servizi a vantaggio della comunità (assistenza negli ospedali, assistenza agli handicappati, agli anziani, e così via), può conciliare il concetto che la società vada in qualche modo risarcita per i danni provocati dalla criminalità, con il concetto che questo risarcimento, più che attraverso una punizione in senso proprio, possa essere ottenuto attraverso un contributo personale alle necessità comunitarie, contributo che anche se non del tutto volontario non è comunque nè oppressivo nè desocializzante per la persona cui viene richiesto; questo inserimento in una attività di servizi a beneficio della comunità sembra anzi offrire le migliori speranze di un recupero di socializzazione e di adattamento attraverso proprio un'interazione particolarmente significativa con la comunità di riferimento.

Una prospettiva in qualche modo parallela è costituita dalle possibilità di intervento in relazione al problema assai rilevante del soccorso e della assistenza alle vittime del reato. Interventi in questo campo sono stati già tentati, secondo peraltro anche quanto previsto dagli artt. 73-76 ord. penit., ma si è trattato sostanzialmente di interventi di sostegno economico: il campo offre invece la possibilità di interventi ben più significativi — sia per le vittime stesse e i loro familiari, sia per la risocializzazione degli autori di comportamenti antisociali, sia infine, sinteticamente, per il riequilibrio dei rapporti sociali sottostanti — di quanto non sia le mera concessione di un sussidio economico, i cui effetti sociali sono ovviamente ristretti.

Se, in effetti, si parte dal concetto che il problema essenziale, qui come altrove, è appunto quello del riequilibrio degli assetti sociali interni — e che questo riequilibrio non può essere ottenuto ovviamente riportando il problema su un piano etico astratto, dove il male causato può essere compensato dalla pena inflitta — si può percepire come la « soluzione » possa essere ricercata attraverso interventi che da una parte tendano alla riduzione, per quanto possibile, delle conseguenze sociali del comportamento antisociale, e dall'altra parte al riaggiustamento sociale dell'autore dello stesso comportamento negativo, tramite una ricostruttiva interazione con la comunità di riferimento.

Ciò posto, ci sembra auspicabile che vengano programmati degli interventi che prevedano l'inserimento dei colpevoli di atti antisociali, sottoposti a misura alternativa o liberati che siano, in attività gratuite o semigratuite di assistenza e cooperazione con le vittime di reati: attività finalizzate alla creazione di un rapporto di interazione individuo-comunità che possa cambiare i valori, gli atteggiamenti e quindi i comportamenti dello stesso individuo, cambiando contemporaneamente e tramite un'interazione continuata, l'atteggiamento della comunità nei suoi confronti.

L'assenza sostanziale finora di questi tipi di interventi che abbiamo ora esaminati, spinge comunque ad un'ulteriore riflessione. Lo stato della situazione relativa ai fondamentali, e peraltro almeno in parte agevolmente praticabili, interventi per i sottoposti a misure alternative e i liberati, non consente, proprio per la *diffusa negatività* che la contraddistingue, di ritenere che la ragione causale possa essere fatta risalire semplicemente ad una mancanza di fantasia o di iniziativa in materia o, in termini più giuridici, alla mancanza di strumenti legislativi adeguati. Appare invece ben più fondato, in termini di situazioni di fatto esistenti, pensare che le varie e profonde inade-

guatezze, le inefficienze, la mancanza di realizzazioni concrete, vadano attribuite — non diversamente da come fatto a proposito delle aporie similari riscontrate nella organizzazione degli interventi all'interno delle mura dell'istituzione — alla persistenza di concetti perfettamente contrastanti con quelli, ampiamente espressi a livello soprattutto ufficiale, relativi alla necessità di perseguire la finalità della risocializzazione dell'autore di comportamenti antisociali.

I concetti che infatti affiorano dietro gli approcci di fatto che si continuano a tentare, nonché dietro le significative omissioni, sembrano in effetti oscillare tra una visione puramente repressiva, e di enucleazione, del rapporto colpevole-comunità, e una visione altrettanto « classica » in termini di deterrenza e di annullamento dei vantaggi illeciti ottenuti: mentre la stessa prospettiva *positivista* di interventi pur specifici, settorializzati e frammentari, come quelli tradizionalmente previsti su aspetti come l'istruzione e il lavoro, non riesce ad esprimersi se non in maniera limitatissima, a livelli di evidente inadeguatezza rispetto alle esigenze.

Se tutto ciò è vero, allora se ne può dedurre che inefficienze ed inadeguatezze riscontrate in tutto il settore dell'intervento della comunità per il riassorbimento delle problematiche di antisocialità, sono attribuibili, prima di tutto, a questa frammentaria e contraddittoria evoluzione delle concezioni penologiche che fa sì che non solo nelle istituzioni, ma prima ancora nella coscienza comune e quindi nella *comunità sociale*, lo spazio per interventi innovativi viene continuamente sottratto dalla persistenza di prospettive di segno praticamente opposto.

Una conseguenza di questo quadro è che — anche se naturalmente è opportuno sottolineare criticamente, come abbiamo anche in questa sede sempre fatto, i limiti e le negatività dell'organizzazione penitenziaria e di tutto ciò che le ruota intorno — non è invece nè produttivo nè corretto procedere ad una sorta di *demonizzazione* dell'organizzazione penitenziaria e dei servizi connessi, che la utilizzassero come capro espiatorio della complessiva condizione di contraddittorietà e di inadeguatezza.

Un atteggiamento di questa sorta sarebbe appunto in primo luogo non produttivo, perchè una forma di demonizzazione non porterebbe certo ad un miglioramento dell'efficienza ed a una maggiore adeguatezza dell'organizzazione ma, anzi, soltanto ad un'ulteriore accentuazione delle caratteristiche criticate, poiché la demonizzazione comporterebbe l'aumento della distanza sociale dalla realtà esterna e dalle forze innovative comunque espresse da quest'ultima.

Ma, soprattutto, un'atteggiamento di condanna globale riservata all'organizzazione penitenziaria, ai suoi servizi e prima ancora alle leggi che la regolano, non sarebbe corretta, per ragioni diverse.

Queste ragioni riguardano in primo luogo il livello di efficienza e di adeguatezza dell'organizzazione penitenziaria e dei servizi connessi. Questo livello non può essere, nel complesso, valutato positivamente: ma è decisamente ipocrita scandalizzarsi di questo, senza notare come il livello dei servizi esterni è in generale lo stesso o comunque non è molto migliore — come peraltro abbiamo avuto già occasione di sottolineare, soprattutto a proposito degli interventi possibili nei confronti dei sottoposti a misura alternativa e dei liberati. Se infatti, ad esempio, il livello di intervento nell'istituzione nei confronti di problematiche come la tossicodipendenza, la malattia mentale e i disturbi caratteriali, è insufficiente, si deve ammettere che al tempo stesso il livello di intervento all'esterno, da parte dei *servizi generali* è nella migliore dell'ipotesi uguale e probabilmente inferiore. Se il soggetto idoneo ad una misura alternativa o il liberato non riescono a trovare lavoro attraverso i servizi previsti dalla legge penitenziaria, il disoccupato senza esperienze penali che si rivolge alle normali strutture si trova in una situazione forse anche peggiore. Così, se il detenuto con scarsa pericolosità sociale ma incapace di gestirsi autonomamente per difetti intellettivi e/o di personalità non viene messo in libertà perchè mancano strutture tipo *focolare* per ospitarlo, la persona con le stesse caratteristiche e priva di esperienze penali deve forse augurarsi di entrare in carcere per avere un sostegno.

Tutto questo non deve assolutamente significare giustificare l'organizzazione penitenziaria ed i servizi connessi, per le loro inefficienze, utilizzando come motivo la generale diffusione di questi e di altri aspetti negativi, anche all'esterno. Questo deve invece significare comprendere che non è possibile mutare le condizioni negative dell'intervento sul detenuto, sul sottoposto a misura alternativa, sul liberato, se non si mutano le condizioni negative esterne di cui inefficienze ed inadeguatezze del mondo penologico-penitenziario sono un aspetto.

