

Senato della Repubblica - Legislatura 16° - Aula - Resoconto della seduta n. 610 del 27/09/2011

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SUL SISTEMA CARCERARIO E SUI PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA

PROPOSTE DI RISOLUZIONE

(6-00082) (27 settembre 2011) n. 1 (testo 2)

CENTARO, MUGNAI, MAZZATORTA.

Approvata

Il Senato,

ascoltate le comunicazioni del Ministro della giustizia, senatore Francesco Nitto Palma, sullo stato del sistema penitenziario, le approva, impegnando il Governo ad attuare i seguenti punti:

1) riforma della normativa in tema di custodia cautelare, affinché, in attuazione dello spirito del codice di rito, tale misura rappresenti, salvi i casi di maggiore allarme sociale, veramente l'*extrema ratio* e non una anticipazione di pena o, peggio, una metodologia coercitiva nei confronti dell'indagato, operando una distinzione nel relativo trattamento penitenziario;

2) riforma del rito direttissimo, evitando che l'imputato transiti, ancorché per pochi giorni, nell'istituto di pena, con il conseguente e spesso inutile aggravio del sistema carcerario;

3) estensione a tutti i reati dell'uso della videoconferenza, con il conseguente risparmio nell'uso di uomini e mezzi per la traduzione dei detenuti;

4) prosecuzione ed ulteriore sviluppo della 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 in Italia scontino la pena nel loro Paese di origine e contemporaneamente attuazione del monitoraggio per garantire effettività degli impegni assunti in tema di esecuzione della pena;

5) completamento dell'organico della polizia penitenziaria, oggi fortemente ridotto e causa dell'impossibilità di utilizzazione dei padiglioni e degli istituti già ristrutturati o realizzati, nonché di quelli da realizzare;

6) predisposizione di 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, ivi inclusi gli ospedali psichiatrici giudiziari, nonché adeguamento, mediante una conseguente iniziativa d'intesa con le

Regioni, degli *standard* della sanità carceraria a quella ordinaria, adottando le misure previste dall'ordinamento nei confronti della Regione siciliana per il mancato recepimento della normativa in materia;

7) razionalizzazione delle misure alternative alla detenzione, non solo sotto il profilo normativo ma anche mediante la riattivazione dell'apposita Commissione insediata presso il Ministero della giustizia;

8) monitoraggio dell'attuazione delle misure alternative alla detenzione e delle attività volte, in fase detentiva, alla rieducazione culturale ed al reinserimento lavorativo e sociale del detenuto, assicurando le risorse materiali ed umane necessarie

9) valutazione dell'ipotesi di revisione della legge n. 199 del 2010, ampliando le ipotesi di applicazione dell'istituto della detenzione domiciliare, in coordinamento con la concorrente legislazione in materia di misure alternative alla detenzione, prevedendosi altresì forme di lavoro di pubblica utilità per quanti ne dovessero usufruire;

10) accelerazione dei lavori del tavolo tecnico già costituito per lo studio di un processo di depenalizzazione che, privando di rilevanza penale questioni «bagatellari» a bassissima pericolosità sociale, consenta di meglio reprimere i reati caratterizzati, viceversa, da elevato grado di offensività della condotta.

(6-00083) (27 settembre 2011) n. 2 (testo 2)

FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, CASSON, DELLA MONICA, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, D'AMBROSIO, GALPERTI, MARITATI, DI GIOVAN PAOLO, LEGNINI, LUSI, MAGISTRELLI, MARINO Ignazio, GHEDINI.

Votata per parti separate. Approvata la parte evidenziata in neretto. Respinta la restante parte

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia,

premesso che:

l'inefficienza, la lentezza, l'inefficacia e le gravi carenze strutturali che caratterizzano, a tutt'oggi, il sistema giudiziario italiano rappresentano un serio ostacolo allo sviluppo del Paese ed un pesante costo per i cittadini che finora il Governo, dopo tre anni di annunci e di promesse, non ha affrontato in alcun modo, dimostrando la palese mancanza di una strategia di riforma strutturale del settore;

ne è prova la continua e drammatica serie di tagli apportati al settore giustizia dalle manovre finanziarie degli ultimi tre anni e, da ultimo, dalla cosiddetta manovra economica del luglio 2011 (- 41,8 milioni di euro per il 2012, - 66,7 milioni di euro per il 2013 e - 124,4 milioni di euro per il 2014) e dal disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato che ha ulteriormente ridotto - rispetto a quanto stabilito dalla legge di bilancio - i programmi relativi all'amministrazione penitenziaria, alla giustizia civile e penale ed alla giustizia minorile;

la drammatica sequenza di tagli imposti dal Governo al settore giustizia avrebbe dovuto essere compensata - secondo gli impegni presi, ma puntualmente disattesi, dal Ministero della giustizia - dalla destinazione di fondi al Fondo unico per la giustizia;

l'unico impegno mantenuto dal Governo in tema di efficienza del sistema giudiziario e di una razionale distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari è stata l'approvazione, nell'ambito dell'ultima manovra economica, della delega per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, proposta, peraltro, dal Partito Democratico;

considerato che:

la relazione resa oggi dal Ministro della giustizia sul sistema carcerario del nostro Paese si è risolta in un sostanziale riconoscimento della gravità della situazione carceraria, limitato alla mera enunciazione di dati, privo di qualsiasi seria prospettiva di intervento;

su stessa ammissione del Ministro, resa nel corso della relazione, le misure previste dai cosiddetti pacchetti sicurezza adottati dall'attuale Governo con finalità vanamente repressive hanno inciso in modo limitato sulla presenza carceraria;

nel gennaio 2010, il Ministro della giustizia aveva comunicato all'Assemblea del Senato che per affrontare la drammatica situazione del sistema carcerario del Paese, il Consiglio dei ministri

aveva disposto la dichiarazione dello stato di emergenza per tutto il 2010 (prorogato anche a tutto il 2011): uno strumento fondamentale, a parere del Ministro, per provvedere alla realizzazione di quegli interventi che avrebbero consentito di rispettare il precetto dell'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»;

nonostante la dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo, in un'ottica assolutamente miope, ha ulteriormente ridotto lo stanziamento previsto per il programma «Amministrazione penitenziaria»;

il 17 febbraio 2010 fu approvata, a grande maggioranza dei componenti del Senato, la mozione 1-00227 (Di Giovan Paolo ed altri) che conteneva 12 punti di impegno al Governo ai quali il Ministro della giustizia, per il tramite del sottosegretario Caliendo, si impegnava a dare attuazione. Dopo un anno e mezzo, solo uno dei dodici punti della mozione - la detenzione delle detenute madri - è stato, in parte, attuato;

a tutt'oggi, a triste conferma del discredito e della diffidenza che gli altri Paesi nutrono verso il nostro sistema carcerario non è stata ancora data attuazione alla sentenza n. 26 del 1999 della Corte costituzionale sulla necessaria tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale, così come non è stato ancora introdotto nel nostro ordinamento il reato di tortura nonostante quanto richiesto agli Stati aderenti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, né sono stati istituiti organismi indipendenti di controllo e monitoraggio di tutti i luoghi di privazione della libertà;

la condizione di vita delle persone detenute, costrette a subire gli effetti di un tragico sovraffollamento, in ragione del quale l'Italia - è bene ricordarlo - è stata condannata dalla Corte europea dei diritti umani per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non solo non è migliorata, ma è sempre più intollerabile;

dette condizioni, unite all'estremo degrado di molte strutture carcerarie ed alla assoluta carenza di percorsi rieducativi e di reinserimento sociale, sono sicuramente causa dei molto suicidi che si verificano in carcere, il cui numero è in preoccupante aumento;

la condizione generale di buona salute - prevista dalla riforma della sanità penitenziaria - è al di là da venire a causa delle condizioni anzidette, degli scarsi fondi a disposizione, dei ritardi di recepimento (totale in Sicilia, ma parziale in moltissime regioni) che colpiscono la qualità del servizio e la condizione del personale medico e sanitario in genere;

premesso inoltre che:

con l'ordinanza n. 3861 del 2010 del Presidente del Consiglio dei ministri («Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale») il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, Franco Ionta, è stato nominato commissario delegato per il Piano carceri per «la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti»;

secondo quanto risulta dal sito *web* www.pianocarceri.it, il Piano carceri prevede la realizzazione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni che dovrebbero garantire 9.150 nuovi posti detentivi, per un costo complessivo stimato di ben 675 milioni di euro, nonché l'introduzione di misure giuridiche deflattive e l'implementazione dell'organico di polizia penitenziaria;

a questo proposito, occorre ricordare come non si sia ancora proceduto alla assunzione di 2.000 agenti di polizia penitenziaria che dovrebbe rappresentare parte fondamentale del Piano e che sarebbe comunque solo una scelta intermedia rispetto alla conclamata necessità di 5.877 agenti di polizia penitenziaria, necessità sottolineata, peraltro, dallo stesso Ministro nella sua relazione;

in realtà, ad oggi, quasi niente è stato fatto: come si può ben vedere sul sito citato, l'attività del commissario delegato per il Piano carceri, Franco Ionta, si è limitata: *a)* alla stipulazione di intese con le regioni aventi ad oggetto la localizzazione delle aree destinate alla realizzazione delle nuove infrastrutture carcerarie; *b)* alla nomina di cinque soggetti attuatori per essere coadiuvato nell'attuazione delle disposizioni di cui alla citata ordinanza, per i quali ha determinato, con proprio provvedimento, il compenso loro spettante, pari a 40.000 euro lordi per ciascuno di quattro soggetti attuatori (uno di loro non percepisce alcun compenso); *c)* alla stipula di contratti a tempo determinato ovvero a collaborazione a progetto sulla base di non ben precisati criteri di scelta di carattere fiduciario, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della citata ordinanza, «per la valutazione ed approvazione dei progetti e per il necessario supporto nelle attività da porre in essere», ed alla determinazione dell'ammontare dei compensi ai titolari dei suddetti contratti pari a 295.000 euro lordi (15.000 euro lordi per ciascuno dei nove contrattisti che hanno ricevuto incarichi per il 2010);

ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della citata ordinanza, il commissario delegato, «ove non sia possibile l'utilizzazione delle strutture pubbliche, può affidare la progettazione anche a liberi professionisti, avvalendosi, ove occorrenti, delle deroghe» *previste dall'ordinanza*;

l'ordinanza che istituisce il commissario delegato per il Piano carceri riprende lo schema delle ordinanze adottate più volte dall'attuale Governo per consentire l'intervento d'urgenza del Dipartimento della protezione civile, prevedendo la possibilità di deroga alle disposizioni della legge nazionale in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture di rilievo comunitario;

il ricorso sistematico a presunte logiche dell'emergenza ha portato all'introduzione di un sistema sostitutivo di «governo della cosa pubblica» rispetto alla ordinarietà, eludendo i requisiti di trasparenza nelle procedure, il rispetto dei vincoli e favorendo, di conseguenza, l'introduzione di un meccanismo lesivo delle regole di libera concorrenza e di trasparenza su temi, peraltro, per i quali è difficile riconoscere le condizioni di imprevedibilità che dovrebbero caratterizzare la logica dell'ordinanza di protezione civile;

considerato altresì che:

le donne in carcere con bambini sono da anni in media sessanta, per la maggior parte rom, e, in minor misura, tossicodipendenti. La legge 21 aprile 2011, n. 62, sulle detenute madri, prevede che, qualora sussistano «esigenze cautelari di eccezionale rilevanza», il giudice può comunque disporre la custodia della detenuta madre di prole di età non superiore a sei anni presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). In Italia è operativo solo un ICAM a Milano, mentre non esiste alcuna casa famiglia protetta, prevista dall'articolo 4 della citata legge n. 62, a causa della mancanza del decreto del Ministro della giustizia - che avrebbe dovuto essere adottato entro sei mesi (ormai prossimi alla scadenza) dall'entrata in vigore della legge - per l'individuazione delle suddette case;

la scelta di adottare una risposta penale per contrastare alcuni fenomeni di marginalità sociale ha concorso ad incrementare la popolazione detenuta. In questo modo il carcere è divenuto sempre più una «disarica sociale», nella quale finiscono molti soggetti portatori di un disagio che meriterebbe un diverso intervento di recupero o inserimento. I dati degli ultimi tre anni indicano un aumento costante dei detenuti presenti in carcere con imputazioni derivate dalla legge sulla droga: dai 23.505 del 2008 (pari al 40,43 per cento del totale) ai 28.395 del 2010 (pari al 41,78 per cento). Quasi la metà dei detenuti è, quindi, in carcere per aver violato la legge sulla droga. I tossicodipendenti in alternativa alla detenzione sono in rapporto di 1 a 10 con quelli che entrano in carcere nel corso di un anno;

la tendenza a trasformare il carcere in uno strumento di controllo e di esclusione sociale è stata confermata dalla recente politica di contrasto dell'immigrazione irregolare. I dati sulla situazione detentiva al 31 luglio 2011 indicano una presenza di stranieri pari al 37,39 per cento della popolazione complessiva. La tipologia di reati ascritti agli stranieri fa presagire un aumento delle presenze ove si confermasse una politica dell'immigrazione di stampo repressivo. L'alta percentuale di coloro che sono in attesa di giudizio (il 38,71 per cento) ed il numero irrisorio di chi riesce ad accedere ai benefici di legge e alle misure alternative dimostrano quanto siano più iniqui sugli stranieri gli effetti del cattivo funzionamento del sistema penale italiano;

l'indagine svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale del Senato sulla drammatica situazione in cui versano gli ospedali psichiatrici giudiziari in merito alle condizioni igienico-sanitarie, organizzative e clinico-psichiatriche delle strutture, ha evidenziato pratiche cliniche assolutamente inadeguate e, in alcuni casi, fortemente lesive della dignità della persona, nonché gravi e inaccettabili carenze strutturali e igienico-sanitarie;

rilevato infine che:

le comunicazioni del Ministro non solo non forniscono alcuna soluzione idonea a risolvere i gravi problemi della giustizia italiana, né indicano una corretta e credibile copertura finanziaria dei pochi interventi annunciati, ma descrivono una situazione causata in gran parte da leggi adottate dal Governo in carica,

non le approva ed impegna il Governo a riferire, nella persona del Ministro della giustizia, nell'ambito di una apposita seduta dell'Assemblea, in merito a:

a) i criteri di selezione, di localizzazione e di realizzazione degli interventi oggetto del Piano carceri;

b) i criteri di assegnazione degli incarichi e degli appalti di servizi conferiti fino a questo momento per la realizzazione dei suddetti interventi, l'elenco dei soggetti assegnatari degli incarichi e degli appalti, nonché l'indicazione delle risorse stanziare a tali fini ed effettivamente utilizzate;

c) l'elenco delle opere iniziate alla data odierna, con l'indicazione del luogo esatto di realizzazione dell'intervento, della data di inizio dei lavori e della presunta data di consegna dell'opera stessa, delle imprese assegnatarie, nonché l'indicazione delle risorse stanziare a tali fini ed effettivamente utilizzate;

d) le strutture penitenziarie costruite, ma a tutt'oggi non ancora utilizzate, ed i motivi per i quali dette strutture siano non operative e, di fatto, «abbandonate», nonostante le condizioni di sovraffollamento in cui versano gli altri istituti penitenziari;

e) i criteri in base ai quali il commissario delegato per il Piano carceri ha nominato i cinque soggetti attuatori e ha selezionato i contrattisti sulla base di una «scelta di carattere fiduciario»;

f) i criteri in base ai quali il commissario delegato per il Piano carceri può affidare a liberi professionisti, ove non sia possibile l'utilizzazione delle strutture pubbliche, la progettazione degli interventi previsti dalla citata ordinanza, anche in deroga alla normativa vigente;

g) le modalità di utilizzo e la destinazione delle risorse previste dall'ordinanza, considerato che l'analisi dei costi effettuata dal Governo porta a ritenere, in modo approssimativo, che per ciascun nuovo istituto siano necessari 40,5 milioni di euro e per ciascun ampliamento delle strutture esistenti 11 milioni di euro;

h) quali siano le procedure adottate fino a questo momento in deroga alle disposizioni della legge nazionale nella materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture di rilievo comunitario;

i) se il commissario delegato per il Piano carceri sia ricorso ad affidamenti diretti nella materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture di rilievo comunitario, così come previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004 richiamata nella ordinanza sul Piano carceri;

l) la necessità di garantire, nella realizzazione del Piano carceri, il rispetto della regole della libera concorrenza e delle ordinarie regole di mercato, assicurando adeguata trasparenza;

impegna inoltre il Governo:

a promuovere nel più breve tempo possibile una legge che introduca nell'ordinamento il reato di tortura, previsto come obbligo dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura;

a promuovere la calendarizzazione, per quanto di competenza, dell'esame parlamentare delle numerose proposte sul sistema carcerario;

ad adottare al più presto (prima della scadenza del termine di sei mesi) il decreto previsto dall'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62, per l'individuazione delle case famiglie protette e misure adeguate all'attivazione degli ICAM di Venezia e di Firenze al fine di consentire ai 53 bambini che ancora oggi si trovano in carcere con le madri di vivere in un ambiente più adeguato alla loro età;

a promuovere le modifiche alla legge n. 251 del 2005, cosiddetta ex-Cirielli, che comporta aggravii di pena e la restrizione all'accesso alle misure alternative per i detenuti recidivi;

ad adeguare le piante organiche del personale di Polizia penitenziaria e delle figure degli educatori, degli assistenti sociali e degli psicologi, avviando un nuovo ed effettivo piano di assunzioni che garantisca le risorse umane e professionali necessarie al buon funzionamento delle

strutture penitenziarie ed all'attuazione di percorsi di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti;

a comunicare al Parlamento quali risorse sono destinate al mantenimento quotidiano dei detenuti i cui bisogni elementari sono gravemente mortificati (la quota *pro capite* per il vitto giornaliero di ogni detenuto rischia di diminuire da 4,15 euro, cifra irrisoria, a 3,18 euro a causa del sovraffollamento cui non corrisponde un adeguato aumento di finanziamenti), nonché quali risorse sono finalizzate alla realizzazione di percorsi rieducativi che prevedano programmi di istruzione, di formazione professionale e di inserimento lavorativo e quanti educatori siano preposti a tali attività;

a garantire il miglioramento del servizio sanitario penitenziario;

a promuovere il rafforzamento e l'ampliamento delle misure alternative alla pena detentiva;

ad intraprendere la strada di una riforma coerente e positiva di sistema, intervenendo sul diritto penale sostanziale, individuando alcune priorità per non caricare il sistema con scelte repressive inattuali o eccessive o, addirittura, meramente ideologiche prevedendo la depenalizzazione di reati privi di offensività a terzi, l'introduzione dell'istituto del non luogo a procedere per irrilevanza penale del fatto, sanzioni differenziate in ragione della gravità del reato, secondo i principi di sussidiarietà, offensività, colpevolezza;

a promuovere la revisione delle norme sulla custodia precautelare e sulla custodia cautelare in carcere, anche al fine di eliminare quei meccanismi che concorrono al sovraffollamento con detenzioni in attesa di giudizio e che determinano l'elevata presenza di detenuti per periodi brevi;

a prevedere, per garantire il rispetto della dignità dei detenuti, l'istituzione a livello nazionale del Garante dei diritti dei detenuti, un soggetto che possa coordinarsi con i garanti regionali e comunali e con la magistratura di sorveglianza;

ad assumere iniziative volte a prevedere percorsi riabilitativi alternativi alla detenzione per i tossicodipendenti, nonché ad introdurre modifiche alla legge n. 49 del 2006, cosiddetta legge Fini-Giovanardi, causa, non ultima, del sovraffollamento delle carceri;

a prevedere l'estensione dell'istituto della messa alla prova, già previsto per i minori, agli adulti, soprattutto ai giovani alle prime manifestazioni di devianza;

a prevedere il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, le cui condizioni offendono la coscienza civile del Paese, attraverso programmi di dimissioni assistite e progetti autenticamente terapeutici per le malattie psichiatriche, l'introduzione di una nuova organizzazione dell'assistenza sanitaria, che sia conforme ai Piani sanitari regionali della salute mentale delle regioni sede di OPG, un più stretto raccordo tra magistratura e Servizi psichiatrici territoriali, nonché l'elaborazione di linee guida funzionali ad agevolare un più frequente ed omogeneo ricorso alle misure alternative all'internamento.

