

## **Audizione del ministro della Giustizia Clemente Mastella davanti alle commissioni Affari Costituzionali e Giustizia sull'applicazione e gli effetti della legge sull'indulto**

**(Senato della Repubblica, 21 novembre 2006)**

Sono qui oggi, cari senatori, a rendere giustamente conto di quali effetti abbia prodotto la concessione del provvedimento di indulto nella situazione carceraria italiana.

E' un atto dovuto, quello del Governo, di fornire una spiegazione fotografica di cifre prodotte non da una iniziativa governativa, per la quale il Governo non deve chiedere scusa, ma da un'importante e coraggiosa legge del Parlamento votata da 705 parlamentari, di maggioranza e opposizioni.

Condivido al riguardo non soltanto il rilievo costituzionale che non concede, e con saggezza, questa potestà al Governo; ma condivido anche le parole pronunciate dal senatore Roberto Castelli con esplicita franchezza il 24 ottobre 2002 nel carcere di Spoleto. Il che me lo rende molto simile, e non solo perchè gli sono succeduto nella carica di Guardasigilli. "L'indulto – cito testualmente – è materia per il Parlamento e non per il Governo". Anche io sono di questa idea; e resto di questa idea. Non vedo che cosa sia cambiato da allora, tranne che a dire questa sacrosanta verità costituzionale, allora ci fosse il senatore Castelli e oggi ci sono io.

Il provvedimento è dunque del Parlamento. Quindi, invocare la responsabilità soggettiva o oggettiva del Governo è un parlare a sproposito.

Altro elemento di quotidiana polemica è l'effetto determinato dall'indulto di un presunto aumento della criminalità.

Confesso che l'argomento offre facile breccia nel sentimento comune popolare; e chi come me aveva votato questa legge da parlamentare, ritenendola fondamentale per la giustizia carceraria, si ritrova ad essere in contemporanea ministro di Giustizia, viene da molti caricato cinicamente di una responsabilità che, anzichè essere uguale agli altri 704 parlamentari, mostra di essere assorbente degli altri 704 suoi colleghi.

Tranne che nelle dittature, non avevo mai visto che in una Repubblica parlamentare e democratica una legge potesse essere fatta da una sola persona. Mi si fa molto onore, ma l'onore va al Parlamento. Le ragioni di sicurezza – lo so – sono importanti in una comunità; anzi bisogna garantirle e preoccuparsi di garantirle, soprattutto quando la percezione dei reati è più forte dei reati stessi. Ma le ragioni di sicurezza "non possono essere un pretesto per dire no alla richiesta di clemenza". Così il presidente della Cei, il cardinale Ruini, rilanciava a conclusione della cinquantesima assemblea generale dei vescovi italiani a Collevale, il 21 novembre 2002, l'appello del

Papa per un gesto di clemenza verso i detenuti. E a quanti, richiamando le stesse parole di Papa Giovanni Paolo II in Parlamento tentavano di "porre in contrasto" il segno di una laica generosità con la necessaria tutela della sicurezza dei cittadini, il Cardinale rispondeva che: "pretendere di mettere il Papa in contraddizione con se stesso non è assolutamente corretto". Era evidente che il Papa non voleva che il discorso sicurezza fosse preclusivo alla clemenza. Non c'era timidezza né diplomazia in quelle parole.

Come non ci fu calcolo da parte del Consiglio comunale di Roma che il 12 novembre 2002 si riunì in seduta straordinaria a Rebibbia per presentare il piano cittadino per le carceri e in quell'occasione chiese all'unanimità al Parlamento un gesto di clemenza. Forse non solo, ma anche da questi episodi è maturata la scelta parlamentare di arrivare a compiere un gesto, anzi il gesto.

## IL QUADRO DI PARTENZA

Non so bene se nell'affrontare il tema dell'indulto soccorra meglio l'assistenza del giurista o dello psicologo. Ma certo è che in questa, come in altre vicende, **la paura genera mostri**: le preoccupazioni e le esigenze di sicurezza presenti all'interno del corpo sociale sembrano inesorabilmente indirizzarsi verso capri espiatori, cui attribuire le responsabilità dell'andamento della criminalità.

