

**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
AUDIZIONE**

**4.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 14 OTTOBRE 2008**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Rego- lamento):</b>	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i> .....	2, 3, 14, 16
Alfano Angelino, <i>Ministro della giustizia</i> .....	2, 3, 9, 14
Lo Presti Antonino (PdL) .....	9
Paniz Maurizio, (PdL) .....	3

---

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIULIA BONGIORNO

**La seduta comincia alle 13.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

**Audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro della giustizia Angelino Alfano sulla situazione degli istituti penitenziari.

All'esposizione del Ministro seguiranno gli interventi dei colleghi, cui il Ministro stesso potrà replicare. A tale riguardo, comunico che alle 14 è prevista la seduta dell'Aula, con votazioni approssimativamente intorno alle 14,20.

Do la parola al Ministro Alfano per lo svolgimento della sua relazione, ringraziandolo per la sollecitudine e la puntualità con cui ha accettato l'invito della Commissione.

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Signor presidente, quando partecipai alla prima seduta di questa Commissione come audito, feci presente non solo la mia disponibilità, ma anche il mio

intendimento di rappresentare la vicenda delle carceri nella sua interezza a codesta Commissione.

Colgo quindi di buon grado l'odierna audizione e sono molto soddisfatto di avere l'opportunità, che avete inteso offrirmi, di riferire in una sede parlamentare come la vicenda delle carceri si ponga oggi all'interno della questione della giustizia in generale e del sistema Paese nel suo complesso.

Con il permesso del presidente, vorrei svolgere una premessa di metodo. Ho lavorato a lungo a questa relazione, frutto di numerosi studi compiuti all'interno dell'amministrazione e anche di alcune considerazioni personali. Pertanto, il testo che ne è derivato non è breve.

Mi dichiaro dunque disponibile a completare la presentazione della relazione, ad ascoltare le eventuali domande poste dai commissari, a rispondere ai quesiti a quali siamo in grado di dare risposta ed, eventualmente, a tornare in Commissione.

Insomma, non vorrei che, a causa della lunghezza della mia relazione, si comprimesse lo spazio degli interventi, oppure quello dedicato alla presentazione della mia esposizione.

PRESIDENTE. Direi, signor Ministro, di esporre tranquillamente la sua relazione. Dopodiché, intorno alle ore 14 valuteremo lo stato dei nostri lavori.

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Dividerò il mio intervento in alcune parti, a ciascuna delle quali riserverò...

PRESIDENTE. Mi scusi signor Ministro. Ai fini dell'organizzazione dei nostri lavori, ricordo che alle 14 è convocata l'Aula. Può darsi, quindi, che per quell'ora dovremo interromperci.

Ove ci venisse detto che non si vota subito, invece, potremmo procedere. Ad ogni modo, appena daranno i venti minuti termineremo immediatamente.

MAURIZIO PANIZ. Posso chiedere al Ministro se il testo della sua relazione sarà poi disponibile?

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Sì, lascerò il testo della relazione agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. Ovviamente, resta inteso che ove il Ministro non riuscisse a rispondere alle domande oggi, tornerà la prossima settimana o nei prossimi giorni in Commissione.

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Sì, sono assolutamente disponibile.

Dividerò il mio intervento in alcune parti, a ciascuna delle quali riserverò alcune considerazioni analitiche. Innanzitutto, mi riferirò all'edilizia penitenziaria; in secondo luogo, alla gestione del personale, alla gestione dei detenuti, al regime di detenzione delle donne madri e al regime dell'articolo 41-*bis*.

Alcune delle considerazioni che svolgerò fanno specifico riferimento ai cinque mesi di svolgimento del mio mandato; altre invece sono relative all'anno in corso, e quindi assorbono alcuni mesi del Governo precedente.

In tutti i settori di competenza dell'amministrazione penitenziaria si è cercato di garantire la piena attuazione del principio costituzionale che rappresenta la ragione fondante dell'amministrazione penitenziaria stessa.

In quest'ottica, si è continuato il lavoro intrapreso negli anni precedenti per rendere l'amministrazione penitenziaria sempre più un luogo di studio e osservazione delle grandi tendenze del sistema penale e penitenziario e, conseguentemente, di elaborazione delle linee guida, per farvi fronte.

In riferimento a tale aspetto, mi pare di importanza preliminare svolgere un'ampia

considerazione sull'edilizia penitenziaria. Essa, infatti, è stata tesa al rinnovamento, al potenziamento e al risanamento del patrimonio immobiliare destinato all'esecuzione della pena anche dal Governo che ci ha preceduto e si estrinseca sia attraverso la costruzione di nuovi istituti, in sostituzione di vecchi penitenziari (attività di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), sia tramite l'esecuzione di interventi di ristrutturazione, di manutenzione e di ampliamento di quelli esistenti (attività di competenza del Ministero della giustizia).

Il numero degli istituti penitenziari attualmente in funzione sul territorio nazionale è pari a 205. La loro capienza cosiddetta « regolamentare » è quantificata in 43.262 posti; mentre è individuato in 63.568 il numero dei cosiddetti « posti tollerabili ».

Detti valori, tuttavia, indicano esclusivamente una capienza che sarebbe bene definire virtuale, atteso che molti di questi posti, nella realtà dei fatti, risultano non disponibili per problemi legati a deficienze di idoneità strutturali e igieniche o ancora per la chiusura di alcuni reparti a causa della carenza del personale.

Alla data del 31 dicembre 2007, è stato stimato infatti che dei 43.262 posti regolamentari teoricamente disponibili ne fossero realmente fruibili circa 37.742.

Ciò premesso, è evidente che il continuo e preoccupante *trend* di crescita della popolazione detenuta impone l'acquisizione di ulteriori spazi destinati alla detenzione.

A tale riguardo, si precisa che la costruzione di nuovi istituti penitenziari, regolamentata dalle leggi n. 1133 del 1971 e n. 404 del 1977, si realizza con finanziamenti erogati da leggi specifiche sul capitolo 7473 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base di un programma deliberato in seno al comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria. Di tale comitato, presieduto da chi vi parla o da un suo delegato e che mi accingo a riunire, sto valutando uno snellimento, al fine di renderne più agile l'attività.

L'amministrazione della giustizia, pertanto, partecipa attivamente solo alla formulazione, determinazione e rimodulazione dei programmi per l'edificazione di nuovi istituti, realizzati al fine di sostituire strutture già esistenti che, per ragioni essenzialmente di vetustà, versano in condizioni tali da dover essere dismesse. Basti pensare, a questo proposito, che oltre la metà degli istituti in funzione risale ad epoche remote. Il 20 per cento di essi è stato realizzato tra il 1200 ed il 1500, ed è soggetto ai vincoli architettonici e monumentali dei beni culturali; mentre, per la restante parte, la costruzione è del secolo scorso.

Al momento, gli interventi in atto, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti — mi si scuserà per la pedanteria — riguardano: la nuova casa circondariale di Cagliari (che ha una capienza di 550 posti, la cui scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto è prevista per il mese di novembre del 2009); la nuova casa circondariale di Sassari (che ha una capienza di 400 posti, con una scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto prevista per il mese di marzo del 2010); la nuova casa circondariale di Tempio Pausania (che ha una capienza di 150 posti e una scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto prevista per il mese di agosto del 2009); la nuova casa circondariale di Oristano (che ha una capienza di 250 posti, con scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto prevista per il mese di settembre del 2009); la nuova casa circondariale di Forlì (che ha una capienza di 225 posti, con una scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto prevista per il 2012); la nuova casa circondariale di Rovigo (capienza 200 posti e scadenza contrattuale dei lavori relativi al primo lotto prevista per il 2011); la nuova casa circondariale di Trento (che ha una capienza di 220 posti e i cui lavori di costruzione, a seguito di permuta, sono stati finanziati e sono in corso di esecuzione a cura della provincia autonoma di Trento, con una previsione di ultimazione per il 2011. Secondo i nostri dati, l'inter-

vento sta procedendo nei tempi previsti, con la possibilità di ultimazione anticipata al giugno del 2010); la nuova casa circondariale di Marsala (che ha una capienza di 175 posti, anche se l'opera non è mai stata iniziata per un contenzioso tra l'affidatario dei lavori e l'amministrazione appaltante, ossia il Ministero delle infrastrutture); la nuova casa di reclusione di Reggio Calabria (che ha una capienza di 150 posti ed è in corso di realizzazione dal 1996) e la nuova casa circondariale di Savona (che ha una capienza di 265 posti, ma sulla quale, già sull'appalto del primo lotto, è in atto un contenzioso che ne ha bloccato l'aggiudicazione).

Quanto alla nuova casa circondariale di Pordenone, relativamente alla quale l'onorevole Contento aveva presentato un'interrogazione, riferisco che l'intervento è già inserito nel programma di edilizia penitenziaria del 1998.

In seguito, è intervenuta la legge n. 259 del 2002 che, con apposito stanziamento, autorizzava l'amministrazione della giustizia a realizzarlo, con lo strumento della locazione finanziaria. Tuttavia, la gara indetta per l'aggiudicazione del servizio è stata impugnata presso la Corte europea, la cui Commissione, sebbene l'autorità di vigilanza sui lavori pubblici e il Consiglio di Stato si fossero espressi favorevolmente sulle procedure seguite dall'amministrazione, ha pronunciato un parere contrario.

I fondi relativi a tale appalto, su disposizione del Ministro allora in carica, furono impegnati per la realizzazione di padiglioni detentivi presso gli istituti di Avellino per 150 posti; di Velletri per 200 posti; di Cuneo per 200 posti; di Santa Maria Capua Vetere per 304 posti; di Catanzaro per 300 posti e di Palermo Pagliarelli per 304 posti.

Pertanto, la realizzazione del nuovo carcere di Pordenone restò priva di finanziamento.

Nell'ambito di una conferenza dei servizi che si tenne lo scorso gennaio, presso la prefettura di Pordenone, al fine di risolvere la problematica relativa alla realizzazione del nuovo carcere, sono state individuate due ipotesi alternative. Una di

esse era quella di costruire *ex novo* la struttura nel comune di Pordenone, sede di tribunale, con un costo orientativo di 50-60 milioni di euro, previa richiesta di apposito finanziamento da parte della regione al Governo. Qualora non fosse stata praticabile tale strada, per mancanza di fondi, si sarebbe potuto realizzare il nuovo penitenziario presso una caserma sita nel comune di San Vito al Tagliamento, con un costo di circa 30 milioni di euro, a carico della nostra amministrazione.

Nello scorso mese di aprile, il Ministro della giustizia *pro tempore* optò per la seconda soluzione, ricercando i fondi necessari negli stanziamenti per il 2008. Approvata da parte della competente commissione la scelta dell'area della ex caserma, permane a tutt'oggi la problematica relativa ai fondi, stante l'insufficienza di quelli attualmente disponibili.

Pertanto, qualora si dovesse proseguire su questa strada, sarebbe di importanza fondamentale, alla luce dell'interesse e dell'eventuale disponibilità manifestata dalla regione, il fattivo coinvolgimento della regione stessa, ai fini di un'eventuale compartecipazione al finanziamento dell'opera.

A tale proposito, potrebbe promuoversi un'intesa con l'attuale presidente della regione per un'estensione del protocollo di collaborazione stipulato nel dicembre 2006.

In merito alla costruzione di alcuni vitali istituti penitenziari, sono state presentate diverse interrogazioni parlamentari: sia quella dell'onorevole Contento sul carcere di Pordenone, cui facevo riferimento, sia quella del deputato Melis sul completamento del carcere di Sassari, riguardo alla quale ha già fornito risposta la sottosegretaria Casellati, sia un'interrogazione a risposta scritta del senatore De Eccher sulle problematiche della chiusura del vecchio istituto di Trento.

Ciò premesso, e detto anche che la realizzazione dei primi lotti consentirà il recupero di 1.215 nuovi posti, preme evidenziare che tutti gli interventi sopra delineati richiedono ulteriori finanziamenti per la realizzazione dei secondi lotti di

ultimazione delle strutture, che andrebbero ad aggiungere ulteriori 810 posti, per un totale di 2.025 posti, derivanti dalla nuova edilizia.

Occorre considerare poi gli ambiti di competenza dell'amministrazione penitenziaria, ossia quelli relativi al finanziamento e all'attuazione dei programmi di edilizia contemplanti interventi di ristrutturazione di sezioni precedentemente chiuse e l'ampliamento di istituti preesistenti, mediante la costruzione di nuovi padiglioni, oppure di nuovi corpi di fabbrica in comprensori e nelle pertinenze di penitenziari già esistenti.

Quanto ai padiglioni, la loro costruzione è prevista presso i nuovi istituti penitenziari che avranno il beneficio di tali realizzazioni nella loro stretta adiacenza, o pertinenza.

Mi riferisco alla casa circondariale di Agrigento (dove i lavori sono da appaltare); alla casa circondariale di Ariano Irpino (dove i lavori sono da pianificare); ad Avellino (dove i lavori sono in corso a medio e lungo termine); a Santa Maria Capua Vetere (dove i lavori sono appaltati); a Carinola (dove i lavori sono da appaltare); a Catanzaro (dove i lavori sono già appaltati); a Cremona (dove i lavori sono da appaltare); a Cuneo (dove i lavori sono in corso a medio e lungo termine); a Frosinone (dove i lavori sono da pianificare); a Livorno (dove i lavori sono da appaltare); a Bollate (dove siamo già in fase di apertura del nuovo padiglione); a Modena (dove i lavori sono da pianificare); a Nuoro (dove i lavori sono da pianificare); a Palermo Pagliarelli (dove i lavori sono già appaltati); a Pavia (dove i lavori sono da pianificare); a Terni (dove i lavori sono da appaltare); e a Velletri (dove i lavori a medio e lungo termine sono in corso).

Sono stati invece aperti dal precedente Governo, nell'anno 2007 e nei primi mesi del 2008, per effetto della conclusione dei lavori: la casa di reclusione di Spoleto (che ha una sezione 41-*bis*); la casa di reclusione di Fossano; la casa circondariale di Brindisi; la casa di reclusione di Milano Opera (che ha una sezione 41-*bis*); la casa circondariale de L'Aquila (anche qui vi è

una sezione 41-*bis*); la casa circondariale di Rimini (con una ristrutturazione della sezione detentiva) e la casa di reclusione di Civitavecchia (con la ristrutturazione del padiglione chiamato « Cattaneo »). Si è consentito in questo modo il recupero di complessivi 485 posti detentivi.

Un piano di incremento ulteriore dei posti detentivi prevede: l'appalto per la ristrutturazione della sezione 8A di Palermo Ucciardone; l'ampliamento di un padiglione detentivo ad Enna; la ristrutturazione dell'istituto di Avezzano, che è chiuso; l'intervento su un centro diagnostico terapeutico a Pisa; la ristrutturazione del centro clinico a Milano; la ristrutturazione parziale dell'istituto di Lodi e la ristrutturazione dell'ex sezione femminile di Cosenza.

È inoltre prevista l'apertura e l'utilizzazione, nei primissimi mesi del 2009, della casa circondariale di Rebibbia e della diramazione Conca d'oro per la casa di reclusione Is Arenas-Arbus.

Si prevede ancora: una ristrutturazione a Catanzaro; la realizzazione di un nuovo padiglione a Bollate; alcuni interventi sulla casa di reclusione a Noto; alcuni interventi sulla diramazione Fontana, ad Isili; la creazione di un nuovo istituto, a Rieti; la realizzazione di una sezione di reclusione, a Bergamo; interventi per un centro clinico, a Perugia Capanne e la ristrutturazione delle ex lavorazioni, a Barcellona Pozzo di Gotto.

Sommando tali operazioni, si ottengono 1.270 nuovi posti detentivi.

Entro il primo semestre del 2009, è previsto: il completamento della casa di reclusione di Massa; un intervento sulla casa circondariale di Rimini, con la trasformazione di un'ex caserma in sezione detentiva; la ristrutturazione del terzo padiglione dell'OPG (Ospedale psichiatrico giudiziario) di Barcellona Pozzo di Gotto; la ristrutturazione dell'istituto del primo lotto della casa circondariale di Trani; la ristrutturazione del padiglione Firenze della casa circondariale di Napoli, Poggio Reale e la ristrutturazione in prima fase

della casa circondariale di La Spezia. Tutte queste attività portano ad un totale di 575 posti detentivi.

È inoltre stato stabilito il completamento, a medio o lungo termine — intendo dire dal 2009 in poi, non prima della fine del 2008 —, della casa di reclusione di Favignana, della casa circondariale di Avezzano e della casa circondariale di La Spezia.

Si prevede ancora l'appalto dei lavori, di cui al programma del 2007: di Campobasso (ristrutturazione della sezione detentiva); di Pescara (ristrutturazione della sezione penale); di Paola, (ristrutturazione della sezione ex femminile); di Napoli (ristrutturazione primo lotto dell'ospedale psichiatrico-giudiziario); di Roma (completamento della ristrutturazione della sezione quarta A del Regina Coeli) e di Padova (ristrutturazione delle sezioni detentive della casa circondariale).

È stata pianificata inoltre la realizzazione dei seguenti interventi che riguardano: la casa circondariale di Salerno; gli istituti penitenziari di Parma; la casa circondariale di Ponte Decimo; la casa di reclusione di Ancona Barcaglione; la casa circondariale di Vercelli; l'OPG di Montelupo Fiorentino; la casa di reclusione di Spoleto; un'altra sezione di Regina Coeli, la quinta (a Regina Coeli la ristrutturazione riguarderà anche la seconda sezione detentiva) e, a Cassino, la ristrutturazione della copertura della sezione 3A, oltre all'OPG di Napoli che prevede lavori di ristrutturazione dei reparti 1A, 2A e 3A per minorati.

Questo programma edilizio ha già consentito il recupero di 485 posti. Entro un anno — speriamo anche prima, ossia entro i primi mesi del 2009 —, porterà ad acquisirne ulteriori 1.270 ed entro il 1° settembre del 2009, altri 575, per un totale complessivo di nuovi 2.330 posti detentivi. Nel prossimo triennio, il progetto di recupero attivato dal DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) prevede la creazione di nuovi 2.100 posti.

Posta questa lunga, articolata e analitica disamina, è doveroso evidenziare che la capacità di intervento della nostra am-

ministrazione è stata penalizzata dalla circostanza per la quale, nel corso del 2007, si è potuto disporre dei soli fondi, di cui alla legge n. 259 del 2002, nonché dei residui, relativi ai fondi ordinari dell'esercizio finanziario 2006.

Infatti, gli stanziamenti previsti dalla finanziaria 2007 sono stati resi disponibili soltanto il 24 dicembre 2007 e, di conseguenza, non è stato possibile impegnarli nell'esercizio di competenza.

Di certo, il progetto ideato dal DAP di costruire nuovi padiglioni detentivi, all'interno di quelle strutture penitenziarie presso le quali è possibile farlo per l'ampiezza degli spazi disponibili, costituisce una risposta più celere per affrontare il problema del sovraffollamento.

Infatti, la costruzione di nuovi istituti, di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, richiede tempi molto lunghi, al punto tale che molto spesso le nuove strutture vengono cedute direttamente a questa amministrazione, ossia al Ministero della giustizia, perché sono già bisognose, ancora prima di essere utilizzate, di interventi di ristrutturazione e di adeguamento alle eventuali nuove normative che sono subentrate nel corso della loro costruzione.

Invece, i tempi di esecuzione dei nuovi padiglioni sono estremamente più ridotti, con conseguenti vantaggi anche in termini di risparmio delle risorse economiche e strumentali.

La costruzione di nuovi padiglioni, inoltre, comporta un'importante economia, in termini di personale di custodia e amministrativo, il cui incremento è di rilevanza poco significativa se comparata a quello che occorre nel caso di attivazione di un nuovo istituto penitenziario nella sua interezza. *Last but not least* - direbbero gli inglesi -, la realizzazione di un padiglione da 200 posti nel comprensorio di un complesso penitenziario già esistente implica una spesa inferiore ai 10 milioni di euro.

