

COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 OTTOBRE 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Cancellieri Annamaria, <i>Ministro della giustizia</i> .....	2, 15, 16, 17 18, 19, 20
Donatella Ferranti, <i>Presidente</i> .....	2		
<b>Audizione del Ministro della giustizia, Anna Maria Cancellieri, sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013 (ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento):</b>		Dambruoso Stefano (SCpI) .....	10
Donatella Ferranti, <i>Presidente</i> .....	2, 9, 10, 13 15, 19, 20	Ermini David (PD) .....	10
Bonafede Alfonso (M5S) .....	12, 16, 17	Ferraresi Vittorio (M5S) .....	14, 16
Businarolo Francesca (M5S) .....	10	Gozi Sandro (PD) .....	10
		Molteni Nicola (LNA) .....	10
		Morani Alessia (PD) .....	12
		Rossomando Anna (PD) .....	10
		Sannicandro Arcangelo (SEL) .....	10
		Sarti Giulia (M5S) .....	18

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro della Giustizia, Anna Maria Cancellieri, sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro della giustizia, Anna Maria Cancellieri, sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013.

Faccio presente di aver trasmesso al Ministro, come stabilito nell'Ufficio di presidenza, una richiesta riguardante i dati, che saranno oggetto dell'esame, relativi alle tematiche indicate dal messaggio presidenziale.

L'audizione si colloca nell'ambito dell'esame avviato martedì 15 ottobre, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento.

Ringrazio il Ministro per l'immediata disponibilità e le do la parola.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Gentile presidente e gentili commissari, in relazione alle richieste articolate e puntuali ricevute da questa Commissione, è mia intenzione rispondere nella maniera più precisa ed esaustiva possibile alle vostre domande, ai fini di offrire un oggettivo quadro d'insieme, in previsione dell'assunzione di nuovi interventi relativi alle scadenze previste dalla sentenza di Strasburgo e ai suoi effetti, anche di natura economica.

È necessaria una breve premessa: prima dell'indulto del 2006 i detenuti presenti in carcere erano 61.400. Con il provvedimento di clemenza, a partire dal luglio 2006, sono usciti dal carcere 26.000 detenuti definitivi, di cui 22.000 nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore, con una pena residua non superiore a tre anni.

Da allora, e per i primi quattro anni successivi, il ritmo di crescita delle presenze è stato molto elevato, con una media di oltre 7.000 unità in più all'anno, fino a giungere a un picco nel 2009 di oltre 69.000 detenuti, 30.000 in più di quelli presenti dopo l'applicazione dell'indulto.

A partire dal secondo semestre del 2010, si registra invece una graduale flessione, seppure lenta, fino a una presenza rilevata al 14 ottobre 2013 di 64.564 unità.

Si tratta, come è noto, di un numero molto superiore alla effettiva capacità recettiva delle 202 strutture penitenziarie in questo momento attive sul territorio nazionale.

La capienza regolamentare viene infatti calcolata rispetto ad un parametro secondo il quale in una camera detentiva di 9 metri quadri è prevista la presenza di un detenuto — parametro più ampio rispetto a quelli indicati dall'Europa — mentre in

quelle più grandi è prevista l'allocazione di un detenuto per ogni ulteriori 5 metri da aggiungere ai 9 di partenza. Tale indicazione è mutuata da un decreto ministeriale del 1975 dell'allora Ministero della sanità che disciplina l'abitabilità delle abitazioni civili.

Oggi la capienza regolamentare è di 47.599 posti, ma questo dato subisce una flessione abbastanza rilevante, per effetto del mancato utilizzo di spazi (quantificabili in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalla necessità d'interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia.

Vengo ora al numero dei detenuti presenti, distinti per posizioni giuridiche, reati e pene residue. Tutti questi dati sono contenuti in un allegato che vi verrà distribuito. Con riferimento alle richieste di informazioni formulate in ordine alla popolazione detenuta, ed in particolare per quanto attiene al numero dei detenuti distinti per posizioni giuridiche e per reati, anche in relazione alla pena residua, sono stati raccolti i dati richiesti, riassunti nelle due tabelle allegate che vengono messe a disposizione della Commissione.

Come si rileva dai prospetti, i detenuti in custodia cautelare sono 24.744, mentre quelli condannati definitivamente sono 38.625. A queste due categorie vanno aggiunti 1.195 internati, per arrivare al numero complessivo dei presenti, già indicato sopra, di 64.564 al 14 ottobre 2013.

Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare, è possibile individuare un'ulteriore distinzione con riferimento al grado di giudizio: 12.348 sono i detenuti ancora in attesa del primo grado di giudizio; 6.355 sono stati condannati in primo grado e sono in attesa della decisione di appello; 4.387 sono condannati in uno o entrambi i gradi di giudizio di merito e sono in attesa della decisione della Cassazione.

Sempre per quanto attiene al numero delle persone in custodia cautelare, va rilevato come a partire dal giugno 2009 (quando si raggiunse il picco dei 31.000 detenuti in custodia) si è registrato un

progressivo decremento pari a circa il 20 per cento (con circa 6.500 detenuti in meno, posto che oggi sono 24.500).

Per converso, vi è stato nello stesso periodo un aumento consistente dei detenuti definitivi, che nel giugno del 2009 erano 30.549 e in quattro anni sono aumentati di quasi 10.000 unità.

È interessante notare, anche ai fini di una valutazione sul ricorso alla custodia cautelare, come a fronte di un raddoppio del numero complessivo dei detenuti dal 2006 al 2010, dall'esame della serie storica delle presenze a partire dal 1992 (quando si registravano 24.579 detenuti in custodia cautelare) il numero dei soggetti detenuti in attesa di giudizio è rimasto sostanzialmente stabile, ad eccezione del picco che si è registrato negli anni immediatamente successivi all'indulto del 2006.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali le persone sono ristrette in carcere, è necessaria una premessa che chiarisca il metodo di ricerca che si utilizza. Va sottolineato che raramente i detenuti, a prescindere dalle posizioni giuridiche che hanno, rispondono di un solo reato. È molto frequente, al contrario, soprattutto per quanto riguarda i detenuti definitivi (spesso interessati da cumuli di varie sentenze) che ci si trovi di fronte a situazioni giuridiche complesse.

Se si tiene conto del totale dei reati si ricava, quindi, un numero di gran lunga superiore a quello dei detenuti presenti, con una media approssimativa di circa tre reati per ogni detenuto. Ne segue che tale tipo di analisi potrebbe essere fuorviante. È altamente probabile, infatti, che dalle posizioni giuridiche risultino reati minori che vanno a costituire titolo di detenzione solo — o anche — perché associati ad altri fatti di maggiore gravità.

Se si vuole sapere, ad esempio, quante persone sono detenute per il reato di furto, la risposta sarà 13.774, ma la gran parte dei detenuti per tale reato presentano nella loro posizione giuridica anche reati più gravi.

Per evitare questa difficoltà di lettura dei dati, l'analisi viene condotta sul reato più grave ascritto a ciascun detenuto. In

tal modo si ricava un dato univoco: un detenuto, un reato. Per restare all'esempio del furto, si rileva che i detenuti che hanno in posizione giuridica questo reato come reato più grave sono 3.853.

Fatta questa premessa di metodo, si riportano le informazioni maggiormente rilevanti, rinviando per una visione completa alle tabelle allegate.

Il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti è quello di produzione e spaccio di stupefacenti. Per tali fattispecie sono ristrette ben 23.094 persone. Di queste 14.378 sono condannate definitivamente, mentre 8.657 sono in custodia cautelare e 59 internate.

Il secondo reato è la rapina, con 9.473 presenze, di cui 5.801 definitivi, 3.564 giudicabili e 108 internati.

Il terzo reato è l'omicidio volontario, con 9.077 presenze, di cui 6.049 definitivi, 2.792 giudicabili e 236 internati.

Il quarto reato è l'estorsione, con 4.238 presenze, di cui 2.180 definitivi, 1.982 giudicabili e 76 internati.

Il quinto reato è il furto, con 3.853 presenze, di cui 1.952 definitivi, 1.824 giudicabili e 77 internati.

Il sesto reato è la violenza sessuale, con 2.755 presenze, di cui 2001 definitivi, 709 giudicabili e 45 internati.

Il settimo reato è la ricettazione, con 2.732 presenze, di cui 1.897 definitivi, 809 giudicabili e 26 internati.

Sono 1.424 i detenuti per associazione di stampo mafioso. Si tratta di un numero basso, trattandosi di reato spesso associato a fattispecie di maggiore gravità come l'estorsione o l'omicidio.

