

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. C. 631 Ferranti, C. 980 Gozi, C. 1707 Cirielli e C. 1807 Brunetta ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	26
ALLEGATO 1 ( <i>Emendamenti approvati</i> ) .....	38
ALLEGATO 2 ( <i>Articolo aggiuntivo inammissibile</i> ) .....	42

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni concernenti l'impiego di contingenti di personale militare con funzioni di pubblica sicurezza per il contrasto della criminalità ambientale in Campania. C. 833 Russo (Parere alla IV Commissione) ( <i>Esame conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	32
--	----

##### RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA:

Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, e conclusione – Relazione</i> ) .....	34
ALLEGATO 3 ( <i>Relazione approvata</i> ) .....	43

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-01584 Micillo: Sulla morte di Federico Perna, detenuto presso il carcere di Poggioreale .	34
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	67
5-01583 Daniele Farina: Sull'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti e la revisione delle piante organiche degli operatori in carcere .....	35
ALLEGATO 5 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	69
5-01582 Molteni: Sulla situazione del Tribunale di Como .....	35
ALLEGATO 6 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	71

##### SEDE REFERENTE:

Istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo. C. 1609 Dambruoso ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	35
AVVERTENZA .....	37

##### SEDE REFERENTE

Giovedì 28 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

**La seduta comincia alle 10.10.**

##### Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali.

**C. 631 Ferranti, C. 980 Gozi, C. 1707 Cirielli e C. 1807 Brunetta.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2013.

Nicola MOLTENI (LNA) invita la Commissione a riflettere sulle modifiche che si intendono apportare al comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, previste dagli articoli 5 e, in particolare, 6 del testo in esame, che appaiono costituire un passo indietro rispetto alla normativa vigente così come interpretata dalla Corte costituzionale. Per quanto migliorabile, ritiene comunque un importante passo in avanti la riformulazione dell'emendamento 6.2, preannunciata dai relatori.

Antonio MAROTTA (FI-PdL) sottoscrive l'emendamento Costa 5.2, che, alla luce del parere dei relatori, ritira.

La Commissione con distinte votazioni respinge l'emendamento Molteni 5.1 ed il subemendamento Molteni 0.5.3.1, approva l'emendamento 5.3 dei relatori (*vedi allegato 1*) e respinge l'emendamento Molteni 6.7.

Nicola MOLTENI (LNA) raccomanda l'approvazione del suo emendamento 6.8, diretto a sopprimere l'articolo 6 e quindi a non apportare modifiche al testo vigente dell'articolo 275, comma 3. Ritiene che si debba superare anche la più volte richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale relativa a tale disposizione, sottolineando come sia invece necessario prevedere la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere anche per reati diversi da quello associativo previsto dall'articolo 416-*bis*, come per esempio nel caso di reati a sfondo sessuale. A tale proposito osserva che la stessa formulazione dell'articolo 6 nonché quella dell'emendamento 6.2 dei relatori, così come verrebbe riformulato, risulta essere in contrasto con la richiamata giurisprudenza costituzionale, considerato che viene prevista la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare anche per i reati associativi di cui agli articoli 270 e 270-*bis* del codice penale unicamente in considerazione della loro gravità, mentre la Corte costituzionale giustifica tale presunzione solamente in considerazione del particolare vincolo associativo del reato di cui

all'articolo 416-*bis* del codice penale. Una volta superato questo tipo di ragionamento non vi è alcuna ragione per escludere altri reati la cui gravità non è minore di quella insita nei reati di cui agli articoli 270 e 270-*bis* del codice penale.

Donatella FERRANTI (PD) osserva che la nuova formulazione dell'emendamento 6.2 va incontro a molte delle preoccupazioni dell'onorevole Molteni, senza andare in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Carlo SARRO (FI-PdL), *relatore*, ritiene che non sia utile approvare una norma che è in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, in quanto verrebbe immediatamente considerata incostituzionale dalla medesima.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatore*, dopo aver dichiarato di condividere l'intervento del correlatore, osserva che sarebbe del tutto erroneo commisurare la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare alla gravità di un reato, peraltro non ancora accertato, in quanto sono altri i parametri ai quali si deve commisurare la scelta di adottare la misura cautelare della custodia in carcere.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI dichiara di condividere pienamente gli interventi dei relatori ed invita il presentatore a ritirare l'emendamento 6.8.

Nicola MOLTENI (LNA) non accede alla richiesta del sottosegretario ed insiste nell'approvazione del suo emendamento.

Daniele FARINA (SEL) dichiara di condividere la nuova formulazione dell'emendamento 6.2 dei relatori e ricorda la giurisprudenza costituzionale in merito ai reati di cui agli articoli 270 e 270-*bis* del codice penale ed in particolare alla legislazione penale dell'emergenza. Non ritiene che in merito alle scelte che debbono essere compiute al fine di rendere adeguata la disciplina vigente in materia di custodia cautelare in carcere si debba

andare unicamente alla ricerca del consenso popolare in una ottica giustizialista. Occorre, piuttosto, contemperare tutte le diverse esigenze di rilevanza costituzionale che entrano in campo quando viene toccata la libertà personale dell'individuo.

Ritira il suo emendamento 6.10, apprezzando l'emendamento 6.2 dei relatori così come riformulato.

La Commissione respinge l'emendamento Molteni 6.8.

Vittorio FERRARESI (M5S) ritiene che l'emendamento 6.2 dei relatori, così come riformulato, non sia giustificabile in quanto prevede la presunzione di sussistenza dei presupposti delle misure cautelari per una serie di reati unicamente in base alla loro gravità, senza tenere conto che in realtà le misure cautelari servono a « salvaguardare il processo, nel caso in cui vi sia il rischio di inquinamento della prova, di fuga dell'indagato o dell'imputato ovvero di reiterazione dei reati.

David ERMINI (PD) dichiara di non condividere il rilievo del deputato Ferraresi, rilevando che nel caso in esame si tratta unicamente dell'inversione dell'onere della prova dovuta alla particolare gravità di alcuni reati.

La Commissione approva l'emendamento 6.2 (*Nuova formulazione*) dei relatori (*vedi allegato 1*).

Vittorio FERRARESI (M5S) raccomanda l'approvazione del suo emendamento 6.5, volto a contrastare una minoritaria, comunque non irrilevante, giurisprudenza di merito che applica cumulativamente prescrizioni relative a diverse misure cautelari.

Carlo SARRO (PdL), *relatore*, dichiara che i relatori hanno riflettuto a lungo su tale emendamento ed hanno comunque ritenuto che sia opportuno respingerlo, in quanto si riferisce ad una prassi che comunque è già in contrasto con la normativa vigente.

La Commissione respinge l'emendamento Ferraresi 6.5.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che a seguito dell'approvazione dell'emendamento 6.2 (*Nuova formulazione*) dei relatori non verrà posto in votazione l'emendamento Molteni 6.9.

Alessia MORANI (PD) ritira i suoi emendamenti 6.4 e 6.3.

Vittorio FERRARESI (M5S) dichiara di essere sostanzialmente favorevole all'emendamento Ermini 6.6. Tuttavia, invita la Commissione a considerare che il riferimento alle procedure di controllo elettronico di cui all'articolo 270-*bis*, comma 1, e quindi, al braccialetto elettronico possa determinare seri problemi di copertura finanziaria, senza poi considerare quanto tale tipo di controllo si sia finora dimostrato del tutto fallimentare.

Nicola MOLTENI (LNA) dichiara di essere totalmente contrario all'emendamento in questione, ritenendo che sia eventualmente opportuno che la Commissione approfondisca nuovamente la questione dei braccialetti elettronici e dei relativi contratti di dotazione stipulati dal Ministero della giustizia.

La Commissione approva l'emendamento Ermini 6.6 (*vedi allegato 1*).

Nicola MOLTENI (LNA) raccomanda l'approvazione del suo subemendamento 0.6.02.2 volto ad estendere i casi di sostituzione obbligatoria di arresto domiciliare con la custodia in carcere, nei casi in cui siano state violate le prescrizioni inerenti alla misura cautelare dell'arresto domiciliare. Dichiara la sua contrarietà all'emendamento 6.02 dei relatori che invece escludono tale sostituzione.

Donatella FERRANTI (PD) rileva che l'emendamento dei relatori esclude l'automaticità per consentire al giudice una valutazione caso per caso.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge il subemendamento Molteni 0.6.02.2; approva gli identici articoli aggiuntivi 6.02 dei relatori, Morani 6.03, Scalfarotto 6.04, Dambruoso 6.020 e Farina 6.07 (*vedi allegato 1*); approva l'articolo aggiuntivo Ferranti 6.01 (*vedi allegato 1*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che, constatata l'assenza del presentatore dell'articolo aggiuntivo 6.06, si intende che egli vi abbia rinunciato.

Nicola MOLTENI (LNA) raccomanda l'approvazione del suo subemendamento 0.6.015.1, ritenendo che la previsione di rigorosi obblighi motivazionali nei confronti dei giudici possa comportare il rischio di non applicare delle misure cautelari nei casi in cui comunque queste sarebbero opportune.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatore*, ritiene che tale rischio non sussista, in quanto si chiede unicamente al magistrato di motivare concretamente le ragioni per le quali abbia ritenuto essere sussistenti i requisiti richiesti dalla legge per applicare le misure cautelari.

Carlo SARRO (FI-PdL), *relatore*, osserva che l'obiettivo del legislatore deve essere quello di far venir meno il rischio del cosiddetto « copia e incolla », che finisce per rendere del tutto insussistenti le motivazioni di atti che restringono fortemente la libertà personale di soggetti che non condannati definitivamente.

Nicola MOLTENI (LNA) prende atto dei chiarimenti e ritira i suoi subemendamenti all'articolo aggiuntivo 6.015 dei relatori.

La Commissione approva l'articolo 6.015 dei relatori (*vedi allegato 1*).

Daniele FARINA (SEL), accogliendo la richiesta dei relatori, riformula il suo articolo aggiuntivo 6.09 secondo quanto previsto dall'articolo aggiuntivo 8.03 dei relatori.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che l'articolo aggiuntivo Farina 6.09 (*Nuova formulazione*) sarà posto in votazione con l'identico articolo aggiuntivo 8.03.

La Commissione approva l'emendamento 7.1 dei relatori (*vedi allegato 1*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che a seguito dell'approvazione dell'emendamento 7.1, non saranno posti in votazione gli altri emendamenti riferiti all'articolo 7.

Vittorio FERRARESI (M5S) ritiene che la tematica sottesa all'emendamento 7.2, del quale è primo firmatario, meritasse maggiore approfondimento. L'emendamento, in particolare, prevede controlli periodici sulla proporzionalità e adeguatezza della misura.

Carlo SARRO (FI-PdL), *relatore*, assicura che anche l'emendamento 7.2 è stato oggetto di lunga riflessione. Non esclude, peraltro, che possa essere oggetto di ulteriore approfondimento in vista dell'esame in Assemblea.

Donatella FERRANTI, *presidente*, fa presente come l'articolo 8 ponga il tema della custodia cautelare in carcere come *extrema ratio*, con possibilità di cumulo delle misure interdittive che, tuttavia, come configurate dalla legislazione vigente, sono sostanzialmente inefficaci.

Avverte, quindi che sono stati ritirati gli emendamenti Costa 8.4, fatto proprio dall'onorevole Marotta, e Molteni 8.3 e 8.2.

Accoglie la proposta di riformulazione del proprio emendamento 8.1 (*vedi allegato 1*), che risulta quindi volto a sopprimere il secondo periodo del comma 2 ed il comma 2-*bis* dell'articolo 308 del codice di procedura penale. Ne consegue che le misure interdittive perdono efficacia quando sono decorsi dodici mesi, e non più due, dall'inizio della loro esecuzione, come già previsto dall'articolo 8 del testo base. Inoltre, tale termine viene reso uniforme, indipendentemente dai delitti per i

quali si procede, e si esclude la possibilità di rinnovazione per esigenze probatorie.

Vittorio FERRARESI (M5S) dopo avere chiesto e ottenuto chiarimenti, valuta favorevolmente l'emendamento Ferranti 8.1 (*Nuova formulazione*).

La Commissione approva l'emendamento Ferranti 8.1 (*Nuova formulazione*) (*vedi allegato 1*).

Nicola MOLTENI (LNA) illustra il proprio subemendamento 0.8.03.1, esprimendo il timore che la previsione di un termine di 30 giorni per il deposito dell'ordinanza possa condurre facilmente alla decadenza della misura per il mancato rispetto del termine medesimo.

Carlo SARRO (FI-PdL), *relatore*, sottolinea come l'articolo aggiuntivo 8.03 sia stato formulato raccogliendo le numerose sollecitazioni provenienti dalle audizioni, nel senso di operare una più equilibrata conciliazione tra esigenze di sicurezza dei cittadini e garanzia della libertà del singolo. Evidenzia come la mancanza di un termine per il deposito dell'ordinanza sia un'anomalia e come la previsione di un termine di 30 giorni sia congruo, anche tenendo conto che si tratta di un procedimento cautelare.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatore*, condivide l'intervento del correlatore e ribadisce l'adeguatezza del termine previsto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda come l'articolo 309, comma 10, del codice di procedura penale, preveda già che se la trasmissione degli atti non avviene nei termini o se la decisione sulla richiesta di riesame non interviene entro il termine prescritto, l'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde efficacia.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI conferma il parere favorevole sull'articolo aggiuntivo 8.03 dei relatori. Ritiene che in vista dell'esame in Assemblea, eventual-

mente, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere una proroga di 15 giorni per i casi di maggiore complessità, su autorizzazione del presidente del tribunale.

David ERMINI (PD) ritiene che il termine di 30 giorni sia adeguato.

Nicola MOLTENI (LNA) preso atto di quanto emerso nel dibattito, ritira il proprio subemendamento 0.8.03.1.

Vittorio FERRARESI (M5S) raccomanda l'approvazione del subemendamento 0.8.03.2, che riduce il termine in questione da 30 a 20 giorni, trattandosi comunque di giorni nei quali un soggetto viene privato della libertà.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI ritiene che si debba affrontare la questione sul presupposto che il soggetto si trovi in custodia cautelare in carcere perché ne sussistono i presupposti. Non sarebbe, infatti, corretto ritenere che chi vuole mantenere il termine di 30 giorni non sia garantista.

La Commissione respinge il subemendamento Turco 0.8.03.2.

Vittorio FERRARESI (M5S) ritiene che in merito alle tematiche poste dall'articolo aggiuntivo 8.03 dei relatori non si tratti di essere garantisti né giustizialisti, ma di approfondire adeguatamente alcune questioni. Con riferimento al comma 3 della proposta emendativa, ritiene che si debba evitare il rischio che, in presenza dei presupposti per l'applicazione della misura, una motivazione leggermente carente possa portare all'annullamento del provvedimento. Tale comma dovrebbe quindi essere soppresso, anche tenendo conto del legame tra procedimento cautelare e integrità del processo.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che il rischio paventato dal collega Ferraresi non sussista, poiché sono sanzionate con l'annullamento solo le ipotesi più gravi: quelle della carenza di motivazione e

quella della mancanza di autonoma valutazione.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatore*, ritiene che la richiesta del collega Ferraresi non possa essere accolta e che non venga in questione l'integrità del processo.

Vittorio FERRARESI (M5S) osserva come, a suo giudizio, non possa essere posto in dubbio il legame tra procedimento cautelare e integrità del processo e come la norma in questione pecchi di eccessivo formalismo.

La Commissione approva gli identici articoli aggiuntivi 8.03 dei relatori e Daniele Farina 6.09 (*Nuova formulazione*) (*vedi allegato 1*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, fa presente che, a seguito dell'approvazione degli identici articoli aggiuntivi 8.03 dei relatori e Daniele Farina 6.09 (*Nuova formulazione*), non saranno posti in votazione gli articoli aggiuntivi Daniele Farina 8.07 e 8.06.

