

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 123

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIRIELLI, LUCASELLI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità del mancato adeguamento degli istituti penitenziari e sul sovraffollamento delle carceri

*Presentata il 23 marzo 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'8 ottobre 2013, l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato alle Camere un messaggio sulla annosa questione carceraria, stigmatizzando il fatto che essa attiene « a quei livelli di civiltà e dignità che il nostro Paese non può lasciar compromettere da ingiustificabili distorsioni e omissioni della politica carceraria e della politica per la giustizia ».

Nel messaggio del Presidente, il richiamo ai principi posti dagli articoli 27 e 117 della nostra Carta fondamentale qualifica come costituzionale il dovere di tutti i poteri dello Stato di far cessare la situazione di sovraffollamento carcerario entro il termine posto dalla Corte europea dei diritti umani, imponendo interventi che riconducano comunque al rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955.

A riguardo, il Presidente Napolitano ha indicato diverse « strade, da percorrere congiuntamente » per risolvere la questione del sovraffollamento, in primo luogo con interventi di natura strutturale e in secondo luogo con rimedi di carattere eccezionale.

Tra i primi figurano una serie di innovazioni e modifiche normative volte a ridurre il numero complessivo dei detenuti, che tuttavia sono inaccettabili perché si riducono a sancire per legge la non punibilità dei rei, nonché le misure per l'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari, mentre tra i rimedi straordinari figurano l'adozione di provvedimenti di clemenza quali l'amnistia e l'indulto che, peggio ancora, rappresentano una scon-

fitta per la pretesa punitiva avanzata dallo Stato e per il suo ruolo di garante a tutela delle vittime dei reati.

In relazione a quest'ultimo punto, in particolare, il Capo dello Stato ha ricordato come dal 1990 ad oggi sia stato adottato un solo provvedimento di clemenza, l'indulto del 2006, anche a causa di una « ostilità agli atti di clemenza diffusasi nell'opinione pubblica », ma che ora, a suo avviso, « di fronte a precisi obblighi di natura costituzionale e all'imperativo – morale e giuridico – di assicurare un civile stato di governo della realtà carceraria, sia giunto il momento di riconsiderare le perplessità relative all'adozione di atti di clemenza generale », affidandone al Parlamento la « perimetrazione », « ferma restando la necessità di evitare che essa incida su reati di rilevante gravità e allarme sociale ».

Tra i vantaggi derivanti dall'adozione dei due atti di clemenza il Presidente della Repubblica ha evidenziato la capacità dell'indulto di ridurre in breve tempo e in maniera considerevole la popolazione carceraria.

Al riguardo, pur condividendo la necessità di affrontare la drammatica situazione delle carceri italiane, divenuta un problema non più procrastinabile, non si possono, però, condividere le conclusioni del Presidente Napolitano in quanto è stato ampiamente dimostrato che i provvedimenti di clemenza non producono alcun effetto strutturale.

In base a un rapporto dell'Istituto nazionale di statistica sulle carceri infatti, dopo l'ultimo provvedimento di indulto nel 2006 la popolazione carceraria era scesa sotto le 40.000 unità, ma già nel 2008 aveva nuovamente superato quota 60.000, con il reingresso in carcere della grande maggioranza dei detenuti che aveva usufruito dell'atto di clemenza e che, appena fuori, aveva tranquillamente ripreso la propria « attività ordinaria ».

I provvedimenti di clemenza, inoltre, incidendo sulla questione fondamentale della certezza della pena, mettono in discussione quel patto sociale in base al quale i cittadini rinunciano a farsi giustizia da soli,

affidandosi allo Stato per la riparazione dei torti subiti.

Non è andata meglio, poi, con i provvedimenti in materia di giustizia approvati dal Parlamento, che – seppur numerosi – si sono concentrati esclusivamente sulla questione della deflazione della popolazione carceraria, con le perplessità menzionate, lasciando aperti numerosi altri temi, tra i quali quelli relativi alla questione della lentezza dei processi e dei costi che i cittadini devono sostenere per veder riconosciuti e tutelati i propri diritti nelle aule dei tribunali e, ovviamente, la tutela delle vittime dei reati.