Seguono, con circa 500 detenuti, il sequestro di persona, l'associazione per delinquere, la violenza privata, la violenza e resistenza a pubblico ufficiale, i maltrattamenti in famiglia e gli atti sessuali con minorenni.

Con riferimento all'analisi richiesta in ordine alla pena residua, si rileva che a fronte dei 38.625 condannati 9.598 hanno pene residue inferiori ad un anno, 7.735 tra uno e due anni e 5.689 da due a tre anni. Complessivamente sono quindi 23.022 quelli che devono scontare una

pena residua inferiore ai tre anni. Come richiesto, anche in questo caso, si è provveduto a una verifica per titoli di reato, seguendo il metodo di analisi prima descritto.

Vengo ora agli effetti sul sovraffollamento di leggi approvate negli ultimi anni. Anche per questo tema vi è un allegato che riporta alcune tabelle. Per quanto attiene agli effetti della legge n. 199 del 26 novembre 2010 e successive modifiche, risulta dalla rilevazione costantemente aggiornata che, a partire dalla data di entrata in vigore della norma, sono 12.109 i detenuti ammessi alla specifica forma di detenzione domiciliare prevista da questa legge.

È ovvio che al numero di persone ammesse alla misura non corrisponde un pari decremento del numero delle presenze in carcere, trattandosi di uno strumento che anticipa, però in modo diluito nel tempo, un'uscita dal carcere nei confronti dei beneficiari della misura. È tuttavia chiaro che lo strumento produce un positivo effetto sul sovraffollamento.

Per quanto riguarda la legge n. 9 del 17 febbraio 2012, va rilevato come in parte questa abbia prodotto un aumento degli effetti della citata legge n. 199, avendo ampliato da un anno a 18 mesi il residuo di pena che consente l'accesso alla detenzione domiciliare.

Altro effetto particolarmente rilevante prodotto dalla stessa legge attiene al fenomeno delle detenzioni brevi, in genere definito «delle porte girevoli», prodotto prevalentemente da arresti con la procedura di giudizio per direttissima, che hanno storicamente pesato in modo consistente sulle strutture penitenziarie.

La riduzione rilevante del numero degli ingressi in carcere (63.000 nel 2012, a fronte degli 80.000 degli anni precedenti) e la riduzione di quasi due terzi del numero di persone che permangono meno di tre giorni in carcere a seguito dell'arresto depongono nel senso di un importante effetto sul sistema dell'intervento normativo.

Per completezza va rilevato che negli ultimi quattro anni vi è stato un calo

graduale — che, invece, a seguito dell'entrata in vigore la legge è stato più consistente — degli ingressi in carcere, che è possibile leggere unitamente al calo delle presenze dei detenuti in custodia cautelare.

Tuttavia, l'aumento dei definitivi e l'incidenza della legge solo sulle detenzioni brevi non ha permesso un abbattimento consistente delle presenze complessive.

Con riferimento alla legge n. 94 del 9 agosto 2013 di conversione del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2013, sono stati rilevati i dati relativi alla modifica dell'articolo 656 del codice di procedura penale, relativamente all'eliminazione della recidiva (*ex* articolo 99, comma 4) come ostacolo alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena.

Nel periodo antecedente all'entrata in vigore della norma, a fronte di una media mensile di ingressi superiore alle 900 unità, si è registrata, invece, a partire dal mese di luglio, una riduzione prima di un terzo e poi di circa la metà. Se questo *trend* rimanesse costante, in un anno si realizzerebbe un mancato ingresso in esecuzione pena di oltre 4.000 persone.

Questa proiezione meramente statistica nella pratica impatterà, però, con le valutazioni dei giudici di sorveglianza, che potrebbero ridurre, anche in maniera consistente, quella media.

Un'altra novità introdotta dalla legge n. 94 del 2013 riguarda la modifica dell'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario, che ha eliminato la preclusione della recidiva come condizione di accesso alla detenzione domiciliare ordinaria.

Considerati i tempi di valutazione dei tribunali di sorveglianza, è presumibile che tra qualche mese si inizieranno a produrre effetti sull'aumento di questa misura alternativa.

Passo ora agli effetti sul sovraffollamento di leggi in via di approvazione. Con riferimento agli effetti che potrebbero essere prodotti sulle presenze in carcere dalla proposta di legge C. 331 ed abbinata, si deve premettere che è particolarmente difficile fare una previsione quando, come

in questo caso, l'applicazione di un istituto dipende dalla valutazione discrezionale del giudice.

È invece possibile indicare quante sono le persone attualmente detenute potenziali beneficiarie degli istituti che si vorrebbero introdurre. Al momento della presentazione della proposta di legge furono estrapolati tutti i reati per i quali è prevista una pena superiore nel massimo a quattro anni. Era questo il tetto iniziale previsto per l'accesso ai due principali strumenti alternativi al carcere: messa alla prova e reclusione domiciliare. Da quel catalogo fu ricavato un numero molto basso di possibili utenti: circa 500.

Successivamente, nel corso del dibattito parlamentare, il limite di ammissibilità è stato spostato prima a cinque e poi a sei anni come pena edittale massima. Il lavoro di analisi è stato eseguito sul catalogo ampliato ai cinque anni, ed è stato ricavato un numero di potenziali utenti di 1.294 persone.

Lo spostamento a sei anni, tenuto conto dei dati sopra riportati in ordine ai reati per i quali le persone si trovano ristrette, potrebbe avere un importante effetto soltanto limitatamente al reato di cui all'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 in materia di produzione, traffico e cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

In relazione a questa ipotesi, è interesse della Commissione conoscere quali siano i numeri dei detenuti. A riguardo, come probabilmente molti di voi sapranno, è molto difficile quantificare il numero di persone detenute ai sensi di questa norma che lo siano anche ad altro titolo. Come è noto, infatti, l'articolo 73, comma 5, non costituisce un'ipotesi autonoma di reato ma solo un'attenuante del reato base, che tiene conto delle circostanze di lieve entità in cui lo stesso è stato commesso.

Per tale ragione, nelle posizioni giuridiche dei detenuti per il reato di cui all'articolo 73 spesso non vi è riferimento al comma 5. C'è da dire inoltre che spesso la contestazione di cui al comma 5 per fatti di lieve entità viene superata dalla

presenza di circostanze aggravanti — per esempio la recidiva — che comportano, nel bilanciamento, il ritorno all'ipotesi base del reato più grave.

Pur con questi limiti, dall'esame dei dati in possesso dall'amministrazione, sono circa 3.000 le persone detenute per il citato comma 5. In realtà i numeri potrebbero essere più alti, ma, come ho detto, è impossibile, per come è costruita la fattispecie, avere dati certi.

Mettendo da parte il calcolo del numero dei detenuti per effetto dell'attenuante, è stato verificato che i detenuti che hanno in posizione giuridica la violazione dell'articolo 73 sono 24.236. Tra questi, quelli che hanno in posizione giuridica il solo articolo 73, senza altri reati più gravi, sono 19.119. Tra questi, come ho detto, solo 3.000 circa hanno in posizione giuridica il comma 5, ma è intuibile che i numeri siano molto più alti.

È evidente che non è facile immaginare il possibile impatto che deriverebbe sul carcere dal dimezzamento della pena editale massima attualmente prevista per l'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Tuttavia è chiaro che la trasformazione dell'attuale circostanza attenuante in fattispecie autonoma di reato avrebbe un effetto positivo, contribuendo a ridurre sia il ricorso alle misure cautelari sia le conseguenze che l'identificazione del reato ha sul calcolo della pena.

Infatti, attualmente in caso di recidiva tale aggravante equivale o prevale sull'aggravante del comma 5, e quindi il giudice è tenuto ad applicare la pena più grave.

Arrivo ora alla concreta applicazione dell'affidamento in prova terapeutico, ex articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990 e relative problematiche. Anche in questo caso c'è l'allegato. I casi di concessione dell'affidamento terapeutico ex articolo 94 dal 2010 ad oggi sono abbastanza costanti, come si ricava dalla tabella allegata.

Al 30 settembre 2013 risultano in carico agli uffici dell'esecuzione penale esterna 3.313 affidati in prova terapeutica

ex articolo 94 del Testo unico sugli stupefacenti. Di questi gli stranieri sono circa 500.

Se si tiene conto dei detenuti definitivi accertati quali tossico o alcool dipendenti — circa 8.000 su 15.000, compresi i non definitivi — le concessioni rappresentano poco più di un terzo dei potenziali beneficiari.

Si registra, quindi, uno scarso ricorso all'istituto, il che appare sorprendente se si pensa che la legge intendeva riconoscere la specificità del tossicodipendente guardando con favore alla soluzione extra carceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex articolo 47 dell'Ordinamento penitenziario, l'articolo 94 del Testo unico sugli stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a sei anni.