Avverte che, in considerazione dell'assenza del presentatore dell'articolo aggiuntivo Cirielli 8.010 e non essendovi colleghi che intendano farlo proprio, e riformularlo nei termini indicati dai relatori, lo stesso non sarà posto in votazione.

Considerata, tuttavia, la rilevanza del tema posto dalla proposta emendativa, avverte che i relatori hanno presentato l'articolo aggiuntivo 8.030 (*vedi allegato 1*), la cui formulazione coincide con quella dell'articolo aggiuntivo 8.010, quale sarebbe stato una volta riformulato secondo le indicazioni dei relatori e, quindi, con la previsione dell'esclusione per il pubblico ministero della possibilità di ricorrere per cassazione solo in caso di doppia conforme.

Vittorio FERRARESI (M5S) esprime forti perplessità circa l'utilità dell'articolo aggiuntivo 8.030.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli articoli aggiuntivi 8.030 e 8.02 dei relatori (*vedi allegato 1*).

Nicola MOLTENI (LNA) ritira il proprio subemendamento 0.8.01.1.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatore*, illustra la ratio dell'articolo aggiuntivo 8.01 dei relatori, volto a prevedere un rigoroso rispetto dei termini, a pena di perdita di efficacia della misura, in caso di annullamento con rinvio di un'ordinanza che ha disposto o confermato la misura coercitiva ai sensi dell'articolo 309, comma 9, del codice di procedura penale.

Vittorio FERRARESI (M5S) esprime forti perplessità sull'articolo aggiuntivo in questione.

La Commissione approva l'articolo aggiuntivo 8.01 dei relatori (*vedi allegato 1*).

Daniele FARINA (SEL) illustra il proprio articolo aggiuntivo 8.05, volto ad estendere la disciplina della visita al minore infermo al figlio affetto da handicap in situazioni di gravità. Fa presente che la questione è oggetto di un'autonoma proposta di legge, ma intende comunque sottoporre il tema alla Commissione.

Donatella FERRANTI (PD) avverte che l'articolo aggiuntivo 8.05 è inammissibile per estraneità di materia (*vedi allegato 2*).

Tuttavia, considerata la rilevanza della questione e che non si tratta di convertire un decreto legge, fa presente che è possibile decidere, all'unanimità, di porre comunque in votazione tale articolo aggiuntivo. Occorre, peraltro, tenere presente che ciò comporterebbe un'estensione dell'oggetto dell'esame alle norme dell'ordinamento penitenziario, salvo che non si espliciti di voler escludere la produzione di tale effetto.

Vittorio FERRARESI (M5S) pur condividendo l'articolo aggiuntivo 8.05, ritiene inopportuno trattare un tema che attiene all'ordinamento penitenziario insieme a quello delle misure cautelari. Auspica che il collega Daniele Farina non si risenta per questo, non trattandosi di una cattiveria nei suoi confronti.

Daniele FARINA (SEL) ritiene che la cattiveria non sarebbe nei propri confronti.

Vittorio FERRARESI (M5S) ritiene che si dovrebbe sempre riflettere prima di parlare. Fa presente di avere un fratello portatore di handicap e ricorda di avere dichiarato di essere favorevole alla *ratio* dell'articolo aggiuntivo.

Michela MARZANO (PD) invita il collega Ferraresi a non usare espressioni offensive.

Alfonso BONAFEDE (M5S) ritiene importante che dibattito in corso non emerga un dato assolutamente falso e, segnatamente, che il gruppo del Movimento 5 Stelle abbia, nei confronti di chi è affetto da handicap, una posizione ispirata da sentimenti di avversione e cattiveria.

Donatella FERRANTI, *presidente*, preso atto della mancanza di unanimità sulla questione che attiene all'eventualità di porre in votazione l'articolo aggiuntivo 8.05, fa presente come sia, comunque, possibile proporre l'inserimento nel calendario dei lavori della Commissione della proposta di legge cui ha fatto riferimento il collega Daniele Farina, nel corso della prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Daniele FARINA (SEL) prende atto dell'inammissibilità del proprio articolo aggiuntivo 8.05 e ritira il proprio articolo aggiuntivo 8.04.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che il provvedimento, come modificato dagli emendamenti e articoli aggiuntivi approvati, sarà inviato alle Commissioni competenti per l'espressione del parere.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.10.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 28 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 12.10.**

**Disposizioni concernenti l'impiego di contingenti di personale militare con funzioni di pubblica sicurezza per il contrasto della criminalità ambientale in Campania.**

**C. 833 Russo.**

(Parere alla IV Commissione).

*(Esame conclusione — Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Matteo BIFFONI (PD), *relatore*, osserva che la proposta di legge A.C. 833, nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito, è composta da cinque articoli e reca talune disposizioni riguardanti la possibilità di fare ricorso ad un contingente massimo di 850 unità di personale militare alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sicurezza e controllo del territorio prioritariamente finalizzate alla prevenzione dei reati di criminalità organizzata e ambientale in Campania.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 stabilisce che in relazione alle richiamate operazioni di sicurezza i prefetti delle province campane possono impiegare personale militare delle forze armate a loro disposizione dalle competenti autorità militari ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 121 del 1981.

L'articolo 13 della legge n. 121/1981 stabilisce che il prefetto è l'autorità provinciale di pubblica sicurezza e ne definisce i compiti stabilendo, tra l'altro, che questi « dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività ».

Il comma 2 dell'articolo 1 specifica che i militari impiegati nelle operazioni descritte al precedente comma 1, agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza.

Per quanto concerne gli ambiti di competenza della Commissione Giustizia, si segnala, in particolare, il comma 3 (ex comma 4) del medesimo articolo, nel quale si precisa che, in conformità a quanto previsto dall'articolo 352 del codice di procedura penale, delle operazioni di perquisizione è data notizia, senza ritardo e comunque entro le 48 ore, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del luogo in cui le operazioni furono effettuate, il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive 48 ore.

L'articolo 2 della proposta di legge definisce l'ambito temporale di applicazione del provvedimento stabilendo che il richiamato personale militare resta a disposizione dei prefetti fino al 31 dicembre 2014. Il Consiglio dei ministri, con apposito DPCM motivato può prorogare tale termine per un periodo non superiore a sei mesi, ulteriormente prorogabile per una sola volta per un periodo non superiore a sei mesi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

L'articolo 3 riconosce agli ufficiali, sottufficiali e militari di truppa delle Forze armate che fanno parte dei contingenti di personale militare impiegati nelle funzioni oggetto della proposta di legge in esame una indennità onnicomprensiva, determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa. La predetta indennità onnicomprensiva, aggiuntiva al trattamento stipendiale o alla paga giornaliera, non può superare il trattamento economico accessorio previsto per il personale delle Forze di polizia.

L'articolo 3-bis reca la copertura finanziaria del provvedimento e l'articolo 3-ter la sua entrata in vigore prevista per il giorno successivo alla pubblicazione del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

Per quanto di competenza, propone di esprimere parere favorevole.

Andrea COLLETTI (M5S) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere favorevole del relatore. Ricorda come il gruppo del M5S sia stato particolarmente attivo nella discussione che si è svolta nella Commissione di merito. Ritiene, inoltre, importante che non si dimentichi come la causa del problema sia la stessa politica campana e l'azione di alcuni Prefetti e Commissari.

Salvatore MICILLO (M5S) ritiene singolare che l'intervento dell'esercito in Campania, oggetto di una mozione respinta, sia invece approvato in quanto oggetto di una proposta di legge.

Donatella FERRANTI, *presidente*, invita i colleghi ad attenersi agli ambiti propri dell'esame in sede consultiva.

Daniele FARINA (SEL) preannuncia il voto contrario sulla proposta del relatore, ritenendo che il provvedimento contenga misure di dubbia efficacia e comunque tardive.

Pina PICIERNO (PD) ricorda come un'analogha misura sia stata in passato applicata alla provincia di Caserta, con risultati non brillanti. Pur consapevole della necessità di un controllo forte del territorio e forse anche dell'intervento dell'esercito, sottolinea come il volto dello Stato, dopo troppi anni di colpevole assenza, non possa essere solo quello della militarizzazione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

**La seduta termina alle 12.20.**

#### RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

*Giovedì 28 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 12.20.**



**Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, e conclusione – Relazione).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 26 novembre 2013.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, ricorda di avere presentato una ulteriore nuova proposta di relazione (vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 26 novembre 2013*), che oggi viene riformulata con alcune correzioni di carattere meramente formale (vedi *allegato 3*).

Ricorda che sono state presentate due proposte alternative di relazione: una del gruppo Lega Nord e Autonomie (vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 5 novembre 2013*) e l'altra del gruppo Movimento 5 Stelle (vedi *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 5 novembre 2013*).

Ritiene, dunque, che si possa procedere alle votazioni. Non essendovi obiezioni, dà la parola ai colleghi che intendano intervenire per dichiarazione di voto, ricordando che sarà posta in votazione per prima la proposta del relatore e che, in caso di approvazione di quest'ultima, non saranno poste in votazione le proposte alternative.

Nicola MOLTENI (LNA) preannuncia il voto contrario del gruppo LNA sulla proposta del relatore, che costituisce una mera fotografia della situazione attuale nelle carceri. Raccomanda, invece, l'approvazione della proposta di relazione del proprio gruppo, che contiene adeguate soluzioni al problema carcerario.

Andrea COLLETTI (M5S) preannuncia il voto contrario del gruppo M5S sulla proposta del relatore e raccomanda l'approvazione della proposta alternativa del proprio gruppo. Sottolinea, quindi, come l'uso della custodia cautelare in carcere,

forse eccessivo e meglio definibile come « abuso », sia una conseguenza di come è strutturato il processo penale. La politica, tuttavia, dovrebbe vedere non solo le conseguenze ma anche le cause dei fenomeni che intende affrontare e, quindi, operare nel senso di un deciso miglioramento delle norme del processo penale.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di relazione del relatore (vedi *allegato 3*).

**La seduta termina alle 12.30.**

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Giovedì 28 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 12.30.**

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

**5-01584 Micillo: Sulla morte di Federico Perna, detenuto presso il carcere di Poggioreale.**

Salvatore MICILLO (M5S) illustra l'interrogazione in titolo, con la quale si chiedono chiarimenti in merito alla morte di Federico Perna, avvenuta l'8 novembre scorso presso il carcere di Poggioreale.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (vedi *allegato 4*).

Salvatore MICILLO (M5S), replicando, ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta fornita.

**5-01583 Daniele Farina: Sull'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti e la revisione delle piante organiche degli operatori in carcere.**

Daniele FARINA (SEL) illustra l'interrogazione in titolo, con la quale, stante la situazione drammatica nella quale versano le carceri italiane, si chiede quali iniziative il Governo intenda promuovere per l'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti e la revisione delle piante organiche degli operatori in carcere.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 5*). Precisa inoltre che il Governo si sta attivando per sbloccare le assunzioni relative ai concorsi per educatore penitenziario, considerando tale figura assolutamente centrale per garantire effettivamente la funzione rieducativa della pena.

Daniele FARINA (SEL), replicando, ringrazia il rappresentante del Governo.

**5-01582 Molteni: Sulla situazione del Tribunale di Como.**

Nicola MOLTENI (LNA) illustra l'interrogazione in titolo, che riguarda la situazione del Tribunale di Como in seguito all'entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria, sin dall'inizio fortemente contestata dal suo gruppo. Precisa, quindi, come, in seguito alla soppressione dei tribunali di Cantù, Erba e Menaggio, il Tribunale di Como stia affrontando numerosi problemi dovuti all'inadeguatezza degli spazi disponibili, all'eccessivo carico di lavoro e alla carenza di personale amministrativo.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 6*).

Nicola MOLTENI (LNA), replicando, ringrazia il Sottosegretario Ferri per la risposta fornita, assicurando che control-

lerà personalmente che gli impegni assunti siano rispettati. Infatti, nonostante il Tribunale di Como, con grande impegno e compiendo notevoli sforzi organizzativi, stia riuscendo attualmente a garantire un adeguato livello di efficienza e funzionalità, auspica che il suo atto di sindacato ispettivo possa contribuire ad ottenere, in tempi rapidi, al necessario miglioramento della situazione.

Donatella FERRANTI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 12.55.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 28 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 12.55.**

**Istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo.**

**C. 1609 Dambruoso.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che il relatore, onorevole Stefano Dambruoso, impossibilitato a partecipare alla seduta a causa di un impegno istituzionale, ha trasmesso la sua relazione sulla proposta di legge C. 1609.

Dà, quindi, lettura della relazione: « Onorevole Presidente, onorevoli Colleghi, la proposta di legge oggi in esame ha come finalità l'istituzione di un raccordo giudiziario nei procedimenti che hanno ad oggetto crimini di terrorismo, attraverso l'istituzione di uffici della procura e di sezioni giudicanti specializzate. Non si tratta di tribunali speciali, in deroga al

divieto previsto dal nostro ordinamento, ma di giudici ordinari che, avendo acquisito competenze in settori specifici, possono utilizzarle sia nella fase delle indagini che in quella giudicante nel pieno rispetto delle norme e delle garanzie vigenti.

Il criterio di specializzazione fino a questo momento applicato per il contrasto alla criminalità mafiosa verrebbe così esteso anche ai procedimenti penali per fatti di terrorismo al fine di affiancare a conoscenze specialistiche di diritto interno e internazionale un'esperienza — soprattutto per i magistrati inquirenti — di indagini collegate oltre i confini nazionali e una conoscenza empirica altrettanto specialistica, favorendo un raccordo migliore anche all'estero.

Accade spesso, infatti, per la dimensione sovranazionale che ha assunto il fenomeno, che il coordinamento delle indagini si svolga fra magistrati di diversi Stati e questo rende necessario un unico interlocutore sul piano europeo e internazionale, soprattutto quando in presenza di procedimenti penali che coinvolgono autorità giudiziarie di Stati diversi, s'impone un raccordo operativo. In queste occasioni, mentre gran parte degli altri Paesi è rappresentata da un solo magistrato in grado di assumere decisioni, per l'Italia — con le attuali procedure — intervengono più rappresentanti, uno per ciascuna delle procure interessate dalla vicenda processuale in discussione, talvolta anche in contrasto tra loro. È, quindi, necessario individuare una figura istituzionale che abbia compiti di coordinamento e che, pur non avendo competenza diretta nelle indagini, possa intervenire a pieno titolo e in rappresentanza di tutti i magistrati interessati.

Per realizzare questa finalità l'ipotesi di più agevole realizzazione, cui tende la presente proposta di legge, è quella di ampliare le competenze della Direzione nazionale antimafia (DNA), sempre con funzione di coordinamento, e di istituire le direzioni distrettuali antimafia (DDA). In questo modo, con un piccolo incremento di organico, verrebbero individuate, all'interno di un'unica direzione nazionale e

delle ventisei direzioni distrettuali, apposite sezioni antiterrorismo, distinte e diversamente composte rispetto a quelle che si occupano di criminalità organizzata.

Il testo oggi in esame consta di 4 articoli e il primo, in particolare, sintetizza i contenuti della riforma, attribuendo all'attuale Direzione Nazionale Antimafia la nuova denominazione di Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ed estendendo le competenze della Direzione nazionale alle indagini relative ai reati di cui all'articolo 51, comma 3-*quater*, c.p.p., ai reati di associazione per delinquere con finalità di terrorismo anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (articolo 270-*bis* c.p.) e a tutti i delitti connotati dalla finalità terroristica (ai sensi dell'articolo 270-*sexies* c.p.), nonché ai reati ad essi collegati o connessi. Da ultimo sempre l'articolo 1 propone l'istituzione delle Direzioni distrettuali antiterrorismo, mutuandone la struttura dalle direzioni distrettuali antimafia.

Gli intenti affermati dall'articolo 1 sono poi sviluppati dall'articolo 2 della proposta, che novella il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo n. 159 del 2011), introducendo l'articolo 102-*bis*, dedicato alle nuove direzioni distrettuali antiterrorismo, modificandone l'articolo 103, relativo alla Direzione Nazionale, e novellando l'articolo 105, relativo all'applicazione di magistrati del pubblico ministero in casi particolari.

