

Camera dei Deputati
Commissione I -Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni
Seduta di mercoledì 18 luglio 2007

Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia

Audizione del capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ettore Ferrara

In questa prima fase, mi riserverei di fare una relazione piuttosto ampia e forse un po' superficiale, per focalizzare successivamente quali possano essere gli obiettivi di maggiore interesse per voi.

La situazione all'interno degli istituti penitenziari allo stato attuale si presenta in termini di adeguata tranquillità, anche perché, a seguito del provvedimento di indulto del luglio scorso, la popolazione carceraria si è ridotta di circa un terzo.

La presenza è scesa quindi al di sotto della capienza ordinaria dei nostri istituti penitenziari. Purtroppo, però, la mancanza fino ad ora di interventi strutturali sul sistema legislativo vigente sta determinando un incremento della popolazione carceraria che si aggira intorno alle 2.000 unità ogni mese. Stiamo quindi lentamente recuperando quella situazione. Tuttavia, attualmente le presenze ammontano a poco più 42.000 unità, quindi ancora al di sotto della capienza ordinaria.

Presidente. Quale è la capienza ordinaria?

In proposito distinguiamo due dati: la capienza ottimale e il massimo usufruibile. Fino alle 50.000 unità siamo ampiamente all'interno di questo dato.

Presidente. L'incremento è di 2.000 unità al mese. Attualmente, vi sono 42.000 detenuti e 50.000 posti in carcere. Questo è dunque il quadro complessivo.

Le condizioni sono di sufficiente tranquillità. Si riscontrano problemi soprattutto negli istituti del nord Italia, in cui si rileva una mancanza di copertura degli organici del personale penitenziario maggiore rispetto al sud. La polizia penitenziaria, come in genere tutto il personale della nostra amministrazione, proviene infatti in larga misura dal sud e tende, anche se assegnato al nord, a tornarvi. Questo determina un problema di copertura negli istituti del nord Italia.

Tale problema potrebbe trovare parzialmente soluzione con una diversa organizzazione dei servizi di sicurezza all'interno degli istituti, impiegando in modo massiccio nuovi strumenti e nuove tecnologie di controllo, quali impianti televisivi, di registrazione. Questo richiederebbe però risorse economiche in questo momento non disponibili, per cui permane questa situazione di sofferenza particolarmente marcata in Lombardia, e anche in Liguria e in Piemonte.

Da poche settimane, abbiamo provveduto all'assunzione di 500 nuovi agenti, ex ausiliari, che seguiranno un corso di formazione fino a settembre o ottobre prossimo, data in cui prevediamo di inviarli negli istituti del nord per tamponare la situazione.

Stiamo gestendo l'attuale situazione in attesa di interventi legislativi strutturali in grado di incidere sulle cause di questo sovraffollamento, altrimenti destinato a rinnovarsi, cercando di razionalizzare la distribuzione dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari, in funzione del progetto trattamentale previsto dall'articolo 27 della Costituzione. Quando avevamo un rapporto tra detenuto e personale - sia personale di sicurezza che personale al quale più specificamente sia affidato il compito trattamentale - fortemente influenzato dal dato del sovraffollamento, risultava difficile operare un'attività trattamentale rispettosa dei canoni degli articoli 13 e 14 dell'ordinamento penitenziario, finalizzata quindi al reinserimento sociale e mirata a svilupparsi in maniera omogenea per gruppi di detenuti, laddove sarebbe impossibile ipotizzare trattamenti diversi per ciascuno.

Questa progettazione richiedeva a monte una distribuzione più attenta della popolazione detenuta all'interno degli istituti, quale oggi stiamo cercando di attuare con maggiore oculatezza attraverso lo sviluppo dei circuiti penitenziari oggetto di precedenti circolari del dipartimento. La prima risale al 1993, un'altra al 1998 e l'ultima al gennaio 2007. Alla luce di questa nuova realtà penitenziaria e

delle esigenze di sicurezza (l'occasione odierna è particolarmente propizia per sviluppare questo aspetto), esse cercano di sviluppare il meccanismo dei circuiti in maniera funzionale ad un'attività trattamentale correttamente orientata.

Oggi, abbiamo quattro circuiti penitenziari: quello dell'alta sicurezza, quello EIV, elevato indice di vigilanza, una fascia di media sicurezza e infine il circuito della cosiddetta custodia attenuata, che, nato soprattutto con riferimento ai detenuti tossicodipendenti, si sta cercando di allargare in considerazione delle esigenze di altre categorie di detenuti. Mi riferisco, in particolare, alle detenute madri, per le quali, in attesa di un intervento riformatore da parte del Parlamento, stiamo sperimentando forme di custodia che, sebbene all'interno di una struttura penitenziaria, siano comunque più vicine alle esigenze dei bambini e delle madri.

A Milano, in particolare, abbiamo aperto una struttura in centro che, pur costituendo appendice...

Presidente. È separata?

Sì, assolutamente separata dall'istituto di San Vittore. Formalmente costituisce una sede distaccata, una dependance di San Vittore, ma di fatto è il primo piano di un fabbricato condominiale in pieno centro, con un bel giardino e una vigilanza ridotta a un paio di soggetti, così da non creare un clima detentivo e da garantire la permanenza di questi bambini in una struttura più rassicurante.