Si deve anzi notare come assai spesso inefficienze ed inadeguatezze del penitenziario, più ancora che costituire un *aspetto* di una situazione generale — relativa all'intervento sulle problematiche di devianza, *maladjustment*, criminalità, risocializzazione — complessivamente negativa, costituiscono un vero e proprio *riflesso* della negatività di questa stessa situazione generale: nel senso, cioè, che ineffi-

cienze ed inadeguatezze dell'organizzazione penitenziaria e dei servizi connessi sono in larga misura una conseguenza dei limiti e della incongruità degli interventi *a monte*, nella comunità esterna. Infatti — anche senza entrare nelle più vaste problematiche politico-sociali della *prevenzione generale sociale*, e limitando quindi la prospettiva ai problemi di *prevenzione speciale ante-delictum* — ci sembra che carenze *esterne*, come quelle relative alla sostanziale inadeguatezza degli interventi nei confronti dei soggetti tossicomani, al sostanziale vuoto di competenze in materia di trattamento dei soggetti psichiatrici, all'essenza o estrema limitatezza degli interventi verso i minori disadattati e soprattutto verso i soggetti ad alto rischio criminale — per citare soltanto alcune categorie di soggetti ad alto rischio criminale — non fanno altro che rovesciare sullo strumento penale, e naturalmente in particolare sull'istituzione penitenziaria e sui servizi connessi, il peso di un trattamento di situazioni di antisocialità e desocializzazione che sono state inadeguatamente gestite all'esterno e che pertanto si sono significativamente aggravate.

Da tutto questo si può ricavare che, quando noi speriamo di poter mutare le inadeguatezze dell'intervento penologico-penitenziario attraverso un generico, maggiore intervento della comunità esterna nei problemi di *re-adjustment*, cadiamo, almeno parzialmente, in un'illusione, poichè, come si è visto, il livello di efficienza e adeguatezza della comunità esterna in materia non è di per sé necessariamente migliore di quello del contesto penitenziario, e anzi quest'ultimo è in larga parte solo un capro espiatorio per più generali inefficienze ed omissioni.

Inoltre, è proprio nella comunità esterna in generale che va individuata quella situazione culturale caratterizzata dalla contraddittorietà della evoluzione delle concezioni penologiche e delle prospettive di intervento sull'autore di atti antisociali, e più specificamente dalla resistenza di concezioni repressivo-afflittive, di enucleazione ed isolamento del *colpevole* dalla comunità, di retribuzione in chiave puramente punitiva, che costituiscono un formidabile ostacolo ad ogni ipotesi di trasformazione dell'intervento sul responsabile di comportamenti antisociali.

A proposito di questo fondamentale aspetto, è necessario notare che il piccolo gruppo degli studiosi di argomenti penologici e penitenziari è portato — come tutti i microcosmi resi coesivi dalla omogeneità degli interessi attorno a cui ruotano — a considerare come *scontate* per tutti le prospettive prevalenti all'interno del gruppo. Così, questo piccolo gruppo scientifico-accademico considera come

sostanzialmente scontata la opportunità di misure risocializzative e di interventi ricostruttivi da parte della comunità — non diversamente da come i fisici attualmente considerano scontata la relazione *spazio-temporale* — mentre al di fuori di questo microcosmo vi è una realtà culturale assai più consistente, anche se in proporzione assai meno pubblicizzata, che si coagula attorno a valutazioni di tutt'altro indirizzo. Questa realtà si esprime nella richiesta, da parte della maggioranza della popolazione, di pene che siano effettivamente tali, cioè *punizioni*; nella insofferenza nei confronti di ciò che viene percepito come la *mitezza* delle sentenze penali; nella richiesta di un carcere soprattutto *sicuro, hic et nunc*, cioè che separi il condannato dalla comunità; nel favore mostrato nei confronti della pena dell'*ergastolo*, nel senso di misura che isoli per sempre il condannato dalla comunità; nella crescente domanda di un ritorno alla applicazione della pena di morte, strumento definitivo di repressione ed enucleazione.

Una volta accettata la realtà dell'esistenza di questo quadro culturale, sembra inevitabile dover guardare sotto una differente angolazione ai problemi della inadeguatezza delle misure risocializzative e in particolare degli interventi della comunità, a quelli delle radici causali e delle responsabilità per questa inadeguatezza, a quelli delle modalità attraverso le quali tentare di modificare la realtà dello *status quo*.

Se quindi, da una parte rimane ovviamente fondamentale la possibilità di attuare effettivamente e diffusamente nuovi tipi di interventi sull'autore di comportamenti antisociali, attraverso una interazione privilegiata, controllata e progressiva con la comunità di riferimento — in quanto si può ritenere che un *re-adjustment* non superficiale alla comunità non può essere ottenuto di norma se non per via di queste forme di *interazione ricostruttiva* — dall'altra non ci si può illudere che mere modificazioni legislative, o interventi a livello locale coraggiosamente innovativi, ma auto-isolati dal loro stesso velleitarismo, possano realmente, in sè, trasformare un quadro politico-sociale-culturale i cui elementi fondamentali sono rappresentati dalla inadeguatezza ed inefficienza degli interventi risocializzativi *ante-delictum* e *post-delictum*, in ambiente penitenziario, durante l'applicazione delle misure alternative e più in generale all'esterno, sul *background* di diffuse concezioni prevalentemente ostili a tutto ciò che, in quanto *risocializzativo*, non appaga le richieste di repressione, retribuzione, isolamento, nei confronti dell'autore del comportamento antisociale.

Sulla base di tutto questo si può forse capire meglio come in que-

sti ultimi anni si è determinata una situazione per la quale — tra i limiti dell'intervento penologico-penitenziario, la carenza della partecipazione della comunità esterna all'opera di risocializzazione dentro e fuori il carcere, e la causa prima costituita dalla permanenza *culturale* di concezioni contrastanti con la prospettiva *risocializzativa* — lo spazio effettivo per reali interventi di trattamento è stato schiacciato; dal *gap* tra questa situazione concreta e la prospettiva astratta della legge di riforma, senz'altro sostanzialmente orientata in senso *risocializzativo-partecipativo*, è venuto alla luce un quadro che è in sostanza caratterizzato — certo non completamente ma prevalentemente — da un *trattamento di carta*, cioè da ipotesi e programmi a cui non seguono, dentro e fuori il carcerario, che interventi-fantasma; da un'applicazione delle misure alternative che, non potendo essere vero trattamento per mancanza, a monte, di una valutazione approfondita dell'opportunità *ad personam* di diversi tipi di interventi e per mancanza, a valle, di reali interventi risocializzativi, finisce per essere formula pietistica ed indulgenziale, rivolta in definitiva al semplice superamento dei problemi di affollamento e di incapacità di gestire il carcerario, e surrogato quindi della più ipocrita (in termini sia etici che di funzionalità risocializzativa), nonché della più abusata delle misure; cioè quella dell'amnistia e dell'indulto.

È tenendo ben presente questa situazione di fondo — che costituisce l'aspetto di maggiore contraddizione nella nuova prospettiva risocializzativa introdotta dalla legge di riforma penitenziaria — che si devono valutare le proposte del nuovo disegno di legge relativo alle modifiche all'ordinamento penitenziario e alle misure private e limitative della libertà: proposte di cui si è appena discusso in questa sede. Ora, ci sembra che queste modifiche che stanno per essere introdotte nel panorama penologico-penitenziario italiano possano essere riassunte concettualmente nella tendenza ad una maggiore elasticità e duttilità nell'applicazione delle misure alternative e limitative della libertà, in un più ampio spazio per misure ed interventi premiali-risocializzativi. Le minori restrizioni previste per l'applicazione della misura del lavoro all'esterno; la più ampia applicabilità delle misure dell'affidamento al servizio sociale e della semilibertà (con l'abrogazione tra l'altro delle già criticate cause di esclusione *predeterminate*); la possibilità, ufficialmente prevista, di un *affidamento particolare* di tossicodipendenti e alcooldipendenti a strutture terapeutiche pubbliche e private; la previsione di una misura alternativa alla detenzione nei casi di brevi pene, quale è la *detenzione domiciliare*; la ammissione del condannato all'ergastolo alla misura della semilibertà dopo

venti anni di reclusione; la notevole estensione dell'ampiezza del beneficio della *liberazione anticipata*, che può arrivare a cancellare un quarto della pena detentiva originale; la previsione di ampi *permessi premio* — utilizzabili tra l'altro, ed il fatto è di rilevante significato, anche per i condannati all'ergastolo, dopo dieci anni di reclusione — tale che il periodo di detenzione effettivo può essere ridotto, per il sommarsi di questo beneficio a quello della liberazione anticipata, di quattro mesi e mezzo per ogni anno di condanna: tutto questo, per limitarci agli aspetti più significativi, costituisce senz'altro un tentativo coerente, almeno in linea teorica, di adattare meglio il quadro penologico-penitenziario alla prospettiva più evoluta di un intervento sull'autore di comportamenti antisociali, caratterizzato dai principi-guida di una separazione più breve possibile dell'individuo dalla comunità di riferimento — in modo da non rendere l'aggiustamento individuo-comunità ancora più difficile da raggiungere — e di un *progressivo, controllato e soprattutto calibrato individualmente*, reinserimento del soggetto in un rapporto di interazione socialmente ricostruttivo con la comunità.