L'articolo 3 della proposta di legge sostituisce l'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, integrando la denominazione del procuratore nazionale, ora Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nonché le sue competenze e da ultimo, l'articolo 4, con una disposizione di carattere transitorio, stabilisce che alla data di entrata in vigore della legge l'incarico di Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sarà assunto dal Procuratore nazionale antimafia e che, con l'entrata in vigore della riforma, le denominazioni « Direzione nazionale antimafia » e « Procuratore nazionale antimafia » dovranno intendersi sostituite da « Dire-

zione nazionale antimafia e antiterrorismo » e « Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo », ovunque ricorrano.

In conclusione possiamo affermare che la mancata formazione di un'omogenea cultura giudiziaria professionale, in grado di arricchirsi e di confrontarsi continuamente al proprio interno e con autorità giudiziarie di altri Paesi, è anche conseguenza della perdurante assenza di una procura specializzata contro il terrorismo, a differenza di quanto è accaduto per i delitti di tipo mafioso. Questa proposta di legge potrebbe colmare questa lacuna e rendere il nostro Paese ancor più efficace nella lotta al terrorismo interno e internazionale e a tutti i reati ad essi connessi. »

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.**

#### AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

#### ATTI DEL GOVERNO

*Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari. (Atto n. 36).*

#### SEDE REFERENTE

*Disposizioni in materia di responsabilità civile dei magistrati.  
C. 1735 Leva.*

## ALLEGATO 1

**Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. C. 631 Ferranti, C. 980 Gozi, C. 1707 Cirielli e C. 1807 Brunetta.**

**EMENDAMENTI APPROVATI**

ART. 5.

*Dopo il comma 1 aggiungere il seguente:*

2. Al comma 4 dell'articolo 299 del codice di procedura penale inserire in fine le seguenti parole: « o applica congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva ».

**5. 3.** I Relatori.

ART. 6.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-bis e 416-bis del codice penale è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Salvo quanto previsto dal secondo periodo del presente articolo, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, primo comma, 600-ter, escluso il quarto comma, 600-quinquies e, quando ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, o che, in

relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. »

**6. 2.** (Nuova formulazione) I relatori.

*Dopo il comma 2 aggiungere il seguente:*

2-bis. Dopo il comma 3 dell'articolo 275 è inserito il seguente:

« 3-bis. Nel disporre la custodia cautelare in carcere il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'articolo 275-bis, comma 1 ».

**6. 6.** Ermini, Verini, Vazio, Scalfarotto, Morani, Moretti, Amoddio, Mattiello, Giuliani, Magorno, Marzano.

*Dopo l'articolo 6, inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

1. All'articolo 276, il comma 1-ter è soppresso.

**\* 6. 02.** I Relatori.

*Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

1. Il comma 1-ter dell'articolo 276 del codice di procedura penale è soppresso.

**\* 6. 03.** Morani.

*Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

Il comma 1-ter dell'articolo 276, è soppresso.

\* **6. 04.** Scalfarotto.

*Dopo l'articolo 6, inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

1. All'articolo 276 del Codice di procedura penale il comma 1-ter è soppresso.

\* **6. 020.** Dambruoso, Mazziotti Di Celso.

*Dopo l'articolo 6, inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

Il comma 1-ter dell'articolo 276 del codice di procedura penale è soppresso.

\* **6. 07.** Daniele Farina, Sannicandro.

*Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

1. Il comma 5-bis dell'articolo 284 del codice di procedura penale è abrogato.

**6. 01.** Ferranti.

*Dopo l'articolo 6 inserire il seguente:*

ART. 6-bis.

1. All'articolo 292, al comma 2, alla lettera c), dopo le parole: « l'esposizione » sono inserite le seguenti: « e l'autonoma valutazione ».

2. All'articolo 292, al comma 2, alla lettera c-bis), le parole: « l'esposizione delle concrete e specifiche ragioni » sono sostituite dalle seguenti: « l'esposizione e l'autonoma valutazione delle concrete e specifiche ragioni ».

**6. 015.** I Relatori.

ART. 7.

*Sopprimerlo.*

**7. 1.** I Relatori.

ART. 8.

*Dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti:*

2. Al comma 2 dell'articolo 308 del codice di procedura penale, il secondo periodo è soppresso.

3. Il comma 2-bis è soppresso.

**8. 1.** (Nuova formulazione) Ferranti.

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:*

ART. 8-bis.

1. Al comma 6 dell'articolo 309 del codice di procedura penale, dopo le parole: « anche i motivi » sono inserite le seguenti: « e l'imputato può chiedere di comparire personalmente ».

2. Al comma 8-bis dell'articolo 309 del codice di procedura penale, è inserito in fine il seguente periodo: « L'imputato che ne abbia fatto richiesta ai sensi del comma 6 ha diritto di comparire personalmente ».

3. Al comma 9 dell'articolo 309 del codice di procedura penale è inserito in fine il seguente periodo: « Il tribunale annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene l'autonoma valutazione, a norma dell'articolo 292, delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa ».

4. All'articolo 309 del codice di procedura penale, dopo il comma 9 inserire il seguente: « 9-bis. Su richiesta formulata personalmente dall'imputato entro due giorni dalla notificazione dell'avviso, il tribunale differisce la data dell'udienza da un minimo di cinque ad un massimo di dieci giorni se vi siano giustificati motivi.

In tal caso il termine per la decisione e per il deposito dell'ordinanza sono prorogati nella stessa misura ».

5. Al comma 10 dell'articolo 309 del codice di procedure penale, dopo le parole: « entro il termine prescritto » sono inserite le seguenti: « ovvero l'ordinanza del tribunale non è depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla deliberazione ».

6. Al comma 7 dell'articolo 324 del codice di procedura penale, dopo le parole: « articolo 309 comma 9 » è inserita la seguente: « , 9-bis ».

**\* 8. 03.** I Relatori.

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:*

ART. 8-bis.

1. Al comma 6 dell'articolo 309 del codice di procedure penale, dopo le parole: « anche i motivi » sono inserite le seguenti: « e l'imputato può chiedere di comparire personalmente ».

2. Al comma 8-bis dell'articolo 309 del codice di procedure penale, è inserito in fine il seguente periodo: « L'imputato che ne abbia fatto richiesta ai sensi del comma 6 ha diritto di comparire personalmente ».

3. Al comma 9 dell'articolo 309 del codice di procedure penale è inserito in fine il seguente periodo: « Il tribunale annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene l'autonoma valutazione, a norma dell'articolo 292, delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa ».

4. All'articolo 309 del codice di procedura penale, dopo il comma 9 inserire il seguente: « 9-bis. Su richiesta formulata personalmente dall'imputato entro due giorni dalla notificazione dell'avviso, il tribunale differisce la data dell'udienza da un minimo di cinque ad un massimo di dieci giorni se vi siano giustificati motivi. In tal caso il termine per la decisione e per il deposito dell'ordinanza sono prorogati nella stessa misura ».

5. Al comma 10 dell'articolo 309 del codice di procedure penale, dopo le parole: « entro il termine prescritto » sono inserite le seguenti: « ovvero l'ordinanza del tribunale non è depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla deliberazione ».

6. Al comma 7 dell'articolo 324 del codice di procedura penale, dopo le parole: « articolo 309 comma 9 » è inserita la seguente: « , 9-bis ».

**\* 6. 09.** (Nuova formulazione) Daniele Farina, Sannicandro.

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:*

ART. 8-bis.

1. All'articolo 311, comma 1 primo periodo, del codice di procedura penale, le seguenti parole sono soppresse: « il pubblico ministero che ha chiesto l'applicazione della misura ».

2. All'articolo 311, comma 1, del codice di procedura penale, il secondo periodo dalle parole « il ricorso » alle parole « articolo 309 » è soppresso e sostituito dal seguente: « Il ricorso può essere proposto anche dal pubblico ministero che ha richiesto l'applicazione della misura, salvo che contro la decisione, emessa a norma dell'articolo 310, di conferma del provvedimento che abbia rigettato, o dichiarato inammissibile, una sua richiesta ».

**8. 030.** I Relatori.

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:*

ART. 8-bis.

1. Al quarto periodo del comma 2 dell'articolo 310 del codice di procedure penale, dopo le parole: « dalla ricezione degli atti » sono inserite le seguenti: « con ordinanza depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla deliberazione ».

**8. 02.** I Relatori.

*Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:*

ART. 8-bis.

1. All'articolo 311 del codice di procedure penale, dopo il comma 5 è inserito il seguente:

« 5-bis. Se è stata annullata con rinvio, su ricorso dell'imputato, un'ordinanza che ha disposto o confermato la misura coer-

citiva ai sensi dell'articolo 309 comma 9, il giudice decide entro dieci giorni dalla ricezione degli atti e l'ordinanza è depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla deliberazione. Se la decisione ovvero il deposito dell'ordinanza non intervengono entro i termini prescritti, l'ordinanza che ha disposto la misura coercitiva perde efficacia, salvo che l'esecuzione sia sospesa ai sensi dell'articolo 310 comma 3 ».

**8. 01.** I Relatori.



## ALLEGATO 2

**Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. C. 631 Ferranti, C. 980 Gozi, C. 1707 Cirielli e C. 1807 Brunetta.**

**ARTICOLO AGGIUNTIVO INAMMISSIBILE**

ART. 8.

*Dopo l'articolo 8, aggiungere il seguente:*

ART. 8-bis.

All'articolo 21-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla rubrica dell'articolo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o al figlio affetto da *handicap* in situazione di gravità »;

b) al comma 1, dopo le parole: « anche non convivente, », sono inserite le seguenti: « ovvero nei caso in cui il figlio sia affetto da *handicap* in situazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3,

della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge n. 104 del 1992. »;

c) al comma 1, dopo le parole: « a visitare l'infermo », sono inserite le seguenti: « o il figlio affetto da *handicap* grave »;

d) al comma 2, dopo le parole: « anche se con lei non convivente, » sono inserite le seguenti: « o di figlio affetto da *handicap* in situazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge n. 104 del 1992, ».

**8. 05.** Daniele Farina, Aiello, Sannicandro.

## ALLEGATO 3

**Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica  
trasmesse alle Camere il 7 ottobre 2013.****RELAZIONE SULLE TEMATICHE OGGETTO DEL MESSAGGIO DEL  
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRASMESSO ALLE CAMERE IL  
7 OTTOBRE 2013**

1. Introduzione .....	43
2. Tematiche oggetto del messaggio .....	44
2.1 Innovazioni di carattere strutturale .....	46
2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation .....	46
2.1.2 Pene detentive non carcerarie .....	46
2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere .....	49
2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine .....	52
2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva .....	53
2.1.6 Depenalizzazione dei reati .....	54
2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari .....	57
2.3 Rimedi straordinari .....	61
3. Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann .....	65

**1. Introduzione**

La presente relazione è diretta ad approfondire le tematiche oggetto del messaggio sulla questione carceraria, inviato alle Camere il 7 ottobre 2013 dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione.

La Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ravvisando l'opportunità di dare un seguito parlamentare al messaggio del Capo dello Stato, ha convenuto di chiedere alla Commissione Giustizia di procedere ad un approfondimento delle tematiche oggetto del documento, al fine di predi-

sporre per l'Assemblea una relazione ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, che dovrà essere propedeutica ad un successivo esame da parte dell'Aula dei predetti argomenti, nelle forme e nei modi che potranno essere definiti successivamente dalla stessa Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Come ha avuto modo di precisare il Presidente della Commissione in data 15 ottobre 2013, in occasione della prima seduta della Commissione dedicata all'esame delle predette tematiche, il messaggio non può costituire, neanche indirettamente, oggetto della relazione della Commissione. Non si tratta quindi di

esprimere valutazioni sul messaggio del Capo dello Stato, ma di approfondire le tematiche che sono state affrontate nel messaggio. Si ricorda, a tale proposito il messaggio del Presidente della Repubblica non può essere oggetto di dibattito parlamentare, che potrà invece focalizzarsi sugli argomenti contenuti nel messaggio e, pertanto, sottoposti al Parlamento.

Per quanto attiene al lavoro svolto in Commissione, l'esame è stato avviato il 15 ottobre e si è concluso il 28 novembre 2013. Sono stati sentiti in audizione il Ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri, (17 ottobre) ed il Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie (22 ottobre), al fine di acquisire dati ed informazioni relativamente a specifiche tematiche del messaggio.

In merito all'organizzazione dei lavori della Commissione, si segnala che il Presidente della Commissione, quale organo rappresentativo della Commissione, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del Regolamento, ha introdotto la discussione. Nella seduta del 15 ottobre, a seguito di espressa richiesta del rappresentante del gruppo PDL, ha proceduto alla nomina di un relatore. Al fine di evitare che a tale nomina potesse essere data una lettura di natura politica, considerando, ad esempio, il relatore come un relatore di maggioranza, il Presidente della Commissione ha nominato se stessa relatrice.

## 2. Tematiche oggetto del messaggio

Come si è già precisato, l'oggetto della presente relazione è stato definito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel momento in cui ha conferito alla Commissione Giustizia il compito di procedere a un approfondimento delle tematiche contenute nel messaggio del Presidente della Repubblica sulla questione carceraria.

In primo luogo, quindi, occorre individuare tale tematiche nell'ambito dell'og-

getto del messaggio, che è dato della questione carceraria. Per procedere in tal senso si è tenuto conto che in realtà oggetto del messaggio non è tanto e solo la questione carceraria nel suo complesso, quanto, piuttosto, la questione carceraria alla luce della cosiddetta sentenza Torreggiani, approvata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo l'8 gennaio 2013, secondo la procedura della sentenza pilota (sette ricorsi riuniti e decisi con una unica sentenza), che ha fissato in un anno il termine entro il quale l'Italia deve conformarsi alla sentenza stessa. Il termine scadrà il 28 maggio 2014.

Entro il predetto termine, quindi, l'Italia dovrà porre fine alle violazioni della Convenzioni accertate dalla sentenza. Secondo questa, l'Italia, a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i sette ricorrenti si sono trovati, ha violato l'articolo 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica « proibizione della tortura », pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti. La Corte ha affermato, in particolare, che « la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone » e che « la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione ».

Il messaggio, quindi, pone all'attenzione del Parlamento non solo la questione carceraria, che peraltro era stata già evidenziata più volte in passato dalla Corte europea oltre che dal Capo dello Stato, ma anche, come espressamente sottolineato, « l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo. ».

Il messaggio, quindi, non si limita a mettere in evidenza i dati relativi al sovraffollamento carcerario, ma raffigura anche diversi rimedi in relazione alle di-

stinte tematiche, che possono essere utilizzati anche congiuntamente per dare una risposta a quanto – e nei tempi – l'Europa chiede con la sentenza Torreggiani.

Le tematiche oggetto del messaggio sono affrontate dalla relazione prendendo come spunto proprio dagli specifici rimedi individuati nel messaggio. Questi sono stati suddivisi in tre gruppi: *a)* la riduzione del numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale; *b)* l'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari; *c)* il ricorso a rimedi straordinari.

Prima di soffermarci sulle specifiche tematiche oggetto del messaggio è opportuno fare riferimento ai dati numerici relativi al sovraffollamento carcerario, che costituisce l'oggetto del messaggio.

In occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, il Ministro della Giustizia ha comunicato che la « presenza di detenuti, rilevata al 14.10.2013, è di 64.564 unità a fronte di capienza regolamentare di 47.599 posti. Quest'ultimo dato, come ha sottolineato il Ministro, « subisce una flessione abbastanza rilevante per effetto del mancato utilizzo di spazi (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia ».

Dei 64.564, i detenuti condannati definitivamente sono 38.625. I detenuti in custodia cautelare sono 24.744. A queste due categorie vanno aggiunti 1195 internati.

Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare è possibile individuare una 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 od entrambi i gradi di giudizio di merito e sono in attesa della decisione della Cassazione ». Si rinvia alla parte relativa alla custodia cautelare per una ulteriore specificazione di questi dati.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali le persone sono ristrette in carcere, il Ministro ha ritenuto oppor-

tunamente fare una premessa sul metodo di ricerca utilizzata, facendo presente che al numero totale dei reati non corrisponde il numero dei detenuti presenti, in quanto un detenuto, specialmente se definitivo (spesso interessati da cumuli di varie sentenze), raramente risponde di un solo reato (con una media approssimativa di circa 3 reati per ogni detenuto). Il Ministro evidenzia come sia « *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) e, 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* ».

Ciò posto, « *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 (5.801 sono i definitivi, 3564 i giudicabili e 108 gli internati); il terzo reato è l'omicidio volontario con 9.077 presenze (6.049 sono i definitivi, 2.792 i giudicabili e 236 gli internati); il quarto è l'estorsione con 4.238 presenze (2.180 sono i definitivi mentre 1.982 sono i giudicabili e 76 gli internati); il quinto reato, come detto, è il furto con 3.853 presenze (1.952 sono i definitivi, 1.824 i giudicabili e 77 gli internati); il sesto reato è la violenza sessuale con 2.755 presenze (2.001 sono i definitivi, 709 i giudicabili e 45 gli internati); il settimo è la ricettazione con 2.732 presenze (1.897 sono i definitivi, 809 i giudicabili e 26 gli internati). Sono 1424 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, violenza e resistenza a pubblico ufficiale, maltrattamenti in famiglia, atti sessuali con minorenni. ».*

## **2.1 Innovazioni di carattere strutturale**

Il primo rimedio al sovraffollamento è dato, quindi, dalle innovazioni di carattere strutturale dirette a ridurre il numero complessivo dei detenuti. Tale rimedio viene suddiviso in ulteriori sei punti (introduzione di meccanismi di probation, pene detentive non carcerarie, riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere, espiazione della pena nel Paese di origine, attenuazione degli effetti della recidiva, depenalizzazione), su alcuni dei quali incidono proposte di legge che si trovano attualmente all'esame di uno dei due rami del Parlamento.

### **2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation**

La Camera dei deputati ha approvato il 4 luglio 2013, in prima lettura, il testo unificato delle proposte di legge n. 331-927, recante « Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili », che attualmente si trova all'esame del Senato (A.S. 925). Il testo si basa su tre cardini: una delega al Governo per l'introduzione di pene principali detentive non carcerarie ovvero da eseguire presso il domicilio; l'introduzione della probation (messa alla prova) nel processo penale; una nuova disciplina del processo a carico di imputati irreperibili. Considerato che la Commissione Giustizia del Senato ha approvato in sede referente un testo, il cui esame in Assemblea non è stato ancora avviato, che contiene alcune modifiche al testo della

Camera, tra cui l'introduzione di una delega in materia di depenalizzazione, con molta probabilità vi sarà una seconda lettura della Camera.

In particolare, gli articoli da 2 a 7 del provvedimento disciplinano la sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato.

L'istituto troverebbe applicazione in relazione a reati puniti con pena pecuniaria ovvero con la reclusione fino a 4 anni nonché ai reati di violenza, minaccia o resistenza a un pubblico ufficiale, oltraggio aggravato a un magistrato in udienza, violazione di sigilli aggravata, rissa aggravata, furto aggravato e ricettazione. L'applicazione della misura – che comporta condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, consiste nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare la prestazione di un lavoro di pubblica utilità.

La misura del lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita a favore della collettività della durata minima di 30 giorni, anche non continuativi, da svolgere presso lo Stato, regioni, province, comuni e Onlus; la sua durata giornaliera non può essere oltrepassare le 8 ore e le modalità di svolgimento della prestazione non devono pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato.

La sospensione del processo con messa alla prova può essere richiesta non più di due volte; non più di una volta se si tratta di reato della stessa indole.

L'esito positivo della prova estingue il reato.

### **2.1.2 Pene detentive non carcerarie**

Anche su questo profilo incide il testo unificato delle proposte di legge n. 331-927, che ora si trova all'esame del Senato (A.S. 925), laddove è diretto ad introdurre la pena principale – irrogabile direttamente dal giudice della cognizione con la sentenza di condanna – della « reclusione presso il domicilio ».

L'articolo 1 del testo approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 4 luglio contiene una delega al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie, ovvero da eseguire presso il domicilio. Il Governo dovrà disciplinare la reclusione domiciliare prevedendone l'applicazione, in misura pari alla pena irrogata, per i delitti puniti con la reclusione fino a 6 anni e l'arresto domiciliare come pena detentiva principale per tutte le contravvenzioni. Spetterà poi al giudice, tenuto conto degli indici di gravità concreta del reato, decidere quale pena detentiva (se carceraria o domiciliare) applicare.

I principi e criteri direttivi della delega specificano che per le indicate detenzioni domiciliari dovrà essere possibile l'utilizzo delle particolari modalità di controllo di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, tra le quali si ricordano i c.d. braccialetti elettronici, ed escludono dall'applicazione delle nuove pene detentive dei delinquenti e contravventori abituali, professionali e per tendenza.

A tale proposito, si sottolinea che la pena della detenzione domiciliare o le c.d. pene detentive non carcerarie cui fa riferimento il provvedimento all'esame del Senato, non devono essere confuse con quanto previsto dalla legge n. 199 del 26 novembre 2010, che ha introdotto la possibilità di scontare presso la propria abitazione o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza la pena detentiva non superiore a 12 mesi (poi aumentata a 18 mesi dalla legge n. 9 del 17 febbraio 2012), anche residua di pena maggiore. L'istituto non opera a regime ma ha natura di misura temporanea, essendo applicabile fino alla completa attuazione del Piano carceri, nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013. La decisione sull'esecuzione domiciliare della pena detentiva breve è attribuita alla competenza del magistrato di sorveglianza. La legge prevede precise condizioni ostative alla concessione del beneficio. L'esecuzione domiciliare non è, infatti, applicabile: in relazione alla commissione dei

delitti di particolare allarme sociale previsti dall'articolo 4-*bis* (riduzione in schiavitù, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone, violenza sessuale di gruppo, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione a delinquere finalizzata al traffico di droga o al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975); ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza; ai soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare in carcere, ai sensi dell'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario (salvo che sia stato accolto dal tribunale di sorveglianza il reclamo di cui all'articolo 14-*ter* avverso il provvedimento che lo dispone o lo proroga); se vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga; se sussistano specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti; in caso di insussistenza di un domicilio idoneo ed effettivo, anche in funzione delle esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Il Ministro della giustizia, in occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, si è soffermato sugli effetti deflattivi delle predette leggi. In particolare, il Ministro ha precisato che «*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 delle persone ammesse alla misura non corrisponde un pari decremento del numero delle presenze in carcere trattandosi di strumento che anticipa, però in modo diluito nel tempo, una 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 abbia prodotto un aumento degli effetti della legge 199 avendo ampliato da un anno*

a 18 mesi il residuo 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 oltre 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 4 anni vi è stato un calo graduale (che invece a seguito dell'entrata in vigore della legge è stato più consistente) degli ingressi in carcere che è possibile leggere unitamente al calo delle presenze di 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».

Si ricorda, inoltre, il decreto legge 1° luglio 2013 n. 78, convertito dalla legge n. 94 del 2013. La nuova previsione normativa introduce: un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali, al passaggio in giudicato della sentenza, è obbligatorio l'ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità (e inserendo fattispecie più gravi e frequenti, quali i delitti di maltrattamenti in famiglia commesso ai danni di soggetti minori e il cosiddetto stalking); limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere, innalzando a cinque anni di reclusione il limite massimo previsto per l'applicazione di tale misura restrittiva; la possibilità di avviare un procedimento per la concessione dell'istituto della liberazione anticipata prima dell'emissione dell'ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell'esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere l'accesso alle misure alternative senza un preliminare passaggio per il carcere; la possibilità di

beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per un elenco di soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela (donne incinte, ultrasessantenni non recidivi, ecc), quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni; l'eliminazione delle preclusioni per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005 e tuttora in vigore, poneva un'astratta presunzione di pericolosità, fondata solo sul fatto della reiterazione delle condanne, indipendentemente dalla gravità del fatto criminoso commesso, spesso di modesta entità e riconducibile a contesti di marginalità sociale o dipendenza da sostanze psicoattive (proprio tale legge è stata una delle cause dell'aumento numerico di detenuti registrato negli ultimi anni); l'eliminazione delle disposizioni più severe, sempre per i recidivi, in materia di accesso alle misure alternative per favorirne un percorso di reinserimento sociale; innalzato a quattro anni di reclusione il limite di pena entro cui è possibile concedere permessi premio senza aver scontato una porzione della carcerazione inflitta – e ciò al fine di potenziare i rapporti tra il detenuto e il proprio mondo relazionale esterno.

Il Ministro della Giustizia ha specificato che «*i risultati fin qui ottenuti sono incoraggianti per quanto riguarda, in particolare i flussi d'ingresso in carcere, che si sono ridotti del 40 per cento negli ultimi mesi*».

In una nota del 22 novembre, ad integrazione dell'audizione svolta il 17 ottobre, il Ministro della Giustizia si è soffermato sugli interventi opportuni sul versante dei «flussi in uscita» dal carcere. Precisando che «*In primo luogo, appaiono opportune modifiche all'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975). Tali modifiche dovrebbero riguardare l'affidamento in prova c.d. ordinario (elevando a quattro anni di detenzione il limite di pena, anche residua, per la concessione del beneficio), la liberazione anticipata «speciale» (portando*

da 45 a 60 giorni la riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata ex articolo 54 legge n. 354/1975, ma circoscrivendo l'efficacia temporale di tale intervento emergenziale a due anni e prevedendo un accertamento e una motivazione più pregnanti per i condannati per i delitti di elevato allarme sociale di cui all'articolo 4-bis) e le modalità di controllo nell'esecuzione degli istituti premiali e trattamentali, al fine di favorire un sempre più diffuso ricorso alle misure alternative ed agli istituti trattamentali di carattere extra-murario (ad esempio estendendo l'utilizzo di particolari dispositivi di controllo come il c.d. braccialetto elettronico). In secondo luogo, appare opportuno stabilizzare l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio (introdotto con la legge n. 199/2010), il cui termine di vigenza era stato fissato al 31 dicembre 2013; tale istituto in questi ultimi anni si è dimostrato efficace nel contrasto al fenomeno del sovraffollamento consentendo – al 30 settembre 2013 – la scarcerazione di 12.109 detenuti. ».

Il ministro si è soffermato anche sui possibili effetti deflattivi del testo unificato C. 331-927 (A.S. 925), relativamente ai nuovi istituti della messa alla prova e della detenzione non carceraria, premettendo « 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 potenzialmente 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 4 anni (era questo il tetto iniziale previsto per l'accesso ai due principali strumenti alternativi al carcere: messa alla prova e reclusione domiciliare) e 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. 309/90 in materia di produzione, traffico e cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope ».

### **2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere**

Altro tema toccato nel messaggio è quello relativo alle misure cautelari in carcere.

Nel messaggio sono riportati i dati del DAP dai quali « risulta che, sul totale dei detenuti, quelli « in attesa di primo giudizio » sono circa il 19 per cento; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 19 per cento; il restante 62 per cento sono « definitivi » cioè raggiunti da una condanna irrevocabile. ». Viene altresì ricordato, « nella condivisibile ottica di ridurre l'ambito applicativo della custodia carceraria », che la legge n. 94 del 2013, di conversione del decreto legge n. 78 del 2013, ha già modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere.

Come sopra riportato, il Ministro della giustizia, nel corso dell'audizione del 17 ottobre 2017, ha fornito i dati relativi ai detenuti in assenza di sentenza definitiva. Questi dati sono stati ulteriormente dettagliati con una nota trasmessa alla Commissione giustizia in data 30 ottobre, dal Ministro della giustizia.

Da tali dati risulta che « il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti in custodia cautelare è quello di produzione e spaccio di sostanze stupefa-



centi: 8.657 (4.199 in attesa di primo giudizio, 2.186 appellanti, 1664 ricorrenti in cassazione e 608 con posizione mista);

3.564 devono rispondere del reato di rapina (1.813 in attesa di primo giudizio, 938 appellanti, 568 ricorrenti in cassazione e 245 con posizione mista);

2.792 del reato di omicidio volontario (1.233 in attesa di primo giudizio, 608 appellanti, 689 ricorrenti in cassazione e 262 con posizione mista);

1.982 del reato di estorsione (1.061 in attesa di primo giudizio, 428 appellanti, 270 ricorrenti in cassazione e 223 con posizione mista);

1.824 del reato di furto (580 in attesa di primo giudizio, 785 appellanti, 388 ricorrenti in cassazione e 71 con posizione mista);

1.107 del reato di associazione di stampo mafioso (543 in attesa di primo giudizio, 326 appellanti, 199 ricorrenti in cassazione e 39 con posizione mista);

809 del reato di ricettazione (558 in attesa di primo giudizio, 136 appellanti, 70 ricorrenti in cassazione e 45 con posizione mista);

709 del reato di violenza sessuale (331 in attesa di primo giudizio, 220 appellanti, 141 ricorrenti in cassazione e 17 con posizione mista);

356 del reato di associazione per delinquere (260 in attesa di primo giudizio, 50 appellanti, 22 ricorrenti in cassazione e 24 con posizione mista);

320 del reato di maltrattamenti in famiglia (226 in attesa di primo giudizio, 57 appellanti, 26 ricorrenti in cassazione e 11 con posizione mista);

137 del reato di sequestro di persona (51 in attesa di primo giudizio, 43 appellanti, 29 ricorrenti e 14 con posizione mista);

100 del reato di atti sessuali con minori (58 in attesa di primo giudizio, 22 appellanti, 19 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista);

83 del reato di lesioni personali volontarie (49 in attesa di primo giudizio, 18 appellanti, 14 ricorrenti e 2 con posizione mista);

74 del reato di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (55 in attesa di primo giudizio, 10 appellanti, 7 ricorrenti e 2 con posizione mista);

48 di reati contro l'amministrazione della giustizia (22 in attesa di primo giudizio, 20 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 4 con posizione mista);

33 del reato di bancarotta (23 in attesa di primo giudizio, 7 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista);

33 del reato di insolvenza fraudolenta (26 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti e 4 ricorrenti in cassazione);

32 dei reati di peculato, malversazione ecc... (27 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti, 1 ricorrente e 1 con posizione mista);

26 del reato di strage (8 in attesa di primo giudizio, 2 appellanti, 5 ricorrenti e 11 con posizione mista);

11 del reato di truffa (10 in attesa di primo giudizio e 1 ricorrente in cassazione).

Alla luce di tali elementi risulta evidente che la riduzione dell'ambito applicativo della custodia cautelare in carcere rappresenta quindi un rimedio per ridurre il sovraffollamento carcerario.

Questo tema già ad inizio legislatura è stato considerato dalla Commissione Giustizia come una delle priorità da affrontare, avviando il 30 maggio scorso l'esame della proposta di legge n. 631 Ferranti, recante modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali, alla quale è stata da ultimo abbi-

nata le proposte n. 980 Gozi ed altri, n. 1707 Cirielli e 1807 Brunetta. A causa di una serie di urgenze dovute dall'inserimento nel calendario dell'Assemblea di altri provvedimenti di competenza della Commissione giustizia (l'ultimo è stato il decreto-legge sul femminicidio esaminato in congiunta con la I Commissione), l'iter legislativo ha subito un rallentamento, che è stato oramai superato con l'effettuazione di una serie di audizioni e l'approvazione degli emendamenti con l'obiettivo di concludere l'esame in sede referente in tempo utile per avviare l'esame dell'Assemblea a partire dal 9 dicembre.

