



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 90

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E
LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI
TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTÀ
INTERNAZIONALE

100^a seduta: mercoledì 1 febbraio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

INDICE**Audizione del dottor Giovanni Tamburino, presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma**

PRESIDENTE.	Pag. 3, 9, 12 e <i>passim</i>	* <i>TAMBURINO</i>	Pag. 4, 14, 15
CONTINI (<i>Per il Terzo Polo:ApI-FLI</i>).	13		
* FLERES (<i>CN-Io Sud-FS</i>).	9		
PERDUCA (<i>PD</i>).	12, 15		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Il Popolo della Libertà: PdL; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Unione Valdôtaine, Maie, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MA-IE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Tamburino, presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma.

Presidenza del presidente MARCENARO

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dottor Giovanni Tamburino, presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 25 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del presidente del Tribunale di sorveglianza di Roma, dottor Giovanni Tamburino, che ringrazio per la sua presenza e che non credo abbia bisogno di presentazione. Ricordo brevemente come ho conosciuto il nostro ospite. È stato all'indomani della visita della Commissione diritti umani all'istituto penitenziario di Favignana; in tale occasione, non conoscendo quella realtà, mi sono trovato per la prima volta di fronte al problema dell'internamento e quindi ho cercato di capire come esso si configurasse. Mi sono quindi rivolto ad amici magistrati che mi hanno invitato ad andare a Venezia per incontrare il dottor Tamburino, con il quale ho avuto una lunga conversazione che mi ha aiutato a comprendere meglio questa problematica, sulla quale vorrei che il nostro ospite si soffermasse anche nel corso della odierna audizione.

Ci avviamo verso la conclusione di una lunga indagine, che dura ormai da quasi un anno nel corso del quale abbiamo ascoltato vari osservatori, testimoni e anche responsabili della situazione delle carceri. Non siamo la Commissione giustizia, ma la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, siamo pertanto interessati ad affrontare la materia in esame nell'ottica del rispetto dei diritti

fondamentali e della dignità delle persone nella situazione carceraria e da questo punto di vista naturalmente il ruolo che giocano i giudici di sorveglianza è molto importante.

Mi fermo qui e do la parola al dottor Tamburino, ringraziandolo ancora per aver accolto il nostro invito.

TAMBURINO. Desidero in primo luogo ringraziare lei, signor Presidente, e la Commissione per l'invito e per l'attenzione che dedicate a questo argomento.

Inizierò il mio intervento a partire da alcuni dati concreti che auspico possano offrire una prima sensazione sul tema che ci accingiamo ad affrontare.

Attualmente la magistratura di sorveglianza, a fronte di un organico previsto di 202 magistrati, dispone di 168 magistrati effettivamente in servizio (19 sono assenti e altri non si sono insediati ancora nei loro uffici, pur essendo stati trasferiti), con un tasso di scopertura del 15 per cento circa, in linea con il tasso medio registrato negli uffici giudiziari italiani.

Il personale dipendente dagli uffici consta, sulla base della pianta organica, di 994 unità. Non dispongo del dato relativo alle presenze effettive, ivi compreso il tasso di scopertura, ma sono in possesso del dato riguardante il distretto del Lazio (tribunale e uffici di sorveglianza), ove su un organico di 97 persone ne risultano in servizio 67. Ritengo che questa forbice rappresenti il tasso medio di scopertura del personale addetto a questi uffici che anche in questo caso dovrebbe risultare in linea con il tasso medio registrato negli uffici giudiziari italiani. Conosciamo bene le ragioni di questa problematica sulle quali evito quindi di soffermarmi.

Quanto al carico di lavoro il dato riferito al Tribunale di sorveglianza di Roma (città e distretto), relativo al 2011 registra 8.500 procedimenti, per quanto concerne il tribunale di sorveglianza, quindi l'organo collegiale, e 20.000 procedimenti per quanto riguarda invece l'ufficio di sorveglianza di Roma, quindi l'organo monocratico. Sommando i due dati - anche se si tratta di entità non perfettamente omogenee - si arriva ad un totale di circa 30.000 procedimenti. Se si considera che l'ufficio di sorveglianza di Roma rappresenta grosso modo il 10 per cento del totale dei magistrati di sorveglianza in Italia, si può desumere, con una certa approssimazione ma verosimilmente, che siano 300.000 i procedimenti affidati ai 168 magistrati di sorveglianza nell'anno passato sull'intero territorio nazionale. Questi dati credo diano l'idea, anche se solo sotto il profilo numerico, di quale sia il carico di lavoro affidato a questo settore specializzato della magistratura ordinaria, che è la magistratura di sor-

veglanza, la cui legge istitutiva (n. 354) risale al 1975, e che è andata via via sviluppandosi acquisendo sempre nuove competenze. Queste ultime, inevitabilmente, hanno condotto la magistratura di sorveglianza a diventare sempre più un organo giurisdizionale, a scapito di quelle funzioni di vigilanza che - come d'altra parte indica il nome stesso di questa magistratura - inizialmente avevano la prevalenza e che comunque, per la legge, le sono tuttora affidate. Mi riferisco a quelle competenze che si realizzano attraverso sopralluoghi presso gli istituti penitenziari ed il contatto con i detenuti o gli internati, in sostanza, garantendo una assidua presenza del magistrato di sorveglianza nei suddetti istituti.