(6-00084) (27 settembre 2011) n. 3 (testo corretto)

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

Respinta

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia;

preso atto che:

dopo tre anni di Legislatura il bilancio dell'amministrazione della giustizia e dell'amministrazione carceraria si presenta drammaticamente carente e tale da richiedere un esame particolarmente attento da parte del Parlamento, in considerazione della vitale importanza del servizio giustizia per i cittadini, per il sistema socio-economico nazionale e per le istituzioni. La criticità dello stato dei meccanismi e delle strutture giudiziarie e penitenziarie nel nostro Paese appare strettamente connesso e collegato ad una drammatica assenza di interventi riformatori strutturali adeguati da parte del Governo. In tale connessione il duplice problema, della giustizia e del sistema carcerario, deve essere complessivamente adottato, non potendosi limitare l'analisi - come fatto invece dal Ministro nelle comunicazioni rese al Senato - al solo rapporto tra la capienza delle strutture e le modalità di applicazione delle misure cautelari personali;

in particolare, il Gruppo Italia dei Valori ha costantemente ma vanamente rilevato in sede di esame delle relazioni annuali presentate dal precedente Ministro della giustizia, che - anche alla luce del fatto che circa il 42 per cento dei detenuti si trova in custodia cautelare - proprio l'efficienza del sistema giudiziario e l'accelerazione dei processi, la rapidità dell'accertamento delle responsabilità penali, nonché la predisposizione di norme e strutture tali da garantire la certezza del diritto e la certezza della pena dovrebbero oggi (ed avrebbero dovuto in passato) costituire le principali preoccupazioni del Ministro e del Governo nella sua collegialità. Si è invece dovuto assistere, nella Legislatura in corso, alla continua riproposizione di scelte che, dal punto di vista delle politiche finanziarie, delle dotazioni infrastrutturali, delle politiche del personale e del quadro normativo, sono andate in direzione diametralmente opposta a quella auspicata dagli operatori del settore e suggerite dai più elementari principi di buona amministrazione ordinaria;

non si può non ribadire, in questa occasione, che il settore giustizia negli ultimi dieci anni, otto dei quali governati dal centro-destra, non ha visto alcuna riforma strutturale dell'impianto complessivo del sistema, alcun intervento coordinato e strategico di rilancio, scaricando le conseguenze di tale inerzia sui cittadini e sulle persone detenute. Al contrario, le poche riforme avviate in passato hanno incontrato ostacoli applicativi, non da ultimo a causa delle reiterate e significative decurtazioni di risorse poste a disposizione dell'amministrazione. Gran parte delle riforme predisposte nella scorsa Legislatura, interrotte per la conclusione anticipata della medesima, non sono state riprese in modo coerente e sistematico. Numerose e significative innovazioni legislative, richieste anche dall'adesione del nostro Paese ad importanti convenzioni internazionali, restano non ratificate, come quella sulla corruzione penale del 1999. Quand'anche risultino formalmente recepite, non trovano ancora alcuna attuazione concreta, come nel caso della legge 30 giugno 2009, n. 85, di adesione al Trattato di Prum, originata da un disegno di legge del Gruppo Italia dei Valori del Senato, con cui è stata istituita la banca dati nazionale del DNA e il relativo

laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Come si è già più volte rilevato in passato, tale strumento, atteso dagli operatori e utilissimo al fine di assicurare maggiore efficacia ed incisività alle indagini, risulta ancora non attivo, in attesa delle modeste risorse necessarie per garantire la funzionalità dei laboratori. A dispetto, dunque, della strumentale enfattizzazione più volte posta dal Governo su singoli provvedimenti urgenti in materia di sicurezza, non solo si è perseverato nella mancanza di un disegno riformatore efficace e coerente, ma si sono paralizzate riforme che avevano registrato ampio e condiviso consenso;

in tale contesto, non si può non richiamare integralmente il contenuto letterale degli atti di indirizzo 6-00030 del 20 gennaio 2010, 1-00238 dell'11 febbraio 2010 e 6-00057 del 18 gennaio 2011, con cui il Gruppo Italia dei Valori del Senato elencava analiticamente una serie di problematiche in materia carceraria e di amministrazione della giustizia ed offriva specifiche indicazioni atte a risolverle, le quali restano per gran parte valide e tuttora imprescindibili;

appare quindi sempre più chiaro, alla luce dei tagli apportati con le varie leggi di stabilità e manovre finanziarie più o meno urgenti, come il Governo si sia dimostrato, nei tre anni trascorsi, del tutto inadeguato, se non disinteressato, rispetto all'efficacia degli strumenti di tutela giurisdizionale e sostanziale dei diritti dei cittadini, avendo preferito invece spendere tempo prezioso nel logorante tentativo di sottrarre alla giustizia il Presidente del Consiglio dei ministri - prima attraverso la fulminea approvazione del disegno di legge recante il cosiddetto «lodo Alfano» (dichiarato incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2009) poi con il cosiddetto «legittimo impedimento» (dichiarato parzialmente incostituzionale il 13 gennaio 2011, per violazione degli artt. 3 e 138 della Costituzione), oltre che con il cosiddetto «processo breve», disegno di legge - originariamente volto a sommare i devastanti effetti di una prescrizione processuale a quelli già noti prodotti dal più consolidato istituto della prescrizione del reato - che la Camera dei deputati ha sostituito con un altrettanto irragionevole ed asistemico meccanismo di «prescrizione breve» a beneficio del medesimo imputato Presidente del Consiglio dei ministri. Mentre dunque si invoca, a parole, il rafforzamento dei riti alternativi e delle procedure deflative del processo, si predispongono senza sosta interventi legislativi che li farebbero entrare definitivamente in crisi, determinando l'inevitabile allungamento dei tempi della macchina della giustizia, a scapito sia dei diritti dell'imputato che delle parti civili. Tutto ciò evidenzia ancor di più come, lungi dal voler attuare una riforma che restituisca certezza ai tempi e alla effettività della tutela giurisdizionale dei diritti, la finalità della proclamata azione riformatrice sia solo quella di ridurre progressivamente, fino ad estinguerle, le concrete possibilità di arrivare ad una decisione di merito, rinunciando in tal modo all'obiettivo fondamentale di una giusta ed equa decisione di merito. Fine ultimo del combinato disposto delle proposte di legge citate e della sottrazione costante di fondi all'amministrazione della giustizia appare la rimozione del processo, non la rimozione delle cause che rendono mediamente troppo lungo ed eccessivamente costoso un processo, senza alcuna attenzione al sacrificare i diritti delle parti civili e persino l'interesse dell'imputato ad avere un accertamento non frettoloso dei propri diritti. Come ciò si concili con la proclamazione reiterata della volontà di tutelare la «sicurezza» dei cittadini, enfattizzata con l'adozione di numerosi decreti legge in materia - nessuno dei quali sembra aver prodotto risultati effettivi, come lo stesso incessante succedersi dei cosiddetti «pacchetti sicurezza» di per sé dimostra - resta un mistero ancora irrisolto, a meno di non voler considerare quale obiettivo ultimo e reale dell'azione sin qui intrapresa la sostanziale rinuncia dello Stato all'esercizio della giurisdizione;

parallelamente a tale abbandono di una funzione fondamentale dello Stato, sono stati introdotti processi di «privatizzazione» della giustizia attraverso la distorsione di istituti, come quello della mediazione, che nel nostro ordinamento sono recepiti con modalità tali da farli apparire non in linea con le direttive comunitarie di riferimento, in particolare senza adeguata attenzione e garanzia verso l'assistenza tecnica e la qualificazione dei soggetti conciliatori, elementi essenziali

data la natura obbligatoria dell'istituto. A fronte di alcune promesse del precedente Ministro di reintervenire sulla materia, non risulta al momento che siano state adottate e nemmeno programmate misure risolutive in tal senso;

in luogo della minacciata introduzione nel codice di rito di irragionevoli meccanismi prescrizionali, sarebbe stato invece necessario un razionale snellimento e una coerente semplificazione delle procedure, oltre all'apprestamento di congrue dotazioni di personale e mezzi per gli uffici giudiziari e per le Forze dell'ordine. Occorrerebbe, altresì, una più analitica disciplina per governare i tempi del processo, anche sotto il profilo organizzativo, dando concretezza al principio sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 255 del 1992, secondo il quale: «Fine primario ed ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità». Fine primario di talune riforme sostenute dal Governo, e certamente effetto dell'azione di progressiva e costante riduzione dei fondi e degli investimenti, appare invece quello di ostacolare in tutti i modi, se non impedire, la funzione giudiziaria in generale e quella processuale in particolare, con l'esito dunque di impedire l'accertamento della verità;