Nel livello più elevato dell'alta sicurezza si trovano i detenuti provenienti dall'area della criminalità organizzata, come illustrano in maniera più dettagliata i dati illustrati nella relazione che mi permetterò di consegnare alla Commissione. In questo circuito cerchiamo di assicurare un livello di sicurezza e di controllo più sviluppato; tengo a precisare che non sono limitati i diritti e le facoltà riconosciute dall'ordinamento penitenziario al detenuto, come accade per i detenuti soggetti al 41-bis, ma è assicurato soltanto un livello di vigilanza e di controllo più penetrante da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

In questo circuito inseriamo innanzitutto gli imputati o condannati per i delitti previsti dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario. Si tratta quindi di condannati per i quali la stessa legge individua requisiti di oggettiva pericolosità in virtù del tipo di reati per cui sono stati condannati. Automaticamente, ne discende la collocazione in questo circuito privilegiato sotto il profilo della sicurezza.

Per effetto della circolare del gennaio 2007 alla quale ho fatto riferimento poco fa, abbiamo previsto l'inserimento in questo circuito anche di quei soggetti che, pur non essendo imputati o condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, siano stati raggiunti da una contestazione delle aggravanti di cui all'articolo 7 della legge n. 203 del 1991, ovvero l'aggravante relativa all'utilizzazione di modalità tipiche dell'organizzazione mafiosa o comunque dello svolgimento di attività di supporto a organizzazioni mafiose.

In passato, in presenza di questa aggravante, l'Amministrazione si riservava la possibilità di valutare il tasso di pericolosità del detenuto, e quindi eventualmente, in via eccezionale, di disporre l'allocazione nel circuito di alta sicurezza, mentre oggi è stata invertita la situazione, ritenendo che, grazie a questo sistema che garantisce un maggiore e più razionale controllo della popolazione penitenziaria, sia opportuno prevedere una sorta di presunzione di pericolosità in questi casi, salvo poi verificare caso per caso, ma nella competenza della direzione generale detenuti e trattamento del dipartimento e non dell'autorità locale, la possibilità di allocare in un diverso circuito questi soggetti.

Una terza categoria ospitata in questo circuito è costituita da soggetti detenuti per altre ipotesi di reato, ai quali siano contestati a piede libero uno o più reati previsti dall'articolo 4-bis. Non è quindi il reato previsto dall'articolo 4-bis che determina la detenzione, ma, essendoci un'imputazione di questo genere, esiste un indice di pericolosità che si presta al vaglio del dipartimento.

Una quarta categoria anch'essa a contenuto discrezionale è prevista per i soggetti imputati o condannati per fatti totalmente estranei all'articolo 4-bis, ma per i quali da altri elementi a loro carico emerga una situazione di pericolosità secondo il giudizio dell'Amministrazione.

Si rileva subito una bipartizione da operarsi tra queste quattro categorie: nei primi due casi l'allocazione è automatica per effetto del titolo del reato contestato o dell'aggravante contestata e la sistemazione ne consegue direttamente, mentre negli altri due casi i requisiti di pericolosità vengono

offerti alla valutazione discrezionale del dipartimento e della direzione generale presso il dipartimento. In questo modo, viene accentrata la valutazione sia per allontanarla dal territorio che potrebbe risentire di influenze nefaste, sia per utilizzare parametri comuni di applicazione della normativa con la possibilità di attrarre anche questi soggetti nell'ambito del circuito dell'alta sicurezza. Anche la declassificazione, quindi l'uscita da questi circuiti a circuiti meno vigilati è affidata alla nostra direzione generale.

Ovviamente, nell'ambito della distribuzione tra gli istituti, abbiamo criteri interni per ridurre il tasso di pericolosità nella concentrazione di questi soggetti nella medesima sede. Consideriamo fondamentali ad esempio l'esigenza di tenere questi soggetti distanti dalle zone di operatività delle associazioni criminose in cui hanno operato in precedenza, i divieti di incontro e le incompatibilità eventualmente evidenziati dalle pronunce di condanna, la necessità di evitare una forte concentrazione di soggetti con un ruolo particolarmente rilevante all'interno delle organizzazioni nella medesima struttura penitenziaria, nonché soprattutto la realizzazione di frequenti occasioni di contatto fra soggetti da più tempo detenuti e nuovi soggetti che affluiscono agli istituti penitenziari per evitare che questo sistema possa favorire contatti con l'esterno. Non so se sto andando troppo nel particolare...

Presidente. No, si rivela utile.

Benissimo. In questo circuito abbiamo essenzialmente soggetti condannati per reati di criminalità organizzata. Nell'altro circuito, quello EIV, elevato indice di vigilanza, sono essenzialmente custoditi soggetti appartenenti all'area della criminalità terroristica o eversiva nazionale e internazionale, o quelli che, per aver manifestato un pervicace intento di evasione o essersi resi responsabili di gravi episodi di violenza all'interno degli istituti, meritano un maggiore livello di vigilanza.

Attraverso questa distinzione, cerchiamo di tenere separate due categorie di detenuti che hanno forti caratterizzazioni, dalle quali discendono implicazioni considerevoli, ovvero da una parte la criminalità organizzata, dall'altra i soggetti appartenenti alla criminalità terroristica o eversiva.

A questo proposito, colgo l'occasione per segnalare uno dei problemi evidenziatosi in questi ultimi tempi. Lo sviluppo di un certo orientamento giurisprudenziale in tema di 41-bis - i detenuti soggetti al 41-bis sono allocati nel circuito ad alta sicurezza - che determina la mancata proroga del regime di 41-bis, causa per i soggetti destinatari di questo trattamento il passaggio nel circuito EIV.

