

Discussione delle Mozioni n. 227, 233, 235, 236 e 238 sulla situazione carceraria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni 1-00227, presentata dal senatore Di Giovan Paolo e da altri senatori, con procedimento abbreviato ai sensi dell'articolo 157, comma 3, del Regolamento, 1-00233, presentata dal senatore D'Alia e da altri senatori, 1-00235 (testo corretto), presentata dal senatore Bricolo e da altri senatori, 1-00236, presentata dal senatore Fleres e da altri senatori, e 1-00238, presentata dal senatore Li Gotti e da altri senatori, sulla situazione carceraria. Ciascun Gruppo avrà a disposizione 20 minuti, comprensivi degli interventi in discussione generale e in dichiarazione di voto. Gli illustratori potranno intervenire per 10 minuti ciascuno. Ha facoltà di parlare il senatore Di Giovan Paolo per illustrare la mozione n. 227.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, signori del Governo, sottosegretario Caliendo, colleghi, mi limiterò ad illustrare le ragioni della mozione, mentre su alcuni dei temi che secondo me sono collegati avranno modo poi altri colleghi di intervenire più specificamente.

Voglio però dire sin d'ora che il senso di questa mozione, poiché dei temi della giustizia abbiamo parlato da poco in quest'Aula, è quello di procedere ad un dibattito sereno e legato a questioni concrete, ossia a che cosa possiamo fare concretamente, al di là dei proclami, degli appelli, dei riferimenti retorici, per le oltre 60.000, quasi 66.000, persone che oggi sono cittadini presenti a vario titolo nelle amministrazioni penitenziarie. (Brusì).

PRESIDENTE. Colleghi, vi chiedo scusa, ma in queste condizioni non possiamo andare avanti. Se continuate a chiacchierare come state facendo, sospendo i lavori dell'Aula per un quarto d'ora. Avverto i colleghi senatori che mi regolerò in questo modo. Prego, senatore Di Giovan Paolo, continui il suo intervento.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Come dicevo, i motivi di questa mozione sono collegati ad una riflessione che abbiamo fatto assieme ad altri colleghi, primi fra tutti i colleghi della Camera - dove insieme alla mozione presentata dal capogruppo Franceschini ne è stata presentata una dalla collega Rita Bernardini - con i quali abbiamo colto il tema generale della situazione carceraria non solo dal punto di vista dell'aiuto caritatevole o dell'attenzione a chi è in difficoltà, ma come di un problema strutturale della nostra amministrazione, collegato anche ai temi della burocrazia.

Sto subito ai dati che sono quelli su cui tutti concordiamo. Il ministro Alfano, venendo in questa sede, ci ha proposto una diagnosi ed anche una terapia; siamo avversari politici ma cerchiamo di risolvere i problemi del Paese, per cui è evidente che siamo d'accordo sulla diagnosi e non sulla terapia, o almeno non su tutte le sue parti. In questa discussione dovremmo cogliere alcuni punti, che possono tornare utile a tutti perché sono parti comuni di questa terapia e su di essa intervenire con una piccola postilla su cui ritornerò.

Abbiamo approvato proprio la scorsa settimana un disegno di legge che si riferiva alla Protezione civile, nel quale era contenuto un articolo specifico riguardante i lavori sull'amministrazione carceraria. Ebbene, ho la convinzione - e lo dico senza iattanza e non c'entra nulla la questione che riguarda il sottosegretario Bertolaso - che anche all'emergenza si possa reagire con il ritorno ad una normalità dei comportamenti, purché ovviamente in un sistema paese nel quale maggioranza ed opposizione si pongano il problema dei tempi e su di esso facciano un dibattito a favore dei cittadini, e non semplicemente demagogia. Credo che con questo spirito si debba capire per esempio - su questo discuteremo - se la proposta del piano di emergenza per le carceri, che ancora appare come una nebulosa, pur se un passo nella giusta direzione, possa diventare qualcosa di più concreto, attraverso la proposta di soluzioni che funzionino sempre.

Presidente e colleghi, proprio per uscire da questo dibattito emergenziale, che nasce ogni volta proprio sulle emergenze, ricordo che molto prima di fatti purtroppo tragici, come i terremoti o le

necessità di emergenza, si è posto un problema relativo alla nostra amministrazione e quindi anche all'amministrazione penitenziaria. Pensate semplicemente al primo utilizzo dei poteri speciali, i Mondiali di calcio del 1990. Da allora in poi si è sempre proceduto - non ne faccio una questione di destra o di sinistra - con poteri speciali. È evidente che se i poteri speciali funzionano, queste norme devono diventare ordinarie; questa è la soluzione per eliminare la specialità, e ciò vale anche nel caso della amministrazione penitenziaria.

Sto ai dati: abbiamo tra i 65.000 e i 66.000 detenuti in condizioni diverse. Ciò che però sappiamo e ci preoccupa è che in alcune Regioni si è superato di gran lunga il 100 per cento, nel senso che siamo oltre il 160 e in alcune Regioni il 190 per cento, non solo rispetto alla capienza regolamentare di 42.074 posti ma anche a quella tollerabile di 64.111 posti. Per noi sono solo cifre, ma ciò significa essere ammassati in una stanza e quindi non vivere le condizioni che dovrebbero consentire una rieducazione - in questo caso individuale e anche collettiva - alla società civile.

Dentro a questi numeri ci sono moltissimi casi di persone senza una condanna definitiva e, come sappiamo, almeno in termini percentuali - sono molti coloro che hanno seguito nei tribunali le cause e conoscono questo dato - è possibile che circa il 30 per cento di essi non verrà alla fine condannato, e quindi avrà vissuto una pena ingiusta rispetto alla propria condizione di vita. Un detenuto su quattro non ha la possibilità di svolgere un lavoro; se c'è una cosa che funziona nelle carceri è l'abbattimento del muro di apatia e ozio attraverso una calendarizzazione quotidiana della propria attività, che costruisce anche una dinamica nuova di ripresa del proprio modo di essere. Se viene a mancare tale aspetto, la rieducazione non ha luogo perché viene a mancare uno dei perni che fanno riferimento all'articolo 27 della Costituzione.

A causa del sovraffollamento ci sono rischi che riguardano la salute, e solleviamo una questione - anche qui senza demagogia alcuna - che purtroppo viene fuori sui giornali solo quando si verificano casi tragici, ad esempio il caso Cucchi o altri che purtroppo non sono da meno solo perché si concludono con un suicidio, come accade spesso. Abbiamo il dovere di fare in modo che la riforma del sistema sanitario penitenziario sia realizzata per intero, che le Regioni assumano la loro responsabilità, che le ASL facciano la propria parte, che si realizzi tutto il trasferimento di poteri e che, laddove dal punto di vista del controllo sanitario ci sono delle situazioni blindate, come quelle all'ospedale "Sandro Pertini", il controllo avvenga all'esterno. Il controllo avviene fuori, però quando si suona un campanello, per intenderci, deve giungere un infermiere o un dottore, perché all'interno c'è la necessità di dare cure sanitarie. Su tale aspetto abbiamo necessità che il Governo vada fino in fondo, nella normalità degli atti già decisi.

Così come si deve andare fino in fondo (certamente non ne facciamo carico solo al Governo ma se ne devono far carico anche le Regioni) quando si tratta di mettere in atto un concorso che addirittura risale al 2006 e che riguarda 39 psicologi: una goccia nel mare visto che avremmo bisogno di moltissime altre presenze. In altre parole, ognuno deve fare la propria parte; questo è quanto chiediamo, ma per farlo abbiamo bisogno di una risposta in merito alla relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia nell'anno 2010. Ci è stato detto che saranno realizzati interventi per 47 nuovi padiglioni e successivamente per otto nuovi istituti; vogliamo sapere come verranno realizzati con le normali procedure e come il Parlamento potrà esercitare il suo controllo (anche aiutando affinché ciò accada). Vogliamo sapere come saranno possibili interventi normativi che permettano di occuparci delle pene alternative, quando sappiamo che la maggioranza delle persone in carcere sono detenuti in attesa di giudizio, per esempio per reati di tossicodipendenza, che potrebbero essere curati con un sistema di pene alternative. Ci chiediamo se non sia il caso per il bene e la sicurezza dei cittadini, non per essere buonisti, di trovare il modo di far scontare tali pene in forme alternative.

Ci chiediamo anche, quando si parla dell'assunzione di 2.000 nuove unità di Polizia penitenziaria, come rispondere all'emergenza della pianta organica ove mancano 5.000 unità. Sia chiaro, per inciso, che siamo solidali con tutte le persone che servono lo Stato e che vivono spesso nelle stesse condizioni dei detenuti, ovvero la Polizia penitenziaria, gli educatori, gli amministratori e gli amministrativi, che consideriamo persone di grande rilievo e di servizio allo Stato.

Signor Presidente, in conclusione, i temi sono molti. Abbiamo presentato questa mozione e guardiamo con interesse anche alle altre mozioni; c'è poi anche una ipotesi di ordine del giorno

comune, perché riteniamo che il problema sia più importante delle questioni di parte. In quest'Aula altre voci ben più alte hanno parlato di questo tema: ricordo tra tutti, perché fece su questo un convegno il collega Asciutti, il senatore a vita Eduardo De Filippo. Credo che su questi temi dobbiamo tenere alta la tensione morale: la civiltà delle nostre carceri parla della civiltà di tutto il nostro Paese, non solo della parte cui apparteniamo politicamente. (Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pardi).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la senatrice Bianchi per illustrare la mozione n. 233.

BIANCHI (UDC-SVP-IS-Aut). Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito di oggi vede il Parlamento impegnato in una materia che esprime il grado di civiltà e di umanità di una Nazione. Il Presidente della Repubblica, nel suo messaggio il 31 dicembre scorso, ha voluto richiamare il Paese intero alle riforme e ad un'azione incisiva su alcuni punti. In particolare, ha voluto espressamente citare anche la condizione riguardante le carceri, affermando: "È necessario essere vicini a tutte le realtà in cui si soffre, anche perché ci si sente privati di diritti elementari; penso ai detenuti in carceri terribilmente sovraffollate, nelle quali non si vive decentemente, si è esposti ad abusi e a rischi, e di certo non ci si rieduca".

Il presidente Napolitano ha messo a fuoco i due punti cruciali dell'emergenza carceri: il sovraffollamento e la rieducazione. Il carcere non è solo il luogo che mette i condannati nelle condizioni di non nuocere alla comunità. È anche il luogo della rieducazione della persona, il luogo che deve garantire che una persona, nel momento in cui viene rimessa in libertà, non continui a delinquere e che possa reintegrarsi.

La situazione in cui versano oggi gli istituti penitenziari non ci dà la sicurezza che questo possa avvenire e non certo per colpa del personale della Polizia penitenziaria, degli educatori e degli psicologi, che svolgono un lavoro straordinario nelle condizioni date, al limite del sacrificio personale. Chi ha avuto modo di visitare un carcere si è reso conto che i detenuti presenti nelle carceri italiane sicuramente vivono in una situazione di sovraffollamento inumano, con una forte limitazione degli spazi, nonostante vi siano diverse patologie all'interno delle carceri stesse.

Inoltre, vi è una reale difficoltà per l'incontro con i parenti, per non parlare della condizione veramente pietosa dei bambini che vivono in carcere o che devono recarvisi. I bambini sicuramente non hanno nessuna colpa, per cui occorre riflettere seriamente: nei 16 asili nido funzionanti stanno crescendo oggi 80 bambini sotto i tre anni figli di detenute, mentre circa una trentina di donne sta trascorrendo i mesi della gravidanza in cella. È una situazione che, come ha dimostrato uno studio condotto nel 2008 nell'asilo nido del carcere di Rebibbia, può avere gravi conseguenze sul nascituro, colpevole soltanto di essere il figlio di una detenuta.

Sono stati constatati il disagio e le difficoltà del personale di vigilanza e di rieducazione, che distribuisce larghe dosi di umanità e professionalità, ma che è anche fortemente stressato dalla carenza di organico e dalla mancanza di fondi derivanti dai tagli del Ministero dell'economia. Il dato macroscopico e più eclatante, da affrontare con urgenza, riguarda quel 50 per cento di detenuti in custodia cautelare, ovvero ancora in attesa di sentenza di condanna definitiva: siamo di fronte a una vera e propria emergenza di civiltà.

La condizione di reclusi nella quale si trovano tante persone ancora in attesa di giudizio colpisce chi da legislatore si sforza ogni giorno di richiamare l'attenzione dell'Esecutivo e della maggioranza non sulle mille questioni settoriali della riforma del processo, ma sulla celerità del nostro sistema giudiziario. I dati forniti dall'associazione Antigone, che opera per la difesa dei diritti dei detenuti negli istituti di pena in Italia, ci dà conto di come, solo nel 2009, la popolazione carceraria sia aumentata di 8.000 unità, passando dai 58.000 reclusi del dicembre 2008 ai circa 66.000 di quest'anno: oltre 20.000 detenuti in più rispetto alla capienza regolamentare e anche oltre la cosiddetta capienza tollerabile.

Ci siamo interrogati tante volte sul significato del termine tollerabile: ci sembra più un criterio tecnico che umano. Gli stessi dati poi confermano quanto già detto in precedenza, cioè che quasi il 50 per cento delle persone oggi detenute nel nostro Paese è in attesa di giudizio, 7.000 in più rispetto a quelle che si trovavano in questa situazione prima dell'indulto del 2006. Si tratta di una

delle percentuali più alte d'Europa, che fotografa un'anomalia tutta italiana su cui è necessario intervenire. Ben 34 dei 204 istituti ospitano più del doppio dei detenuti previsti, mentre 171 carceri sono fuorilegge dal momento che accolgono più persone di quanto la capienza regolamentare consenta, e il carcere fuorilegge è realmente un paradosso.

Era il febbraio 2009, quasi un anno fa, quando il ministro Alfano annunciava il varo di un piano carceri e la nomina di un commissario con poteri speciali che avrebbe dovuto risolvere l'emergenza del sovraffollamento. Questa soluzione proposta dal Governo è, nelle attuali e descritte condizioni, semplicemente irrealizzabile. Infatti, il ritmo di costruzione delle nuove carceri, in un piano più che approssimativo e con finanziamenti che non superano un terzo del fabbisogno, è incomparabilmente più lento della velocità di crescita della popolazione detenuta. Nella più ottimistica delle previsioni i nuovi posti promessi potranno essere disponibili solo quando il numero dei detenuti sarà ulteriormente aumentato di 30.000 unità.

Il numero degli educatori è insufficiente, posto che in pianta organica ne sono previsti 1.088 e sono appena 686 quelli effettivamente in servizio; così come risulta deficitaria l'assistenza psicologica, a cominciare da quella legata all'attività di osservazione e al trattamento dei detenuti. Pensiamo a chi è detenuto per la prima volta e si consideri che a fronte di quasi 66.000 detenuti gli psicologi che prestano effettivamente servizio sono appena 352, ciascuno in rapporto libero professionale retribuito molto al di sotto dei minimi di categoria e per poche ore al mese. Ciò comporta come naturale conseguenza che gli istituti di pena siano diventati un'istituzione a carattere prevalentemente, se non esclusivamente, affittivo e sappiamo che questa non è l'intenzione del Governo.

Al riguardo il Ministero della giustizia, proprio al fine di coprire almeno parzialmente la totale carenza di organico di tali figure professionali, aveva avviato fin dal 2004 un concorso per l'assunzione di 39 psicologi, arrivando anche ad approvare la relativa graduatoria nel 2006. Nonostante ciò, da quel momento l'amministrazione penitenziaria non ha proceduto ad alcuna assunzione dei vincitori del concorso, preferendo affidarsi ad un sistema di frammentate collaborazioni precarie ed insufficienti.

Un ultimo aspetto riguarda il fatto che di carcere si può anche morire. Generalmente un terzo dei decessi che si verificano dietro le sbarre è dovuto a suicidio. Quest'anno è stato registrato il numero più alto di detenuti suicidi nella storia della Repubblica: 71 su 171 persone morte in carcere e in questi primi giorni del 2010 nelle carceri italiane si sono registrati già ben quattro suicidi. È un dato allarmante, che non può non interrogare nel profondo ciascuno di noi, la nostra coscienza, i legislatori e i governanti. Queste morti chiedono una risposta rapida dello Stato ad una situazione intollerabile.

Nell'illustrazione della nostra mozione ritengo, quindi, che sia maturo il tempo nel quale quest'Aula possa affrontare e risolvere il problema dell'emergenza carceri adottando un indirizzo chiaro e preciso, che costituisca la base dei futuri provvedimenti amministrativi e normativi in materia. In particolare, è necessario che il Governo adotti una politica carceraria tendente a contenere il sovraffollamento, attraverso la riduzione dei tempi di custodia cautelare, la rivalutazione delle misure alternative al carcere e la riduzione delle pene per chi commette fatti di lieve entità e, inoltre, a stipulare eventuali accordi internazionali per far scontare ai detenuti stranieri le pene nei rispettivi Paesi di appartenenza, in quanto sappiamo che quelli esistenti sono insufficienti e spesso non riguardano i Paesi di origine del gran numero dei detenuti extracomunitari.

Dobbiamo predisporre un nuovo e più efficace piano carceri rispetto a quello presentato il 27 febbraio 2009 dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, assicurando le risorse necessarie per realizzarlo e per garantire un'adeguata dotazione di polizia penitenziaria, indispensabile per gestire una situazione così drammatica. Se il carcere deve poi essere, secondo i principi di civiltà e dignità della persona, un luogo di rieducazione, diventa improcrastinabile assumere un congruo numero di psicologi indispensabile per la vita dei reclusi, nonché adoperarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni affinché sia garantita a costoro dal servizio sanitario nazionale la migliore assistenza medica e psicologica. È necessario, inoltre, che lo Stato si faccia carico del problema dei bambini con l'istituzione e la costruzione di case famiglia protette in cui accogliere mamme e bambini.