D'altra parte, l'articolo 69 della già citata legge n. 354 del 1975, al primo comma recita: "Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo". In questa prima parte del suddetto articolo vengono quindi definiti i compiti della magistratura di sorveglianza.

Il notevole aumento delle competenze di carattere giurisdizionale affidate alla magistratura di sorveglianza registratosi nel tempo (mi riferisco ad esempio alle decisioni sulle istanze e sulle varie richieste di misure alternative, di permessi e quant'altro) ha portato a spostare via via il centro del lavoro della magistratura di sorveglianza, sull'attività di esame e decisione sulle circa 300.000 istanze che, grosso modo, a livello nazionale, si riversano ogni anno sugli uffici del giudice di sorveglianza, a scapito di un'assiduità nella presenza negli istituti e, quindi, di un contatto diretto con i detenuti. Ciò può forse spiegare la spinta che si è registrata in direzione della costituzione di organismi ulteriori ed altri, come quello del Garante dei diritti del detenuto; una spinta che si osserva da un certo numero di anni e che prima non c'era o comunque era minore, e questo proprio perché si è avvertita l'esigenza di riempire gli spazi che la magistratura di sorveglianza da un certo punto in poi non è più riuscita a coprire in modo adeguato.

Quanto alla tutela dei diritti umani del detenuto - e qui vengo alla problematica specificatamente oggetto della riflessione della Commissione) quello che oggi viene maggiormente preso in considerazione è l'ormai noto problema del sovraffollamento delle carceri. Forse non è il caso di ritornare su questo tema, se non per sottolineare che allo stato il nostro Paese registra un tasso di sovraffollamento tra i primi in ambito europeo; credo si attesti al terzo o al quarto posto, con un tasso di sovraffollamento che si misura in circa 150 presenze per 100 posti.

È noto al contempo come il nostro Paese non abbia un tasso di carcerazione particolarmente elevato, bensì al di sotto della media europea che è pari al 119,4 per cento ogni 100.000 abitanti, laddove in

Italia è pari al 106,6 per cento. Se ci limitiamo a questi dati, risulta di tutta evidenza che il sovraffollamento è ascrivibile essenzialmente ad un problema di edilizia carceraria, e occorre considerare che l'enorme sovraffollamento provoca una serie di conseguenze tali da determinare perfino la violazione delle condizioni minimamente necessarie a garantire un trattamento umano.

Come è noto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha posto alcuni limiti abbastanza precisi - mi riferisco alla sentenza Sulejmanovic con la quale ha condannato l'Italia, ma esistono altre condanne che riguardano anche altri Paesi - a proposito dello spazio minimo vitale per i detenuti, riconoscendo che per il giudizio di violazione dell'articolo 3 della Convenzione (mi riferisco alla tortura ed ai trattamenti inumani e degradanti) occorrono altre condizioni, come la durata della sottoposizione a questa restrizione e l'assenza di attività, iniziative o comunque modalità di gestione del tempo che, in qualche modo, controbilancino questa situazione di estremo disagio. È chiaro che per il detenuto la situazione sarebbe considerevolmente diversa se fosse tenuto a trascorrere in una cella sovraffollata solo la notte, piuttosto che la gran parte, o la quasi totalità della giornata.

Da questo punto di vista nel nostro Paese vi è dunque una situazione inaccettabile e intollerabile.

Ebbene, a fronte di tale situazione come intervengono i magistrati di sorveglianza? Sotto questo profilo è nota un'ordinanza adottata dal magistrato di sorveglianza di Lecce che è giunta a riconoscere un diritto di risarcimento ad un detenuto ristretto in questa difficile condizione. Tale ordinanza non è ancora definitiva in quanto dovrà essere sottoposta al vaglio della Corte di cassazione. Essa è stata però già oggetto di discussione ed anche di taluni rilievi critici che non riguardano tanto il fatto che il magistrato di sorveglianza sia intervenuto di fronte ad una situazione di illegalità manifesta, quanto piuttosto il profilo giuridico più specifico e preciso, ossia se rientri nelle competenze del magistrato di sorveglianza la facoltà di condannare lo Stato e l'amministrazione al risarcimento del danno. Si tratta, infatti, di due profili diversi pur se tra loro collegati.

Vi sono altre modalità di intervento possibile? Ricordo che talora i magistrati di sorveglianza sono intervenuti anche impartendo all'amministrazione il trasferimento di determinati detenuti. Anche questa decisione è discutibile ed opinabile, però trova una sua radice nel già citato articolo 69, comma 5, che prevede che il magistrato di sorveglianza impartisca «... nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati».