- Così, negli anni, la principale minaccia all'ordine pubblico sembrava essere costituita dagli immigrati extracomunitari, che giungevano sempre più numerosi nel nostro paese (salvo poi riconoscere che gli immigrati sono indispensabili alla crescita del nostro sistema economico e sociale);
- Oggi, l'indulto e le scarcerazioni che ne sono conseguite tendono a essere individuati come gli unici responsabili dei problemi di sicurezza e di giustizia che ci affliggono. Addirittura, c'è chi ha puntato il dito sull'indulto di fronte alla recrudescenza della criminalità a Napoli, una città in cui la guerra di camorra si cumula a disagi, svantaggi, problemi di ben più antica derivazione.

Prima di smentire, attraverso i dati disponibili, il nesso che si è voluto creare tra indulto e criminalità, vale forse la pena di ricordare brevemente quali siano i presupposti da cui si è partiti e che hanno portato all'approvazione del provvedimento di clemenza. Una sorta di aviaria giudiziaria.

Nella storia della Repubblica l'indulto, previsto dall'art. 79 della Costituzione, non è un provvedimento eccezionale: dal 1946 ad oggi, è stato concesso 17 volte in 60 anni, e sempre a beneficio di quote consistenti di popolazione detenuta. L'ultimo atto di clemenza di un certo spessore risale però al 1990, quando, in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale, a seguito di amnistia e di indulto, vennero scarcerati circa 13.000 detenuti. Da quella data, non sono più stati approvati atti di clemenza, se si esclude il provvedimento noto come "Indultino" (Legge 207/2003), che concedeva uno sconto di pena di due anni a chi avesse già trascorso in carcere almeno metà della pena.

Né l'Italia rappresenta una *anomalia* rispetto al resto d'Europa, perché iniziative di clemenza sono previste ed adottate anche da altri paesi europei come l'Inghilterra, la Francia, la Germania e la Spagna.

Per comprendere meglio, però, le motivazioni dell'indulto occorre analizzare i dati relativi alla situazione che si era venuta a creare nei 207 istituti di pena del nostro paese. Al 31 luglio 2006 risultavano presenti nelle carceri 60.710 detenuti, a fronte di una capienza massima di 43.233 unità. Il numero, negli anni, era andato crescendo a dismisura. Riferendoci alla data campione del 31 luglio, nel 1996 i detenuti erano 48.449, nel 1999 50.472, nel 2001 55.113, nel 2003 56.522, nel 2005 59.445. Sino a sfiorare nell'anno in corso il tetto dei 60.000, con un tasso di affollamento del 140,4%.

Secondo dati del DAP, gli stranieri erano 20.088, pari al 33,1% del totale. I tossicodipendenti, alla data del 31 dicembre 2005, erano 16.135 (pari al 27,1 % del totale dei detenuti), gli alcooldipendenti 1.334. Oltre ai disturbi mentali e depressivi erano in aumento i suicidi, passati dai 52 del 2004 ai 57 del 2005. La rilevazione condotta del DAP a cavallo tra il 2004 e il 2005 evidenziava che su 105.752 detenuti transitati nelle carceri, 10.837 (il 10,2% del campione analizzato) erano affetti da depressione e 6.383 (il 6,0% del campione) da disturbi mentali di altro tipo.

Ma il dato più grave è che le presenze in carcere sopra richiamate non siano state stabili e continuative, ma frequenti e transitorie. E dunque esse non solo non hanno il più delle volte consentito l'attuazione dell'opera di rieducazione, ma all'evidenza si sono rivelate inutili ai fini della sicurezza della società, quando non anche dannose.