Questo fenomeno, che si sta presentando negli ultimi tempi con maggiore evidenza rispetto al passato perché frutto di questa più recente giurisprudenza, ci sta ponendo di fronte a una realtà che manifesta profili inquietanti, perché determina l'afflusso nello stesso circuito di soggetti appartenenti all'area terroristica e di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

Tra l'altro, in alcuni casi i beneficiari della mancata proroga del regime di 41-bis sono soggetti da più tempo detenuti in questo regime speciale, giacché avevano rivestito in passato un ruolo particolarmente significativo.

La contiguità nel circuito EIV tra queste categorie di detenuti potrebbe portare a sviluppi nel segno di una possibile strumentalizzazione degli uni da parte degli altri, evenienza da scongiurare assolutamente, oggetto in questi giorni di particolare attenzione da parte del dipartimento.

Per delinearvi la dimensione del fenomeno - tutti questi dati sono contenuti nella relazione che andrò a depositare -, sono allocati nel circuito EIV 372 detenuti, a fronte di una capienza programmata di 403 posti. Questi sono l'entità del fenomeno e i livelli organizzativi ai quali siamo già preparati.

Su questo sistema di distinzione dei circuiti che distingue alta sicurezza, EIV, media sicurezza (che non presenta particolari problemi) e infine custodia attenuata, si innesta il regime del 41-bis, che da tempo costituisce oggetto di confronto in sede parlamentare e in sede dottrinale, per cui non ritengo di avere molto da aggiungere alle preoccupazioni prima segnalate. Anche a questo proposito siamo particolarmente attenti a contenere il numero dei soggetti ai quali applicare questo regime speciale, nella convinzione che, solo contenendo numericamente questa particolare area della popolazione carceraria, è possibile sviluppare quella vigilanza particolarmente penetrante che è condizione essenziale per realizzare gli obiettivi sottesi alla disposizione citata.

Nel 2007 ammontano a 527 i detenuti soggetti al 41-bis. I dati sono riferiti al precedente appuntamento del 22 giugno. A conforto di quanto affermavo, sottolineo come dal 2001 si sia rilevata una loro progressiva diminuzione, giacché nel 2001 erano 645 i detenuti soggetti al 41-bis, nel 2002 erano 659, quindi hanno continuato a scendere gradualmente: 623, 604, 577, 538...

Presidente. Ma questo per riduzione della pericolosità o per aumento della benevolenza?

È un discorso di impostazione. Si cerca di ricorrere a questo rimedio in maniera oculata anche per garantire l'effettiva vigilanza. Inoltre, ampliare l'area del 41-bis significa correre il rischio di mettere comunque in contatto un maggiore numero di soggetti.

Presidente. Quanti sono i detenuti attualmente soggetti al 41-bis?

Sono 527, e ciò costituisce una delle preoccupazioni attuali che ruota intorno al regime del 41-bis, per le considerazioni precedenti e per il rischio che la mancata proroga dei provvedimenti nei confronti di soggetti per i quali permanga un elevato rischio di pericolosità possa determinare l'afflusso di questi nel circuito EIV, con quella contiguità con detenuti provenienti dalla criminalità organizzata che ci sforzeremo di evitare, ma che tuttavia determina un fattore di preoccupazione.

L'altro elemento di preoccupazione, che si ricollega a episodi verificatisi in questi ultimi mesi, è il clima di manifesta solidarietà che si sta sviluppando fuori delle carceri, anche con manifestazioni pubbliche, verso soggetti di estrazione anarchica che fanno capo ai fenomeni dell'eversione, quali le cosiddette nuove Brigate rosse, e i soggetti che, sotto varie sigle che stanno venendo in evidenza, contribuiscono a un progetto complessivo di destabilizzazione, di delegittimizzazione del nostro sistema carcerario, con particolare riferimento proprio al circuito EIV e al regime del 41-bis.

Si assiste al prosperare di queste manifestazioni e in particolare del fenomeno del cosiddetto "banchetto dell'evasione", che si manifesta nei giorni di colloquio con le famiglie intorno agli istituti penitenziari da parte dei sostenitori di queste iniziative. Si costituiscono movimenti come quelli sviluppatasi in maniera eclatante a Pescara e a L'Aquila, con il coinvolgimento dell'intera popolazione carceraria e delle loro famiglie in una manifestazione di protesta nei confronti delle istituzioni penitenziarie, con particolare riferimento al circuito di elevata vigilanza e al regime del 41-bis.

Se queste manifestazioni dovessero continuare a realizzarsi e si dovesse creare un'area del dissenso particolarmente allargata all'interno e all'esterno dei nostri istituti penitenziari, se tutto questo dovesse combinarsi con una presenza promiscua all'interno del circuito EIV di soggetti di diversa estrazione, si potrebbe innescare un meccanismo che nel tempo condurrebbe a quel fenomeno di strumentalizzazione cui facevo riferimento prima, che sarebbe foriero di grossi rischi per la sicurezza all'interno dell'istituto, ma - ahimè - anche della società con i riflessi esterni che ne potrebbero derivare.

A questo proposito, segnali concreti di un programma in tale direzione sono emersi da un'attività di monitoraggio che stiamo svolgendo all'interno degli istituti penitenziari, giacché qualche settimana fa detenuti appartenenti all'area della criminalità organizzata hanno fatto uso di Internet per diffondere all'esterno comunicati a sostegno di movimenti anarchici e insurrezionalisti. Ecco quindi che il pericolo virtuale che nei mesi scorsi ci aveva già allertato incomincia ad avere minimo un riscontro.