Per altro, questi interventi, a parte la discutibilità della scelta sotto il profilo della ricostruzione giuridica, non hanno trovato molto seguito e apprezzamento nell'ambito della magistratura di sorveglianza. La ragione di ciò è molto semplice: se un sistema carcerario è complessivamente sovraffollato, il fatto di spostare un detenuto da un punto all'altro non fa che rimescolare le carte, senza risolvere il problema.

Quindi, a ben guardare, se questa soluzione venisse praticata, si diffondesse e diventasse, per così dire, universale, non avremmo risolto proprio nulla, perché se è il sistema complessivamente a non reggere la tensione abitativa (uso il termine che ritroviamo nel decreto-legge n. 211 del 2011), anche spostando da un istituto all'altro i detenuti non si risolverà comunque il problema. Quel che è avvenuto, per quanto di mia conoscenza, si colloca proprio lungo queste due direttrici.

Naturalmente siamo al corrente anche di ipotesi diverse. Mi riferisco, ad esempio, alla soluzione cui è pervenuta se non erro la Corte suprema federale degli Stati Uniti, così come alla decisione del Bundesverfassungsgericht tedesco che, in relazione ad una questione di competenza molto complessa, in un passaggio della motivazione afferma che il valore della dignità del detenuto deve prevalere anche sulla esecuzione della pena; ciò sta a significare che l'esecuzione della pena deve essere in qualche modo graduata o posticipata qualora con la carcerazione di un numero eccessivo di detenuti si vada a ledere la dignità del detenuto, aspetto che trova affermazione, sia nella Costituzione tedesca (il primo articolo parla della dignità dell'uomo) sia nella Convenzione europea sottoscritta da tutti gli Stati dell'Unione. Come risulta evidente, queste soluzioni - seppur discutibili e opinabili - sono comunque adottate da Corti supreme, ovvero da chi può fornire una indicazione normativa. Sotto questo profilo è dunque molto difficile anche semplicemente immaginare o ipotizzare che un magistrato di sorveglianza, oltretutto legato ad una competenza territoriale ben precisa, possa adottare, nell'ambito del nostro sistema penale, penitenziario e processuale, una decisione di tal fatta. Tale decisione, infatti, porrebbe immediatamente dei problemi di possibile conflitto o contrasto con l'ordine di esecuzione della sentenza impartito da un altro magistrato, così come con l'ordine dato alle forze di polizia di arrestare immediatamente, ovunque venga trovato, e di tradurre in carcere il soggetto al quale è stata comminata una pena, ovvero con le stesse disposizioni del personale della polizia penitenziaria del carcere o del direttore dell'istituto che certamente non può affiggere il cartello del "tutto esaurito", né chiudere il carcere, o, infine, con la possibilità che questo soggetto possa essere tradotta in altro carcere. Si aprirebbe quindi un cospicuo numero di problemi che a mio parere non si può certo pensare di risolvere attraverso l'autonoma decisione del singolo magistrato di sorveglianza nel suo ambito territoriale.

Con ciò intendo affermare che il problema del sovraffollamento deve essere affrontato per come è e con soluzioni di carattere generale.

Mi avvio a concludere, sottolineando che i diritti umani del detenuto non riguardano tuttavia solo il sovraffollamento delle carceri, ma anche, ad esempio, il lavoro che in Italia è tragicamente carente. Il tasso relativo alle attività lavorative in carcere è bassissimo, non arriva infatti al 20 per cento, a differenza di altri sistemi carcerari ove, viceversa, il 20 per cento è la percentuale relativa ai detenuti inoccupati. La mancanza di lavoro si traduce non solo in una carenza di denaro per i detenuti, per molti dei quali la risorsa anche modesta della retribuzione del lavoro ha una grande importanza (penso soprattutto agli stranieri regolari), ma anche in una situazione di vita degradante, caratterizzata dall'ozio e dalla mancanza di significato. Tutto questo va a mio avviso a ledere un diritto che è proprio dell'uomo in quanto tale e che invece in tali situazioni finisce per abbrutirsi come un animale.

Sempre in tema di diritti umani va detto che il sistema non offre - o comunque lo fa in modo insufficiente - prospettive per il periodo successivo alla detenzione. Anzi, per dirla in termini brutali ma realistici, a differenza di quanto avveniva 40 anni fa, ovvero all'inizio della mia carriera, l'attuale sistema carcerario non dedica alcuna attenzione a quanto avviene dopo il periodo di detenzione.

Attiene ai diritti umani anche la sanità in carcere, quindi la salute fisica e psichica del detenuto e non mi soffermo sulla grave situazione degli ospedali psichiatrici giudiziari che sappiamo essere un problema di grande attualità.

Sotto questo profilo mi fa piacere riferire alla Commissione una esperienza molto positiva. Mi riferisco alle iniziative realizzate o ancora in corso di realizzazione in una zona del nostro territorio, nello specifico a Verona, dove, nel rispetto anche delle tradizioni, sono state adottate delle soluzioni molto avanzate. Consegnerò agli atti della Commissione una documentazione che dimostra ciò che è possibile realizzare senza grandi incrementi di spesa e che potrebbe essere tranquillamente diffuso su tutto il territorio nazionale.