Queste sono le principali misure che, a nostro avviso, sarebbe ragionevole ed utile adottare per rispondere con coerenza all'appello e alla richiesta di giustizia che proviene dagli istituti carcerari. Il Parlamento deve farsene carico per il rispetto che ha e che deve alla Costituzione e alla sua dignità. Mi auguro, pertanto, che alla fine del dibattito sulle diverse mozioni presentate dai Gruppi parlamentari si possano registrare ampie convergenze, a testimonianza del fatto che su questo tema Governo, maggioranza ed opposizione vogliono davvero lavorare senza pregiudizi. (Congratulazioni).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Mazzatorta per illustrare la mozione n. 235 (testo corretto).

MAZZATORTA (LNP). Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che il tenore delle mozioni presentate ed illustrate vada ben al di là di una semplice valutazione della situazione dell'edilizia penitenziaria al fine di approntare le necessarie misure, ma ci imponga una riflessione sull'attuale ordinamento penitenziario, anche a seguito delle riforme del 1975 e del 1986, e da ultimo ci imponga una riflessione sulle finalità della pena detentiva, espiata in un carcere. Alcune mozioni poc'anzi illustrate, in particolare quelle presentate dalle opposizioni, sono la chiara espressione di una legittima tendenza politico-criminale che mira a creare forme alternative di esecuzione della pena detentiva, volte sostanzialmente all'obiettivo della cosiddetta decarcerizzazione.

La nostra mozione vuole invece ribadire la natura inevitabilmente afflittiva di ogni trattamento carcerario. La pena detentiva, il carcere, sono inevitabilmente uno strumento di afflizione: che la pena detentiva costituisca, per sua natura, uno strumento di afflizione è un'affermazione così ovvia che nessuno oserebbe contestare, ma, al tempo stesso, è un'affermazione che nessuno ha il coraggio di ribadire, tranne la Lega Nord nella sua mozione. Il momento afflittivo della pena detentiva non va eliminato, ma va utilizzato proprio per il raggiungimento del fine della risocializzazione del reo; è proprio durante l'esecuzione della pena in carcere, infatti, che si può procedere a rieducare il condannato.

Come noto, la pena assolve ad una serie di finalità: quelle retributive, di prevenzione generale e di prevenzione speciale. Ed è attorno a queste tre idee guida della retribuzione, della prevenzione generale e della prevenzione speciale che occorre muoversi per chiarire quale carcere e quale trattamento carcerario vogliamo. Infatti, proprio attraverso il sistema penitenziario si deve garantire un adeguato bilanciamento tra le tre funzioni essenziali della pena detentiva e l'obiettivo della rieducazione del condannato nella fase esecutiva; ma ribadiamo che l'interesse nei confronti della funzione rieducativa della pena, costituzionalmente garantita, non può comunque incidere o annullare la funzione essenziale della detenzione, che è quella afflittiva e che altri ordinamenti - a partire da quello statunitense - hanno invece efficacemente utilizzato attraverso pene detentive di breve durata.

Noi ci poniamo questa domanda: le pene detentive brevi, che si vogliono eliminare, producono effetti desocializzanti o rieducativi? Per noi l'impatto breve con la realtà e con l'esperienza carceraria serve ad evitare che il reo compia in futuro altri reati: le pene detentive di breve durata hanno una reale efficacia deterrente. Occorrerebbe quindi, anziché pensare ad eliminare il carcere per le pene di breve durata, rivalutare le cosiddette pene shock. In fondo la Costituzione ci chiede un trattamento carcerario ispirato a criteri di umanità e ci chiede che le pene debbano tendere alla rieducazione; la rieducazione del condannato, per la Costituzione, non è la finalità essenziale della pena, ma è uno scopo eventuale della pena. Lo scopo necessario della pena, e della pena detentiva in particolare, è la retribuzione, mentre la funzione rieducativa deve essere confinata nella fase esecutiva.

Occorre peraltro prendere atto della crisi dell'ideologia rieducativa e del fallimento degli sforzi compiuti sino ad oggi sul piano della concreta realizzazione del finalismo rieducativo. Reiterati tentativi di risolvere il grave problema del sovraffollamento delle strutture carcerarie attraverso provvedimenti generalizzati di clemenza, alla prova dei fatti si sono rivelati del tutto inutili e anzi controproducenti, considerato che la popolazione carceraria è costantemente aumentata dal 2006 ad oggi, con una crescita media mensile da 800 a 1.000 unità. Il Ministro della giustizia, nell'accertare

lo stato di emergenza legato al sovraffollamento delle carceri, si è dichiarato nettamente contrario ad affrontare il problema con ulteriori amnistie o ulteriori indulti, cercando invece una soluzione strutturale e duratura nel tempo: il piano carceri.

Il piano carceri va sviluppato, come chiediamo noi, in parallelo al processo di federalismo demaniale. Basta quindi misure clemenziali in futuro, basta amnistie ed indulti. Sì ad un piano carceri concordato con le Regioni e gli enti locali in sinergia con il processo di federalismo demaniale. Se un ente locale o un Comune dispongono di una caserma dismessa, perché non valutare con attenzione il tema del riutilizzo di queste strutture demaniali dismesse, che possono essere utilizzate anche per fini carcerari?

Sulle pene cosiddette alternative alla detenzione occorre massima chiarezza, anche in questo caso cancellando eventuali ipocrisie. La concessione dei benefici extracarcerari oggi avviene in maniera automatica ed indulgenzialistica, o addirittura per mero sfoltoimento della popolazione carceraria. Noi siamo favorevoli ai contatti fra il carcere e la società e al coinvolgimento dei detenuti nei lavori a favore della comunità. Siamo favorevoli a misure extracarcerarie per lavori di pubblica utilità, ma durante l'esecuzione della pena detentiva. Non siamo favorevoli a rimpiazzare la pena carceraria con le misure alternative alla detenzione: la fuga dalla pena detentiva è frutto di un eccesso di clemenzialismo. Il giudice dell'esecuzione non può modificare la pena stabilita dal giudice della cognizione, altrimenti possiamo prendere il codice penale e buttarlo in un cestino.

Il fenomeno del sovraffollamento è legato al progressivo aumento dei detenuti stranieri, che negli istituti penitenziari del Nord del Paese raggiungono percentuali ben superiori a quelle dei detenuti italiani, confermando una correlazione fra l'immigrazione clandestina e i tassi di delittuosità. Non do i numeri, perché gli stessi sono riportati in tutte le mozioni. La relazione del Ministro della giustizia del maggio 2008 confermava questo tema, affermando testualmente che il fenomeno del sovraffollamento delle carceri è in larga misura connesso al progressivo aumento dei detenuti stranieri. La relazione del Ministro della giustizia aggiungeva inoltre che non vanno ignorate le relazioni causali esistenti tra l'incremento della criminalità straniera e la sperequazione in termini di severità e di certezza della pena, rilevabile nel rapporto comparativo fra le situazioni esistenti nel nostro e negli altri Paesi della comunità internazionale. Tradotto in termini molto semplici: i criminali stranieri si guardano attorno e capiscono che, venendo in questo Paese, si può delinquere e si ha la certezza di non andare incontro ad una pena detentiva in carcere e ad una certezza della pena che, in questo Paese, è più incertezza che certezza.

I recenti episodi di Milano confermano che questa deve essere la direzione: gli stranieri condannati per gravi episodi di guerriglia urbana devono essere espulsi, devono andarsene da questo territorio, non meritano alcuna forma di tolleranza o di integrazione. Non siamo disposti a parlare di nessuna forma di circuito penitenziario differenziato per gli extracomunitari.

Il Ministro della giustizia, nella sua relazione sull'Amministrazione della giustizia per il 2010, illustrata poche settimane fa, ha dichiarato testualmente: "Il mio obiettivo è quello di ottenere il trasferimento dei detenuti stranieri nei loro Paesi d'origine". (Applausi dal Gruppo LNP). Noi concordiamo pienamente con il signor Ministro della giustizia: i detenuti stranieri devono tornare nei loro Paesi d'origine a scontare la pena per il reato commesso nel nostro territorio.

Infine, per quanto riguarda la sanità penitenziaria, da giugno 2008, come sapete, sono state trasferite al Servizio sanitario nazionale tutte le funzioni sanitarie prima svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il provvedimento che ha trasferito al Servizio sanitario nazionale queste funzioni ha disposto, in particolare, a favore del servizio stesso per il funzionamento della medicina penitenziaria, una serie di risorse, distribuite tra il 2008, il 2009 e il 2010. Al tempo stesso, tale provvedimento ha affidato alle Regioni gli interventi che devono essere attuati attraverso una serie di principi definiti da linee guida.

Con la nostra mozione noi chiediamo che sia promossa l'attivazione di un sistema permanente di monitoraggio sull'attuazione del trasferimento delle risorse e sull'adeguatezza delle stesse in rapporto alla dislocazione territoriale delle strutture carcerarie, al fine di evitare che eventuali disavanzi gestionali siano posti a carico delle Regioni territorialmente competenti.

Infine, Presidente, vorrei ricordare brevemente gli impegni che chiediamo al Governo. In primo luogo chiediamo di continuare a sviluppare la politica di sottoscrizione di accordi bilaterali con i Paesi dai quali provengono i flussi migratori, al fine di far scontare la pena ai detenuti stranieri nei loro Paesi di origine. In secondo luogo, ricordo la sanità penitenziaria, questione che ho appena illustrato, ed infine la realizzazione del piano carceri in sinergia con il federalismo demaniale. (Applausi dal Gruppo LNP e dei senatori Benedetti Valentini e Saltamartini).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Fleres per illustrare la mozione n. 236.

FLERES (PdL). Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, “perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato, deve essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata ai delitti, dettata dalle leggi”. La definizione è di Cesare Beccaria e riassume in modo esemplare ciò che deve essere una pena in un Paese civile. Essa evidenzia come la stessa non debba essere uno strumento per “raddoppiare, con un altro male, il male prodotto dal delitto commesso”, ma uno strumento per impedire che al male già arrecato se ne possa aggiungere un altro, ad opera dello stesso criminale o di qualcuno che dalla impunità di chi delinque potrebbe essere incoraggiato. La pena, quindi, lungi dall’essere la rivisitazione di una forma tribale di vendetta, deve essere vista come una difesa, un mezzo di prevenzione sociale e di recupero di chi sbaglia.

Da allora, l’attenzione per le condizioni dei carcerati, le disquisizioni sulla natura e la funzione della pena sono state una costante presenza nel dibattito etico e politico delle società liberali europee e più volte il Parlamento italiano si è soffermato ad approfondire i vari aspetti che la questione presenta. Non a caso, l’Assemblea Costituente volle affermare, nell’articolo 27, terzo comma, della Carta costituzionale italiana, una concezione in armonia con il principio della non afflittività della pena ove recita: “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

Non può certo dirsi, però, che tale principio costituzionale abbia avuto immediata e piena attuazione. Le difficoltà non sono mai mancate. Le condizioni delle carceri in Italia, infatti, sono state, dal dopoguerra ad oggi, troppo spesso considerate non adeguate a rendere concreto il dettato costituzionale. Circa 65.000, reclusi a fronte di una capienza carceraria di 43.000, costituiscono dati che si commentano da soli.

L’attuale sovraffollamento, (di cui la mozione del PdL, anche nella riformulazione già depositata, dà atto nel dettaglio) unitamente alla carenza di personale, alla insufficiente dotazione infrastrutturale, ad un’assistenza sanitaria non in linea con gli standard europei, ad una giustizia insopportabilmente lenta ed alla disomogenea e talvolta assente offerta educativa e lavorativa, non può che aver ulteriormente aggravato una condizione già di per sé assai complessa e difficile. È grave, onorevoli colleghi, dover assistere al continuo aumento dei morti in carcere, conoscere i motivi e non riuscire ad intervenire per tempo.

Bisogna inoltre considerare che un detenuto che abbia finito di scontare la sua pena e che sia tornato in libertà, in un contesto sociale nel quale il reperimento di un lavoro è già difficile anche per chi non deve portare il peso aggiuntivo della fortissima diffidenza che quasi sempre accompagna un ex galeotto, rischia di restare un disoccupato permanente, anche se provvisto della migliore buona volontà. In una tale situazione egli resta facile preda del circuito criminale in cui sempre più spesso purtroppo ritorna, soprattutto se l’azione carceraria di rieducazione è stata assente o insufficiente.

A questi aspetti di carattere generale oggi purtroppo se ne sommano altri a cui è necessario offrire una prospettiva risolutiva. Mi riferisco ad un’altissima presenza di stranieri, quasi del tutto privi di una specifica progettualità di recupero e di quel minimo di conforto e di assistenza familiare di cui nessuna persona può fare a meno. Mi riferisco ad un’altissima percentuale di tossicodipendenti, per i quali sarebbe più opportuno un altro modello di pena; ai reclusi in attesa di giudizio, soprattutto a quelli che attendono una sentenza di primo grado e che abbiamo il dovere di considerare, se non colti in flagranza di reato, potenzialmente innocenti. Mi riferisco ancora ai malati di mente e agli alcolisti, verso i quali, come per i tossicodipendenti, sarebbe necessario un protocollo detentivo più attento ed efficace, così come pure per quelli affetti da HIV.

Onorevoli colleghi, onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, nella mozione presentata dal PdL, oltre ad una analisi cruda della situazione penitenziaria italiana - che non credo giovi a nessuno nascondere - si vuole indicare una strada che con interventi di breve o di medio termine possa riportare le carceri italiane a livelli accettabili di vivibilità, ma soprattutto di recupero, pari a quelli della media degli altri Paesi dell'Unione, riducendo altresì le occasioni che purtroppo nel recente passato hanno visto l'aumento dei fenomeni di suicidio, di violenza, di scontro tra reclusi e guardie, di cui quest'Assemblea si è più volte occupata.

Il tempo è tiranno, dunque mi limiterò a richiamare alcuni dei punti più importanti del testo, quelli che potremmo considerare i più significativi: la riforma del sistema carcerario, che limiti il ricorso alla detenzione intramuraria ai casi che destano maggiore allarme e ai reati più gravi o ai recidivi; la revisione dei presupposti legittimanti l'adozione della misura della custodia cautelare, limitandone l'applicazione ai casi più preoccupanti; il potenziamento degli strumenti alternativi al carcere; la sottoscrizione di protocolli internazionali, che prevedano l'espiazione delle pene nei Paesi di origine dei condannati, salvo specifiche controindicazioni legate alla garanzia del rispetto dei diritti umani; il varo di politiche di formazione ed avviamento al lavoro dipendente e autonomo; la creazione di strutture apposite per detenute con prole, così da scongiurare il drammatico fenomeno dei bambini dietro le sbarre.

Ancora, la creazione di reparti penitenziari in almeno un ospedale per provincia, che farebbe risparmiare personale e renderebbe più agevole l'assistenza sia in termini di qualità sia di tempismo; l'adeguamento delle carceri esistenti, la chiusura di quelle non più rispondenti ad una corretta esecuzione della pena e la realizzazione di nuove strutture; la realizzazione di carceri nuove anche attraverso il sistema del project financing; l'adeguamento degli organici degli agenti di custodia e del personale di educazione e di assistenza; l'applicazione piena della territorialità della pena; l'adeguamento della magistratura di sorveglianza.

Siamo consapevoli che la situazione è grave; siamo consapevoli che la pena per chi ha commesso un crimine è la privazione della libertà, ma siamo altrettanto consapevoli che, oltre che della libertà, il recluso non possa e non debba essere privato della dignità, né della speranza di poter ricominciare, questa volta dalla parte giusta. Siamo consapevoli che la pena del recluso non possa essere estesa ai suoi familiari innocenti.

Gli interventi segnalati nella mozione, a nostro avviso, sono quelli più urgenti e significativi e per questo siamo convinti che il Governo, come ha già dimostrato, in altre circostanze, saprà farsene carico nel più breve tempo possibile nell'interesse dello Stato e di tutti i cittadini, colpevoli o innocenti che siano.

Una riforma del sistema carcerario, capace di garantire maggiore efficacia alla pena, intesa come azione di recupero e reinserimento, costituisce un obiettivo che non può essere mancato non solo per migliorare la condizione dei reclusi, ma anche per elevare il grado di sicurezza della nostra società.

Ogni recluso recuperato alla legalità è un successo dello Stato contro la criminalità, ma anche contro la miseria, di cui la criminalità si giova per reclutare i suoi uomini. Ogni recuperato alla legalità è un rischio in meno per ogni cittadino libero. Bastano alcuni dati per comprovare questa tesi: l'85 per cento dei reclusi verso i quali è stato possibile adottare procedure trattamentali adeguate non torna a delinquere; l'85 per cento dei reclusi che in carcere non ha studiato o non ha lavorato torna a delinquere, torna a costituire un pericolo per la civiltà e per l'ordine sociale.

Un'ultima considerazione: ogni recluso costa allo Stato dai 70.000 ai 100.000 euro l'anno. Un posto di lavoro costruito durante la detenzione, come dimostra il virtuoso esempio della Sicilia, costa 25.000 euro. In Sicilia, degli 80 reclusi che hanno avuto l'opportunità di avviare un'attività lavorativa autonoma in carcere e di proseguirla una volta scontata la pena, nessuno è tornato a delinquere. Dunque, è nella dignità della detenzione e nella sua capacità di recuperare alla legalità ed al lavoro il recluso che si deve cercare la soluzione, non solo per costruire un carcere migliore ma soprattutto per costruire cittadini migliori ed una società migliore e più sicura.

Quello di oggi è un primo passo, ma certamente non può essere l'atto ultimo, se è vero, come è vero, che sicurezza è sì repressione del crimine, ma è anche e soprattutto prevenzione ed assistenza verso i settori più deboli della società.