L'evoluzione tecnologica è tale che anche un semplice personal computer all'interno del carcere, il cui utilizzo è oggi consentito da parte della popolazione detenuta, con le strumentazioni esterne di appoggio può consentire questo fenomeno, senza possibilità di prevenirlo o contenerlo in maniera efficace.

A questo proposito, ritengo utile aggiungere che all'interno del dipartimento l'organizzazione finalizzata a garantire sicurezza negli istituti penitenziari, con i citati riflessi esterni, fa capo essenzialmente alla direzione generale detenuti e trattamento e all'ufficio ispettivo e per il controllo; ecco perché sono oggi presenti i due colleghi che dirigono questi due uffici, qualora riteneste utile porre loro qualche domanda. La direzione generale detenuti e trattamento, attualmente affidata al consigliere Ardita, governa la distribuzione e...

Presidente. Se i colleghi ritenessero utile la presenza in Commissione anche di questi due funzionari, proporrei di farli entrare ...

La direzione generale detenuti e trattamento governa la distribuzione della popolazione carceraria sull'intero territorio nazionale. Assegna quindi, ad esempio, il detenuto soggetto ad alta vigilanza ad un istituto anziché un altro, vigila sui detenuti soggetti al 41-bis in relazione alla loro allocazione e, in particolare su questo fronte, sviluppa un'intensa attività in collaborazione con la Direzione nazionale antimafia per fornire i necessari elementi di conoscenza a supporto delle richieste di provvedimenti di proroga avanzati.

L'ufficio ispettivo e per il controllo fa capo direttamente al capo del dipartimento, quindi a me, e dallo scorso gennaio è affidato al consigliere Francesco Cascini qui presente.

L'attività svolta dall'ufficio ispettivo è particolarmente importante, perché al suo interno esistono due sezioni, una di polizia giudiziaria e una che si interessa dell'analisi e del monitoraggio della popolazione detenuta.

Dirò brevemente in che cosa si sostanziano tali attività, giacché ritengo queste informazioni di particolare interesse per la Commissione.

Soprattutto per quanto riguarda l'attività di polizia giudiziaria, già al momento del mio insediamento a capo del dipartimento, nel dicembre dello scorso anno, ho trovato questo servizio organizzato all'interno del dipartimento. Tale servizio era affidato al personale di polizia giudiziaria che faceva capo però a due direttori di istituti penitenziari che collaboravano in particolare per questa attività con l'allora responsabile dell'ufficio ispettivo, mentre sul territorio si avvaleva di strutture periferiche sorte per acquisire informazioni sui detenuti soggetti al regime speciale del 41-bis, ma poi utilizzate in maniera stabile per attività di polizia giudiziaria.

Ritengo fondamentale questo servizio di polizia giudiziaria, non solo per il dipartimento, ma come struttura al servizio degli uffici di procura, perché il personale di polizia penitenziaria può effettuare indagini di particolare delicatezza, che richiedono conoscenza dell'ambiente penitenziario, probabilmente con risultati migliori rispetto ad altre forze di polizia, in virtù della sua specificità.

I dati indicano come questa nostra convinzione trovi riscontro nel crescente numero di deleghe che ci giunge da tutte le procure d'Italia. Si tratta quindi non di un fenomeno circoscritto, che nasce da rapporti di conoscenza e collaborazione personale, ma di un fenomeno connesso ad una realtà oggettiva riconosciuta a livello nazionale.

Ritengo però che su questo fronte sia necessario operare con grande attenzione, nell'assoluto rispetto delle norme, e questa mia preoccupazione mi ha indotto a intervenire immediatamente sul servizio di polizia giudiziaria, innanzitutto preponendovi un commissario di polizia penitenziaria, quindi un soggetto investito per legge di funzioni di polizia giudiziaria, e non direttori di istituto privi di questa funzione istituzionale, e poi sciogliendo i nuclei sul territorio che, costituiti con altra finalità, nel tempo avevano finito per realizzare una rete di attività di polizia giudiziaria sul territorio, che non possedeva un adeguato supporto normativo.

Tutto il personale della polizia penitenziaria ha qualifiche di polizia giudiziaria e quindi a tutti può essere affidato, volta per volta, questo tipo di attività.

L'altra sezione che svolge un'attività particolarmente interessante è quella che all'interno dell'ufficio ispettivo si interessa di analizzare e monitorare la popolazione detenuta in generale, con due particolari obiettivi di notevole interesse in questo momento: i detenuti di origine o di fede islamica e i detenuti che fanno capo all'area anarchico-insurrezionalista.

Il primo progetto, che fa riferimento all'area di origine e di fede islamica, è nato nel 2004 a seguito degli attentati di Madrid, ma si rileva estremamente attuale alla luce degli ultimi episodi verificatisi - ahimè - in questa parte dell'anno.

Si è opportunamente partiti dalla necessità di osservare se e come questo segmento della popolazione detenuta si andasse organizzando all'intero degli istituti.

Da questa prima analisi, è emerso come all'interno degli istituti i soggetti appartenenti a Paesi di fede islamica o che comunque si riconoscono in questa fede tendano ad approfittare dei momenti comunitari all'interno degli istituti per organizzarsi con modalità che ricalcano gli schemi classici di organizzazione del mondo islamico nella società libera. Questo dato si rivela estremamente interessante per questa attività di monitoraggio e per i risultati conseguenti.