Attiene al rispetto dei diritti umani anche il garantire che nel carcere non si verifichino episodi di violenza, eccessi e abusi. Su questo versante credo che allo stato il bilancio sia molto positivo. Naturalmente nessuno di noi dimentica gli episodi verificatisi a Sassari nel 2000 ed in altre situazioni, pur tuttavia occorre osservare che i due noti casi recentemente accaduti a Roma, non si sono verificati all'interno di un istituto penitenziario. Nelle carceri, quindi, il tasso di violenza è decisamente diminuito e questo grazie alla presenza abbastanza intensa della

magistratura di sorveglianza e dei garanti dei detenuti, fermo restando che al riguardo, occorre sempre mantenersi vigili ed attenti.

Infine, attiene ai diritti umani anche il funzionamento della giustizia, perché il ritardo con cui si risponde alla domanda di giustizia è sicuramente sempre lesivo per tutti i cittadini, ma probabilmente ancora di più per chi sta in carcere e vive una situazione di tensione assai più grave.

Anche per questa ragione è importante che la magistratura di sorveglianza sia posta nelle condizione di agire tempestivamente.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Tamburino. Mi ha colpito anche in questa occasione il modo con cui lei riesce a descrivere con tanta calma delle situazioni così drammatiche.

Cedo ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

FLERES (*CN-Io Sud-FS*). Dottor Tamburino, oltre ad essere senatore della Repubblica, come lei probabilmente saprà, sono il coordinatore nazionale della Conferenza dei Garanti regionali dei detenuti, quindi conosco da vicino il problema. Condivido tutte le osservazioni da lei formulate ed anche il tono estremamente problematico e responsabile utilizzato nell'esposizione della sua relazione.

La mia sensazione è che la magistratura di sorveglianza costituisca, in alcuni casi, un pretesto da parte di un sistema giudiziario e penitenziario che non funziona ed in altri, invece, uno snodo fondamentale di cui si guardano gli effetti e i comportamenti, ma non le connessioni. Intendo dire che la magistratura di sorveglianza costituisce uno snodo di funzioni che appartengono ad altri organismi del nostro sistema giudiziario; mi riferisco ai direttori delle carceri, agli educatori, agli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) e, a monte, alle procure della Repubblica e alla magistratura giudicante (al riguardo penso anche al ricorso spesso frettoloso all'utilizzazione del carcere come unico strumento di prevenzione e di pena). Si tratta, insomma, di uno snodo che, come già sottolineato, rischia di costituire una sorta di pretesto per tutti nel momento in cui viene utilizzato come momento di maggiore responsabilità di un meccanismo che si inceppa. Le cose però non stanno in questi termini! Né altre parti dello Stato e dell'organizzazione giudiziaria e penale del nostro Paese possono sentirsi esenti da responsabilità avendo individuato un capro espiatorio per il loro complessivo mancato funzionamento. Lei ci ha infatti descritto una situazione in cui su 202 magistrati di sorveglianza previsti sono effettivamente in servizio 168 magistrati, il che significa circa il 20 per cento in meno della pianta organica definita. Lo stesso può dirsi per il personale amministrativo per cui il

tasso di scopertura sale di ben ulteriori 10 punti percentuali. A fronte di queste carenze, i procedimenti affidati ai magistrati di sorveglianza ammontano a circa 300.000, il che dimostra che non è vero che la magistratura di sorveglianza non opera in maniera adeguata, bensì che il sottodimensionamento delle risorse umane di cui si dispone inceppa il meccanismo.

Lei, dottor Tamburino, ha poc'anzi svolto alcune considerazioni anch'esse a mio avviso condivisibili, facendo riferimento all'articolo 69 della legge n. 354 del 1975, e nello specifico alle iniziative volte a determinare il trasferimento dei detenuti prese dai magistrati di sorveglianza al fine di attenuare la pressione dovuta all'affollamento delle carceri. Ritengo che tale disposizione vada però considerata assieme al dettato dell'articolo 42, in materia di territorialità della pena, che quasi sempre - purtroppo - viene disatteso, determinando così un'afflittività della pena medesima non prevista da nessuna norma.

Naturalmente non dimentico la premessa - ovvero l'oggettiva mancanza di strumenti - che porta poi alle conclusioni che mi accingo ad effettuare, e mi riferisco soprattutto alla mancanza di educatori, di psicologi, di relazioni adeguate che descrivano la realtà di ciascun detenuto. Ripeto, non trascuro mai questi elementi.

Ciò detto, oltre all'articolo 69 (con i limiti che mi auguro vengano presi in considerazione in correlazione con il dettato dell'articolo 42), si potrebbero adottare anche provvedimenti quali gli arresti domiciliari, l'invio in comunità e la concessione, laddove vi siano i requisiti, di pene alternative a quelle detentive. Tutto ciò ferma restando la necessità - questa è la mia personale opinione - di individuare un sistema che guardi al carcere come ultima soluzione, privilegiando ipotesi di pena diverse che non conducano necessariamente dietro la porta di una cella.