Per contro, un nuovo penitenziario di medesima capienza, da realizzarsi *ex novo*

in contesti completamente avulsi da preesistenti insediamenti, comporta una spesa di circa 45 milioni di euro.

A completamento del quadro degli interventi edilizi, si evidenzia che entro la fine dell'anno corrente è prevista l'attivazione della ex casa mandamentale di Gela, che è stata consegnata dal comune alla competente agenzia del demanio il 25 dello scorso mese. Nella stessa data, inoltre, è stata conferita in uso governativo a questa amministrazione che provvederà ad utilizzarla come casa circondariale. Non è ancora aperta perché, per la funzionalità di Gela, si richiedono interventi di adeguamento e completamento degli impianti e dei sistemi di sicurezza, per un importo di 1,5 milioni di euro, ai quali si sta facendo fronte con i finanziamenti previsti per il corrente esercizio finanziario, in modo tale da attivare la struttura nei tempi che abbiamo previsto.

Questo per quanto riguarda l'aspetto dell'edilizia penitenziaria.

Vengo ora ad un ulteriore aspetto della questione che mi pare fondamentale: quello del personale. La questione generale del sovraffollamento, infatti, non può trovare esclusiva risposta nello sviluppo dell'edilizia penitenziaria. Ciò non solo per la mancanza di risorse economiche proporzionate alle esigenze e per i tempi lunghi di esecuzione dei lavori, ma anche per la carenza di risorse umane, specificamente polizia penitenziaria e personale del comparto ministeri, necessarie per la gestione delle nuove strutture.

Invero, relativamente al personale della polizia penitenziaria, a fronte di una dotazione organica determinata dalla legge, specificatamente dal decreto legislativo n. 146 del 2000, in 45.121 unità, si registra una carenza di 4.171 unità.

Riguardo al personale del comparto ministeri, determinato con un DPCM del 28 febbraio 2006, che prevede unità di personale per 8.872, si registra una carenza di 2.535 unità.

Relativamente alle figure dirigenziali, previste con due diversi decreti legislativi e con un decreto ministeriale del 2007 - sono considerate necessarie 549 unità, ri-

dotte a 537 per effetto della riforma della sanità penitenziaria — si registra una carenza complessiva di 16 unità.

Se pertanto le dotazioni organiche sono già insufficienti per le esigenze relative all'epoca della loro individuazione, non vi è dubbio che la situazione sia andata ancor di più aggravandosi a seguito dell'apertura, dopo il 2000, di nuove strutture penitenziarie, della realizzazione dei nuovi padiglioni detentivi e della ristrutturazione di sezioni detentive inutilizzate.

Oltre a ciò, nel corso degli ultimi anni, si sono consolidate, in capo alla polizia penitenziaria, come voi ben sapete, delle nuove funzioni istituzionali che vedono impegnate, su fronti diversi dal contesto penitenziario, le stesse forze di polizia, ma che sono sempre proprie del comparto sicurezza e che necessitano di notevoli risorse di personale. Mi riferisco specificamente al servizio di polizia stradale, all'ufficio per la sicurezza e vigilanza, al nucleo investigativo centrale e al servizio notifiche.

Ne consegue che tale situazione, che già adesso rende critica l'operatività di quasi tutte le realtà penitenziarie, si aggraverebbe ancor di più, fino a diventare quasi insostenibile, con l'apertura o l'ampliamento dei nuovi istituti. Se non accompagnati da una politica di incremento degli organici, infatti, tali interventi sarebbero del tutto sterili.

Mi concentrerò ora in modo specifico sulla situazione relativa alla polizia penitenziaria.

Per l'assunzione di personale, in relazione al *turn-over* per l'anno 2007, si è proceduto mediante un bando di concorso dei volontari in ferma prolungata per un anno di 219 posti (110 uomini e 109 donne). Il bando è stato pubblicato il 10 ottobre del 2008.

Si è previsto poi un bando di concorso per le fiamme azzurre che sarà pubblicato venerdì 17 ottobre. Se mi consentite una parentesi, vorrei far rilevare che le fiamme azzurre hanno ottenuto risultati eccezionali a Pechino, dove hanno registrato la migliore prestazione della loro storia. Dai nove partecipanti alle olimpiadi di Atene

del 2004, si è passati ai diciotto di Pechino. Il risultato è davvero straordinario, se si considera che tale gruppo conta poco più di cento atleti.

Dalla Cina, peraltro, sono arrivate una medaglia d'argento e una di bronzo. Inoltre, anche nelle paraolimpiadi, i nostri agenti di polizia penitenziaria si sono particolarmente distinti. Di questo daremo loro merito e atto domani, nel corso della festa della polizia penitenziaria, alla quale spero che alcuni di voi, o tutti, vorrete partecipare.

Sempre per quanto riguarda il personale, in riferimento alle unità di riammissione in servizio, il 15 settembre 2008 sono state inviate le seguenti unità di personale al corso di formazione presso le scuole di formazione di Cairo Montenotte e di Parma: 120 unità provenienti dai volontari in ferma breve delle forze armate assegnate presso la scuola di formazione di Cairo Montenotte (Savona) e 58 unità, provenienti dai volontari in ferma breve delle forze armate (37 uomini e 21 donne), presso la scuola di formazione di Parma.

Nove unità, già idonee, non vincitrici del concorso pubblico riservato alle volontarie in ferma prefissata annuale delle forze armate, sono state assegnate presso la scuola di formazione di Parma e ulteriori due unità potrebbero essere inviate presso la suddetta scuola (se ne sta verificando la posizione).

Relativamente al personale del comparto ministeri, con le risorse della finanziaria per l'anno 2008, sono stati assunti 45 contabili assegnati alle sedi del nord, opportunamente individuate sulla base delle effettive carenze di organico, e 3 esperti informatici.

È stata altresì inoltrata la richiesta di autorizzazione per l'assunzione di altre 25 unità da individuare soprattutto nel profilo di contabile, utilizzando i fondi derivanti dalle cessazioni dal servizio di personale avvenute nell'anno 2007, nel limite del 20 per cento; mentre si è proceduto a richiedere l'autorizzazione all'utilizzo dei fondi, nella misura del 40 per cento,



previsto per la stabilizzazione del personale dei vincitori dei concorsi pubblici che ho testé citato.

Tale ulteriore autorizzazione comporterebbe l'assunzione di altre 50 unità di personale.

Si sono invece concluse quattro selezioni. Parlo della procedura concorsuale per l'assunzione di 397 posti per la figura professionale di educatore; mentre è in fase di conclusione la procedura relativa a 50 posti per la figura professionale di educatore.

Sono state indette procedure concorsuali per quattro unità di personale nelle figure professionali di educatore, contabile e collaboratore per la regione a statuto speciale della Valle d'Aosta, in ragione della precarietà di tali figure professionali in quel contesto territoriale. Allo stato, i vincitori di tale concorso non sono ancora stati assunti.

Ricordo inoltre le procedure propedeutiche all'assunzione di personale che ha superato i percorsi di riqualificazione interni, riservati all'area funzionale C, la posizione economica C1, che erano fermi da oltre un anno.

L'11 febbraio del 2008, sono state assunte dal precedente Governo 227 unità, tra le varie figure di contabili, educatori e collaboratori.

Infine, si è conclusa la procedura di assunzione di 22 unità di educatori da destinare al PRAP (Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria) del Piemonte, in attuazione della legge finanziaria del 2007.

Orbene, nelle more del completamento delle procedure di assunzione, l'amministrazione penitenziaria ha, tuttavia, avviato un progetto di recupero e di razionalizzazione delle risorse umane esistenti, attraverso processi di rafforzamento delle motivazioni professionali e lavorative, anche con l'adozione di nuovi modelli di sorveglianza, capaci di valorizzare la flessibilità e la dinamicità del servizio istituzionale ancora oggi caratterizzato da schemi rigidi e statici.

Un'ulteriore questione molto delicata, dalla quale deriveranno altri due ambiti della mia riflessione, è quella della gestione dei detenuti.

Gli effetti dell'indulto del 2006 sono stati del tutto provvisori, atteso che, nel periodo intercorrente tra l'agosto del 2006 e il mese di settembre 2008, si è assistito ad una crescita media mensile pari a poco meno di 800 unità al mese, con alcune punte, registratesi nel semestre novembre 2007-febbraio 2008 che hanno raggiunto le mille unità mensili.

ANTONINO LO PRESTI. Di nuovi detenuti ?

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Sì; comunque è un dato medio.

Questa notte, quella del 13 ottobre 2008, hanno dormito nelle nostre strutture penitenziarie 57.187 detenuti. Il fenomeno del sovraffollamento è aggravato da diverse circostanze. Tra queste, vi è il progressivo aumento dei detenuti stranieri che, specie in alcuni istituti del nord del Paese, raggiungono percentuali superiori a quelle dei detenuti italiani.

Alla data di ieri, i detenuti stranieri ammontano a 21.366 unità, rappresentando il 38 per cento della popolazione detenuta. Essi risultano provenire da oltre centocinquanta Paesi diversi, in particolare da: Marocco, Albania, Tunisia, Romania ed ex Jugoslavia.

Quanto alla possibilità di ridurre il numero delle presenze dei detenuti stranieri, sarebbe necessario collaborare — e per questo stiamo lavorando, come ho avuto modo di dire varie volte — specie con gli Stati dai quali provengono maggiormente tali soggetti e accompagnare tale azione con una più consistente politica delle espulsioni.

A questo proposito, nel campo della collaborazione internazionale, si è proceduto all'individuazione dei detenuti di nazionalità rumena.

Di ciò si è parlato sia in un incontro che, il Ministro Maroni e il sottoscritto, abbiamo avuto a Bucarest con i nostri omologhi rumeni, sia nel corso del vertice

bilaterale che si è tenuto la scorsa settimana.

Tutto ciò è avvenuto, in attuazione di un accordo stipulato tra la Repubblica italiana e la Romania, il 13 settembre del 2003 e agevolato ulteriormente dall'ingresso della Romania nell'ambito dell'Unione europea.

Quanto alla possibilità di ridurre il numero delle presenze dei detenuti stranieri, dobbiamo tenere presente che in Italia, seppure esiste una legge che prevede l'applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione per chi deve scontare una pena anche residua inferiore ai due anni — e oggi questa fattispecie coinvolgerebbe 4.500 detenuti e si tratterebbe di una procedura che in teoria non lascia margini di discrezionalità — la politica delle espulsioni non riesce a decollare. Basti pensare che nel 2007 i detenuti scarcerati per espulsione sono stati 282 e fino al giugno di questo anno solo 158.

Stiamo lavorando, quindi, di concerto con il Ministero dell'interno, per attuare un intervento che possa rendere più efficace questa norma.

A tal riguardo, nel campo della gestione della popolazione detenuta di origine extracomunitaria, è stata adottata una direttiva interministeriale, di concerto tra i Ministri dell'interno e della giustizia, volta a definire le modalità di identificazione dei detenuti e degli internati extracomunitari e di acquisizione dei documenti abilitativi al rimpatrio durante il periodo di detenzione, onde rendere possibile l'immediata espulsione una volta avvenuta la dimissione dal carcere, senza necessità del trattenimento nei centri di permanenza per l'identificazione.

Sostanzialmente, si cerca di attuare un'identificazione più efficace, per evitare questo periodo di interregno tra l'uscita dal carcere e l'espulsione.

Una considerazione specifica merita la posizione giuridica rivestita dalle persone detenute, la maggior parte delle quali risulta essere in attesa di un giudizio definitivo.

Credo che i dati che adesso vi riferirò possano risultare eloquenti. Nelle nostre

carceri vi sono 16.179 detenuti in attesa del primo giudizio; 9.782 appellanti; 3.544 ricorrenti, ossia che hanno fatto ricorso per Cassazione; 1.669 detenuti con una posizione mista; 24.285 detenuti condannati con sentenza definitiva; 1.597 cosiddetti « internati » e 131 da impostare, ossia soggetti per i quali il matricolista ancora non ha potuto inserire nell'archivio la posizione giuridica. Il totale, lo ripeto, è di 57.187.

Da tale prospetto emerge che i soggetti presenti in carcere, in virtù di una sentenza di condanna definitiva, alla data del 14 agosto, rappresentano poco più del 39 per cento del totale della popolazione detenuta.

Il capovolgimento del rapporto tra detenuti definitivi e detenuti in attesa di giudizio si traduce inevitabilmente anche in un aggravio delle attività trattamentali che, a rigore, dovrebbero essere previste per i soli soggetti condannati in via definitiva.

Vi è un altro aspetto che mi preme sottolineare, accennato nel corso nella prima audizione e che ritengo importante approfondire. Mi riferisco al fatto che le dimensioni del flusso di ingressi e scarcerazioni, quindi « l'entra ed esci », che quotidianamente interessa gli istituti penitenziari, si traduce in una movimentazione di circa 170.000 detenuti ogni anno, con un sovraccarico di lavoro anche per le traduzioni che, nel solo 2007, sono state oltre 300.000.

Peraltro, a fronte di un rilevantissimo numero di ingressi e uscite dal carcere, si riscontra una elevatissima percentuale di detenzioni di brevissima durata, intendendo per tali quelle non superiori a dieci giorni. Ciò significa che per una gran parte dei soggetti che fanno ingresso in un istituto penitenziario, l'esperienza del carcere è limitata a pochi giorni di custodia cautelare, con tutti i rischi che questo comporta, in termini di adattamento individuale, di rischi di suicidio e di cosiddetto « contagio criminale ».

Tale elevato flusso penitenziario contribuisce a determinare il sovraffollamento, rendendo, tra l'altro, di fatto inat-

tuabile il disposto costituzionale che attribuisce alla pena una funzione di recupero dei condannati per la difficoltà dell'amministrazione di entrare in relazione, e a volte persino di conoscere, la persona detenuta.

Per affrontare l'impressionante e frenetico *turn-over* dei detenuti, il DAP ha diramato una circolare avente ad oggetto i detenuti provenienti dalla libertà, regole di accoglienza e linee di indirizzo, proprio al fine di dettare regole, pensate anche per migliorare la gestione di quella parte della popolazione detenuta destinata ad avere una breve permanenza in carcere.

Si è voluto più specificamente incidere sul modello organizzativo delle procedure di accoglienza delle persone provenienti dalla libertà, in quanto i primi momenti della detenzione, tanto nella fase cautelare, quanto in quella della esecuzione della pena, sebbene con caratteristiche diverse, sono particolarmente delicati per l'incolumità fisica e psichica del soggetto ristretto.

Inoltre, si è voluto compiere un grande sforzo per rendere meno traumatici i primi giorni di detenzione proprio perché questi, in molti casi, coincidono con gli ultimi. In ciò vale rilevare ancora una volta il rapporto tra detenuti in attesa di giudizio e detenuti definitivi.

L'istituzione di questo strumento, che a nostro avviso è un servizio efficace di accoglienza per tutti gli istituti penitenziari, vede nello *staff* multidisciplinare per la presa in carico dei nuovi detenuti, il suo mezzo operativo principale.

In questo modo, si dovrebbe contribuire a ridurre ulteriormente il numero di atti di autolesionismo e, più in generale, a rendere meno traumatico l'impatto col carcere.

Una qualche diminuzione del flusso potrebbe, peraltro, realizzarsi con un più consistente impiego delle camere di sicurezza per gli arrestati processati per direttissima che ogni anno sono circa 13.000; metà dei quali sostano in carcere non più di due giorni.

Passando, invece, al tema della certezza della pena, a nostro avviso occorre inter-

venire sui tempi dei processi per evitare che soggetti detenuti per gravi reati escano dal carcere per scadenza dei termini di custodia cautelare, vanificando in tal modo lo stesso principio della certezza della pena.

Fermo restando tutto ciò, mi preme evidenziare che il fenomeno del sovraffollamento non riguarda, però, la popolazione detenuta femminile, atteso che il numero di donne ristrette in carcere costituisce una minima percentuale dell'intera popolazione detenuta attestandosi su valori pari a circa il 4 per cento.

Il numero di detenute presenti alla data di ieri, è di 2.599; in calo rispetto agli anni precedenti, quando le presenze detentive femminili medie si attestavano sotto la soglia delle 3.000 unità.

La presenza detentiva femminile più consistente si registra nelle regioni della Lombardia, del Lazio e della Campania.

Sebbene la presenza femminile nei penitenziari del Paese sia contenuta nel numero, decisamente più complesse e delicate sono le questioni che accompagnano lo stato di detenzione delle donne; problematiche che si accentuano inevitabilmente allorquando sono presenti dei figli.

A tale riguardo, occorre distinguere la donna madre con figli nell'istituto, dalla donna madre che vive una maternità - chiamiamola così - « a distanza ».

Allo stato, le donne madri detenute ammontano a 1.207 unità.

Riguardo al primo aspetto, il nostro ordinamento, come voi ben sapete, consente alle donne madri detenute di tenere i figli presso di sé fino all'età di tre anni.

Si tratta di una previsione fortunatamente accompagnata da una serie di accorgimenti, tesi a mitigare, per quanto possibile, l'impatto doloroso e gli effetti negativi che inevitabilmente le mura di un carcere hanno sulla crescita psicofisica di bambini così piccoli e ad affermare condizioni di vita che consentano di tutelare il rapporto madre-figlio, allentando alcune condizioni di stress.

Nel 2000, è stato emanato un regolamento di esecuzione che ha previsto, infatti, che le camere in cui sono ospitate le

gestanti e le madri con i figli non devono essere chiuse, in modo tale da consentire ai minori di potersi liberamente spostare all'interno del reparto, anche se con il limite di non turbare l'ordinato svolgimento della vita detentiva.

Inoltre, quello stesso regolamento ha stabilito l'intervento dei servizi pubblici territoriali e del volontariato, ai fini dell'accompagnamento dei bambini all'esterno, previo consenso della madre, onde consentire loro la frequenza degli asili nido nei quartieri vicini.

Per una migliore tutela del rapporto tra detenute e figli è intervenuta, nel 2001, la cosiddetta « legge Finocchiaro » che ha introdotto sostanziali innovazioni sia rispetto alle previsioni del codice penale che dell'ordinamento penitenziario, per favorire il rapporto madre-figlio.

Nel 1998, è stato previsto che le misure alternative alla detenzione possano essere concesse, senza necessità che sia iniziata la detenzione. In tal modo, la donna condannata con i figli piccoli può fruire della detenzione domiciliare, senza avere nessun contatto con l'ambiente carcerario e senza alcun trauma nel rapporto con i propri figli.

A questo punto, vorrei riferirvi di un progetto che abbiamo avviato, che riguarda sempre le detenute madri e che avrei chiamato « Mai più bimbi in carcere ».

L'amministrazione penitenziaria ha pensato ad un modello di custodia attenuata per le detenute madri con gli istituti chiamati ICAM (Istituto di custodia attenuata per detenute madri), creando in sinergia con tutte le componenti degli enti locali, la provincia, la regione, il comune e il distretto scolastico competenti, delle strutture che consentano ai bambini e alle loro madri, sottoposte a procedimenti restrittivi, di non varcare la soglia del carcere, ma di trascorrere il periodo della pena in ambienti esterni, organizzati e strutturati sulla falsariga di una casa famiglia, dove non esistono cancelli, né personale in divisa, dove gli arredi sono quelli di una comune casa, dove c'è la possibilità

e la libertà di movimento e dove vengono sviluppate attività formative e ludiche nei confronti dei bambini.

Si tratta di una forma alternativa alla classica detenzione ed è realizzata in apposite strutture.

La prima esperienza di questo tipo — che non nasce da noi, ma dal Governo precedente — si è realizzata a Milano, dove, a seguito di un protocollo di intesa tra i Ministri della giustizia e della pubblica istruzione, la regione Lombardia, il comune di Milano e la provincia hanno messo a disposizione una palazzina per detenute madri, sempre con prole fino a tre anni, per allestire una casa a custodia attenuata, nella quale sperimentare un servizio educativo rivolto alle madri detenute e ai loro figli. Iniziative di questo genere stanno per essere rese operative da noi, anche a Venezia, Firenze, Roma e Agrigento e si auspica che possano essere estese anche in altre città.