in questo contesto si inserisce anche la perdurante «pendenza», presso la Camera dei deputati, di un minaccioso disegno di legge sulle intercettazioni, palesemente volto a limitare l'attività investigativa oltre che il diritto-dovere di informazione degli organi di stampa. Tale presunta «riforma» è indubbiamente improntata ad un singolare e paradossale disfavore verso lo strumento investigativo *tout court*, sebbene esso, nel diritto processuale penale vigente, costituisca un mezzo di ricerca della prova tipico, previsto e regolato dal codice di procedura penale, il quale detta a tal fine, nell'ambito del Titolo III del Libro III, particolareggiate disposizioni volte a garantire la legittimità formale e sostanziale dell'attività d'indagine che dell'intercettazione si avvale. Il testo appare *ictu oculi* volto a restringere gravemente i presupposti stessi nonché le concrete modalità di esperimento di un utile strumento procedurale danneggiando, in tal modo, l'individuazione delle fonti di prova e perseguendo con ciò un fine obiettivamente contrario all'agevole accertamento della verità, obiettivo finale del processo penale, anche attraverso strumenti moderni ed utili a ridurre i processi contro ignoti, sulla linea di molte esperienze estere, e ad agevolare le indagini, con notevole risparmio di risorse, uomini e mezzi rispetto ai sistemi tradizionali. Nel testo in questione resta prevista l'abrogazione dell'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, in materia di lotta alla criminalità organizzata, norma voluta da Giovanni Falcone per autorizzare, con procedure più snelle, le intercettazioni per tutti i reati di criminalità organizzata. In tale materia, il Gruppo Italia dei Valori del Senato ha presentato già nel luglio 2008 un articolato atto di sindacato ispettivo (2-00019) il cui contenuto è stato più recentemente ribadito in una risoluzione in Assemblea nel gennaio 2010 (6-00030) nonché un disegno di legge (A.S. 2501), aventi ad oggetto i meccanismi tecnici ed i costi di tali attività;

più volte il Governo ha annunciato interventi finalizzati ad incidere, anche con invasivi interventi costituzionali, sull'ordinamento giudiziario, sulla responsabilità dei magistrati e sulla separazione delle carriere, cui dovrebbe far seguito la divisione del Consiglio superiore della magistratura. Premesse, queste, per l'attenuazione o l'eliminazione dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e l'introduzione di forme di «dipendenza» del pubblico ministero dal Governo; il tutto funzionale a sottoporre la magistratura e la giustizia al controllo politico, a danno della indipendenza e autonomia riconosciuta dalla Costituzione e dalle originarie teorie sulla separazione dei poteri. In tal senso risulta presentato alla Camera, in data 7 aprile 2011, il disegno di legge del Governo n. 4275 che stravolgerebbe il Titolo IV della Parte II della Costituzione;

particolarmente grave, in tale contesto, risulta anche lo stravolgimento operato in Senato sul disegno di legge, approvato dalla Camera e recante modifiche agli articoli 438, 442 e 516 e introduzione dell'articolo 442-*bis* del codice di procedura penale. In luogo della originaria

previsione volta a sancire la inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo, è stato introdotto nel provvedimento un meccanismo, meglio conosciuto come «processo lungo», che, se definitivamente approvato, sancirebbe, a giudizio del primo Presidente della Corte di cassazione, la «morte del processo penale». Come rilevato dalla risoluzione del CSM 7 settembre 2011, su un testo avente come unico obiettivo l'attuazione di un maggior rigore punitivo nei processi per reati puniti con l'ergastolo, escludendo che per tali casi fossero applicabili i benefici previsti per il rito abbreviato si è innestata una sostanziale riscrittura del regime processuale sulla prova che nulla ha in comune con l'originario intento e si caratterizza per l'evidente capacità di rallentare a dismisura la durata di tutti processi penali attualmente in corso. Le modifiche introdotte incidono pesantemente sull'esercizio del diritto alla prova nell'ambito del processo e sull'acquisizione probatoria, in modo tale da provocare dirette e gravissime ricadute sul cuore dell'attività giudiziaria, privando il giudice della possibilità di gestire l'andamento del processo in funzione di un accertamento processuale che si svolga secondo i canoni costituzionali della ragionevole durata, travolgendo anzi con la sanzione della nullità l'intera attività processuale. Il CSM ha rilevato che innumerevoli sarebbero gli esempi volti a dimostrare che la mancanza di un preventivo vaglio sulla rilevanza e superfluità delle prove richieste delle parti, potrebbe determinare effetti paradossali, le conseguenze si rivelerebbero assai negativamente sui già dilatati tempi dell'accertamento processuale nei vari gradi di giudizio. La norma appare inoltre agevolare l'abuso del processo e legittimare le più varie tattiche dilatorie e si presenta intrinsecamente contraddittoria ed irrazionale, in quanto da un lato consente l'acquisizione delle sentenze irrevocabili ai fini della prova dei fatti accertati e dall'altro impone di svolgere nuovamente un'istruttoria sugli stessi fatti, se l'imputato lo chiede. In proposito va sottolineata ancora la portata preoccupante della norma transitoria prevista, che dispone l'applicazione di tutte le innovazioni indicate ai processi in corso in primo grado per i quali non sia chiuso il dibattimento. Ciò - secondo il CSM - potrà determinare la necessità di far ricominciare daccapo tutti i processi in corso in primo grado al fine di consentire alle parti di avvalersi della nuova disciplina sul diritto alla prova. Sono evidenti i rischi che il combinato disposto delle modifiche introdotte nel disegno di legge suddetto, approvato dal Senato in un testo sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, possono comportare con riferimento ai processi per gravi fatti di criminalità, potendo contribuire ulteriormente alla paralisi del funzionamento della giustizia penale ove la Camera dovesse definitivamente licenziarlo;

valutato in particolare che:

uno dei problemi più rilevanti che affliggono il settore concerne notoriamente il mancato rilancio del comparto giustizia sia in termini di investimenti che di personale. Il perdurare e l'aggravarsi di tale situazione, non solo per l'inerzia nell'affrontare i nodi strutturali ma per la manifesta volontà di perdurare in tale inerzia, ha determinato ormai riflessi negativi universalmente riconosciuti sulla funzionalità ed efficacia del servizio stesso. L'assenza di risposte risolutive ed anche solo di proposte governative su una ragionevole deflazione della giustizia penale o la mancanza di incisivi interventi su snodi cruciali come la riforma del giudizio contumaciale, oltre a denunciare una preoccupante carenza di idee in grado di riorganizzare risorse e strumenti in un quadro di sistema, tradiscono piuttosto una strategia volta a far languire progressivamente il sistema fino alla sua asfissia per impossibilità di funzionamento, salvo poi ipotizzare interventi miracolistici che sono però contraddetti dalla precedente mancanza di ordinaria buona amministrazione;

complessivamente, rispetto ai 7.409,6 milioni di euro previsti dalla legge di bilancio 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 192), le risorse previste dalla legge n. 220 del 2010 - legge di stabilità per il 2011 (7.203,9 milioni) hanno evidenziato una ulteriore diminuzione del 2,8 per cento (pari a 205,7 milioni di euro). Segnatamente, le riduzioni di spesa hanno inciso sulle già magre dotazioni dell'amministrazione penitenziaria, della giustizia minorile e della giustizia civile e penale. Dall'analisi della serie storica dei bilanci statali negli anni 2000-2011 è risultato che la percentuale

delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato è progressivamente aumentata fino al 2004, passando dall'1,4 per cento del bilancio 2000, all'1,5 per cento del bilancio 2003, all'1,7 per cento del bilancio 2004. Negli anni 2005-2007 la percentuale si è assestata intorno all'1,6-1,7 per cento, per poi scendere a partire dal 2008 all'1,4 per cento, previsione confermata anche per il 2011. Nel solo anno 2010 le risorse per la giustizia hanno dunque subito un taglio di 600 milioni di euro, cui si sono aggiunti ulteriori interventi nel 2011 che di per sé impediscono qualsiasi effettivo miglioramento della situazione attuale. Da ultimo, i commi 1 e 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 138 del 2011 recano disposizioni finalizzate alla riduzione delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato per gli anni 2012 e 2013, che si aggiungono a quelle già apportate con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Si provvede quindi ad incrementare di 6 miliardi di euro per l'anno 2012 e di 2,5 miliardi di euro per l'anno 2013 gli importi in termini di indebitamento netto delle riduzioni - indicate nell'allegato C del decreto-legge n. 98 del 2011 - che le amministrazioni centrali dello Stato sono tenute ad assicurare a decorrere dall'anno 2012. Si ricorda che gli importi delle riduzioni individuati nella citata Tabella di cui all'allegato C del decreto-legge n. 98 del 2011 erano, per quanto concerne il Ministero della giustizia, i seguenti: con riferimento al saldo netto da finanziare 54,5 milioni nel 2012, 66,7 nel 2013 e 124,4 nel 2014; con riferimento all'indebitamento netto 41,8 milioni nel 2012, 66,7 nel 2013 e 124,4 negli anni 2014 e seguenti. Per effetto della modifica apportata dal decreto n. 138, la riduzione della spesa complessiva dei Ministeri in termini di indebitamento netto diventa di 7 miliardi nel 2012 e 6 miliardi nel 2013, rimettendosi all'emanazione, entro il 25 settembre 2011, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze la ripartizione delle ulteriori riduzioni di spesa tra i Ministeri ed i corrispondenti importi relativi alla voce «saldo netto da finanziare». La riduzione in termini di saldo netto potrà pertanto risultare più elevata rispetto a quella in termini di indebitamento netto, dati i coefficienti di spendibilità degli stanziamenti di competenza. L'articolo 10 del decreto-legge n. 98 del 2011, nel prevedere che le amministrazioni centrali dello Stato devono assicurare una riduzione della spesa (in termini di saldo netto da finanziare e in termini di indebitamento netto) corrispondente agli importi individuati nell'allegato C, stabilisce altresì, al comma 3, che nelle more della definizione degli interventi correttivi volti al conseguimento degli obiettivi di riduzione indicati, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile una quota delle risorse iscritta nel bilancio pluriennale dello Stato, per un ammontare pari agli importi indicati nello stesso allegato. L'accantonamento è effettuato nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero interessato. Lo stesso articolo 10, al comma 4, stabilisce che spetta ai Ministri competenti proporre - in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014 - gli interventi correttivi necessari per la realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa indicati nell'allegato C. Il comparto giustizia non è stato incluso tra le aree di spesa esentate dalle proposte di riduzione finalizzate al raggiungimento degli obiettivi programmati indicati nel citato allegato C, che sono avanzate dai Ministri competenti in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità 2012-2014;