Sono convinto che, attorno a questi temi, almeno per quanto riguarda gli aspetti generali, non ci si possa dividere, così come sono certo che il Governo saprà cogliere nel dibattito di oggi e nelle proposte che ne scaturiranno elementi significativi per un'azione complessiva, che non può più essere rinviata se non vogliamo correre il rischio che le nostre carceri piuttosto che luoghi di detenzione e di rieducazione diventino luoghi di odio e vendetta incompatibili con i valori fondanti della nostra democrazia e della nostra Costituzione. (Applausi dai Gruppi PdL e PD).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la senatore Bugnano per illustrare la mozione n. 238.

BUGNANO (IdV). Signor Presidente, il tema che oggi trattiamo con queste mozioni è di assoluta attualità. Proprio oggi infatti sono state riportate da dispacci Ansa le dichiarazioni di un sindacato di polizia penitenziaria in cui si evidenzia la forte preoccupazione che si è venuta a creare - anche, ma non solo - intorno alla questione della Protezione civile Spa, cui si voleva affidare la realizzazione del piano carceri. Questo sindacato esprime anche una grande preoccupazione e una particolare insoddisfazione rispetto al fatto che, anziché adottare provvedimenti che siano incisivi e avviare quelle riforme che il sistema penitenziario richiede ormai da tanto tempo, si pensi a soluzioni che, in realtà, nulla hanno a che vedere con una reale volontà di risolvere il problema dei nostri penitenziari e, ovviamente, di coloro che sono al loro interno.

È già stato detto, ma voglio ricordarlo, che, secondo tutti i dati che abbiamo a disposizione, ormai i detenuti hanno raggiunto un numero di quasi 67.000 persone, a fronte di poco più di 43.000 posti nelle nostre carceri. Inoltre, i detenuti stranieri hanno raggiunto il numero più alto mai stato registrato in Italia.

Quest'ultimo dato non è certo trascurabile ed è dovuto soprattutto ad un effetto noto come della cosiddetta porta girevole, dal momento che migliaia di cittadini extracomunitari vengono sistematicamente arrestati perché privi di documenti e altrettanto rapidamente rilasciati, con un meccanismo imposto dalle leggi (e, da ultimo, voglio ricordare il cosiddetto pacchetto sicurezza): un meccanismo tanto oneroso quanto inutile.

Esistono 34 istituti penitenziari in Italia, che ospitano più del doppio delle persone previste, mentre 171 penitenziari accolgono più persone di quanto la capienza regolamentare consenta. Quindi, il sovraffollamento è un problema di tutta evidenza.

Signor Sottosegretario, il sovraffollamento non è un problema solo di numeri ma rappresenta, innanzitutto, una questione di legalità; nulla infatti è più disastroso che far vivere chi già non ha recepito il senso di legalità e ha commesso reati in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto attuato in pratica e vissuto quotidianamente dai detenuti e, naturalmente, dagli operatori del settore.

Voglio ricordare (non mi pare che tale dato sia stato ricordato in altri interventi, ma lo ritengo significativo) che non molti mesi fa la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia a risarcire con 1000 euro un detenuto costretto a stare per due mesi e mezzo in una cella sovraffollata. Ovviamente si tratta di una pena simbolica, ma mette in evidenza una realtà terribile. È stato calcolato, infatti, che ciascun detenuto abbia mediamente a disposizione, nelle carceri italiane, meno di tre metri quadrati di spazio, ben al di sotto dei sette metri stabiliti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Ovvero, se vogliamo leggere questo dato in modo semplicistico, i detenuti nelle nostre carceri sono sottoposti a un regime di tortura.

Ciò significa che, normalmente, una cella che dovrebbe ospitare tre detenuti oggi ne ospita, in media, circa nove. È evidente che questa situazione non può ritenersi compatibile con l'articolo 27 della nostra Costituzione, che sancisce che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva e, soprattutto, che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

L'Unione europea si fonda sui diritti dell'uomo, delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto. La Carta dei diritti fondamentali sancisce tutti i diritti dei cittadini dell'Unione europea. È evidente, quindi, che il nostro sistema carcerario, così come è oggi, è assolutamente in violazione di questi diritti.

Non possiamo poi dimenticare che sempre la nostra Costituzione ci rassegna un altro principio importante: che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Tale indiscutibile principio di carattere finalistico ed educativo non può identificarsi solo con il pentimento interiore, ma deve intendersi come concetto di relazione rapportabile alla vita sociale e che presuppone un ritorno del soggetto, prima o poi, nella comunità esterna. Rieducare il condannato significa riattivare il rispetto dei valori fondamentali, del giusto rapporto con gli altri e deve intendersi come sinonimo di recupero sociale e di reinserimento sociale.

Questo è un aspetto. Vi è poi un altro aspetto, che è ovviamente critico per il nostro sistema penitenziario: la gravissima carenza dell'organico del corpo di polizia penitenziaria. Questa situazione, ovviamente, riguarda anche (come già stato ricordato) il personale addetto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti.

La legge finanziaria per il 2010 ha abolito il blocco del turnover per le forze di polizia, consentendo nei prossimi tre anni l'assunzione di 1.800 agenti. Ovviamente, in questo modo non vi saranno effetti positivi per l'incremento di organico, tenuto conto che si stima che nello stesso periodo andranno in pensione almeno 2400 agenti di polizia penitenziaria, con un risultato complessivamente negativo.

In ultimo, ma non per importanza, il problema della realizzazione di nuovi istituti penitenziari. In sede di conversione del decreto-legge n. 195 del 2009 per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania è stata prevista l'introduzione, nel provvedimento di urgenza, di una disposizione con la quale si affida - ma forse faccio meglio ad usare il termine si affidava, visto che è notizia di oggi che il decreto sulla Protezione civile Spa dovrebbe essere ritirato - alla Protezione civile Spa un ruolo importante, anche se improprio rispetto alla natura del sistema di protezione civile, in riferimento proprio all'edilizia penitenziaria.

Del piano carceri questo Governo, il ministro Alfano, che è venuto anche a riferire in Parlamento, ne hanno parlato più volte, sin dal novembre 2008. Nel gennaio 2009 - quindi è passato di nuovo oltre un anno - il Consiglio dei ministri annunciava il via libera al piano, ma ancora a fine febbraio veniva reso noto solo un programma di massima e, in ogni caso, i detenuti aumentavano di mese in mese. Poi abbiamo avuto altri annunci dello stesso tenore a maggio, a giugno, ad agosto: insomma, ogni mese, il Governo, nella persona del ministro Alfano, ci annunciava la realizzazione imminente del piano carceri e, ancora il 3 dicembre, il Ministro annunciava che il piano sarebbe approdato in Consiglio dei Ministri. Oggi, purtroppo, siamo a parlare del tema delle carceri in Italia e ancora di questo piano carceri non abbiamo visto alcuna realizzazione.

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione, ricordando brevemente che cosa il Gruppo dell'Italia dei Valori in questa mozione richiede al Governo come impegno: anzitutto, che esso informi il Parlamento sugli esiti dell'annunciato progetto di recupero e razionalizzazione delle risorse umane esistenti; che si impegni a reperire le necessarie risorse finanziarie per salvaguardare i livelli retributivi degli operatori della giustizia e del settore carcerario, nonché per l'edilizia penitenziaria; che si impegni ad incoraggiare un significativo miglioramento della qualità di preparazione del personale penitenziario adibito alla custodia a qualsiasi livello gerarchico; infine, che si impegni ad assumere iniziative per lo stanziamento di fondi utili e necessari a completare l'organico degli operatori, compresi psicologi ed educatori, previsti peraltro dalla pianta organica attualmente vigente presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. (Applausi dal Gruppo IdV).

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato l'ordine del giorno G1, a firma del senatore Di Giovan Paolo ed altri. Apprezzate le circostanze, rinvio il seguito della discussione delle mozioni in titolo ad altra seduta.

Discussione delle Mozioni n. 227, 233, 235, 236 e 238 sulla situazione carceraria

DIVINA (LNP). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DIVINA (LNP). Signor Presidente, la vita ci insegna che siamo sempre costretti a fare i conti con i numeri e i numeri che apprendiamo dal nostro sistema carcerario sono sempre stati preoccupanti. Oggi pare che la quota di detenuti nelle nostre carceri abbia superato la soglia dei 65.000 e pare che l'incremento mensile si aggiri fra gli 800 e i 1.000 al mese: possiamo dire pertanto che con ogni probabilità arriveremo a superare i 70.000 prima della fine dell'anno. Sappiamo anche che sopra la soglia dei 65.000 rischiamo di cadere in quella situazione critica e ingestibile che continuiamo a definire sovraffollamento.

Chi c'è in carcere? Se dovessimo fare questo ragionamento apriremmo uno scenario incredibile: dovremmo affrontare i problemi del funzionamento della giustizia, domandarci quanti siano in carcere soltanto perché sono in attesa di un giudizio e chiederci se funzionino e abbiano funzionato le misure alternative disposte dalla legge Gozzini. Caro collega Li Gotti, sappiamo che tali misure esistono, ma sappiamo anche che sono tanti gli stranieri nelle carceri italiane e i detenuti per reati legati allo spaccio e al consumo di droghe.

Il sistema italiano ha adottato un orientamento già nel 1948 quando si discuteva quale funzione dovesse avere la pena. Al di là dell'intervento della collega Poretti, conosciamo benissimo l'orientamento del sistema italiano: tra un sistema rieducativo e uno afflittivo abbiamo scelto un sistema rieducativo; la pena ha come scopo principale rimettere sulla retta via colui che nella sua vita può essere incappato, sbagliando, nella violazione di una norma del codice penale.

Dobbiamo anche dire che in carcere si finisce assai poco, proprio per queste motivazioni e per questa funzione che ha la pena; gli incensurati possono godere della sospensione condizionale della pena, della messa in prova e della detenzione ai domiciliari.

Nonostante tutto questo, nonostante in carcere si finisca con relativamente grosse difficoltà, si ripropone sistematicamente il problema del sovraffollamento. Dobbiamo allora porci una domanda: se la popolazione carceraria è formata al 40 per cento da stranieri e se, facendo una fotografia del Paese, vediamo che gli stranieri superano di poco il 5 per cento della popolazione, questi stranieri in Italia hanno davvero un tasso criminogeno così esagerato? No, è la risposta ovvia. Questa situazione è frutto di una serie di errori del passato: non essere stati in grado di far funzionare con leggi appropriate l'immigrazione, non aver gestito correttamente i flussi migratori ed aver attratto un sacco di persone con un miraggio e con grandi illusioni. Tali persone poi, una volta arrivate in Italia, non hanno saputo fare la prima cosa che è chiesta ad un uomo e che è anche una necessità: combinare pranzo, colazione e cena. Se non sono riusciti a combinarli normalmente e legalmente, se li saranno procurati nei modi che hanno ritenuto corretti e, inevitabilmente, sono finiti nelle maglie della giustizia.

Abbiamo visto le politiche carcerarie della giustizia negli anni passati. Noi siamo sempre stati contrarissimi ad indulti e ad amnistie. Abbiamo anche visto l'inefficacia dell'ultimo indulto del 2006: si pensava di risolvere il problema con l'indulto, ma vediamo che oggi la situazione si ripresenta tale e quale, se non addirittura aggravata. La risposta che, come Lega Nord, ci sentiamo di dare, o meglio di sostenere, sono proprio le politiche del Governo in questo settore. Il ministro Alfano pochi giorni fa ha portato la sua relazione sullo stato della giustizia, dove sostanzialmente si afferma che serve con estrema urgenza un piano carceri straordinario. Abbiamo bisogno di

recuperare 22.000 posti; il piano carcerario, con 47 nuovi padiglioni, risolverebbe la situazione dell'emergenza carceraria.

Abbiamo parlato di manovra di emergenza, ma sappiamo anche quanto sia delicato parlare oggi, in questi giorni, di interventi di emergenza. Nell'emergenza, infatti, tante cose possono anche non funzionare. Si tratta tuttavia di un rischio che dobbiamo correre, perché, emergenza per emergenza, se non l'affrontassimo con l'emergenza ci troveremmo sempre nell'eterna emergenza del sistema carcerario italiano. Da federalisti, noi suggeriamo anche che questo piano di emergenza venga portato avanti attraverso un estremo raccordo con gli enti locali e con le Regioni. Il tanto annunciato federalismo demaniale deve proprio trovare in questo piano carceri la sua prima concreta applicazione.

Un atto imprescindibile, che noi riteniamo debba essere portato a termine con estrema rapidità, è rappresentato dalla stipula di accordi bilaterali con tutti i Paesi che - ahimè - hanno lasciato migrare anche tanta delinquenza. Dobbiamo consentire ai detenuti stranieri, che rappresentano il 40 per cento della popolazione carceraria italiana, di scontare le pene nei loro Paesi di origine. Questa non è una cacciata dalle carceri italiane: è l'applicazione pedissequa di uno dei principi più umani della funzione della pena, cioè la territorialità della pena. Si tratta di consentire ai detenuti di potersi giovare del supporto, dell'aiuto e del conforto dei propri familiari e dei propri parenti; ergo, non esiste altra alternativa che scontare la pena vicino a questi ultimi.

Se poi guardiamo la questione con l'ottica del bilancio dello Stato, allora dobbiamo fare anche un'altra riflessione. Un carcerato in Italia costa quanto un albergo a cinque stelle, e forse di più: egli costa alle casse dello Stato circa 450 euro al giorno. Questa cifra fa pensare a quanto noi riusciamo ad elargire ai nostri pensionati: però, questa cifra noi riusciamo a conferirla ai pensionati all'incirca in un mese. Dobbiamo poi ricordare che, mentre in carcere non si finisce mai per caso, la vecchiaia - ahimè - è un fenomeno ineluttabile.

Allora, proprio per non trattare i nostri pensionati peggio dei carcerati, noi pensiamo sia giusto dedicare le somme che saranno risparmiate proprio a quegli anziani, che colpe non ne hanno. (Applausi dai Gruppi LNP e PdL. Congratulazioni).

SOLIANI (PD). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SOLIANI (PD). Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghe e colleghi, in queste ore noi abbiamo portato all'attenzione del Senato della Repubblica una parte della vita del nostro Paese che ne esprime, più di altre, la sofferenza e, di più, la mancanza di speranza.

Abbiamo sentito ieri qui, dai banchi della Lega Nord, fare l'elogio dell'afflizione del carcere. Come se non sapessimo che, più propriamente, si tratta di condizioni di disumanità, di cui non si può mai fare l'elogio. Oggi qui quel grande lombardo e quel grande italiano che è stato, ed è, Cesare Beccaria fa la differenza: l'ha fatta tra un'epoca e un'altra, ma la fa anche tra di noi, come bene ci ha ricordato ieri il senatore Fleres.

Il primo problema delle carceri italiane è il sovraffollamento crescente, insostenibile, ingiusto. In taluni casi raggiunge il doppio delle presenze consentite. Le cifre qui richiamate sono drammatiche. Noi parliamo di persone che stanno male e che sono colpite nella loro dignità, quotidianamente, per mesi, per anni. Queste condizioni riguardano i detenuti ma anche coloro che sono quotidianamente in relazione con loro, cioè gli agenti di custodia. Parliamo di luoghi di cui è responsabile lo Stato. Come è lontana la condizione dei reclusi dal dettato della Costituzione, richiamato più volte nel dibattito.

No, signor Presidente, colleghi, non ci siamo! Il nostro Paese è stato condannato molte volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed è stato richiamato all'ordine, a più riprese, dal Consiglio d'Europa. In questo, noi siamo lontani dall'Europa. È urgente che noi ripristiniamo la legalità nel sistema penitenziario italiano.

Noi, che siamo il Parlamento, non possiamo rassegnarci a questo stato di cose. Non possiamo rassegnarci al fatto che il 40 per cento dei detenuti si trovi recluso a causa della droga e che il 27 per

cento dei detenuti sia tossicodipendente. Ve ne sono più in carcere che nelle comunità terapeutiche e non tocca al carcere gestire il fenomeno della tossicodipendenza, tanto più che questa risposta e questa soluzione non possono che generare un maggior tasso di recidiva.

Non possiamo rassegnarci al fatto che circa il 37 per cento del totale dei detenuti siano extracomunitari. Non possiamo rassegnarci al fatto che nelle carceri italiane ci si autoferisce e che si muore anche per suicidio, spesso nell'abbandono.

Cito solo un caso tra i tanti: nel carcere della mia città, Parma, il 7 ottobre scorso è deceduto Giuseppe Saladino. La famiglia è ancora in attesa di sapere perché.

Non possiamo rassegnarci al fatto che non è stato messo in atto in Italia un sistema di adeguate misure alternative al carcere. Solo queste, com'è noto, possono abbattere i costi della detenzione (lo dico al collega Divina), ridurre la possibilità di nuovi reati, aumentare la sicurezza sociale e salvare le vite.

Non possiamo rassegnarci al fatto che vi siano ancora nelle carceri italiane 71 bambini sotto i tre anni con le loro mamme. Alcuni li ho visti: stanno in un box dentro la cella. È intollerabile!

Signor Presidente, diverse volte ho visitato gli istituti penitenziari delle città della mia regione, l'Emilia-Romagna, ho toccato con mano le condizioni dei detenuti e la fatica degli operatori, lo squallore degli ambienti, interni ed esterni, i lavori di manutenzione che vanno a rilento e non finiscono mai, le docce che non ci sono, gli spazi angusti per i colloqui. Nell'agosto scorso, dopo un sopralluogo, ho scritto una lettera aperta alle istituzioni locali perché le città sentano il carcere dentro, non fuori il loro confini, come parte di sé. È possibile cambiare, ci sono buone esperienze ma ancora isolate. Il volontariato è straordinario, ma quanti ostacoli incontra sulla propria strada!