Ma tutto questo, se coerente su di un piano teorico, non lo è affatto su di un piano pratico, rispetto cioè alla situazione reale che si è creata in materia di risocializzazione, di trattamento, di interventi da parte della comunità. Queste ipotesi di modifica sarebbero infatti perfettamente auspicabili e realistiche se dovessero essere applicate in un contesto generale in cui, ad esempio, nell'istituzione penitenziaria si facessero realmente e diffusamente *osservazione scientifica e trattamenti risocializzativi* nella prospettiva del più rapido reinserimento possibile; in cui vi fossero interventi della comunità dentro l'istituzione; in cui vi fossero soprattutto possibilità di un reinserimento all'esterno progressivo, controllato e calibrato, attraverso l'effettivo intervento e sostegno della comunità. Ma tutto questo, come abbiamo già sottolineato, non esiste o esiste eventualmente in misura del tutto inadeguata: perchè la realtà effettiva sotto gli occhi di tutti quelli che vogliono vedere è quella appunto del trattamento di carta, degli interventi-fantasma, delle misure alternative alla detenzione che consistono nell'abbandonare a sè stesso il soggetto che dovrebbe essere trattato e sostenuto, della permanenza nella comunità in generale di quelle concezioni repressive, retributive, di isolamento, che costituiscono il *background* di questa stessa disfunzionalità.

Il contrasto tra le prospettive astratte sottostanti questo progetto di modifica e la realtà effettiva in cui queste prospettive dovrebbero essere collocate, è quindi di per sè stridente. Di più, si può notare

come la prospettiva di una riduzione dell'elemento *segregativo* e di un allargamento di quello *risocializzativo-premiale-partecipativo*, non ha speranza di una corretta ed efficace traduzione in termini operativi se non vi è la possibilità di utilizzare affidabili studi empirici sulla probabilità di recidivismo e più in generale sulla predittività del comportamento antisociale. L'ipotesi, infatti, di un intervento sull'autore di comportamenti antisociali che passa attraverso una delimitazione del momento segregativo a favore di quello risocializzativo-premiale-partecipativo esterno presuppone, come *conditio sine qua non* di una sua funzionale applicabilità, la utilizzazione di studi sulla correlazione tra le particolarità caratteriali, sociali e criminali del soggetto da trattare e le probabilità di recidiva; e, più in generale, di studi sulla predizione delle possibilità di adeguato reinserimento: solo attraverso questo tipo di strumenti conoscitivi è possibile programmare un intervento che da un lato tenga conto dell'interesse dell'individuo a vedere limitata la porzione di *afflizione* che gli viene assegnata e dell'interesse della comunità a difendere se stessa attraverso la limitazione di interventi di separazione e isolamento che aumentano le successive difficoltà di risocializzazione e reinserimento; e dall'altro lato, che tenga conto dell'interesse della comunità a essere protetta in modo adeguato dal rischio di nuovi comportamenti antisociali da parte dello stesso soggetto infrattore anche, se è necessario, attraverso interventi restrittivi.

Solo attraverso questi studi si può arrivare ad un equo bilanciamento di questi interessi: mentre senza questo tipo di *background* metodologico, ogni riduzione del momento segregativo diviene semplice espressione di un *pietismo fatalistico*; ogni concessione di misure alternative, un gioco della *roulette russa* alla tempia della comunità.

Ora, è significativo notare che queste previsioni di modifiche di cui stiamo discutendo dovrebbero essere applicate in una società in cui questi strumenti conoscitivo-predittivi sono in pratica inesistenti, perchè non si è trovato lo spazio per fare gli studi relativi: e dietro questa situazione è possibile percepire, come cause determinanti, la predominanza in Italia, a *livello ufficiale*, prima della riforma penitenziaria, di una impostazione dell'intervento sull'autore di comportamenti antisociali in termini repressivi, retributivi e di isolamento, e la prevalenza dopo la riforma, a *livello non ufficiale ma sostanziale*, di un'impostazione nei medesimi termini nella maggioranza dei membri della società, e in una parte certamente consistente dei politici, degli amministrativi, degli operatori del campo penologico-peni-

tenziario.

Sulla base di tutto questo ci si deve chiedere allora che cosa sia la *sostanza residuale* che sottostà le ipotesi attuali di modifica e « aggiornamento » della normativa penologica-penitenziaria. Ebbene, se i concetti guida di queste ipotesi di modifica — e cioè i concetti di maggiore elasticità e duttilità nell'applicazione delle misure alternative e il più ampio spazio per misure premiali-risocializzative — vengono spogliati dei peraltro limitati e vaghi accenni ad interventi di trattamento; se gli stessi concetti vengono ri-analizzati alla luce del fatto che gli operatori che dovrebbero applicare queste misure non hanno a disposizione adeguati strumenti conoscitivi-predittivi da usare come base per una concessione *ad personam* di queste misure; se gli stessi concetti vengono ulteriormente ridimensionati attraverso la conoscenza del fatto — che abbiamo già ampiamente sottolineato — che il trattamento entro l'istituzione è quasi sempre solo un *trattamento di carta*, e che il *trattamento all'esterno* è quasi sempre o assai carente o del tutto inesistente: ciò che *residua* dietro i provvedimenti auspicati è un solo e semplice programma penologico: quello di rimettere al più presto in libertà l'autore del comportamento antisociale, anche senza un intervento precedente in chiave di osservazione e trattamento in istituto e pur in mancanza di una previsione di interventi di sostegno e risocializzativi all'esterno.

Questo programma penologico *sostanziale* e *residuale* non è poi tanto latente, poichè le modifiche in questione sono a questo riguardo assai chiare, *apertis verbis*, in più punti: ad esempio, quando prevedono che l'*osservazione* ai fini della concessione della misura dell'affidamento sia ridotta da tre mesi ad uno solo e possa essere anche non necessaria, nel caso il detenuto abbia già goduto di un periodo di libertà; quando, a proposito dell'*affidamento in prova in casi particolari*, prevedono che il giudizio sull'idoneità della misura sia demandato ad una struttura sanitaria pubblica, che naturalmente si presume fondatamente essere del tutto inadeguata a valutare problemi di pericolosità sociale, rischi di recidiva, etc.; quando escludono qualsiasi previsione di trattamenti risocializzativi per il sottoposto alla misura della *detenzione domiciliare*; quando prevedono che possa essere concessa la misura della *semilibertà* anche prima dell'inizio dell'espiazione della pena, sulla base di una genericissima *volontà di reinserimento* del condannato; e questo solo per citare alcuni punti più significativi.

Si tratta quindi di un programma di riammissione accelerata all'esterno, che se ha qualche speranza di ridurre o, in alcuni limitati casi, di eliminare la desocializzazione e la antisocialità *secondarie*

dell'esperienza carceraria, non ne ha praticamente alcuna di incidere significativamente sulla desocializzazione e la antisocialità *primarie* che hanno già portato il soggetto a commettere delitti. Si tratta soprattutto di un programma di reimmissione *indifferenziata* sostanzialmente, perchè non subordinata alle caratteristiche del soggetto, alla sua pericolosità, alla sua preparazione al reinserimento, alle misure predisposte all'esterno, ma soltanto a rigide variabili formali relative alla durata della pena e al tempo trascorso in detenzione.