Riteniamo di andare avanti su questa strada e di rendere ordinaria la regola per cui i bimbi non devono più stare in carcere.

Abbiamo immaginato alcuni interventi per dare un primo tampone al sovraffollamento carcerario e alla questione dei carichi di lavoro.

Le ipotesi in campo sarebbero quelle di un maggiore uso delle camere di sicurezza; di un aumento degli spazi detentivi; di accordi internazionali con gli Stati dai quali provengono maggiormente i detenuti stranieri; di una più efficace politica dell'espulsione, ma anche la realizzazione dei circuiti penitenziari.

Potrebbe dunque risultare proficuo un uso più razionale degli spazi detentivi, attraverso una caratterizzazione degli istituti di pena, come avviene in tanti Paesi del mondo, e una conseguente diversificazione dei metodi di custodia che, senza rinunciare ovviamente agli standard di sicurezza, potrebbero essere calibrati sulle diversità dei detenuti e sui loro differenti livelli di pericolosità.

In Italia, sono previsti nove circuiti diversi, distribuiti in quasi tutti gli istituti

penitenziari (vale a dire che in ciascun istituto penitenziario sono presenti i vari circuiti).

Tale circostanza fa sì che vi sia una uniformità di custodia e di vigilanza a prescindere dal circuito di appartenenza del detenuto con un'inutile dispendio di personale.

Allora, si potrebbe ipotizzare un rafforzamento di questo genere di circuiti e una maggiore specificità del trattamento delle situazioni soggettive, in riferimento all'appartenenza del singolo detenuto all'uno o all'altro circuito.

Una considerazione autonoma merita la vicenda dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Tale speciale sistema di detenzione, nell'ultimo anno, ha infatti continuato a svolgere efficacemente la sua delicata funzione di prevenzione.

Da quando è iniziato il mio mandato sono stati emessi 210 decreti, di cui 40 di prima applicazione, nei confronti di esponenti della criminalità organizzata segnalati dalle competenti DDA.

Gli annullamenti dei provvedimenti ministeriali, pari a 58, sono stati molto contenuti rispetto agli anni precedenti (59 nel 2007 e 89 nel 2006), grazie a una specifica attività del DAP che ha proposto linee interpretative della norma, poi adottate anche dalla giurisprudenza di legittimità.

Sono state, inoltre, adottate precise direttive sotto il profilo gestionale, mantenendo, in particolare, criteri rigorosi di inibizione delle comunicazioni con l'esterno.

A tal proposito, mi piace citare la circolare del 19 agosto 2008, con la quale sono state aggravate le condizioni di detenzione, proprio al fine di evitare qualsiasi possibilità di rapporti con l'esterno.

Il modello così consolidatosi nell'esperienza giuridica e nella prassi applicativa è stato pure esportato in altri Paesi che guardano al regime speciale italiano come ad uno dei più efficaci sistemi di *crime control*.

In lieve diminuzione rispetto allo scorso anno è il numero dei soggetti sot-

toposti al 41-*bis* che hanno assunto lo *status* di collaboratori di giustizia. Sono passati da nove a sette.

La gestione delle informazioni provenienti dalle collaborazioni con la giustizia è, infatti, un aspetto di una strategia di tipo integrato, all'interno della quale la prontezza con cui vengono utilizzate le informazioni costituisce spesso il presupposto per l'utilizzazione dei dati acquisiti ai fini di prevenzione, nella misura in cui ciò consenta di cogliere talune opportunità nello spazio di tempo ristretto entro il quale esse possono essere ancora sfruttate.

Grazie alle comunicazioni all'autorità giudiziaria, anticipate spesso anche per vie brevi, e alla professionalità dei nostri operatori della polizia penitenziaria, si è potuta, di fatto, raccogliere in modo tempestivo la volontà di collaborazione di soggetti di elevato spessore criminale.

Si è perpetuata, come negli anni precedenti, la costante collaborazione con la procura nazionale e le procure distrettuali antimafia.

Relativamente agli aspetti di intervento sanitario sui detenuti in regime di 41-*bis*, è stata prestata assistenza alle autorità giudiziarie per la individuazione delle strutture sanitarie più adatte, al fine di evitare, ove possibile, il ricovero presso strutture site nei luoghi di radicamento criminoso.

Vorrei fornirvi alcuni elementi analitici sui presenti, in questo momento, in stato detentivo di 41-*bis*. Si tratta di 579 uomini e 6 donne, per un totale di 585 persone.

Nell'anno 2008, vi sono stati 76 decreti di prima applicazione e sette detenuti hanno assunto lo *status* di collaboratore. In sede giudiziaria, sono stati annullati 59 decreti di 41-*bis*, avverso i quali sono state proposte dai procuratori generali 14 impugnazioni.

Ritengo utile elencarle rapidissimamente per distretto: ad Ancona, due annullamenti e zero impugnazioni; a Bologna, tre annullamenti e due impugnazioni; a L'Aquila, sei annullamenti e tre impugnazioni; a Napoli, due annullamenti e una impugnazione; a Perugia, quattordici annullamenti e zero impugnazioni; a

Roma, tredici annullamenti e zero impugnazioni; a Torino, diciotto annullamenti e otto impugnazioni; a Trieste, un annullamento e zero impugnazioni.

In riferimento alla posizione giuridica — vi fornisco questi dati, anche perché, su di essi, veniamo frequentemente interrogati dagli organismi internazionali —, vi sono 135 condannati, 257 imputati, 192 con una condizione mista e un internato.

Secondo le definizioni sostanziali e burocratiche dell'amministrazione, le presenze nelle nostre carceri dei detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* sono così suddivise, per organizzazioni criminali: 204 appartenenti alla camorra, 180 a cosa nostra, un appartenente alla criminalità comune, uno ad altre mafie, uno alla mafia calabrese, uno alla mafia lucana, 22 alla mafia pugliese, 23 alla mafia siciliana, 18 alla stidda, 105 alla 'ndrangheta, 25 alla sacra corona unita, 3 al terrorismo.

Vi sono alcune ipotesi di lavoro, sulle quali l'amministrazione penitenziaria sta lavorando e che riguardano la possibilità di concentrare i detenuti in alta sicurezza, relativamente ai quali si è ampliato il novero delle categorie di soggetti da inserire in tale circuito, in un numero più limitato di istituti. Così facendo, si consentirebbe di offrire anche a costoro le opportunità trattamentali che oggi, per carenza di personale e di spazi — i detenuti di massima sicurezza, infatti, non possono avere contatti con la restante popolazione detenuta — non possono propriamente e sempre essere assicurate.

Inoltre, si potrebbe attribuire ad alcune case circondariali di grandi città una particolare specificità, la cui caratteristica è quella di gestire il flusso, quindi l'accoglienza, e di lavorare sui detenuti per tutto il periodo che sono in custodia cautelare, in prospettiva di una loro destinazione ad altro istituto.

Al riguardo, è proprio dei giorni scorsi la costituzione, ad opera del nostro capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, di un gruppo di lavoro con il precipuo compito di elaborare proposte di riorganizzazione dei circuiti detentivi e di

possibili interventi normativi finalizzati a ridurre il sovraffollamento carcerario.

Altre ipotesi allo studio riguardano l'espansione dell'esecuzione penale esterna, ossia il sistema delle misure alternative che può essere incentivato, ma — l'abbiamo detto con forza e lo abbiamo ripetuto congiuntamente al Ministro Maroni — solo se offre garanzie di sicurezza credibili sia dal giudice che le dispone, sia dalla stessa collettività. Sto parlando di un controllo permanente, cioè di una verifica puntuale di dove il condannato si trovi e di che cosa faccia.

Tale controllo va implementato, a nostro avviso, coinvolgendo sempre di più la polizia penitenziaria.

Ovviamente, quando faccio queste notazioni, le faccio *de iure condendo*, ossia in prospettiva. Non si tratta di questioni in atto.

Altro impulso allo sviluppo dell'area dell'esecuzione penale esterna potrebbe essere, con le stesse premesse, la vicenda del braccialetto elettronico.

PRESIDENTE. Faccio presente che sono iniziati i lavori d'Aula. Tuttavia, dal momento che non sono stati ancora dati i 20 minuti di preavviso per le votazioni, cerchiamo di far completare la relazione al Ministro.

ANGELINO ALFANO, *Ministro della giustizia*. Ho quasi finito. Stavo per parlare del braccialetto elettronico che dovrebbe riguardare sia i detenuti agli arresti domiciliari in posizione di custodia cautelare, sia la detenzione domiciliare; sarebbe quindi un aggravio rispetto alla detenzione domiciliare, in riferimento alla quale, unitamente al dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, i dipartimenti dell'amministrazione penitenziaria stanno svolgendo approfondimenti di natura tecnica, per avere la maggiore certezza elettronica sul fatto che il braccialetto funzioni, in termini di grande efficienza, così come funziona in altre zone di Europa. Ovviamente, se dovessimo avere riscontro negativo non vi faremmo ricorso.

Un ulteriore elemento studiato è stato quello della implementazione delle multi videoconferenze. Un metodo che, a nostro avviso, merita di essere oggetto di particolare attenzione, attraverso un perfezionamento dell'attuale sistema, perché il suo uso comporta considerevoli vantaggi, che si possono così sintetizzare: azzeramento del numero complessivo di traduzioni, per esigenze di giustizia, dei detenuti sottoposti al regime speciale e cospicua diminuzione di quelle relative ai collaboratori di giustizia, con sicuri risparmi di risorse economiche e di personale contestuale all'elevazione della soglia di sicurezza; pressoché costante presenza dei detenuti sottoposti al regime speciale presso gli istituti di pena di assegnazione, lontani dalle zone di influenza criminosa; possibilità di far sostenere tutti gli esami universitari attraverso tale strumentazione (risultato ottenuto anche grazie alla collaborazione da parte di tutti gli atenei interessati); possibilità di far svolgere gli esami in dibattimento delle persone che collaborano con la giustizia, detenute e non, esclusivamente in luoghi protetti e segreti molto lontani dall'aula di udienza; partecipazione all'esame in dibattimento di imputati o testi detenuti o residenti in altri Paesi; la maggiore efficienza dell'attività dibattimentale, in specie nella difficile circostanza del concomitante impegno dei medesimi detenuti dinanzi a più autorità giudiziarie dello stesso o di diversi distretti; superamento del limite tecnico che impediva la visione contemporanea di un numero di siti collegati superiore a cinque.

Grazie ai nuovi sistemi messi a disposizione dai gestori, infatti, oggi è possibile rendere contemporaneamente visibili un numero di siti pari a nove, elevabili sino a un massimo di sedici. Questa situazione, peraltro, permette una maggiore separazione dei detenuti sottoposti al 41-bis, provenienti dalla medesima organizzazione criminale, anche durante la partecipazione alle udienze. Chi ricorda i tempi del maxi processo, sa quanto questo problema fosse grave.

Occorre annoverare, infine, l'allargamento dell'utilizzo della videoconferenza per la partecipazione al dibattimento di altre categorie di detenuti, soprattutto in presenza di concrete esigenze di misure di sicurezza e sanitarie.

Il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha poi offerto al Ministro alcune soluzioni di studio, relativamente alle quali l'ufficio legislativo è al lavoro e sulle quali vi fornirò indicazioni più specifiche nelle prossime nostre occasioni di incontro.

In particolare, si tratta di limitare ai casi di assoluta necessità individuati dal PM, l'invio dell'arrestato o del fermato presso la casa circondariale dove si è verificato l'arresto o il fermo. In assenza di questi, la persona viene trattenuta — come dicevo in parte poc'anzi — presso le camere di sicurezza delle forze di polizia.

In secondo luogo, si tratta di limitare le traduzioni per lo svolgimento dell'udienza di convalida dell'arresto o del fermo che possono essere disposte dal giudice solo quando questi ritiene, con decreto motivato e separato, che sussistano specifici motivi di assoluta urgenza e necessità.

Vorrei concludere la mia relazione con una semplice osservazione.

Nella consapevolezza che tutti abbiano chiara la situazione, ho scelto un'impostazione assolutamente analitica per la mia relazione, tendente a riferire tutte le informazioni che sono in nostro possesso.

Se mi è permesso — nel porgere scusa se ho parlato troppo e nel ribadire la mia disponibilità a ritornare affinché questa audizione si svolga completamente, poiché il tema delle carceri e della necessità di nuove edificazioni è scarsamente ideologico ed è uno di quegli argomenti su cui si può lavorare insieme —, vorrei segnalare che, *ictu oculi*, la vicenda economica è centrale.

In proposito, il Ministro, per primo, ma credo anche tutti noi, siamo in grado di dire che servono più risorse per far sì che alcune attività vengano completate ed altre avviate.

Se mi è consentito, vorrei far presente che, a mio avviso, lo sforzo principale da

compiere deve essere quello di spiegare, nonostante le difficoltà economiche, come si realizzano queste operazioni; come si può arrivare ad offrire un regime di sicurezza ai nostri cittadini che vogliono che chi ha commesso dei reati resti in galera; come garantire una piena effettività dell'articolo 27 della nostra Costituzione, della funzione rieducativa della pena, e come fare in modo che alla questione del sovraffollamento carcerario, avendo il Governo escluso nuovi indulti e nuovi provvedimenti di clemenza, si possa far fronte in una logica da sistema Paese.

**PRESIDENTE.** L'esposizione del Ministro si è protratta nel tempo, per cui ritengo che i membri della Commissione avranno modo di svolgere i loro interventi nella seduta dedicata al seguito dell'odierna audizione.

Tra l'altro, poiché risultano iscritti a parlare numerosi deputati, è bene che chi intende iscriversi lo faccia al più presto, per programmare al meglio i lavori della Commissione.

Nel ringraziare il Ministro Alfano per la disponibilità manifestata, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.10.**

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

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

*Licenziato per la stampa  
il 14 novembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO





**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****5.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 2008****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Brigandì Matteo (LNP) .....	8
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i> .....	3	Contento Manlio (PdL) .....	3
<b>Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b>		Costa Enrico (PdL) .....	7
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 13, 16	Di Pietro Antonio (IdV) .....	5
Alfano Angelino, <i>Ministro della giustizia</i> .	8	Palomba Federico (IdV) .....	13
		Rao Roberto (UdC) .....	14
		Tenaglia Lanfranco (PD) .....	5
		Vitali Luigi (PdL) .....	15

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIULIA BONGIORNO

**La seduta comincia alle 14,55.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

**Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, il seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari.

Ringrazio il Ministro Alfano per essere tornato nella nostra Commissione dopo aver partecipato all'audizione del 14 ottobre scorso, il cui seguito, come ricorderete, venne rinviato ad altra seduta. La relazione del Ministro, illustrata nella precedente occasione, sarà posta in distribuzione fra qualche istante.

Seguiremo oggi per lo svolgimento degli interventi l'ordine delle iscrizioni già pervenute presso l'ufficio. Comunque, chi intendesse intervenire, qualora non vi abbia provveduto, dovrebbe cortesemente iscriversi adesso.

La preghiera, perché credo che sia questo il termine da usare, è quella di utilizzare questo tempo per porre quesiti più che per svolgere nostri personali in-

terventi, così da approfittare della presenza del Ministro Alfano. Potremo poi tenere separatamente la discussione.

Do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

MANLIO CONTENTO. Signor presidente, io seguirò il suo consiglio.

La prima domanda è la seguente: come mai impieghiamo così tanto rispetto ad altri Paesi dalla fase di progettazione alla fase di completamento di un'opera pubblica come un istituto carcerario?

Se mi permette, signor Ministro, a tale riguardo suggerirei che lei chiedesse ai suoi uffici non soltanto il materiale che lei hanno predisposto per la relazione, ma schede, opera per opera, che riassumano l'intero iter procedurale, dalla fase del finanziamento alla fase di avvio o di completamento dell'opera, fino alla possibilità di utilizzarla.

Dai dati che lei correttamente ci ha fornito, infatti, si scoprono alcuni aspetti abbastanza singolari. Mi riferisco a quello che lei ha citato come il caso della nuova casa circondariale di Trento. È vero quanto lei ricorda nella sua relazione, ovvero che c'è stato uno scambio di beni. Ma risulta abbastanza singolare il fatto che quell'opera sia ormai in fase di ultimazione — i tempi di realizzo si sono dimostrati ragionevolmente ristretti —, mentre in altre parti d'Italia (non le cito perché lei le conosce ormai a memoria) questi tempi si dilatano in maniera spaventosa.

Chiedo, dunque, un intervento « scheda per scheda », dal momento che c'è qualcosa che non funziona e ciò viene evidenziato anche nella sua relazione. A mio giudizio, dobbiamo scoprire di che cosa si tratta.

Un'altra questione che vorrei sottoporre alla sua attenzione è la seguente: gli interventi di nuova realizzazione debbono rimanere legislativamente di competenza del Ministero delle infrastrutture o, dal momento che abbiamo di fronte casi in cui attraverso il processo di delegazione ci sono province autonome che addirittura svolgono queste funzioni per conto dello Stato, è possibile cambiare queste regole per trovarne di migliori e più efficienti?

La terza questione che vorrei sottoporre alla sua attenzione è la seguente: dove possiamo attingere dei fondi per rilanciare il programma straordinario di edilizia penitenziaria? Lei sa che c'è un decreto-legge che stiamo esaminando in questo periodo relativo agli investimenti per quanto riguarda i centri di identificazione destinati ai cittadini stranieri irregolari. Si tratta di un programma abbastanza sostanzioso, che prevede l'allocatione di decine di milioni di euro in questa direzione. Ebbene, possiamo sperare che dal Fondo unico si possano reperire risorse? Oppure c'è la possibilità, signor Ministro, di immaginare con regole nuove un intervento legislativo *ad hoc* che possa riprendere magari la questione riferita al progetto di finanza, per quanto riguarda la realizzazione, anche rivolgendosi a privati?

In tal caso, non crede che sia il caso di smantellare un sistema vecchio come quello del Ministero della giustizia in cui, una volta bandita la gara, il progetto esecutivo deve essere « contrattato » con le direzioni tecniche del Ministero per ragioni di segretezza che, francamente, signor Ministro, io credo non esistano più in molti altri Paesi? Un carcere è un carcere; se è dotato di alcune strutture sarà sicuro, a meno che non venga abbattuto con i missili. Questi tempi, invece, stanno allungando, molto spesso, le fasi progettuali.

Vengo alle ultime due questioni.

La sua relazione parla dei nuovi modelli di sorveglianza. Io credo che sia fondamentale aprire all'innovazione, anche sotto questo profilo. Mi riferisco a nuovi modelli di sorveglianza, sia per

quanto riguarda l'utilizzo degli uomini, sia per quanto concerne gli strumenti tecnologici.

È evidente che l'istituto carcerario di concezione vecchia ha bisogno di più uomini per svolgere le funzioni di controllo. Un sistema che, invece, consente di sorvegliare per mezzo di circuiti telematici ha bisogno di meno persone. Noi abbiamo già problemi rilevanti — e lei li ha identificati — sotto il profilo del personale. La questione che le rivolgo è se siamo sicuri che il nostro sistema di progettazione sia all'avanguardia. Perché, altrimenti, tanto vale copiare dall'estero. Questo è un aspetto che, purtroppo, si ripresenta molto spesso nelle progettazioni e nell'esecuzione dei lavori per quanto riguarda il nostro Ministero.

Un'ultima questione è quella dell'espulsione. Lei, correttamente, ha ricordato che il sistema carcerario non è in grado di reggere questo afflusso di persone e ha, tra l'altro, posto il dito sulla piaga quando ha detto, se ricordo bene, che sarebbero oltre 4 mila gli stranieri che potrebbero essere espulsi in base alle nostre leggi vigenti, perché condannati, allo stato, a pene inferiori ai due anni.