Le misure previste dai provvedimenti, peraltro adottati prevalentemente con atti di decretazione d'urgenza del Governo, non solo non appaiono condivisibili ma intervengono solo sull'aspetto della facilitazione della scarcerazione di soggetti condannati in via definitiva o sulla loro mancata incarcerazione *ab inizio*, concentrandosi, quindi, solo su uno degli aspetti sollevati dal messaggio del Presidente Napolitano.

Nulla è stato fatto, ad esempio, per quanto attiene all'espiazione della pena dei detenuti di origine straniera nei propri Paesi di provenienza, che ammontano a un terzo dell'intera popolazione carceraria.

Alla stessa stregua, troppo timido è stato l'intervento normativo sull'istituto della carcerazione preventiva, il quale dovrebbe essere rivisto nel senso di condizionare le esigenze cautelari all'evidenza delle prove e ad accertate condotte e, quindi, ancorate alla flagranza di reato, perché se è evidente la violazione dei diritti umani del condannato ristretto in condizioni degradanti, questa appare ancora più grave quando è inflitta a persone che successivamente dimostreranno la propria innocenza.

Il ricorso alla misura cautelare in carcere, infatti, congiunto all'eccessiva durata dei processi – altra anomalia tipicamente italiana – costringe alla detenzione centinaia di migliaia di presunti innocenti, che ammontano a circa il 40 per cento dell'intera popolazione carceraria, quasi la metà dei quali sarà assolta all'esito del processo.

Al contrario, invece, tra i provvedimenti approvati dal Governo e finalizzati alla

cosiddetta « deflazione » della popolazione carceraria, figurano numerosi interventi che incidono sulla liberazione anticipata dei condannati e sul loro mancato ingresso in carcere, addirittura in favore dei soggetti recidivi, nei confronti dei quali è stata eliminata la preclusione all'accesso alla detenzione domiciliare.

Possiamo, pertanto, dedurre che il primo recidivo è lo Stato, che persiste in azioni deleterie per tutti: carcerati, vittime e cittadini.

Le misure prese finora dall'Italia contro il sovraffollamento delle carceri sono state giudicate insufficienti perfino dallo stesso Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il quale ha espresso preoccupazione per come il nostro Paese ha affrontato la questione perché « il rimedio preso in considerazione sinora per risolvere il sovraffollamento nelle carceri è unicamente compensatorio e utilizzabile solo in casi limitati ».

Il « carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario » in Italia, contestatoci dalla Corte europea dei diritti umani, ci impone di agire attraverso interventi di natura strutturale e volti a ridurre il numero dei detenuti in attesa di giudizio, a stipulare accordi internazionali affinché i detenuti stranieri possano scontare la pena nei propri Paesi di origine, a potenziare il numero dei posti detentivi disponibili, sia attraverso l'implementazione delle strutture esistenti, sia attraverso la messa in funzione degli istituti di pena già edificati ma mai resi operativi, sia, infine, attraverso l'edificazione di nuove carceri.

Per quanto attiene, infatti, all'aumento della capienza degli istituti penitenziari l'attuazione del Piano straordinario per l'edilizia penitenziaria, varato dal Governo ben quattro anni fa, risulta ad oggi largamente inattuato.

Il Piano prevedeva, a partire dal 2011, la realizzazione di diciotto nuove carceri « flessibili », vale a dire di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi, otto delle quali sarebbero dovute sorgere in aree strategiche, portando complessivamente alla creazione di 21.709 nuovi posti negli istituti penitenziari e al raggiun-

gimento di una capienza totale di 80.000 detenuti, mentre allo stato i nuovi posti realizzati sono appena 750.

Peraltro, il temporaneo potenziamento, fino al 31 dicembre 2014, delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, previsto dal decreto-legge n. 78 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2013, è avvenuto comunque nei limiti delle risorse già disponibili sull'apposito capitolo di bilancio.