Quanto alla funzione dei garanti, abbiamo cercato di spiegare in più occasioni (singolarmente, come Gruppi parlamentari e come Commissione) che procedere in modo disordinato rispetto a questo tema può risultare molto pericoloso. Attualmente esistono due macrotipologie di garanti: quelli istituiti con legge regionale, che in linea di massima hanno un supporto di carattere normativo cui fare riferimento e quelli istituiti con delibere degli enti locali che non dispongono invece di una tutela di carattere normativo. Il ritardo della normazione in questo settore rischia di determinare dei conflitti e delle incomprensioni e di spostare, ancora una volta, in avanti la soluzione dei problemi, senza peraltro neanche individuare la direzione di siffatta soluzione. Soprattutto, il rischio è quello di non fissare i poteri dei garanti medesimi, se non facendo riferimento alle previsioni delle leggi regionali che li istituiscono. Peraltro, anche in tal caso si naviga a vista, anche per la sovrapposizione

- in alcuni casi il conflitto - tra normative che per quanto riguarda tutta una serie di fattispecie in materia di vita detentiva prevedono, ad esempio, la legittimazione dei garanti ad adire il magistrato di sorveglianza o il magistrato ordinario.

Mi avvio alla conclusione. Come ho già ho avuto modo di dire in Aula al Ministro attualmente in carica e ai suoi due predecessori, sono convinto che la problematica delle carceri non possa essere affrontata per segmenti, né in maniera autoreferenziale ogni qual volta quel determinato segmento trovi audizione da parte di un interlocutore credibile. È a mio avviso necessaria invece la realizzazione di un tavolo unico che veda insieme, con pari dignità di ascolto e di interlocuzione, la magistratura inquirente, quella giudicante, la magistratura di sorveglianza, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e le sue articolazioni territoriali, le figure professionali che operano nelle carceri, il corpo della Polizia penitenziaria, i garanti e il Servizio sanitario nazionale.

Occorre considerare che oggi ci troviamo di fronte a un paradosso nel paradosso, dal momento che 19 Regioni applicano il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo del 2008 che ha trasferito al Servizio sanitario nazionale le competenze in materia di sanità penitenziaria, laddove, per esempio, la mia Regione, la Sicilia, si ostina a non applicare la norma, in palese violazione - se non altro - dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della parità di trattamento dei cittadini. Di conseguenza, chi si ammala a Reggio Calabria ha, ad esempio, un trattamento diverso da quello che riceverebbe a Messina, il che è a mio avviso una follia. Altrettanto folle è che, nonostante i ripetuti interventi in tal senso, non si arrivi ad una qualche sanzione nei confronti di chi si rende responsabile di queste situazioni.

Continuando nell'elenco, oltre alla sanità penitenziaria occorre considerare anche il problema dei servizi sociali. Non è possibile immaginare che le problematiche della sicurezza vengano affrontate esclusivamente sul piano della repressione e non anche su quello del controllo sociale attraverso l'attivazione, ad esempio, dei servizi sociali, della scuola, e del rapporto che esiste tra questi due elementi.

Così come non è possibile ritenere che la ricerca di una soluzione della problematica che giustamente il dottor Tamburino ha sollevato a proposito della mancanza di attività lavorativa in carcere, non veda la partecipazione di chi offre il lavoro. Mi riferisco alle organizzazioni imprenditoriali, che in questo momento si sentono vittime del sistema criminale e non anche complici, nella misura in cui l'unica offerta lavorativa rischia di essere quella criminale e non quella legale. È un aspetto che abbiamo segnalato in più occasioni e che ci non stancheremo mai di denunciare, proprio per mettere in guardia anche i magistrati di sorve-

gianza relativamente alla richieste di applicazione dell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario, che provengono da imprese, soprattutto in alcune aree del nostro Paese, fortemente sospettate di essere aziende di comodo, che fanno questo di mestiere, cioè offrono lavoro ai detenuti per reimmetterli nel ciclo criminale.

Credo infine che, a conclusione di questa indagine sul sistema penitenziario, sarebbe bene definire un pacchetto di proposte che sia il più articolato possibile, diversamente il nostro diventerebbe uno sforzo senz'altro importante e significativo, una traccia storica da ascrivere all'impegno profuso da questa Commissione, ma che rischia di non produrre interventi di carattere operativo.

PRESIDENTE. Senatore Fleres, condivido in particolare la sua ultima considerazione e ritengo che quando a breve saremo chiamati a redigere il rapporto conclusivo dell'indagine, dovremo concentrare la nostra attenzione nel senso da lei indicato.