I dati in nostro possesso relativi all'anno 2005 riferiscono che nell'anno scorso sono complessivamente entrate in carcere 89.887 persone, e ne sono fuoriuscite dal sistema penitenziario 87.000. E dunque per tutto il 2005 hanno fatto ingresso tra settemila e ottomila detenuti al mese, e altrettanti mensilmente ne sono usciti per motivo diverso dal fine pena. Ciò testimonia quanto sia incidente nel nostro Paese la detenzione transitoria o di flusso che vede svariati soggetti presenti in carcere per qualche mese quando non addirittura per qualche giorno.

## **L'INTERVENTO (E LE POLEMICHE SULLE CIFRE)**

A fronte di questa drammatica situazione il Parlamento ha individuato nell'indulto l'unico rimedio che potesse fungere da presupposto per il risanamento del sistema penitenziario. Tale scelta ha perciò costituito una coraggiosa iniziativa delle Camere a fronte dell'inerzia che aveva caratterizzato le scelte degli anni precedenti.

Ma veniamo ora alle cifre, che ho richiesto specificamente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e ad alcuni importanti uffici giudiziari inquirenti.

Partiamo da un primo punto fermo, che deve risultare ben chiaro. Rispondo, in questo modo, a quelli che, per spirito di polemica, hanno accusato il Governo di aver fornito, la scorsa estate, cifre false sul numero di coloro che sarebbero stati scarcerati a seguito dell'indulto.

Mi sono sempre riferito alle stime concernenti il numero di coloro che sarebbero usciti dal carcere *immediatamente dopo l'approvazione della legge, puramente e semplicemente per diretta applicazione dell'indulto*. L'ho sempre

affermato con chiarezza, ripetendo quanto mi riferivano i competenti uffici del DAP.

Tale stima, fatta inizialmente secondo una proiezione modellata su un primo testo e poi aggiornata sul testo definitivo, non poteva che riferirsi a quei soggetti che con l'applicazione del beneficio avrebbero ritrovato la libertà, in modo *immediato*, ossia all'indomani dell'approvazione della legge, ed in maniera *diretta*, ossia in conseguenza esclusiva applicazione del beneficio. Essa dunque all'evidenza non poteva includere persone sottoposte a misure cautelari personali, in attesa di sentenza definitiva, giacchè agli stessi non sarebbe stato materialmente possibile applicare il beneficio. Inoltre nel computo dei soggetti immediatamente beneficiari non potevano essere compresi coloro i quali, alla data di effettuazione dell'ultima stima, non avevano ancora maturato le condizioni per usufruire del beneficio, ossia avevano un fine pena superiore a tre anni.

Ebbene, nell'agosto del 2006 per effetto dell'indulto sono state scarcerate 16.568 persone (dalla rilevazione statistica risultava che 11.313 avessero una pena residua inferiore ad un anno), sostanzialmente tante quante ne indicavano le ultime proiezioni del DAP. Lo scarto in eccesso rispetto alla previsione di 15.470 soggetti è dovuto al fatto che la stima era stata effettuata il 29 luglio, sulla base del numero dei condannati in espiazione di pena alla fine di luglio. Durante il mese di agosto un certo altro numero di detenuti maturò i requisiti necessari, determinando il lieve incremento. Ad oggi il numero complessivo è di 17.455, ma nel corso del tempo tutti i condannati dovranno uscire con tre anni di anticipo. Ma non quelli condannati per pedofilia e altri 21 tipi di reato. Non ha senso, quindi, continuare a sommarli nel corso del tempo. Va anche tenuto conto del fatto che 1.131 detenuti scarcerati erano già in regime di semilibertà e dunque lasciavano ogni giorno il carcere.

Un discorso diverso va fatto con riferimento a quanti sono stati scarcerati essendo in custodia cautelare nei mesi di applicazione dell'indulto. Essi come detto, erano chiaramente esclusi dalla stima, che si riferiva, come il Parlamento ebbe modo di conoscere, alle applicazioni *immediate* e *dirette* del beneficio. Tra costoro, dal 1 agosto al 14 novembre, ci sono 7.178 persone, 4.456 delle quali erano detenute anche per un titolo di reato definitivo, venuto meno con l'indulto, ed altre 2.722 erano sottoposte unicamente alla misura cautelare della custodia in carcere.