A tale riguardo è opportuno ricordare che sono numerose le strutture carcerarie distribuite su tutto il territorio nazionale già edificate ma mai messe in funzione a causa della carenza negli organici degli agenti di custodia.

Tale carenza, inoltre, è conseguenza dello scellerato blocco del *turn-over* portato avanti dai Governi delle larghe intese, con mortificazione dei tanti giovani delle Forze armate che, pur essendo idonei, a seguito della riduzione dei posti messi a concorso, non risultano vincitori di concorso pubblico.

Invece di intervenire sulle carenze strutturali si è preferito scaricare sui cittadini e sulle vittime queste inadempienze con provvedimenti svuota carceri varati da Governi di centrosinistra e di centrodestra, ma anche da Governi delle larghe intese.

In Italia è venuto meno il fondamento dello Stato di diritto, ovvero la certezza della pena. Non si è fatto nulla affinché i detenuti stranieri espiino le condanne nei Paesi di origine, né si è fatto nulla per il reinserimento sociale dei detenuti, né — tanto meno — a tutela delle vittime dei reati.

I principi di umanizzazione delle carceri, di individualizzazione della pena e di reinserimento e rieducazione del reo si sono così ridotti o ad una anticipazione della libertà o, peggio ancora, al venir meno della giusta detenzione degli autori di reati.

Queste, come le altre considerazioni fatte, pongono con forza la necessità di indagare sulle responsabilità di chi, pur avendone l'autorità e il dovere, non ha consentito di adeguare il sistema carcerario nazionale agli *standard* minimi di salvaguardia dei

diritti umani e a garantire, da un lato, la giusta punizione agli autori di reati e dall'altro, il fine rieducativo a cui deve tendere la pena (articolo 27 della Costituzione).

La proposta di legge si propone, pertanto, di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta volta ad accertare le

responsabilità del mancato adeguamento, negli ultimi venti anni, degli istituti penitenziari, sia sotto il profilo della capienza, sia sotto il profilo del miglioramento dei percorsi individuali atti a favorire la risocializzazione dei detenuti, che ha portato il sistema carcerario italiano al collasso.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Istituzione e funzioni della Commissione parlamentare di inchiesta).*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità del mancato adeguamento degli istituti penitenziari e sul sovraffollamento delle carceri, di seguito denominata « Commissione », con il compito di indagare, in particolare, sulle responsabilità politiche e istituzionali del mancato adeguamento negli ultimi venti anni degli istituti penitenziari in Italia, sia sotto il profilo della capienza, sia sotto il profilo del miglioramento dei percorsi individuali atti a favorire la risocializzazione dei detenuti, che ha portato al sovraffollamento delle carceri.

### ART. 2.

*(Durata della Commissione).*

1. La Commissione conclude i propri lavori entro diciotto mesi dalla sua costituzione e presenta alle Camere una relazione sulle risultanze delle indagini.

### ART. 3.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e da venticinque deputati scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei Deputati d'intesa tra loro, entro dieci giorni

dalla nomina dei suoi componenti convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3, quarto periodo.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

#### ART. 4.

*(Audizioni a testimonianza).*

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 372 del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio.

3. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

#### ART. 5.

*(Poteri e limiti della Commissione).*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione ha facoltà di acquisire, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

4. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 sono coperti da segreto.

5. La Commissione ha facoltà di acquisire, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

6. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e di documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o aver efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

7. Quando gli atti o i documenti sono stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

8. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

## ART. 6.

*(Obbligo del segreto).*

1. I funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 4 e 8, se disposto dalla Commissione.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

## ART. 7.

*(Organizzazione del lavoro).*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei suoi lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritiene opportuno la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio



interno della Camera dei deputati e sono stabilite nel limite massimo di 200.000 euro.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria.

ART. 8.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.







\*18PDL0002110\*