I motivi che determinano questo dato sono, in sintesi, la scarse risorse rese disponibili alle ASL/SERT responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossico dipendenti e dell'elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla magistratura di sorveglianza ai fini della concessione. Queste risorse, peraltro, vanno impiegate anche per i detenuti imputati che potrebbero essere beneficiari di analoghe misure extracarcerarie nel corso del giudizio.

La carenza di risorse umane e finanziarie porta a una selezione dei detenuti da prendere in carico, con esclusione quasi completa dei detenuti stranieri, e spesso optando per gli italiani che hanno una pena breve da scontare.

Un altro problema rilevato è l'aumento dei soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a doppia diagnosi), quale causa derivante o scatenante la tossico o alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura.

Passo ora alle informazioni sul personale. Il personale complessivamente impiegato dall'amministrazione penitenziaria svolge le proprie delicate funzioni in 202 istituti penitenziari, 80 uffici per l'esecuzione penale esterna, 16 provveditorati regionali dell'amministrazione penitenzia-

ria, 9 scuole di formazione e aggiornamento e presso il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

L'utenza del sistema penitenziario conta circa 86.000 persone detenute, di cui circa 64.500 ristrette negli istituti di pena e 21.500 circa affidate agli uffici per l'esecuzione penale esterna.

È evidente che un numero così elevato di strutture e di utenti rende particolarmente complesse l'organizzazione e la gestione del personale dell'amministrazione. Attualmente si contano 395 dirigenti, a fronte di un organico previsto di 441. Il personale del comparto ministeri conta 6.107 unità. Di questi 2.058 appartengono all'area del trattamento (educatori e funzionari dei servizi sociali). Il personale del comparto sicurezza ammonta a 39.305 poliziotti penitenziari, a fronte di una pianta organica di 45.121.

Per un'analisi nel dettaglio si rimanda alle tabelle riepilogative che depositerò in allegato alla Commissione, dalle quali si rileva che l'organico presente è complessivamente molto inferiore a quello previsto.

Con particolare riferimento all'area trattamentale, si registrano significative carenze del profilo professionale degli assistenti sociali e dei funzionari giuridico-pedagogici, i cosiddetti educatori. Tale aspetto si presenta ancora più problematico a fronte della diffusione di modelli di funzionamento delle strutture caratterizzate da una maggiore apertura che il Dipartimento sta già da tempo cercando di realizzare.

Per quanto riguarda la polizia penitenziaria, la carenza di organico è particolarmente grave per i ruoli intermedi dei sovrintendenti e degli ispettori, e di minore entità nel ruolo degli agenti-assistenti.

Tuttavia, per un'analisi completa del dato relativo al personale, occorre evidenziare la molteplicità delle attività di servizio demandate alla polizia penitenziaria per il funzionamento del sistema. Si pensi che tra le attività essenziali di servizio di un penitenziario, oltre al servizio di vigilanza, osservazione e partecipazione al

trattamento rieducativo, vi sono la gestione degli uffici matricola, conto correnti, casellario eccetera, e che il medesimo personale assolve il gravoso compito delle traduzioni e piantonamenti dei detenuti e degli internati. A ciò si aggiunga che per diminuire gli effetti del sovraffollamento, si sta investendo sulla costruzione e/o ampliamento di strutture detentive, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessità e altre risorse umane.

Anche sotto tale profilo, le figure intermedie sono di fondamentale importanza per il coordinamento del lavoro, soprattutto nei nuovi modelli organizzativi che si stanno proponendo.

Ulteriori difficoltà derivano dall'incidenza dei provvedimenti previsti dalle leggi finanziarie in materia di *turnover* del personale di polizia penitenziaria, poiché solo il 20 per cento delle vacanze che si creano vengono colmate con nuove assunzioni.

Analoga complessità è determinata dalla mancanza di un contratto della dirigenza penitenziaria e dalla possibile applicazione di ulteriori tagli a seguito della *spending review*.

L'esame dei dati relativi al personale di ogni profilo professionale e alle risorse economiche impegnate in rapporto a quelle destinate agli utenti, sia in detenzione che in esecuzione penale esterna, fa emergere differenze rilevanti rispetto ad altri Stati europei. Si tratta di una situazione che dipende anche da un'eccessiva dispersione delle strutture penitenziarie, alcune delle quali molto piccole, sul territorio nazionale.

Il lavoro penitenziario è l'elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, secondo le finalità della pena previste dall'articolo 27 della Costituzione.

Le attività lavorative possono essere svolte sia alle dipendenze dell'amministrazioni penitenziaria che alla dipendenze di terzi nell'ambito di lavorazioni gestite da costoro all'interno delle strutture detentive ovvero attraverso l'assunzione di detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa.

Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo, nel 2000 è stata varata la legge n. 193, la cosiddetta « legge Smuraglia », che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti.

Nel corso del 2012 l'amministrazione penitenziaria si è impegnata, con le risorse a disposizione, a razionalizzare le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti di pena.

Il capitolo 7.361 « Industria », destinato a retribuire i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione e all'acquisto di macchinari e materie prime, è stato decurtato nel 2012 a 3.168.177 euro, a fronte di una consistenza di 11 milioni di euro nel 2010, con una riduzione pari a oltre il 71 per cento in due anni, in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni.

Pertanto, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere al 30 giugno 2013, ultimo dato disponibile, 436. Erano 336 al 31 dicembre del 2012, 559 al 31 dicembre 2011 e 603 al 31 dicembre 2010.

Dagli stessi dati risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 13.727 unità. Del totale del numero dei detenuti lavoranti sopra riportato, quelli impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto al 30 giugno 2013 risultano essere 9.645.

Si osserva che nell'attuale situazione di grave sovraffollamento e di carenza di risorse umane e finanziarie, garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale, anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

Per quanto riguarda i detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, si vuole sottolineare che la legge n. 193 del 22 giugno 2000, la cosiddetta « legge Smuraglia », che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, ha aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario.

I benefici fiscali e contributivi previsti offrono un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario.

È al lavoro attualmente una Commissione di studio presieduta dal professor Mauro Palma presso il Ministero, che produrrà delle proposte operative anche su questo settore, che mi riservo di illustrare al Parlamento in una prossima occasione.

In riferimento alle iniziative legislative presso il Ministero, sono in fase di studio avanzate proposte di interventi sulla legislazione processuale, con specifico riferimento, tra l'altro, ai settori delle misure cautelari personali, delle impugnazioni, e dei meccanismi diretti a deflazionare il carico di lavoro degli uffici inquirenti.

L'elaborazione delle proposte di riforma — che, quanto prima, saranno portate all'esame del Consiglio dei Ministri per l'approvazione in vista della presentazione al Parlamento — si è avvalsa degli importanti contributi offerti dal lavoro delle Commissioni di studio istituite presso il Ministero della giustizia.

Sul terreno delle cautele personali, le Commissioni di studio presiedute dal dottor Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano, e dal professor Glauco Giostra, componente del Consiglio superiore della magistratura, si sono orientate: al rafforzamento degli obblighi di specificità della motivazione, per richiamare il giudice, specie nel momento dell'applicazione, alla stringente considerazione della residualità della cautela carceraria; all'eliminazione, quanto più possibile, di ogni automatismo applicativo,

che comprime oltre misura la discrezionalità valutativa del giudice; all'ampliamento, infine, degli ambiti applicativi delle misure interdittive.

Tra queste indicazioni, meritano attenzione i meccanismi di contenimento del numero dei giudizi penali, capaci di eliminare già in fase di indagine i procedimenti che, per la modestia degli interessi concretamente in gioco, non devono proseguire con un dispendio di energie, anche materiali, di certo non giustificato. Un riferimento esemplificativo è all'istituto della cosiddetta « particolare tenuità del fatto », già oggetto di proposte di legge d'iniziativa parlamentare, ma può anche farsi richiamo, come alternativa al processo, all'istituto della mediazione.

Il sistema delle misure cautelari personali sollecita una rinnovata considerazione nella prospettiva di contenere gli eccessi del ricorso a dette misure che, se non adeguatamente calibrate sulle reali ed effettive esigenze legate all'accertamento processuale, rischiano di atteggiarsi a una mera, quanto indebita e quindi odiosa, anticipazione di pena.

Ma il tema che necessita dei maggiori interventi riformatori, nella prospettiva di dare immediate risposte al bisogno di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole, è quello delle impugnazioni, che da qui a breve sarà affrontato, nella prospettiva di una ragionata revisione dell'area dell'appellabilità, senza compromissione delle garanzie della persona, e di un maggiore controllo preliminare di inammissibilità.