Per tali posizioni la scelta di revocare la custodia cautelare, ed il conseguente riacquisto della libertà, sono dunque il frutto di una discrezionale valutazione dell'autorità giudiziaria, che in motivazione ha tenuto conto dei possibili effetti futuri dell'atto di clemenza.

Non è, quindi, l'indulto a rendere inefficace la pena, ma tutto il sistema penale, che si affida solo al carcere e investe poco sulle possibilità alternative e che prevede tutta una serie di sospensioni automatiche durante il processo penale, addirittura sospensioni quando la pena diventa esecutiva.

Giova, però, richiamare l'attenzione su come abbia effettivamente funzionato negli ultimi anni il sistema cautelare nel processo penale italiano. Vi sono infatti pochi reati per i quali la custodia cautelare resiste sino alla celebrazione del giudizio definitivo, mentre ve ne sono molti altri per i quali la sua durata non viene a superare qualche mese di detenzione. Lo testimoniano i dati impressionanti sul flusso di detenuti che ho sopra riportato.

Il numero di coloro che entrano in carcere in stato di custodia cautelare è sostanzialmente pari, cioè, a quello di coloro che vengono scarcerati. Si pensi che in tutto il 2006, fino al 15 novembre, su 69.408 persone uscite in libertà per motivi diversi dall'indulto ben 49.761 erano in stato di custodia cautelare. Nessun allarme particolare può destare, dunque, la possibilità che i giudici, nel motivare la revoca della custodia cautelare per reati di minore gravità, abbiano menzionato anche la prospettiva dell'accorciamento della pena per l'indulto quale ragione per far cessare lo stato di custodia cautelare. Non vi è dubbio, infatti, che i reati gravi ai quali l'indulto pure si applica, come, ad esempio, la rapina e l'estorsione, non temono certo l'applicazione del beneficio ai fini della tenuta della custodia cautelare.

Voglio dire, in altre parole, che sono tornati in libertà un buon numero di autori di reati meno gravi che sarebbero stati comunque rimessi in libertà di lì a poco per la fisiologica transitorietà, nel nostro sistema, dello stato di custodia cautelare.

D'altra parte non si può non sottolineare come nella passata legislatura sia stata approvata una legge, la cosiddetta ex Cirielli, che ha dimezzato i termini di prescrizione, il che si traduce di fatto in un'amnistia mascherata. Per non parlare poi della legge che è pesantemente intervenuta sul reato di falso in bilancio, determinando in alcuni casi la non perseguibilità, anche degradando lo stesso ad ipotesi contravvenzionale.

Questo è lo scenario in cui si è attuata – per volontà del Parlamento – la scelta dell'indulto.

Sbaglia, e non credo in buona fede, chi afferma, invece, che vi fossero strade alternative per risolvere questo problema, quali la edificazione di nuovi istituti penitenziari, la cui realizzazione presuppone almeno un decennio di attesa. Mentre l'intervento di risanamento e di ampliamento delle carceri esistenti - unica misura adottabile in tempi brevi - può essere realizzato solo adesso che la presenza della popolazione detenuta è stata ridotta. Prova di ciò è data dai risultati prodotti dall'azione del governo nel quinquennio precedente, alle cui volenterose affermazioni di rilancio dell'edilizia penitenziaria, sono susseguite, in concreto, solo la inaugurazione di poche strutture minori, realizzate con fondi stanziati dagli esecutivi che l'avevano preceduto. Solo ora, grazie al deflusso dalle strutture penitenziarie, potremo finalmente procedere alla loro ristrutturazione e all'adeguamento di ben trentanove istituti, in attuazione di

interventi che – benché programmati da tempo - erano stati di fatto bloccati dalla situazione di sovraffollamento carcerario.

## **LE CONSIDERAZIONI DI POLITICA CRIMINALE E PENITENZIARIA**

I dati sopra riportati e le considerazioni prima espresse inducono però ad una riflessione più ampia sulle linee di politica criminale e penitenziaria che si intende adottare; ed anche sul sistema attuale determinato da chi, avendo fino a ieri responsabilità di governo, solleva oggi queste polemiche.