Nel corso dell'esame finora effettuato è emerso chiaramente quanto sia inaccettabile in uno Stato di diritto che circa il quaranta per cento dei detenuti sia in attesa di giudizio, anche se non può non considerarsi raffrontando i dati con gli altri Paesi europei che in molti di essi le sentenze di primo grado sono immediatamente esecutive ed in altri non esiste l'appello. Nel momento in cui viene posto l'obiettivo di ridurre il numero dei detenuti non si può non considerare, sempre tenendo conto delle esigenze di sicurezza pubblica e di quelle giudiziarie, l'opzione di ridurre in primo luogo il numero di coloro che si trovano in carcere in assenza di una condanna definitiva e nonostante il principio costituzionale di presunzione di innocenza. Lo stesso dato percentuale prima richiamato è di per sé sintomo di una patologia dovuta a diversi fattori. Come ha avuto modo di sottolineare l'allora Primo Presidente della Corte di cassazione, Ernesto Lupo, nella Relazione dell'amministrazione della giustizia per l'anno 2012, svolta il 25 gennaio 2013, l'elevato numero di detenuti non definitivi rappresenta un sintomo perdurante dei gravi squilibri del sistema processuale penale italiano. Da un lato, vi sono i condannati in primo o secondo grado che attendono anni per avere una sentenza definitiva, che spesso giunge quando il reato è oramai prescritto, dall'altro, come sottolineato, nella predetta relazione, « le ordinanze cautelari e i provvedimenti di riesame continuano a essere caratterizzati

da assoluto squilibrio tra la parte dedicata alla gravità indiziaria e la motivazione in punto di necessità cautelare, troppo spesso dedicando poche stereotipate parole alla valutazione d'inadeguatezza di misure attenuate, che di fatto continuano ad essere adottate in misura percentuale significativamente ridotta (in particolare per stranieri e indigenti) ».

Nell'ambito dell'esame in Commissione Giustizia delle richiamate proposte di legge, si è svolta una indagine conoscitiva nel corso della quale sono stati sentiti il dottor, Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano, ed il professor Glauco Giostra, quali presidenti rispettivamente della Commissione di studio in tema di processo penale e della Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative, istituite dal Ministro della Giustizia. Entrambi le Commissioni di studio, come rilevato anche dal Ministro della Giustizia nel corso dell'audizione del 17 ottobre, « *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; alla eliminazione, quanto più possibile, di ogni automatismo applicativo, che comprime oltre misura la discrezionalità valutativa del giudice; all'ampliamento degli ambiti applicativi delle misure interdittive e la loro cumulatività* ».

Sul tema dell'impiego della misura della custodia cautelare, per i riflessi che questa ha sull'attuale sovraffollamento carcerario è intervenuta la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella già citata sentenza 8 gennaio 2013. Secondo la Corte « l'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in

materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare». La CEDU ritiene « opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati ».

#### **2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine**

Vi è poi il tema dell'ingente presenza di detenuti stranieri nelle carceri italiane. Si ricorda nel messaggio che, in base ai dati del DAP, la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35 per cento. Più in particolare, al 30 settembre 2013, su 38.845 condannati definitivi reclusi negli istituti penitenziari, 12.509 sono stranieri. Più in generale, comprendendo anche i detenuti in assenza di sentenza definitiva, gli stranieri che il 30 giugno si trovavano nelle carceri italiane erano 23.233. Di questi, 9.527 provengono dall'Europa (5.037 dall'UE, 993 dall'ex Jugoslavia, 2.882 dall'Albania, 615 da altri Paesi d'Europa), 10.931 dall'Africa (2.834 dalla Tunisia, 4.384 dal Marocco, 592 dall'Algeria, 980 dalla Nigeria, 2.141 da altri Paesi dell'Africa), 1.265 dall'Asia (255 dal Medio Oriente e 1.010 dalle altre parti dell'Asia), 1.490 dall'America (27 dal Nord, 359 dal Centro e 1.104 dal Sud), 20 da altri Paesi.

Nel messaggio si rileva la difficoltà che a livello internazionale si incontrano nel

dare seguito agli accordi internazionali che consentirebbero, almeno per i reati meno gravi, di far espiare la pena all'estero. Nel corso del 2012 solo 131 detenuti stranieri sono stati trasferiti nei propri Paesi (mentre nei primi sei mesi del 2013 il numero è di 82 trasferimenti).

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze penali emesse in Italia in altri Stati dell'Unione europea, si segnala che il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, ha attuato nel nostro ordinamento la Decisione Quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea. Lo strumento ha la finalità di consentire l'esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione Europea nello Stato membro di cittadinanza della persona condannata o in un altro Stato membro che abbia espresso il consenso a riceverla. Il riconoscimento della sentenza non presuppone la condizione di detenzione del soggetto. L'eventuale trasferimento, a sua volta, non presuppone il consenso della persona condannata, almeno nella maggior parte dei casi (v. articolo 10, comma 4, d.lgs. cit.). Unico presupposto indefettibile della procedura è quello della presenza del soggetto nello Stato membro di emissione della sentenza o in quello di esecuzione della stessa. Nella procedura attiva, l'autorità italiana competente a chiedere l'esecuzione all'estero della sentenza di condanna è il pubblico ministero presso il giudice indicato all'articolo 665 c.p.p. per quanto attiene all'esecuzione delle pene detentive e quello individuato ai sensi dell'articolo 658 c.p.p. per l'esecuzione di misure di sicurezza personali detentive (v. articolo 4 d.lgs. cit.). Nella procedura passiva, invece, competente a decidere sulla richiesta di esecuzione in Italia di una sentenza straniera è la Corte di Appello del distretto in cui è avvenuto l'arresto della persona condannata oppure di quello del luogo di resi-

denza, dimora o domicilio della stessa (v. articolo 9 d.lgs. cit.). La decisione è soggetta a ricorso per cassazione.

La scarsa applicazione dell'istituto è determinata in primo luogo dalla complessità delle procedure di omologazione, da parte delle autorità straniere, delle condanne emesse in Italia. Il capo dello Stato evidenzia come tra i fattori di criticità del meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri, vada annoverata anche la difficoltà, sul piano giuridico, di disporre tale misura nei confronti degli stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45 per cento del totale dei detenuti stranieri.

Nel corso dell'audizione del 17 ottobre, il Ministro della Giustizia ha dichiarato 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. ».

Sempre nella nota del 22 novembre, il Ministro della Giustizia ritiene che « dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattamento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrativa, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di

*espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 16, comma 5, d.lgs. n. 286/1998. ».*

### **2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva**

Penultimo rimedio di carattere strutturale individuato nel messaggio è dato dall'attenuazione degli effetti della recidiva quale presupposto ostativo per l'ammissione dei condannati alle misure alternative alla detenzione carceraria. Nel messaggio si ricorda che un primo passo è stato compiuto a seguito dell'approvazione della citata legge n. 94 del 2013, che ha anche introdotto modifiche all'istituto della liberazione anticipata.

Con riferimento a questa legge il Ministro ha dichiarato nel corso dell'audizione del 17 ottobre che « sono stati rilevati i dati relativi alla modifica dell'articolo 656 c.p.p. relativamente alla eliminazione della recidiva (ex articolo 99, comma quarto, c.p.) come ostacolo alla sospensione dell'ordine di esecuzione 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 ».

### 2.1.6 Depenalizzazione dei reati

Ultimo rimedio strutturale indicato è quello di una incisiva depenalizzazione dei reati. Nel messaggio non si fa riferimento ai cosiddetti reati minori, come spesso invece avviene quando si affronta il tema della depenalizzazione, quanto piuttosto a quei reati per i quali una sanzione diversa, pecuniaria, da quella penale potrebbe avere una efficacia preventiva maggiore rispetto a quella penale. Così come vi sono illeciti per i quali una sanzione interdittiva o prescrittiva, sostitutiva di quella detentiva sarebbe sicuramente più incisiva.

A tale proposito si segnala che la Commissione Giustizia del Senato ha introdotto nel già richiamato progetto di legge A.S. 925 anche una delega per la riforma della disciplina sanzionatoria, attraverso la quale si intende trasformare in illeciti amministrativi alcuni delitti e contravvenzioni.

Occorre comunque tener presente, anche alla luce delle depenalizzazioni effettuate in passato, che *la trasformazione di un illecito penale in illecito amministrativo di norma si riferisce a fattispecie penali che non destano un particolare allarme sociale e non rientrano, se non in maniera estremamente marginale, tra quelle per le quali le persone sono ristrette in carcere. In sostanza, la depenalizzazione produce effetti deflattivi del carico di lavoro dei giudici e quindi può avere un effetto solo indiretto sul sovraffollamento carcerario.*

Un effetto deflattivo carcerario si potrebbe avere riducendo sotto alcune soglie le pene edittali massime previste per alcuni reati puniti attualmente con una pena che può sembrare eccessiva rispetto alla concreta e reale lesività del fatto. La riduzione della pena edittale consentirebbe di applicare una serie di misure alternative al carcere previste dall'ordinamento vigente e inciderebbe anche sull'applicabilità della custodia cautelare in carcere per la quale è previsto un limite di pena di cinque anni.

In questo contesto è stato chiesto al Ministro della Giustizia, in un'ottica di

riduzione del sovraffollamento carcerario, attraverso uno sfoltoimento delle fattispecie di reato connesse alla normativa sugli stupefacenti, connesse con il piccolo spaccio, se sia possibile conoscere quanti dei soggetti detenuti (in via definitiva e non definitiva) ai sensi del comma 5 dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, lo siano anche ad altro titolo. In riferimento alla fattispecie di cui al predetto comma 5 dell'articolo 73, è stato chiesto anche se sia possibile fare una proiezione relativa all'impatto sui flussi della popolazione carceraria in relazione ad una eventuale riduzione della pena da sei a tre anni, (v. sul punto la pdl 631).

Il Ministro ha osservato che *« è molto difficile quantificare il numero delle 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 il 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 dell'amministrazione sono circa 3.000 le persone detenute per il citato comma 5. In realtà i numeri potrebbero essere più alti, ma come detto è impossibile, per come è costruita la fattispecie, avere dati certi ».*

In ogni caso il dato verificato dal Ministro è il seguente: « i detenuti che hanno una posizione giuridica per la violazione dell'articolo 73 sono 24.236; tra questi quelli che hanno solo il 73 senza altri reati più gravi sono 19.119. È chiaro che la trasformazione dell'attuale circostanza attenuante del comma 5 dell'articolo 73 in fattispecie autonoma di reato avrebbe un

effetto positivo sia per ridurre il ricorso alla custodia cautelare sia per il calcolo della pena ».

Nella già richiamata nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia si è soffermato nuovamente su tale questione. In particolare ha rilevato che « *La previsione di una ipotesi autonoma di reato consentirebbe, dunque, nel caso di concorso di circostanze aggravanti, di operare il giudizio di comparazione di cui all'articolo 69 c.p., con riferimento alla pena determinata dal giudice in base alla previsione edittale di cui modifica in questione (ovvero da uno a cinque anni di reclusione e da 3.000 a 26.000 euro di multa). Oggi, al contrario, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità non si sottrae al giudizio di comparazione con le aggravanti eventualmente contestate (quale, a titolo esemplificativo, la recidiva), con la conseguenza, in caso di ritenuta equivalenza, che la pena viene determinata in modo assolutamente sproporzionato rispetto alla offensività del fatto, sulla base della sanzione fissata per le fattispecie più gravi di cui ai primi commi dell'articolo 73 (punite, nei casi di cui al primo comma, con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da 26.000 ad 260.000 euro).*

*Sul piano della tecnica normativa, la tipizzazione del comma 5 come fattispecie autonoma potrebbe realizzarsi secondo quanto già previsto dall'articolo 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, che le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno, infatti, ritenuto configurare un'autonoma ipotesi delittuosa rispetto a quella ordinaria contemplata dal comma 1 dello stesso articolo (Cass., SS.UU., n. 34475/2011).*

*La misura in questione dovrebbe contribuire a ridurre in maniera significativa il numero dei detenuti presenti nei nostri istituti penitenziari, considerato che alla data del 26 luglio 2013 su 23.683 soggetti imputati ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che su 40.024 detenuti condannati ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati ».*

Nella medesima nota il Ministro si è soffermato sul numero dei detenuti tossicodipendenti imputati ai sensi dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. Si è precisato che « *Al 31 dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti presenti erano 15.663 (di cui 4.864 stranieri), pari al 23,84 per cento del totale dei detenuti presenti. Sempre al 31 dicembre 2012 i detenuti ristretti per i reati di cui all'articolo 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 erano 25.269 (di cui 11.063 stranieri), pari al 38,46 per cento del totale dei detenuti presenti. Inoltre, al 31 dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti entrati erano 8.225 (di cui 2.853 stranieri), pari al 26,06 per cento del totale dei detenuti entrati, mentre i detenuti entrati per reati di cui all'articolo 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 erano 9.669 (di cui 4.178 stranieri), pari al 31,81 per cento del totale dei detenuti entrati.*

*Sulla problematica generale dei detenuti tossicodipendenti giova aggiungere che già il decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aveva affidato ai servizi sanitari territoriali esterni l'assistenza e la cura dei soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione. L'amministrazione penitenziaria aveva integrato il servizio del Ser.T. con l'istituzione di uno specifico presidio sanitario formato da un medico, uno psicologo ed un infermiere. Dal 1° gennaio 2000 l'intera materia è transitata al servizio sanitario nazionale (articolo 8, comma 1, d.lgs. n. 230/1999). In data 31 luglio 2003, con l'assegnazione dei fondi alle regioni, si è definitivamente conclusa la vicenda del transito delle risorse umane e finanziarie. Quindi, il personale che prestava la propria attività professionale nei presidi organizzati da questa amministrazione per coadiuvare i Ser.T. risulta ormai alle complete dipendenze del servizio sanitario nazionale. ».*

In particolare, sempre a proposito dei reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente, sono stati chiesti al Ministro i dati relativi alla concreta applicazione dell'affidamento in prova terapeutico ex articolo 94 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309,

ritenendo che una efficace applicazione dell'istituto possa costituire anche un rimedio per contrastare il sovraffollamento carcerario e realizzare la finalità di recupero sociale della pena.

Il Ministro ha dichiarato che « 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 Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna 3.313 affidati in prova terapeutica ex articolo 94 T.U. 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 extracarceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex articolo 47 Ordinamento Penitenziario, l'articolo 94 T. U. stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a 6 anni. I motivi che determinano questo dato sono, in sintesi, le scarse risorse rese disponibili alle Asl/SERT responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossico dipendenti e della elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla Magistratura di Sorveglianza ai fini della concessione; risorse che, 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. Altro problema rilevato, è l'aumento di soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a « doppia diagnosi ») quale causa derivante o scatenante la tossico/alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura ».

Nella nota del 22 novembre il Ministro rileva che « con riferimento ai tossicodipendenti e agli alcolodipendenti, appare opportuno eliminare il divieto di reiterata concessione della misura dell'affidamento c.d. terapeutico (articolo 94 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990): tale divieto sembra non ragionevole proprio per le particolari caratteristiche di tale categoria di condannati che, sulla base dei dati di esperienza, sono esposti al rischio di ricadute nell'abuso e nel reato. Nei confronti di tali soggetti appare pertanto opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriori accessi a misure di recupero extrapenitenziario dalla forte valenza sul piano socio-sanitario, sulla base di una valutazione concreta da parte dell'autorità giudiziaria. Tali misure possono ridurre la presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere. Secondo fonti ISTAT gli ingressi di tale categoria di detenuti sono stati, nel 2011, pari a 22.432, mentre i detenuti tossicodipendenti presenti alla data del 31 dicembre 2011 sono pari a 16.364, il 24,5 per cento del totale ».