Nella sua non-subordinazione all'accertamento delle caratteristiche più significative del soggetto autore di comportamenti antisociali, questo programma di reimmissione indifferenziata non fa d'altra parte che seguire la linea già segnata da provvedimenti come gli *arresti domiciliari* — in teoria forma alternativa di custodia preventiva, in sostanza in Italia, dove la pena detentiva si sconta soprattutto preventivamente, in attesa di giudizio, *vera pena alternativa alla detenzione*, la cui concessione viene completamente demandata al giudiziario, senza previsione di indagini preventive sull'opportunità e sui rischi inerenti, e senza naturalmente previsione di interventi risocializzativi durante la misura stessa.

In sostanza, il quadro delle modifiche alla legge di riforma sembra esprimere implicitamente la tendenza ad abbandonare il soggetto autore di comportamenti antisociali al suo destino, qualunque esso sia, rimandandolo all'esterno nella stessa comunità nella quale si era mostrato antisociale, dopo aver fatto poco o nulla per programmarne sostegno e risocializzazione. Il motto attuale sembra essere quello di « sbatterli fuori »: motto non meno sinistro per le conseguenze in termini di risocializzazione del precedente e opposto « sbatterli dentro ».

Al tempo stesso, la prospettiva di *controllo sociale* sottostante queste non secondarie modifiche alla legge di riforma sembra ispirarsi sostanzialmente alla politica *del bastone e della carota*: politica che lascia perplessi non tanto per la estrema semplicità dell'approccio psicologico inerente, quanto soprattutto per altri motivi più sostanziali. Una politica penologica *del bastone e della carota* si inserisce infatti in una visione « classica », cioè pre-positivistica, che presuppone nel soggetto una razionalità critica e un equilibrio complessivo che lo dovrebbero spingere ad una correzione della propria antisocialità e quindi ad un corretto reinserimento, seguendo la speranza della *carota* (le misure premiali ed in definitiva la reimmissione all'esterno), ed evitando la minaccia del *bastone* (la continuazione dello stato detentivo). Si può notare, *en passant*, che la situazione reale penologica si

discosta alquanto da questo quadro astratto, perché da una parte la minaccia del bastone è relativa — in quanto esistono comunque misure indulgenziali, quali amnistia e indulto e altre simili, latenti, applicate in pratica indifferenziatamente — e, dall'altra la concessione della carota è anche essa largamente indifferenziata, in quanto, come si è visto, misure premiali e misure alternative dipendono in modo assai limitato da una analisi *ad personam* del fattore risocializzativo. Ma, soprattutto, questo quadro astratto, fondato su una visione « classica », è in contrasto con tutta l'attuale visione dell'eziologia del comportamento deviante e criminale, e conseguentemente dei processi risocializzativi; il livello attuale di conoscenze in materia permette infatti di affermare che i comportamenti antisociali, e quindi anche la possibilità di risocializzazione, dipendono assai poco da scelte razionalistiche da parte del soggetto e molto invece dalla *costruzione progressiva di equilibri alternativi antisociali*: questi ultimi risultano certo poco influenzati da una politica razionalistica di minacce di punizioni e promesse di premi, mentre l'inserimento del soggetto in un rapporto di interazione socialmente ricostruttivo con la comunità, sembra essere la prospettiva che offre maggiori speranze di ricostruzione di equilibri socialmente apprezzabili.

Se così è, vediamo con perplessità un'evoluzione della politica penologico-penitenziaria che va nel senso di una rinuncia ad interventi socialmente ricostruttivi e punta invece su misure indulgenziali, forme latenti di amnistia e indulto travestite da misure scientifiche moderne.

Rebus sic stantibus, appare più chiaramente il pericolo che questo tipo di politica allarghi la forbice, già apertasi, tra opportunità astratta e funzionalità pratica, tra ipotesi innovative e condizioni sociali concrete: e soprattutto il pericolo che questa politica, rigettando all'esterno, nella comunità, una massa consistente di autori di comportamenti antisociali nei cui confronti si è fatto poco o nulla in termini di trattamento o anche di mero controllo, aumenti il disagio e la paura nella massa della popolazione, e conseguentemente la contrapposizione tra ipotesi risocializzative e permanenza di concezioni repressivo-retributivo-segregative, determinando in definitiva il fallimento delle stesse ipotesi risocializzative per mancanza del necessario sostegno nella cultura e nell'organizzazione sociale.

DOTT. GIUSEPPE SURACI

È un dato storico che la detenzione, per le sue caratteristiche di separatezza dalla comunità esterna e di convivenza forzata, pone ostacoli insuperabili al processo di rieducazione e di reinserimento sociale dei condannati. I detenuti spesso respingono ostilmente la istituzione, non accettando la carcerazione e l'ambiente.

I problemi che ne possono derivare sono molteplici: la maggior parte dei soggetti soggiace ad un processo di « disculturazione », subisce cioè un progressivo disadattamento rispetto alle condizioni necessarie alla vita in libertà — perdita del senso di autoresponsabilità dal punto di vista economico e sociale, diminuzione del senso della realtà del mondo esterno, distacco dai valori e dai modelli di comportamento propri della società esterna — assumendo invece attitudini e modelli propri della subcultura carceraria.

Detenuto e società libera sembrano così essere soggetti ad un reciproco allontanamento, la cui conseguenza sarà la difficoltà che il detenuto incontra al momento del ritorno al proprio ambiente ed all'inserimento in esso.

Ovviamente tale distacco e tale isolamento non possono che incidere negativamente sul soggetto, per cui diventa molto importante l'apertura del carcere verso la società, anche attraverso la collaborazione degli Enti Locali, delle istituzioni che comunque rappresentano la società (come i sindacati) o di altre organizzazioni in grado di promuovere interventi e cercare risoluzioni ai problemi della devianza (come il volontariato).

È proprio sul fondamento di ragionevolezza di questa prospettiva che la legge n. 354 del 26.7.1975 sul nuovo ordinamento penitenziario affronta il difficile problema della « rieducazione » del condannato, considerando l'individuo non più isolato dall'ambiente da cui proviene, ma nella interazione con esso.

Al momento della sua entrata in vigore la riforma penitenziaria si è trovata ad operare in condizioni tutt'altro che ottimali, sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello organizzativo, sia da quello politico-culturale.

Oggi è da ritenersi condizione in special modo essenziale per il rilancio della riforma l'ampliamento ed il potenziamento degli interventi degli Enti Locali, in quanto elemento indispensabile per creare il tanto auspicato collegamento tra carcere e società.

La legge del 1975, infatti, come già ricordato più sopra, riconosce formalmente alcuni spazi di intervento alla realtà sociale esterna,

specie per quanto riguarda il recupero ed il reinserimento del detenuto, ed è facile il riferimento agli artt. 1, 15, 17, 20, 27 dell'ordinamento penitenziario.

A fronte di tutte queste singole disposizioni, il regolamento di esecuzione, all'art. 4, sintetizza le varie forme di collegamento tra la comunità carceraria e la società esterna, precisando che « gli istituti penitenziari e i centri di servizio sociale, dislocati in ciascun ambito regionale, costituiscono un complesso operativo unitario, i cui programmi sono organizzati e svolti con riferimento alle risorse della comunità locale ». Gli Ispettori Distrettuali hanno poi il compito di adottare le opportune iniziative al fine di « promuovere il coordinamento operativo in sede locale ».

È interessante a questo proposito sottolineare che, anche sulla base del Documento elaborato dalla Commissione Nazionale per i rapporti con le Regioni ed approvato dalla Conferenza Ministro di Grazia e Giustizia — Presidenti delle Giunte Regionali, tenutasi il 19 gennaio 1982 a Roma, alcune Regioni si sono attivate per istituire appositi Servizi (o Uffici) che siano un parallelo « complesso operativo unitario » di coordinamento regionale, cui gli organismi penitenziari e giudiziari possano fare capo per un migliore utilizzo delle risorse del territorio.