Non può qui sottacersi come nel nostro sistema penale siano state introdotte, anche recentemente, fattispecie di reato che producono fenomeni di inutile e transitoria carcerazione. Tali situazioni nessun beneficio hanno apportato alla sicurezza se non la conseguenza di aver condotto al collasso l'intero sistema penitenziario. Basti citare per tutti le disposizioni della Legge Bossi-Fini che hanno previsto l'arresto per gli extracomunitari non ottemperanti all'ordine di espulsione. Tali disposizioni hanno fatto sì che trovassero ingresso in carcere nell'anno 2005 ben 11.300 persone, tutte poi scarcerate nell'arco di un periodo massimo di 90 giorni. Occorre domandarsi a quale concetto di sicurezza si pensasse quando si è deciso di impiegare così grossolanamente risorse di polizia, giudiziarie e penitenziarie, sottraendole al contrasto alla criminalità cui esse andrebbero dedicate.

Stupisce oggi che questa polemica sull'indulto venga sollevata da quanti hanno contribuito alla disfunzione del sistema penitenziario riempiendo gli istituti di pena di poveri e disagiati, e senza porsi alcuna minima preoccupazione sugli effetti indotti nella società da un carcere che non rispetta le regole.

L'aspetto che più preoccupa nell'affrontare il presente dibattito è dato però dal vedere come si voglia da taluno affrontare la questione relativa alla sicurezza in termini quantitativi, senza guardare né alle caratteristiche delle persone che sono detenute, né agli oggettivi tempi di permanenza in carcere delle stesse.

Crediamo fermamente che il carcere sia una risorsa importante per garantire la sicurezza dei cittadini. Ma altrettanto fermamente riteniamo che esso vada dedicato a soggetti che operano e agiscono allo scopo di aggredire i beni della collettività: in primo luogo alla criminalità organizzata, alla mafia, al terrorismo, ai criminali abituali o professionali. Riteniamo altresì che sia possibile utilizzare questo strumento sempre meno per coloro che delinquono in modo occasionale, potendo farsi ricorso alle misure alternative alla detenzione. Riteniamo infine che mai il carcere dovrebbe utilizzarsi solo per contrastare le espressioni del disagio sociale prodotte dalle condizioni di emarginazione e di povertà. Mi domando se qualcuno si sia mai chiesto quali conseguenze possa aver avuto associare agli istituti di pena, peraltro per periodi transitori, extracomunitari, tossicodipendenti e poveri di ogni genere ponendoli a contatto con quanti esercitano continuamente l'attività

criminale. Quale immagine abbia dato di sé uno Stato, incapace di rispondere ai bisogni sociali, che abbia retrocesso nella comunità detenuta un cittadino facendolo vivere nel sovraffollamento e sommando così disagio a disagio.

Non è il numero dei detenuti che garantisce la sicurezza della società. Dieci mafiosi detenuti garantiscono più sicurezza rispetto al carcere per diecimila emarginati. Le cifre altisonanti della popolazione detenuta degli ultimi anni sono state dunque l'unico vero inganno per la società e non un contributo per la sua sicurezza!

Non è stato solo l'indulto a svuotare le carceri. Le carceri si riempiono e si svuotano perché nessuno si è curato di intervenire su un sistema normativo che ha estenuato la realtà penitenziaria aumentando i rischi per la sicurezza dei cittadini. Ogni anno si sono fatte transitare dagli istituti di pena quasi centomila persone. Molte di esse vi sono rimaste poco tempo, lo spazio necessario per provare l'umiliazione del sovraffollamento o, forse, stabilire contatti con chi poteva offrire loro altre opportunità nell'articolato mondo della illegalità. Chi ci assicura che non siano tornate in libertà peggiori di come erano entrate?