PERDUCA (PD). Ringrazio il dottor Tamburino per l'esauritiva disamina dei problemi, che invertirei nell'ordine delle preoccupazioni e anche, per certi versi, delle necessarie riforme, nel senso che a mio avviso l'amministrazione della giustizia intesa come tempi di applicazione e, quindi, sotto il profilo del rispetto dei diritti umani di tutti gli italiani costituisce il problema dei problemi che, a cascata, provoca anche tutte le conseguenze su cui lei si è soffermato.

Come potrà immaginare, all'interno della Commissione le posizioni in materia di carceri o di amministrazione della giustizia sono diversificate. Personalmente ritengo che quanto denunciato poco fa dal senatore Fleres non rappresenti solo una follia, ma anche una illegalità costituzionale, perché quando non si garantisce un diritto, soprattutto sancito dalla nostra Costituzione (articoli 3 e 27), in qualche modo ci si pone al di fuori della legalità costituzionale. In proposito reputo pertanto fondamentale il ruolo del magistrato di sorveglianza che, come credo lei immagini, è una delle figure meno popolari all'interno di un istituto di pena. A me capita di visitarne molti e devo dire che se c'è qualcuno che viene sempre additato come il peggior nemico di un detenuto è proprio il magistrato sorveglianza.

Noi peraltro cerchiamo di mantenere il dialogo con le persone ristrette in termini civili, raccontando anche delle difficoltà di organico che affliggono il vostro settore. Io, peraltro, avevo notizia di 156 magistrati di sorveglianza in servizio effettivo e quindi ho appreso con piacere che allo stato siano 168; ciò detto, anche se il previsto organico di 202 magistrati di sorveglianza fosse rispettato, non si riuscirebbe comunque

ad avere un magistrato per ciascuno degli istituti di pena. Ovviamente i magistrati di sorveglianza sono distribuiti in maniera diversa sul territorio, ma non sono minimamente sufficienti a prendere in considerazione il problema, neanche se le nostre carceri ospitassero i 42-43.000 detenuti che il sistema sarebbe in grado di gestire.

La mia domanda è forse anche una provocazione. All'interno della vostra categoria e proprio in virtù di quanto lei ci ha raccontato, non ci si pone mai il problema di essere ormai divenuti, i sorveglianti di un stato di illegalità? Non provate una sensazione di impotenza operativa? Quanti magistrati di sorveglianza, infatti, a fronte della mole di procedimenti che si trovano a dover gestire, possono dire di sorvegliare concretamente quel che avviene in un istituto di pena? Mi interesserebbe inoltre sapere se quando i suoi colleghi effettuano un sopralluogo nelle carceri riescano a trattenerci quanto noi parlamentari per quattro ore, a parte le chiacchiere con i detenuti, il controllo delle docce e delle matricole? Nell'ambito dei nostri sopralluoghi noi cerchiamo di ispezionare tutto e spesso le condizioni che ci troviamo ad osservare sono vergognose, oltre che illegali. Quindi prendere contatto con una situazione vergognosa che va contro la dignità umana, contro la Costituzione, contro i Trattati internazionali e non denunciarla a chi è tenuto a prendere delle misure, credo rischi di porre anche il magistrato di sorveglianza al di fuori della legge o comunque come garanti di un contesto che è estraneo a qualsiasi certezza del diritto. Nell'ambito della presente indagine abbiamo avuto la possibilità di incontrare responsabili di organizzazioni, direttori di istituti di pena ed altri servitori dello Stato, che hanno dichiarato di non voler essere conniventi con questa situazione. Ebbene, anche all'interno della vostra categoria esiste questa consapevolezza, e in tal caso come si intende intervenire? Infatti, dichiarare l'intollerabilità di una situazione, ma poi nei fatti continuare a tollerarla non credo vada nella direzione da tutti auspicata.

CONTINI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*). Signor Presidente, mi scuso per il ritardo con cui sono giunta all'odierna audizione, sarà comunque mia cura leggere sul resoconto l'intervento del dottor Tamburino. A prescindere dal contenuto del suddetto intervento mi sia concesso di unirmi ai colleghi nel sottolineare come in questa sede ci sia poca differenza tra le posizioni delle diverse parti politiche rappresentate, anche perché noi commissari partecipiamo ai lavori della Commissione per un interesse personale vero e sincero e per libera scelta.

Questa premessa mi serve per dire che negli ultimi tre anni molte persone hanno partecipato ai lavori della Commissione illustrandoci la situazione delle carceri, soffermandosi sulle azioni realizzate e quelle ancora da realizzare o che sarebbe bene fossero attuate. Ebbene, il nostro

ospite ritiene che le audizioni svolte da questa Commissione abbiano avuto un *output*? Voi addetti ai lavori vi siete scambiati delle opinioni al riguardo? Siete ad esempio dell'avviso che alcune delle nostre proposte - questo è infatti quanto rientra nelle nostre competenze - possano essere prese in considerazione?

PRESIDENTE. Aggiungo alcune brevissime domande, di cui le prime riguardano i provvedimenti già varati. Dottor Tamburino, ci può fornire una valutazione sintetica sulle misure legislative che sono state prese, penso, per esempio, a quella in materia di recidiva? Quali conseguenze ritiene abbiano avuto e in che termini pensa abbiano modificato la situazione?