Premesso che in virtù dell'attuazione dell'ordinamento regionale molte funzioni, prima riservate allo Stato sono state trasferite alle Regioni e agli Enti territoriali, mentre parte di queste stesse funzioni, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, continuano ad essere disciplinate da una normativa statale che ne definisce le modalità organizzative, i limiti e le condizioni di applicazione, nasce immediato un problema: definire in che modo e in che limiti la legge statale di settore possa condizionare le competenze di carattere generale proprie delle Regioni e degli Enti territoriali, quali ad esempio quelle in materia di sport, assistenza scolastica, animazione culturale.

D'altra parte, ci si domanda se anche nel caso in cui le Regioni e gli Enti territoriali non abbiano competenze specifiche collegate direttamente al settore penitenziario (ad esempio attività lavorativa di detenuti) possano però incidere in tal campo.

Che ciò sia possibile si evince dal contenuto di due norme della legge di riforma del 1975: l'art. 42 e l'art. 17. Il primo fissa il criterio della territorializzazione della pena, a cui non può essere estraneo l'interesse delle comunità locali con riferimento al modo con il quale l'esecuzione della pena è realizzata nel suo territorio.

Per altro verso, l'art. 17 chiaramente coinvolge le comunità locali

nell'attività di rieducazione.

Venendo ora più nello specifico al problema del lavoro, va innanzitutto ricordato che la legge 354 configura il lavoro come un diritto, ma anche come un obbligo per condannati ed internati.

Il regolamento di esecuzione della legge prevede, in materia, una sorta di collaborazione con enti e strutture locali (quali le Camere di Commercio e gli Uffici del Lavoro), al fine di individuare le possibilità di lavoro all'interno degli istituti.

Argomento che meriterebbe di essere ampiamente studiato è quello se le Regioni e gli Enti territoriali siano o meno impediti dalla vigente normativa ad avvalersi direttamente del lavoro di detenuti in regime di semilibertà o ammessi al lavoro all'esterno.

Con riferimento alle attività per le quali le Regioni hanno competenze generali proprie rispetto alla normativa speciale dettata dall'ordinamento penitenziario, si possono invece individuare alcuni settori, quali le biblioteche, lo sport, le attività culturali e l'assistenza scolastica in particolare, rispetto ai quali settori è indubbia la facoltà delle Regioni di proporre e predisporre tutta una serie di incentivi per la loro concreta realizzazione.

Per quanto attiene in particolare l'animazione culturale, in riferimento all'art. 66 del regolamento di esecuzione che consente di attribuire a detenuti o internati specifici compiti in materia, ove questo rientri nelle loro capacità e sempre che non dia luogo a forme di supremazia rispetto agli altri, si può ipotizzare la possibilità che l'ente locale retribuisca tali soggetti configurando la loro attività come una vera e propria forma di lavoro svolta nell'interesse dell'ente locale stesso.

Per quanto concerne le attività sulle quali le Regioni hanno competenza specifica, soprattutto in materia di formazione professionale per i detenuti, è da porre soltanto l'accento sulla necessità di armonizzare tale competenza specifica con quanto stabilito dall'ordinamento penitenziario.

In merito emerge un'interessante ipotesi: l'organizzazione, all'esterno degli istituti, di corsi professionali a cui possano partecipare detenuti in semilibertà e/o ammessi al lavoro all'esterno.

Un cenno particolare merita poi la questione dell'assistenza sanitaria all'interno delle strutture penitenziarie, per i gravi e complessi problemi di armonizzazione con quella generale disciplinata dalla legge 833 del 1978 (servizio sanitario nazionale).

Mentre infatti la legge penitenziaria configura una assistenza sanitaria settoriale per detenuti e internati, la legge 833 estende a tutti

i cittadini una medesima forma di assistenza.

Il contrasto fra le due normative va risolto urgentemente, ricorrendo intanto l'Amministrazione penitenziaria alla stipulazione di convenzioni con le Unità Socio Sanitarie Locali, in modo da avvalersi fin d'ora il più possibile delle strutture sanitarie esterne.

Tutta la complessa tematica illustrata sottintende comunque una concreta volontà di collaborazione fra Amministrazione penitenziaria ed Enti Locali.

Volontà riscontrata, per esempio, nella Regione Piemonte, che ha permesso, in tutto il distretto, l'organizzazione non solo di attività di formazione professionale, ma anche di iniziative sperimentali.

Limitandosi a quanto è stato possibile organizzare in un grosso istituto, quale la Casa Circondariale di Torino, brevemente si possono indicare alcuni corsi di insegnamento della lingua inglese, la realizzazione di un laboratorio di attività artistica per la costruzione della maschera, il corso di recitazione e di espressione corporea a favore delle detenute, i rapporti con l'Università degli Studi di Torino per una serie di conferenze di carattere culturale, mentre ferve lo studio di altre forme di collaborazione finalizzate al lavoro interno del detenuto, anche nella forma di cooperative interno-esterno.

Di non minore rilievo appaiono poi le due iniziative dell'inserimento di alcuni semiliberi nel progetto di avvio al lavoro per disoccupati appartenenti a nuclei familiari a reddito zero e nel progetto di formazione-lavoro per l'inserimento di giovani detenuti con finanziamento del Fondo Sociale Europeo.

Alcune delle iniziative sopra richiamate, quali quelle dell'insegnamento dell'inglese, il laboratorio e il corso di animazione corporea, alla cui organizzazione non è estranea una motivata, pressante richiesta da parte dei detenuti politici della cosiddetta « area omogenea », costituiscono forme di attività integrative risocializzanti che hanno riscosso un completo successo ed evidenziato una indiscutibile motivata partecipazione.

Un non diverso interesse si avverte, allo stato attuale da parte dei detenuti dell'area comune, che gradualmente chiedono di essere inseriti nelle varie attività.

Tali iniziative vanno certamente potenziate per assicurare ai detenuti sempre maggiori spazi di risocialità, coinvolgendo tutti gli operatori penitenziari e la società nelle diverse sue espressioni.

Nel contempo, si avverte l'esigenza di sensibilizzare sempre più l'opinione pubblica, inducendola a porre una sempre maggior attenzione sul problema carcere. A tale proposito è significativo il successo

ottenuto nella città di Torino dall'iniziativa promossa dalla Regione e dall'Amministrazione penitenziaria attraverso una Mostra Mercato a carattere nazionale dei lavori eseguiti in carcere dai detenuti e attraverso un ciclo di *films* proiettati in alcune sale cinematografiche a cui sono seguiti dibattiti sul tema carcere, con l'intervento di illustri magistrati, operatori penitenziari, giornalisti, esperti.

La partecipazione di un vastissimo pubblico a tali manifestazioni è significativa di una nuova e più concreta riflessione sul problema anche da parte dei non addetti ai lavori.

È appena il caso di osservare, al termine di questa relazione, che per raggiungere tali traguardi, insostituibile, prezioso e costante, come per il passato, dovrà essere il contributo della Magistratura di Sorveglianza a cui la legge in materia affida fondamentali compiti.

DOTT.SSA GEMMA TUCCILLO

Misure alternative e sanzioni sotitutive: prospettive e problemi

Negli ordinamenti moderni la pena, o meglio l'idea di pena, subisce continue trasformazioni, donde il risultato di un *mixtum compositum* attraverso il quale conciliare la originaria idea retributiva ed intimidativa, con le istanze, sempre più prevalenti a favore di una funzione essenzialmente preventivo-rieducativa.

I fermenti dottrinari nel senso della c.d. pluridimensionalità della pena non trovano però alcun riscontro evolutivo a livello legislativo né concrete volontà attuative nell'ambito dell'applicazione giurisprudenziale ove si assiste, non di rado, allo sconcertante fenomeno della premeditata ignoranza dei tentativi, sia pure maldestri, di rimodernare l'apparato sanzionatorio previsto dalla legge penale italiana.

Ad un esame appena superficiale del dettato costituzionale, appare evidente che esso offre la possibilità di congegnare un sistema sanzionatorio polivalente nel rispetto di tutte le istanze imposte dal caso singolo senza forzature esasperate, come di contro si verifica.