Non possiamo rassegnarci al fatto che mancano circa 9.000 unità di personale rispetto all'organico previsto; non possiamo rassegnarci al fatto che mancano gli educatori, e così nessuno progetta un percorso personalizzato per i detenuti; non possiamo rassegnarci al fatto che manca un sistema adeguato per l'istruzione: i tagli hanno colpito anche i corsi delle scuole carcerarie; non possiamo rassegnarci al fatto che mancano possibilità concrete di lavoro esterno per i detenuti.

Quanto di queste condizioni può essere modificato e migliorato? Io credo molto, solo che lo si voglia, solo che si abbia l'idea di un'Italia diversa e la passione per la sua crescita come Paese civile.

Ma oggi la politica quale spazio riserva a questi aspetti, quali risorse e quali strumenti? Si fanno piani sulla carta per le nuove carceri che si vedranno, se va bene, tra alcuni anni. Intanto si soffre e si muore. Il personale si demotiva, si sente non riconosciuto né considerato dallo Stato e dal Governo. Dobbiamo confidare nella sua abnegazione.

Un capitolo assai scottante è costituito dalla sanità in carcere. Dal 1° aprile del 2008 è stata trasferita alla responsabilità del Servizio sanitario nazionale la gestione della sanità in carcere. È l'occasione per affidare davvero il servizio sanitario nelle carceri alla piena e autonoma responsabilità degli operatori e delle strutture del Servizio sanitario nazionale, poiché il diritto alla salute è un diritto primario anche per le persone in carcere. Lo Stato che le ha sotto tutela deve garantire anche questo diritto. I problemi della salute e del disagio sociale devono essere trattati con strumenti sanitari e sociali.

Signor Presidente, colleghi, la nostra mozione, così come le altre mozioni, ha portato in quest'Aula il mondo carcerario del nostro Paese con le sue drammatiche condizioni, le sue sofferenze e le sue attese. Ha indicato obiettivi concreti. Riassumo così, concludendo, l'impegno che chiediamo oggi al Governo: consideri il Governo la Carta costituzionale e la faccia vivere nelle carceri, perché essa non può fermarsi sulla loro soglia; consideri i diritti umani universali e li rispetti; consideri la necessità e l'urgenza di umanizzare il carcere e di riformare radicalmente la custodia cautelare, l'esecuzione della pena, la sua territorialità, i trattamenti complessivi, gli strumenti alternativi, l'adeguamento degli organici e degli operatori e la loro formazione nelle scuole di polizia penitenziaria. Tutto questo prima ancora di costruire nuove carceri, senza poteri speciali, senza competenze speciali alla Protezione civile, come recita il decreto-legge in discussione alla Camera.

Investa il Governo le risorse necessarie e le carceri saranno più gestibili e si sfolteranno. La dignità umana sarà tutelata e la società sarà più sicura perché, se migliorano le condizioni in carcere, si costruisce una società più sicura.

Investa il Governo in una vera riforma della giustizia, perché da questa dipende anche la condizione carceraria. Tutto questo è possibile, solo che la politica lo voglia. È possibile se cambia la cultura della società sui luoghi di reclusione.

L'idea che si ha del carcere - l'abbiamo detto - ha molto a che fare con l'idea che la società ha di se stessa. Nel carcere essa si specchia, si specchiano i suoi valori, la sua organizzazione, le sue paure, la sua cultura della sicurezza. Intorno al carcere alto è il muro di indifferenza innalzato dalla società. È possibile cambiare se siamo convinti che qui si gioca la civiltà giuridica, culturale e sociale di un Paese, più semplicemente il suo profilo umano.

Signor Presidente, colleghi, concludo davvero. Non è questione di pietà, anche se la pietà è da secoli uno dei più grandi sentimenti umani e dovremmo riflettere sul fatto che non di rado nella storia, e anche oggi, pietà l'è morta. Non è questione di essere buoni o cattivi, anche se la cattiveria oggi è assurda a categoria della politica.

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatrice.

SOLIANI (PD). Le chiedo neanche un minuto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ne ha già avuti due, senatrice, senza farglielo pesare.

SOLIANI (PD). Concludo, signor Presidente.

È questione di applicare il diritto, di praticare la giustizia. È una questione di coerenza etica, se è vero che la moralità, come dice Simon Weil, è il rispetto della natura di ogni cosa. È questione, semplicemente, di esercizio della ragione. È questione di serietà, e alle carceri è necessario soprattutto questo. È questione di applicare la Costituzione.

Questo, signor Presidente, è il senso della mozione che vede primo firmatario il collega Di Giovan Paolo, su cui esprimeremo un voto favorevole, e dell'ordine del giorno condiviso. Questo è il senso del nostro impegno che noi oggi vogliamo chiedere anche al Governo. (Applausi dai Gruppi PD e IdV).

MUGNAI (PdL). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUGNAI (PdL). Signor Presidente, noi riteniamo che nel carcere non si specchi la società: nel carcere si specchiano le sue devianze, se crediamo al rispetto della legge. È questo un presupposto fondamentale dal quale necessariamente dover partire.

Quello che, infatti, è sembrato mancare in molti interventi, proprio se vogliamo dare un senso al concetto rieducativo della pena, è che deve esservi la percezione anche dell'effetto afflittivo della pena, perché, sia pur nel doveroso rispetto delle condizioni umane di trattamento dei detenuti, noi non possiamo mai dimenticare che detenuti si è in virtù di un disvalore di condotte che hanno provocato infinite e più gravi sofferenze, quelle delle vittime dei reati (Applausi dal Gruppo PdL), che sembrano essere state cancellate dal dibattito in quest'Aula.

E allora, nel momento in cui andiamo ad affrontare una questione così delicata qual è quella della situazione carceraria, sicuramente - ripeto - nel rispetto di quei trattamenti umanitari che sono imprescindibili e che vogliamo salvaguardare, sia pure in questo inscindibile binomio tra percezione del disvalore della propria precedente condotta perché successivamente essa non si ripeta e recupero alla società civile, noi dobbiamo intanto evitare di avere una memoria corta perché questo fardello tutt'al più lo porteremo tutti in quest'Aula e non soltanto una parte.

E parimenti dobbiamo, con altrettanta moderazione ed altrettanto senso di responsabilità, evitare di confondere causa ed effetto, come può accadere se affrontiamo superficialmente e in una chiave inutilmente buonista e pietistica l'inscindibile nesso che corre fra immigrazione clandestina e commissione dei reati, che sono causa e non effetto del sovraffollamento delle carceri in quelle

percentuali numeriche, tra l'altro, assolutamente anomale che il collega Divina ha efficacemente rappresentato a quest'Aula.

Dobbiamo evitare, nell'assoluta consapevolezza della necessità di trattamenti differenziati per il recupero dei tossicodipendenti, di includere in questa riflessione una sorta di valutazione acritica di tutto il complesso pianeta che ruota intorno ai reati in materia di stupefacenti.

Non dobbiamo indulgere, se vogliamo che realmente la pena abbia una funzione rieducativa, ad un trattamento assolutamente indifferenziato fra chi ha commesso un unico reato e il recidivo, perché in questo ultimo vi è già, nella stragrande parte dei casi (e molti in quest'Aula lo potrebbero dire attingendo anche alle proprie dirette esperienze personali), un'assoluta indifferenza rispetto al disvalore della condotta.

Dobbiamo affrontare il problema consci di tutto questo, consapevoli che finalmente per la prima volta, sia pur con ritardi e con la coscienza della straordinarietà e dell'emergenza del momento, un piano carceri è stato avviato e comincerà a produrre i propri effetti.

È in questa direzione che è andata la mozione presentata dal Popolo della Libertà e, su un percorso analogo, quella presentata dai colleghi della Lega Nord.

Ho ascoltato con grande attenzione le parole del rappresentante del Governo. C'è un passo che non ci sentiamo di condividere fino in fondo: quello del criterio della prevalenza nell'ambito di alcune mozioni. Noi riteniamo che le premesse delle mozioni ne costituiscano una parte inscindibile perché sono il presupposto legittimante dei dispositivi e delle mozioni medesime. Non si possono scindere come se non esistessero o, perlomeno, non se ne può scindere parte perché, se è vero che da parte nostra non vi può che essere assoluta condivisione sui punti b), d), e), f), g), h), n), o), p), q) e u) della mozione presentata dal senatore Di Giovan Paolo e nutriamo una riserva sul punto a), che cercherò telegraficamente di motivare, proprio nella motivazione sono riassunte le ragioni che legittimavano i punti che sono stati espunti e che solo per sintesi e brevità di intervento non andrò a riepilogare. Esse sono tutte tracciate e quindi, evidentemente, si crea una distonia fra premessa e dispositivo che francamente non ci potrà vedere d'accordo se non verranno espunte anche quelle parti.

Stesso identico ragionamento vale per quanto attiene alla mozione presentata dal senatore D'Alia, perché nella premessa vi sono parti che, in qualche modo, stridono con il dispositivo sul quale potremo esprimere un voto assolutamente favorevole con esclusione del secondo punto, in cui è contenuta una inammissibile critica ad una politica finalmente avviata dal punto di vista carcerario. Avanzo quindi la richiesta di sostituire soltanto un termine che umanamente ben poco senso ha in qualunque attività della vita; credo, infatti, che il termine "garantire" debba forse essere più efficacemente sostituito con l'altro "reperire".

Il nostro parere è assolutamente contrario invece sulla mozione presentata dall'Italia dei Valori, vuoi per le ragioni che ho già detto vuoi per le ulteriori ingiustificate e ingenerose critiche.

Concludendo, onorevoli colleghi, noi crediamo profondamente che si debba intervenire garantendo fino in fondo la funzione rieducativa della pena che, peraltro, lo ripeto, non può essere in alcun modo scissa dal fatto che il condannato percepisca fino in fondo il disvalore della propria precedente condotta perché torni a non porla più in essere; che non tutti i meccanismi possono avere applicazione di tipo automatico, soprattutto per i benefici extramurari, perché non vi è dubbio che in questo modo probabilmente si favorirebbe una recrudescenza di attività criminose; che, infine, vi sia l'assoluta indispensabilità di alleggerire significativamente l'insopportabile peso sotto il profilo del carico antropico che i nostri istituti oggi soffrono stipulando quelle convenzioni che permettano ai detenuti stranieri di scontare la pena nei propri Paesi d'origine.

Con queste premesse e su questi presupposti, quindi, il Popolo della Libertà si esprimerà favorevolmente sulla propria mozione, su quella presentata dai colleghi della Lega Nord e su quelle parti che ho sinteticamente riassunto delle mozioni nn. 227 e 233. Viceversa, esprimerà un voto contrario su quella presentata dall'Italia dei Valori. (Applausi dal Gruppo PdL).

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, avverto gli onorevoli colleghi che, in linea con una prassi consolidata, le mozioni saranno poste ai voti secondo l'ordine di presentazione e per le parti

non precluse né assorbite da precedenti votazioni. Dopo la votazione delle mozioni, ai sensi dell'articolo 160 del Regolamento, sarà posto ai voti l'ordine del giorno G1 (testo 2).

Metto ai voti la mozione n. 227 (testo 2), presentata da senatore Di Giovan Paolo e da altri senatori.

È approvata.

Metto ai voti la mozione n. 233, presentata da senatore D'Alia e da altri senatori.

È approvata.

QUAGLIARIELLO (PdL). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

QUAGLIARIELLO (PdL). Signor Presidente, sulla mozione n. 233, presentata dal senatore D'Alia e da altri senatori, il nostro Gruppo voleva chiedere una votazione per parti separate, perché, così come ha esposto chiaramente nella sua dichiarazione di voto il senatore Mugnai, il nostro giudizio è diverso a seconda che si tratti delle premesse o del dispositivo. Quindi, se possibile, vorrei che questa richiesta venisse accolta dalla Presidenza.

PRESIDENTE. Senatore Quagliariello, ormai non posso farlo più, perché si è già proceduto alla votazione. C'era stato un parere positivo del Governo sull'intera mozione.

QUAGLIARIELLO (PdL). Signor Presidente, vorrei allora lasciare a verbale, a nome del mio Gruppo, quanto specificato in precedenza.

PRESIDENTE. Metto ai voti la mozione n. 235 (testo corretto), presentata da senatore Bricolo e da altri senatori.

È approvata.

Metto ai voti la mozione n. 236 (testo 3), presentata dal senatore Fleres e da altri senatori.

È approvata.

Metto ai voti la mozione n. 238, presentata dal senatore Li Gotti e da altri senatori.

Non è approvata.

Metto ai voti ordine del giorno G1 (testo 2), presentato dal senatore Di Giovan Paolo e da altri senatori.

È approvato.

ALLEGATO 1

Mozioni sulla situazione carceraria

(1-00227 p. a.) (23 dicembre 2009)

DI GIOVAN PAOLO, VITA, NEROZZI, SERRA, MUSI, BIONDELLI, GRANAIOLA, DELLA MONICA, BONINO, MERCATALI, MAGISTRELLI, MAZZUCONI, GARAVAGLIA Mariapia, FONTANA, DONAGGIO, SIRCANA, CARLONI, MARINARO, INCOSTANTE, GHEDINI, BUBBICO, PEGORER, TOMASELLI, NEGRI, COSENTINO, LEDDI, MARCENARO, GARRAFFA, ADRAGNA, FRANCO Vittoria, TONINI, RANDAZZO, PERTOLDI, SANGALLI, BERTUZZI, RANUCCI, BAIO, CHIURAZZI, ROSSI Paolo, BOSONE, CERUTI, TREU, GIARETTA, CECCANTI, SOLIANI, PIGNEDOLI, FOLLINI, STRADIOTTO, CHIAROMONTE, SANNA, VIMERCATI, FIORONI, FERRANTE, SERAFINI Anna Maria, CASSON, SCANU, MARINO Ignazio, MARINO Mauro Maria, BLAZINA, ROILO, FILIPPI Marco, GALPERTI, MOLINARI, ASTORE, MARITATI, SBARBATI, SANTINI, PORETTI, BASTICO, VITALI, PASSONI, DEL VECCHIO, DELLA SETA, AMATI, CHITI. - Il Senato,

premesso che:

il numero elevato ed in costante crescita della popolazione detenuta, che ad oggi supera le 65.000 presenze, a fronte di una capienza regolamentare di 43.074 posti e “tollerabile” di 64.111, produce un sovraffollamento insostenibile delle strutture penitenziarie italiane, che colpisce detenuti e carcerati come i servitori dello Stato che lealmente e con grande spirito di abnegazione vi prestano servizio;

il tasso di crescita dei detenuti è di poco inferiore alle 800 unità al mese, sicché si prevede che a fine anno la popolazione carceraria potrebbe sfiorare le 67.000 presenze (100.000 nel giugno 2012). In alcune regioni il numero delle persone reclusi è addirittura il doppio di quello consentito: in Emilia-Romagna il tasso di affollamento è del 193 per cento, in Lombardia, Sicilia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia è intorno al 160 per cento;

tutto questo accade mentre i nostri istituti di pena stanno affrontando una fase di profonda regressione che li rende non più aderenti al dettato costituzionale e all'ordinamento penitenziario; e ciò ha generato numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per questa situazione il nostro Paese è stato richiamato all'ordine a più riprese dal Consiglio d'Europa, che proprio di recente ha riconfermato nei contenuti e nei richiami un rapporto presentato dal commissario Gil-Robles già nel 2005, il quale sottolineava proprio la necessità di un ripristino della legalità nel sistema giudiziario italiano;

da un recente studio del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria risulta infatti che, degli oltre 65.000 detenuti presenti nelle carceri italiane, circa la metà è costituito da persone in attesa di giudizio, e tra questi circa un 30 per cento verrà assolto all'esito del processo; un dato abnorme, un'anomalia tipicamente italiana che non trova riscontro negli altri Paesi europei; in pratica il ricorso sempre più frequente alla misura cautelare in carcere e la lunga durata dei processi costringe centinaia di migliaia di presunti innocenti a scontare lunghe pene in condizioni spesso poco dignitose;

sulla base delle statistiche e di alcuni studi dell'amministrazione penitenziaria, la metà degli imputati che lascia il carcere vi è rimasto non più di dieci giorni, mentre circa il 35 per cento esce dopo appena 48 ore; questo pesante turn-over non fa altro che alimentare l'intasamento, il

sovraffollamento ed il blocco dell'intero sistema penitenziario, dissipando energie nonché risorse umane ed economiche;

quasi il 40 per cento dei 65.000 carcerati si trova recluso in cella per aver violato il testto unico sulle droghe; mentre il 27 per cento della popolazione detenuta è tossicodipendente. Secondo il sesto rapporto sulle carceri redatto dall'associazione Antigone, il numero di tossicodipendenti che annualmente transitano dalle carceri italiane (26.646 nel 2006, 24.371 nel 2007, solo per fare un esempio) è decisamente superiore a quello di coloro che transitano dalle comunità terapeutiche (17.042 nel 2006, 16.433 nel 2007), il che dimostra come l'approccio terapeutico per questo tipo di detenuti sia stato concretamente dismesso. Al sistema penitenziario viene dunque affidata la maggiore responsabilità nel contrasto al fenomeno delle tossicodipendenze, e questo è un problema sociale e politico assieme, quando è ormai noto che i tassi di recidiva per chi esce dal carcere sono estremamente elevati, assai più di quelli di chi sconta la propria pena in misura alternativa, e che il gruppo con il maggior tasso di recidiva è proprio quello dei tossicodipendenti;

al 10 novembre 2009, i detenuti stranieri reclusi negli istituti di pena risultavano essere 24.190 (pari a circa il 37 per cento del totale); gli stranieri ristretti nei nostri istituti di pena sono, nella maggioranza dei casi, esclusi dall'accesso ai benefici penitenziari per la carenza di supporti esterni (famiglia, lavoro e altro) ed il loro reinserimento sociale appare sempre più problematico a causa della condizioni di irregolarità che li riguarda;