Nella medesima nota il Ministro ritiene che « dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattamento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrata, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 16, comma 5, d.lgs. n. 286/1998. ». Il Ministro rileva altresì che il ricorso all'affidamento terapeutico « per i detenuti tossicodipendenti è ancora mode-

sto, con ripercussioni sul problema del sovraffollamento carcerario. Scarso l'accesso ai servizi di comunità per la limitatezza dei fondi a disposizione e insufficiente la presenza dei Ser.T., sicché a volte la magistratura di sorveglianza non dispone delle relazioni sulle persone tossicodipendenti. Per ovviare a tale stato di cose, con la collaborazione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze del servizio sanitario regionale, degli enti territoriali, del terzo settore, del volontariato e delle comunità terapeutiche, l'obiettivo è quello di assicurare la fruizione precoce ai detenuti tossicodipendenti del beneficio della cura in misura alternativa e creare un costante e migliore flusso di uscita che, nell'evitare il ricrearsi di situazioni di sovraffollamento delle carceri che peggiorano la qualità della vita di tutti i detenuti, nel contempo possa fornire un'alternativa terapeutica valida. Sono perseguiti moduli di efficace collaborazione con le ASL per i tossicodipendenti tratti in arresto e sono state concordate altresì linee di indirizzo con il Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri per rendere effettivi ed efficaci su tutto il territorio nazionale i flussi di accesso alle comunità terapeutiche in regime di misure alternative al carcere, implementando l'informatizzazione della rilevazione delle disponibilità e snellendo la procedura di ingresso. Non è trascurata la formazione del personale dell'amministrazione penitenziaria perché l'acquisizione di conoscenze anche di base è uno degli elementi più importanti della politica di contrasto alle droghe anche nelle carceri. ».

## 2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari

Altro tema toccato dal messaggio è quello relativo all'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari. A tale proposito viene fatto riferimento al Piano carceri, al quale è stato dato nuovo impulso dal già richiamato decreto legge n. 78 del 2013. Come evidenziato nel Messaggio gli interventi del Piano dovrebbero concludersi prevedibilmente entro la fine

del 2015 con l'aumento di circa 10.000 nuovi posti, di cui 2.500 entro la fine del 2013, 4.000 entro il mese di maggio 2014 e i rimanenti entro la fine del 2015.

È apparso quindi opportuno alla Commissione di procedere, in data 22 ottobre 2013, all'audizione del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, il prefetto Angelo Sinesio, al fine di acquisire i dati relativi all'incremento dei posti detentivi con riferimento alle diverse cadenze temporali ed alle strutture penitenziarie interessate.

Nel corso dell'audizione il commissario straordinario ha illustrato il Piano Carceri soffermandosi sia sulle modalità di attuazione che sui tempi di completamento, facendo riferimento anche alla rimodulazione del Piano originario. Per quanto attiene ai dati richiesti espressamente dalla Commissione, il prefetto Sinesio ha depositato una nota dove espressamente si dichiara che « Con 468 milioni di euro assegnati al Piano carceri sono in corso di realizzazione in corso di affidamento n. 12.324 posti detentivi così suddivisi: n. 4 nuovi istituti penitenziari per 3100 posti detentivi; n. 13 nuovi padiglioni per 3.000 posti; n. 16 completamenti nuovi padiglioni già avviati dal DAP per n. 3.347 posti detentivi; n. 9 interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti per n. 1.212 posti detentivi; n. 3 interventi su nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture per 1.665 posti detentivi. Si osserva che dei 12.324 posti: nell'anno 2012 sono stati consegnati 750 nuovi posti detentivi; entro l'anno 2013 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.962 posti detentivi (dei quali 1.365 dal completamento di nuovi istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture e 2.597 dal completamento di nuovi padiglioni detentivi già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria); entro l'anno 2014 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.060 posti detentivi (dei quali 1.800 da nuovi padiglioni detentivi e 260 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2015 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.452 posti detentivi (dei quali 1.500 da



nuovi padiglioni detentivi e 952 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2016 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.100 posti detentivi (n. 3.100 da nuovi istituti penitenziari da realizzarsi)».

È necessario evidenziare che il problema non consiste solo nell'aumento dei posti delle strutture carcerarie, ma nella necessità di recuperare l'intero sistema penitenziario gravemente depauperato in termini di risorse umane ed economiche, tanto da mettere in seria crisi le opportunità trattamentali.

Dalla relazione del Ministro è emerso che « il capitolo 7361 "Industria" – destinato a retribuire i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed all'acquisto di macchinari e materie prime – è stato decurtato nel 2012 a – 3.168.177 (a fronte di – 11.000.000,00 del 2010, con una riduzione pari ad 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 30.6.2013, ultimo dato disponibile, 436 (erano 336 al 31.12.2012; 559 al 31 dicembre 2011; 603 al 31 dicembre 2010). Dagli stessi dati risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 13.727 unità. ».

Dal totale del numero dei detenuti lavoranti sopra riportato, quelli impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013, risultano essere 9.645.

Ciò, nonostante il lavoro penitenziario sia l'elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale secondo le finalità dell'articolo 27 della costituzione.

Sul punto il Ministro ha rappresentato che la Commissione di studio presieduta dal prof. Mauro Palma presso il Ministero sta lavorando a proposte operative in questo delicato ed importante settore.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha precisato che « L'amministrazione spende su tale tema grandi energie sia attraverso la Direzione Generale dei dete-

nuti e del trattamento, sia attraverso l'autonoma gestione della Cassa delle ammende. Inoltre, per incrementare le opportunità lavorative dei detenuti è stato stipulato un protocollo d'intesa tra l'amministrazione e Confcooperative Feder-solidarietà per la divulgazione e applicazione della c.d. legge Smuraglia (legge n. 193/2000). L'impegno dell'amministrazione, che punta molto anche sul miglioramento della qualificazione professionale, è orientato in due direzioni: a) verso l'esterno, con una costante azione di stimolo ed informazione, sensibilizzando il mondo dell'imprenditoria, della cooperazione, gli enti locali e il terzo settore, grazie anche alla costante collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e promuovendo la cessione in comodato a terzi delle lavorazioni penitenziarie non utilizzate; b) verso l'interno, rivolgendosi ai provveditorati e agli istituti, fornendo indirizzi programmatici e ponendosi come stabile punto di riferimento per lo scambio e la conoscenza di esperienze di eccellenza e proposte innovative. L'amministrazione penitenziaria ricerca intese e collaborazioni con enti pubblici e privati ed associazioni di categoria per soluzioni che possano contemperare le esigenze della produttività e concorrenzialità con le esigenze della sicurezza, anche incidendo sui ritmi e gli orari che attualmente caratterizzano il lavoro penitenziario e spesso non si conciliano con gli orari della produzione. Di recente il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha partecipato ai lavori del "Tavolo di partenariato" per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 e alcune delle priorità del Dipartimento in tema di inclusione socio-lavorativa sono state inserite nell'accordo da presentare alla Commissione U.E. nell'ambito del Programma nazionale plurifondo « Inclusione sociale » d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ».

Sempre in riferimento alla qualità del trattamento penitenziario, sono state chieste al Ministro informazioni relativamente al personale che lavora nelle carceri.

Il Ministro ha evidenziato che «*si registrano significative carenze nel profilo professionale degli assistenti sociali e dei funzionari giuridico pedagogici c.d. 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 già da tempo sta 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, di minore entità nel ruolo 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 un penitenziario, oltre al servizio di vigilanza, osservazione e partecipazione al trattamento rieducativo, vi sono la gestione degli Uffici: Matricola, Conto Correnti, Casellario ecc., 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 nella costruzione e/o ampliamento di strutture detentive, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessità di 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 turn-over 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*».

Nella nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia specifica che «*Per le assunzioni di personale negli uffici giudiziari potranno sovvenire le misure in materia di mobilità nel pubblico impiego specifica-*

*mente previste dal decreto-legge n. 101/2013 per le carenze del personale degli uffici giudiziari.*

*Il fabbisogno delle risorse umane aggiuntive conseguente alla realizzazione del Piano carceri è stato rappresentato a seguito di ricognizione e proiezione, sulla base di rapporti fra servizi da erogare e prestazioni di lavoro previste dalle discipline di comparto, con l'elaborato del 18 novembre 2011 prodotto dal gruppo di studio ad hoc.*

*Allo stato, relativamente al personale contrattualizzato (c.d. Comparto ministeri) ed alla dirigenza (Area I e dirigenza penitenziaria), con il d.p.c.m. 31 gennaio 2012 si è provveduto alla riduzione delle dotazioni organiche previste dal decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, mentre non risulta formalizzata la riduzione prevista nel decreto-legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 (c.d. spending review). In mancanza di tale ulteriore revisione delle dotazioni organiche, per l'amministrazione penitenziaria resta vigente il blocco delle assunzioni previsto dalle attuali disposizioni. Peraltro, l'amministrazione penitenziaria, tenuto conto dello stato di emergenza oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere, ha per tempo manifestato l'incompatibilità dell'ulteriore riduzione della dotazione organica stabilita dalla citata legge n. 135/2012 anche al settore penitenziario, ritenendosi opportuna una specifica deroga alla applicazione della spending review al personale dell'amministrazione penitenziaria.*». In relazione alle funzioni della polizia penitenziaria il Ministro ritiene che «*Appaiono necessari interventi volti non tanto a sgravare la polizia penitenziaria dei compiti relativi alle traduzioni dei detenuti, quanto a ricondurli nei limiti del dettato normativo. Ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 395/1990 e dell'articolo 42-bis della legge n. 354/1975 al Corpo di polizia penitenziaria competono solo le traduzioni ed i piantonamenti di detenuti ed internati. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni l'autorità giudiziaria ha disposto l'impiego del personale anche in a*

*casi diversi (ad esempio, i soggetti agli arresti domiciliari, i soggetti da condurre nel luogo di fruizione della misura di sicurezza, i soggetti piantonati in luogo di cura prima della convalida dell'arresto o del fermo), con un conseguente aggravio di incombenze».*

Vi è poi la questione del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria. Il Ministro rileva che «A fronte di un organico tabellare fissato a 45.121 unità, risultano attualmente presenti 39.021 unità. Con d.p.c.m. 23 settembre 2013 sono state autorizzate – limitatamente alle previste riduzioni dovute al turn over – le assunzioni di 334 vice ispettori e di 221 agenti di polizia penitenziaria. Gli stessi verranno immessi in servizio all'esito del previsto corso di formazione e, quindi, nel 2014 per quanto riguarda gli agenti e nel 2015 per quanto concerne i vice ispettori. Naturalmente, quanto alle risorse finanziarie necessarie agli adeguamenti organici, deve farsi ricorso alla fonte di copertura economica verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e determinata in sede politica.».

Sarebbe del tutto incongruo cercare di potenziare gli istituti relativi all'esecuzione penale esterna senza adeguare il personale occorrente per consentire questa forma di esecuzione della pena. Su questo tema si è soffermato il Ministro con la nota del 22 novembre, ricordando che «Il d.p.c.m. 31 gennaio 2012, emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194/2009, convertito dalla legge n. 25/2010, ha ridotto l'organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna a 39 unità. Ciò andrà ad incidere sull'organizzazione attuale con un drastico ridimensionamento delle strutture e degli uffici. Per assicurare una efficace gestione del sistema e potenziare le misure alternative senza aggravare la pressione sulle strutture detentive, si ritiene che si debba confermare l'attuale organizzazione, delineata dal d.lgs. n. 63/2006, che prevede 55 uffici dirigenziali. Il declassamento di gran parte delle strutture territoriali a sedi di livello non dirigenziale

porrebbe gravi problemi di gestione delle attività istituzionali, stante la complessità e il livello di responsabilità richiesti.

I dirigenti del ruolo di servizio sociale attualmente in servizio si sono ridotti a 34, per effetto del blocco del turn over. Altre unità di personale saranno collocate a riposo nell'immediato futuro. I tagli agli organici del personale e il blocco delle assunzioni hanno pertanto innescato una dinamica discendente delle risorse di personale di tutte le professionalità. I funzionari che gestiscono operativamente gli adempimenti di esecuzione delle sanzioni alternative, si sono ridotti negli ultimi dieci anni di circa il 33 per cento.

Il fabbisogno complessivo del personale, delle diverse professionalità, che concorre alla gestione degli uffici e delle misure alternative, è il seguente: 55 dirigenti, 1.699 assistenti sociali, 841 unità di personale amministrativo, 142 unità di personale contabile, 318 unità di polizia penitenziaria. Appare necessario, pertanto, un piano di intervento urgente per integrare le risorse di personale, in particolare quello della professionalità di servizio sociale, in deroga alle misure di blocco delle assunzioni. Sarebbe opportuno, infine, reintrodurre il profilo professionale di direttore di servizio sociale di terza area funzionale, per assicurare la direzione dei 21 uffici di livello non dirigenziale che attualmente sono diretti dai funzionari di servizio sociale privi di una specifica formazione nella direzione di unità organizzative complesse, e quindi bandire i relativi concorsi.

I principali interventi di integrazione delle risorse di personale cui occorre provvedere in maniera ineludibile, al fine di migliorare l'efficacia dell'esecuzione penale esterna, appaiono essere i seguenti: a) conferma della previsione attuale di 55 uffici di livello dirigenziale; b) indizione di concorsi per l'assunzione di 11 dirigenti di esecuzione penale esterna attualmente mancanti rispetto a tale previsione; c) indizione di concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale da assegnare agli uffici dell'esecuzione penale esterna (nella seguente misura: 21 direttori di servizio sociale di terza area funzionale; 650 funzionari di servizio

sociale; 185 unità di personale di polizia penitenziaria; 81 unità di personale contabile; 555 unità di personale amministrativo e di supporto). ».

### 2.3 Rimedi straordinari

Dopo i due rimedi di natura ordinaria, nel messaggio si passa ai rimedi straordinari dell'amnistia ed indulto. Si tratta di rimedi che esplicano i loro effetti deflattivi con specifico riferimento a determinati reati commessi entro una particolare data e purchè non ricorrano specifiche esclusioni oggettive e soggettive. Alla straordinarietà del rimedio consegue anche l'immediatezza dell'effetto deflattivo, che naturalmente diminuisce nel tempo, considerato che i predetti benefici si applicano ad un numero determinato di reati. Quanto agli effetti dell'indulto del 2006, ad esempio, si segnala che il 31 luglio 2006 erano presenti nelle carceri italiane 60.710 reclusi (a fronte di una capienza regolamentare di 43.213 unità); un mese dopo, il 31 luglio 2006 i reclusi erano 38.326 (e la capienza regolamentare era di 42.233 unità). Un anno dopo, il 30 giugno 2007, erano 43.957; due anni dopo, il 30 giugno 2008, erano 55.057. Il dato iniziale preindulto è stato pertanto raggiunto prima dello scadere del terzo anno dal provvedimento di clemenza.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha specificato che «*Secondo i dati relativi all'ultimo provvedimento di indulto del 2006, dei 28.586 detenuti destinatari dell'indulto (usciti tra il 2006 e il 2011) 22.476 sono usciti dagli istituti penitenziari lo stesso mese di agosto del 2006; complessivamente 25.286 detenuti sono usciti tra il mese di agosto e il mese di dicembre dello stesso anno 2006. Successivamente, 12.462 beneficiari dell'indulto (pari al 43,6 per cento del totale) hanno fatto rientro in carcere nel periodo agosto 2006-luglio 2011. Di essi, 2.435 soggetti sono rientrati in carcere entro il mese di dicembre dello stesso anno 2006.* ».

L'effetto deflattivo è, quindi, strettamente connesso alla « perimetrazione » da parte del legislatore dei reati ai quali poter applicare il beneficio.