In realtà è vero invece che se in linea teorica si prende atto della necessità di rivedere alcune impostazioni (ad esempio la opportunità di rivalutare l'elemento « pericolosità sociale » non solo con riferi-

mento all'ambito delle misure di sicurezza), ciò nondimeno sgomenta l'idea di cambiamenti radicali (nel caso di specie il potenziale superamento dell'arcinoto « doppio binario ») donde il risultato di un sistema sanzionatorio, caratterizzato dal primato della pena detentiva e dal « correttivo distorto delle misure clemenziali, disarticolate da una serie scoordinata di sovrapposizioni normative che per giunta hanno sempre ulteriormente ristretto la gamma di pene.

La legge del '75 segna il primo fatto veramente nuovo in materia sanzionatoria ove si pensi che essa viene a regolare per la prima volta la materia attinente al momento applicativo della pena attribuendo rilievo a situazioni da sempre trascurate, anzitutto con l'intento di snaturare, per adeguarlo alla personalità del reo, il contenuto delle sentenze, pur salvaguardando formalmente il principio della intangibilità del giudicato.

Se il risultato di iniziative già di per sé poco convinte non fosse necessariamente la inevitabile confusione tra istituti apparentemente simili o solo formalmente diversi, la successiva legge 689/81 andrebbe vista come sviluppo logico della precedente con la rispondenza ad esigenze più meditate ed urgenti e con il correttivo di offrire già in sede giudicante nuove formule sanzionatorie.

Del resto, come già accennato, quello che appare indiscutibile è l'esigenza di cercare le soluzioni più congeniali alla reale personalità del soggetto quale viene a palesarsi nelle fasi della osservazione, e ciò può ottenersi, prima ancora che sul piano logico, con il superamento sul piano psicologico della scissione tra momento di condanna e momento esecutivo della pena il che si traduce nella necessità di far luce, in senso di chiarezza ed ammodernamento, sull'assetto delle pene ma altresì sulla funzione formale e sostanziale del Magistrato di Sorveglianza attribuendo un significato preciso alla dizione stessa che, ove risultasse poco idonea allo scopo, andrebbe fuor di dubbio modificata.

Affidamento in prova al servizio sociale

L'istituto in esame, solo formalmente ispirato ai modelli di *probation* introdotti nelle legislazioni di altri paesi è una misura alternativa alla detenzione in base alla quale il condannato cessa ogni rapporto con la struttura carceraria impegnandosi alla osservanza di prescrizioni, talune obbligatorie, altre facoltative, con l'ausilio del servizio sociale che svolge al contempo funzione di controllo, i cui esi-

ti vengono sottoposti al magistrato di sorveglianza.

Le prime perplessità si affacciano con riferimento ai limiti imposti all'ambito di applicazione dell'istituto. Sorvolando sul parametro della entità della pena inflitta, appare più interessante il risvolto assunto dalla questione di costituzionalità sollevata in riferimento ai reati tassativamente esclusi dall'area di azione del beneficio (rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina e di estorsione, associazione a delinquere di stampo mafioso, le ipotesi *ex art. 67 legge 689/81*). Lamentata la incostituzionalità stante che « il fine rieducativo inerisce ad ogni pena quale che ne sia l'entità », la Corte si è pronunciata nel senso che « accanto alla rieducazione del condannato la pena persegue altri scopi... quali la dissuasione, la prevenzione e la difesa sociale » donde la legittimità costituzionale delle predette limitazioni. In realtà, alla luce di siffatta impostazione mal si giustifica la possibilità di estendere l'applicazione dell'affidamento alle ipotesi di tentativo dei predetti reati, né si comprende come il legislatore abbia potuto o voluto tralasciare dall'elenco il sequestro a scopo terroristico, la associazione a delinquere allo scopo di spaccio di stupefacenti etc..

In tema di presupposti obbligatori per la ammissione al regime, in primo piano l'osservazione della personalità del condannato all'interno dell'istituto per almeno 3 mesi (è appena il caso di fare cenno alla introduzione dell'art. 47 *bis* riferito ai tossicodipendenti ed agli alcoolisti, argomento oggetto di trattazione *ad hoc*, in base al quale è sufficiente un solo mese di osservazione in istituto). Un rilievo immediato riguarda la impossibilità di concessione del beneficio per condanna a pena detentiva pari o inferiore a tre mesi. Il carattere discriminatorio delle previsioni legislative viene ad essere ulteriormente accentuato dall'interpretazione giurisprudenziale prevalente la quale esclude che la carcerazione preventiva possa essere considerata quale periodo utile ai fini dell'osservazione.

Quest'ultima viene, dunque, a configurarsi quale naturale antecedente logico della decisione della sezione di sorveglianza, la quale deve assumerne i risultati a base del proprio giudizio prognostico circa la possibilità di rieducazione del reo e di prevenzione del pericolo che commetta ulteriori reati. È superfluo ironizzare sulla stranezza di tale impostazione ben sapendo che tipo di osservazione viene svolta soprattutto negli istituti carcerari molto affollati, dove solo manifestazioni negative eclatanti potranno realmente fare testo.

Per quanto attiene poi al contenuto delle prescrizioni, va rilevato che il legislatore, tratteggiandole genericamente ha certamente inte-

so consentire la massima personalizzazione delle misure che si ritengono idonee al conseguimento di finalità preventive e rieducative rispetto al singolo soggetto. Esse sono in realtà ormai standardizzate e quella che dovrebbe essere la più pregnante — il rapporto con il centro di servizio sociale — consiste per lo più nell'obbligo di presentarsi a scadenze regolari presso il centro territorialmente competente. È ovvio rilevare come il buon esito dei contatti con gli operatori sociali dipende in buona sostanza dalla disponibilità di questi ultimi ed anzitutto dalla disponibilità a collaborare con autorità giudiziaria senza soggiacere alla tentazione di sostituirsi ad essa omettendo rilievi ed osservazioni di carattere sostanziale.

In tema di revoca dell'affidamento, la doverosa elasticità applicabile nelle valutazioni delle situazioni contingenti ed altresì in presenza della commissione di nuovo reato (la giurisprudenza è sul punto oscillante) cede il posto al più imprescindibile rigore qualora si determinino circostanze per cui la pena inflitta viene a superare il limite dei due anni e sei mesi.

Intervenuta la revoca, la Cassazione si è variamente pronunciata: sia nel senso che il periodo trascorso in affidamento valga come pena espiata ora affermando (e tale pare la impostazione prevalente anche a livello giurisprudenziale) la retroattività degli effetti della revoca donde la pena ricomincia a decorrere *ex novo*.

Nella pratica, e discutibilmente, l'istituto in questione viene particolarmente utilizzato per i tossicodipendenti, i delinquenti primari o più in generale per quanti mostrano una particolare labilità, fonte stessa della spinta a delinquere, ritenendosi pregnante l'effetto di un più disinvolto contatto con gli assistenti sociali, senza il deprimente confronto con la realtà carceraria.

Semilibertà

La semilibertà è una misura parzialmente alternativa alla detenzione, conformata secondo una duplicità di regime in virtù del quale il condannato, ed anche l'internato, trascorre una parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, facendo poi rientro, durante le ore notturne, nella struttura carceraria.

L'istituto sembrerebbe particolarmente idoneo a favorire la risocializzazione del reo lasciando alla Sezione di Sorveglianza ogni competenza in ordine alla idoneità della attività indicata dal condan-

nato quale utile al reinserimento sociale e consentendo pertanto una larga fascia di interventi *ad hoc* rispetto ai casi singoli. In verità, le esperienze fatte hanno dimostrato unicamente che il problema della disoccupazione è totalmente inesistente per soggetti con precedenti penali, i quali molto raramente sono dotati di fantasia alternativa al classico lavoro di manovolanza, da svolgersi in ambienti inevitabilmente poco rassicuranti anche quando le informazioni sul titolare della ditta sono assolutamente positive.

L'art. 48 L.P. si richiama, per quanto riguarda le condizioni ostative alla concessione del beneficio, alla disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Le ragioni della preclusione vanno ricercate nelle non del tutto convincenti motivazioni di tutela della collettività nei confronti di delitti che destano un particolare allarme sociale, motivazioni, e ciò va sottolineato, che non escludono che a costoro possa essere concesso il beneficio della liberazione condizionale e che sembrano piuttosto fragili se per finalità di reinserimento e risocializzazione si intende la enorme positività di graduare, mediare, attraverso questo periodo, il ritorno ad una vita normale, proprio per i delinquenti più pericolosi.