La seconda questione riguarda i giudici di sorveglianza. Lei ha parlato di 168 magistrati di sorveglianza effettivamente in servizio. Ebbene, per quanti di questi si può parlare di una effettiva specializzazione? In altre parole, che grado di rotazione c'è? Quale è la permanenza media in questo settore specifico? L'impressione che si ha dall'esterno è che vicino ad un nucleo fortemente impegnato su questo terreno, composto da chi, come lei, ha compiuto una scelta professionale - e, forse, non solo - ben precisa, ci sia una parte di magistrati che invece vive una condizione di rapido *turnover*. In particolare si tratta di giovani magistrati appena entrati in magistratura e che, non appena ne hanno la possibilità, si muovono verso altre soluzioni. Lo dico perché qualche giorno fa a Torino, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, si è sottolineato il fatto che il limite massimo di permanenza in un ufficio giudiziario, possa mettere in crisi la specializzazione. Tra i magistrati di sorveglianza questo problema è avvertito? I 168 magistrati di sorveglianza cui lei ha fatto riferimento vanno a suo avviso ulteriormente disaggregati? Può darsi che la mia sia una domanda infondata, ma se anche fosse tale, credo corrisponda ad un'impressione che comunque si ha del problema.

TAMBURINO. Le domande che mi sono state rivolte sono tutte molto interessanti e importanti e provocano una riflessione. Inizierò a rispondere a partire da quelle più semplici.

La senatrice Contini ha chiesto se le audizioni svolte dalla Commissione abbiano un *output*. Direi di sì. Non mi sembra affatto casuale che nelle inaugurazioni dell'anno giudiziario di quest'anno - devo dire che è un dato che si registra già da qualche tempo - il livello di attenzione dedicata a queste problematiche, anche all'interno della magistratura, sia profondamente mutato. Va in proposito rilevata una serie di elementi indicativi che confermano quanto sto dicendo su cui, per brevità, non

mi soffermo. Questo sta a significare che certe iniziative hanno senz'altro una ricaduta.

Mi collego poi all'intervento del senatore Perduca, che è stato da lui definito, almeno in parte, provocatorio, ma che in realtà va al cuore di quello che è un modo di essere e di sentire dei magistrati di sorveglianza. Il senatore Perduca ha infatti chiesto se i magistrati di sorveglianza non avvertano la sensazione di essere degli impotenti osservatori di una situazione di illegalità della quale finiscono per essere conniventi ed ha aggiunto di aver appreso attraverso i suoi sopralluoghi ed i colloqui con i detenuti che il magistrato di sorveglianza viene considerato come il peggior nemico dei detenuti. Questa ultima affermazione mi sorprende non poco, perché la sensazione che noi registriamo nei contatti con i detenuti, quando li incontriamo nell'ambito delle udienze o al di fuori di esse, non è propriamente questa. Può darsi che l'atteggiamento che ci viene mostrato in tali occasioni sia diretto ad acquisire benevolenza o, comunque, a non creare malevolenza e quindi è possibile che quanto descritto dal senatore Perduca corrisponda a verità

PERDUCA (PD). Questa considerazione negativa è diffusa in particolare modo tra i detenuti stranieri.

TAMBURINO. Ho iniziato a svolgere questo lavoro 40 anni fa allorché mi venne «affibbiato» - uso scientemente tale termine perché essendo il magistrato più giovane di quel tribunale mi fu affidata la funzione di magistrato di sorveglianza che nessuno voleva ricoprire; ricordo, peraltro, che all'epoca tale funzione veniva svolta insieme alle altre. Ebbene, credo che se le cose stessero nei termini descritti dal senatore Perduca, vorrebbe dire che l'atteggiamento dei detenuti si è molto modificato rispetto agli inizi della mia carriera. La mia esperienza è stata infatti del tutto diversa tanto che per molti anni ho avuto l'impressione che il detenuto vedesse nel magistrato di sorveglianza il soggetto che lo tutelava, lo garantiva, assicurandolo di fronte ad un'amministrazione onnipotente che a volte utilizzava questa onnipotenza.

Ciò detto, se questo cambiamento c'è stato non credo sia dovuto alla connivenza del magistrato di sorveglianza con una certa situazione, oppure alla sua inazione di fronte a certe illegalità manifeste. Vorrei pertanto che si inquadrasse questa vicenda anche nella sua realtà ed evoluzione storica, diversamente non credo che sia possibile comprenderla. Sono assolutamente d'accordo con quanto sottolineato dal senatore Fleres in ordine alla imprescindibile necessità di evitare che la problematica delle carceri venga affrontata per segmenti, posto che il carcere e tutto ciò che c'è intorno, è il "cubo di Rubik" e se ci limitiamo

a spostare solo un pezzo rischiamo di non ricostruire più nulla, perché tutto è strettamente legato e concatenato!