Come ricorda il Capo dello Stato nel messaggio, dal 193 al 1990 sono intervenuti tredici provvedimenti con i quali è stata concessa l'amnistia (sola o unitamente all'indulto). In media, dunque, per quasi quaranta anni sono state varate amnistie con cadenza inferiore a tre anni. Dopo l'ultimo provvedimento di amnistia (d.P.R. n. 75 del 1990) è stata, approvata dal Parlamento soltanto una legge di clemenza, relativa al solo indulto (legge n. 241 del 2006). Tale circostanza non è dovuta unicamente alla modifica costituzionale che ha previsto per le leggi di clemenza un quorum rafforzato, ma anche in una « ostilità » agli atti di clemenza diffusasi nell'opinione pubblica. Una volta che sia stata superata questa ostilità di fondo, che dipende da preoccupazioni legate alla sicurezza pubblica e, in particolare al pericolo di una rilevante percentuale di ricaduta nel delitto da parte di condannati scarcerati per indulto o di imputati prosciolti per l'amnistia, si pone la questione della « perimetrazione », alla quale si è sopra fatto riferimento. Si tratta di una questione meramente politica che il legislatore effettua tenendo conto della gravità dei reati e dell'allarme sociale da questi suscitato. Attraverso le esclusioni soggettive (di natura generale ed astratta) si potrà tenere conto anche della pericolosità del condannato o dell'imputato.

Sempre con la finalità di ridurre sensibilmente il rischio di ricadute il provvedimento di clemenza potrebbe essere accompagnato da idonee misure, soprattutto amministrative, finalizzate all'effettivo reinserimento delle persone scarcerate, che dovrebbero essere concretamente accompagnate nel percorso di ri-socializzazione.

Si segnala che presso la Commissione Giustizia del Senato è stato avviato in data 15 ottobre 2013 l'esame dei progetti di

legge A.S. 20 Manconi ed altri e A.S. 21 Compagna e Manconi, in materia di concessione di amnistia e indulto.

Al fine di poter valutare gli eventuali effetti deflattivi di un provvedimento di indulto sono stati chiesti al Ministro della Giustizia i dati relativi alle pene residue. Con riferimento a questa richiesta il Ministro ha rilevato che « a fronte dei 38.625 condannati 9.598 hanno pena residua inferiore 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 infe-

riore ai tre anni. Come richiesto, anche in questo caso, si è provveduto ad una verifica per titoli di reato, seguendo il metodo di analisi prima descritto ». È stata quindi trasmessa la seguente tabella dalla quale risulta che i reati per i quali si registra una maggiore presenza in carcere (scaglionata per residui di pena che vanno da 0 a 1, da 1 a 2; da 2 a 3, da 3 a 4 e superiore a 4 anni) sono la produzione e spaccio stupefacenti, la rapina, il furto, la ricettazione, l'estorsione, le violenze sessuali, l'omicidio volontario ed i reati di resistenza ed oltraggio.

Detenuti CONDANNATI presenti negli istituti penitenziari italiani distinti per tipologia di reato e PENA RESIDUA  
 Situazione al 14/10/2013

Tipologia reato	1) Da 0 a 1	2) Da 1 a 2	3) Da 2 a 3	3) Da 3 a 4	4) SUP 4 ANNI	Esiguito	Totale
APPROPRIAZIONE INDEBITA	7	1	1	-	-	1	10
ARBITRARIA INVASIONE AZIENDE	-	1	1	-	-	-	2
ATTI OSCENI	6	-	-	-	-	-	6
ATTI SESSUALI CON MINORENNE	97	110	73	49	142	-	471
BANCAROTTA	18	36	51	47	89	-	240
BIGAMIA, INCESTO, ECC.	-	1	2	-	-	-	5
CONTRAVVENZIONI	14	2	-	1	1	-	18
CONTRO IL SENTIMENTO RELIGIOSO	-	1	-	-	-	-	1
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	102	40	18	11	8	-	179
CONTRO L'INCOLUMITA' PUBBLICA: ALTRI REATI	39	24	11	11	19	-	103
CONTRO LA PERSONALITA' DELLO STATO	6	10	2	4	13	29	64
CORRUZIONE DI MINORENNE	1	2	-	-	-	-	3
DANNI A COSE, ANIMALI, TERREMI, ECC.	16	-	-	-	-	-	16
DETEZIONE MATERIALE PORNOGRAFICO (SFRUTTAMENTO DEI MINORI)	2	-	-	-	-	-	2
ESTORSIONE	501	472	375	258	568	-	2180
FALSAITA' IN ATTI E PERSONE	66	14	5	3	6	-	93
FALSAITA' IN MONETE	21	25	12	8	24	-	90
FALSAITA' IN SGILLI	5	2	-	-	2	-	9
FRODE NELL'ESERCIZIO DEL COMMERCIO	-	-	1	-	-	-	1
FURTO	1251	368	164	86	81	-	1962
INCOLUMITA' PUBBLICA: PRODUZ. E SPACCIO STUPEF.	3348	3303	2551	1837	3639	2	14378
INFANTICIDIO	-	-	-	-	-	1	1
INGIURIE E DIFFAMAZIONI	4	-	-	-	-	-	4
INSOLVENZA FRAUDOLENTA	9	7	4	5	8	-	33
INTERRUZIONE DELLA GRAVIDANZA	2	-	-	-	-	-	2
ISTIGAZIONE, SFRUTTAMENTO E FAVOREGGIAMENTO DELLA PROSTITUZIONE	27	19	8	7	4	-	65
LESIONI PERSONALI COLPLOSE	1	-	-	-	-	-	1
LESIONI PERSONALI VOLONTARIE	43	19	22	9	5	-	98
MALTRATTAMENTI IN FAMIGLIA	63	49	19	15	6	-	172
OMICIDIO COLPOSO	1	9	4	2	3	-	19
OMICIDIO PRETERINTENZIONALE	5	14	11	14	49	1	95
OMICIDIO VOLONTARIO	373	401	482	423	3049	-	8049
OMMISSIONE D'ATTI D'UFFICIO, ECC.	8	2	4	2	-	-	16
ORDINE PUBBLICO: ALTRI REATI	4	1	1	1	2	-	9
ORDINE PUBBLICO: ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO	82	62	42	47	77	1	311
ORDINE PUBBLICO: ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	64	62	58	28	47	-	259
PECULATO, MALVERSAZIONE, ECC.	2	8	7	5	7	-	29

Detenuti CONDANNATI presenti negli istituti penitenziari italiani distinti per tipologia di reato e PENA RESIDUA  
Situazione al 14/10/2013

Tipologia reato	1) Da 0 a 1	2) Da 1 a 2	3) Da 2 a 3	3) Da 3 a 4	4) SUP 4 ANNI	Ergastolo	Totale
PERCOSSE	1	-	-	-	-	-	1
PORNOGRAFIA MINORILE	10	15	6	4	14	-	49
PROSTITUZIONE MINORILE	42	31	23	17	47	-	160
RAPINA	1791	1432	941	539	1128	2	5001
RICETTAZIONE	502	422	299	214	460	-	1997
RISSA, ABBONDO DI INCAPACE, ECC.	9	1	-	2	1	-	13
SEQUESTRO DI PERSONA	26	26	21	28	174	99	373
STRAGE	2	5	6	4	47	117	181
TRUFFA	28	17	8	3	5	-	58
TURISMO FINALIZZATO ALLO SFRUTTAMENTO DEI MINORI (PROSTITUZIONE MINORILE)	-	-	-	1	-	-	1
VIOLAZIONE OBBLIGHI ASSISTENZA FAMILIARE	11	-	-	-	-	-	11
VIOLENZA PRIVATA MINACCIA	94	42	33	31	63	-	263
VIOLENZA, RESISTENZA, OLTRAGGIO, ECC.	228	56	11	2	2	-	299
VIOLENZE SESSUALI	416	481	364	232	509	-	2001
ALTRI DELITTI	268	123	50	60	28	1	530
<b>Totale</b>	<b>9698</b>	<b>7736</b>	<b>5889</b>	<b>3794</b>	<b>10231</b>	<b>1578</b>	<b>30625</b>

### 3. Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann

In data 5 novembre 2013 il Ministro della Giustizia ha incontrato a Strasburgo il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann, facendo il punto sul programma normativo ed amministrativo intrapreso dall'Italia per ottemperare a quanto stabilito dalla sentenza Torreggiani.

In particolare, il Ministro ha sottolineato che «*Nell'adempiere – come è doveroso in base all'articolo 46 della Convenzione – a quanto previsto dalla sentenza Torreggiani c. Italia, divenuta definitiva il 28 maggio, intendiamo innanzitutto porre termine alla situazione di violazione in atto quale necessario rimedio preventivo, volto altresì a far cessare l'alto numero di ricorsi che attualmente giungono alla Corte, e parallelamente a prevedere modalità di rimedio compensativo per quanti hanno sofferto la violazione già verificatasi. Ma, intendiamo anche volgere in positivo l'occasione negativa data dalla sentenza, per dare impulso a un processo complessivo di riforma del sistema*». Il Ministro ha dichiarato che «*La prima linea d'intervento che il Governo ha intrapreso è stata di tipo normativo: il Governo è ricorso a una procedura d'urgenza, attraverso l'approvazione di un decreto-legge – strumento irrituale in questa materia –, per ridurre i flussi d'ingresso in carcere e rendere più fluido l'accesso alle misure alternative previste nel nostro ordinamento*». Si tratta del decreto legge 1° luglio 2013 n. 78, convertito dalla legge n. 94 del 2013, al quale si è fatto già riferimento.

Il Ministro ha altresì dichiarato che «*Il Governo ha, infatti, ben chiaro che molta parte della popolazione attualmente detenuta appartiene a due consistenti insiemi: quello di coloro i cui reati hanno un riferimento diretto all'uso e al commercio di sostanze stupefacenti e quello dei detenuti stranieri. I detenuti ristretti per produzione e spaccio di sostanze psicotrope o stupefacenti sono 23094, di cui più di*

*14000 in esecuzione di sentenza definitiva. Quanto al secondo insieme, gli stranieri detenuti sono 22812 e risultano provenire da 128 Paesi diversi. Se si osservano i dati numerici di incremento della popolazione detenuta negli ultimi quindici anni e parallelamente si ha riguardo alla crescita degli stranieri detenuti, è possibile giungere alla conclusione che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di soggetti stranieri nelle carceri, che ormai ha raggiunto il livello del 35 per cento della complessiva popolazione detenuta. Molti di questi sono inoltre soggetti a provvedimento di espulsione al termine dell'esecuzione della pena.*

Sulla base di questa fotografia dell'attuale situazione il Governo intende adottare un nuovo provvedimento normativo destinato a questi due specifici sottoinsiemi della popolazione detenuta. Per quanto riguarda i tossicodipendenti, si intende enucleare una ipotesi autonoma di reato di minore gravità, che già la legge attuale definisce «*di lieve entità*» e di costituirne una fattispecie specifica con una minore sanzione. Per quanto riguarda gli stranieri, in linea con le direttive dell'Unione Europea, si intende prevedere percorsi che facilitino il rimpatrio attraverso una misura alternativa specifica che sostituisca gli ultimi tre anni di pena con l'allontanamento dal territorio nazionale; tale percorso sarà accompagnato da una presa in carico del soggetto favorendo e supportando il suo reinserimento nel proprio Paese».

È stato poi rilevato che «*la seconda linea* lungo cui il Governo italiano ha avviato il proprio intervento riguarda il mutamento del regime di detenzione. Si tratta di un insieme di provvedimenti di tipo amministrativo messi a punto da un'apposita Commissione e rivolti prioritariamente ai detenuti classificati come richiedenti misure di media o bassa sicurezza. Complessivamente riguardano la quasi totalità della popolazione detenuta, coinvolgendo 52373 detenuti.

Le linee guida di tali interventi sono le Regole penitenziarie europee, nella loro formulazione di cui alla Raccomandazione



n. 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole introdurre è quello di una detenzione « aperta » nel perimetro intramurario, in cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza. L'indicazione, già in fase di attuazione, riguarda la permanenza fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno: già il 29 per cento dei detenuti usufruisce di tale previsione che sarà estesa, secondo il crono programma adottato, fino a raggiungere il 79 per cento dei detenuti nell'aprile 2014. Il tempo trascorso fuori delle sezioni dovrà essere un tempo di attività lavorative, ricreative e socializzanti da pianificare in ciascun Istituto; per l'attivazione di tali attività un piano dettagliato sarà compiutamente definito entro la fine di questo mese. L'ipotesi si accompagna ad altri interventi, che sono stati dettagliatamente definiti e che erano stati già annunciati nella Risposta al Rapporto redatto dal Comitato per la prevenzione della tortura, a seguito della sua visita periodica nel maggio 2012. Il primo intervento riguarda l'estensione dell'attività lavorativa: a tal fine giovano le già citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro, da collegarsi a programmi avviati con singole Regioni per i lavori di pubblica utilità. Il Ministero della giustizia sta attualmente elaborando, nell'ambito della riorganizzazione del sistema detentivo, un progetto diretto ad accentrare la gestione dei fondi per ricollocare organicamente le risorse in relazione a un piano nazionale che preveda spazi all'interno degli Istituti penitenziari idonei ad accogliere attività lavorative ». Si è altresì specificato che « Un secondo intervento sulla quotidianità detentiva riguarda i contatti con il mondo esterno e con i propri affetti: oltre ad ampliare le ore per i colloqui, includendo i pomeriggi e i weekend, così facilitando i rapporti dei detenuti con i propri figli in età scolare, si è avviato un vasto piano di ristrutturazione degli ambienti prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto, spazi per l'accoglienza e

l'informazione ai congiunti in visita. I contatti con le famiglie sono anche maggiormente facilitati dall'introduzione della scheda telefonica per i detenuti e dall'avvio del sistema di comunicazione via skype negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono. »

Si è rilevato che « la **terza linea** lungo cui si sviluppa l'attuale azione del Governo riguarda il potenziamento delle strutture. Come già detto, parte delle risorse disponibili sono state preventivate per l'adeguamento delle strutture esistenti al fine di introdurre un regime detentivo più aperto. L'Italia ha comunque previsto negli ultimi anni un consistente impiego di risorse finanziarie da destinare all'edilizia carceraria e ha introdotto in via straordinaria la figura del Commissario del Governo con l'obiettivo della realizzazione di nuovi Istituti e del miglioramento di quelli esistenti. I compiti del Commissario sono normativamente definiti e orientati agli obiettivi che si intende raggiungere ».

Il Ministro ha precisato che si tratta di « Interventi che tengono presente anche la peculiare criticità che il sistema detentivo del mio Paese deve affrontare nel gestire in piena sicurezza detenuti appartenenti a reti organizzative criminali, che purtroppo sono presenti in alcune aree del nostro territorio e che hanno estensioni nelle reti di intermediazione e investimenti internazionali. Tale specificità di circa 9000 detenuti necessita di particolari misure e particolare allocazione negli istituti, al fine di non consentire alcuna forma di comunicazione, e a volte di esercizio di comando, con le organizzazioni di appartenenza o con altre organizzazioni criminali. È una specificità che ha anche rilevanza sul numero complessivo di detenuti in custodia cautelare, data la complessità intrinseca delle indagini e degli accertamenti in tali casi: ben 5000 detenuti del complessivo numero di coloro che sono in custodia cautelare sono indagati per fatti attinenti alla criminalità organizzata. Soprattutto è una specificità che ha rilevanza nella predisposizione di spazi dedicati, nell'organizzazione interna degli Istituti, nell'impiego del personale ».

## ALLEGATO 4

**5-01584 Micillo: Sulla morte di Federico Perna, detenuto presso il carcere di Poggioreale.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Il decesso del detenuto Federico Perna è avvenuto l'8 novembre scorso nella casa circondariale di Napoli Poggioreale, dove il Perna era ristretto a seguito di condanna definitiva per i delitti di furto, rapina, lesioni personali, evasione ed altro, con fine pena fissato al 13 aprile 2018.

Nel corso della detenzione, che aveva avuto inizio presso la casa circondariale di Roma Regina Coeli il 20 settembre 2010, il Perna era stato assegnato dapprima alla casa circondariale di Velletri, poi alla casa circondariale di Cassino per motivi disciplinari e, successivamente, dal 18 maggio 2012, alla casa circondariale di Viterbo per motivi sanitari.