Il dato è correttissimo. Ha analizzato anche il fatto che ne sono stati espulsi, se ricordo bene, poche centinaia. Questo è un problema. Pertanto, quando un Ministero dell'interno chiede le risorse per fare questo, io non comprendo perché, all'interno di quelle risorse, non possano rientrare le espulsioni del sistema carcerario, altrimenti continuiamo a farci la guerra per cui, se non danno i soldi al Ministero della giustizia, quelli che stanno nelle carceri vi rimangono. Il problema è delle casse pubbliche; non riguarda solo il Ministero della giustizia, ma anche il Ministero dell'economia e delle finanze.

Questo è l'ultimo aspetto, sul quale, secondo me, forse sarebbe il caso di rafforzare quella cooperazione con il Ministero dell'interno e fare in modo — se mi permette, concludo sensibilizzando i magistrati — che le espulsioni, laddove è possibile, vengano adempiute in tempi rapidissimi.

LANFRANCO TENAGLIA. Signor Ministro, lei ci ha detto, nella sua relazione, che conta di avere, nel prossimo futuro, 2.100 nuovi posti nelle nostre carceri. Questi sono interventi relativi a nuove costruzioni e all'ampliamento di costruzioni già esistenti realizzati nelle precedenti legislature da precedenti Governi.

La legge finanziaria ha previsto un taglio di risorse anche in questo settore, pertanto vorrei sapere da lei come pensa di ovviare agli effetti di questi tagli e come pensa di reperire risorse per ulteriori interventi che sono assolutamente necessari poiché, dalla sua audizione del 14 ottobre ad oggi, la popolazione carceraria dovrebbe già essere aumentata di ulteriori 1.000 unità.

In secondo luogo, lei ha indicato due possibili soluzioni — quella del bracciale elettronico e quella del rafforzamento degli accordi bilaterali per l'espulsione di stranieri sottoposti a condanna definitiva — come soluzioni dirimenti del problema. Ora, in realtà, queste possono essere, al più, considerate come accessorie e, comunque, di difficilissima attuazione immediata. Le chiedo, dunque, cosa nel frattempo il suo Ministero abbia fatto per l'attuazione sul piano organizzativo, normativo ed amministrativo di queste due misure e, soprattutto, quali rapporti, quali iniziative e quali sinergie con la magistratura di sorveglianza siano state realizzate.

Inoltre, vorrei sapere se è in corso un'opera di monitoraggio delle strutture penitenziarie per verificare se e in quali strutture l'esperienza di Milano Bollate possa essere ripetuta e diffusa; in questa sua relazione, infatti, che posso definire una cronaca dell'esistente, a mio avviso non c'è nessuna visione per il futuro.

In altre parole, non è chiaro se il nostro sistema carcerario debba rimanere legato all'esperienza del cosiddetto carcere «fortino», oppure se debba essere finalmente intrapresa con decisione una politica del doppio binario, che preveda il carcere fortino per esponenti della criminalità organizzata e autori di efferati crimini, e strutture diverse con molti più spazi comuni, per l'altro tipo di deten-

zione. Soprattutto, con questa finalità, le chiedo se la programmazione della costruzione di nuove carceri tenga conto di questo percorso differenziato, oppure se si vuole continuare con la strada classica della ripetizione delle strutture esistenti.

Mi spiego. Il modello del doppio binario, che in Spagna è stato decisamente adottato e che prevede istituti dove la permanenza in cella durante la giornata è molto minore rispetto alla permanenza in spazi comuni e di lavoro, ha dato effetti molto positivi. Riteniamo che anche in Italia una seria politica penitenziaria non possa prescindere da questo tipo di programmazione.

Vorrei, poi, chiedere se questa politica dei tagli che il settore penitenziario ha subito non significhi l'abbandono di una programmazione accurata e seria degli interventi di edilizia carceraria; in secondo luogo, quali sono gli interventi che ritiene di adottare con riferimento alle cause strutturali di aumento della popolazione detenuta; infine, e soprattutto, quali sono gli interventi che intende adottare con riferimento a quella grande massa di detenuti che entrano nelle carceri per poco tempo e vi permangono in attesa di giudizio.

Con questo credo di essermi attenuto alle indicazioni della presidenza. Ritengo che in un secondo momento debba essere dato uno spazio opportuno e sufficiente alla discussione, all'esito delle risposte del Ministro.

ANTONIO DI PIETRO. Signor presidente, mi scuso per aver prodotto con il mio ritardo una variazione nell'ordine degli interventi.

Signor Ministro, mi atterrò anch'io all'indicazione del presidente, così come ha fatto il collega, ossia all'invito a parlare di carceri e non di massimi sistemi; pertanto, non parlerò della divisione delle carriere.

Pongo la prima domanda alla quale sono interessato per il lavoro che ho svolto da Ministro. Nell'ultimo periodo del travagliato Governo Prodi, ci fu una questione che affrontammo in sede di Consiglio dei ministri, ovvero il fatto che nella

finanziaria dell'anno precedente mancavano risorse sufficienti per le infrastrutture carcerarie. Chiesi al collega Mastella se nell'ambito delle risorse di sua competenza avesse previsto o fosse stato previsto uno stanziamento del genere. Egli mi riferì che, pur avendo aumentato rispetto all'anno precedente il Fondo unico per la giustizia nel suo complesso, non vi erano risorse sufficienti per ipotizzare ulteriori interventi.

Chiesi, dunque, al Consiglio dei ministri — e lo ottenni, tant'è che fu deliberato ed approvato — un provvedimento che prevedeva l'assegnazione alle infrastrutture carcerarie di una parte dei fondi della legge obiettivo, pari a 80 milioni di euro. Tutto questo uscì dal Consiglio dei ministri, anche se in parte tale cifra fu ridimensionata, a seguito della conversione in legge. Cito questo episodio perché ci fu una bella discussione, tant'è che si disse che i finanziamenti previsti nella legge obiettivo erano fissati per realizzare un'autostrada, piuttosto che l'alta velocità; ebbene, io feci notare che, siccome si trattava di un fondo importante per le infrastrutture in genere, doveva comprendere anche le strutture carcerarie. Lasciai, quindi, tale somma così destinata.

Vorrei adesso capire se quella somma — non è una polemica, mi creda, la mia, è soltanto una domanda, nel senso che proprio non sono riuscito a rintracciarla, può darsi che non ci sia più — è rimasta o se si è persa fra le pieghe di qualche procedura. Certamente fu approvata per legge. In un secondo momento, ho provato anche a chiederlo al mio collega Matteoli, ma lui si interessa molto della Firenze-Mare e poco di questa vicenda; non posso farci niente.

La seconda questione riguarda il fatto che nel suo intervento lei ha stilato un elenco specifico delle attività di sistemazione di nuovi posti letto, per usare un'espressione volgare. In realtà, tutto ciò che lei ha indicato sono opere già programmate in precedenza. Addirittura, per onestà intellettuale, non tutte erano state programmate da noi, ma addirittura da vostro precedente Governo. Con questo

voglio dire, dunque, di fare attenzione, perché quei posti letto ulteriori sono stati trovati con risorse e con interventi già stabiliti dai precedenti Governi.

Ebbene, a me interessa sapere, posto che la popolazione carceraria sta aumentando ogni anno di più, quanti nuovi posti letto stiamo trovando. Delle due l'una: o troviamo nuovi posti letto, oppure vi chiedo se è vero o meno che una delle formule alternative cui state pensando è quella, di una certa rilevanza per gli istituti penitenziari, secondo cui viene stabilito che per tutti i reati fino a quattro anni i colpevoli non vengano detenuti in carcere, ma siano mandati a tagliare l'erba dei prati.

Non è questa la sede per trattare tale tematica, ma avremmo sicuramente molto da discutere anche sulla tipologia dei reati e sullo stato di incensuratezza, che non sempre equivale a innocenza, bensì a furberia.

Per quanto riguarda i posti nuovi di zecca, mi interessa capire se siano stati programmati e se ci siano i soldi per realizzare nuovi posti letto e nuove carceri, o solo nuovi posti letto perché magari esistono già strutture che possono funzionare.

Infine, per quanto riguarda il personale carcerario, lei sa meglio di me, anche perché di recente ne ha parlato espressamente, che con riferimento alle unità carcerarie, rispetto alle circa 45 mila unità previste, ne mancano circa 4.200 o 4.500. Ebbene, nell'ambito di quanto ci ha riferito, ha parlato anche di impiegare le Fiamme azzurre, ma quelle rappresenterebbero la coreografia, utile per fare ginnastica. Ha parlato, invece, bene di 30 o 40 unità, che però rispetto alle 4.500 rappresenterebbero ben poca cosa. Inoltre, se ricordo bene, ha menzionato la conclusione dei concorsi per 395 unità, più altre 50, con riferimento agli educatori. Le chiedo, dunque, se ci sono i fondi per assumerli adesso, oppure se li dovremo vedere — come sta accadendo in questi giorni — fuori da Montecitorio perché hanno vinto il concorso e non possono essere assunti.

Inoltre, per ottenere quelle 4 mila unità - se vogliamo considerare il personale necessario a gestire una popolazione carceraria uguale a qualche anno fa, che però adesso è aumentata - quali sono le risorse e quali sono gli strumenti per poter assumere questo personale, in che tempistica e secondo quale cronoprogramma?

Credo di essere stato nei tempi. Ad ogni modo, vorrei che un giorno si tenesse un dibattito più in generale sulla giustizia, anche perché ho inviato personalmente al Ministro Alfano ventuno disegni di legge, chiedendogli anche un'audizione. Dunque, vorrei che un giorno se ne potesse discutere, perché credo che nell'ambito della giustizia vi siano molte questioni sulle quali non c'è contrapposizione.

Si stanno affrontando molti temi, anche in materie civili, anche in materia di norme. Possiamo discutere sul fatto che una norma non vada bene, però ci sono molte questioni che io leggo nelle sue intenzioni, nelle mie e in quelle del Parlamento, che possono coincidere. Sarebbe opportuno, dunque, riuscire a trovare una via preferenziale per discutere di ciò che vogliamo realizzare. Se possiamo farlo, facciamolo!

ENRICO COSTA. Il mio intervento sarà brevissimo e legato ad un aspetto particolare, non l'edilizia penitenziaria, ma l'attività di lavoro nell'ambito delle carceri da parte dei detenuti. Le statistiche che sono state rese note anche dal Ministero negli ultimi anni, infatti, hanno evidenziato un quadro piuttosto desolante sotto questo profilo, perché abbiamo moltissimi detenuti che sono in carcere senza svolgere assolutamente alcuna attività lavorativa.

Statisticamente, rispetto al numero di detenuti presenti nelle carceri, il 24 per cento di essi svolge un lavoro. Tuttavia, è necessario porre una netta divisione tra coloro che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, che sono il 21 per cento, e coloro che, invece, lavorano alle dipendenze di ditte esterne. Questa è una distinzione molto importante perché, a detta di tutti coloro che si sono occupati della materia, l'indice di recidi-

vanza e, quindi, di propensione alla ripetizione delle attività criminose, è molto basso in coloro che lavorano alle dipendenze di ditte esterne, per la ragione che costoro imparano a svolgere un'attività lavorativa e, quindi, sono messi in condizione di reinserirsi nel circuito sociale e nel mondo del lavoro.

Purtroppo, invece, coloro che svolgono la loro attività lavorativa all'interno del carcere ma alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria - lo spazzino, il postino e via dicendo - non apprendono alcuna cognizione in materia di lavoro. La normativa in materia, proprio per quanto riguarda la dipendenza da soggetti esterni, si è evoluta molto nel corso degli anni ed è sfociata, poi, nella legge Smuraglia che ha attribuito notevoli benefici, soprattutto dal punto di vista fiscale, alle aziende che ritengano di investire nell'ambito delle strutture carcerarie. Tuttavia, dopo questa legge, è stato veramente minimo l'aumento di soggetti che hanno cominciato a lavorare alle dipendenze di ditte esterne, poiché vi sono ancora alcune barriere oggettive.

A questo proposito, mi ricollego all'aspetto dell'edilizia penitenziaria. Una delle più evidenti barriere è quella relativa alla struttura degli edifici carcerari. Abbiamo degli edifici carcerari vetusti, come ha evidenziato il Ministro nella sua relazione; ne abbiamo alcuni addirittura sottoposti a vincoli per cui è impossibile intervenire. Tali edifici non sono sicuramente passibili di interventi strutturali che consentano, appunto, di allestire dei laboratori o delle strutture lavorative.

Inoltre, chiaramente, il soggetto privato che intende impiantare la propria azienda all'interno del carcere, non è incentivato dal fatto che ci sono dei controlli necessari, delle attività che, chiaramente, rappresentano un elemento di difficoltà, forse anche di paralisi. Accade, dunque, che cercare di investire nell'ambito carcerario diventa in un certo senso antieconomico, nonostante i benefici della legge Smuraglia.

C'è, poi, anche un altro limite, che è quello dei due terzi: la retribuzione dei

carcerati che svolgono attività a favore di soggetti esterni non può scendere al di sotto dei due terzi rispetto agli stipendi che vengono stabiliti in sede di contrattazione collettiva. Questo è un altro aspetto che, sicuramente, non facilita e non stimola un avviamento verso questa attività.

Io chiederei al Ministro se sono allo studio, a livello ministeriale, delle valutazioni ma anche degli adeguamenti della normativa per incentivare il lavoro dei carcerati alle dipendenze di ditte esterne, tenendo conto che un ostacolo molto forte a questo è la promiscuità dei detenuti all'interno delle carceri.

Tale aspetto è stato evidenziato molto bene nella relazione del Ministro, perché è chiaro che se vi è un *turnover* molto forte, una situazione soprattutto legata a condizioni di custodia cautelare che sono molto superiori rispetto ai casi di condanne definitive, è molto difficile anche che i soggetti si abituino e si convincano a lavorare per ditte esterne.

La serie di criticità che ho evidenziato rappresentano degli ostacoli in questa direzione, ma ritengo che in un Paese civile, proprio anche per cercare di rispettare quello che è il dettato costituzionale dell'educazione del detenuto, sia utile andare verso interventi normativi di adeguamento della legislazione, che consentano veramente di aumentare questa percentuale e di permettere un minor tasso di recidiva.

**PRESIDENTE.** Per quanto concerne l'organizzazione dei nostri lavori, faccio presente che agli interventi di due colleghi iscritti seguiranno le risposte del Ministro, che in tal modo potremo già avere in questa sede. Successivamente potranno prendere la parola altri commissari che intendono formulare ulteriori domande.

**MATTEO BRIGANDÌ** Interesse mio e del movimento a cui ho l'onore di appartenere che è garantista, non pentito, è quello di avere una delucidazione su questi dati.

Di questi detenuti, alcuni verosimilmente sono chiamati a scontare meritata-

mente degli anni di carcere, come risulterà dalla sentenza definitiva; altri, invece, stanno magari scontando una pena detentiva che, in via successiva, sarà ritenuta ingiusta e alla quale si cercherà di porre rimedio attraverso la legge Pinto.

È, dunque, mio interesse sapere quanti alla fin fine stanno in carcere giustamente e quanti patiscono una carcerazione non dovuta. Questo evidentemente è un dato estremamente importante, perché se si celebrassero i processi in tempi ragionevoli si arriverebbe a uno svuotamento delle carceri in modo da avere evidentemente dei risultati positivi in tutto il sistema.

Ricordo che nella legislatura scorsa si è votato l'indulto preferendo far uscire dal carcere persone già condannate piuttosto che altri soggetti che forse avrebbero potuto essere coinvolti con un provvedimento di amnistia. Personalmente, credo che vadano fatti uscire dalle carceri i soggetti innocenti.

Concludo, dunque, chiedendole quante persone che subiscono la carcerazione preventiva alla fine risultano assolte e quanto sia l'ammontare del risarcimento del danno che lo Stato deve a queste persone, proprio perché sono state mal carcerate e mal processate.

**PRESIDENTE.** Poiché l'onorevole Cassinelli chiede di intervenire, faccio presente che l'organizzazione dei lavori prevede esattamente quello che ho in precedenza annunciato; così è già stato stabilito. Parleranno tutti coloro che si sono iscritti, ma non possiamo permettere l'accavallarsi di un numero eccessivo di domande, altrimenti le risposte non verranno date in maniera esaustiva. Pertanto, regolerei la discussione e chiederei un po' di silenzio.

Se l'onorevole Cassinelli, per esigenze personali, vuole porre le sue domande, lo invito a farlo. Se invece può aspettare, consentiamo al Ministro Alfano di dare le prime risposte.

Do la parola al Ministro per la prima replica.

**ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia.** Ringrazio tutti per la concretezza



delle domande. Faccio una brevissima premessa di metodo che vale per questo e per il successivo turno delle mie risposte.

Mi ritengo discretamente preparato in materia. Pur tuttavia, essendovi alcune domande che necessitano di alta precisione tecnica e ritenendo che non sia questa la sede nella quale posso fornire numeri che non sarebbero precisi, mi riservo di far avere la risposta, anche in forma scritta, all'interrogante o alla presidenza della Commissione oppure a entrambi, secondo la decisione della Commissione stessa. Anche perché credo che per questa seduta sia previsto il resoconto stenografico, ragion per cui, qualora i miei appunti dovessero essere deficitari rispetto alla domanda, mi «approvvigionerò» presso la presidenza. Del resto, è solitamente ammesso che il Ministro risponda al turno successivo; tuttavia preferisco non farlo per rispetto di tutte le domande alle quali mi sento di rispondere, a cominciare da quelle poste dall'onorevole Contino.

Uno dei primi fattori di cui ho preso consapevolezza è la lentezza. Di taluni rimedi alternativi all'edificazione di nuove carceri avverto la necessità, perché la loro costruzione mi proietta nel medio periodo, mentre noi abbiamo problemi di immediata urgenza. Su questo invito anche i commissari a fare una riflessione su quali possano essere le strade da percorrere sul piano procedurale. Mi sono giunte proposte anche di estendere la legge obiettivo alla vicenda carceraria nel suo insieme — non quindi in termini di stanziamento quantitativo, ma di ampliamento qualitativo all'emergenza carceraria, rispetto all'urgenza dei progetti — talché nella corsia preferenziale prevista dalla legge obiettivo vengano inserite anche le carceri.

Ho ricevuto varie proposte; sto verificando quali di esse siano compatibili con il nostro assetto ordinamentale, ma anche con il calendario parlamentare.

Per quanto riguarda le schede per le singole opere, per ragioni di sintesi ho fatto un *resumé* delle informazioni in mio possesso. Comunque, abbiamo le schede sullo stato di avanzamento e sulle ragioni che hanno determinato, laddove vi è stato,

il blocco dei lavori; posso provvedere a farvi avere questo materiale più analitico.

Mi è stato chiesto dove possiamo attingere fondi per rilanciare un programma di edilizia carceraria. Credo che a nessuno sia consentito fare il marziano. Abbiamo esponenti della maggioranza precedente, abbiamo ex ministri del settore delle infrastrutture, ragion per cui siamo tutti consapevoli e viviamo tutti sotto lo stesso cielo. Ciò che occorre, a mio avviso, valutare, più che sperare in improbabili incrementi rapidissimi di risorse derivanti da uno stiracchiamento da un lato o dall'altro del bilancio dello Stato, è un serio, trasparente ed efficace utilizzo del rapporto con i privati per valutare in che termini questi ultimi possano intervenire in una logica assolutamente moderna, a condizione che la modernità si sposi, in assoluta trasparenza, con la dinamica della edificazione delle nuove carceri.

A questo proposito, non solo sono pronto ad accogliere suggerimenti filosofici sul *project financing* o quant'altro, ma se esistono delle ipotesi operative, anche giacenti nei cassetti dei Ministeri o previsti da altri — non ho la vanità di voler dire che tutto ciò che fa questo Governo non era mai stato pensato in precedenza, perché penso che la cultura sia il sedimento del tempo e penso che anche le idee attraverso di esso si raffinino, anche in funzione dell'emergere dei problemi; non ho questa vanità, dunque, e neppure questa gelosia — sono pronto a cogliere eventuali suggerimenti.