Per quel che concerne poi il ricorso per Cassazione, utili aggiustamenti potranno essere proposti per un'accurata selezione degli atti ricorribili, riservandone taluni, se del caso, al controllo impugnatorio di merito e dei vizi denunciabili in riferimento a talune particolari ipotesi.

Sul versante, invece, dell'ordinamento penitenziario, si deve prendere atto che nel corso degli ultimi decenni esso è stato interessato da modifiche e innovazioni che spesso hanno risposto ad esigenze eterogenee, con sacrificio della coerenza sistematica dell'impianto normativo. A volte

sono state privilegiate istanze di sicurezza sociale, altre di deflazione della popolazione penitenziaria, con il risultato, oggi tangibile, di rendere incerta e difficoltosa l'interpretazione applicativa delle norme.

Si apprezza pertanto, la particolare utilità di proporre al Parlamento il varo di una legge di delega al Governo per la composizione di un Testo unico di ordinamento penitenziario che restituisca, anche con opportuni interventi modificativi, organicità alla materia, e prepari impegni più ambiziosi, già all'agenda del Governo ma ancora non sufficientemente elaborati.

Le proposte innovative dovrebbero riguardare la riscrittura del sistema sanzionatorio, in modo che la sanzione detentiva intramuraria sia contenuta e riservata ai casi in cui effettivamente le finalità rieducativa e retributiva della pena non possono prescindere dalla privazione, in misura così intensa, della libertà dei condannati.

Un'ultima notazione va riservata agli strumenti di deflazione penitenziaria, per sottolineare che sono in avanzata fase di elaborazione alcune proposte di modifica della normativa in materia di espulsioni dei detenuti stranieri autori di reati non gravi.

Esse mirano alla semplificazione delle procedure, attraverso una rapida identificazione dei detenuti stranieri da avviarsi già al momento del loro ingresso in carcere, in vista di una sollecita adozione del decreto di espulsione da parte della magistratura di sorveglianza.

**PRESIDENTE.** Grazie, signor Ministro, per la completezza della risposta. Ovviamente il documento con gli allegati sarà oggetto di studio da parte della Commissione. La Commissione ha avuto a sua volta una richiesta di approfondimento da parte della Conferenza dei capigruppo della Camera, e quindi di predisposizione di una relazione all'Assemblea, avente ad oggetto i temi posti dalla lettera del Presidente della Repubblica.

Do ora la parola ai deputati che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCA BUSINAROLO. Vorrei chiedere al Ministro chiarimenti in merito alle dichiarazioni del Commissario straordinario, il quale ha affermato che si procederà a vendere le carceri borboniche. Ha fatto riferimento al carcere di Milano San Vittore e al Regina Coeli di Roma. Tuttavia il Parlamento ha approvato un ordine del giorno con il quale si impegnava il Governo a non vendere proprio quelle carceri.

PRESIDENTE. Su questo punto devo specificare che martedì prossimo si svolgerà l'audizione del prefetto Sinesio, Commissario straordinario per le carceri.

DAVID ERMINI. Ho due domande molto semplici. Innanzitutto vorrei sapere quanti posti saranno effettivamente pronti e ristrutturati nelle carceri entro il 31 dicembre 2013, cioè da qui a due mesi. Mi riferisco ai posti nuovi effettivi, non ai programmati.

Ministro, mi corregga se erro: sul problema dell'articolo 73, comma 5, mi pare di aver colto la necessità della creazione di una fattispecie autonoma, affinché la recidiva bilanciata non faccia in modo che si possa aggravare la situazione sotto l'aspetto della misura cautelare. Grazie.

ANNA ROSSOMANDO. Chiedo scusa se mi sono persa il dato poiché la relazione è stata molto corposa. Credo di essere stata attenta e, forse, è stato citato ma mi è sfuggito. Nella disamina della composizione dei detenuti per l'articolo 73, che è stata molto dettagliatamente scomposta ed è molto utile, anche con riferimento all'applicazione dell'affidamento in prova terapeutico, è stato specificato quanti di questi detenuti sono tossicodipendenti? Se è già stato specificato ritiro subito la domanda e passo all'altra questione.

Nella passata legislatura - se non ricordo male, in coda - si era parlato di uno stanziamento molto cospicuo di risorse economiche per il lavoro in carcere.

Oggi il Ministro ci dice che ci sono delle risorse. Se non ricordo male si parlava addirittura di 16 milioni di euro. In se-

guito la legislatura si è interrotta. Vorrei sapere qual è lo stato attuale di quello stanziamento. Dai dati che abbiamo, che ovviamente non sono ufficiali e sono molto frammentari (li abbiamo acquisiti durante le numerose visite che facciamo in carcere) appaiono difficoltà enormi, proprio con riferimento alla questione del lavoro in carcere e delle risorse per poterlo attuare. Ovviamente la situazione riguarda anche gli altri comparti dello Stato. Ne siamo assolutamente consapevoli.

STEFANO DAMBRUOSO. Grazie, Ministro. Ho apprezzato la completezza della relazione, che leggerò nel dettaglio. Mi sembra di aver intuito che ci sono davvero tutti i dati che erano necessari per quest'audizione.

In quanto rappresentante del Governo ho da porle una domanda che non è di tipo giornalistico, ma mi interessa davvero in termini di programmaticità per l'azione del partito a cui appartengo. In sede di Governo, tra le varie misure al lavoro presso il Ministero o a cui già si sta pensando, quali sono le misure su cui si può lavorare in sede di Consiglio dei Ministri, per poi provare a fare il più presto possibile delle conversioni in Parlamento? Fra le varie misure che vengono qui indicate e su cui abbiamo dibattuto più volte, quali, secondo lei, riusciremmo a portare a casa nel più breve tempo possibile?

ARCANGELO SANNICANDRO. Nella relazione è scritto che prima dell'indulto del 2006 i detenuti presenti in carcere erano 61.400. Con il provvedimento di clemenza, a partire dal luglio 2006, ne sono usciti 26.000. C'è poi stata una risalita di questo dato, fino ad arrivare a 69.000.

Siccome si parla sempre di questo ritorno nelle carceri, esiste un dato sulla « qualità » - se così si può dire - delle persone che sono rientrate in carcere? Ossia, si può sapere se sono le stesse o meno? Si parla di un picco di 69.000 presenze, dopo che ne erano uscite 26.000. Si dice sempre che sono gli stessi che sono

rientrati. Vorrei sapere se ci può dare qualche notizia in più su questo.

NICOLA MOLteni. Ministro, ho tre considerazioni e una domanda. La prima riguarda l'indulto Prodi del 2006. Secondo il dato che voi citate, sono 26.000 le persone che ne hanno beneficiato. Noi avevamo un numero diverso: 32.000.

Le chiedo se ci conferma un altro dato che noi abbiamo avuto, e che qui non troviamo. È vero che nei cinque anni successivi all'entrata in vigore del decreto n. 241 del 2006 sono tornati in carcere 12.000 detenuti recidivi? Ne sarebbero usciti 26.000 e ne sarebbero rientrati 12.000 nei cinque anni successivi. Vorrei sapere innanzitutto se ci conferma questo dato.

I numeri che ci dà sono la conferma che gli indulti non solo non sono utili ma sono assolutamente dannosi. Questa è la nostra considerazione.

Vengo ora alla seconda domanda. I tre provvedimenti (quello del 2010, quello del 2012 e infine il decreto che abbiamo poc'anzi approvato), secondo lei, hanno prodotto degli effetti benefici sul problema del sovraffollamento delle carceri? Stando ai numeri complessivi e ai numeri parziali io ritengo che non ne hanno assolutamente avuti.

La terza cosa che le chiedo serve anche a fare chiarezza rispetto a tante sciocchezze che vengono dette. In tutta la nota lei non ha mai citato il reato di immigrazione clandestina e non ha mai citato la legge Bossi-Fini, segno che queste due norme non vanno ad incidere minimamente sul problema del sovraffollamento delle carceri.

Chiedo che mi dia conferma di questo, perché in questi giorni ne abbiamo sentite tante in merito al reato d'immigrazione clandestina. Ancora oggi una sua collega ne parla in modo inappropriato. Vorrei sapere se ci conferma che il reato di immigrazione clandestina e la legge Bossi-Fini, per quanto riguarda gli aspetti di natura penale, non hanno nessuna incidenza sul problema del sovraffollamento.

Inoltre, le ripongo di nuovo la domanda che le ho fatto ieri durante il *question-time*, a cui non ha dato risposta. Lei ha sempre affermato che l'amnistia e l'indulto sono una competenza e una prerogativa del Parlamento. In data 11 ottobre lei ha rilasciato un'intervista a Radio24, dove invece sostiene che sia una misura necessaria, e che, come Governo, prevedete di presentare una legge per l'amnistia e per l'indulto che libererebbe 20.000 detenuti. Addirittura fisserebbe gli anni della pena non in tre anni, come il vecchio indulto, ma in quattro anni.