Il primo ed il secondo comma dell'art. 50 L.P., che disciplinano l'ambito di applicazione della misura, prevedono due ipotesi diverse, l'una riguardante la semilibertà per le pene detentive brevi, immediatamente eseguibile, l'altra per le pene detentive lunghe eseguibile solo dopo l'espiazione di almeno metà della pena.

Il legislatore ha voluto però differenziare la posizione dell'internato da quella del condannato, abolendo ogni limitazione temporale, per la concessione del beneficio ed anzi la giurisprudenza ha precisato che la semilibertà può essere concessa all'internato anche prima dell'inizio della esecuzione della misura purché sia stata espiata la pena (Cass. 5 giugno 1978, Franco; Cass. 16.11.79, Miano).

Solo per il condannato, invece, opera un principio differenziato in relazione alla misura della pena.

Problemi interpretativi sono stati posti sia dal primo che dal secondo comma. Per quanto riguarda il presupposto della pena dell'arresto e della reclusione non superiore a sei mesi ci si è posti il problema se il limite temporale dei sei mesi vada riferito solo alla reclusione od anche all'arresto. La soluzione è pacifica nel senso che l'arresto è espiabile in semilibertà qualunque sia la durata, senza che si debba scontare la metà della pena, in quanto dalla lettera della legge si evince che l'espressione « non superiore a... » è riferito solo alla reclusione.

Altro problema interpretativo riguarda, invece, la possibilità di concessione del beneficio prima ancora dell'inizio dell'esecuzione della pena e ciò per evitare al condannato a pene brevi qualsiasi impatto con il carcere, ma, la giurisprudenza della Suprema Corte è rigidamente orientata nel senso che sia presupposto necessario per l'ammissione al regime l'acquisizione dello stato di detenuto. L'orientamento è certamente coerente con la norma anche se la filosofia di questa appare molto opinabile.

Il discorso può farsi diversamente su un piano non strettamente normativo: il presupposto dei progressi compiuti nel corso del trattamento è valido solo sul piano teorico, perlomeno laddove la struttura carceraria non consente al detenuto nessuna possibilità di trattamento.

Ed ancora di più il discorso sui « progressi compiuti durante il trattamento » si rivela senza senso per le pene detentive brevi in relazione alle quali la verifica dei progressi svuoterebbe di significato il contenuto logico della previsione legislativa che tende ad evitare gli effetti desocializzanti di una carcerazione seppur breve.

In relazione al capoverso dell'art. 50 L.P., che esige come condizione necessaria ai fini dell'ammissione al regime l'espiazione di almeno metà della pena, va precisato che il calcolo deve essere effettuato senza tener conto delle pene per le quali sia intervenuto un provvedimento di estinzione, ma non può considerarsi come scontata la parte di pena detratta ai sensi dell'art. 54 L.P..

Il problema del computo della metà della pena va poi riguardato anche sotto il profilo del cumulo di pene inflitte per vari reati, alcuni dei quali siano ostativi alla concessione della semilibertà. Premesso che il cumulo deve ritenersi provvedimento a favore del condannato, nulla osta che questo possa essere sciolto dalla sezione di sorveglianza, quando in esso sia compreso uno dei reati ostativi alla concessione, al fine di dichiarare scontata al pena inflitta per il reato ostativo ed ammettere al regime in relazione agli altri reati. È ovvio che la pena dichiarata scontata per il reato ostativo, non può entrare nel computo della metà pena. Ma può valutarsi come da non scontare quella riduzione di pena che è stata concessa sulla pena espia in esecuzione della condanna riportata per il delitto escluso dal beneficio? Una interpretazione non rigorosamente restrittiva potrebbe propendere per la soluzione positiva.

Infine, in tema di revoca e di sospensione del regime di semilibertà, per la prima sono contemplate due ipotesi tassative: l'inidoneità del soggetto al trattamento ed il suo mancato o tardivo rientro in isti-

tuto.

Per la sospensione non esiste una elencazione tassativa e la competenza spetta alla Sezione di Sorveglianza che emetterà un provvedimento di sospensione in via cautelare. Ma nella pratica si verifica, di norma, che è il Magistrato di Sorveglianza a sospendere il regime con provvedimento che verrà poi sottoposto alla ratifica della Sezione. Tale prassi ha luogo sia nel caso di evasione, sia qualora, per le assenze ingiustificate, sussista una opportunità in tale senso.

Appare evidente l'esigenza che venga codificata con una norma *ad hoc* tale prassi generalizzata, nonché altra con cui nella ipotesi in cui nel corso della misura alternativa venga notificato al soggetto un ulteriore ordine di carcerazione che consenta sotto il profilo della legittimità il proseguimento dal regime stesso, il Magistrato di Sorveglianza sia autorizzato ad emettere il relativo provvedimento provvisorio salva sempre la ratifica della Sezione.

Riduzione pena

L'istituto della riduzione della pena sebbene inserito dal legislatore nel capo intitolato « Misure alternative alla detenzione » non può, in effetti, qualificarsi rigorosamente in tali termini emergendo, al contrario, il carattere strumentale di mezzo di trattamento della detenzione in atto.

Appare evidente quale sia la finalità dell'istituto: favorire un impegno personale del detenuto incentivandolo con la concessione di un premio, la riduzione della pena, a tenere un comportamento fattivo improntato ad una collaborazione con gli operatori penitenziari, al mantenimento di buoni rapporti con i compagni e con i familiari, così come prevedono alcuni dei criteri indicati dall'art. 94 reg. esec.. Proprio per questa sua funzione d'incoraggiamento appare utile concedere il beneficio di cui all'art. 54 L.P. più volte nel corso dell'esecuzione della pena, anche di semestre in semestre, al fine di proporre al detenuto dei traguardi vicini da raggiungere.

Quanto detto è necessaria premessa per affrontare il discorso sulla valutabilità globale o frazionata della detenzione ai fini della concessione del beneficio. Sul punto la giurisprudenza è contrastante. L'orientamento prevalente è nel senso che la valutazione non può riguardare i singoli semestri di pena ma deve essere complessiva e riguardare l'intero arco della detenzione. Tale opinione comporta, conseguentemente, che il beneficio, di cui all'art. 54, possa essere conces-

so solo quando sia trascorso un notevole lasso di tempo dall'inizio dell'esecuzione, e in relazione alla pena inflitta, così da poter essere sicuramente sperimentata la partecipazione all'opera rieducativa del condannato. Non mancano, però, decisioni che sottolineano la funzione della riduzione della pena quale mezzo di trattamento, inteso a suscitare l'adesione del condannato all'opera di rieducazione, e, in tale ottica, concedibile in ogni tempo con riferimento al periodo di detenzione preso in considerazione.

A favore di quest'ultima tesi si è tratto argomento dal 3° comma dell'art. 54, che prevede la revoca obbligatoria del beneficio a seguito di condanna, per un delitto non colposo, commesso nel corso dell'esecuzione e successivamente alla concessione del beneficio stesso, per sostenere che esso può essere concesso anche più di una volta e quindi con valutazioni frazionate.

L'importanza della problematica — valutazione globale o frazionata — si rileva proprio in tema di revoca, giacché diverse sono le conseguenze secondo che si accolga l'una o l'altra interpretazione.

Infatti, secondo l'interpretazione giurisprudenziale che privilegia la valutazione globale, la condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione comporta la revoca di tutte le riduzioni di pena concesse, in quanto fra le stesse non vi è soluzione di continuità. Diversamente, invece seguendo il criterio della valutazione frazionata, ben può effettuarsi la revoca del beneficio concesso unicamente per il semestre precedente a quello nel quale sia stato commesso il delitto non colposo.

Per la concessione del beneficio deve aversi riguardo alla detenzione sofferta in concreto, anche se si tratta di carcerazione preventiva, per il principio della imputabilità della carcerazione preventiva (art. 137 c.p.) alla pena definitiva.