Può apparire impopolare l'aver sostenuto un atto di clemenza, ma solo fino al momento in cui la gente non avrà capito realmente quale sia la situazione penitenziaria italiana. Finché non sarà chiaro quanto i numeri alti della detenzione, sbandierati a vanvera, si riferiscano non a presenze reali e continuative, ma a flussi continui di detenuti, a carcerazioni brevi, che hanno solo incattivito e peggiorato chi è transitato da strutture indecentemente affollate e prive di risorse.

## **I RISULTATI**

Dopo l'approvazione da parte del Parlamento del provvedimento di indulto, eseguendo il mandato parlamentare e le leggi che accompagnano il processo di reinserimento, il ministero della Giustizia ha posto in essere iniziative capillari sul territorio ed impiegando fondi per il recupero delle persone alla socialità. Il Parlamento ha scommesso sull'uomo, evitando di adottare un provvedimento gratuito, ma legando la fruizione del beneficio alla condotta futura di chi ne ha fruito.

Gli effetti di questa operazione sono sotto gli occhi di tutti. Fino al 15 novembre 2006 sono rientrate in carcere soltanto 1.715 persone tra quelle scarcerate a seguito del provvedimento di clemenza. Mi sembra che si tratti di una percentuale non rilevante, ancor più se si pensa che il numero di coloro che risultano arrestati in flagranza di reato, in realtà, è pari a 1.421. Gli altri soggetti sono rientrati in carcere per provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, in molti casi sulla base di ordinanze cautelari - riguardanti fatti commessi prima

della concessione dell'indulto - che non attestano dunque una recidiva rispetto alla data di concessione dell'atto di clemenza.

Alcune tra le più importanti Procure della Repubblica, tra cui Palermo, Milano, Roma e Napoli, ci hanno fornito dati sul numero dei reati commessi nel circondario del Tribunale, iscritti nel registro delle notizie di reato nel trimestre successivo all'approvazione della legge, cioè nei mesi di agosto, settembre ed ottobre 2006, che attestano un decremento dei reati iscritti sul registro notizie di reato rispetto alla media degli anni precedenti. Analogamente, sull'intero territorio nazionale, nel trimestre luglio-settembre 2006, all'atto dell'ingresso in carcere sono stati contestati il 20% di reati in meno rispetto allo stesso trimestre del 2005 (39.205 reati nel trimestre luglio-settembre 2005; 33.981 nello stesso trimestre del 2006).

Il Parlamento ha determinato dunque un'operazione rivolta a garantire la sicurezza della società e i numeri hanno dato ragione al provvedimento votato ad ampia maggioranza dal Parlamento, come potete vedere dalle tabelle che vi lascio e deposito insieme alla mia relazione.

- I soggetti che hanno beneficiato dell'atto di clemenza, ad oggi, solo nella misura del sette per cento hanno registrato una ricaduta nel reato.
- Nel trimestre di applicazione dell'indulto i reati commessi su tutto il territorio nazionale per i quali è stato effettuato l'arresto hanno subito un calo sensibile rispetto all'uguale periodo dell'anno precedente.
- Contestualmente il sistema penitenziario è tornato alla legalità e le osservazioni che il Consiglio di Europa e Amnesty International ci hanno costantemente rivolto in negativo, con questa legge del Parlamento perdono il loro effetto di condanna e restituiscono all'Italia un'ulteriore credibilità sul piano internazionale.

E forse è questo che a qualcuno non va giù!

## **IL FUTURO**

In questa vicenda dell'indulto emerge tutta la differenza di approccio sulla questione criminale. Il Parlamento ha portato avanti una idea diversa del diritto e della giustizia. Basata sulla certezza del diritto e sull'utilizzo del carcere come strumento, certo e duraturo, da rivolgere contro la criminalità; e non come rimedio, peraltro apparente e transitorio, da utilizzare contro i disagiati con il rischio di trasformarli in veri criminali.

E' ora di percorrere strade nuove, in una logica di sistema.