Mi spiego. Dalla mia prima audizione sul tema delle carceri, che ho sempre ritenuto scarsamente ideologico e di quelli che non necessariamente devono evidenziare le distinzioni tra gli schieramenti, il mio atteggiamento nei confronti di codesta Commissione è stato innanzitutto di invito a convocarmi per parlare del problema. Inoltre, ho prodotto una ricostruzione della situazione in essere; infine, ed è ciò che sto per dire, mi immagino che da questo incontro possano arrivare non solo domande ma anche parte di risposte.

Vi invito, dunque, a mettere in competizione le risposte ai problemi e non solo

a porre domande al Ministro. Naturalmente il Ministro risponde, ma siccome i problemi sono noti a tutti e, al momento di parlare davanti alle telecamere o in pubblico, tutti siamo in grado di argomentare, è opportuno che la polemica ad un certo punto si fermi rispetto all'impatto con i fatti che sono già noti. Mi riferisco a strutture carcerarie delle quali talune risalgono alla metà del millennio scorso e anche prima; strutture carcerarie in via di edificazione bloccate; strutture progettate per la costruzione delle quali mancano risorse; i nostri centri storici occupati da carceri vetuste e le nostre periferie, che avrebbero spazi per la realizzazione di nuove carceri, relativamente ai quali non ci sono le risorse.

A fronte di questo, poiché la diagnosi è difficilmente confutabile per la banale considerazione che è risalente nel tempo e non è cambiata dall'anno scorso a quest'anno, l'interrogativo che ci dobbiamo porre è se esistano delle idee condivise su come organizzare la risposta concreta relativamente alla edificazione delle nuove carceri. Se esiste una tesi condivisa, la si può far emergere anche con una mozione della Commissione. Il lavoro della Commissione deve portare anche a fornire degli indirizzi al Ministro che, su questo argomento, mi pare abbia avuto un approccio assolutamente lineare.

La risposta ad un'altra domanda posta dall'onorevole Contento sui nuovi modelli di sorveglianza mi consente una breve riflessione che investe anche domande poste da altri. Il nostro sistema di sorveglianza non è all'avanguardia — condivido il giudizio — e quello sui nuovi modelli di sorveglianza è, invece, uno di quegli investimenti « normativo-regolamentari » che intendiamo fare. Perché è chiaro che implica un minore dispendio di risorse umane, di energia umana e una maggiore razionalizzazione l'idea che i detenuti, nella loro differente ragione di permanenza in carcere, possano essere differenzialmente detenuti, sempre dentro la struttura carceraria.

Su questo, dunque, assumo l'impegno di tornare in Commissione a riferire sui

nuovi modelli organizzativi relativi ai modelli di sorveglianza, sui quali siamo al lavoro e che mi sembrano assolutamente idonei ad affrontare un pezzo del problema.

Badate bene, il problema delle carceri non ha una soluzione. Il problema delle carceri ha una pluralità di soluzioni che, nel loro combinato disposto, possono offrire un rimedio, ma non c'è una questione che, da sola, risolva le problematiche nascenti dal sistema delle carceri. Occorre, dunque, intervenire in modo significativo sulla normativa nazionale — un'ipotesi potrebbe essere quella cui facevo riferimento poc'anzi — e sulle norme regolamentari interne, occorre intervenire in termini economici attraverso, se condiviso, l'intervento dei privati, ma non c'è una questione che risolva l'intero problema.

Allo stesso modo, condivido ciò che diceva l'onorevole Contento sul rapporto tra Ministero dell'interno e Ministero della giustizia. Non c'è da sgomitare; fra l'altro con Maroni ci sono rapporti di grande collaborazione e, se è il caso di dirlo, anche di amicizia. Su scala mondiale — chi ha esperienza di Governo lo sa bene — i G8, che per alcuni Ministeri avvengono in autonomia, nel caso dell'interno e della giustizia avvengono in congiunta. Chi ha esperienza internazionale sa bene che i Consigli europei sulla materia si chiamano GAI, cioè giustizia e affari interni. In altre parole, vi è un comparto che unisce giustizia e interni relativamente alla cui esistenza si può guardare a livello internazionale e mondiale.

Mi riferisco, adesso, all'onorevole Tenaglia e alle numerose domande che mi ha rivolto. Egli mi ha rivolto la critica di avere fatto una ricostruzione dell'esistente. Mi dispiace ma non so inventare, io sono assolutamente legato alla realtà. Sulla soluzione del problema non sono abituato a immaginare voli pindarici, ma resto con i piedi ben piantati per terra. D'altra parte, se il Ministro avesse svolto una relazione omissiva, si sarebbe detto, appunto, che era carente; avendo svolto una relazione dettagliata, si dice che è di pura ricostruzione. Mi rendo conto che qualcosa biso-

gna pur dirla, però io sono convinto che l'offrire da parte del Ministero alla Commissione una risposta assolutamente concreta non può essere una colpa.

Sui rimedi ho già detto. Faccio presente all'onorevole Tenaglia, nei confronti del quale ho sempre manifestato grande rispetto, che credo di essere stato chiaro - e c'è lo stenografico a provarlo - nel non porre al centro delle soluzioni né l'espulsione degli stranieri, né il braccialetto elettronico. Questi strumenti sono esattamente, secondo l'aggettivazione che lei ha usato, una aggiunta, un contorno, un corollario, ma non la soluzione che deriva, piuttosto, dalla statistica e dai numeri.

Se abbiamo cifre di carcerati vicine a 60 mila e - come diceva correttamente l'onorevole Contento poc'anzi - 4 mila sono quelli stranieri a cui sarebbe eventualmente, nel massimale dell'ipotesi immaginata, applicabile quella misura, e in Francia dove viene utilizzato il braccialetto elettronico questo viene applicato a 1.500-2.000 persone, solo uno che è carente di affezione al principio di realtà può immaginare che risolvendo il problema di tre, quattro, cinquemila detenuti, sia risolto l'intero problema. Quindi è chiaro, è *in re ipsa* che si tratta di una soluzione non centrale.

La questione centrale è l'edificazione di nuove carceri, per due motivi: innanzitutto perché servono nuovi posti e, in secondo luogo, perché le strutture esistenti sono state costruite tra il 1200 e il 1800 del millennio scorso.

Questo per riporre al centro la questione della priorità della scala degli interventi, relativamente ai quali occorre - lo ripeto - la consapevolezza di tutti che per costruire nuove carceri ci devono essere le risorse.

Il bilancio dello Stato - essendo la finanziaria del 2008, sebbene ritoccata da noi con il decreto-legge n. 112, nascente dalla votazione avvenuta in Parlamento stante il Governo Prodi, ovvero il Governo di chi oggi è all'opposizione - tra la data della caduta di quel Governo e la data odierna non è cambiato granché. È noto pure a voi che lo stesso Bersani aveva

tagliato alla giustizia 50, 100, 200 milioni; stiamo parlando pur sempre di una linea di continuità nell'ambito dei medesimi anni finanziari. Chiedo, dunque, a ciascuno che, seppur nella diversità delle posizioni, si faccia un forte riferimento alla realtà concreta dei fatti.

Colgo lo spunto molto positivo, invece, dell'onorevole Tenaglia relativamente a una vicenda che - lo dico anche per i magistrati fuori ruolo presenti in aula - secondo me rappresenta un punto centrale di quei nodi della giustizia che sarebbe un bene per il Paese riuscire a sciogliere. Il problema delle carceri compete al Ministero della giustizia e al Governo. Coloro che devono decidere le espulsioni sono i magistrati, ma se il problema esplose, è il Governo che deve trovare la soluzione.

Pertanto, colgo molto positivamente l'idea di una sinergia con la magistratura di sorveglianza; ritengo che questo sia uno spunto assolutamente interessante, perché investe le due questioni di cui ho parlato poco fa. Una è quella delle espulsioni, l'altra è quella di una riorganizzazione dei circuiti penitenziari, la quale non può che partire dalla premessa che senza una sinergia con la magistratura di sorveglianza non si può immaginare che la previsione normativa poi abbia una effettiva realizzazione, perché il nesso è assolutamente ineludibile e imprescindibile.

Lavorerò, dunque, sulla vicenda che mi è stata sottoposta perché la ritengo di assoluto buonsenso e anche di concretezza.

Rispondendo all'onorevole Contento ho parlato dei circuiti penitenziari, mentre rispondendo da qui a poco anche alla domanda relativa alla politica penitenziaria in materia di lavoro, ritengo di assorbire anche la questione che mi è stata posta dall'onorevole Costa.

Abbiamo le statistiche di alcuni buoni esempi nelle carceri; queste mostrano che, laddove si lavora - il riferimento è alle situazioni soggettive studiate dopo l'uscita dal carcere, quindi dei detenuti che poi escono avendo avuto una esperienza lavorativa - la recidiva si abbatte in modo straordinario. Ma non si abbatte del 5, del

10 o del 15 per cento, si abbatte di percentuali infinitamente più grandi di quelle relative alla mancanza di lavoro in carcere. Infatti, se a un detenuto viene creato un bivio nella vita, quando uscirà potrà scegliere tra andare a lavorare e tornare a delinquere. Se invece, uscito dal carcere, non avendo fatto alcuna esperienza lavorativa, si troverà di fronte all'unica strada che ha conosciuto che è quella del delitto, tornerà a commetterne.

Siamo in contatto con una serie di organizzazioni *no profit* che hanno straordinarie esperienze in materia per valutare la possibile efficacia di interventi di rafforzamento del lavoro nelle carceri.

Ci scontriamo, però — e anche in questo caso bisogna fare i conti con la realtà per non compiere voli pindarici sganciati dalla concretezza del problema —, con due diversi fenomeni: da una parte abbiamo il fenomeno della porta girevole, per cui ci sono migliaia e migliaia di detenuti che stanno in carcere tre giorni, dunque è impensabile farli lavorare; dall'altra, quello che riguarda migliaia di detenuti in attesa di giudizio, che sono prevalenti, ai quali non è facile immaginare di sottoporre un percorso di rieducazione. La detenzione preventiva, infatti, esclude *in re ipsa* la rieducazione, in quanto non vi è la certezza che il detenuto sia colpevole e abbia la necessità di essere rieducato, dal momento che egli non è solo presunto innocente, come accade anche ai condannati in primo e secondo grado, ma è specificamente ancora in attesa di essere giudicato per la prima volta.

All'incrocio tra queste due fenomenologie interne alla dinamica carceraria italiana, vale a dire il meccanismo delle porte girevoli e il meccanismo dei detenuti in attesa di giudizio, si potrebbe aggiungere, non come pura riflessione di scuola, bensì come elemento di riflessione concreta, la presenza degli extracomunitari, che è in misura percentuale crescente nelle nostre carceri; ebbene, questi tre elementi riducono fortemente l'area complessiva dei soggetti che potrebbero beneficiare di misure tendenti al lavoro. Di questo è bene che tutti teniamo conto.

L'onorevole Di Pietro mi chiedeva di risorse insufficienti per le strutture carcerarie. Sì, è vero, l'ho già detto. A tale riguardo, siamo pronti a lavorare, ripeto, su una logica di collaborazione anche con i privati; se esistono ipotesi che erano in via di sperimentazione quando è caduto il vostro Governo, vi chiedo di farcele avere.

Mi riferisco al fatto che vi sono, come lei, onorevole Di Pietro, sa meglio di me perché è stato Ministro delle infrastrutture, infinite attenzioni da parte degli imprenditori italiani a ipotesi di collaborazione con lo Stato; ciò, per esempio, al fine di commutare un antico carcere del centro che ha assolutamente scarso valore di pregio in quanto struttura carceraria, perché non è più consono alle esigenze del carcere moderno, ma che per converso, una volta ristrutturato, potrebbe avere uno straordinario valore immobiliare, se venisse valorizzato. In Italia potremmo citare almeno un caso per ogni capoluogo di regione. Il problema si pone, tant'è che arrivano decine e decine di lettere a me come credo che siano arrivate al Ministro delle infrastrutture del precedente Governo. Ebbene, se esistono questioni pendenti o possibilità pendenti da questo punto di vista, siamo pronti ad accoglierle.

Sulla vicenda delle assunzioni sia della polizia penitenziaria, sia degli educatori, è chiaro, onorevole Di Pietro, che intendiamo assumerli. Non vogliamo certo bandire un concorso virtuale, dal momento che l'assunzione non è un titolo onorifico.

Sul tema delle risorse stiamo lavorando per far sì che le risorse coincidano esattamente con i bisogni. Sarebbe la lesione di un diritto vincere un concorso e non essere assunti, perché qualsiasi regola che possiamo introdurre non potrà mai prevedere la possibilità che un bando pubblico di concorso venga negletto di fronte al fatto che vi sono dei vincitori in attesa di chiamata. Pertanto, prendiamo l'impegno comunque di assumerli e troveremo le risorse per farlo.

Sulla valutazione dell'impatto carcerario, con riferimento alle notizie giornalistiche odierne, vorrei precisare, onorevole Di Pietro, che la questione, letta, soprat-

tutto da un giornale, in termini assolutamente poco confacenti alla realtà, null'altro è che l'ipotesi della messa alla prova prevista nell'articolo 29, se non erro, di un disegno di legge presentato dal senatore Li Gotti — Italia dei valori — in data 5 novembre 2008 e fatta propria dal suo intero gruppo parlamentare al Senato. Effettivamente, c'è un anno di differenza: l'articolo 29 ne prevedeva tre. La nostra ipotesi non è oggi all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Si tratta di una vicenda che approfondiremo nel merito, ma la cui necessità è largamente condivisa dalla dottrina; l'ANM l'ha chiesta, voi avete presentato il disegno di legge come Italia dei Valori al Senato, molti deputati di maggioranza negli anni avevano presentato proposte in merito, ragion per cui pensavo che ci potesse essere una condivisione. Se c'è, bene. Diversamente, faremo un approfondimento per vedere le ragioni e in che termini questa condivisione ci sia o meno.

La differenza tra il vostro articolo 29 e il nostro è il passaggio da tre a quattro anni; il problema si pone nei termini di efficacia deflattiva del provvedimento. Insomma, se si predispose una norma, occorre farla perché venga applicata; se poi questa fa sì che all'imputato convenga farsi il processo e rischiare, perché tanto si tratta di una condanna breve e tanto poi la condizionale è gratis, la norma non serve a niente.

Per questo noi abbiamo puntato sulla certezza della pena su un altro versante, ovvero basta alla condizionale gratis, basta ai benefici che si trasformano in titoli onorifici per cui se una persona è stata condannata a due anni con la condizionale, *ergo* non è stata condannata affatto. Noi siamo dell'idea che chi ha rotto un patto di associazione con la comunità, chi ha rotto un patto di lealtà con i consociati, chi ha violato la legge paghi dazio e lo paghi anche quando vuole ottenere il beneficio della condizionale.

Quindi basta con la condizionale gratis e con i benefici, questa è la filosofia nella quale ci muoviamo. Se la persona condannata vuole un beneficio e non vuole

andare in galera, dovrà mettersi a lavorare per riparare il danno alla società. In questa logica, immaginiamo un coinvolgimento degli enti locali e degli enti territoriali come soggetti che possano avere un ruolo nel sistema di esecuzione penale.

Mi si chiedeva, inoltre, di avviare una discussione generale sulla giustizia. L'ha chiesto anche il governo ombra nella persona di Tenaglia. Io non ho alcuna difficoltà a confrontarmi, nel merito, su tutti i provvedimenti. Ho anche letto i disegni di legge che lei, onorevole, mi ha inviato con richiesta di incontro e non sono abituato ad essere una persona scortese. Ho letto la gentile lettera da lei inviata; tuttavia, contemporaneamente, mi hanno portato alcune agenzie molto meno gentili, che mi investivano personalmente, pertanto mi sono attenuto al testo dei disegni di legge, ma sarò lietissimo di un incontro che possa produrre una consonanza relativamente al merito di questioni che, spesso, non hanno una connotazione ideologica tale da rappresentare conflitti parlamentari violenti.

Non ho dati sul numero dei soggetti che vengono detenuti e poi assolti; non ho questa statistica, né quella relativa all'entità del risarcimento del danno per ingiusta detenzione. Mi procurerò questi numeri, dopodiché li farò avere a lei, onorevole Brigandì, o alla presidenza della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro. Faccio presente, essendo pervenute ulteriori richieste di intervento, che esiste un ordine ben preciso, redatto secondo quanto stabilito nel corso della scorsa seduta; pertanto questo ordine sarà rispettato. È chiaro che, essendoci ben quindici iscritti a parlare, non è escluso che oggi non si riesca a terminare l'audizione del Ministro e che lo pregheremo di venire un'altra volta. Considerate che alle 16 dovremo interrompere.

Do nuovamente la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**FEDERICO PALOMBA.** Signor presidente, cercherò di essere molto sintetico,

anche per non ripetere cose già dette da altri. Io ho, fondamentalmente, una domanda da rivolgere al Ministro, partendo dalla sua allarmata relazione per quanto riguarda il sovraffollamento penitenziario: si parla di più di 57 mila detenuti che ora, passato un mese, saranno già 58 mila. Considerato che la capienza ordinaria è quella di 43 mila con una possibilità di allargamento sino a 58-60 mila, possiamo dire che siamo già al limite estremo della capienza. Possiamo dire, inoltre, che questa capienza diventerà sempre più pesante da gestire e da contenere man mano che passerà il tempo e che si aggiungeranno dagli 800 ai 1.000 detenuti al mese.

La mia domanda è molto semplice: vorrei sapere come il Ministro intende far fronte a questo problema. Mi sembra chiaro che non possiamo far ricorso ad un altro indulto. Noi siamo stati contrari, la volta scorsa. Non siamo stati in molti, ma siamo stati molto contrari a quell'indulto in mancanza di una riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario, dell'ordinamento penale e dell'ordinamento penitenziario che consentisse di risolvere il problema attraverso mezzi strutturali. Questo, purtroppo, non è accaduto e oggi ci troviamo in questa situazione.

Signor Ministro, la annoveriamo felicemente nella categoria dei cosiddetti « pentiti dell'indulto »: benvenuto fra noi! Ma il punto è questo: se non vogliamo ricorrere a provvedimenti indulgenziali ancora una volta, almeno dobbiamo organizzare una capienza penitenziaria che sia in condizione di accogliere - e in maniera ancora più umana, per l'umanizzazione della pena - il ruolo dei detenuti che non possiamo predeterminare, che non dipende da noi, ma che è quello che le circostanze impongono.

Col decreto-legge n. 112 di luglio il Ministro Tremonti ha tagliato un capitolo per le infrastrutture penitenziarie che era di 55 milioni di euro; nell'ultima finanziaria abbiamo presentato un emendamento che consentiva di recuperare i 55 milioni di euro sottraendoli al finanzia-

mento di quella che abbiamo chiamato « legge mancia », che prevedeva sostanzialmente un intervento a pioggia.

Non si può essere allarmati per un affollamento penitenziario che cresce e contemporaneamente togliere le risorse che possono essere utili per affrontare il problema attraverso il riadattamento degli stabilimenti che già esistono, oppure la costruzione di nuovi.

Ho sentito con piacere che il ricorso ai privati non riguarda lo scambio tra costruzione e gestione. Mi pare che il Ministro possa escludere questo e me ne rallegro. Sembra, invece, che tale collaborazione riguardi soltanto l'ipotesi di permuta tra stabilimenti penitenziari vetusti e altre situazioni. Su questo si può ragionare con una valutazione da parte dei competenti organi statali.

La seconda domanda riguarda il problema della polizia penitenziaria. È chiaro che se verranno aperti nuovi stabilimenti, se ci saranno oltre 2 mila nuove disponibilità di posti, non possiamo far fronte al nuovo assetto con l'attuale organico di 45 mila agenti di polizia penitenziaria, con una vacanza di circa il 10 per cento.