Ci spiega meglio in cosa consiste quest'eventuale proposta di legge del Governo?

SANDRO GOZI. Ministro, la ringrazio molto per la sua relazione molto esauriente e dettagliata. Vorrei un chiarimento su due punti specifici.

Innanzitutto lei cita un dato, che è un po' una conferma, relativo ai detenuti in custodia cautelare che sarebbero oltre 25.000. Ne deduco che oltre il 30 per cento dei detenuti nelle carceri italiane si trova in custodia cautelare, di cui una buona parte — mi pare di aver sentito 12.348 — sono in attesa di un primo grado di giudizio.

La media dell'Unione europea, per quanto riguarda la carcerazione preventiva, è del 12 per cento. Che valutazione dà e come spiega lei questa distinzione, aldilà della questione dei reati di stampo mafioso e di tutto ciò che quella determinata legislazione ha prodotto? Secondo le valutazioni dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa questa risposta tradizionale dell'Italia non sarebbe sufficiente a spiegare la carcerazione preventiva.

Credo che questa riunione sia stata organizzata innanzitutto per fare riferimento alle scadenze previste dalla sentenza di Strasburgo e alla messa in mora della Corte europea dei diritti umani del 27 maggio 2014. Oltre alle misure già prese, lei ha fatto riferimento — e la ringrazio anche di questo — alle varie misure sulle quali il Governo sta lavorando, per far fronte all'emergenza del

sovraffollamento e ad altri aspetti legati non solo alle ripetute sentenze di condanna della Corte europea dei diritti umani, ma anche al monitoraggio al quale siamo sottoposti da dodici anni dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, proprio in tema di sovraffollamento.

Nella sua valutazione non ha fatto riferimento al tema dei provvedimenti di clemenza (amnistia ed indulto), che è stato introdotto dal collega Molteni. In assenza di tali provvedimenti, su cui lei si è espressa pubblicamente, le misure già adottate e quelle che sono in corso d'adozione sarebbero sufficienti a rispondere all'ultima sentenza di condanna relativa al caso Torreggiani? Sarebbe possibile rispondere a questa messa in mora nei tempi previsti, e cioè in qualche mese, oppure no?

ALFONSO BONAFEDE. Grazie Ministro. Ho innanzitutto una domanda tecnica. Non ci risulta disponibile il bilancio 2012 del piano carceri gestito dal Commissario straordinario. Riteniamo importante che ci sia questa disponibilità, per fare alcune valutazioni sul tema.

In secondo luogo, vorrei affrontare quello che, secondo me, è il cuore del problema di cui stiamo trattando. Chiariamo anche qual è il mio punto di vista su quest'audizione. È ovvio che tutti i dati statistici sono importanti e sono la base su cui lavorare per qualsiasi valutazione politica, ma io, in questo momento, avendo di fronte il Ministro, che è espressione di una volontà politica, vorrei porle una domanda che forse sembrerà ovvia, ma per me è centrale. A prescindere dal riscontro che troverà in Parlamento e da quello che le verrà suggerito nella relazione da parte di questa Commissione, io vorrei capire se la volontà politica del Ministro, alla luce dei dati in suo possesso, è quella di andare verso l'amnistia e l'indulto. Vorrei cioè capire se, ad oggi, lei ritiene opportuni questi due provvedimenti.

Ovviamente non posso chiedere al Ministro che portata avranno questi provvedimenti, dato che probabilmente ci sta

riflettendo. Lo stesso messaggio del Presidente della Repubblica parla di eventuali provvedimenti, la cui portata verrà valutata dalle Camere. Tuttavia, quantomeno per avere un'idea approssimativa, io ho necessità di sapere se il Ministro ritiene che questo provvedimento debba avere una portata superiore o inferiore all'indulto del 2006.

Come ho detto più volte in Commissione, noi, a prescindere dal messaggio legittimo del Presidente della Repubblica, avevamo considerato il sovraffollamento delle carceri come una priorità. La messa alla prova e l'esame del decreto svuota-carceri andavano in questo senso.

Nel momento in cui lei ci dirà, se lo riterrà opportuno, se c'è necessità di arrivare all'amnistia o all'indulto, vorrei sapere cos'è cambiato in due mesi o in un mese e perché l'eventuale ricorso a questo tipo di provvedimenti non è stato ponderato e suggerito tramite il decreto o nelle varie audizioni due mesi fa. Cosa è cambiato? Noi questo problema l'avevamo studiato e affrontato. Tutti, sia lei, Ministro, sia noi, avevamo concordato sul fatto che fosse una priorità. Cos'è cambiato in un mese?

È ovvio che noi dobbiamo dare una risposta al Presidente della Repubblica, ma per noi è importante capire qual è la volontà politica rispetto a questi due tipi di provvedimento. Sarà una nostra fissazione?

Alcuni, compreso il Presidente della Repubblica, ritengono che questo equivalga a dire che ce ne «freghiamo» del Paese, ma noi riteniamo che, soprattutto per una forza d'opposizione, questa sia una curiosità fondamentale in un dibattito politico. Grazie.

ALESSIA MORANI. Ringrazio il Ministro per questa relazione così completa e approfondita, che sarà certamente uno strumento utilissimo per noi per prendere in esame tutte le misure che di qui a poco saremo chiamati ad adottare, anche in virtù del messaggio del Presidente della

Repubblica, ma soprattutto per tutti i detenuti che in questo momento vivono in una condizione di assoluta difficoltà.

Io ho delle domande assai brevi. Dalla sua relazione emerge che i posti attualmente in ristrutturazione nelle carceri sono 4.500. Vorrei sapere qual è la tempistica per la ristrutturazione di questi 4.500 posti, per riuscire a tornare ad una capienza di 52.000 posti.

Mi pare che il dato più rilevante che lei, Ministro, ci ha portato riguarda le persone ristrette in custodia, che non beneficerebbero, a prescindere, di un provvedimento d'indulto. Su queste persone neanche i provvedimenti di clemenza avrebbero effetti.

Dai suoi dati appare che il numero degli accessi per custodia dal 1992 in poi è sostanzialmente invariato. Mi pare di capire che tra le azioni che la Commissione dovrebbe intraprendere da qui a poco c'è innanzitutto una modifica della custodia cautelare, perché il dato di coloro che sono in attesa del primo grado di giudizio è il più rilevante: quasi 13.000 persone, a cui si aggiungono le 10.000 in attesa degli altri gradi di giudizio. Immagino che si auspichi da parte del Parlamento un provvedimento che riguardi la custodia cautelare, cosa su cui, peraltro, stiamo lavorando.

Direi che anche i dati che ci ha fornito sull'articolo 73 sono particolarmente rilevanti. Mi pare che nella sua relazione ci sia anche un'indicazione precisa su come si potrebbe sgravare le carceri da tanti detenuti, che sono ristretti anche per il solo articolo 73. Mi pare che ci siano indicazioni che noi raccoglieremo.

Infine, c'è un problema che riguarda il personale della polizia penitenziaria, dei tribunali di sorveglianza e dei servizi sociali. Certamente i dati che ci ha fornito riguardo ai detenuti che scelgono di scontare la pena in comunità terapeutica sono veritieri. È chiaro che ci vorrebbero ulteriori investimenti, affinché questi tipi d'intervento possano essere estesi a più persone ed anche resi più efficaci.

Vorrei sapere se riguardo al personale dei tribunali di sorveglianza e dei servizi

sociali il Ministero, naturalmente in collaborazione con gli altri Ministeri competenti, è intenzionato a prevedere altro personale di supporto o di altro tipo, anche nel caso in cui, di qui a breve, dovessimo approvare dei provvedimenti in questo senso.

Per quanto riguarda la polizia penitenziaria, che soffre da un po' di anni di carenza di organico, vorrei sapere se non è il caso di rivedere alcune delle sue funzioni. Ad esempio, andando spesso a colloquio con il personale delle carceri, mi risulta che in questo momento la polizia penitenziaria è molto gravata dalle traduzioni dei detenuti, che prima venivano svolte da personale di altri corpi di polizia e questo onere non fa che aumentare il suo carico di lavoro.

**PRESIDENTE.** Vorrei porre anch'io una domanda. Essendo la sua, Ministro, una relazione molto corposa, l'analizzeremo nel dettaglio, comprese le tabelle che ci ha voluto dare.

Vorrei puntualizzare alcune cose per conoscere l'indirizzo del Governo su questo punto.