la politica dei tagli ha avuto, ed avrà ulteriormente, pesanti ricadute anche sul personale, con particolare riferimento alle retribuzioni straordinarie, con effetti negativi anche sulla funzionalità degli uffici giudiziari, con l'esito finale di ostacolare la celebrazione di udienze pomeridiane. A tale proposito si rileva che anche la recente manovra economica non ha riequilibrato le carenze strutturali e di risorse umane del settore giustizia, dovendosi giudicare non sufficiente l'esclusione del personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, del Corpo di polizia penitenziaria e dei magistrati, dalla previsione di una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, nonché di riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale. Resta dunque assente un piano di copertura degli organici del personale dei ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie;

considerato, inoltre, che:

dal Fondo unico per la giustizia risultano pervenuti al Ministero della giustizia appena 79 milioni di euro e ciò soltanto grazie alla rinuncia del Ministero dell'economia e delle finanze alla propria quota per l'anno 2009. Va infatti ricordato che, con l'obiettivo di razionalizzazione della gestione delle somme amministrative dal sistema giustizia, con il decreto-legge n. 143 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181 del 2008, recante «Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario», era stato istituito il Fondo unico giustizia. La gestione del Fondo è stata affidata ad Equitalia Giustizia SpA. Essa avrebbe dovuto consentire il recupero di quote da devolvere al Ministero dell'interno e al Ministero della giustizia, che avrebbero dovuto utilizzarle, rispettivamente, per la tutela della sicurezza e del soccorso pubblico e per il potenziamento dei propri servizi istituzionali. Con una modifica introdotta all'articolo 2 dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 il Governo ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano stabilite - fino a una percentuale non superiore al 30 per cento delle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo - le quote delle risorse rese disponibili per massa e in base a criteri statistici, intestate «Fondo unico giustizia», anche frutto di utili della loro gestione finanziaria, da destinare: in misura non inferiore ad un terzo al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso; in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali; per la restante parte all'entrata del bilancio dello Stato. In tal modo, la dotazione delle risorse volte ad assicurare il funzionamento ed il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi del Ministero della giustizia è stata ridotta ad appena un terzo del 30 per cento del «paniere» iniziale. Ne deriva che, in virtù di tale meccanismo, al Ministero della giustizia vengono destinate somme infinitesimali a fronte di un costo del sistema giustizia valutato dal medesimo Ministro in 8 miliardi di euro all'anno;

un tale volume di riduzioni degli investimenti e delle spese correnti non solo non consentirà di accrescere l'efficienza del servizio giustizia, ma non permetterà neppure di garantire l'attuale, pur insufficiente, livello di funzionamento degli uffici giudiziari. A tale riguardo si evidenzia anche la mancanza di un serio progetto di geografia giudiziaria che, seppur in maniera non rigida, avvii una positiva revisione delle sedi. Le modifiche apportate in tale ambito al decreto-legge n. 138 del 2001, pur prevedendo una delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, prevedono, oltre ad una riduzione degli uffici di primo grado, anche un accorpamento degli uffici requirenti senza indicazione di criteri oggettivi e sordinato rispetto a quello dei tribunali, laddove sarebbe stato più opportuno seguire le indicazioni analitiche offerte dall'apposita risoluzione sul tema approvata nel 2010 dal Consiglio superiore della magistratura. Vi è dunque il rischio che gli accorpamenti producano procure per più tribunali, ossia una diminuzione del controllo di legalità sul territorio e della possibilità di acquisire notizie di reato da parte del procuratore della Repubblica, degli uffici di procura a livello circondariale, influenzando negativamente sullo stesso rapporto con la polizia giudiziaria. Il testo della delega, infatti, fa riferimento agli uffici requirenti senza adeguata considerazione della fase inquirente e conseguente possibile incertezza tra nell'assetto dell'ufficio accorpante con riferimento alla possibilità di svolgere le funzioni di indagine nell'ambito dei circondari di tribunali;

continua a non registrarsi alcun effettivo ed importante alleggerimento degli uffici pubblici, con particolare riferimento ai Ministeri, in cui operano attualmente magistrati posti fuori ruolo, che secondo talune stime arriverebbero a sfiorare il 3 per cento dell'organico a fronte di una scopertura ancora assai rilevante (1.115 posti su 9.036 togati in servizio). Tale situazione incide in maniera preoccupante soprattutto nelle regioni meridionali e nelle aree maggiormente esposte a fenomeni di

criminalità diffusa e criminalità organizzata. In tal senso deve essere data concreta attuazione all'ordine del giorno G106 accolto dal Governo il 15 dicembre 2010 in Senato con riferimento alla opportunità di provvedere, celermente, ad una significativa rimodulazione del numero di magistrati in distacco presso il Ministero della giustizia e presso le altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, in favore di uffici giudiziari operanti in aree caratterizzate da alta densità criminale;

considerato che:

è carente una politica di potenziamento, formazione e valorizzazione della professionalità del personale degli uffici giudiziari. In particolare, si è seriamente rischiate l'interruzione del servizio di assistenza informatica applicativa agli uffici giudiziari per l'anno 2011, in dipendenza dalla mancata copertura dei contratti pluriennali sottoscritti negli anni 2009 e 2010. Come già dichiarato dal Governo all'Assemblea della Camera dei deputati il 22 dicembre 2010 «l'esiguità delle risorse previste dal Ministero dell'economia e finanze per il 2011 ha imposto l'inserimento nei suddetti contratti (peraltro, su diretta sollecitazione della Corte dei conti, oltre che dell'Ufficio Centrale del Bilancio di questo Dicastero) di una clausola determinante l'arresto delle attività di supporto agli uffici giudiziari, a decorrere dal 1° gennaio 2011, in assenza di adeguata copertura finanziaria. Peraltro, la spesa corrente destinata al mantenimento dei sistemi informatici degli uffici giudiziari, allo stato attuale, non è ulteriormente comprimibile senza rischiare di compromettere il mantenimento di tutti i sistemi. Negli ultimi anni la spesa collegata al settore si è notevolmente ridimensionata, passando da una spesa registrata di circa 79 milioni di euro nel 2008 ad una previsione di spesa di circa 56 milioni di euro per il 2011. È evidente, quindi, che la situazione descritta non soltanto è nota, ma è anche oggetto di costante e puntuale verifica». Sebbene il precedente Ministro della giustizia abbia dichiarato di aver sottoscritto le variazioni di bilancio necessarie per ottenere il ripristino del servizio, il problema risulta perdurare, almeno sotto il profilo degli investimenti settoriali oltre che in termini di sottrazione ad altri capitoli di spesa dell'amministrazione giudiziaria già ridotti allo stremo di risorse finanziarie. Nella Relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia presentata il 18 gennaio 2011 il Ministro ha elencato una serie di provvedimenti per l'informatizzazione e l'adozione di nuove tecnologie, riconoscendo tuttavia che la voce di spesa sull'informatica giudiziaria, nel corso degli ultimi tre anni è scesa sensibilmente, in netta controtendenza rispetto agli anni precedenti. Non ha tuttavia spiegato come, in tale roseo contesto, si sia potuti pervenire allo «*stop* provvisorio ai servizi di assistenza informatica» per mancanza dei soli 5 milioni di euro necessari per assicurare l'immediata ripresa del servizio per il primo semestre 2011, reperiti all'ultimo minuto. Peraltro il Ministro, nell'informare l'Assemblea di aver reperito i 6 milioni di euro necessari per la prosecuzione del servizio nell'anno in corso, ha rafforzato i timori circa una situazione di instabilità dei fondi su base pluriennale;

con riferimento al processo civile telematico la Relazione 2010 ne conferma una ancor parziale e non uniforme diffusione presso i Tribunali chiarendo che alla data odierna sono ancora da emanare le necessarie regole tecniche, mentre l'unico elemento innovativo della manovra, seppure in una formulazione carente, appare la recente modifica al codice di procedura civile volta a prevedere che giudice dovrà programmare e specificare le attività che saranno compiute in ogni udienza, vincolando tutti i soggetti processuali (giudice, avvocato o consulente tecnico) al rispetto del calendario;

una delle questioni cruciali per il nostro Paese è rappresentata dalla risposta che il sistema giustizia è in grado di offrire al fenomeno della corruzione, che, oltre a determinare sacche di illegalità in ambiti pubblici e privati, costituisce una vera e propria «zavorra» per lo sviluppo e per il progresso economico e sociale. È evidente che una risposta a tale problema non può essere circoscritta al piano giudiziario, tuttavia occorre rilevare che il Consiglio d'Europa ha più volte

sottolineato criticamente come la prescrizione dei reati incida pesantemente, nel nostro Paese, sui processi per corruzione, invocando riforme che consentano di addivenire alle sentenze. Le riforme che sono state prospettate rendono più difficile, a giudizio della magistratura e dell'avvocatura associata, l'impegno dell'Italia nella lotta alla criminalità e alla corruzione in particolare, reato per il quale la legge 5 dicembre 2005, n. 251, sulla prescrizione breve ha purtroppo già potuto dispiegare i suoi effetti. Il gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa ha, peraltro, inviato all'Italia 22 raccomandazioni amministrative, procedurali (per evitare l'interruzione dei processi) e normative. Si ricorda che nel corso del G8 de L'Aquila del 2009 è stato sottoscritto il documento dell'Ocse per un *global legal standard*. Il predetto rapporto del Consiglio d'Europa si conclude con una raccomandazione all'Italia, ove si auspica l'individuazione di soluzioni che consentano di addivenire ad una pronuncia di merito. Il disegno di legge sulla corruzione, già di per sé poco incisivo sui meccanismi penali, resta, al momento in attesa di esame da parte della Camera;