Pertanto, signor Ministro, anche su questo vorremmo chiedere come intende agire, precisando che siamo a disposizione per sostenere un provvedimento governativo che preveda il ripristino dei fondi per l'edilizia e un aumento del personale non solo di polizia penitenziaria, ma anche del personale del trattamento.

ROBERTO RAO. Signor presidente, la ringrazio per avermi concesso la parola in rappresentanza del mio gruppo, benché prima fossi assente; è sempre molto cortese.

Intendo svolgere veramente soltanto una piccola premessa, a partire dalle ultime considerazioni fatte dal collega Palomba. Evidentemente anche noi siamo assolutamente disponibili, senza alcun pregiudizio, a dare il sostegno pieno a qualsiasi iniziativa della maggioranza o del Governo che vada nella direzione di trovare nuovi fondi, della cui carenza spesso si lamenta, signor Ministro, per l'edifica-

zione di nuove carceri e la ristrutturazione di quelle esistenti, oltre che - e soprattutto - per il personale.

Le strutture, infatti, sono importanti, ma il personale è importante almeno quanto le strutture, sia sotto il profilo del numero, sia sotto il profilo della qualificazione, sia, soprattutto, sotto il profilo del benessere di chi lavora in un regime complesso come quello carcerario.

Innanzitutto, nella mia premessa non posso che darle atto della disponibilità e della grande attenzione che ha sempre dato alla nostra Commissione. Questa è una Commissione fortunata per l'attenzione che riceve dal Ministro di riferimento.

Condividiamo la sua buona volontà, l'impegno, la capacità di lavoro: sono tutti buoni propositi. Tuttavia, evidentemente, le carceri traboccano. È di ieri l'annuncio dell'OSAPP - ma non era necessario che lo desse l'OSAPP - del superamento della soglia dei 58 mila detenuti nelle carceri. Questo dato rappresenta una sconfitta per tutti; lo è per questo Governo, ma lo è anche per il Parlamento se non riesce a dare una immediata risposta.

Visto che i soldi mancano e siamo sempre costretti a gestire la situazione in fase emergenziale con interventi presumibilmente di emergenza e senza pianificazioni, vengo subito al punto.

Sul provvedimento annunciato oggi, che lei dice essere stato in parte distorto sugli organi di informazione, le chiediamo un approfondimento, se possibile anche in Commissione, per evitare che poi emergano messaggi fuorvianti che possano essere interpretati in maniera non univoca.

La richiamo, inoltre, ad alcuni degli annunci lanciati dal Governo in campagna elettorale, ovvero il programma a cui lei sempre si richiama, signor Ministro, con una coerenza stringente che rivendica e che come metodo apprezzo. Tuttavia, alcuni di quegli annunci sono rimasti tali. Parlo della sperimentazione dei braccialletti elettronici, strumenti, mi pare, ancora di dubbia affidabilità, sulla quale si è aperto anche un piccolo contenzioso con il Ministero dell'interno. Ebbene, vorrei ca-

pire a che punto siamo con questa sperimentazione, con i costi che ancora si devono sostenere per attivarla e quali prospettive questa abbia.

Per quanto riguarda la costosa ristrutturazione delle vecchie sedi carcerarie, in parte lei ha risposto, tuttavia forse sarebbe importante che venisse stanziata qualche cifra in più e che lo si facesse in tempi rapidi.

Un altro suo annuncio riguardava l'espulsione dei detenuti stranieri. Far scontare la pena nei Paesi di origine sarebbe sicuramente positivo. Ciononostante, spesso questo fallisce per la mancanza di accordi internazionali con i Paesi da cui i rei provengono. Sarebbe importante, dunque, capire a che punto sono questi accordi bilaterali e quali di essi sono stati messi in campo.

In ultimo, per quanto riguarda il personale, che dicevamo essere importante almeno quanto le strutture, lei ha risposto già precedentemente, quindi non mi dilungo oltre sui vincitori dei due concorsi rispettivamente per educatori penitenziari e per psicologi, e sulla situazione della polizia penitenziaria che è sotto organico. Vorremmo, però, da lei delle rassicurazioni in ordine alla data di tali assunzioni. Ho capito che vi è l'impegno, ma le chiedo se sia possibile essere più stringenti.

LUIGI VITALI. Signor presidente, sarò veramente telegrafico, dal momento che mi ritengo molto soddisfatto di alcune dichiarazioni rese quest'oggi dal Ministro, che rendono giustizia alla valutazione di un problema: le carceri sono fondamentali, perché costituiscono, insieme ai tempi del processo, il problema della giustizia.

Noi, come maggioranza e come Governo, vogliamo dare certezza alla pena. Vogliamo modificare la legge Gozzini, che oggi tiene in misura alternativa circa 70-80 mila detenuti. Bisogna, dunque, realizzare nuove carceri.

Consiglierei al Ministro di bypassare la possibilità di studiare il modo per creare una legge obiettivo, per avere una velocizzazione dei tempi, perché comunque rimarrebbero due problemi. Il primo di

carattere economico, perché difficilmente potremmo avere un programma di risorse nel tempo tale da poter realizzare delle carceri. Il secondo si manifesterebbe perché avremmo coperto una parte del problema, ma rimarrebbe quello relativo al personale, che, aumentando i posti per i detenuti, dovrebbe proporzionalmente aumentare.

Credo che si debba puntare sull'intervento dei privati, come avviene in altri Paesi, tenendo conto del fatto che oggi un detenuto costa da 250 a 300 euro al giorno. Ritengo che vi sia la possibilità di affidare ai privati la costruzione delle carceri con la gestione dei servizi; non parlo del controllo dei detenuti e non mi riferisco alle permutate; questa collaborazione andrebbe impostata raggiungendo delle intese con i comuni, che potrebbero trasformare in suoli edificatori aree periferiche o non edificatorie, per potervi installare degli istituti penitenziari, con l'impegno da parte dello Stato a pagare un

canone di locazione per una durata congrua che permetta al privato di rientrare delle somme.

In tal senso, signor Ministro, sono convintissimo di questa iniziativa. Al riguardo, le anticipo la presentazione di una mozione sulla quale vorrei aprire una discussione per verificare le modalità di questo intervento.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare il Ministro Alfano per la disponibilità manifestata, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16.**

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

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

*Licenziato per la stampa  
il 22 dicembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO





## COMMISSIONE II - GIUSTIZIA

*Resoconto stenografico*

*AUDIZIONE*

*Seduta di mercoledì 26 novembre 2008*

### **Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 14,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, il seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari.

Ringrazio il Ministro Alfano per essere nuovamente tornato nella nostra Commissione dopo aver partecipato al seguito dell'audizione il 19 novembre scorso.

Avverto che i resoconti stenografici delle precedenti sedute sono in distribuzione e che seguiremo per lo svolgimento degli interventi l'ordine delle iscrizioni già seguito nella scorsa seduta. Rivolgo ai commissari la preghiera di utilizzare questo tempo limitandosi a formulare domande, in modo tale da dare al ministro il maggior tempo possibile per la replica; avremo modo di intervenire più ampiamente in un momento successivo indipendentemente dalla presenza del Ministro. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RITA BERNARDINI. Vorrei rivolgere al Ministro tante domande, che credo siano contenute nelle circa quaranta interrogazioni che ho presentato, quasi tutte frutto delle ispezioni da me effettuate come parlamentare presso le strutture carcerarie italiane.

Le carceri italiane sono illegali, come credo abbia ammesso lei stesso, signor Ministro, riferendoci la cifra della popolazione carceraria: 58.600 detenuti, a fronte di 37 mila posti effettivamente disponibili. In questo momento, infatti, nel carcere "Le Vallette" di Torino alcuni detenuti sono costretti a dormire per terra nella palestra, perché privi di un posto letto.

In carcere si muore venti volte di più di quanto avviene fuori, giacché le morti e in particolare i suicidi sono venti volte superiori a quelli che si verificano nella società normale. Ho da riferire, per esempio, le due ultime morti segnalate grazie al sito di "Ristretti Orizzonti": un detenuto marocchino di 23 anni, di nome Kamel, morto inalando gas per stordirsi nel carcere di Bologna, e un tunisino di 22 anni di nome Kachab nel carcere di Vicenza. Le percentuali degli extracomunitari che muoiono o si suicidano sono veramente allarmanti.

Chiediamo dunque quali siano i provvedimenti previsti per fronteggiare il sovraffollamento. Abbiamo dato atto della sua proposta relativa alla "messa in prova", che non ha riscosso molto successo né nella maggioranza né nell'opposizione, mentre invece ritengo possa essere utile per diminuire le presenze nelle carceri italiane e farle rientrare nella legalità.

È stato bandito un concorso per educatori penitenziari, vinto da persone attualmente pronte a entrare in organico, laddove manca il 40-50 per cento del personale. Vorremmo quindi sapere quando saranno assunti, quanto tempo si dovrà ancora aspettare perché tali figure essenziali per il trattamento e il recupero dei detenuti siano messe in grado di agire.

Per quanto riguarda gli agenti di polizia penitenziaria, lei ci ha segnalato il deficit di organico, però ignoriamo quali provvedimenti intenda adottare per riuscire a coprirlo. Recentemente, ho visitato il carcere di Catanzaro, ove la direzione è costretta a tenere in cella i detenuti per venti ore al giorno, perché non ha possibilità di sorvegliarli. Un'attività trattamentale richiede infatti una maggiore presenza di agenti.

Vorrei sapere perché non si utilizzino i denari della cassa delle ammende, come previsto istituzionalmente. Tale cassa, recentemente, è stata fatta oggetto di una sentenza della Corte dei conti, che ne ha rivelato il malfunzionamento a causa dei soldi non spesi per il principale compito

istituzionale di aiutare i detenuti e le loro famiglie. Vorrei sapere per quando è previsto il ritorno alla legalità; personalmente, infatti, non mi sono pentita del provvedimento di indulto, cui desidererei seguisse anche l'amnistia, così come è nella volontà di tutti gli appartenenti al partito Radicale.

ANGELA NAPOLI. Sarò velocissima. Per quanto riguarda l'edilizia carceraria, vorrei sapere se sia a conoscenza della situazione di alcuni istituti penitenziari costruiti in Calabria, ma mai entrati in funzione. In particolare, mi riferisco all'istituto costruito a Oppido Mamertina, in provincia di Reggio Calabria, con 100 posti e la separazione tra settori femminile e maschile, che è rimasto chiuso. La stessa situazione si rileva per l'istituto carcerario di Gerace, sempre in provincia di Reggio Calabria.

Nella relazione, lei, signor Ministro, ha giustamente evidenziato la costruzione ancora in atto della struttura carceraria di Reggio Calabria, che avrebbe 150 posti. Per quanto riguarda inoltre il carcere di Mileto, in provincia di Vibo Valentia, mi permetterò di consegnarle un articolo di giornale con la fotografia della struttura, per la quale sono stati spesi addirittura 8 miliardi di vecchie lire. Si tratta di un fatto davvero incredibile.

Ritengo che lei debba valutare la situazione esistente, perché il recupero di strutture costruite per questo scopo potrebbe essere di grande utilità anche dal punto di vista economico per definire l'attuale situazione delle carceri.

La seconda e ultima domanda riguarda la situazione femminile delle detenute. Ho appreso dalla sua relazione il progetto "Mai più bambini in carcere", su cui siamo perfettamente d'accordo. Come donna, devo però segnalare l'incresciosa, attuale recrudescenza dell'inserimento di donne nella criminalità organizzata, nelle organizzazioni mafiose. Vorrei sapere se il suo Ministero effettui una verifica del trattamento di detenzione delle donne detenute per reati minori e di quelle appartenenti alle organizzazioni criminali.

PIERLUIGI MANTINI. Accogliendo l'invito del presidente, rivolgerò al Ministro, che ringrazio, solo due domande essenziali. La prima riguarda il tema scottante delle carceri, su cui abbiamo avviato una riflessione più ampia, per chiarire alcune notizie di stampa concernenti l'ipotesi di realizzare carceri in concessione di costruzione e gestione a privati, modello che si sposa solo in parte con il project financing. Su questo piano, è necessario fare molte cose: considerare le carceri come attrezzature pubbliche, farle rientrare in una logica di standard, quindi nell'ambito delle operazioni pubblico-privato che si giovano anche di sviluppo edilizio. Questo è un tema su cui francamente vorremmo avere alcune precisazioni.

Da tempo, il Partito Democratico propone e sollecita il modello duale di tipo spagnolo, ovvero il carcere-fortino e quello che consente maggiore socialità e apertura, nonché l'utilizzo di caserme dismesse e altre strutture. Poiché abbiamo un'emergenza, vorremmo avere risposte precise.

Il secondo tema riguarda la "messa in prova", che desidero considerare sotto il profilo della riduzione non solo della custodia cautelare, ma anche dei processi, quindi della semplificazione. Tra le tante misure che sarà necessario affrontare meglio - quali, le depenalizzazioni che ritardano e le domande sulle espulsioni, diminuite rispetto ai mesi passati -, non so se la misura della "messa in prova" sarà poi abbandonata dal Governo oppure riproposta e perfezionata. Se questa misura risulterà limitata ai tre anni e non oltre, avrà un senso se accompagnata dalla contestuale abrogazione della legge Saraceni-Simeone; infatti, solo in questo caso la misura potrà risultare attraente, godere cioè di una sorta di appealing. In questo caso, stiamo parlando di una sorta di patteggiamento, di una misura sanzionatoria diversa da quella detentiva, che porta a risparmiare il processo e ad ottenere una sanzione diversa. In presenza di reati che all'esito del processo avrebbero la stessa sanzione, ovvero quella dell'affidamento in prova, la misura non avrebbe alcun senso. Vorrei quindi sapere se s'intenda andare avanti, in che modo e se con questa contestuale abrogazione.

PRESIDENTE. Chiedo a tutti i commissari che formulano domande di attenersi al tema delle carceri e di svolgere brevi interventi.

ANTONINO LO PRESTI. Mi atterrò rigorosamente al tema, anche perché la relazione del Ministro, che ho studiato e non soltanto letto, mi sembra contenere in nuce anche una soluzione al problema del sovraffollamento delle carceri, secondo l'impostazione contenuta in un passaggio molto convincente, in cui si dichiara che, se il Ministero della giustizia avesse più risorse proprie, potrebbe sviluppare, come sta facendo, un piano di intervento di ristrutturazione, di riadattamento dei padiglioni inutilizzati del vasto patrimonio immobiliare carcerario attualmente esistente nel Paese e recuperare in tempi brevi migliaia di posti letto per i detenuti.

D'altro canto, il Ministro rilevava come affidando ad altre competenze la realizzazione di nuove carceri spenderemmo molto di più, con il rischio di avere tali strutture in tempi eccessivamente lunghi. È un problema economico-finanziario e anche di tempi. Se il Ministero non ha queste risorse disponibili, perché costretto a far fronte a spese e interventi che non possono essere tutti concentrati sulla implementazione del patrimonio carcerario, mi chiedo se non sia opportuno trovare fonti di finanziamento alternativo. Signor Ministro, mi sono permesso di suggerirle questa soluzione attraverso colloqui, anche ufficiali, in sede ministeriale e con documenti che ho sottoposto all'attenzione del suo Gabinetto; ciò, approfittando di una normativa vigente, che consente di attingere a notevoli risorse finalizzate per attività di grande impatto sociale, tra cui la costruzione di ospedali, di scuole e a questo punto di strutture carcerarie. In particolare, mi riferisco alle risorse e ai patrimoni degli enti previdenziali pubblici, in particolare dell'Inail, che, in virtù di una legislazione attualmente in vigore, per buone quote percentuali possono essere destinati a finalità sociali.

Questa soluzione consentirebbe al Ministero della giustizia di partecipare al "concerto" - attualmente previsto per i Ministeri del lavoro e dell'istruzione - per tali finalità e di attingere a risorse autonome che possano attenuare questa crisi finanziaria; quest'ultima, infatti, impedisce al Ministero di intervenire agevolmente sulle proprie strutture e costituisce un ostacolo per la realizzazione di nuove strutture carcerarie, demandata ad altre autorità. Questa può dunque rappresentare una strada che il Ministero può percorrere e che mi pare costituisca il "cuore" della sua relazione.

GUIDO MELIS. Se il Ministro me lo consente, utilizzo il brevissimo spazio di tempo che mi è concesso per richiamarlo a un problema cui ho già fatto cenno "fuori verbale" nel corso della scorsa seduta. La questione è stata anche fatta oggetto di un appunto firmato dall'onorevole Tenaglia, Ferrati e dal sottoscritto, che dovrebbe esserle stato recapitato nei giorni scorsi. Mi riferisco alla sanità penitenziaria e alla particolare situazione delle regioni a statuto speciale. Nel 2006, la sanità penitenziaria è passata dal Ministero della giustizia alla sanità e quindi poi alle regioni, anche se quelle a statuto speciale necessitano di una procedura particolare, che passa attraverso la commissione paritetica e un decreto specifico del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il problema è che questa commissione paritetica è attualmente vacante e dovrebbe essere rinominata. Il Ministro Fitto e il Dipartimento degli affari regionali non procedono a questo atto dovuto, che bisognerebbe velocizzare, per cui non avviene il trasferimento, con conseguenti, gravi disagi sia per i malati sia per il personale. Nel bilancio del Ministero della giustizia non c'è più una voce relativa alla sanità penitenziaria. Vorrei chiederle, Ministro, di anticiparci i provvedimenti e le misure che lei intende adottare e di assicurarci che il problema sarà rapidamente risolto.

ROBERTO CASSINELLI. Sarò telegrafico, come sollecitato dal nostro presidente. Mi consentirà comunque di ringraziare il Ministro per la grande attenzione e disponibilità che riserva a questo tema che mi sta particolarmente a cuore.

Mi sembra di aver inteso dalla sua relazione che l'obiettivo in materia di edilizia carceraria sia quello di realizzare interventi di ristrutturazione e di adattamento su strutture vetuste, sotto o mal utilizzate. Alla luce delle esperienze raccolte in questo periodo durante le visite ai carceri liguri, sono emerse grosse difficoltà di gestione relativamente a questo tipo di interventi nell'ambito di strutture in funzione, in quanto, purtroppo, oltre ad aver creato parecchi problemi al personale addetto, si sono protratti molto a lungo. Vorrei sapere quindi come sia possibile conciliare questi lavori di ristrutturazione dettati dal problema dei costi con la gestione ordinaria delle strutture carcerarie.

Inoltre, dalla sua relazione emerge, purtroppo, la grossa difficoltà legata al mantenimento in organico della polizia penitenziaria. Riguardo alle strutture carcerarie poste al nord il problema risulta aggravato da un elevato numero di distacchi, che portano gli organici della polizia penitenziaria ad essere parecchio sottodimensionati. Anche su questo vorremmo conoscere gli interventi previsti dal Ministro.

Il terzo tema riguarda la formazione professionale e il lavoro in carcere. Vorremmo sapere quali iniziative intenda assumere il Ministro al riguardo, perché si tratta di uno dei temi fondamentali per giungere a un recupero del detenuto, come la Costituzione impone.

Mi stanno molto a cuore alcuni temi già trattati da altri colleghi quali quello degli educatori penitenziari, oggetto di una mia interrogazione, e quello degli psicologi in attesa di una risposta da parte del Ministero.

L'ultimo tema riguarda il carcere di Savona, che appartiene alla mia regione, la Liguria, ed è una struttura in condizioni difficili sia per gli operatori, sia soprattutto per i detenuti. Il progetto che riguarda il carcere di Savona è fermo da tempo, per cui vorrei sapere dal Ministro quali iniziative intenda assumere per sbloccarne in tempi brevi la realizzazione.