tra quanti in Italia stanno scontando una condanna definitiva, il 32,4 per cento ha un residuo di pena inferiore ad un anno, addirittura il 64,9 per cento inferiore a tre anni, soglia che rappresenta il limite di pena per l'accesso alle misure alternative della semilibertà e dell'affidamento in prova, il che dimostra come in Italia il sistema delle misure alternative si sia sostanzialmente inceppato; ciò accade nonostante le statistiche abbiano dimostrato, oltre ogni ragionevole dubbio, che il detenuto che sconta la pena con una misura alternativa ha un tasso di recidiva molto basso (circa il 28 per cento), mentre chi sconta la pena in carcere torna a delinquere con una percentuale del 68 per cento; le misure alternative quindi abbattano i costi della detenzione, riducono la possibilità che la persona reclusa commetta nuovi reati, aumentando la sicurezza sociale;

solo un detenuto su quattro ha la possibilità di svolgere un lavoro, spesso peraltro a stipendio dimezzato perché condiviso con un altro detenuto che altrimenti non avrebbe questa opportunità; mentre la percentuale delle persone recluse impegnate in corsi professionali è davvero irrisoria e non arriva al 10 per cento. Circa l'85 per cento dei lavoranti è alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e svolge lavori di pulizia o di preparazione e distribuzione del vitto; il restante 15 per cento è costituito per la maggior parte da semiliberi che svolgono attività lavorativa in proprio o alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Nella stragrande maggioranza dei casi, l'impossibilità di avviare i detenuti a programmi di lavoro è dovuta all'insufficienza degli educatori presenti in carcere, cioè di coloro che sono chiamati a stilare le relazioni a sostegno della concessione del lavoro esterno;

attualmente nelle carceri poco meno di 650 persone sono sottoposte al cosiddetto "carcere duro", ossia a quel regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario che è stato sensibilmente inasprito con l'approvazione della recente legge n. 94 del 2009, la quale ha definitivamente reso la detenzione speciale una modalità ordinaria e stabile di esecuzione della pena; ciò, ad avviso dei firmatari del presente atto di indirizzo, al di là di ogni opinione di merito sui diritti umani, pone evidenti problemi di organizzazione e compatibilità comunque da prendere in seria considerazione (si pensi all'onere di lavoro per esempio per i magistrati di sorveglianza del Lazio);

a causa del sovraffollamento, un numero sempre maggiore di detenuti è costretto a scontare la condanna all'interno di istituti di pena situati a notevole distanza dalla propria regione di residenza,

il che, oltre a contrastare con il principio della territorialità della pena previsto dall'ordinamento penitenziario, non consente di esercitare al meglio tutte quelle attività di sostegno e trattamento del detenuto che richiedono relazioni stabili e assidue della persona reclusa con i propri familiari e con i servizi territoriali della regione di residenza; senza considerare gli ingenti ed elevati costi, in termini sia economici che umani, che le continue e lunghe traduzioni dei detenuti, dal luogo di esecuzione della detenzione al luogo di celebrazione del processo, comportano per i bilanci dell'amministrazione penitenziaria;

da un recente rapporto sullo stato della sanità all'interno degli istituti di pena esaminato nell'ambito dell'attività conoscitiva avviata dalle Commissioni riunite 2 (Giustizia) e 12 (Igiene e sanità) del Senato risulta che appena il 20 per cento dei detenuti risulta sano, mentre il 38 per cento di essi si trova in condizione di salute mediocri, il 37 per cento in condizioni scadenti ed il 4 per cento in condizioni gravi e con alto indice di co-morbidità, vale a dire più criticità ed handicap in uno stesso paziente. Solo per limitarsi alle cinque patologie maggiormente diffuse, ben il 27 per cento dei detenuti è tossicodipendente (2.159 di loro sono in terapia metadonica), il 15 per cento ha problemi di masticazione, altrettanti soffrono di depressione e di altri disturbi psichiatrici, il 13 per cento soffre di malattie osteo-articolari ed il 10 per cento di malattie al fegato; oltre al fatto che la stessa tossicodipendenza è spesso associata ad AIDS (circa il 2 per cento dei detenuti è sieropositivo), epatite C e disturbi mentali;

a fronte di una morbidità così elevata, la medicina penitenziaria continua a scontare un'evidente insufficienza di risorse, di strumenti e di mezzi, il che svilisce i servizi e la professionalità degli operatori sanitari, oltre ovviamente a pregiudicare le attività di trattamento, cura e assistenza degli stessi detenuti. L'attuale situazione di sofferenza in cui versa la medicina penitenziaria è anche dovuta al fatto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, recante "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria", non risulta essere stato ancora attuato nella parte in cui stabilisce il trasferimento alle Regioni delle risorse finanziarie relative all'ultimo trimestre dell'anno 2008 (per una somma pari ad 84 milioni di euro) e a tutto il 2009, il che non consente di attuare una seria e radicale riorganizzazione del servizio sanitario all'interno degli istituti di pena;

nonostante il passaggio delle competenze al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria, non risultano ancora essere stati definiti modelli operativi adeguati all'assistenza in carcere, ciò a causa del fatto che le stesse Regioni sono ben lungi dall'essere attrezzate in modo da poter fornire i servizi medici nei penitenziari, così come, peraltro, ancora ambigua risulta la gestione dei relativi contratti di lavoro e ruoli professionali;

negli istituti di pena italiani sono rinchiusi 71 bambini sotto i tre anni che vivono in carcere con le madri detenute, il che continua ad accadere nonostante risulti ampiamente dimostrato quanto lo stato di reclusione prolungato possa esporre questi soggetti a seri rischi per la loro salute;

le piante organiche della Polizia penitenziaria, stabilite con decreto ministeriale dell'8 febbraio 2001, prevedono l'impiego di 41.268 unità negli istituti di pena per adulti; al 20 settembre 2009 nelle carceri italiane risultavano in forza 35.343 persone, con uno scoperto di 5.925 unità (circa il 14 per cento); per il personale amministrativo è previsto un organico di 9.486 unità, mentre i posti coperti risultano essere 6.300, con uno scarto di 3.186 persone. Complessivamente, quindi, nell'amministrazione penitenziaria il personale mancante è pari a 8.882 unità;

anche il numero degli educatori è insufficiente, posto che in pianta organica ne sono previsti 1.088, mentre sono appena 686 quelli effettivamente in servizio; così come risulta deficitaria l'assistenza psicologica, a cominciare da quella legata alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti,

visto e considerato che a fronte di quasi 66.000 detenuti gli psicologi che prestano effettivamente servizio sono appena 352, il che comporta, come naturale conseguenza, che gli istituti di pena siano diventati un'istituzione a carattere prevalentemente, se non esclusivamente, afflittivo. A questo proposito il Ministero della giustizia, proprio al fine di coprire almeno parzialmente la totale carenza di organico di tali figure professionali, aveva avviato, fin dal 2004, un concorso per l'assunzione di 39 psicologi, arrivando anche ad approvare la relativa graduatoria nel 2006; nonostante ciò, da quel momento, l'amministrazione penitenziaria, pur in presenza di tutte le risorse economiche, non ha proceduto ad alcuna assunzione dei vincitori del concorso, di fatto preferendo affidarsi, a quanto consta ai firmatari del presente atto di indirizzo, ad un sistema di frammentarie collaborazioni precarie e insufficienti;

l'alto numero dei suicidi in carcere registrato nel 2009 dipende anche dalle condizioni di sovraffollamento degli istituti di pena e dalle aspettative frustrate di migliori condizioni di vita al loro interno, soprattutto per quanto riguarda le persone sottoposte a regimi carcerari più restrittivi rispetto a quello ordinario;

i fondi della Cassa delle ammende, con i quali lo Stato dovrebbe investire in progetti educativi e/o di reinserimento sociale dei detenuti, non vengono utilizzati o vengono destinati ad altre finalità, il che continua ad accadere nonostante il sostegno economico-finanziario delle iniziative volte al reinserimento sociale e alla riabilitazione dei detenuti, insieme all'applicazione delle misure alternative alla detenzione, costituisca lo strumento più significativo di contrasto alla recidiva e quindi di tutela e sicurezza dei cittadini. Ed invero la bassa percentuale di detenuti che lavorano, unita alla cronica esiguità delle risorse finanziarie destinate al loro reinserimento sociale, comporta un alto tasso di recidiva, come dimostrato dalle più recenti evidenze statistiche sopra richiamate;

alcuni dei più rilevanti interventi legislativi adottati in questi ultimi anni - a partire dalla legge n. 251 del 2005 (cosiddetta legge "ex Cirielli") - hanno introdotto forti limitazioni all'applicazione dei vari benefici "extramurari" ai recidivi, i quali costituiscono la maggior parte degli attuali detenuti: si pensi all'aumento della popolazione carceraria a seguito delle introdotte limitazioni per i recidivi specifici o infraquinquennali reiterati per quanto riguarda i permessi premio, la detenzione domiciliare o l'affidamento in prova al servizio sociale, posto che gli stessi non possono più usufruire della sospensione dell'esecuzione della pena ex articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, ciò a seguito dell'inserimento di una nuova lettera c) al comma 9 del predetto articolo;

occorre dunque riavviare il sistema delle misure alternative, ripensando quel meccanismo di preclusioni automatiche che - soprattutto con riferimento ai condannati a pene brevi - ha finito per imprimere il colpo "mortale" alla capacità di assorbimento del sistema penitenziario; su tale versante è anche necessario generalizzare l'applicazione della detenzione domiciliare quale strumento centrale nell'esecuzione penale relativa a condanne di minore gravità anche attraverso l'attivazione di serie ed efficaci misure di controllo a distanza dei detenuti;

è pertanto necessaria ed urgente un'azione riformatrice che parta da una comune riflessione che favorisca la reale attuazione del principio costituzionale di cui all'articolo 27, comma terzo, della Costituzione; dette riforme devono procedere nel senso di garantire al detenuto il rispetto delle norme sul "trattamento" all'interno delle carceri e sull'accesso alle misure alternative, cercando di risolvere non solo il problema del sovraffollamento delle carceri ma anche tutti i problemi del mondo giudiziario che ruotano intorno ad esso,

impegna il Governo ad assumere iniziative, anche di carattere normativo, volte ad attuare, con il più ampio confronto con le forze politiche presenti in Parlamento, una riforma davvero radicale in materia di custodia cautelare preventiva, di tutela dei diritti dei detenuti, di esecuzione della pena e, più in generale, di trattamenti sanzionatori e rieducativi, che preveda:

- a) la riduzione dei tempi di custodia cautelare, perlomeno per i reati meno gravi, nonché del potere della magistratura nell'applicazione delle misure cautelari personali a casi tassativamente previsti dal legislatore, previa modifica dell'articolo 280 del codice di procedura penale;
- b) l'introduzione di meccanismi in grado di garantire un reale ed efficace rispetto del principio di umanizzazione della pena e del suo fine rieducativo, assicurando al detenuto un'adeguata tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei suoi diritti;
- c) l'istituzione a livello nazionale del Garante dei diritti dei detenuti, ossia di un soggetto che possa lavorare in coordinamento e su un piano di reciproca parità con i garanti regionali dei detenuti o altre autorità locali e con la magistratura di sorveglianza, in modo da integrare quegli spazi che non possono essere tutti occupati in via giudiziaria;
- d) il rafforzamento sia degli strumenti alternativi al carcere previsti dalla cosiddetta legge "Gozzini" (legge n. 663 del 1986), da applicare direttamente anche nella fase di cognizione, sia delle sanzioni penali alternative alla detenzione intramuraria, a partire dall'estensione dell'istituto della messa alla prova, previsto dall'ordinamento minorile, anche nel procedimento penale ordinario;
- e) l'applicazione della detenzione domiciliare, quale strumento centrale nell'esecuzione della pena relativa a condanne di minore gravità, anche attraverso l'attivazione di serie ed efficaci misure di controllo a distanza dei detenuti;
- f) l'istituzione di centri di accoglienza per le pene alternative degli extracomunitari, quale strumento per favorirne l'integrazione ed il reinserimento sociale e quindi ridurre il rischio di recidiva;
- g) la creazione di istituti "a custodia attenuata" per tossicodipendenti, realizzabili in tempi relativamente brevi anche ricorrendo a forme di convenzioni e intese con il settore privato e del volontariato che già si occupa dei soggetti in trattamento;
- h) la piena attuazione del principio della territorialità della pena previsto dall'ordinamento penitenziario, in modo da poter esercitare al meglio tutte quelle attività di sostegno e trattamento del detenuto che richiedono relazioni stabili e assidue tra quest'ultimo, i propri familiari e i servizi territoriali all'interno della regione di residenza;
- i) la revisione del sistema di sospensione della pena al momento della definitività della sentenza di condanna, abolendo i meccanismi di preclusione per i recidivi specifici e infraquinquennali reiterati nonché per coloro che rientrano nell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario; introducendo, nel contempo, termini perentori entro i quali i tribunali di sorveglianza devono decidere sulla misura alternativa richiesta;
- l) l'abolizione del meccanismo delle preclusioni di cui all'articolo 4-bis della citata legge n. 354 del 1975 con recupero da parte della magistratura di sorveglianza e degli organi istituzionalmente competenti del potere di valutare i singoli percorsi rieducativi in base alla personalità del condannato, alla sua pericolosità sociale e a tutti gli altri parametri normativamente previsti;
- m) la radicale modifica dell'articolo 41-bis della citata legge n. 354 del 1975, in modo da rendere il cosiddetto "carcere duro" conforme alle ripetute affermazioni della Corte costituzionale sulla necessità che sia rispettato, in costanza di applicazione del regime in questione, il diritto alla rieducazione e ad un trattamento penitenziario conseguente;
- n) l'adeguamento degli organici della magistratura di sorveglianza, del personale penitenziario ed amministrativo, nonché dei medici, degli infermieri, degli assistenti sociali, degli educatori e degli

psicologi, non solo per ciò che concerne la loro consistenza numerica, ma anche per ciò che riguarda la promozione di qualificazioni professionali atte a facilitare il reinserimento sociale dei detenuti;

o) il miglioramento del servizio sanitario penitenziario, dando seguito alla riforma della medicina penitenziaria già avviata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, in modo che la stessa possa trovare, finalmente, effettiva e concreta applicazione;

p) l'applicazione concreta della legge 22 giugno 2000, n. 193 (cosiddetta legge "Smuraglia"), anche incentivando la trasformazione degli istituti penitenziari, da meri contenitori di persone senza alcun impegno ed in condizioni di permanente inerzia, in soggetti economici capaci di stare sul mercato, e, come tali, anche capaci di ritrovare sul mercato stesso le risorse necessarie per operare, riducendo gli oneri a carico dello Stato e, quindi, della collettività;

q) l'esclusione dal circuito carcerario delle donne con i loro bambini;

r) la limitazione dell'applicazione delle misure di sicurezza ai soli soggetti non imputabili (abolendo il sistema del doppio binario) o comunque l'adozione degli opportuni provvedimenti legislativi volti ad introdurre una maggiore restrizione dei presupposti applicativi delle misure di sicurezza a carattere detentivo, magari sostituendo al criterio della "pericolosità" (ritenuto di dubbio fondamento empirico) quello del "bisogno di trattamento";

s) la possibilità per i detenuti e gli internati di coltivare i propri rapporti affettivi anche all'interno del carcere, consentendo loro di incontrare le persone autorizzate ai colloqui in locali adibiti o realizzati a tale scopo;

t) l'istituzione di un'anagrafe digitale pubblica delle carceri in modo da rendere la gestione degli istituti di pena trasparente al pubblico;

u) una forte spinta all'attività di valutazione e finanziamento dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti, nonché di aiuti alle loro famiglie, come previsto dalla legge istitutiva della Cassa delle ammende;

v) la modifica del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in particolare prevedendo che anche l'attività di coltivazione di sostanza stupefacente destinata ad un uso esclusivamente personale venga depenalizzata ed assuma quindi una rilevanza meramente amministrativa in conformità a quanto previsto dal referendum del 1993.