Dai dati emerge che ci sono 23.094 detenuti per l'articolo 73 del Testo unico per gli stupefacenti, ovviamente con la difficoltà d'individuare il numero addebitabile effettivamente al comma 5.

Sia su questo, sia sulla custodia cautelare (sono 12.000 persone in attesa di primo grado), stiamo lavorando con un provvedimento legislativo d'iniziativa parlamentare che è in fase avanzata di discussione alla Camera. Su questo auspichiamo una sinergia e un accordo con il Governo, proprio per cercare di mettere in quel contenitore qualcosa che possa effettivamente servire sia al sovraffollamento che alle garanzie.

Mi sembra molto opportuna l'indicazione che lei ha dato sotto il profilo di una configurazione autonoma del piccolo spazio, anziché una fattispecie aggravata.

Infine, c'è una sua analisi molto ragionata sulla questione del personale, che è stata richiamata anche nell'ultimo intervento. Al tempo stesso, non riesco a capire

se ci sono speranze di miglioramento sotto questo profilo. È qui presente il presidente Tamburino, capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. C'è una carenza cronica del personale della polizia penitenziaria, che non so come sia colmabile, ma ce n'è anche una, che noi lamentiamo da molto tempo, riguardante le altre figure (assistenti sociali, funzionari pedagogici, i cosiddetti « educatori »), per non parlare degli psicologi, sfuggiti alla competenza, che restano un problema.

Nella relazione del Ministro c'è un'analisi statica. Non riesco a capire come si possa risolvere questo problema, soprattutto in prospettiva di un'edilizia carceraria che deve essere incrementata. Io mi chiedo questo. Chiediamocelo insieme per porre forte questo problema.

La ringrazio di averci illustrato in maniera cruda questi dati. Abbiamo utilizzato quest'occasione data dalla presidenza della Camera proprio per arrivare a capo dei nodi.

C'è poi l'aspetto del lavoro in carcere. Nonostante gli sforzi, anche legislativi, che sono stati fatti, in pratica c'è un decremento del 71 per cento delle risorse destinate.

L'altra questione importantissima che mi ero posta e che ho ritenuto di porre anche tra i quesiti che le ho inviato, riguarda la scarsa applicazione dell'articolo 74, cioè dell'affidamento in prova terapeutico. Anche in questo caso manca un elemento che risolverebbe il problema carcerario per chi ha in posizione giuridica l'articolo 73 per piccolo spaccio, ma è tossicodipendente. Dalle piccole analisi che noi abbiamo fatto, risulta che la scarsa applicazione dell'istituto non dipende tanto dalla volontà dei magistrati di sorveglianza, quanto dalla mancanza di risorse. Mi è stato riferito che nei primi sei mesi dell'anno, in alcune regioni più fortunate possiamo dare applicazione a quell'istituto, mentre nel secondo semestre ciò non è possibile.

Con tutti i colleghi faremo uno sforzo per trasmettere una relazione collegiale all'Aula. Noi vorremmo farci carico di indirizzare sia il Parlamento sia il Governo

verso una soluzione, che non può essere solo quella dei provvedimenti di emergenza.

Vorrei capire quale via intraprendere, magari insieme.

VITTORIO FERRARESI. Gentile Ministro, poichè non stiamo parlando di reati di lieve entità, in quanto i reati che ha enunciato nella sua relazione, riguardanti i detenuti che occupano le carceri in questo momento, sono comunque reati gravi, un intervento sul Testo unico sulle droghe sicuramente ci aiuterà, ma per il resto ritengo difficile che un provvedimento emergenziale possa incidere su questa situazione.

In questi ultimi giorni, alcuni pubblici ministeri che hanno una certa rilevanza, come Di Matteo e Gratteri, hanno addirittura denunciato che questo provvedimento emergenziale rischia di essere un regalo alla mafia.

Lo stesso Giostra, che con altri membri del Consiglio superiore della magistratura e altri magistrati ha appena « sfornato » una proposta su come risolvere il sovrappollamento delle carceri, ha già un testo normativo pronto, che ha delle parti più o meno condivisibili. Giostra ha già dato una sua risposta, dicendo che chiaramente il provvedimento emergenziale non può esistere se non con un'alternativa strutturale che possa porre un rimedio in futuro.

Il problema è proprio questo: noi con un provvedimento di clemenza potremmo solo prendere in giro la Comunità europea e i carcerati, perché sappiamo benissimo che la situazione si riproporrà negli stessi termini.

Io chiedo, quindi, che, oltre a un piano di ristrutturazione delle carceri, sia avanzato un intervento legislativo forte e condiviso da tutto il Parlamento e che si evitino un'amnistia e un indulto. Non vorrei dire cose errate, ma mi chiedo se sia possibile domandare alla Comunità europea un accordo o un'eventuale proroga con un piano strutturale. In questo modo l'Europa capirebbe che non mettiamo fine all'emergenza entro maggio con un colpo di spugna, ma abbiamo un'idea

di come risolvere quest'emergenza nel futuro. L'emergenza non va sicuramente risolta con le speculazioni finanziarie che in questo momento forse il Commissario Sinesio vuole portare avanti, ma con un intervento strutturale di riforma legislativa e di ristrutturazione delle carceri esistenti. Grazie.

PRESIDENTE. Do ora la parola al Ministro Cancellieri.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Io risponderò un po' *random*. A tutte le vostre domande daremo una risposta scritta, perché alcune sono molto tecniche.

Ritengo necessario dare comunque una risposta politica. Mi riferisco all'ultimo intervento, che mi trova d'accordo su tutto, meno che sulle speculazioni finanziarie. La invito a ripensarci, prima di dirlo, e sono in grado di documentarle che quanto ha affermato è assolutamente destituito di ogni fondamento.

Noi ci troviamo di fronte ad un'Europa che da trent'anni richiama l'attenzione del Paese sulle nostre condizioni carcerarie. L'ha fatto e rifatto. L'Italia ha sempre pensato di risolvere i problemi. Abbiamo provato a fare ricorso contro l'ultima sentenza — la già ricordata sentenza Torreggiani — e l'abbiamo perso.

A maggio, se la sentenza Torreggiani partirà, dovremo pagare circa 100.000 euro per ogni sette detenuti che faranno ricorso. Abbiamo 2.500 ricorsi. Noi calcoliamo che ogni anno dovremmo pagare multe per 60-70 milioni. Il problema, quindi, è grave, sotto il profilo finanziario, ma soprattutto sotto il profilo civile e giuridico di un Paese che non può più sostenere questa situazione. La situazione va affrontata, in maniera molto precisa e forte.

Questo è il senso del messaggio del Capo dello Stato. Il Capo dello Stato non ha detto di fare un'amnistia e un indulto. Ha detto di affrontare il problema in maniera complessiva, a 360 gradi, e ci ha dato una serie di indicazioni. Su queste indicazioni noi ci stiamo muovendo.

L'onorevole Molteni riferiva le parole che avrei pronunciato a Radio24. Io lo invito ad ascoltare la registrazione. Tutto quello che ho detto, posso dimostrarlo. Io ho sempre detto una cosa: l'amnistia e l'indulto sono scelte del Parlamento. Se il Parlamento riterrà di farle, noi non potremo che essere contenti, perché ci aiutano. Ma se il Parlamento non lo riterrà opportuno, non si preoccupi, perché noi comunque faremo la nostra parte fino in fondo, indipendentemente dalle scelte del Parlamento.

Qual è la volontà del Governo? Il Parlamento faccia le sue scelte. Amnistia e indulto sono un'attività propria del Parlamento. Noi però facciamo tutto il resto, che significa mettere in atto una serie di norme, che poi saranno valutate dal Parlamento. Io ripeto sempre che il Parlamento è sovrano, ma noi metteremo in atto una serie di provvedimenti che, a contorno di tutta la situazione carceraria, affronteranno il problema.

Noi a maggio ci presenteremo con 12.000 posti carcere in più rispetto a quelli che abbiamo che, però, saranno definitivamente pronti nel maggio 2015. Sono posti già pronti, con appalti già fatti.

Mi è stata fatta una domanda sui 4.500 posti. I 4.500 sono posti carcere già esistenti, che però hanno bisogno di manutenzione. Sono carceri vecchie, in cui piove dentro e succede di tutto.

Dobbiamo affrontare il problema a 360 gradi per tanti altri aspetti. Ci stiamo lavorando. Vedrete passo per passo quello che facciamo, in maniera molto serena, senza speculazioni. Vorrei che fosse chiaro.