Su richiesta del magistrato di sorveglianza, il responsabile dell'area sanitaria dell'istituto di Viterbo aveva più volte attestato che il Perna presentava una storia di tossicodipendenza ed un disturbo *borderline* di personalità con aspetti antisociali (tanto che, in stato di libertà, era seguito dal Servizio Tossicodipendenze e dal Centro di Igiene Mentale) e aveva segnalato un tentativo di suicidio avvenuto poco prima del trasferimento a Viterbo. Il sanitario, con successive certificazioni del 19 giugno, del 28 giugno e del 13 luglio 2012, aveva quindi dichiarato il Perna incompatibile con lo stato di detenzione a causa di una grave compromissione epatica con tendenza cirrotica.

Sempre su richiesta del magistrato di sorveglianza, il 14 luglio 2012 il direttore dell'istituto penitenziario aveva redatto una relazione sul comportamento del Perna in ambito detentivo. Nella relazione si dava atto che il Perna, già al momento

dell'ingresso in istituto, aveva posto in essere un gesto autolesionistico che ne aveva determinato la sottoposizione ad un regime di grande sorveglianza (con assegnazione a una camera di detenzione priva di oggetti pericolosi per la sua incolumità). Nella relazione si evidenziava altresì che, nonostante i ripetuti tentativi di convincimento da parte del personale sanitario, il Perna aveva sempre rifiutato il ricovero in ambito ospedaliero; che, una volta trasferito il 29 giugno 2012 all'ospedale Belcolle di Viterbo con provvedimento di urgenza per sospetta crisi di tipo psicotico, si era dimesso dopo due giorni contro il parere dei sanitari; che il 10 luglio 2012 aveva posto in essere un ulteriore gesto autolesionistico; che il successivo 13 luglio 2012 il Perna era stato sottoposto a visita psichiatrica.

Il magistrato di sorveglianza, con provvedimento del 16 luglio 2012, non aveva accolto la richiesta di scarcerazione per incompatibilità, sia in relazione alla pericolosità sociale connessa allo stato psicologico in cui versava il Perna, sia in considerazione del fatto che quest'ultimo aveva più volte rifiutato il ricovero in luogo di cura e che si era fatto dimettere – contro il parere dei sanitari – dall'ospedale Belcolle. Peraltro, con riferimento alle condizioni cliniche generali del Perna il magistrato di sorveglianza aveva richiesto al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria di trasferire il detenuto in un centro clinico penitenziario.

Sulla base di tale richiesta il Dipartimento aveva disposto il trasferimento del Perna alla casa circondariale di Napoli

Secondigliano, istituto dotato di centro clinico, dal momento che il più vicino centro clinico (quello annesso alla casa circondariale di Roma Regina Coeli) stava per essere chiuso per lavori di ristrutturazione. Il trasferimento era stato disposto anche in relazione alla precaria situazione psichiatrica del Perna in quanto l'istituto di Napoli Secondigliano è dotato di un reparto nel quale si sarebbe potuta applicare un'eventuale misura di sicurezza detentiva o si sarebbe potuto effettuare l'eventuale accertamento di infermità psichiatrica.

Anche nel corso del successivo periodo di detenzione a Secondigliano il Perna aveva rifiutato il ricovero suggerito dai sanitari a seguito di un'ustione riportata nel gennaio 2013 ed aveva posto in essere gesti autolesionistici.

A seguito di un successivo sfollamento dal carcere di Secondigliano, il Provveditore regionale della Campania aveva disposto il trasferimento del Perna alla casa circondariale di Napoli Poggioreale, istituto anch'esso dotato di centro clinico penitenziario, presso cui il Perna faceva ingresso il 13 luglio 2013.

Nel corso dell'ultima visita psichiatrica, avvenuta a Poggioreale alla fine di settembre 2013, il Perna si era manifestato, al colloquio con lo specialista, calmo, lucido ed orientato, e non aveva evidenziato disturbi percettivi.

Lo scorso 8 novembre, alle ore 16,20, il Perna accusava un malore per problemi respiratori; tempestivamente trasferito presso il pronto soccorso della struttura penitenziaria, sia il medico di turno che i medici del servizio 118 eseguivano manovre rianimatorie con massaggio cardiaco, *elettroshock* e somministrazione di farmaci; tali manovre non sortivano purtroppo alcun risultato ed alle ore 16,58 i medici ne constatavano il decesso per sospetto *ictus*.

Sin dalle ore 19,00 dello stesso 8 novembre la direzione della casa circondariale di Napoli Poggioreale si attivava per

comunicare la notizia del decesso ai familiari del detenuto, incaricando i carabinieri della Stazione di Roma Flaminia, i quali, alle ore 24,00 del medesimo giorno assicuravano di avere avvertito la signora Liliana Scaletta, nonna del Perna, unica parente convivente presso il domicilio indicato dallo stesso detenuto al momento dell'ingresso nell'istituto penitenziario.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha già affidato al Provveditore regionale per la Campania l'incarico di svolgere un'indagine ispettiva volta ad accertare le cause, le circostanze e le modalità di quanto avvenuto.

In ordine al decesso del Perna, la Procura della Repubblica di Napoli ha comunicato di avere avviato un procedimento penale nell'ambito del quale solo il 14 novembre 2013 – a causa delle difficoltà di identificare compiutamente, per i rituali avvisi, i prossimi congiunti del Perna e, in particolare, il padre Giovanni – è stato disposto l'esame autoptico, nelle forme dell'accertamento tecnico irripetibile, conferendo ad un medico-legale e ad un anatomo-patologo l'incarico di accertare epoca, causa e mezzi di produzione della morte, nonché eventuali segni di lesioni riconducibili a traumatismi eteroinferti; la Procura di Napoli ha altresì disposto indagini chimico-tossicologiche sui reperti cadaverici prelevati nel corso dell'autopsia.

Dall'esame del diario clinico e della cartella di osservazione del detenuto – documentazione contenuta nel suo fascicolo personale – risulta che nel corso della detenzione il Perna è stato seguito con costanza e regolarità sia dal personale sanitario e del Servizio Tossicodipendenze che dal personale penitenziario. In particolare, appare evidente che le autorità penitenziarie ne hanno costantemente monitorato le condizioni di salute e hanno più volte cercato di convincerlo ad accettare gli opportuni ricoveri in ospedale in ragione delle sue condizioni di salute, senza purtroppo riuscirvi.

## ALLEGATO 5

**5-01583 Daniele Farina: Sull'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti e la revisione delle piante organiche degli operatori in carcere.****TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione in esame, prendendo spunto dal doloroso episodio del recente suicidio del detenuto Abdul Mourad presso la casa circondariale di Torino, mira a conoscere le valutazioni del Ministro in ordine all'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti dei detenuti e alla revisione delle piante organiche del personale che opera all'interno degli istituti penitenziari.

Con riferimento al quesito inerente l'istituzione del Garante nazionale dei diritti dei detenuti, va premesso che tale figura, benché non ancora istituita, trova corrispondenza a livello territoriale nei Garanti già istituiti da numerose regioni, province e comuni. L'istituto del Garante è già richiamato da due disposizioni della legge n. 354 del 1975 (ordinamento penitenziario): l'articolo 18 prevede che i detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con il Garante dei diritti dei detenuti; l'articolo 67 consente al Garante di effettuare visite agli istituti penitenziari.

La proposta di istituire una figura di Garante nazionale dei detenuti e delle altre persone private della libertà personale risulta oggetto di numerosi disegni di legge sia nelle precedenti legislature che in quella attuale (A.S. nn. 210, 383 e 668). Le varie proposte riflettono il contenuto del dibattito sviluppatosi negli anni sia all'interno della Conferenza nazionale dei Garanti dei detenuti (che ha sollecitato l'istituzione di un organismo di vigilanza nazionale indipendente, settoriale e articolato localmente), sia in sede internazionale

(l'istituzione di un siffatto organismo è prevista da una Risoluzione ONU del 1993, dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle regole penitenziarie europee del 2006 e dal Protocollo facoltativo alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 18 dicembre 2002, ratificato con legge n. 195 del 2012).

In via generale, può valutarsi favorevolmente la proposta di istituzione di un Garante nazionale. Va tuttavia evidenziato che nel nostro ordinamento la magistratura di sorveglianza, oltre ad avere competenze giurisdizionali, è chiamata a vigilare sull'umanità della pena e sull'effettività dei diritti del detenuto. Nondimeno, il Garante nazionale potrebbe esplicare funzioni complementari e parallele rispetto a quelle della magistratura di sorveglianza, contribuendo a migliorare le condizioni di detenzione e affiancando l'amministrazione penitenziaria e le ASL nello svolgimento dei loro compiti istituzionali.

Quanto alla revisione delle piante organiche degli operatori penitenziari, si osserva che le dotazioni organiche complessive del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali non generali ed alle aree funzionali dell'amministrazione penitenziaria hanno subito un notevole ridimensionamento per effetto degli interventi di riduzione previsti dall'articolo 74 della legge n. 133 del 2008 e dall'articolo 2 della legge n. 25 del 2010. La dotazione organica è stata rideterminata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31

gennaio 2012 in complessive 7.076 unità, con una significativa riduzione di 2.378 unità.

L'emanazione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha comportato un temporaneo sblocco delle assunzioni, consentendo di procedere, nel mese di marzo 2012, all'assunzione di 99 vincitori o idonei di pregressi concorsi relativi a vari profili professionali, tra i quali anche quello di funzionario giuridico-pedagogico.

Altre disposizioni hanno tuttavia previsto riduzioni delle dotazioni organiche a pena, in caso di inadempienza, del blocco delle assunzioni. Inoltre, il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 (cosiddetto *spending review*) ha previsto un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche, lasciando tuttora vigente il blocco delle assunzioni.

Per quanto concerne il Corpo di polizia penitenziaria, la dotazione organica corrisponde a 45.121 unità di personale distribuiti nei vari ruoli, ma attualmente ne risultano in servizio 39.021, con una carenza di 206 commissari, di 2.115 ispettori, di 2.264 sovrintendenti e di 1.515 agenti ed assistenti.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2013 è stata autorizzata l'assunzione di 555 unità di personale, delle quali 320 allievi vice ispettore (che sono stati avviati in data 11 novembre 2013 al corso di formazione di diciotto mesi) e 225 allievi agenti (che saranno avviati entro la fine del prossimo mese di dicembre al corso di formazione di sei mesi). Solo al termine dei corsi di formazione il nuovo personale potrà essere assegnato agli istituti penitenziari sul territorio nazionale.

Preme, altresì, evidenziare che, ai fini della razionalizzazione delle forze esistenti, con decreto ministeriale 22 marzo 2013 è stata prevista la nuova distribuzione del personale del Corpo presso le sedi territoriali. Il decreto prevede, per gli istituti penitenziari per adulti e minori in ambito nazionale, 42.335 unità in tutti i ruoli e, per le rimanenti strutture, 2.786 unità. In tal modo, è stato possibile restituire personale alle sedi detentive anche mediante una sensibile contrazione del personale impiegato in sedi non penitenziarie; infatti, la nuova pianta organica, a differenza del passato, prevede oggi un organico effettivamente destinato ad ogni singola sede.

## ALLEGATO 6

**5-01582 Molteni: Sulla situazione del Tribunale di Como.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Come è espressamente consentito dalla legge delega n. 148 del 2011 sulla riforma della geografia giudiziaria, le sezioni distaccate di Tribunale sono state integralmente soppresse a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 155 del 2012. A tale decisione si è pervenuti sulla base delle conclusioni del Gruppo di studio in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, formalizzate nella relazione finale, approvata nel marzo del 2012, che aveva proposto, in linea principale, proprio l'integrale soppressione dell'istituto.

Ciò premesso, mi preme in primo luogo evidenziare che l'adeguatezza delle scelte operate con il decreto legislativo n. 155 del 2012 è stata, come è noto, positivamente vagliata dalla Corte costituzionale che, con sentenza 24 luglio 2013 n. 237, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità sollevate in merito alla geografia giudiziaria.

Venendo ora al tema specifico della dedotta carenza di organico presso gli uffici giudiziari di Como, segnalo che, per quanto riguarda la dotazione organica del Tribunale, su 103 unità di personale amministrativo ne risultano presenti, allo stato, 76; presso la Procura della Repubblica su 36 unità previste ne sono presenti 31.

Al predetto organico di n. 103 unità di personale amministrativo del Tribunale si è pervenuti per effetto dell'incremento di 20 unità disposto dal decreto ministeriale 25 aprile 2013, in funzione dell'accorpamento, avvenuto il 14 settembre scorso, delle sezioni distaccate di Cantù, Erba e Menaggio. Il personale che, all'esito dell'accorpamento delle sezioni distaccate, è

transitato è pari a 16 dipendenti, che si sono aggiunti ai 60 già presenti nell'ufficio. La Procura, invece, non ha accorpato funzioni e personale da altri uffici e, pertanto, non ha subito variazioni quanto alla dotazione organica.

Peraltro, sia il Tribunale che la Procura di Como sono stati presi in considerazione, come tutti gli uffici giudiziari del territorio nazionale, nell'ambito delle procedure di movimentazione del personale di cui all'accordo del 9 ottobre 2012, stipulato dall'Amministrazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In particolare, all'esito della procedura di interpello distrettuale bandita il 15 ottobre 2012, ai sensi dell'articolo 2 dell'accordo, il Tribunale e la Procura di Como risultano destinatari di alcune unità in entrata che hanno chiesto di essere trasferite in detti uffici: si tratta di un cancelliere e di un assistente giudiziario al Tribunale, nonché di un funzionario giudiziario, un operatore giudiziario ed un ausiliario alla Procura.

Nella procedura d'interpello nazionale di cui all'articolo 8 del citato accordo sono stati pubblicati i posti vacanti nella Procura di Como; all'esito sono stati trasferiti 4 dipendenti, che hanno assunto possesso il 13 settembre 2013.

Infine, con bando pubblicato il 2 agosto scorso, ai sensi dell'articolo 9 dell'accordo, è stato destinato alla mobilità esterna riservata al personale di altre amministrazioni del comparto un posto vacante di funzionario contabile alla Procura.

Una volta perfezionata la procedura di mobilità esterna prevista dal citato arti-

colo 9 sarà possibile dare avvio ad un secondo interpello nazionale ai sensi dell'articolo 10, nel cui ambito potranno essere prese in considerazione le esigenze dei due uffici indicati.

Quanto alla stipula della convenzione tra la Provincia di Como, il Tribunale e la Procura per l'utilizzo di lavoratori in mobilità iscritti nelle relative liste della Provincia di Como da parte degli uffici giudiziari, il Ministero non ha ricevuto ancora alcuna notizia al riguardo. Devo evidenziare, peraltro, che non sempre iniziative di questo genere, adottate a livello locale, vengono preventivamente comunicate all'Amministrazione. È tuttavia ritenuto possibile l'impiego negli uffici giudiziari di personale estraneo all'Amministrazione mediante la stipula di apposite convenzioni, purché queste ultime non comportino — tra l'altro — oneri, anche

indiretti, per il Ministero, ovvero la stabilizzazione del personale in questione, che deve comunque possedere i requisiti morali previsti per i pubblici dipendenti.

Nel concludere, intendo in ogni caso sottolineare che proprio per superare le difficoltà connesse alla prima fase di avvio della riforma della geografia giudiziaria, con decreto ministeriale 19 settembre 2013 è stato costituito un Gruppo di lavoro con lo specifico compito di seguire lo stato di realizzazione della riforma per individuare soluzioni organizzative e normative atte a superare eventuali criticità.

Assicuro, pertanto, che le esigenze operative degli uffici giudiziari sono oggetto di costante monitoraggio da parte del Ministero e che eventuali ulteriori incrementi delle piante organiche potranno essere successivamente valutati sulla scorta di dati statistici consolidati.