(1-00233) (10 febbraio 2010)

D'ALIA, CUFFARO, BIANCHI, GIAI, FOSSON, POLI BORTONE, PINZGER, PETERLINI, THALER AUSSERHOFER. - Il Senato,

premesso che:

secondo quanto emerge dai dati forniti dall'associazione Antigone che opera per la difesa dei diritti dei detenuti negli istituti di pena in Italia, nel corso del 2009 la popolazione carceraria è aumentata di 8.000 unità, passando dai 58.000 reclusi del 31 dicembre 2008 ai circa 66.000 della fine del 2009: oltre 20.000 detenuti in più rispetto alla capienza regolamentare e anche oltre la cosiddetta capienza tollerabile, l'indice che individua il limite massimo per la stessa amministrazione penitenziaria;

quasi il 50 per cento (30.818) delle persone oggi detenute nel nostro Paese è in attesa di giudizio (7.000 in più rispetto a quelle che si trovavano in questa situazione prima dell'indulto del 2006): si tratta di una delle percentuali più alte d'Europa che fotografa "un'anomalia tutta italiana";

una situazione questa che definire "allarmante" è quasi riduttivo: 34 dei 204 istituti penitenziari italiani ospitano più del doppio delle persone previste, mentre 171 carceri sono "fuori legge", dal momento che accolgono più persone di quante la capienza regolamentare consenta;

nel febbraio 2009, il ministro Alfano aveva trionfalmente annunciato il varo di un piano carceri e la nomina di un commissario con poteri speciali che avrebbe dovuto risolvere l'emergenza del sovraffollamento;

questa soluzione proposta dal Governo è, nelle attuali e descritte condizioni, semplicemente irrealizzabile. Infatti, il ritmo di costruzione delle nuove carceri (in un piano più che approssimativo e con finanziamenti che non superano un terzo del fabbisogno) è incomparabilmente più lento della velocità di crescita della popolazione detenuta. E, nella più ottimistica delle previsioni, i nuovi posti promessi potranno essere disponibili solo quando il numero dei detenuti sarà ulteriormente aumentato di 30.000 unità;

ad oggi, infatti, nessun effetto positivo del piano carceri si è prodotto o almeno è stato portato a conoscenza del Parlamento;

se il trend dovesse continuare, la popolazione carceraria potrebbe arrivare nel giugno 2012 a 100.000 unità, a fronte di un calo di 5.500 agenti negli ultimi otto anni, stando alla denuncia delle organizzazioni sindacali della polizia carceraria che prevedono, per il prossimo triennio, l'uscita di 2.500 persone, da contrastare con l'assunzione di almeno 1.800 unità;

nello specifico, l'organico degli agenti di custodia, fissato l'ultima volta proprio nel 2001, prevedeva 42.268 unità, a fronte di 55.000 detenuti. Oggi i carcerati, come sopra anticipato, sono diventati circa 66.000 e gli agenti in servizio sono 40.000, che diventano 38.000 se si considerano i 2.000 in malattia o in aspettativa per motivi di salute;

con questi numeri, ovviamente pesano le unità, le centinaia, le migliaia di agenti sottratti ai loro compiti principali per essere dirottati su mansioni amministrative o di servizio in uffici sguarniti da più di un decennio a seguito del blocco delle assunzioni e dei tagli nella pubblica amministrazione;

anche il numero degli educatori è insufficiente, posto che in pianta organica ne sono previsti 1.088, mentre sono appena 686 quelli effettivamente in servizio; così come risulta deficitaria l'assistenza psicologica, a cominciare da quella legata alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti, visto e considerato che a fronte di quasi 66.000 detenuti gli psicologi che prestano effettivamente servizio sono appena 352 (ciascuno in rapporto libero-professionale, retribuito molto al di sotto dei minimi di categoria e per poche ore al mese), il che comporta, come naturale conseguenza, che gli istituti di pena siano diventati un'istituzione a carattere prevalentemente, se non esclusivamente, affittivo. A questo proposito il Ministero della giustizia, proprio al fine di coprire almeno parzialmente la totale carenza di organico di tali figure professionali, aveva avviato, fin dal 2004, un concorso per l'assunzione di 39 psicologi, arrivando anche ad approvare la relativa graduatoria nel 2006; nonostante ciò, da quel momento, l'Amministrazione penitenziaria non ha proceduto ad alcuna assunzione dei vincitori del concorso, di fatto preferendo affidarsi ad un sistema di frammentate collaborazioni precarie e insufficienti;

in una circolare del 6 luglio 2009, avente per oggetto la "tutela della salute e della vita delle persone detenute", il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha fortemente raccomandato ai

provveditori regionali di offrire ai reclusi più colloqui e maggiori occasioni di intrattenimento, di aumentare le ore d'aria, di tenere aperte le porte delle celle e di non far mancare l'acqua;

di carcere si può anche morire: generalmente, un terzo dei decessi che si verificano dietro le sbarre sono infatti dovuti a suicidio, come rivelano i dati raccolti dal centro di ricerca "Ristretti orizzonti" del carcere di Padova. Nel 2009 è stato registrato il numero più alto di detenuti suicidi nella storia della Repubblica (72 su 171 persone morte in carcere). I decessi - secondo l'Osservatorio permanente sulle morti in carcere - sarebbero molti di meno se nel carcere non fossero rinchiusi decine di migliaia di soggetti che provengono da realtà di emarginazione sociale. Il 30 per cento dei detenuti è tossicodipendente, il 10 per cento ha una malattia mentale, il 5 per cento è sieropositivo, il 60 per cento ha una qualche forma di epatite. Negli anni '60 - stando sempre ai dati forniti dall'Osservatorio - i suicidi in carcere erano tre volte meno frequenti di oggi, i tentativi di togliersi la vita addirittura quindici volte meno frequenti. Complessivamente, dal 2000 al 2009, sono state 558 le persone che si sono tolte la vita dietro le sbarre, mentre i tentati suicidi (nello stesso arco di tempo) sono stati 7.717;

la situazione è resa ancora più grave dalla diminuzione delle risorse economiche: dai 13.000 euro all'anno spesi nel 2007 per ogni detenuto per vitto, assistenza sanitaria e attività trattamentale (escluso il costo del personale) si è passati ai 6.383 del 2009;

infine, e questo costituisce il dato più inquietante, nei sedici asili nido funzionanti negli istituti penitenziari stanno crescendo 80 bambini sotto i tre anni di età, figli di detenute, mentre circa una trentina di donne sta trascorrendo i mesi di gravidanza in cella: una situazione che, come ha dimostrato uno studio condotto nel 2008 nel nido del carcere di Rebibbia, può avere gravi conseguenze sul nascituro;

ci sono, inoltre, 40.000 minori (tra i tre e i dieci anni) che hanno in carcere un genitore con il quale non possono vivere: l'attuale legislazione prevede che, soltanto in presenza di determinati requisiti, la condanna possa essere scontata agli arresti domiciliari insieme al proprio figlio;

ciò esprime la contraddizione di una politica forte con i deboli e debole con i forti che introduce nuovi reati e immette nel circuito giudiziario e carcerario un gran numero di nuovi detenuti, specie immigrati;

quanto denunciato costituisce una palese violazione dei principi della Carta costituzionale, in particolare dell'articolo 32, che tutela la salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", e dell'articolo 27, secondo il quale "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

in una sentenza del 16 luglio 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato per la prima volta l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che disciplina il divieto di tortura e delle pene inumane e degradanti), proprio in ragione delle sopra descritte condizioni di sovraffollamento delle carceri;

infatti, secondo gli standard di riferimento utilizzati dalla Corte di Strasburgo, ogni detenuto ha diritto a 7 metri quadrati di spazio in cella singola e 4,5 metri quadrati in quella multipla: questa è la ragione per cui il nostro Paese è stato condannato al risarcimento di 1.000 euro per aver inflitto un danno morale al cittadino bosniaco Sulejmanovic, un rom condannato per furto nel 2002;

nelle più alte sedi è stata recentemente ribadita la necessità di una maggiore vicinanza a tutte le realtà in cui c'è sofferenza a causa della privazione dei diritti elementari, tra cui quella delle carceri

terribilmente sovraffollate, nelle quali non si vive decentemente, si è esposti ad abusi e rischi, e di certo non ci si rieduca,

impegna il Governo:

ad adottare una politica carceraria tendente a contenere il sovraffollamento, attraverso la riduzione dei tempi di custodia cautelare, la rivalutazione delle misure alternative al carcere, la riduzione delle pene per chi commette fatti di lieve entità;

a predisporre un nuovo piano carceri, rispetto a quello presentato il 27 febbraio 2009 dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con l'indicazione di reali coperture finanziarie e prospettive di una concreta ed efficace attuazione;

a garantire le risorse necessarie per potenziare la dotazione organica della Polizia penitenziaria affinché essa sia messa nelle condizioni di gestire una situazione a dir poco "esplosiva";

ad assumere iniziative di competenza per l'assunzione di un congruo numero di psicologi, indispensabili per la vita dei reclusi, nonché ad adoperarsi, in sede di Conferenza Stato-Regioni, affinché sia garantita ai detenuti dal Servizio sanitario nazionale la migliore assistenza medica e psicologica;

ad istituire case famiglia protette in cui accogliere mamme e bambini;

ad adottare le iniziative necessarie per istituire un organo di monitoraggio indipendente che controlli i luoghi di detenzione, in linea con quanto stabilito dal protocollo addizionale alla Convenzione Onu contro la tortura, firmato anche se non ancora ratificato dall'Italia, che ne prevede l'istituzione in tutti gli Stati aderenti entro il termine di un anno dalla ratifica;

a stipulare eventuali accordi internazionali per far scontare ai detenuti stranieri le pene nei rispettivi Paesi d'appartenenza.

(1-00235) (testo corretto) (16 febbraio 2010)

BRICOLO, MAZZATORTA, ADERENTI, BODEGA, BOLDI, CAGNIN, DIVINA, FILIPPI Alberto, FRANCO Paolo, GARAVAGLIA Massimo, LEONI, MARAVENTANO, MAURO, MONTANI, MONTI, MURA, PITTONI, RIZZI, STIFFONI, TORRI, VACCARI, VALLARDI, VALLI. - Il Senato,

premesso che:

la pena detentiva svolge diverse e non sovrapponibili funzioni: da quella retributiva in senso stretto a quella di prevenzione generale e speciale;

è proprio attraverso il sistema penitenziario che si deve garantire un adeguato bilanciamento tra le tre funzioni essenziali della pena detentiva e l'obiettivo della rieducazione del condannato nella fase esecutiva;

l'interesse nei confronti della funzione rieducativa della pena, costituzionalmente garantita, non può comunque incidere o annullare la funzione essenziale della detenzione, che è essenzialmente quella afflittiva, che altri ordinamenti, a partire da quello statunitense, hanno efficacemente utilizzato attraverso pene detentive di breve durata per valorizzarne l'utilità come strumento di prevenzione specifica;

i reiterati tentativi di risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture carcerarie attraverso provvedimenti generalizzati di clemenza alla prova dei fatti si sono rivelati del tutto inutili ed anzi controproducenti, considerato che la popolazione carceraria è costantemente aumentata dal 2006 ad oggi con una crescita media mensile da 800 a 1.000 unità;

il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'accertare lo stato di emergenza legato al sovraffollamento delle carceri, si è dichiarato nettamente contrario ad affrontare il problema con ulteriori amnistie o indulti, cercando invece una soluzione strutturale e duratura nel tempo;

il fenomeno del sovraffollamento è aggravato dal progressivo aumento dei detenuti stranieri che negli istituti penitenziari del Nord del Paese raggiungono percentuali ben superiori a quelle dei detenuti italiani, confermando una correlazione tra il fenomeno dell'immigrazione clandestina e i tassi di delittuosità: rispetto ai 65.067 detenuti ad oggi presenti nelle 204 strutture penitenziarie, ben 24.152 sono stranieri; 20.959 sono i minorenni segnalati dall'autorità giudiziaria minorile agli uffici di Servizio sociale per i minorenni, con una crescente incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera;

si rende improcrastinabile adottare interventi di riorganizzazione del circuito penitenziario che, attraverso sinergie tra il Ministero della giustizia, le Regioni e gli enti locali, nonché in parallelo rispetto al processo di federalismo demaniale, sappiano adeguare il sistema penitenziario alle effettive esigenze della fase esecutiva della pena, a garanzia delle sue funzioni tipiche;

lo strumento del "Piano carceri", laddove definito ed attuato in cooperazione con gli enti territoriali competenti e preordinato al riequilibrio territoriale della rete carceraria, può consentire di evitare il ricorso a misure di clemenza relativa, come quelle alternative alla detenzione, soprattutto nei casi in cui queste si rivelano non proporzionate alla gravità del reato commesso;

in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, dal 14 giugno 2008 sono trasferite al Servizio sanitario nazionale tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia. Il decreto, nel disciplinare, in attuazione dell'articolo 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria, ha in particolare disposto a favore del trasferimento al Servizio sanitario nazionale, per il funzionamento della medicina penitenziaria, le seguenti risorse: 157,8 milioni di euro per l'anno 2008; 162,8 milioni di euro per l'anno 2009; 167,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010;

l'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede che, nell'assolvimento delle funzioni di medicina penitenziaria trasferite al Servizio sanitario nazionale, spetta alle Regioni disciplinare gli interventi da attuare attraverso le Aziende sanitarie locali in conformità ai principi definiti dalle linee guida dettate dal medesimo decreto;

è necessario promuovere l'attivazione di un sistema permanente di monitoraggio sull'attuazione del predetto trasferimento e sull'adeguatezza delle relative risorse, in rapporto anche alla dislocazione territoriale delle strutture carcerarie, al fine di evitare che eventuali disavanzi gestionali siano posti a carico delle Regioni territorialmente competenti,

impegna il Governo:

a proseguire ed ulteriormente sviluppare la politica di sottoscrizione di accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei flussi migratori, al fine di consentire che i detenuti stranieri condannati per un reato commesso nel nostro territorio possano scontare la pena nel loro Paese di origine, e

contemporaneamente a promuoverne il monitoraggio, per garantire effettività agli impegni assunti in tema di esecuzione della pena in condizioni di reciprocità;

a migliorare durante il periodo di detenzione le modalità di identificazione dei detenuti extracomunitari e di acquisizione dei documenti abilitativi al rimpatrio onde rendere possibile l'immediata espulsione una volta avvenuta la dimissione dal carcere, senza necessità di trattenimento nei Centri di identificazione;

a promuovere la cooperazione tra il Ministero della giustizia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero della salute, al fine di migliorare le condizioni di permanenza in carcere dei detenuti, sia favorendo lo svolgimento all'interno o all'esterno degli istituti penitenziari di attività lavorative sinergiche con il mercato del lavoro ed utili alla collettività, sia completando il processo di trasferimento delle funzioni di medicina penitenziaria al Servizio sanitario nazionale;

a predisporre un sistema permanente di controllo sui servizi di assistenza sanitaria erogati ai detenuti, al fine di monitorarne l'andamento e di verificarne l'impatto, in termini assistenziali e finanziari, sulle strutture sanitarie territoriali di riferimento;

a considerare prioritaria la realizzazione del "Piano carceri", quale strumento di programmazione coordinata tra il Ministero della giustizia, le Regioni e gli enti locali territorialmente competenti nel settore dell'edilizia penitenziaria, finalizzato a modernizzare la rete esistente delle strutture carcerarie, ad adeguarla alle effettive esigenze del sistema giudiziario e ad omogeneizzarne la dislocazione nelle diverse aree del territorio nazionale;

a procedere nella realizzazione del Piano carceri in sinergia con il processo di federalismo demaniale prefigurato nella legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, al fine di consentire che, nel quadro unitario delle regole sul funzionamento del sistema penitenziario definite dal Ministero della giustizia, sia comunque promosso il coinvolgimento degli enti locali territorialmente competenti nella gestione dell'edilizia penitenziaria quale strumento di prevenzione dello stato di isolamento ed abbandono di queste realtà rispetto al contesto di riferimento.

(1-00236) (11 febbraio 2010)

FLERES, MUGNAI, ALLEGRINI, BALBONI, BENEDETTI VALENTINI, CENTARO, GALLONE, DELOGU, ALICATA. - Il Senato,

premesso che:

le condizioni di sovraffollamento alle quali sono sottoposte le carceri italiane mortificano le condizioni umane dei detenuti e l'attività quotidiana della Polizia penitenziaria e degli altri dipendenti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), oltre che deludere i dettami costituzionali, ed in particolare il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione Italiana che recita: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

dai dati del Dap, aggiornati al 30 settembre 2009, risulta un'allarmante crescita media di circa 800 reclusioni al mese, che hanno già determinato il superamento della capienza tollerabile di detenuti negli istituti di pena italiani. A fronte di una capienza regolamentare di poco più di 43.000 detenuti e di un limite cosiddetto tollerabile di 64.100 unità, alla data dell'ultimo rilevamento pubblicato nel sito del Ministero della giustizia, i detenuti risultavano essere 64.595, contro i 63.981 registrati alla data del 1° settembre 2009. Solo nel mese di settembre 2009, quindi, la popolazione detenuta è cresciuta di 614 unità superando il limite massimo tollerabile determinato dal Ministero;

questa condizione, da sola, potrebbe determinare una serie di conseguenze passibili di ulteriori condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Consiglio d'Europa, come già avvenuto in passato;

da un'analisi della statistica pubblicata dal Dap, emergono alcuni dati dei quali, necessariamente, si deve tenere conto per poter pervenire più sollecitamente ad una normalizzazione della situazione in atto;

al 30 settembre 2009, su un totale di 64.595 reclusi, solo 31.363 risultano essere condannati, e 1.878 gli internati. I rimanenti 31.354 detenuti sono ancora in attesa di giudizio e, quindi, almeno in astratto, potenzialmente non colpevoli;

i detenuti di altra nazionalità sono il 37 per cento; dagli stessi dati risultano 23.999 detenuti stranieri su una popolazione carceraria complessiva di 64.595 unità. Più del 37 per cento dei detenuti è dunque di nazionalità straniera. Di questi, come risulta dal censimento del primo semestre 2009, su un totale di 23.609 reclusi stranieri, 8.741 provengono da Paesi europei, 1.177 provengono dal continente asiatico e 1.323 dall'America. Dall'Africa, su un totale di 12.348 reclusi, 2.999 sono di nazionalità tunisina, 5.136 marocchina, 1.080 provengono dall'Algeria, 1.096 dalla Nigeria e 2.037 da altri paesi dell'Africa;