Proseguendo in questa attività, abbiamo potuto riscontrare come all'interno degli istituti, in particolare dove tali presenze appaiono più significative, così da consentire un'organizzazione più articolata, sia possibile individuare all'interno di queste organizzazioni i detenuti che vi aderiscono per i diversi ruoli che assumono. È dunque possibile distinguere un soggetto con funzioni di leader, ricalcando la figura dell'imam all'interno dell'istituzione penitenziaria, i soggetti promotori di momenti di socializzazione finalizzata a pratiche tipiche di determinate organizzazioni e i semplici partecipanti.

Sulla base di queste premesse, abbiamo cercato di valutare un indice di pericolosità di questi soggetti all'interno del carcere, che consideri una serie di fattori. Si tratta di un percorso che stiamo cercando di realizzare in maniera sempre più puntuale, ma che per il momento risente inevitabilmente di una certa approssimazione.

La valutazione dell'indice di pericolosità deve tener conto innanzitutto del ruolo rivestito all'interno dell'organizzazione, del reato per cui questi soggetti sono stati condannati, delle pene inflitte, dei collegamenti che mantengono con l'esterno, di tutti i fattori che possono essere indicativi di maggiore o minore pericolosità.

Proseguendo nel monitoraggio di questi soggetti, abbiamo individuato canali di informazione particolarmente interessanti per lo sviluppo della nostra analisi, che attengono essenzialmente alla corrispondenza epistolare, alle conversazioni telefoniche, ai colloqui con soggetti provenienti dall'esterno, all'invio di somme di denaro, a procedimenti disciplinari che eventualmente li vedono coinvolti.

Presidente. Denaro che arriva dall'esterno?

Sì, e a questo proposito la sua osservazione mi consente di esprimere subito una riflessione. Abbiamo potuto rilevare come talvolta alcune donne, che si ricollegano a questo tipo di organizzazione, trasferiscano somme di denaro a detenuti ai quali non sono legate da rapporti di parentela. Questo è un fatto particolarmente strano perché notoriamente la religione islamica non prevede in linea di principio forme di comunicazione tra donne e soggetti esterni alla famiglia.

Benché si tratti di somme di denaro ovviamente limitate perché non è consentito trasferire all'interno dell'istituto somme illimitate, questo ci induce a presumere l'attuale esistenza di una forma di comunicazione intensa e programmata con l'esterno, che si avvale di queste figure.

Questo costituisce per noi un incentivo a proseguire in questa strada, da cui probabilmente potranno derivare utili risultati.

Ovviamente, incontriamo una serie di difficoltà, quali i limiti derivati dalla legislazione vigente nello sviluppo di un'attività di monitoraggio e di analisi che potrebbe rischiare di violare gli obblighi di riservatezza e i diritti della popolazione detenuta, quelle derivate dalla compresenza all'interno delle celle e degli istituti di altri soggetti che possano fungere da tramite tra gli appartenenti all'area islamica e i loro corrispondenti esterni, inquinando il nostro sistema di monitoraggio.

Questo rientra nelle difficoltà in cui inevitabilmente si imbatte in nostro lavoro e costituisce, se mai, un fattore per accentuare il nostro impegno, nella convinzione che sia estremamente proficuo continuare in questa direzione.

Stiamo effettuando un'analogia attività di analisi e di monitoraggio anche nei confronti di quei soggetti che, pur non essendo condannati per reati di terrorismo e di eversione, e quindi non essendo classificabili nell'area EIV cui ho fatto riferimento, risultino detenuti per reati commessi a sostegno di quelle organizzazioni. Sviluppando le pratiche che hanno riguardato l'area islamica e un analogo progetto in questa direzione, riteniamo di poter acquisire elementi utili a elevare il livello di sicurezza all'interno dei nostri istituti, da offrire poi agli organi investigativi competenti per lo sviluppo delle loro indagini.

A conclusione di questa mia relazione e prima di soffermarci eventualmente su aspetti particolari, vorrei fornirvi un ultimo dato di conoscenza importante per comprendere la profonda trasformazione della nostra realtà penitenziaria rispetto agli anni passati: Questo è un dato fondamentale che non è possibile ignorare in tutti i ragionamenti che intendiamo sviluppare.

Siamo partiti da un sistema giudiziario e penitenziario che, per la parte che ci riguarda, trova riscontro nell'articolo 27 della Costituzione e che si sviluppava in modo abbastanza controllato con il ricorso alla sanzione detentiva in un numero più limitato di casi di quanto accade oggi e con una permanenza nell'istituzione penitenziaria più prolungata di quella odierna. La popolazione carceraria era quindi tendenzialmente molto più stabile e soprattutto molto più omogenea di quanto accade oggi.

Attualmente, ogni anno affluisce all'interno dei nostri istituti penitenziari una massa di circa 90.000 detenuti. Di questi 90.000 - ovviamente mi riferisco ai numeri e non alle singole individualità - a fine anno escono dalle istituzioni penitenziarie 88.000 unità.

Presidente. Un turn-over molto alto...

Sì, un turn-over molto alto. È in costante crescita la popolazione penitenziaria con una permanenza estremamente limitata all'interno degli istituti, che mediamente si aggira intorno ai 90-120 giorni. Nella relazione troverete poi dati più particolari con riferimento alle singole ipotesi di reato.

La popolazione carceraria per il 35 per cento è di provenienza straniera e fa capo, se ricordo bene, a circa 130 Paesi stranieri. Questo suggerisce la misura della complessità del fenomeno nella gestione di questa nuova realtà.