Continuate a parlare di San Vittore. San Vittore è un modello di una cosa che non si farà, o perlomeno non lo farà questo Governo. Chissà chi lo farà, se mai lo farà qualcuno. Mi riferisco alla possibilità, che è stata fatta presente, di fare una permuta su alcune cose vecchie, e con quei soldi finanziare ristrutturazioni di caserme. Noi siamo pieni di caserme, ma anche la ristrutturazione della caserma richiede di rifare gli impianti elettrici e

quelli di riscaldamento. Non si tratta semplicemente di spostare i detenuti nelle caserme. Comunque occorrono soldi.

Abbiamo appena fatto l'appalto per la ristrutturazione di una caserma a San Vito al Tagliamento, che ci costerà 25 milioni di euro, a fronte dei 45 milioni che avremmo speso per un carcere nuovo. Quindi, avremo un notevole risparmio.

Le carceri non si edificano come un appartamento qualunque: hanno bisogno di celle, di luoghi per il lavoro, di spazi nei quali socializzare. Non si fanno mettendo un letto in più in un abbaino, come qualcuno voleva. Questo non lo faremo mai. Noi dobbiamo dare ai detenuti la possibilità non solo di dormire in spazi adatti, ma anche di emendarsi, di fare un'attività lavorativa, di mangiare insieme in un refettorio. Questo è fondamentale. Quindi non c'è nessuna speculazione. C'è soltanto la voglia di dare la possibilità ai detenuti di vivere una vita più civile di quella che vivono adesso.

Ci sono inoltre tanti provvedimenti di natura meramente amministrativa o giuridica sui quali ci siamo mossi. Dateci il tempo di lavorare.

Quello del Presidente della Repubblica era un messaggio molto composto e complesso, e, tra tante cose, parlava anche di questo. In seguito il Parlamento farà le sue valutazioni.

Faremo fino in fondo quello che possiamo fare, con molta coerenza. Non abbiamo nessun problema a dare bilanci e conti scritti di tutto quello che si fa, ma rifiuto ogni forma di dubbio sulla correttezza del nostro comportamento. Questo non l'accetto. Siamo pronti a dimostrarvelo con i fatti.

È vero che ho parlato di 20.000 persone, ma ho detto che in passato è stato fatto un indulto di un certo tipo che ha portato a questo. Ai giornalisti bisogna pur rispondere qualcosa. L'esperienza pregressa è stata questa. Ciò non toglie che il Parlamento possa decidere sui limiti del provvedimento di clemenza.

Se però mi si chiede quello che è accaduto in passato, mi perdoni, ma io lo devo dire. Io devo pur raccontare la storia

del nostro Paese, o comunque dare delle risposte tecniche, perché è il nostro mestiere.

Lei legga le mie dichiarazioni. Io non ho mai detto che avrei fatto una legge per l'amnistia o per l'indulto. Leggete bene le cose. Se i giornalisti mi attribuiscono cose che io non ho detto, io non ho colpa.

Noi cerchiamo di impegnarci e di lavorare, ma c'è il problema dei tossicodipendenti e la mancanza di mezzi.

Noi dobbiamo lavorare tutti insieme per il Paese. Non siamo l'uno contro l'altro. Io vi chiedo di aiutarci a lavorare per questo Paese. A questo Paese dobbiamo spiegare come stanno le cose. Ad esempio, la presenza dei tossicodipendenti negli istituti di pena costituisce un grave problema acuito dalle carenze di tipo economico. È una verità durissima.

Siamo tutti insieme. Io vorrei che fosse chiaro questo. Noi non siamo contro il Parlamento e non siamo contro un partito piuttosto che un altro. Qui non c'entra maggioranza o minoranza. Abbiamo delle responsabilità di fronte al Paese, e io voglio lavorare fino in fondo, con la massima chiarezza e con la massima trasparenza. Non accetto cose che non siano più che vere e più che fondate. Per il resto siamo pronti a parlare per anni.

Avete visto un provvedimento con cui vendiamo San Vittore? Non ho capito. Guardiamo gli atti.

VITTORIO FERRARESI. Io ho solo detto che si cerchi di evitare le speculazioni finanziarie. Non ho detto che sono state commesse. Ci tengo a precisarlo.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Le speculazioni finanziarie non sono state commesse e non lo saranno. Io tengo a poche cose, ma l'onore per me è più sacro di tutto il resto.

ALFONSO BONAFEDE. Ministro, le avevo fatto anche una domanda sul bilancio. Era solo per avere un maggior numero di dati. Ovviamente restiamo in attesa del bilancio.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Io le dimostrerò con dati scritti che noi abbiamo speso meno di un quarto rispetto a quello che si spendeva prima. Glielo metto per iscritto e glielo firmo. Io non dico cose che non posso dimostrare.

ALFONSO BONAFEDE. Non le ho chiesto di dimostrarmi quello che dice. Questo lo sta dicendo lei autonomamente. Si finisce nell'*excusatio non petita*. Io le ho chiesto semplicemente un dato in più. Lei ci ha dato mille dati oggi.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Io so che voi siete stati indotti in considerazioni sbagliate. Sono pronta a chiarirvi tutto.

ALFONSO BONAFEDE. Io ho chiesto semplicemente l'integrazione dei dati che lei ci ha fornito, senza apostrofare o accentuare qualche punto con considerazioni che sarebbero state fuori luogo senza prima vedere il bilancio. Ci tengo a chiarirlo nella correttezza dei rapporti.

In secondo luogo, visto che lei ci ha tenuto a dare immediatamente una risposta politica, e visto che siamo qui per confrontarci politicamente, devo dirle che quando le chiedo se lei, sulla base dei dati che ha in questo momento, ritiene che già adesso bisognerebbe fare ricorso all'amnistia o all'indulto, non lo faccio per sottolineare in maniera negativa un provvedimento rispetto all'altro, ma semplicemente perché proprio il Presidente della Repubblica ha considerato quest'ipotesi come un'ipotesi di *extrema ratio*. Di conseguenza, sento l'esigenza di chiedere al Ministro se ritiene che in questo momento siamo in una fase in cui si dovrebbe già fare ricorso all'*extrema ratio*, oppure se ci sono ancora dei margini per poter agire in altro senso. La domanda è abbastanza chiaro e ripeto che non vuole sottolineare niente in maniera negativa.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Io su questo ho già risposto molte volte. Il ragionamento che io faccio

è un ragionamento da casalinga. Noi in questo momento abbiamo grosso modo 40.000-42.000 posti effettivi, esclusi quelli che necessitano una ristrutturazione. Abbiamo 65.000 detenuti. Quindi abbiamo un *range* di 23.000-24.000 detenuti in più.

Nel programma finale, con tutto quello che finora abbiamo potuto finanziare - non abbiamo altri mezzi davanti a noi, perché i finanziamenti finiscono - noi avremo 12.000 posti carcere in più. Avremo, quindi, 13.000 detenuti definibili « ballerini ».

Ce la caveremo comunque, indipendentemente dalle scelte del Parlamento. Faremo delle norme diverse. Troveremo altre soluzioni. Io comunque farò fronte ai miei compiti, qualunque sia la decisione del Parlamento. Se il Parlamento ci può aiutare, ben volentieri. Altrimenti noi ci impegneremo comunque, perché noi dobbiamo fare fronte ai nostri compiti.

Lei mi dice che queste misure ci farebbero comodo. Io ho sempre detto che ci farebbero comodo. Se lei va in carcere, vedrà i detenuti dormire in sei l'uno sull'altro nei letti a castello. Ha mai pensato a cosa significa dormire al quinto o al sesto posto? Io morirei. Si può cadere e magari anche rimanerci.

Ben venga svuotare un po' le carceri, perché un attimo dopo quei sei posti li butteremo giù. Ha capito qual è il bisogno, la necessità, il dramma che noi abbiamo? Se lei mi dice che il Parlamento non vuole, va bene. Troveremo altre soluzioni.

Non mi può fare queste domande. Se lei chiede ad una madre di famiglia che deve preparare il pranzo se vuole che le compri un chilo di carne, le risponderà che sicuramente le fa comodo. Se lei dice che non ha i soldi per la carne, si mangeranno le uova. Questo è il mio messaggio, che vorrei che fosse inteso nella sua onestà intellettuale. Se il Parlamento, nella sua scelta politica, ce la fa, *chapeau!* Se non ce la fa, mangeremo uova. Non si preoccupi, noi comunque risolveremo il problema. Vorrei che fosse chiaro questo. Io sento fortissima la responsabilità per le condizioni dei detenuti e nel perseguire gli obiettivi che ho detto non sono animata da

finalità politiche di parte o ideologiche. Mi sento male a pensarci. Però se non si fa, non si preoccupi. Questo vorrei che fosse chiaro.

GIULIA SARTI. Ministro, mi scuso per il ritardo. Per la seconda volta è andata deserta la Commissione antimafia, in quanto la maggioranza ha fatto mancare di nuovo il numero legale, e quindi sono arrivata dopo e purtroppo mi sono persa parte della sua relazione.