13.848 italiani risultano reclusi nel primo semestre del 2009 per reati connessi alle leggi contro la droga e più di un quarto dei reclusi risulta tossicodipendente. A fronte di un numero così alto, dovranno essere intensificati gli sforzi che lo Stato italiano compie, con le proprie strutture e attraverso le comunità terapeutiche, per affrontare in via preventiva il problema della tossicodipendenza come causa, piuttosto che doverlo reprimere come effetto. Tanto è dimostrato anche dalla percentuale di recidiva al crimine e al reingresso in carcere che vede primeggiare i soggetti tossicodipendenti;

l'Ufficio statistiche del Dap registra alla data del 30 giugno 2009 che ben 11.294 detenuti, su un totale di 30.549 condannati, quindi quasi il 37 per cento dei reclusi, deve scontare fino a tre anni di carcere. Inoltre, osservando le cifre risultanti dai residui di pena, risulta che, sempre nel primo semestre del 2009, in Italia erano reclusi ben 19.823 detenuti che dovevano scontare una pena inferiore ai tre anni, cioè circa il 65 per cento. Se a questo si aggiunge che un terzo dei cittadini che subiscono un ingresso in carcere viene scarcerato dopo meno di 24 ore, si comprende come la facilità dell'uso della carcerazione preventiva, oltre a ledere la presunzione di innocenza conclamata nell'ordinamento italiano, inficia l'efficienza dei penitenziari italiani, con dispendio di risorse umane ed economiche;

a fare da contraltare alla statistica della reclusione intramuraria, si contano, compresi i casi ereditati dagli anni precedenti, sempre nel primo semestre del 2009, 8.191 casi di affidamento in prova (dei quali 2.283 tossicodipendenti), 1.126 casi di semilibertà e 4.932 casi di arresti domiciliari. Risulta utile sottolineare che queste cifre, sicuramente non trascurabili nella loro entità, sono estratte da un dato complessivo che prevede non solo i condannati ma anche i detenuti in attesa di giudizio, quindi ancora non dichiarati colpevoli. Resta comunque un totale di misure diverse dalla detenzione intramuraria di 14.249 casi contro 64.595 reclusi nelle carceri, quindi una percentuale del 18 per cento complessivo;

le conseguenze dell'intasamento carcerario, determinato dal frequente ricorso all'arresto intramurario per soggetti in attesa di giudizio, per tossicodipendenti e per stranieri, determina una forte compressione delle normali attività lavorative e rieducative alle quali il sistema penitenziario italiano è destinato per volontà della Costituzione;

la carenza di fondi destinati al lavoro in istituto, legata al sovrannumero, determina l'oggettiva difficoltà a favorire un percorso riabilitativo, così come i corsi professionali di avviamento al lavoro e i corsi scolastici. Nel primo semestre 2009, solo 3.864 detenuti hanno seguito dei corsi professionali, e 13.408 reclusi hanno svolto funzioni di lavoranti, per periodi non definiti, ma sicuramente non annuali. Considerando che chi ha svolto funzione di lavorante non ha partecipato a corsi di formazione professionale, risulta che 17.272 detenuti, su una popolazione carceraria complessiva di 64.595 donne e uomini, hanno avviato un percorso concreto di recupero. Per più del 70 per cento dei detenuti (dato che, peraltro, deve necessariamente tener conto di quanti, comunque, non intendono usufruire di tali opportunità) la reclusione intramuraria risulta solo un'espiazione della pena;

lo stesso organico del Dap risulta carente secondo i parametri "ordinari", avendo in forza di decreto ministeriale la previsione di 41.268 unità di Polizia penitenziaria negli istituti di pena per adulti e riscontrando al settembre del 2009 uno scoperto di circa 6.000 unità. Lo stesso vale per il restante personale, con una carenza di più di 3.000 persone;

lo stesso discorso vale per educatori e psicologi, allo stato insufficienti per svolgere proficuamente il loro lavoro, nonostante gli sforzi e la passione. Poco meno di 700 educatori (circa 1.000 quelli previsti in organico) e circa 350 psicologi per circa 65.000 detenuti non appaiono un numero adeguato e sufficiente;

un ulteriore effetto causato dal sovraffollamento si registra nella carenza di igiene e di cure sanitarie, con pericolo costante di diffusioni virali, anche nella considerazione che solo poco meno del 2 per cento dei reclusi risulta sieropositivo al test dell'HIV. Lo stesso passaggio al Servizio sanitario nazionale ha riscontrato gravi ritardi ed inadempienze a causa dell'incapacità organizzativa di molte Regioni nella gestione del servizio sanitario all'interno degli istituti di pena;

appare pertanto evidente che la situazione attuale, già difficile da gestire, lo risulterà ancor di più nei tempi a venire. Risulta indifferibile intervenire, con un'azione riformatrice che veda uniti in un rapporto sinergico i diversi dicasteri interessati, al fine di trovare soluzioni che riconducano la detenzione all'interno dell'idea costituzionale e che, contemporaneamente possano rendere meno usurante l'attività dei dipendenti dello Stato, ogni giorno impegnati in un'attività difficile come quella che esercitano gli agenti della Polizia penitenziaria,

impegna il Governo:

a predisporre una riforma del sistema carcerario che ipotizzi la detenzione carceraria nel caso di condanne per i reati più gravi e/o di maggior allarme sociale, ovvero in presenza di recidiva e/o abitudine favorendo, negli altri casi e nel rispetto della legge, forme detentive alternative a quella intramuraria;

a rivedere i presupposti legittimanti l'adozione della misura della custodia cautelare, limitandone l'applicazione solo laddove si proceda per i reati più gravi e/o di maggiore allarme sociale ed ai casi di recidiva ed abitudine;

a potenziare gli strumenti alternativi al carcere, come determinati dalla legge;

a sottoscrivere un protocollo internazionale per l'espiazione della pena nei Paesi di residenza, per gli stranieri appartenenti all'Unione europea e a quei Paesi nei quali sono garantiti i diritti umani;

a potenziare i centri di accoglienza per le pene alternative degli extracomunitari, supportati da servizi efficienti di mediazione culturale e formazione professionale;

a favorire un lavoro sinergico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello della giustizia, predisponendo un apposito protocollo d'intesa, da sottoporre alle organizzazioni nazionali del mondo del lavoro e imprenditoriale, per l'impiego di detenuti in attività lavorative proposte da privati, in linea con la legge Smuraglia, rendendo gli istituti penitenziari veri e propri laboratori produttivi, regolarmente inseriti nel mercato esterno, anche facendo ricorso a misure che favoriscano lavoro autonomo;

a creare apposite strutture per donne detenute in presenza di prole, al fine di non dovere "recludere" bambini innocenti in carceri per adulti: queste strutture devono godere del supporto di psicologi infantili e di corsi di risocializzazione e avviamento al lavoro per le ree. Da un'intesa con strutture governative impegnate nel mondo del lavoro femminile, si possono definire accordi per favorire il lavoro delle detenute e garantire una migliore qualità della prole che, si ricorda, non ha commesso alcun reato, ed è spesso di tenerissima età;

a favorire un lavoro sinergico tra il Ministero della salute e quello della giustizia, predisponendo in ogni ospedale, o quantomeno in almeno un presidio sanitario provinciale, delle apposite stanze riservate a detenuti bisognosi di ricovero. Questo favorirebbe un più efficiente utilizzo del personale di Polizia penitenziaria. Attualmente per ogni detenuto da far visitare occorre impiegare tra le 8 e le 12 unità che vengono distolte dal servizio in istituto;

ad attivarsi per automatizzare i cancelli interni alle strutture penitenziarie con l'innovazione di sistemi di video-sorveglianza: questo favorirebbe una drastica riduzione del personale di Polizia penitenziaria preposto all'apertura e alla chiusura dei cancelli, con un migliore e più razionale utilizzo dello stesso;

ad attivarsi per realizzare le docce in camera, per un'ulteriore diminuzione delle mansioni del personale di Polizia penitenziaria, attualmente impegnati a vigilare i detenuti che utilizzano le docce comuni: anche questo accorgimento, apparentemente di dettaglio, favorisce un più razionale utilizzo del personale di Polizia penitenziaria;

ad attuare celermente il Piano carceri che preveda: la chiusura delle strutture non adeguabili a criteri moderni e consoni al rispetto della dignità umana, la vendita delle strutture più piccole o troppo vetuste e la realizzazione di strutture moderne, capaci di sostenere il recupero e la risocializzazione dei detenuti e non solo la pena afflittiva, l'apertura delle strutture ultimate con spostamento del personale dagli istituti da chiudere e l'utilizzo di formule di project financing;

a rispettare l'art. 42 dell'ordinamento penitenziario, di cui alla legge n. 354 del 1975 e successive modifiche, che determina la territorialità della pena;

a trasferire in strutture adeguate, pubbliche o private, i detenuti tossicodipendenti, con percorsi differenziati in funzione della gravità del reato commesso;

ad adeguare gli organici della magistratura di sorveglianza;

ad adeguare il personale di Polizia penitenziaria;

ad adeguare l'organico del personale amministrativo, sanitario, degli educatori e degli psicologi, nonché di mediatori culturali per i detenuti stranieri.

(1-00238) (11 febbraio 2010)

LI GOTTI, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CARLINO, CAFORIO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, PARDI, MASCITELLI, PEDICA. - Il Senato,

premesso che:

la situazione delle carceri italiane versa in una situazione drammatica, la cui gravità è stata chiaramente sancita in Parlamento anche dall'ultima Relazione del Guardasigilli sull'amministrazione della giustizia, nella quale si evidenzia il dato di 65.067 detenuti ospitati nel 2009 nelle circa 205 strutture penitenziarie italiane, facendo così registrare un surplus di circa 22.000 detenuti rispetto ai posti compatibili con la disponibilità attuale del sistema carcerario;

secondo i dati diffusi da sindacati degli agenti di Polizia penitenziaria, al 31 gennaio 2010 risultavano detenute 65.800 persone a fronte di poco più di 43.000 posti. I detenuti con condanne definitive sarebbero circa il doppio dei detenuti in attesa di primo giudizio, cui andrebbero aggiunti gli appellanti (circa 10.000) ed i ricorrenti (circa la metà rispetto agli appellanti). Nel complesso, alla data citata, i detenuti in attesa di giudizio sfiorerebbero il 49 per cento del totale, mentre gli internati sarebbero poco meno di 2.000;

secondo tutte le statistiche disponibili, i detenuti stranieri avrebbero raggiunto il numero più alto mai registrato in Italia. Quest'ultimo dato, in parte non certo trascurabile, è dovuto ad un effetto noto come "porta girevole", dal momento che migliaia di cittadini extracomunitari vengono sistematicamente arrestati perché privi di documenti e, altrettanto rapidamente, rilasciati, con un meccanismo, imposto dalle leggi (da ultimo il cosiddetto "pacchetto sicurezza", con particolare riferimento all'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato), meccanismo tanto oneroso quanto inutile. A tal proposito, restano pochi i Paesi con cui l'Italia ha una convenzione bilaterale che consenta le estradizioni per scontare la pena nel Paese d'origine (con riferimento ai Paesi extracomunitari vale la pena di citare gli accordi bilaterali di riammissione con Marocco, Tunisia, Algeria e Nigeria);

ben 34 istituti penitenziari italiani ospitano più del doppio delle persone previste, mentre 171 accolgono più persone di quante la capienza regolamentare consenta. Il sovraffollamento delle strutture - in presenza di un saldo attivo, fra detenuti in entrata ed in uscita, pari a quasi 700 unità al mese - è dunque giunto ben oltre la cosiddetta "capienza tollerabile" (stimata in 63.000 unità) con la gran parte delle strutture penitenziarie fatiscenti, obsolete o non più adatte, e tali comunque da determinare situazioni di non vivibilità né per i detenuti né per il personale dell'amministrazione penitenziaria;

in tale contesto si registra, inoltre, una gravissima carenza organica del Corpo di Polizia penitenziaria per circa 6.000 unità; situazione che riguarda anche il personale addetto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti. Il Governo prevede, per effetto della legge finanziaria per il 2010, l'assunzione di un numero di unità di Polizia penitenziaria inferiore alle carenze di organico, i cui tempi dovranno peraltro necessariamente calibrarsi sull'andamento progressivo dello stato delle costruzioni dei nuovi edifici o padiglioni penitenziari, motivo per il quale se ne prevede pertanto lo scaglionamento in circa cinque anni. La legge finanziaria per il 2010 ha inoltre abolito il blocco del turn over per le Forze di polizia consentendo, nei prossimi tre anni, l'assunzione di 1.800 agenti. Non si appaleseranno, pertanto, rilevanti effetti positivi per l'incremento organico, tenuto conto del fatto che nello stesso periodo si stima che andranno in pensione almeno 2.400 agenti di Polizia penitenziaria. Nello specifico, l'organico degli agenti di custodia, fissato l'ultima volta proprio nel 2001, prevedeva un numero di 42.268, a fronte di 55.000 detenuti. Oggi i detenuti sono diventati circa 66.000 e gli agenti di servizio sono 38.000 se si considerano i 2.000 in malattia o in aspettativa per motivi di salute o in via di pensionamento;

il Ministro della giustizia, in sede di audizione sulla situazione degli istituti penitenziari presso la II Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei deputati, in data 14 ottobre 2008, ha affermato: “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”. Ad oggi, sarebbe necessario conoscere gli esiti di tale progetto di recupero e razionalizzazione delle risorse umane del comparto;

valutato, inoltre, che:

l’annoso problema del sovraffollamento rappresenta innanzitutto una questione di legalità perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità - quindi, ha commesso reati - in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto viene attuato in pratica ed è quotidianamente vissuto dagli operatori del settore e dai detenuti stessi. Sono infatti aumentati i suicidi in carcere nell’ultimo anno, così come sono in costante aumento le aggressioni nei confronti della Polizia penitenziaria, così come aumentano gli atti autolesivi. Proliferano altresì le malattie infettive, altro pericolo da non sottovalutare per tutti coloro che vivono o lavorano in carcere. A fronte di questa situazione, il Governo non fornisce adeguate e concrete risposte né normative né di tipo strutturale, sia sotto il profilo degli investimenti di adeguamento delle strutture esistenti, che in riferimento alla creazione di nuovi istituti penitenziari ove necessario;

il Ministro della giustizia, nell’ambito della citata audizione del 14 ottobre 2008 sulla situazione degli istituti penitenziari, ha affermato inoltre che “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”. Non sono tuttavia chiari gli esiti di tale lavoro;

la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale delle carceri, il cui limite temporale è stato fissato al 31 dicembre 2010, è stata disposta dal Governo con riferimento alla legge n. 225 del 24 febbraio 1992 riguardante la Protezione civile nazionale, il che comporta l’emanazione di una successiva ordinanza che conferisce al Commissario delegato poteri eccezionali in deroga alle leggi ed alle procedure ordinarie;

in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante “Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l’avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile”, approvato in prima lettura dal Senato in data 9 febbraio 2010, il Governo ha introdotto nel provvedimento d’urgenza una disposizione con la quale si affida alla società Protezione civile SpA un ruolo importante, per quanto improprio, rispetto alla natura stessa del sistema di Protezione civile nazionale, in riferimento all’edilizia penitenziaria. Il Commissario straordinario sarebbe infatti autorizzato ad avvalersi della società Protezione civile SpA per le attività di progettazione, scelta del contraente, direzione lavori e vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali attuati in esecuzione del programma degli interventi di cui all’articolo 44-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;

in tale contesto il Governo ha annunciato un “piano carceri” di cui non si conosce l’esatta e puntuale articolazione, ma che certamente non potrà avere effetti positivi in tempi rapidi, anche con

riferimento all'implementazione dell'organico al fine di assicurare la buona gestione del sistema, in termini sia di dignità del lavoro che di dignità della detenzione;

a fronte della necessità di un intervento più rapido ed efficace, oltre che meno costoso, indirizzato anzitutto alle decine di strutture penitenziarie da tempo già pronte ma mai utilizzate o alle molte strutture che sono chiuse a causa della mancanza di personale, le disposizioni introdotte per la realizzazione del piano carceri risultano inaccettabili perché legittimano il Commissario straordinario a provvedere ad adempimenti quali la localizzazione delle aree destinate all'edificazione di nuove strutture penitenziarie, in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche, nonché agli articoli 7 ed 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il provvedimento di localizzazione comporterebbe la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere e costituirebbe decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate. L'approvazione delle localizzazioni costituirebbe inoltre una variante dei piani urbanistici producendo l'effetto dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione. Si dispone, inoltre, una deroga alla legislazione vigente in materia di espropriazione per pubblica utilità ed in materia di notificazioni ai proprietari ed ogni altro avente diritto o interessato. Avverso il provvedimento di localizzazione ed il verbale di immissione in possesso è ammesso esclusivamente ricorso giurisdizionale o ricorso straordinario al Capo dello Stato, non essendo ammesse le opposizioni amministrative previste dalla normativa vigente, e, in deroga all'articolo 18 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti), verrebbe consentito il subappalto delle lavorazioni della categoria prevalente fino al 50 per cento;

si tratta di deroghe amplissime, che ancora una volta non assicurano l'effettivo utilizzo di elenchi di fornitori e prestatori di servizio soggetti a rischio di inquinamento mafioso. I controlli antimafia sui contratti, sui subappalti e sui subcontratti sono infatti effettuati secondo linee guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (previsto dall'art. 180, comma 2, del Codice degli appalti) anche in deroga al regolamento sul rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998);

le norme in questione, oltre che foriere di possibili infrazioni comunitarie, sembrano introdurre un meccanismo che, consolidando il moltiplicarsi di decreti presidenziali ed ordinanze di protezione civile in materie che nulla hanno a che vedere con le calamità naturali, a scapito del rispetto delle ordinarie regole di mercato, incentiverebbero il contenzioso senza assicurare adeguata trasparenza e capacità risolutiva agli interventi annunciati. Improvvisamente, infatti, il Governo ha tramutato l'iter ordinario del piano carceri - per cui aveva chiesto la collaborazione di Confindustria e dell'Associazione nazionale costruttori edili e, addirittura, finanziamenti di privati - in un percorso a tappe forzate, mediante l'inserimento di poteri emergenziali in un decreto-legge che, peraltro, trattava altre materie;