La riforma del 1975 intervenne in un momento in cui il condannato aveva un'unica certezza: il giorno in cui sarebbe uscito di prigione. Nel carcere poteva quindi accadergli di tutto. Personalmente sono entrato nelle carceri prima del 1975 e posso assicurare che l'unica certezza di cui disponeva il carcerato era quella della data di uscita dall'istituto penitenziario. Da quando la riforma è intervenuta il magistrato di sorveglianza ha però cominciato ad incidere su quella certezza di fine pena, e quindi è stato visto per decenni come il salvatore. Il detenuto, che era stato abituato ad una cultura secolare secondo la quale la pena non può essere che inamovibile, si è trovato quindi di fronte ad un angelo che il cielo - il legislatore - gli aveva fatto scendere al suo fianco per anticipare la fine della sua pena.

Adesso la situazione è profondamente mutata, perché i benefici sono diventati parte costituiva essenziale del modo di essere della pena e il detenuto, entrando in carcere, sa già che la sua fine pena, prevista per 2025, in realtà terminerà nel 2021. Sa che in qualche modo questo avverrà, in virtù di alcune prassi. Il detenuto, tuttavia è altrettanto consapevole anche di un altro aspetto, ovvero che il magistrato di sorveglianza è un magistrato. Il magistrato di sorveglianza - ci piaccia o no - applica le leggi che vengono approvate dal Parlamento e che, molto spesso negano le possibilità di riduzione della pena. La cosiddetta legge ex Cirielli ha limitato dei benefici e il magistrato di sorveglianza non fa che applicare tale norma. Il magistrato di sorveglianza si trova quindi a dire molti più "no" di quanti ne dicesse prima e lo fa perché le leggi che sono state varate glielo impongono e gli esempi che al riguardo si potrebbero fare sono molteplici.

Certamente - rispondo così al presidente Marcenaro - queste modifiche hanno ridotto percentualmente il numero dei benefici. Non suoni questa come una critica, perché ho rispetto delle leggi e del Parlamento. Sono anzi assolutamente convinto che alcune di queste norme abbiano contribuito a riequilibrare il sistema e lo hanno fatto - questa è la mia opinione personale - riducendo percentualmente il numero dei benefici che il magistrato di sorveglianza avrebbe potuto concedere.

Ripeto, vengono detti più "no" di prima, quindi la statistica dice che, a parità di pena, a parità di condanne, prima si concedevano più benefici. Alcune leggi hanno ridotto queste possibilità. Quindi non mi meraviglia che il detenuto di oggi che entra in carcere con la mentalità che non è più quella del 1970, ma quella di chi osserva come fino a poco tempo fa fosse possibile fruire di benefici che ora il magistrato non concede più possa non apprezzare la figura del magistrato di sorveglianza.

Posso ben capire che il detenuto che legge sotto il diniego alla concessione di un beneficio il nome del magistrato che attua tale disposizione, tenda a ritenere che sia stato proprio quel giudice a negargli quella possibilità. Del resto che cosa potremmo fare? In questo il senatore Perduca ha perfettamente ragione.

Il senatore Fleres i ha sottolineato il fatto che non si concedano tutti i benefici che invece sarebbe possibile concedere. La sua osservazione è reale, nel senso che si concedono senz'altro meno detenzioni domiciliari, meno inserimenti in comunità, meno misure alternative alla detenzione di quelli che si potrebbero dare.

Al riguardo va tuttavia segnalata anche una insufficiente risposta sociale che in alcuni casi manca del tutto. A titolo di esempio vorrei raccontarvi un'esperienza recente. Opero a Roma da due anni dopo aver lavorato a Venezia, dove il tessuto sociale era comunque un po' diverso da quello romano. Presso il provveditorato si è tenuta una riunione voluta dal DAP, alla quale sono stato invitato, immediatamente dopo l'approvazione della legge n. 199 del 2010 sulla detenzione domiciliare. Era del tutto ovvio che ad un certo numero di persone quella misura non si sarebbe potuta applicare in assenza di una abitazione e tale riunione era stata convocata appunto per verificare quante abitazioni si sarebbero potute reperire. Ebbene, alla fine di quell'incontro sapete quante abitazioni sono state individuate per il Lazio? Cinque! Credo che tutto questo abbia un significato. Non do responsabilità ad alcuno, me ne guardo bene, diciamo che mi limito a descrivere una realtà. Non me ne voglia se dissento da lei senatore Perduca, ma questo a mio avviso è un problema che viene prima della giustizia, del suo funzionamento e dei suoi tempi, perché se nessuno può trovare una soluzione, non c'è giustizia che tenga!

PRESIDENTE. Ringraziamo molto il dottor Tamburino per questa interessante e importante audizione che ritengo sarà tra quelle che avranno maggiori riflessi sulla redazione del nostro documento conclusivo. Speriamo anche di poterne discutere con le stesse persone che abbiamo ascoltato in questa fase, perché questo è il nostro metodo di lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,15.