Cerco di farle capire una cosa: le preoccupazioni che sono arrivate da parte del nostro movimento in questo periodo (già dai mesi estivi, quando è arrivato il decreto e quando è stata approvata la proposta di legge d'iniziativa parlamentare sulle carceri) nascono dal fatto che il vecchio piano carceri non ha portato effettivamente dei risultati concreti. Non ha portato dei posti all'interno delle carceri per cercare di migliorare questa situazione. Sappiamo che i risultati ottenuti sono stati merito di quanto il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva già fatto. Non è stato, quindi, merito del vecchio commissario Ionta se determinati posti sono stati ottenuti.

Le nostre preoccupazioni derivano quindi dal fatto che c'è stata un'incompetenza nella gestione precedente. C'è una grossa preoccupazione per quello che potrà avvenire in futuro. Non è un'accusa a ciò che si sta facendo. Capiamo benissimo che state lavorando, e tutti stiamo cercando di andare nella direzione giusta.

È stata presa una deriva, secondo noi, preoccupante perché un provvedimento d'amnistia e indulto porterebbe a conseguenze che sono appunto preoccupanti. Sappiamo bene cosa è successo con il vecchio provvedimento del 2006, solo per citare l'ultimo.

Quindi è normale che da parte di persone responsabili, che hanno voglia di dare un grosso contributo alla risoluzione di questo problema, si mettano in luce determinate preoccupazioni, a fronte dei risultati ottenuti.

A ciò si aggiunge che non c'è stata tanta chiarezza sul bilancio del 2012 e su quello

che intende davvero realizzare il Commissario straordinario Sinesio con questo nuovo piano carceri. Noi ci preoccupiamo del punto di vista parlamentare e dei provvedimenti che si potranno fare in questa Commissione e nelle Assemblee, però c'è anche tutta l'altra parte, molto rilevante, del piano carceri, su cui per noi è fondamentale avere la massima trasparenza e chiarezza, proprio per evitare dubbi di qualsiasi tipo.

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Io credo che voi abbiate avuto delle informazioni inesatte. Il vecchio piano carceri di Ionta e del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva un finanziamento piuttosto consistente che è stato ridotto.

Dopodiché è arrivato il Ministro Severino; il commissario Ionta è andato via, ed è stato nominato il commissario Sinesio, che ha recepito una parte di questo finanziamento, mentre l'altra parte nel frattempo era andata su altri fronti.

Sulla base di questo è stato fatto un piano carceri approvato dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (parliamo di due anni fa) che sta andando avanti, tanto che alla fine di tutto avremo parecchi posti carcere. Possiamo darvi l'elenco di tutto quello che è stato fatto e di quanto sono costati i vari posti carcere che sono stati realizzati.

Non ci sono altri piani carcere. L'unico è questo, cominciato con il Ministro Severino, su cui noi stiamo andando avanti e su cui si sta lavorando parecchio.

È prevista la costruzione di padiglioni all'interno dei carceri, laddove i carceri possono essere allargati. Come dicevo prima, non dobbiamo pensare solo alla camera da letto, ma anche agli spazi di socializzazione. Quindi, laddove era possibile allargare le carceri, queste sono state allargate. Altre vecchie carceri che non erano completate, sono state finite. È stato portato a termine il carcere di Arghillà, che da 25 nessuno riusciva a completare.

GIULIA SARTI. Quanti detenuti ci sono nel carcere di Arghillà?

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. Ce ne sono 300 già adesso. Era un carcere praticamente lasciato a metà, dove ci pioveva dentro, come in tutte le costruzioni abbandonate. È stato terminato ed ora è un carcere perfettamente idoneo. Tra l'altro è un carcere bellissimo.

È stato recuperato tutto il patrimonio edilizio che si poteva recuperare, con risparmi molto rilevanti sul lavoro. Ci sono altri padiglioni. Adesso andiamo a Voghera ad inaugurare altri 300 posti. Libriamo San Vittore. C'è un continuo lavoro. Io vi darò tutti i dati per iscritto.

Io non so cosa vi hanno raccontato. Credetemi. Possiamo parlarne, se volete, anche con dei documenti. Veramente non ho idea di quali false notizie vi abbiano raccontato. Incontriamoci. Venitemi a trovare in ufficio. Vi dimostreremo, fatti alla mano, quello che c'era.

Infine, confermo che stiamo recuperando carceri in scuole di polizia penitenziaria, per spendere poco e per non continuare a cementificare il Paese. Onestamente, credo che abbiate avuto delle informazioni non proprio precise. Prendiamo un appuntamento con tutto il gruppo. Sarebbe un piacere.

PRESIDENTE. Grazie Ministro. Vorrei ringraziarla anche per la sua disponibilità. Penso che sia reciproca da parte di tutti noi. La nostra è l'unica Commissione che ha portato in Aula cinque provvedimenti legislativi in quattro mesi. È una Commissione di grande lavoro e di grande responsabilità. Le diverse angolazioni da cui si vedono le cose (apparteniamo a forze politiche diverse) non impedisce una sinergia positiva laddove c'è da lavorare positivamente.

Noi la ringraziamo della relazione che ci ha portato e degli approfondimenti che ci arriveranno, perché le domande sono state molte e riguardano anche dati numerici.

Io aggiungo una postilla sulla questione degli uffici dell'esecuzione penale esterna. La prima proposta di legge che abbiamo fatto riguardava la detenzione domiciliare e la messa alla prova. Se il Senato riman-

derà indietro tale provvedimento - credo che avendo anche la depenalizzazione ci dovrà tornare indietro per forza - e dovesse diventare legge, questa imporrebbe una riorganizzazione dei servizi dell'esecuzione penale esterna.

Ovviamente se dobbiamo far uscire le persone dal carcere, oppure non farcele entrare, soprattutto per reati di lieve entità, dobbiamo pensare a un percorso riparativo, che comunque deve essere in qualche modo seguito da persone che hanno la qualifica adatta. Non si possono lasciare queste persone allo sbando, soprattutto in un momento di crisi economica e sociale quale quello attuale.

Credo che quella di oggi sia stata una seduta molto importante per noi e per quello che riusciremo a rappresentare al Parlamento. Aspettiamo quest'ulteriore seguito, ovviamente scritto, per non impegnarla ulteriormente. D'altronde, tante delle domande che oggi sono rimaste senza risposta le riproporremo martedì al Commissario straordinario Sinesio, con cui potremo discutere sulla questione del bilancio e sui posti effettivi.

Anche in quest'occasione vorremmo approfondire, per riportare al Parlamento la questione effettiva, e non ipotetica. Ci sentiamo di fare questo, per poter dare ai colleghi che non fanno parte della Commissione giustizia le informazioni sui tempi e sulle effettive possibilità di ampliamento dei posti dal punto di vista dell'edilizia.

È vero che alcuni padiglioni non si possono aprire, e alcune carceri sono inutilizzate perché non c'è il personale?

ANNAMARIA CANCELLIERI, *Ministro della giustizia*. C'è una polemica che monta sempre sulle carceri mandamentali. Le carceri mandamentali sono carceri vecchissime, con 15-20 posti detenuti, che comportano un costo di uomini per la sorveglianza inutile. Sono state chiuse da anni e rimarranno chiuse, perché un carcere per poter essere economicamente sostenibile deve avere almeno 200 posti. Noi ora avremo il problema del personale per le carceri che apriremo. Infatti abbiamo

aperto una graduatoria di altri 550 unità.

Un carcere di 15-30 posti è inutile. Ha un costo eccessivo ed è stato già abbandonato da anni.

**PRESIDENTE.** Questa sua risposta e altre che arriveranno ci consentiranno, secondo me, di eliminare alcune informazioni non proprio appropriate che continuano a circolare.

**ANNAMARIA CANCELLIERI, Ministro della giustizia.** Comunque sul sito del ministero c'è il piano carceri aggiornato. Inoltre ci incontreremo di nuovo. Le carceri mandamentali da 15 posti sono già state consegnate ai comuni da anni. Le carceri piccole vanno chiuse, perché economicamente non reggono. Devono avere almeno 200 posti. Ne abbiamo mantenute in vita ancora qualcuna con un centinaio di posti, perché con la carenza che ab-

biamo è meglio avere una struttura con cento posti che avere ancora un sovrappollamento.

Nell'ordine della logica, tutte le carceri sotto quella misura andranno chiuse, perché comportano costi eccessivi.

**PRESIDENTE.** La razionalizzazione delle risorse mi sembra una cosa importante. Ringrazio ancora il Ministro e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.20.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. VALENTINO FRANCONI**

*Licenziato per la stampa  
il 13 gennaio 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