del "piano carceri", che secondo gli annunci del Governo dovrebbe risolvere l'emergenza carceraria, si parla dal novembre 2008. Nel gennaio 2009, il Consiglio dei ministri annunciava il via libera al piano ma ancora a fine febbraio veniva reso noto solo un programma di massima. In tale periodo i detenuti ammontavano a circa 56.000 persone. Dopo analoghi annunci a maggio, giugno, agosto, settembre, ottobre e novembre, che davano per imminente il piano, il 3 dicembre 2009 il Ministro annunciava che il piano sarebbe approvato in Consiglio dei ministri. In 12 mesi, intanto, i detenuti sono cresciuti di 10.000 unità, avendo così da soli assorbito la metà dei posti che il piano immagina di realizzare nei prossimi anni;

stando ai ritmi di crescita del numero dei detenuti, il primo carcere effettivamente utilizzabile non sarà disponibile prima del 2012, anno nel quale i detenuti avranno probabilmente superato le 90.000 unità, mentre con riferimento al personale di Polizia penitenziaria le prime assunzioni possibili saranno soltanto 350 che non compenseranno neppure le cessazioni dal servizio, che nel 2008 sono state 720 e nel 2009 circa 800. Negli ultimi otto anni gli agenti della Polizia penitenziaria sono

diminuiti di oltre 5.000 unità e nel prossimo triennio si prevede che diminuiranno di altri 2.500 persone;

considerato, peraltro, che:

la popolazione delle carceri continua dunque a crescere, con tutte le relative conseguenze, mentre gli agenti penitenziari sono costretti a lavorare in condizioni sempre peggiori, così come gli educatori, gli psicologi ed i medici. Il numero degli educatori è insufficiente, posto che in pianta organica ne sono previsti 1.088 mentre sono 686 quelli effettivamente in servizio; così come risulta deficitaria l'assistenza psicologica, poiché a fronte di quasi 66.000 detenuti gli psicologi che prestano effettivamente servizio sono appena 352 ed il concorso avviato, fin dal 2004, per l'assunzione di 39 psicologi, non ha determinato fino al 2009 alcuna assunzione. Risultano peraltro in costante aumento gli attacchi violenti al personale che ormai in molti casi è demotivato, stanco per l'eccessivo carico di lavoro e comunque non adeguatamente retribuito;

soltanto pochi mesi fa la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia a risarcire con 1.000 euro un detenuto costretto a stare per due mesi e mezzo in una cella sovraffollata. Una pena che, per quanto simbolica, mette in evidenza una terribile realtà. È stato calcolato che ciascun detenuto nelle carceri italiane abbia mediamente a disposizione meno di tre metri quadrati di spazio, ben al di sotto dei 7 metri stabiliti dal comitato europeo per la prevenzione della tortura. Ciò significa che normalmente una cella deve ospitare tre detenuti ed oggi nei penitenziari italiani ce ne sono, in media, nove in ogni cella. Tale situazione non può ritenersi compatibile con l'articolo 27 della Costituzione, con cui si sancisce che "L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva" e "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

l'Unione europea si fonda sul rispetto dei diritti dell'uomo, delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto. La Carta dei diritti fondamentali sancisce tutti i diritti - personali, civili, politici, economici e sociali - dei cittadini dell'Unione europea. Il Parlamento europeo, in tal senso, ha adottato una risoluzione con la quale indica la sua posizione riguardo al cosiddetto programma di Stoccolma che stabilisce le priorità europee nel campo della giustizia e degli affari interni per i prossimi cinque anni. Il Parlamento europeo chiede norme minime relative alle condizioni delle carceri e dei detenuti e una serie di diritti comuni per i detenuti nell'Unione europea, "includere norme adeguate in materia di risarcimento dei danni per le persone ingiustamente arrestate o condannate". Auspica inoltre la messa a disposizione da parte dell'Unione europea di sufficienti risorse finanziarie per la costruzione "di nuove strutture detentive negli Stati membri che accusano un sovraffollamento delle carceri e per l'attuazione di programmi di reinsediamento sociale". Sollecita anche la conclusione di accordi fra l'Unione europea e i Paesi terzi sul rimpatrio dei cittadini che hanno subito condanne e la piena applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea;

l'attuale legge sull'ordinamento penitenziario stabilisce "le misure alternative alla detenzione"; esse danno la possibilità di scontare le pene non in carcere, vengono concesse solo a determinate condizioni e si applicano esclusivamente ai detenuti condannati in via definitiva. Tali misure, però, non possono rappresentare la soluzione concreta e definitiva all'emergenza carceri ed al sovraffollamento, poiché il carcere deve essere un luogo di sicurezza collettiva, di rieducazione, nel rispetto della dignità dei detenuti. È pertanto essenziale che il personale che lavora in ambito penitenziario possa operare con mezzi idonei e adeguate risorse;

in riferimento alla problematica riguardante il braccialetto elettronico, il Ministro della giustizia, nel corso della citata audizione davanti alla Commissione Giustizia della Camera ha affermato che "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”. A dispetto delle gravi insufficienze economico-finanziarie che affliggono l’amministrazione della giustizia e l’amministrazione penitenziaria, a distanza di oltre un anno da tali dichiarazioni risulterebbe perdurante un ingente sperpero di risorse in riferimento all’utilizzo degli strumenti tecnici di controllo a distanza dei soggetti condannati agli arresti domiciliari ovvero all’obbligo di dimora (i cosiddetti braccialetti elettronici). In particolare, come riportato nell’atto di sindacato ispettivo 3-00987, sarebbe stato stipulato un contratto da 11 milioni di euro (di cui 6 solo di spese di gestione) nel 2003 tra il Ministero dell’interno e Telecom Italia per l’utilizzo, sino al 2011, di 400 braccialetti elettronici: soltanto uno su 400 sarebbe attualmente in uso, senza che, prima dell’acquisto, sia stata effettuata opportuna verifica dell’effettiva efficacia di tali strumenti;

esiste una problematica specifica connessa agli ospedali psichiatrici giudiziari italiani, che si caratterizzano per una grave situazione di sovraffollamento e fatiscenza delle strutture; tali istituti sono destinati ai soggetti che, avendo commesso un reato ed essendo ritenuti infermi di mente, vengono condannati ad una misura di sicurezza all’interno degli stessi, misura che, non essendo direttamente conseguente alla pena giudiziaria comminata, ma costituendo invece un provvedimento di pubblica sicurezza, può essere prorogata più volte. Secondo dati forniti da diverse associazioni nazionali che si occupano di detenzione carceraria, gli internati di questi centri sono passati da 1.200 a 1.600 nel giro di pochi mesi e le medesime associazioni riportano dati allarmanti riguardanti episodi di coercizione;

valutato, infine, che:

come già ribadito, l’articolo 27, comma terzo, della Costituzione sancisce solennemente che “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”. Tale indiscutibile principio di carattere finalistico ed educativo non può identificarsi, sotto il profilo statutario, solo con il pentimento interiore, con qualsiasi pena ed in qualsiasi condizione carceraria. Deve, pertanto, intendersi come concetto di relazione, rapportabile alla vita sociale e che presuppone un ritorno del soggetto nella comunità esterna. Rieducare il condannato significa riattivare il rispetto dei valori fondamentali del giusto rapporto con gli altri; deve intendersi come sinonimo di “recupero sociale” e di “reinserimento sociale”. Ciò può avvenire solo in un quadro in cui siano evitate tutte le forme mascherate di amnistia e siano assicurate la certezza del diritto e della pena;

tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 1990 ha individuato nel fine rieducativo della pena il principio che deve informare di sé i diversi momenti che siglano il processo ontologico di previsione, applicazione, esecuzione della sanzione penale. La Corte ha affermato che “in uno Stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena”. Ed ancora che “la necessità costituzionale che la pena debba “tendere” a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l’accompagnano da quando nasce, nell’astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue”. Inoltre, nella sentenza n. 343 del 1987 la Corte ha osservato come “sul legislatore incombe l’obbligo “di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle””,

impegna il Governo:

ad informare il Parlamento sugli esiti dell’annunciato progetto di recupero e di razionalizzazione delle risorse umane esistenti, con particolare riferimento ai processi di rafforzamento delle motivazioni professionali e lavorative e all’adozione di nuovi modelli di sorveglianza, capaci di valorizzare la flessibilità e la dinamicità del servizio istituzionale;

a reperire le necessarie risorse finanziarie per salvaguardare i livelli retributivi degli operatori della giustizia e del settore carcerario, nonché per l'edilizia penitenziaria prevedendo, nel rispetto della normativa vigente, la realizzazione di nuove strutture solo ove necessario e, con priorità, l'ampliamento e l'ammodernamento di quelle esistenti che siano adattabili, assicurando anche l'attuazione dei piani e dei programmi a tal fine previsti da precedenti leggi finanziarie, in luogo del ricorso a procedure straordinarie in deroga alla normativa sugli appalti di lavori pubblici;

ad informare il Parlamento sui lavori e i risultati del gruppo istituito con il precipuo compito di elaborare proposte di riorganizzazione dei circuiti detentivi e di possibili interventi normativi finalizzati a ridurre il sovraffollamento carcerario;

a valutare la possibilità di una diversa utilizzazione di immobili ad uso penitenziario siti nei centri storici che si rivelino non adattabili procedendo, ove necessario, alla costruzione di nuovi e moderni istituti penitenziari in altri siti, assicurando il pieno rispetto della normativa nazionale e comunitaria vigente;

ad incoraggiare un significativo miglioramento della qualità di preparazione del personale penitenziario adibito alla custodia a qualsiasi livello gerarchico, attraverso processi di formazione che non si fermino alla fase iniziale di impiego ma accompagnino l'operatore lungo l'intera sua attività lavorativa, e che abbiano tra i propri obiettivi quello di istruire in merito ai diritti umani e ai meccanismi di prevenzione delle loro violazioni, nonché ai percorsi di reinserimento sociale delle persone detenute. Una cultura della Polizia penitenziaria improntata in questo senso, oltre ad apportare un beneficio all'intero sistema e a dargli un indirizzo più attento al trattamento in generale, eviterebbe inutili conflittualità spesso all'origine di rapporti disciplinari ostativi di benefici penitenziari e modalità alternative di espiazione della pena;

a convocare i sindacati di Polizia penitenziaria e le rappresentanze di tutto il personale penitenziario al fine di un confronto concreto e costruttivo sulle problematiche delle carceri in Italia e degli operatori;

ad assumere iniziative per lo stanziamento di fondi necessari per completare l'organico degli operatori, compresi psicologi ed educatori, previsti dalla pianta organica attualmente vigente presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, considerato che lo sforzo economico da sostenere è esiguo ma necessario per far funzionare meglio ed in modo più umano una branca importantissima del nostro sistema giustizia, che non può più attendere;

a disporre le opportune verifiche all'interno degli istituti penitenziari al fine di accertare che le condizioni strutturali e le risorse economiche e strumentali disponibili assicurino che non sia posta in essere alcuna violazione del diritto a non subire trattamenti degradanti o vessatori di natura fisica o psicologica;

a fornire al Parlamento un elenco completo delle strutture penitenziarie già edificate e pronte all'utilizzo che tuttavia non sono state ancora rese operative, evidenziando le motivazioni che sottostanno al mancato utilizzo delle stesse;

in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 recante "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria", a dare conto della sua applicazione e dei risultati e ad illustrare e definire, nel passaggio delle competenze, funzioni e risorse;

a promuovere una costruttiva sinergia fra amministrazione penitenziaria ed enti territoriali, in sintonia con quanto previsto dalle “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria”;

ad informare il Parlamento sull’attuale ed effettivo stato di utilizzo degli strumenti tecnici di controllo a distanza dei soggetti condannati agli arresti domiciliari ovvero all’obbligo di dimora (cosiddetti braccialetti elettronici) sulle verifiche dell’efficacia di tali strumenti, sui costi unitari dei braccialetti in questione e sulle condizioni contrattuali per il loro utilizzo.

ORDINE DEL GIORNO GI DI GIOVAN PAOLO, FLERES, MARCENARO

Il Senato, premesso che:

le strutture penitenziarie italiane attualmente utilizzate alla data del 15 agosto 2009 hanno una capienza di 40.909 detenuti, estendibile ad una capienza massima consentita fino ad un massimo di 59.712 detenuti.

ad oggi i detenuti in Italia sono oltre 66.000 (circa il 25 per cento in più della capienza massima consentita) dei quali 21.119 sono immigrati e circa 18.000 risultano tossicodipendenti e condannati per reati legati alla loro condizione sanitaria. Il numero da solo è sufficiente per comprendere come le condizioni di vivibilità intra-carceraria diventano insopportabili e disumane per i detenuti e assolutamente difficili e stressanti per gli agenti di polizia e l’altro personale che ogni giorno devono operare in simili condizioni. Non occorre ribadire che celle realizzate per ospitare un massimo di 4-5 detenuti non possono ospitare fino a 11-12 reclusi o ancor di più;

i turni degli agenti di polizia diventano massacranti e al limite del rispetto dei diritti dei lavoratori, e non solo a causa di un numero maggiore di detenuti sui quali occorre vigilare;

le condizioni dell’edilizia penitenziaria sono in alcuni casi fatiscenti, e impediscono in tal caso una razionale vivibilità sia da parte dei detenuti che degli agenti e del personale dell’amministrazione penitenziaria più complessivamente. In alcuni casi, si tratta di piccoli carceri ubicati in vecchi conventi, molte volte privi di spazi di socialità e, a volte, al limite delle condizioni di igiene;

c’è bisogno di rafforzare il coordinamento tra amministrazione penitenziaria e Servizio sanitario nazionale per far fronte ad una carente assistenza medica ed un esagerato impiego di personale di custodia;

il numero di detenuti “lavoranti”, gli spazi e le occasioni di lavoro sono scarsi e del tutto insufficienti a garantire il reinserimento sociale previsto dall’articolo 27 della Costituzione,

invita il Governo a prendere in esame le seguenti aree di intervento e proposta:

accordi internazionali che consentano di far scontare la pena ai condannati stranieri nei loro Paesi di origine, esclusi i Paesi dove è consentito l’uso della tortura e la pena di morte o dove non vi sono garanzie circa il rispetto delle convenzioni internazionali sui diritti umani;

convenzioni con comunità e strutture adibite per il recupero di tossicodipendenti e per i soggetti sottoposti a cure psichiatriche;

assunzione di psicologi ed educatori, assolutamente necessari nei compiti di recupero e reinserimento dei detenuti o, in carenza di assunzioni, convenzioni con associazioni di volontariato, ordini professionali e anche singoli cittadini qualificati, iscritti in un apposito elenco, così da favorire la rieducazione ed il ricorso a pene alternative da parte della magistratura di sorveglianza;

applicazione di pene alternative per reati minori, che garantiscano comunque la certezza della pena (sia quella alternativa che quella intramuraria);

realizzazione di strutture carcerarie a custodia attenuata per alcune tipologie di reati (reati minori) e per alcune tipologie di rei (incensurati, quelli oltre una certa età, malati, eccetera);

chiusura immediata delle strutture eccessivamente fatiscenti che determinano un trattamento inumano per i detenuti e anche per l'attività degli stessi operatori dell'amministrazione penitenziaria. Contemporanea apertura delle strutture penitenziarie realizzate e mai aperte;

recupero delle strutture penitenziarie piccole e non più in uso, che possono essere destinate a figure particolari del panorama carcerario, come le donne in presenza di prole, utilizzate quindi come case famiglia;

utilizzo delle caserme non più in uso per adibirle a strutture a custodia attenuata o a laboratori di lavoro per reclusi ex articolo 21 della legge n. 354 del 1975, e successive modificazioni, sull'ordinamento penitenziario;

recupero delle strutture penitenziarie con interventi infrastrutturali che rendano civile la detenzione e meno stressante l'attività di vigilanza e di recupero degli operatori; redistribuzione del personale di Polizia penitenziaria per una migliore efficienza della loro attività;

corsi di aggiornamento per gli agenti di Polizia penitenziaria e più complessivamente per il personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con conseguente revisione contrattuale e funzionale;

accordo nazionale con il Ministero della salute che preveda la presenza in ogni ospedale ubicato in città sede di istituto penitenziario, o almeno uno in ogni provincia, di un reparto "blindato" per il ricovero di detenuti, migliorando così l'aspetto medico riducendo i costi di sorveglianza, distinguendo tra la parte "interna" sanitaria e la parte esterna di controllo;

rispetto dell'articolo 42 dell'ordinamento penitenziario che prevede l'espiazione della pena in prossimità della residenza della propria famiglia, salvo i casi previsti dalla legge;

sostegno dell'attività di studio con l'estensione di convenzioni con università, istituti superiori ed enti di formazione professionale, oltre ai normali corsi di alfabetizzazione o rialfabetizzazione e di studi elementari e medi inferiori, o professionali;

razionalizzazione delle traduzioni per motivi di giustizia, per sfollamento o altro, al fine di ridurre i relativi costi ed il personale ad essi adibiti;

ricorso immediato allo strumento del project financing per la dismissione di carceri ubicate nei centri storici, in vecchi edifici prebellici che non offrono alcuna garanzia dal punto di vista igienico, e per la realizzazione di nuove e moderne strutture che possano favorire, con la presenza di centri di socializzazione, impianti sportivi, laboratori e aule scolastiche, il percorso rieducativo dei detenuti e che, grazie all'impiego di tecnologie moderne come gli impianti di video-sorveglianza, e di altri accorgimenti, come le camere con docce, che consentano la riduzione di personale per la vigilanza dei reclusi;

istituzione del Garante nazionale dei detenuti o di altra autorità con eguali responsabilità nei confronti del rispetto dei diritti umani e civili dei cittadini detenuti;

favorire l'occupazione dei detenuti, sia con le possibilità offerte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, come la Cassa per le ammende e i lavori in economia, sia per conto terzi o in forma autonoma, secondo le attuali previsioni legislative nazionali e regionali;

creazione dell'anagrafe penitenziaria che organizzi e razionalizzi l'uso e la manutenzione delle sedi penitenziarie.