In primo luogo vanno evidenziate le iniziative – anche di medio e lungo termine – mirate al reinserimento sociale di chi ha avuto esperienza di detenzione. Tra queste rivestono particolare rilevanza:

- l'impegno della Cassa delle ammende, che ha stanziato 3.000.000 di euro per progetti finalizzati al reinserimento sociale post-indulto, dando la possibilità di coinvolgere subito 604 detenuti in attività di reinserimento lavorativo. Intervento questo che si somma ad altri 9 milioni di euro recentemente stanziati in altri progetti di reinserimento di detenuti;
- l'accordo siglato con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che prevede un programma per lo sviluppo di politiche attive del lavoro a supporto dell'inserimento lavorativo dei beneficiari del provvedimento di clemenza, che si rivolge a 2000 ex detenuti attraverso la realizzazione di tirocini formativi.

Già dall'estate scorsa due commissioni da me appositamente insediate, una per la riforma del codice penale, l'altra per la riforma del codice di procedura penale, stanno lavorando a ritmi intensissimi. Ho chiesto loro di anticipare il risultato dei lavori per tutte quelle parti della normativa che possono influire sulla durata delle indagini e dei dibattimenti. Questi stralci normativi saranno presentati alle camere per l'esame non appena pronti.

Sarà un pacchetto di interventi incisivi, mirati e coordinati.

Senza toccare alcuna garanzia difensiva, si darà maggior spazio ai riti alternativi, per pervenire ad una definizione dei processi in tempi ragionevoli e con risparmio di risorse. Si interverrà sul regime delle nullità e in modo incisivo anche sul sistema delle notificazioni: notifiche, avvisi e comunicazioni saranno effettuati per mezzo della posta elettronica. Si interverrà, inoltre, sui tempi morti delle varie fasi processuali.

Parallelamente sarà assicurata la certezza della pena, esigenza primaria del potere punitivo dello Stato, avviando un profondo processo di riforma del sistema sanzionatorio.

Sul fronte della criminalità organizzata, della mafia e del terrorismo, sarà ulteriormente rafforzato e messo a punto un sistema di prevenzione penale, che si fonda sugli strumenti di ablazione patrimoniale, sulle misure personali e sul regime detentivo speciale dell'art. 41bis, che differenzia il trattamento riservato dallo stato ai mafiosi, dalla carcerazione ordinaria, allo scopo di disarticolare le organizzazioni che operano stabilmente a danno della società.

Su questa linea si dovrà andare avanti con un programma che dia sicurezza alla società nel rispetto delle leggi e della Costituzione. Con leggi che razionalizzino il sistema penale, a partire dalla riforma dei codici cui lavorano le Commissioni da poco insediate; per proseguire con gli adeguamenti strutturali indispensabili al sistema penitenziario, e le iniziative a sostegno dei disagiati che vivono l'esperienza del carcere. Ma tenendo sempre alta la guardia nei confronti della criminalità organizzata, rafforzando gli strumenti del carcere differenziato e le misure di prevenzione antimafia, per non essere mai *forti con i deboli e deboli coi forti*.

## **NUMERO DI REATI COMMESSI NEL 3° TRIMESTRE DEL 2005 E DEL 2006 SULL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE**

3° trimestre 2005	3° trimestre 2006	Variazione percentuale
474.480	461.651	- 2,70%

I dati sono stati forniti dalla Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia. Si riferiscono al trimestre luglio-settembre, mentre i dati di cui alle tabelle successive sono stati forniti più di recente direttamente dalle Procure della Repubblica e si riferiscono al trimestre agosto-ottobre. Ai fini del conteggio del dato nazionale - per consentire un confronto tra dati omogenei - non si è tenuto conto né per il 2005 né per il 2006 delle Procure che non hanno fornito i dati relativi ad uno dei due anni.