Abbiamo dunque un turn over costante, una popolazione carceraria con problemi assolutamente differenti a causa delle diverse etnie e dei bisogni quotidiani culturali e di alimentazione.

Di qui emerge la crisi della mission affidata al dipartimento dall'articolo 27 della Costituzione. Dobbiamo quotidianamente confrontarci con questa realtà che si riflette inevitabilmente anche sui livelli di sicurezza che è doveroso garantire all'interno delle istituzioni.

Presidente. La ringrazio molto anche per l'utile concretezza della relazione svolta. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Pierangelo Ferrari. Vorrei sottoporre due questioni al presidente Ferrara, in rapporto all'indagine che stiamo conducendo e per cui ha cortesemente accolto il nostro invito sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica e della sicurezza dei cittadini.

Da questo punto di vista, vorrei citare un'esperienza importante, che sono orgoglioso sia stata promossa dall'amministrazione della mia città, Brescia. Vorrei partire da questa esperienza per chiedere in che misura sia diffusa sul territorio nazionale e porre alla fine due questioni.

A Brescia c'è un garante dei detenuti operativo, impegnato, che gode del supporto - uffici e personale - dell'amministrazione del comune di Brescia e prepara la relazione annuale che il comune decide, di concerto con lui, di ascoltare all'interno del carcere.

Il consiglio comunale della città si reca dunque all'interno del carcere Canton Mombello alla presenza dei detenuti e delle guardie carcerarie, accolto con grande cortesia dalla direttrice del carcere, la dottoressa Bregoli e dal dottor Pagano, che è stato direttore del carcere e ora, se non sbaglio, ha responsabilità regionale. Il garante fa la relazione, intervengono i consiglieri comunali, il rappresentante dei detenuti e il rappresentante delle guardie carcerarie.

Siamo stati invitati come parlamentari ed è stata un'importante occasione di rapporto tra il carcere e la città che lo circonda. In questo modo, il carcere cessa di essere un luogo imbarazzante per la città, da esso separato, e l'amministrazione comunale costruisce relazioni con la direzione del carcere che consentono l'utilizzo del sistema informatico bibliotecario e altre iniziative.

Poiché l'indagine per cui lei oggi è stato audito cerca di indagare questo, vorrei sapere se esistano esperienze analoghe in Italia, in che misura siano diffuse, ovvero quanti garanti svolgano tali funzioni e quali rapporti abbiano con la pubblica amministrazione. Vorrei infatti capire a che punto si trovi il rapporto tra sistema carcerario e società entro cui è inserito, per cui - questo mi pare il senso della sua relazione - esso dovrebbe essere concepito non come un Corpo separato, ma come una realtà da gestire nel modo più garantista dal punto di vista dei cittadini, ma anche più aperto e integrato con la vita della comunità.

Vorrei da parte sua una valutazione da entrambi i lati: di funzionalità, diffusione, ruolo dei garanti e di rapporto con la pubblica amministrazione.

Francesco Adenti. Desidero anzitutto ringraziare il presidente Ferrara per la sua relazione sintetica, ma puntuale ed esaustiva. Vorrei porre alcune problematiche nate da contatti che ho avuto in questo primo anno di impegno parlamentare. Il primo tema è sicuramente quello del personale, cui nella relazione ha fatto riferimento. Ho preso atto con favore della destinazione dei 500 nuovi assunti nel nord Italia, soprattutto in Lombardia, in quanto sono lombardo e nelle carceri che ho visitato ho raccolto molte lamentele da questo punto di vista. Per quanto riguarda, però, il personale, riconosco di averlo trovato poco motivato, non tanto per la professione esercitata, quanto per il discorso della lontananza dai luoghi di origine e dalla famiglia.

Il problema quindi riguarda non solo gli organici, ma anche la qualità e la serenità del lavoro. Ritengo quindi utile, qualora ne esistano le condizioni, rivedere anche i criteri selettivi e le condizioni di preassunzione per valutare l'opportunità di giungere a graduatorie regionali o comunque a una diversa organizzazione, che garantisca maggiore tranquillità da questo punto di vista.

Vorrei sapere inoltre se siano previsti corsi di formazione per il personale, considerando come debba confrontarsi con una realtà carceraria completamente diversa, con una presenza del 35 per cento di stranieri.

Un altro aspetto cui lei, presidente Ferrara, ha fatto cenno riguarda le strutture carcerarie. Al di là del loro ampliamento, è necessario il loro mantenimento in efficienza e in sicurezza, ovvero l'ammodernamento anche attraverso piccoli lavori di manutenzione che latitano anche per quanto concerne la sicurezza. In alcune carceri, ad esempio, gli allarmi non funzionano. Mi rendo conto che è una questione di risorse finanziarie, però occorrerà dare un segnale di attenzione.

Il terzo punto riguarda gli ospedali psichiatrici giudiziari che rientrano nella sua competenza. Nel nostro Paese convivono strutture di eccellenza quali, ad esempio, l'ospedale psichiatrico e giudiziario di Castiglione delle Stiviere con altre strutture lontane dai livelli ideali. Vorrei conoscere la sua opinione rispetto all'orientamento di alcuni esponenti del Ministero della salute, che hanno alluso al superamento delle strutture degli ospedali psichiatrici giudiziari. Vorrei conoscere la sua valutazione e sapere se stiate studiando un progetto mirato al superamento o a una diversa organizzazione rispetto a questo.