appare ancor più grave la persistente mancata realizzazione della riqualificazione del personale amministrativo della giustizia, come proposto invece dal disegno di legge n. 579 del Gruppo Italia dei Valori del Senato. Tale importante procedimento di riorganizzazione deve necessariamente prevedere un corretto riconoscimento delle professionalità del personale dell'amministrazione giudiziaria, il cui sviluppo di carriera è rimasto da lungo tempo bloccato, nonché un adeguato accesso di personale qualificato dall'esterno. Per il conseguimento di tali risultati è quindi necessario un programma di assunzioni, mediante concorso pubblico, di un cospicuo contingente di personale ed un percorso di valorizzazione delle professionalità esistenti, concertato con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, nel rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale in materia. In particolare, è necessario procedere ad una complessiva revisione delle dotazioni organiche alla luce dei compiti svolti e dell'elevata professionalità richiesta dalla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Peraltro, l'istituzione dell'ufficio per il processo richiede, per il suo corretto funzionamento, un maggior numero di professionalità elevate. Il progressivo depauperamento delle professionalità interne, dovuto al pensionamento di circa 900 unità di personale annue e al mancato *turnover* con personale più giovane, tradizionalmente formato dai colleghi più anziani, incide negativamente soprattutto sulle cancellerie e sulle segreterie dei tribunali, con ricadute altrettanto pesanti sulla possibilità di celebrare le stesse udienze, data la non surrogabilità di talune peculiari funzioni dei cancellieri. Di interventi su tali delicati aspetti, solo apparentemente tecnici ma tali in realtà da influire grandemente sulla vita quotidiana della complessa macchina di amministrazione della giustizia, non si rileva la benché minima traccia nell'azione di Governo ed in senso del tutto contrario vanno le disposizioni finanziarie contenute nella manovra di bilancio recentemente approvata. Tuttavia i benefici derivanti al complesso socio-economico nazionale sarebbero, anche nel breve-medio termine, di gran lunga più rilevanti delle risorse necessarie per gli investimenti in questione;

il Gruppo Italia dei Valori del Senato, per dare risposte concrete ai mali effettivi della giustizia in Italia, ha depositato molti disegni di legge, tutti finalizzati ad una maggiore efficienza ed incisività del sistema processuale, sia civile che penale. Basti citare l'A.S. 583 sulla certezza della pena e sui reati di maggior allarme sociale, l'A.S. 584 recante disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione, l'A.S. 1004 per la riforma del processo civile e tanti altri ancora. Questi testi, articolati e puntuali, contengono proposte capaci di incidere efficacemente sul sistema processuale e di voler offrire contributi migliorativi di assoluto rilievo. Se fossero state valutate obiettivamente tali proposte, volte a risolvere i problemi dei «tanti» e non dell'«uno», avrebbero offerto un contributo valido per il miglioramento di una situazione che vede pendenti nel nostro Paese oltre 8.900.000 processi. Il Gruppo Italia dei Valori del Senato ha altresì presentato, in riferimento a disegni di legge in corso, numerosi ordini del giorno volti ad indicare e risolvere le problematiche suddette. Sebbene diversi tra tali atti di indirizzo siano stati approvati, ovvero accolti dal Governo, si deve constatare come agli stessi non

risulti essere stata data sovente alcuna concreta attuazione. Per converso il Governo si è più volte, e segnatamente con riguardo a provvedimenti antimafia, intestato la paternità esclusiva di modifiche normative introdotte con ampia convergenza dal Parlamento quando non tratte da disegni di legge dell'opposizione;

considerato, inoltre, che:

gli indirizzi di politica dell'amministrazione della giustizia finora seguiti in questa Legislatura dal Governo hanno determinato una elevata e dannosa conflittualità con tutte le componenti del sistema giustizia (magistrati, avvocati, personale amministrativo, cultura giuridica). Le leggi approvate dalla maggioranza - avversate e criticate, non solo dall'opposizione ma anche da parte preponderante della dottrina più autorevole, con argomentazioni solide ed avanzando, in ogni occasione, puntuali proposte alternative - recano gravi squilibri nell'ordinamento e nel sistema giudiziario. La stessa riforma dell'ordinamento giudiziario, non adeguatamente supportata nella fase applicativa, ha registrato in sede di attuazione problemi sia con riferimento alla formazione continua che rispetto alla funzionalità delle scuole di magistratura. Nel complesso, le iniziative del Governo, con riferimento all'organizzazione giudiziaria, ed alle strutture essenziali per il servizio giustizia, si confermano reiteratamente insufficienti. Il giudizio globalmente negativo emerge anche dalle numerose manifestazioni di protesta organizzate, sul merito delle scelte organizzative e legislative del Governo e sull'inefficacia dell'azione riformatrice, tanto dagli avvocati quanto dai magistrati. Gli interventi normativi fino ad ora adottati e i tagli finanziari apportati con sistematicità al settore giustizia determineranno la vanificazione di ogni progetto di riorganizzazione del sistema, con particolare riferimento alla informatizzazione degli uffici, alla definitiva introduzione del processo telematico e alla auspicata introduzione dell'ufficio per il processo, impedendo di provvedere alla spese primarie e quotidiane. Va in particolare rilevato che, indipendentemente dalla passiva accettazione da parte del Ministro dei numerosi e pesanti tagli in termini di risorse economiche e umane, il Ministero ha praticamente abbandonato il progetto di istituzione dell'«ufficio per il processo» pur condiviso nella relazione presentata dal Ministro nel giugno 2008 presso la 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato;

nessun riscontro concreto hanno finora avuto le proposte legislative di iniziativa parlamentare volte a rafforzare la normativa per il contrasto alla circolazione e all'impiego di capitali illeciti, dando autonoma rilevanza penale alle cosiddette condotte di «autoriciclaggio», come proposto dall'A.S. 1445 presentato dal Gruppo Italia dei Valori, in modo da punire adeguatamente l'utilizzo e l'occultamento dei proventi criminosi, da parte di coloro che hanno commesso il reato che ha generato detti proventi. Si è invece preferito introdurre misure volte ad agevolare la regolarizzazione di capitali illecitamente esportati o detenuti all'estero, con ciò premiando in misura rilevante quanti avevano violato la normativa fiscale vigente, prevedendo addirittura, oltre all'anonimato e ad aliquote singolarmente vantaggiose, la deroga all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio;

considerato, ancora, che:

la situazione delle carceri italiane permane, a dispetto di ogni proclama e annuncio, in una gravissima situazione emergenziale (l'ultima relazione del Ministro parla del «tragico *record* di presenze nelle carceri senza che si sia fatto ricorso ad indulti o provvedimenti generalizzati di clemenza», non computando, quindi, gli effetti del recente provvedimento cosiddetta «svuota carceri»). In tale emergenza, risulta un'allarmante deficienza organica del Corpo di polizia penitenziaria di quasi 6.000 unità, con la buona parte delle strutture penitenziarie fatiscenti oppure obsolete, con strutture pressoché pronte eppure mai entrate in funzione, con gravi carenze del personale, del trattamento e della rieducazione dei detenuti;

il numero di detenuti risulta pari a 67.377, suddivisi in 206 istituti penitenziari, mentre la capienza massima prevista per tali strutture è di 45.732 unità. L'alta percentuale di detenuti in attesa di giudizio imporrebbe di per sé misure di potenziamento dell'Amministrazione giudiziaria, onde consentire una celere celebrazione dei processi. Paradossalmente, esistono circa 40 strutture in cui non è possibile, per diversi motivi, ospitare i detenuti, spesso costruite e lasciate vuote da molti. Gli esempi più emblematici sono il penitenziario di Arghillà (Reggio Calabria), irraggiungibile perché privo di una via di accesso, e quello di Gela, completato dopo ben 50 anni di lavori ma ancora inutilizzato;

l'annoso ed ormai drammatico problema del sovraffollamento carcerario rappresenta una questione di legalità perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità e, quindi, ha commesso reati, in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto attuato e vissuto. Sono aumentati i suicidi in carcere nell'ultimo anno (circa 50 nel 2011), così come sono in costante aumento le aggressioni nei confronti della polizia penitenziaria e gli atti autolesivi. Proliferano altresì le malattie infettive, vero pericolo per tutti coloro che vivono e lavorano in carcere. A questo quadro preoccupante, il Governo non fornisce adeguate e concrete risposte né normative, né di tipo strutturale sotto il profilo degli investimenti di adeguamento delle strutture esistenti, oltre che in riferimento alla creazione di nuovi istituti penitenziari;

dopo tre anni di annunci sul cosiddetto «piano carceri» non si conosce l'esito della miracolistica politica di edilizia penitenziaria vantata dall'Esecutivo (l'ultima Relazione ministeriale relativa al 2010 si limita ad elencare le previsioni - 11 nuovi istituti, 675 milioni di euro gli investimenti in 3 anni per 9.150 posti - ammettendo che finora sono state concluse solo 4 intese istituzionali e si spera di progettare a breve alcuni nuovi padiglioni, affidandoli nell'anno in corso). È certo, comunque, che esso non potrà avere effetti in tempi ragionevoli, né il piano in questione si accompagna ad interventi di deflazione carceraria basati sull'alternatività delle sanzioni. 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 e derogatori. A dispetto di tanta discrezionalità non si è visto alcun progresso effettivo della situazione strutturale globale. Gli stessi circuiti differenziati - annunciati già nel 2008 - non sembrano aver avuto alcuna concreta e positiva attuazione;