MARILENA SAMPERI. L'amministrazione penitenziaria dovrebbe essere luogo di studio e di osservazione delle grandi tendenze del sistema penale, ma vorrei sapere come questo ambizioso programma si concili con la reale condizione delle carceri, che riguarda non solo le strutture edilizie, ma anche la capacità di reinserimento nel mondo civile, l'apprendimento di un lavoro che possa offrire una prospettiva di vita a chi esce dal carcere. Poiché la popolazione carceraria supera di gran lunga i 43.262 posti, che poi si riducono a 37.700, con un personale invece ridotto di oltre 4 mila unità rispetto all'organico necessario, vorrei sapere come realisticamente si pensi di assolvere alla funzione riabilitativa della pena.

La seconda domanda è stata già formulata e riguarda gli educatori penitenziari e gli psicologi che hanno già superato concorsi, ma non vengono assunti.

Vorrei sapere infine come si pensi di far fronte all'effettività della pena, all'efficacia del sistema giustizia e se si preveda una riorganizzazione degli uffici in questa direzione, al di là degli interventi sulle norme procedurali.

LUCA RODOLFO PAOLINI. Signor Ministro, formulerò due richieste immediate. Vorrei sapere se, in termini di accelerazione riguardo alla realizzazione di nuovi posti per detenuti, anziché procedere alla costruzione di nuove carceri, potrebbe avere una convenienza temporale e pratica innalzare di un piano o due le carceri attualmente esistenti. Qualche tecnico sostiene che potrebbe essere una misura agevole, perché in questo modo si eviterebbe la fase del contenzioso.

Alcuni servizi televisivi ci hanno mostrato l'esistenza di molte carceri pressoché completate, che sono state presumibilmente abbandonate a causa di contenziosi amministrativi, che rappresentano uno degli ostacoli di questo Paese. Dopo il ricorso al TAR, tutti i lavori si bloccano per anni. Vorrei sapere se ella sia in possesso di dati relativi alla parametrizzazione e quantificazione di questo fenomeno, se esso sia stato ritenuto rilevante e quali misure possano essere adottate per evitare che il ricorso amministrativo sentenzi il blocco di ogni futuro progresso in questa direzione.

DONATELLA FERRANTI. Signor Ministro, dall'inizio del suo mandato è intervenuto più volte in riferimento alle possibili soluzioni del sovraffollamento delle carceri. Vorrei sapere se abbia abbandonato o comunque considerato accessorie le misure riguardanti il braccialetto elettronico, che in una dichiarazione aveva individuato come soluzione dei mali del sovraffollamento.

Poiché sono stati forniti soltanto 400 braccialetti con contratto pluriennale ed essi sono privi delle caratteristiche necessarie per poter seguire il condannato fuori di un certo ambito, chiedo se questi braccialetti, non rappresentando una risoluzione effettiva, possano essere intese come semplici misure di affiancamento.

Date le numerose problematiche di vita all'interno del carcere, le questioni riguardanti l'edilizia carceraria o la rivisitazione delle pene e delle misure alternative, vorrei sapere se ritenga di avere un analitico quadro di insieme delle situazioni che riguardano le carceri in Italia non soltanto dal punto di vista edilizio, ma anche per quanto concerne il complesso carcerario nel suo insieme (detenuti,

edilizia, situazione e qualificazione del personale). A questo punto, è forse necessario effettuare interventi che non siano d'emergenza, ma programmati di pianificazione, così da risolvere alla lunga il problema.

In tale ottica, vorrei sapere inoltre se nella costruzione di nuove carceri il Ministro ritenga di aderire all'idea nuova di un doppio binario del carcere-fortino che riguarda non più di mille detenuti e di un altro in cui possano essere assicurate condizioni di vita più umane e più consone al recupero, e se anche attraverso i dirigenti del personale ritenga opportuno prevedere un tempo di programmazione e di studio su quello che intendiamo per personale della polizia penitenziaria.

Grazie ad una parte del mio lavoro pregresso sono venuta in contatto con la polizia penitenziaria, rilevando come questo personale, sebbene corpo autonomo, rappresenti ancora una figura professionale di minuta rispetto ad altre forze di polizia. Per avere possibilità più efficaci all'interno del carcere, sarebbe forse opportuno individuare forme di valorizzazione o di formazione, che possano rafforzare questa parte del personale del Ministero della giustizia così importante perché in stretto contatto con detenuti e quindi spesso costretta a dividerne la vita.

Desidero porle una domanda provocatoria, Ministro, perché in queste sedute istituzionali che ci ha dedicato ha affrontato il tema del sovraffollamento delle carceri, chiedendo la nostra collaborazione per individuare eventuali vie e in questo senso riceverà nostre proposte, ma vorrei sapere se non le sembri contraddittorio da parte della maggioranza cui appartiene parlare da un lato del sovraffollamento delle carceri e di come svuotarle e dall'altro continuare a realizzare interventi normativi di emergenza, in cui si aumentano le pene massime e si sostituiscono a sanzioni amministrative pene per cui è prevista la reclusione. Poiché come Ministro della giustizia partecipa all'emanazione di provvedimenti legislativi d'urgenza che ci vengono sottoposti per la conversione, vorrei sapere se non le sembri poco logico voler sfollare le carceri e contemporaneamente chiamare la magistratura a riempirle per garantire la sicurezza e far fronte ai rifiuti e all'immigrazione. Vorrei sapere se in qualità di maggioranza che produce norme sottoposte all'approvazione del Parlamento non riteniate opportuno riconsiderare in una logica complessiva e coerente i vostri interventi.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Ministro, grazie per la disponibilità e soprattutto per averci esposto una relazione che tiene conto della quotidianità dell'esperienza. Questo è un dato importante che permette anche a noi interlocutori di confrontarci con dati, numeri e situazioni concrete.

Sono rimasto particolarmente colpito da un aspetto che sintetizzerò con espressioni spot quali "entra ed esci", "contagio criminale" e quindi dalla detenzione di brevissima durata. Mi ha impressionato il dato di un circuito di 170 mila detenuti che non restano in carcere se non per una decina di giorni, problema molto importante, perché non c'è carcere peggiore di quello che produce inutilmente un effetto negativo, laddove non è giusto che chi non lo merita ne subisca le conseguenze. Tenendo conto di questi dati, mi sono chiesto se, anche in considerazione del gran numero di carceri in costruzione, possano essere individuate soluzioni operative per neutralizzare gli "spigoli" di questa situazione, che non esito a definire gravissima, laddove 170 mila detenuti ruotano nelle carceri per un periodo non superiore a dieci giorni.

Ho letto la circolare del DAP, che fornisce talune indicazioni anche sull'impiego delle camere di sicurezza. Poiché da un punto di vista normativo si tratta di riforme che non hanno alcun costo, mi chiedevo se, nella prospettiva delle nuove carceri da costruire, si potesse ipotizzare un regime custodiale differenziato per i primi venti giorni rispetto al regime ordinario; mi riferisco a reparti in grado di accogliere questi detenuti "di primo pelo" per i primi venti giorni, termine che consentirebbe di avere un avallo del tribunale del riesame o un provvedimento del giudice di convalida e quindi un controllo sulla misura.

Mi sembra che anche nella programmazione di questi nuovi istituti penitenziari debbano essere considerati questi soggetti che impattano con la misura attraverso un'indicazione di tipo normativo che consenta, prima che intervenga il provvedimento del giudice - venti giorni mi sembra un termine assolutamente congruo -, di tener conto di questa realtà. Questo consentirebbe non tanto di evitare il circuito vorticoso delle detenzioni inutili, quanto soprattutto di neutralizzare l'effetto gravissimo di un'inutile detenzione comune, laddove dopo dieci giorni il soggetto viene rimesso in libertà.

Chiederei al Ministro se questa prospettiva possa essere utilmente presa in considerazione nella gestione dei nuovi istituti o nella ristrutturazione dei vecchi. Anche a Bari esiste una situazione non riportata in relazione, ma non mi sembra opportuno rivendicare le esigenze del proprio territorio in questa sede.

IDA D'IPPOLITO VITALE. In premessa, desidero brevemente esprimere con convinzione un sincero apprezzamento al Ministro per la serietà della relazione proposta, che testimonia l'approccio moderno, nuovo e diverso che il Governo sta adottando rispetto a questioni antiche, di difficile e delicata soluzione.

Verrò per ragioni di brevità e nel rispetto delle indicazioni della presidenza immediatamente a una domanda. Leggo dalla relazione del Ministro di una direttiva di concerto tra i Ministri dell'interno e della giustizia diretta ad acquisire la documentazione necessaria per l'immediato rimpatrio dei detenuti stranieri, una volta completato il periodo detentivo, con ciò evitando la permanenza ulteriore nei centri di identificazione. Orientamento condivisibile, al quale chiedo si aggiunga una ulteriore riflessione sulla opportunità di intervenire, a scopo di prevenzione, nei confronti della modifica alla normativa introdotta nel 2007 dal Governo Prodi, che consente il passaggio agli stranieri dai centri di identificazione a quelli di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA), che prevedono un regime diverso di libertà al di fuori della struttura, non sottoposto a controllo, con l'evidente conseguenza che aumenta la possibilità di delinquere e il numero "potenziale" di detenuti.

Nell'ambito del Comitato Schengen, di cui sono una componente, abbiamo rilevato questa situazione di grande difficoltà dei centri CARA, che consentono la permanenza sul territorio senza possibilità di controllo delle attività svolte. Considerato l'elevato numero di detenuti stranieri nelle carceri, credo che anche in questa fase di prevenzione possa essere utile un'ulteriore riflessione.

Concludo, sottolineando positivamente la sperimentazione avviata dal Ministero con il progetto ICAM. Avendo riguardo soprattutto alla tutela dei minori, degli infanti, mi chiedo se in tali sperimentazioni siano già esistenti nuovi progetti e quali tempi di realizzazione siano previsti.

Vorrei conoscere infine le attività di formazione previste per i minori detenuti e le eventuali valutazioni in ordine alla possibilità di incentivare forme di collaborazioni esterne sempre finalizzate al successivo inserimento nel mondo del lavoro.

PRESIDENTE. Comunico che il Ministro è costretto ad allontanarsi, perché chiamato in Senato su richiesta dei gruppi dell'opposizione, in particolare del gruppo del Partito Democratico. Poiché però questa audizione è già iniziata da tempo, intenderei terminarla rinviando il seguito della stessa a domani mattina, un'ora prima della convocazione prevista per l'Assemblea.

ANTONIO DI PIETRO. Presidente, poiché dall'insieme delle domande dei colleghi che mi hanno preceduto si ricavano anche le mie, si può depennare il mio nome dall'elenco di coloro che debbono ancora intervenire.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Di Pietro, apprezzo gli interventi volti a tal fine. Poiché l'onorevole Di Pietro correttamente mi fa presente che domani non potrà partecipare alla seduta, vorrei sapere se gli iscritti a parlare intendano farlo.

MATTEO BRIGANDÌ. Presidente, probabilmente verrò, ma vorrei solo chiedere al Ministro...

PRESIDENTE. No, scusi, eventualmente poi le darò la parola, ma vorrei prima raccogliere gli elementi per organizzare i lavori.

MATTEO BRIGANDÌ. Sarò breve come Di Pietro.

PRESIDENTE. Poiché il Ministro deve fornire ancora moltissime risposte, domani la seduta si terrà comunque, anche se non vi fossero altre domande. Non intendo però convocare nuovamente il Ministro nel caso in cui non fossero presenti gli iscritti a parlare.

CAROLINA LUSSANA. Presidente, mi scuso con lei e con il Ministro, ma domani non potrò partecipare per un concomitante impegno. Chiedo quindi la possibilità di consegnare a lei il testo con le domande da rivolgere al Ministro.

PRESIDENTE. Sicuramente. Le domande consegnate otterranno risposta dal Ministro, che salutiamo e ringraziamo. Rinvio il seguito dell'audizione alla seduta di domani mattina.

*La seduta termina alle 15,35.*

## COMMISSIONE II - GIUSTIZIA

*Resoconto stenografico*

*AUDIZIONE*

*Seduta di giovedì 27 novembre 2008*

### **Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 8,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, il seguito dell'audizione del Ministro della giustizia sulla situazione degli istituti penitenziari.

Prego i commissari di astenersi da domande che esulino dal tema in oggetto. Nel ringraziare ancora il Ministro Alfano, do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

CINZIA CAPANO. Signor Ministro, ho letto con molta attenzione la sua relazione, che offre una precisa e completa panoramica della situazione. Desidero porle un problema ma anche suggerirle un'ipotesi di lavoro per quanto riguarda l'edilizia carceraria, sacrificata come l'edilizia giudiziaria nel suo complesso dai tagli di spesa introdotti da questa legge finanziaria, dato con cui dobbiamo confrontarci. Sarebbe stato tutto più facile, qualora questo taglio di spesa fosse stato meno rilevante, ma questa è la situazione, peraltro all'interno di una crisi economica che non consente di discutere troppo su questo dato.

A parte gli interventi in corso che a breve garantiranno 1.200-1.300 nuovi posti per i detenuti, dalla sua analisi emerge il dato dell'estrema vetustà di tutte le strutture carcerarie e della divisione di competenze esistente tra il Ministero della giustizia e il Ministero delle infrastrutture relativamente al tipo di interventi da eseguire: interventi di ristrutturazione in capo al Ministero della giustizia e costruzione di nuove strutture in capo al Ministero delle infrastrutture.

Ieri, il collega Lo Presti faceva riferimento alla possibilità di investire il patrimonio dell'INAIL anche in strutture giudiziarie, in virtù di una legge per i beni sociali. Lei presiede una specie di ufficio di coordinamento tra il Ministero della giustizia e il Ministero delle infrastrutture, volto a programmare e studiare questi interventi. La mia proposta nasce dall'opinione che attraverso questa struttura si possa riuscire a effettuare una mappatura della situazione complessiva delle strutture giudiziarie in Italia, anche al fine di individuare le possibilità di intervento a risorse immutate.

Dalla sua relazione emerge come in alcuni casi sia stato possibile coinvolgere l'ente regione nelle strutture giudiziarie. Ritengo quindi che, ove questo ufficio fosse fatto funzionare da lei che lo presiede in relazione agli enti locali, potremmo trovare soluzioni diversificate e dettate dalla situazione locale, che possano farci superare il problema senza necessariamente investire risorse dei Ministeri della giustizia e delle infrastrutture, e nel frattempo garantire la regolarità delle procedure. Esprimo questa considerazione, Ministro, perché nella mia città, Bari, per effetto di un contenzioso, stiamo rischiando di far realizzare una cittadella della giustizia con annesso carcere senza che siano state esperite gare, dando la possibilità a chi ha partecipato a una ricerca di mercato peraltro non vincolante di compiere speculazioni edilizie rilevanti. Sono stati infatti opzionati terreni agricoli che obbligherebbero l'ente locale a renderli edificabili e a privilegiare un'iniziativa privata, benché legittima, piuttosto che l'interesse pubblico, che consiste nel risolvere il problema dell'edilizia giudiziaria e nel decidere il destino urbanistico della città. Sarebbe quindi opportuno accentrare in questo ufficio tale funzione di mappatura delle carceri e di verifica delle risorse e degli attori coinvolti.

Oltre alla questione sollevata dall'onorevole Lo Presti, è anche possibile destinare le caserme inutilizzate, che, attraverso la Cassa depositi e prestiti, possono godere di mutui restituibili in



cinquanta anni, oltre alla finanza di progetto, che ha più possibilità di applicazione nell'ambito dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria. Ritengo possibile quindi individuare soluzioni, ma, poiché per la materia penitenziaria e giudiziaria è fondamentale il parere delle commissioni di manutenzione delle corti d'appello che rappresentano il Ministero, una guida all'interno di questo ufficio potrebbe garantire sia equità di intervento su tutto il territorio nazionale sia le opportune differenziazioni, che le questioni locali meritano.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Alfano per la replica.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Buongiorno presidente, buongiorno colleghi e grazie dell'attenzione che avete riservato al tema delle carceri, sul quale dovrò sviluppare un ragionamento di sintesi, tentando però di conciliare la sintesi con una considerazione individuale relativa a tutte le domande poste.

Una domanda ricorrente che mi è stata posta credo riguardi le modalità con cui combattere il sovraffollamento carcerario. Ne ho diffusamente parlato durante la mia relazione introduttiva, per cui mi scuserete se mi ripeterò. Non intendo ribadire la nostra situazione carceraria, su cui si basano le vostre domande. Intendiamo realizzare nuove carceri per combattere il sovraffollamento, garantendo condizioni di vita più dignitose ai nostri detenuti. Il problema rischia altrimenti di non risolversi, perché, qualora decidessimo di puntare esclusivamente su soluzioni alternative, non potremmo rilevare alcun miglioramento tra qualche mese o qualche anno, perché con il tempo le carceri risalenti al 1.400 e 1.500 sono destinate ad acquisire maggiore valore storico, ma minore funzionalità, necessitando di continui interventi di manutenzione.

Non ho mai considerato principali alcune misure alternative. Sfido chiunque a trovare un'agenzia di stampa, un documento, un intervento pubblico o un'intervista televisiva, in cui ho affermato che l'espulsione degli stranieri o l'ipotesi del braccialetto elettronico rappresentano il rimedio principale. La gamma dei rimedi viene sempre citata in una logica di pragmatismo e di buonsenso; ciò, mi induce a sostenere che in alcune circostanze si registra l'impossibilità di individuare un'unica soluzione in grado di risolvere tutto, laddove solo il combinato disposto di una serie di rimedi determina l'auspicato districarsi del problema.

Il tema del sovraffollamento delle carceri riguarda tutta l'Europa. Le indagini compiute da istituti specializzati e associazioni Onlus dimostrano come con i cambiamenti del mondo, la globalizzazione e le nuove povertà che si affacciano in Occidente anche attraverso i flussi di immigrati, cambi anche lo specchio delle carceri. Fino ai primi anni Novanta, infatti, la percentuale di detenuti stranieri non era assolutamente paragonabile a quella del 2006-2007-2008. Auspichiamo quindi la costruzione di nuove carceri e la realizzazione di circuiti penitenziari differenziati in grado di fornire una soluzione.

Stiamo lavorando con grande solerzia e alacrità per risolvere due problemi: quello dell'identificazione della qualità della detenzione da assegnare al detenuto e quello dato dall'effetto delle cosiddette "porte girevoli" che deve essere tamponato. I soggetti che permangono in carcere tre o cinque giorni necessitano non di rieducazione, ma di procedimenti assolutamente legali e burocraticamente corretti; in questo modo, si evita di determinare un peggioramento delle condizioni di vita di chi, invece, deve restare nelle carceri per periodi più lunghi.

In riferimento alla costruzione di nuove carceri, desidero sottolineare come sul piano diagnostico si rilevi una situazione analoga in tutte le grandi città italiane, ovvero in quasi tutti i capoluoghi di regione italiani e nelle seconde città di ciascuna regione. In ogni importante città, infatti, esiste un importante carcere di valore monumentale ubicato nel centro storico, di cui spesso si rileva l'inadeguatezza numerica e strutturale.

A Milano, abbiamo un esempio di collaborazione tra enti locali e Ministero, giacché la provincia, il comune e la regione hanno firmato un protocollo di intesa con il Ministero della giustizia per ottenere risorse, purtroppo però insufficienti per realizzare il progetto di una nuova cittadella giudiziaria in periferia, a Rogoredo. In tale luogo, si realizzeranno gli uffici giudiziari, il carcere e gli alloggi per i dipendenti della polizia penitenziaria. Con questa leva finanziaria pubblica, s'intende attrarre investimenti privati capaci di raggiungere questo obiettivo; tra l'altro, Penati, Formigoni e Moratti intendono completare l'opera nel 2015, in coincidenza con l'Expo. In questo

caso, come in quelli cui accennavo ieri, abbiamo immaginato ingressi di privati non nella gestione ordinaria del carcere, ma in grado di determinare un'agevolazione dello Stato e una leva finanziaria per realizzare l'infrastruttura.