Graziella Mascia. Anch'io ringrazio il dottor Ferrara. Tra le informazioni che ci ha fornito, era inserito il punto - su cui avevo svolto un'interrogazione e ottenuto una risposta - dei nuclei territoriali di polizia giudiziaria. Apprendo dunque con piacere che il problema appare risolto.

Sono incuriosita dal progetto del 2004 cui lei ha fatto riferimento, dalle due tipologie e dalle modalità con cui viene svolto. Ha citato il problema della riservatezza, ma vorrei capire meglio chi siano gli attori e quali siano le modalità con cui si costruiscono i risultati.

Da tanti anni visito le carceri d'Italia e quindi ho presenti anche le modifiche cui giustamente è stato fatto riferimento.

Mi hanno colpito i dati da lei forniti all'inizio, ovvero queste 2.000 unità che aumentano ogni anno, nonostante l'indulto. In proposito, avremmo molte considerazioni da esprimere sul fatto che si sia optato per l'indulto, e non per l'ammnistia, e senza adeguate strutture esterne per accogliere.

Tuttavia, mi annovero tra coloro che si sono battuti per l'indulto perché le condizioni all'interno erano veramente insopportabili. Percepivo dunque la meraviglia per i numerosi aumenti di detenzione, tali da poter rendere vano fra qualche anno questo stesso provvedimento.

Lei, dottor Ferrara, faceva riferimento alla necessità di interventi legislativi strutturali. In merito, le iniziative possono essere varie e lei ci ha fatto presenti tutte le questioni all'interno del carcere.

Ad esempio, 500 ausiliari seguono i corsi di formazione, che da sempre sono legati alla necessità di rendere gli agenti in grado di interloquire e di partecipare al progetto trattamentale del carcere, ma spesso poi possono svolgere solo un ruolo di controllo perché mancano le condizioni e le altre figure che compongono la logica trattamentale. Si tratta quindi di problemi che si accumulano.

L'obiettivo principale dovrebbe essere individuare le possibilità di soluzione alla radice. Ritengo ad esempio che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, esista un errore nella percezione della carcerazione come elemento di sicurezza. Ne deriva che per qualsiasi livello di reato, senza tener

conto dell'effettiva pericolosità sociale, si ritiene possibile risolvere il problema con il carcere. Questo non corrisponde alle possibilità concrete e rivela un errore all'origine.

Lei faceva riferimento a 130 Paesi di provenienza dei detenuti nelle carceri italiane, fattore che cambia tutto rispetto a prima. Anche nel Dpef si fa riferimento al vecchio progetto di nuovi carceri, mentre ritengo più opportuno rinnovare quelli già esistenti nei centri cittadini, perché è molto importante la relazione con l'esterno. Comprendo come per molti detenuti stranieri possa essere ininfluente, perché difficilmente ricevono visite ma, come il dottor Ferrara giustamente ha ricordato con riferimento a Brescia, è fondamentale il rapporto con l'esterno, con gli enti locali, che la scelta della collocazione può agevolare.

Poiché gli stranieri sono ormai in continuo aumento anche per piccoli reati, vorrei sapere se sia possibile costruire sommariamente una tipologia di reati per Paesi di provenienza.

Vorrei inoltre sapere, considerando questa esperienza che complica anche la stessa scelta di progetti trattamentali, quali siano gli interventi legislativi strutturali cui si può far riferimento. Personalmente, cito quello sull'immigrazione, perché la clandestinità non aiuta a prevenire i reati ma, al contrario, determina condizioni loro favorevoli. Ne esistono però anche altri.

Questa Commissione ha varato la legge per il garante dei detenuti, pensando di fare cosa utile, ma con la nuova tipologia di popolazione carceraria forse questa stessa figura dovrebbe essere concepita diversamente rispetto a qualche anno fa.

Jole Santelli. Anch'io ringrazio il dottor Ferrara per la sua relazione e soprattutto per non aver indugiato sulle annose problematiche carcerarie, sottolineando anche punti di emergenza attuali, di cui possiamo non avere piena conoscenza.

Lei, presidente Ferrara, ha accennato alla preoccupazione per i movimenti fuori delle carceri che possono fungere da detonatore per proteste interne, attraverso una provocazione e una strumentalizzazione.

Vorrei capire se, allo stato delle vostre conoscenze, abbiate già riscontrato punti di mobilitazione anche interni, l'effettiva esistenza di contatti, come purtroppo la storia ha insegnato, e quali misure eventualmente siano state adottate tenendo conto della delicatezza della vicenda.

Sull'altro fattore di emergenza, per quanto riguarda l'Islam e le possibili situazioni interne carcerarie, poiché, come accaduto per la criminalità organizzata, lei ha accennato a un rischio di proselitismo all'interno del carcere di persone non ancora inserite in queste strutture, che possono esserne attratte, vorrei sapere quali misure possano essere predisposte all'interno per tentare di limitare al massimo tale rischio.

Un altro punto da lei accennato, ma che sembra particolarmente rilevante, riguarda il mutamento della popolazione carceraria, che ostacola l'Amministrazione penitenziaria nello svolgimento delle classiche attività trattamentali. Riuscire a far partecipare alle attività trattamentali alcune nuove tipologie di detenuti è difficilissimo e crea un problema all'interno della comunità. Mi riferisco soprattutto alla popolazione di origine nordafricana e islamica che spesso rifiuta completamente ogni rapporto e proposta di aiuto.

Sarebbe forse opportuno chiarirci in toto, perché questo cambiamento della popolazione rischia di mutare anche il nostro sistema contro la nostra volontà. Si riesce a rieducare ben poco quando ci si trova dinanzi un muro.