## **NUMERO DI REATI COMMESSI NEL TRIMESTRE AGOSTO – OTTOBRE NEI CIRCONDARI DI MILANO, ROMA, NAPOLI, PALERMO**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	26.238	23.108	20.192	21.894	21.938	21.315	14.820
Roma	28.783	29.650	24.319	28.006	26.300	29.668	33.382
Napoli	64.093	54.271	46.058	48.246	67.314	24.394	44.034
Palermo	9.602	9.386	7.224	9.061	7.938	7.393	8.098
<b>Totale</b>	<b>128.716</b>	<b>116.415</b>	<b>97.793</b>	<b>107.207</b>	<b>123.490</b>	<b>82.770</b>	<b>100.334</b>

Esaminando i dati forniti da quattro importanti Procure della Repubblica si rileva che i reati commessi nel trimestre successivo all'approvazione dell'indulto si mantengono, con oscillazioni verso l'alto o verso il basso, nella media dei reati registrati dal 2000 in avanti.

## **NUMERO DI OMICIDI COMMESSI NEL TRIMESTRE AGOSTO – OTTOBRE NEI CIRCONDARI DI MILANO, ROMA, NAPOLI, PALERMO**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	36	30	30	26	21	29	27
Roma	34	57	22	25	35	32	22
Napoli	17	10	14	19	31	14	23
Palermo	8	13	7	7	9	7	6
<b>Totale</b>	<b>95</b>	<b>110</b>	<b>73</b>	<b>77</b>	<b>96</b>	<b>82</b>	<b>78</b>

Quanto detto sopra vale a maggior ragione per gli omicidi: il dato statistico per il trimestre 2006 è sui livelli minimi.

**NUMERO DI OMICIDI COMMESSI NELL'INTERO ANNO**  
**NEI CIRCONDARI DI MILANO, ROMA, NAPOLI, PALERMO (PER IL 2006**  
**I DATI SI RIFERISCONO AL PERIODO 1 GENNAIO - 15 NOVEMBRE)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	114	123	123	128	117	127	103
Roma	130	133	69	71	79	94	63
Napoli	74	105	70	89	144	82	75
Palermo	47	33	39	30	36	33	15
<b>Totale</b>	<b>365</b>	<b>394</b>	<b>301</b>	<b>318</b>	<b>376</b>	<b>336</b>	<b>256</b>

N.B.: a parte la considerazione relativa alla diminuzione, nel 2006, del numero complessivo degli omicidi, si rileva che il numero degli omicidi commessi nel circondario di Milano risulta generalmente ben superiore rispetto a quello degli omicidi commessi nel circondario di Napoli (ciò vale anche per il dato relativo al trimestre di cui alla tabella precedente).

**NUMERO DEI DETENUTI IN CARCERE**  
**ALLA DATA DEL 31 LUGLIO DI CIASCUN ANNO**

1996	48.449
1997	49.071
1998	49.118
1999	50.472
2000	53.184
2001	55.113
2002	56.002
2003	56.522
2004	56.015
2005	59.445
2006	60.710

**NUMERO DEI DETENUTI IN CARCERE**  
**ALLA DATA DEL 15 NOVEMBRE 2006**

15.11.2006	39.176
------------	--------

**DETENUTI USCITI DAL CARCERE PER EFFETTO DELL'INDULTO**

Agosto 2006	16.568
Settembre 2006	514
Ottobre 2006	292
1-15 novembre 2006	81

Nel numero dei detenuti scarcerati è compreso quello dei 1.131 detenuti in semilibertà, che durante il giorno erano già fuori dal carcere. Sottratti questi ultimi, fino al 15.11.2006 è pari a 16.324 il numero complessivo di coloro che soggiornavano stabilmente (giorno e notte) negli istituti penitenziari e che sono stati scarcerati.

**DETENUTI CHE HANNO USUFRUITO DELL'INDULTO PER UNO O PIU'  
TITOLI DI DETENZIONE MA CHE SONO RIMASTI IN CARCERE IN  
BASE AD ALTRO TITOLO**

4.757

**SOGGETTI CHE ERANO GIA' FUORI DAL CARCERE PER I QUALI  
ERANO APPLICATE MISURE ALTERNATIVE, CESSATE PER EFFETTO  
DELL'INDULTO**

Affidati in prova	14.009
In detenzione domiciliare	3.414
Totale	17.423

**DETENUTI AMMESSI A MISURE ALTERNATIVE PER EFFETTO  
DELL'INDULTO**

480