È stata, anche ritenuta possibile la concessione della riduzione di pena per il periodo di tempo trascorso in semilibertà, atteso che la semilibertà non è altro che una modalità di esecuzione della pena. Diversa è la conclusione, invece, per i periodi trascorsi in affidamento in prova al servizio sociale, ed in liberazione condizionale, non potendo qualificarsi detenzione il tempo trascorso in tale stato.

Relativamente alla concessione della riduzione di pena agli ergastolani in un primo tempo si riteneva che il beneficio potesse essere concesso solo in relazione ad una pena temporanea, ma sull'argomento fu sollevata eccezione di incostituzionalità e la Corte Costituzionale, con sentenza 21 settembre 1983, n. 274, si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo, per contrasto

con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, « nella parte in cui non prevede la possibilità di concedere anche al condannato all'ergastolo la riduzione di pena, ai soli fini del computo della quantità di pena così detratta nella quantità scontata, richiesta per l'ammissione alla liberazione condizionale ».

Un'ultima annotazione. Nel computo della quantità della pena scontata per l'ammissione alla liberazione condizionale la parte di pena detratta ai sensi dell'art. 54 si considera come scontata, cosa che abbiamo visto non avviene per gli istituti dell'affidamento al servizio sociale e per la semilibertà. Non vi è dubbio che istituti diversi possano essere diversamente regolati. Ma v'è coerenza in ciò, se lo scopo ultimo dei citati istituti è poi lo stesso?

Sanzioni sostitutive

La legge 689/81, le cui modalità, finalità ed incongruenze sono state fin troppo discusse e dibattute, chiama in causa il Magistrato di Sorveglianza nel momento applicativo della sanzione, quando occorre in pratica adeguare la conseguenza dell'illecito alle esigenze ed alla personalità di chi lo ha commesso, al fine di realizzare le finalità precipue della legge, in particolare evitare al condannato i deteriori influssi della carcerazione. È appena il caso di sottolineare che un atteggiamento iniziale di gran favore all'ingresso di tali istituti nell'ambito del sistema sanzionatorio ha subito notevoli contraccolpi non superando in maniera brillante un esame poco più approfondito.

Si sono palesati infatti una serie di problemi di ordine teorico (ad es. sulla natura giuridica delle sanzioni sostitutive erogate direttamente dal giudice e di quelle cui si perviene attraverso il cd. patteggiamento) e di carattere pratico (ancora oggi ci si interroga sulla congruità delle condizioni oggettive e soggettive di applicabilità, sulla reale e valida incidenza nelle ipotesi di reato continuato, sui corretti rapporti tra sanzioni sostitutive e sospensione condizionale della pena).

Va premesso che il legislatore nel predisporre la struttura delle due figure, libertà controllata e semidetenzione sulle quali conviene intrattenersi, ha inteso servirsi di figure già collaudate, rifacendosi per l'una alla libertà vigilata ed alla sorveglianza speciale e per l'altra alla semilibertà *ex art. 50 L.P.*

In particolare la semidetenzione anch'essa improntata sulla permanenza solo notturna in istituto, differisce dalla semilibertà nel

senso che quest'ultima è fase evolutiva di detenzione piena mentre la semidetenzione si innesta su uno stato di libertà del condannato. Le prescrizioni sono fissate dall'art. 55 e lasciano un limitato spazio d'interventi al Magistrato di Sorveglianza che invece può operare molto più incisivamente in tema di libertà controllata. Quest'ultima misura, di gran lunga più adottata della semidetenzione, manca dell'elemento di custodia personale e le prescrizioni, di controllo ed interdittive possono essere ampiamente modificate dal Magistrato in considerazione di esigenze di studio, lavoro e famiglia.

Nello spirito di tale sanzione sostitutiva è senz'altro evidente l'intento di favorire la socializzazione, anche nella collaborazione che può richiedersi da parte dell'A.G. ai Centri di Servizio Sociale per seguire il condannato nello svolgimento delle sue attività.

Più che dilungarsi sulla struttura degli istituti in esame, può risultare più stimolante ai fini di un confronto di opinioni, onde individuarne i punti particolarmente « dolenti » della normativa, riassumere le esperienze più significative scaturite dalla concreta applicazione delle misure, il che non può né vuole essere trattazione neppure sommaria dei problemi in concreto ravvisabili in materia.

È immediata l'osservazione che la semidetenzione appare assolutamente inadatta al raggiungimento di uno dei fini contingenti della legge, vale a dire ai fini del decongestionamento delle carceri anche e soprattutto perché mancano del tutto istituti *ad hoc* e pertanto sono sempre le stesse strutture ad essere anzi sovraffollate ed il pernottamento espone il semidetenuto alla cd. infezione criminale.

L'Ufficio di Sorveglianza di S. Maria C.V. ha trattato ben poche pratiche relative all'istituto in questione e per giunta è stato necessario trasmettere gli atti a Napoli per mancanza di strutture se non esclusive allo scopo, almeno con sezioni specializzate.

È emblematico della assoluta approssimazione con cui si considera e si adopera lo strumento legislativo delle sanzioni sostitutive il riferimento ad una singolare ipotesi in cui è stata fatta richiesta al Magistrato di Sorveglianza di applicare la semidetenzione prima ancora che la sentenza passasse in giudicato e con l'imputato in stato di arresto cautelare.

Molto numerose invece le udienze tenute per la applicazione della libertà controllata principalmente quale conversione di pene pecuniarie.

Il dato più rilevante è l'assurdo inutile aggravio del lavoro dell'ufficio di Sorveglianza per convocare il condannato da sottoporre a pochi giorni di libertà controllata: udienze con decine e decine di sog-

getti ai quali spiegare che nel corso di uno o due giorni « di là da venire » essi non dovranno guidare né allontanarsi dal Comune e recarsi presso le Autorità competenti per apporre la firma.

Un notevole inconveniente processuale è quello di identificare il Magistrato di Sorveglianza competente a procedere nel caso di condannato « irreperibile » ed in particolare del cd. nomade.

Tenuto presente infatti che il Magistrato di Sorveglianza deve determinare « le modalità di esecuzione » a norma della L. 354/75, si può affermare che non è regolare applicare una sanzione sostitutiva all'irreperibile del quale il magistrato predetto non può conoscere condizioni ed esigenze onde individualizzare il trattamento.

Ancora più complesso è il caso di stranieri irreperibili dove la sanzione della libertà controllata non può praticamente sortire alcun effetto.

In conclusione non può che ribadirsi che il legislatore dell'81, pur muovendosi con intenti di ampliamento della tipologia sanzionatoria, ha di fatto rinunciato, pur avendone posto le premesse, ad un concreto e completo superamento delle pene detentive brevi, contentandosi del passo avanti della sanzione non più alternativa alla pena detentiva ma sostitutiva della stessa.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

I magistrati di sorveglianza di tutta Italia riuniti nel seminario periodico di studi organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura

ribadiscono

la particolare rilevanza ed utilità di tali iniziative sotto il profilo dell'aggiornamento professionale;

auspicano

che alle problematiche della magistratura di sorveglianza il Consiglio Superiore di prossima elezione dedichi non minore attenzione di quella attribuita dal presente Consiglio anche sotto il profilo della dotazione agli uffici di personale e mezzi adeguati alle necessità e della ripresa dei lavori della apposita Commissione paritetica tra magistrati di sorveglianza, del Ministero di Grazia e Giustizia e rappresentanti del C.S.M.;

valutano

particolarmente significativa l'attenzione dedicata dal Ministero di Grazia e Giustizia alla soluzione dei problemi di automazione dei servizi delle Sezioni e degli Uffici di sorveglianza, e riconosciuta la positiva importanza delle prove di programmazione esaminate nel corso della riunione

auspicano

che il Ministro di Grazia e Giustizia non lasci disperdere l'esperienza già acquisita e doti in tempi rapidi gli uffici dei mezzi informatici necessari;

esprimono

la propria fiducia che la Commissione Giustizia del Senato voglia rimettere al più presto il disegno di legge di modifica dell'ordinamento penitenziario all'approvazione del Parlamento, il cui testo predisposto dal Comitato ristretto è stato oggetto di approfondito dibattito e di unanime consenso da parte di tutti i magistrati partecipanti al seminario.