Passando ai punti più specifici dell'organizzazione, vorrei sapere se stiate continuando un progetto, avviato dalla scorsa legislatura, di dialogo molto stretto con le regioni, riguardante i protocolli, ma soprattutto la sinergia individuata fra l'amministrazione statale, in quanto DAP, e le regioni sui corsi di formazione, quindi sulla ricerca di rieducazione e socializzazione per trovare lavoro nella località.

Vorrei sapere se, dopo una prima fase di collaborazione, questa impostazione sia stata seguita o si sia assistito a un ritorno indietro, come spesso accade da parte della politica regionale, esaurita la fase della notizia.

Vorrei infine formulare due domande. In termini di programma, vorrei conoscere gli indirizzi sulla riforma della polizia penitenziaria che il DAP intendeva seguire, e quindi sapere se ci saranno

disegni di legge o si proseguirà nell'impostazione di riforma del Corpo e con quale tipo di impostazioni.

Poiché ho letto che il sottosegretario delegato, l'onorevole Manconi, ha parlato di soppressione degli OPG, vorrei sapere se esista già un progetto specifico e come eventualmente si pensi poi di intervenire, dal momento che all'interno delle strutture penitenziarie ordinarie, quando si verifica una contaminazione fra detenuti di diverso tipo, la situazione non è di facile gestione.

Sesa Amici. Anche io ringrazio il dottor Ferrara per la lucida analisi e la lettura di questo microcosmo rappresentato dal mondo delle carceri, di cui ha delineato la complessità, evidenziando soprattutto la mobilità della popolazione carceraria che richiede alla struttura del DAP, come all'insieme delle istituzioni, una grande capacità di adattamento alle esigenze derivate da una modifica della presenza carceraria.

La ringrazio molto per questo e, in seguito ad alcuni interventi, come la questione posta dalla collega Mascia, vorrei rivolgerle una domanda relativa ad uno degli interventi strutturali avvenuto nel mondo della polizia penitenziaria nella scorsa legislatura, ovvero la legge Meduri, da cui è scaturita una discussione che ha investito ruolo e funzione della pena anche nei trattamenti esterni. Essa riguardava diverse figure, in particolare assistenti sociali e psicologi, che all'interno di quel progetto di legge si sono trovate a non svolgere più nel carcere una funzione di tramite, prevedendosi un affidamento del tutto esterno, con un rapporto completamente diverso rispetto alle strategie di politica carceraria.

Vorrei sapere se tale intervento legislativo abbia avuto un impatto positivo o negativo e quanto questo oggi pesi di fronte ad alcune sperimentazioni, come ad esempio la questione delle donne e dei bambini, per evitare un'ennesima violenza a bambini innocenti attraverso progetti di carcere aperto.

Questi progetti presuppongono all'interno di questa logica non solo la capacità di rimettere al centro delle strategie del DAP un ruolo di collegamento con gli enti locali e con le associazioni, ma soprattutto l'idea del recupero della pena attraverso progetti mirati rispetto alle situazioni date.

Se questo oggi è tanto importante per quanto riguarda le donne, mi chiedo anche rispetto alla crescente popolazione carceraria di cittadini stranieri quali siano gli interventi concreti attuati per garantire non solo la certezza della pena, ma anche e soprattutto un tentativo di reinserimento fuori dal carcere in base alle norme stabilite dal codice.

Domenico Benedetti Valentini. Dottor Ferrara, le pongo una domanda molto breve chiedendole scusa per non aver potuto ascoltare una parte della sua esposizione, perché sto partecipando anche a un'altra interessante audizione in Commissione giustizia.

La domanda è puramente tecnica e scevra da valutazioni politiche. A legislazione vigente, a situazione acquisita, fotografata al momento, con l'unico elemento dinamico dell'andamento dei flussi attuali e prevedibili della popolazione carceraria, vorrei chiederle di indicare, in termini puramente tecnici, quanti posti di alloggiamento carcerario sarebbe necessario approntare e realizzare.

È una domanda molto semplice, anche se tecnicamente può sembrare troppo asciutta se non addirittura ingenua, ma le valutazioni subentreranno in seguito.

Presidente. Vorrei formulare alcune domande.

Sono stati realizzati alcuni esperimenti di lavoro di detenuti per la società: lettura di libri, registrazione di libri per i non vedenti, ripulitura di sponde di laghi, soprattutto nel nord. Vorrei sapere se queste attività continuino e possano essere pubblicizzate.

Queste piccole attività contribuiscono infatti a delineare una diversa immagine del detenuto, giacché in genere è la società che deve fare qualcosa per il detenuto, mentre qui è il detenuto che fa qualcosa per la società.

In secondo luogo, tempo fa si è posto il problema della rilevante quantità di professionalità che incidono nel mondo penitenziario con non facili difficoltà di gestione delle relazioni tra professioni.

Recentemente, sembra che gli agenti di polizia penitenziaria tendano a rivendicare un ruolo di dominus della situazione o comunque di maggior peso nella vicenda penitenziaria. Qualche chiarimento su questo punto sarebbe utile.

Ringraziamo molto il presidente Ferrara, cui manderemo in breve il resoconto stenografico pregandolo di risponderci al più presto, compatibilmente con i suoi impegni, in modo da chiudere questo lavoro entro i primi giorni di agosto, per operare a settembre alcune indagini sul campo.

Dichiaro conclusa l'audizione.