Non conosco specificamente, onorevole Capano, la vicenda di Bari, che approfondirò. Spero che vi sia stato realizzato un buon lavoro, ma non ne sono a conoscenza.

In relazione ai circuiti differenziati, l'onorevole Ferranti ed altri facevano riferimento all'ipotesi del carcere-fortino e del carcere a maglie larghe, ovvero al tema della specializzazione di taluni istituti in detenzione rigida. Stiamo portando avanti una grande scommessa sull'inasprimento dell'articolo 41-bis, reso ancor più necessario alla luce delle conferme giudiziarie emerse nei giorni scorsi a Palermo; al riguardo, per l'ennesima volta si è accertato come l'articolo 41-bis non fosse sufficiente a impedire la trasmissione di ordini dal carcere all'esterno, che spesso si traducono poi in omicidi. Al Senato, nell'ambito del disegno di legge sulla sicurezza, è stata quindi già approvata una modifica fortemente voluta dal Governo, accolta dalla Commissione e rimodulata dai capigruppo di tutti i partiti, di cui ci dichiariamo soddisfatti.

Ritengo, onorevole Napoli, che non debbano essere operate distinzioni tra uomo e donna in merito al differenziato controllo del criminale comune o del condannato per reati minori, per cui anche per le donne è necessario un controllo assolutamente diverso.

Relativamente all'utilizzo di altre fonti di finanziamento, onorevole Lo Presti, ritengo che nelle prossime settimane, nella fase preparatoria del Consiglio dei ministri dedicato alla giustizia in cui ci occuperemo anche delle carceri, debbano essere scandagliate tutte le possibilità per raggiungere l'obiettivo di realizzare nuove carceri, che garantiscano condizioni di vita più dignitose e funzione rieducativa della pena, rispondendo a standard di sicurezza assolutamente affidabili.

Riguardo all'argomento sollecitato dagli onorevoli Cassinelli, Ferranti e da altri colleghi, siamo attenti al Corpo della polizia penitenziaria, che riteniamo sia stato in questi anni protagonista di grandi incrementi di professionalità; ad esso sono stati attribuiti compiti ragguardevoli, a cominciare dalla traduzione dei detenuti e dal servizio scorte a personalità afferenti il Ministero della giustizia. Ribadiamo spesso di essere lieti del fatto che personalità prima afferenti al Ministero della giustizia abbiano chiesto il mantenimento della scorta da parte della polizia penitenziaria.

Nell'ambito della polizia penitenziaria come in tanti ambiti della pubblica amministrazione, si verifica uno squilibrio nord-sud, per cui numerosi meridionali che lavorano al nord tendono a tornare nei territori d'origine lasciando talvolta scoperte le piante organiche della parte settentrionale del Paese. Da questo punto di vista, occorrerà effettuare una riflessione complessiva per affrontare in modo strutturale questo nodo negli anni a venire, nonostante i limiti di bilancio.

Riguardo alle considerazioni dell'onorevole D'Ippolito e dell'onorevole Samperi, considero opportuno un ripensamento complessivo dell'attività da svolgere nelle carceri, laddove alcuni studi dimostrano un nesso diretto tra lavoro svolto nelle carceri e abbattimento della recidiva. La costruzione di un percorso di recupero umano del detenuto attraverso il lavoro nelle carceri costituisce un bivio tra l'attività criminale e la possibilità di ricostruirsi una vita uscendo. Quando invece manca l'attività formativa e lavorativa nelle carceri, all'uscita dal carcere il detenuto trova non un bivio, ma la sola strada che conosce.

Dobbiamo fare i conti con i tagli di bilancio. Il Governo ha razionalmente scelto di operare un taglio orizzontale non selettivo delle spese dei Ministeri, ovvero di non togliere alla giustizia o alle infrastrutture per dare all'istruzione o alla sanità e viceversa. Sono stati dunque decisi due interventi: un taglio equanime rispetto a tutti i rami dell'amministrazione dello Stato e l'attribuzione a ciascun Ministro di un maggior margine di flessibilità, per gestire le risorse assegnate al proprio Ministero con maggiore funzionalità rispetto agli obiettivi del proprio programma di Governo.

In questa logica, ritengo che, quando valuteremo con chiarezza il beneficio ricevuto dal Fondo unico di giustizia, che crea anche in Italia un unico comparto giustizia-sicurezza come in Europa e nel mondo, e quando rileveremo i vantaggi derivanti dalla scelta del Governo di dare priorità al settore con questo afflusso di risorse, potremo valutare all'interno del Ministero come compensare i tagli della finanziaria e far sì che alcuni settori possano essere particolarmente valorizzati. Personalmente, mi sbilancerei a favore del lavoro delle carceri, laddove la risposta di breve periodo appare inutile e la soluzione al problema con un solo atto è impossibile. Piantando il seme, però, il lavoro nelle carceri può rappresentare uno dei modi per abbattere la recidiva.

Le scelte di politica giudiziaria di questo Governo hanno peraltro inasprito la sanzione per i recidivi, per cui, sul piano della strategia del sovraffollamento carcerario, il tema della recidiva deve essere affrontato non modificando la legge in cui abbiamo creduto, ma piantando il seme del lavoro nelle carceri, che può evitare che la recidiva raggiunga percentuali insostenibili.

Per quanto riguarda la sanità penitenziaria, argomento sollevato dall'onorevole Melis e da altri colleghi, abbiamo idee abbastanza chiare. Le regioni a statuto speciale non hanno questa attribuzione e quindi dobbiamo continuare a farcene carico. È inaccettabile che, in seguito alla trasformazione da attività omogenea su tutto il territorio nazionale in attività svolta in poche regioni del nostro Paese, questa sia amministrata senza zelo o con distrazione. Sarà necessario conoscere le intenzioni delle regioni a statuto speciale riguardo al meccanismo di recepimento delle leggi, al fine di valutare se il nostro interesse verso di loro debba considerarsi provvisorio e congiunturale oppure strutturato e strutturale, destinato a protrarsi nel lungo periodo.

Per quanto riguarda la Cassa delle ammende di cui mi chiedeva l'onorevole Bernardini, valuteremo come utilizzare al meglio le risorse, così come avvenuto per i depositi giacenti nelle casse delle banche e delle poste, argomento affrontato nella mia prima audizione e per me motivo di vanto e di orgoglio. Abbiamo infatti realizzato un decreto e compiuto un atto rivoluzionario, perché, se il meccanismo funzionerà, come verificheremo fra sei-otto settimane, avremo disincagliato e investito fondi inutilizzati. Intendiamo realizzare lo stesso intervento con la Cassa delle ammende, portando a reddito somme ancora inutilizzate.

Nella generale riflessione sul sistema delle carceri, realizzeremo una pianificazione complessiva dello stato dei 205 istituti aperti in Italia e, laddove sarà necessario intervenire, cercheremo di scegliere in modo più economicamente efficace e risolutivo tra l'implementazione delle strutture esistenti e la realizzazione di nuove. Le carceri di concezione moderna e di recente realizzazione sono infatti già concepite prevedendo un eventuale ampliamento modulare, mentre le carceri antiche hanno spesso una difficoltà statica, che impedisce loro di sopportare ulteriori ampliamenti. Questo rientrerà comunque nella valutazione che il Ministero delle infrastrutture e il Ministero della giustizia effettueranno nelle prossime settimane, un check per il piano delle carceri. Credo di avere completato, perché alcune domande sono ricorrenti. Se però non ho risposto a...

RITA BERNARDINI. Gli educatori?

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Sugli educatori penitenziari avevo già risposto l'altra volta, però ha ragione. Abbiamo intenzione di assumerli. I vincitori di concorso hanno il diritto di essere assunti, diritto che non intendiamo negare. Le leggi pongono vincoli relativamente alle piante organiche, per cui terremo ferma questa graduatoria in modo tale da "assorbire" i vincitori di concorso, auspicabilmente tra il 2009 e il 2010. Effettueremo a ondate le assunzioni che il turnover fisiologico e i limiti consentiti dalle leggi ci permetteranno di effettuare. Possiamo comunque assicurare agli educatori penitenziari di non aver vinto un concorso virtuale.

MARILENA SAMPERI. Anche per gli psicologi?

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Sì, questa è una regola generale.

PRESIDENTE. Se qualcuno desidera intervenire, può farlo, limitandosi però a rapidi flash.

ANGELA NAPOLI. Onorevole Ministro, se non ne ha avuto la possibilità, si occuperà in seguito delle carceri di Oppido, Gerace e Mileto.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Sì, ho preso nota. Scusi se la interrompo, onorevole Napoli, e scusi, presidente, se prendo la parola. Ad alcune domande non ho risposto perché molto tecniche e precise. Assumerò quindi i dati tecnici e farò pervenire la risposta al presidente della Commissione.

MATTEO BRIGANDÌ. Vorrei sapere quante persone subiscono la carcerazione preventiva per poi essere infine assolte e a quanto ammonta il risarcimento dei danni che lo Stato deve loro.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Onorevole Brigandì, non mi ero dimenticato di risponderle, ma attualmente non dispongo di questo calcolo, che le farò pervenire. Disponiamo invece del dato, che può risultare di un certo rilievo dal punto di vista della premessa da cui lei muove, in base al quale al 28 ottobre del 2008 i detenuti in attesa del primo giudizio sono 18.140, gli appellanti 9.665 e i ricorrenti 3.682, per cui circa 30 mila dei circa 58 mila detenuti nelle carceri italiane non sono stati ancora condannati in via definitiva.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Ieri, avevo portato all'attenzione del ministro una questione particolare. Per effetto della modifica introdotta dal Governo Prodi e già rimossa dal Ministro Maroni, si è infatti determinato un affollamento nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) da parte di quegli stranieri che, a fronte dell'espulsione, avevano avuto la possibilità di inoltrare nuova domanda come richiedenti asilo. Nello scorso mese di ottobre, il Ministro Maroni è intervenuto con decreto legislativo.

PRESIDENTE. Onorevole D'Ippolito, lo dico a lei ma mi rivolgo a tutti: queste devono essere sintetiche richieste di precisazione.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Vado subito alla domanda, anche se in questo caso una premessa era necessaria.

PRESIDENTE. Oggi non vi è permesso fare premesse.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Va bene. Chiedo scusa alla presidenza per aver ecceduto. Stante la modifica già intervenuta dal parte del Ministero dell'interno, vorrei conoscere il dato numerico di coloro che, essendo stati espulsi, non possono più rimanere nei Cara.

RITA BERNARDINI. Vorrei sapere come il Ministro intenda considerare le osservazioni avanzate dalla Corte europea di Lussemburgo sull'articolo 41-bis.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Vorrei sapere se il Governo intenda assumere l'impegno di valutare il *day hospital* carcerario sia nelle nuove carceri sia per quanto concerne le camere di sicurezza come uno dei problemi principali della nuova politica carceraria.

FEDERICO PALOMBA. Forse mi è sfuggito, ma non ho sentito specificazioni sulla questione della giustizia minorile, per quanto riguarda sia la situazione penitenziaria minorile, sia il resto del personale. Si registrano infatti allarmi molto forti, laddove si ventila la possibilità che la giustizia minorile venga ricondotta all'interno della più grande organizzazione giudiziaria dei beni e dei servizi. Poiché per cinque anni sono stato direttore centrale della giustizia minorile e avevo condotto una grande battaglia per rendere autonomo questo settore, mi dispiacerebbe constatare il venir meno della sua specificità. In particolare, signor Ministro, vorrei chiederle se s'intenda assorbire i beni e servizi e il personale penitenziario minorile, che oggi ha una sua specificità, all'interno dell'organizzazione generale. In questo caso, sarei estremamente preoccupato insieme a tutto il personale.

PRESIDENTE. L'audizione di oggi era dedicata alle carceri, che non riguardano i minori, ma, se il Ministro è già pronto, può risponderle.

GUIDO MELIS. Ringrazio il Ministro. Sulla sanità penitenziaria, però, mi sarei aspettato una risposta più precisa. Non conosco le intenzioni delle altre regioni a statuto speciale, ma la regione sarda è pronta ad assumere la sanità penitenziaria. Vorrei quindi sapere se siate disposti ad attivare in tempi brevi la relativa procedura formale.

MARILENA SAMPERI. Ha parlato degli educatori, signor Ministro, ma vorrei sapere se per gli psicologi valga lo stesso tipo di procedura.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola al ministro.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Parto a ritroso, per non dimenticare niente. Sì, onorevole Samperi, perché il principio è lo stesso, quindi non vi è motivo di operare distinzioni. Non abbiamo alcun motivo di trattenere tale servizio per le regioni a statuto speciale, onorevole Melis, per cui con la mia risposta, che voleva essere non generica ma generale, ovvero valevole anche per le altre regioni a statuto speciale, intendevo rilevare l'esigenza di attivare immediatamente un raccordo tra regioni a statuto speciale e Ministero. Mi sia consentito però di dubitare che questo possa risolversi con un atto amministrativo delle regioni, che credo debbano intervenire con atto legislativo. Su questo occorrerà effettuare una valutazione, per cui promuoverò incontri tra le regioni a statuto speciale e il Ministero al fine di definire questa vicenda.

Rispondo all'onorevole Bernardini con grande schiettezza. Mi sono già confrontato sull'articolo 41-bis con talune commissioni in ambito europeo. Il Governo ha scelto di inasprirlo, peraltro sostenuto in questo dal Parlamento. Il tema della criminalità organizzata è ancora troppo vivo nel nostro Paese e non intendiamo recedere da un forte contrasto nei confronti delle mafie. Le revoche operate dai tribunali di sorveglianza sono state spesso contraddette dal sottoscritto con reitera di provvedimenti nei confronti degli applicati al 41-bis.

Mi auguro che l'intervento legislativo, nel caso in cui venga approvato da entrambe le Camere, possa produrre una stabilizzazione della giurisprudenza e un dato certo: i mafiosi a cui il 41-bis viene applicato non devono poter comunicare con l'esterno, laddove tale comunicazione costituisce il preludio di ulteriori, gravi crimini. Si tratta infatti di soggetti che si sono macchiati di crimini gravissimi e durante la detenzione hanno dimostrato la capacità di mantenere un collegamento con l'organizzazione criminale. Da questo punto di vista, quindi, sono pronto a spiegare alle corti internazionali e in ogni sede come l'articolo 41-bis sia compatibile con i diritti fondamentali dell'uomo e indispensabile per un contrasto efficace della criminalità organizzata.

Abbiamo lavorato e stiamo lavorando sulle camere di sicurezza. Stiamo tentando di affrontare il tema delle porte girevoli nei modi che le attuali strutture ci consentono e in prospettiva con la realizzazione delle nuove carceri. Le idee che lei propone fanno dunque parte del programma del Governo.

Non avevo risposto a quel particolare aspetto della sua domanda, onorevole D'Ippolito, non per distrazione, ma perché mi riservo di farlo successivamente.

Per quanto riguarda la giustizia minorile, onorevole Palomba, è vero che vi sono state delle proposte provenienti anche dall'esterno, come se fossero foriere di una maggiore efficienza, di assorbire nell'ambito delle ristrutturazioni del Ministero la giustizia minorile, che rappresenta il dipartimento più snello, nell'ambito di quello dell'organizzazione generale o di quello degli affari di giustizia.

Non è stata ancora assunta una decisione in tal senso, ma posso anticipare di essere contrario all'incorporazione e invece favorevole alla proiezione esterna più per motivi simbolici, in un mondo in cui la sfida per la rieducazione è aperta (stiamo parlando di soggetti minori), che per pura efficienza. In una logica di pura efficienza, potrebbero infatti valere le ragioni di chi sostiene la tesi dell'incorporazione, ma non in una logica di valore simbolico della giustizia minorile come segmento del tema giustizia non collegabile alle vicende strutturali delle carceri che attengono ai maggiorenni. Credo di aver risposto a questa seconda ondata di domande.

PRESIDENTE. L'onorevole Lo Presti, che di solito è sintetico, chiede di intervenire per una precisazione.

ANTONINO LO PRESTI. La ringrazio, presidente, per avermi attribuito questa dote. Sull'articolo 41-bis, signor Ministro, lei ha introdotto un tema fondamentale. Condivido l'esigenza di renderlo più duro dal punto di vista non dell'inasprimento delle condizioni del detenuto, ma della possibilità di trasmettere informazioni all'esterno. Proprio per questo, signor Ministro, mi permetto di

evidenziare un aspetto già ricordato in un nostro passato colloquio, ovvero l'esigenza di impedire alla fonte che i detenuti sottoposti al regime del 41-bis possano attingere informazioni vitali, metabolizzandole e valorizzandole sino a trasmettere ordini all'esterno. Considero dunque necessario impedire che le informazioni giungano ai detenuti sottoposti al regime del 41-bis dalla lettura di giornali e dalla visione dei telegiornali e siano da loro studiate e analizzate sino a veicolare informazioni all'esterno. Ritengo necessario intervenire innanzitutto con una censura preventiva.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome dei colleghi, il Ministro Alfano, che oltretutto è dovuto tornare in Commissione a causa del rinvio di ieri. Vi segnalo che ci sono stati oltre trenta interventi, quindi ringrazio tutti per la partecipazione. Nel congedare il Ministro Alfano, faccio presente che abbiamo ancora un tema da affrontare in Commissione.

MANLIO CONTENUTO. Signor presidente, intervengo sull'ordine dei lavori approfittando anche della presenza del Ministro. Sui giornali di ieri e di oggi sono stati pubblicati articoli relativi al concorso per uditori giudiziari svoltosi a Milano nei giorni scorsi. Vorrei chiedere al Ministro se esista una relazione dell'accaduto, perché ci troviamo in imbarazzo. Potremmo infatti utilizzare lo strumento dell'interrogazione, ma a causa della calendarizzazione dei lavori dovremmo attendere alcuni giorni. Poiché oggi i giornali hanno diffuso la notizia di presunte denunce da parte di alcuni partecipanti, le chiederei se esista una relazione da mettere cortesemente a disposizione dei commissari.

PRESIDENTE. Ovviamente, faccio presente come, avendolo convocato esclusivamente per l'audizione, il Ministro potrebbe anche non affrontare questo discorso. Vi segnalo comunque l'esistenza di una interrogazione a risposta immediata presentata dal gruppo del PD, che metterò a disposizione dell'onorevole Contento. Credo che verrà trattata nella giornata di martedì. Signor Ministro, ovviamente lei è libero di rispondere.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. Consentitemi un'ironia sulle nostre liturgie, laddove nell'interrogazione a risposta immediata l'immediatezza consta di otto-dieci giorni. Rispondo sull'argomento, perché mi sembra giusto entrare nel vivo di una cronaca sulla quale ho il dovere di rispondere.

Come per ogni concorso in magistratura, il Ministero della giustizia si è occupato dell'apparato organizzativo, mentre la scelta di svolgere il concorso all'interno della Fiera di Milano fu compiuta nel 2007 dal Governo precedente, in relazione alla presentazione di 30 mila domande, che rendevano la Fiera l'unica struttura idonea per ospitare un numero così elevato di partecipanti. Venuti a conoscenza di varie denunce pubbliche da parte di concorrenti, abbiamo immediatamente richiesto una relazione che ci è stata consegnata e che, se la Commissione dovesse chiederne formalmente copia, potrei mettere a disposizione.

PRESIDENTE. La chiediamo adesso ufficialmente.

ANGELINO ALFANO, Ministro della giustizia. La farò pervenire. La "gestione" del concorso compete al CSM. Dalle notizie da me acquisite oggi pomeriggio, dovrebbe tenersi - il condizionale è d'obbligo, perché la mia è un'informazione, ma, non facendo parte dell'organo, non una certezza - una riunione della commissione del CSM preposta ad esprimere valutazioni.

Per quanto mi riguarda, provvederò - e spero in ciò di assorbire il senso dell'interrogazione dei componenti del gruppo del PD - a farvi avere in tempi molto rapidi copia della relazione da me chiesta al presidente della commissione d'esame del concorso.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il Ministro. Dichiaro conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle 9,30.*