in tale contesto, l'inadeguatezza dell'azione governativa appare evidente dalla palese mancanza di strategie e risultati operativi, sia di tipo complessivo, che con riferimento a particolarissimi casi. A titolo esemplificativo, occorre ricordare che il Ministro della giustizia, nell'ambito della audizione sulla situazione degli istituti penitenziari del 14 ottobre 2008, alla Commissione giustizia della Camera dei deputati, ebbe ad affermare quanto segue: «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». A distanza di notevole lasso di tempo intercorso non sono tuttavia chiari gli esiti e le ricadute pratiche di tale lavoro;

altrettanto insufficiente si conferma l'azione del Governo in materia di personale di polizia penitenziaria, settore nel quale la crescente carenza di personale non appare risolta con i deboli provvedimenti tampone sin qui adottati. Perdura, infatti, la gravissima scopertura di uomini della polizia penitenziaria: la pianta organica ministeriale prevede infatti 42.268 unità dislocate in 206 istituti. Al momento risultano in servizio poco più di 34.000 agenti. Il sistema penitenziario rimarrebbe, pertanto, privo di 5.877 operatori di polizia penitenziaria. La gravissima carenza organica riguarda anche il personale addetto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti. Il Governo si è limitato a prevedere l'assunzione di un numero di unità di polizia penitenziaria largamente inferiore alle carenze di organico, i cui tempi scontano inoltre l'andamento dello stato delle costruzioni dei nuovi edifici o padiglioni penitenziari, motivo per il quale se ne prevede lo scaglionamento in più annualità. La legge finanziaria per il 2010 ha inoltre abolito il blocco del *turnover* per le Forze di polizia consentendo, nei prossimi anni, l'assunzione di meno di 1.800 agenti (820 nell'immediato, meno di 1200 dal 2012). Non si appaleseranno, come sottolineato dallo stesso Ministro senza però prevedere correttivi a tale situazione, rilevanti effetti positivi per l'incremento dell'organico, tenuto conto del fatto che nello stesso periodo si stima che andranno in pensione almeno 2.400 unità di polizia penitenziaria;

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;

sono decine gli istituti penitenziari italiani che ospitano più del doppio delle persone previste, mentre la gran parte accolgono comunque 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 ai limiti della stessa cosiddetta «capienza tollerabile» (stimata in circa 69.000 unità, che mai dovrebbe essere raggiunta a pena di vedere il collasso totale del sistema) 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 un contesto dominato dalla contrazione delle risorse, resta incomprensibile la notizia secondo cui, nell'ottobre 2010, sarebbe stato presentato alla stampa un sondaggio sulle carceri, commissionato ad una società specializzata, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), avente ad oggetto «la conoscenza ed il gradimento della realtà carceraria e dell'attività del Dap» di cui non si spiega né l'utilità, né il costo, né l'esito. In luogo di intervenire efficacemente per assicurare doverosi *standard* civili e di buona amministrazione, ovvero di intervenire su norme come quelle relative alle tossicodipendenze e all'immigrazione che hanno avuto sinora l'effetto di aggravare enormemente il sovraffollamento carcerario (la sola applicazione del reato di ingresso e soggiorno irregolare, ove mai avvenisse, costerebbe circa 650 milioni di euro), si preferisce ipotizzare interventi quali l'indulto e l'amnistia che non risolvono strutturalmente alcuno dei problemi sin qui esposti, contribuendo invece ad abbattere ulteriormente la già debole percezione, da parte dei cittadini, della effettività della giustizia in Italia;

inoltre, a dispetto delle gravi insufficienze economico-finanziarie, non risulterebbe cessato il cospicuo impiego di risorse connesso all'utilizzo degli strumenti tecnici di controllo a distanza dei soggetti condannati agli arresti domiciliari ovvero all'obbligo di dimora (cosiddetti «braccialetti

elettronici»). In particolare, come emerso dall'atto di sindacato ispettivo 3-00987, sarebbe stato stipulato un contratto da 11 milioni di euro annui (di cui 6 solo di spese di gestione) nel 2001 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 della effettiva efficacia di tali strumenti;

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, «incluse 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;

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«»;

la giustizia minorile sta vivendo il periodo più buio della sua esistenza perché si stanno facendo mancare le risorse necessarie (persino per il trattamento dei minori) e, sotto il pretesto di una riorganizzazione, si sta consentendo il depotenziamento delle professionalità attraverso lo svuotamento delle competenze con il loro trasferimento alle strutture organizzative del Ministero della giustizia che si occupano di tutto. Ciò costituisce la premessa per lo svilimento di un settore e di una cultura dei diritti dei minori che vede l'Italia all'avanguardia nel panorama internazionale, in contrasto con l'affermata opinione del Ministro della giustizia per cui la giustizia minorile rappresenta un «fiore all'occhiello» che va salvaguardato e difeso. Dall'ultima Relazione di Governo, relativa all'anno 2010, si evidenzia anche l'incremento dei comportamenti devianti con particolare riferimento ai reati contro il patrimonio e connessi agli stupefacenti, a fronte di un decremento degli ingressi dei minori negli istituti di correzione dovuto in gran parte al calo di ingressi dei minori stranieri;

si è rilevata scarsamente produttiva la via della conclusione di trattati internazionali per la consegna, ai Paesi d'origine, dei detenuti in esecuzione, mentre misure deflattive opportune (quali la revisione del processo contumaciale, l'eliminazione del processo per gli irreperibili, la depenalizzazione dei reati di minor offensività e l'anticipazione prima del giudizio dell'affidamento in prova pattizia per i reati di fascia bassa) restano inesplorate, in un sistema carcerario che è invece interessato da un flusso enorme, in entrata ed in uscita, di persone interessate all'applicazione di leggi come la Bossi-Fini sull'immigrazione o la legge Giovanardi sulle tossicodipendenze (si parla di molte migliaia di detenuti all'anno con una permanenza di 4 o 5 giorni appena);

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. Risultano peraltro in 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. 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 circa 1.600 e le medesime associazioni riportano dati allarmanti riguardanti episodi di coercizione;

non approva le comunicazioni rese dal Ministro della giustizia,

e impegna, invece, il Governo, in materia di problemi della giustizia:

a voler ostacolare l'approvazione definitiva dell'A.C. 668-B (cosiddetto «processo lungo») e dell'A.S. 1415-B (intercettazioni telefoniche) per i danni nefasti che entrambi i disegni di legge arrecherebbero al sistema giudiziario nel suo complesso;

ad indicare chiaramente le riforme possibili, le priorità ed i tempi di realizzazione con riferimento alle problematiche di cui in premessa;

ad intraprendere la strada di una riforma coerente e positiva di sistema, intervenendo sulla struttura del procedimento penale per eliminare non il processo, bensì gli ostacoli alla sua celere celebrazione, in modo da risolvere definitivamente i problemi della giustizia legati alla ragionevole durata del processo, anche in ragione dei pressanti inviti rivolti al nostro Stato ad esibire risultati concreti o piani d'azione realistici per porre rimedio alle gravi carenze strutturali. Ulteriori ritardi nell'assumere le opportune misure contribuirebbero significativamente alle accuse di violazione dei diritti umani e costituirebbero in ogni caso una seria minaccia al principio dello Stato di diritto;

a sostenere l'approvazione dell'A.S. 581 in materia di diritto societario, dell'A.S. 1004 concernenti la riforma del processo civile e dell'A.S. 838 recante revisione della disciplina processuale del lavoro;

a sostenere l'approvazione dell'A.S. 583 in materia di reati di grave allarme sociale e di certezza della pena;

a sostenere l'approvazione dell'A.S. 584 per l'accelerazione e razionalizzazione del processo penale ed in materia di prescrizione dei reati;

a sostenere l'approvazione dell'A.S. 579 per l'efficienza della giustizia per l'istituzione dell'«ufficio per il processo» e la riorganizzazione dell'amministrazione giudiziaria, nonché in materia di magistratura onoraria;

a sostenere l'approvazione - dando in tal modo seguito all'impegno assunto con l'ordine del giorno G1 accolto dal Governo nella seduta del Senato del 3 agosto 2010 - dei seguenti disegni di legge: l'A.S. 1445 in materia di «autorisciclaggio» e meccanismi di prevenzione applicabili agli strumenti finanziari, l'A.S. 2301 in materia di collaboratori di giustizia; l'A.S. 2199 in materia di scambio elettorale politico-mafioso; l'A.S. 582 in materia di assunzione nella pubblica amministrazione dei testimoni di giustizia;

a sostenere l'approvazione dell'A.S. 2502 in materia di Fondo unico giustizia al fine di assegnare il 49 per cento della totalità delle somme, e non solo di una quota parte delle stesse, al Ministero della giustizia ed al Ministero dell'interno ed il rimanente 2 per cento al bilancio dello Stato, dando concreta attuazione all'impegno, assunto con l'accoglimento di un apposito ordine del giorno (G104 del 15 dicembre 2010), a superare il regime di ripartizione delle risorse introdotto dal febbraio 2009 aumentando le dotazioni riservate alla giustizia;

a provvedere urgentemente al reperimento delle risorse adeguate per assicurare un'efficiente e celere amministrazione della giustizia ed anche una riforma organica del processo sia civile che penale, con particolare riferimento al sistema delle comunicazioni e delle notificazioni per via telematica, in modo da consentire agli uffici giudiziari di gestire il carico degli adempimenti e di superare i ritardi nella trattazione dei processi determinati da meri problemi procedurali o formali;

a prevedere - dando in tal modo seguito anche all'impegno assunto con l'ordine del giorno G102 accolto dal Governo nella seduta del Senato del 15 dicembre 2010 - un significativo incremento di personale nel comparto della giustizia, sia giudicante che amministrativo, con particolare riferimento ai servizi di cancelleria, assicurando inoltre un intervento urgente per garantire la verbalizzazione e la trascrizione degli atti presso tutti i singoli uffici giudiziari quale passaggio fondamentale per lo svolgimento dei processi penali;

a valutare la necessità, anche al fine di sopperire al permanere della scopertura degli uffici giudiziari, con particolare riferimento alle sedi che si trovano in aree più esposte alla criminalità

organizzata, di provvedere ad una conseguente rimodulazione del numero di magistrati in distacco presso il Ministero della giustizia e presso le altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;

a riavviare il confronto con le rappresentanze sindacali del personale amministrativo e dirigenziale al fine di un confronto concreto e costruttivo sulle problematiche del settore e degli operatori; a convocare, parimenti, i sindacati di polizia penitenziaria e le rappresentanze di tutto il personale penitenziario ed a reperire adeguate risorse per consentire di colmare la grave e perdurante scopertura di organico del personale;

a voler mettere in atto ogni iniziativa volta alla predisposizione di strategie di investimenti di lungo periodo volte alla informatizzazione e digitalizzazione del comparto giustizia;

con riferimento al sistema carcerario, impegna il Governo:

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 e le misure che si intende assumere per rimuovere immediatamente gli ostacoli;

a valutare il prioritario adattamento delle strutture esistenti, ove possibile, in luogo della moltiplicazione di procedure speciali e derogatorie alla vigente normativa edilizia e delle opere pubbliche con un piano carceri costoso ed inconcludente, che ha prodotto finora poche intese regionali per la realizzazione di alcune strutture, peraltro non risolutive, ed in grave ritardo rispetto all'annunciata ultimazione nel dicembre 2012;

a valutare in tale contesto anche l'opportunità 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;

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;

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;

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;

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»;

a sostenere iniziative al fine di promuovere, con adeguati provvedimenti organizzativi e di finanziamento, l'attuazione del diritto al lavoro in carcere, sotto il profilo educativo e, più in generale, sotto quello economico, anche attraverso l'utilizzo di cooperative esterne, sulla base di positive esperienze già registrate in altri Paesi dell'Unione europea;

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.

(6-00085) (27 settembre 2011) n. 4 (testo 3)

BRUNO, GERMONTANI, SERRA, BAIIO, BALDASSARRI, CONTINI, DE ANGELIS, DIGILIO, MILANA, MOLINARI, RUSSO, RUTELLI, VALDITARA, D'ALIA, GUSTAVINO.

Votata per parti separate. Approvata la parte evidenziata in neretto. Respinta la restante parte

Il Senato della Repubblica,

considerato che secondo i dati resi il 21 settembre 2011 dal Ministero della giustizia all'Assemblea del Senato della Repubblica il numero totale dei detenuti ristretti negli istituti di detenzione italiani è pari a 67.377 soggetti a fronte di una capienza regolamentare pari a 45.732;

preso atto che dalla composizione della popolazione carceraria emerge un quadro estremamente articolato; il 42 per cento è in custodia cautelare; il 36,10 per cento è straniera, il 10 per cento è affetta da disagi psichici;

posto che all'elevato numero della popolazione carceraria non corrisponde un adeguato assetto del personale addetto agli istituti, con una carenza di 5.877 agenti di polizia penitenziaria, secondo i dati forniti al Senato dal Ministro della giustizia; per non parlare della carenza degli educatori o degli psicologi;

rilevato che il problema degli spazi a disposizione nelle carceri ha raggiunto livelli emergenziali, ove si consideri che un detenuto è costretto a vivere mediamente con altre tre persone in meno di 4 metri quadri *pro capite*, rispetto ai 7 fissati dal Comitato per la prevenzione della tortura, istituito dal Consiglio d'Europa;

rilevato che è significativa la relazione tra il tasso di sovraffollamento e il numero di persone che hanno deciso di togliersi la vita in carcere: nel 2009 ben 72 persone si sono suicidate su un totale di 177 morti; nel 2010, invece, i casi di suicidio sono stati 66 su 173 decessi. Secondo i sindacati di polizia penitenziaria dal 1° gennaio al 20 marzo 2011 sono stati tentati 194 suicidi e si sono verificati 1.025 episodi di autolesionismo in 134 istituti, 75 manifestazioni di protesta collettive; 1.153 scioperi della fame;

rilevato che tale condizione è stata già oggetto di censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza del 16 luglio 2009) che ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti;

considerato che il problema degli spazi di vita è intimamente connesso al fine rieducativo della pena, previsto all'articolo 27 della nostra Costituzione, ove si sancisce che: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.»;

posto che la rieducazione del condannato costituisce un percorso complesso che deve maturare nelle strutture carcerarie grazie al contributo di tutti gli operatori - dal personale di polizia penitenziaria a coloro che sono incaricati del sostegno medico, psicologico e socio-

comportamentale, ai formatori/educatori - e che il personale deve essere motivato, formato e, perciò, adeguatamente gratificato;

considerato che la promozione del lavoro nelle carceri, attualmente limitata a poche esperienze, costituisce un valido strumento di affermazione sociale del detenuto ed una significativa tappa di responsabilizzazione del condannato in vista della vita che verrà dopo l'espiazione della pena;

rilevata la necessità di inquadrare il tema dell'emergenza carceraria all'interno del più ampio quadro di riforme strutturali del sistema giudiziario; in particolare occorrerebbe porre adeguata attenzione al complesso delle misure alternative alla detenzione e delle procedure per l'applicazione delle misure restrittive cautelari;

rilevata, infine, la necessità di procedere alla razionalizzazione del sistema carcerario italiano mediante un ventaglio di misure, organiche e non emergenziali, in grado di assicurare umanità e dignità ai detenuti nel rispetto del dettato costituzionale,

impegna il Governo:

a promuovere, anche in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, programmi di lavoro all'interno di tutte le carceri italiane, quali percorsi di responsabilizzazione, rieducazione e risocializzazione della persona del detenuto;

ad individuare le risorse finanziarie necessarie per fronteggiare le carenze di organico del sistema carcerario - a partire dagli agenti di polizia penitenziaria, agli educatori, al personale addetto al sostegno psicologico e sociologico dei detenuti - avendo cura, altresì, di prevedere per essi programmi di formazione ed addestramento continui;

a favorire le necessarie innovazioni alla disciplina delle traduzioni, per ridurre il carico di lavoro degli agenti di polizia penitenziaria, e del rito direttissimo per diminuire la popolazione carceraria relativa alle detenzioni di breve durata;

a valutare lo studio di misure innovative per la permuta anche valorizzando le strutture esistenti e non utilizzate;

a trattare il tema della situazione carceraria nell'ambito del più ampio capitolo di riforme strutturali del sistema giudiziario italiano, di cui gli aspetti di restrizione delle libertà personali costituiscono una parte non irrilevante; avendo cura, in particolare, di rafforzare l'impianto delle sanzioni alternative alla detenzione, avvalendosi anche delle moderne tecnologie al fine di attuare il necessario controllo sulle modalità di espiazione della pena, e di prevedere la depenalizzazione dei reati che non destano allarme sociale;

a valutare l'istituzione di un Garante nazionale per i diritti delle persone detenute.

(6-00086) (27 settembre 2011) n. 5

BONINO, PERDUCA, PORETTI.

Respinta

Il Senato,

premessi che:

la crisi della giustizia e delle carceri, a causa dei numerosi e complessi problemi cui non si è data in tanti anni adeguata risposta da parte del legislatore e del Governo, rappresenta la più grave questione sociale del Paese perché colpisce direttamente milioni di persone vittime della lentezza dei processi, di condizioni di detenzione intollerabili e di reati che restano impuniti, con ciò minando alle fondamenta il principio stesso di legalità e certezza del diritto;

considerato che:

è un dato oggettivo e non più un'opinione di alcuni che lo stato della giustizia nel Paese abbia raggiunto livelli di inefficienza assolutamente intollerabili, sconosciuti in altri Paesi democratici, per i quali l'Italia versa, da anni ed in modo permanente, in una situazione di sostanziale illegalità, tale da aver generato numerosissime condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo;

il diritto ad ottenere giustizia è garantito a tutti dalla Costituzione repubblicana, ma è oggi posto seriamente in discussione: le attuali condizioni degli uffici giudiziari italiani e del sistema giustizia nel complesso, unitamente ad una mancata riforma organica della normativa sostanziale e processuale, impediscono di fatto di assicurarli in tempi brevi e in modo efficace;

il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 2 dicembre 2010, ha posto sotto osservazione speciale lo stato della giustizia nel nostro Paese e ha ribadito che i tempi eccessivi nell'amministrazione della giustizia italiana pongono in discussione la stessa riconoscibilità in Italia di un vero e proprio Stato di diritto, tutto ciò prospettando il rischio di gravi sanzioni a carico dell'Italia, con disdoro internazionale dell'immagine del Paese e vanificazione dei sacrifici sopportati dai cittadini per costruire un Paese degno di far parte del gruppo di testa della Comunità europea;

nel settore della giustizia penale i procedimenti pendenti ammontano a circa 3.300.000. In media, ogni anno, si hanno 3 milioni di notizie di reato e se a ciò si aggiunge la cifra oscura del crimine si è portati inevitabilmente a delineare uno scenario dirompente. La durata media dei procedimenti presso le Procure della Repubblica è di circa 400 giorni; quella dei processi penali davanti ai tribunali si attesta intorno ai 350 giorni, mentre i procedimenti davanti alle Corti d'appello durano in termini assoluti più di 730 giorni. Ma la situazione della giustizia penale è addirittura ben peggiore di quella che emerge da tali dati: questi, infatti, si riferiscono a medie che comprendono anche i processi che si esauriscono in pochi giorni, se non in poche ore e comunque non tengono conto del lasso temporale che intercorre, ad esempio, per la redazione del provvedimento definitivo e per la trasmissione degli atti al giudice della fase successiva;

dall'analisi che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha compiuto sulle proprie decisioni nel cinquantennio 1959-2009 risulta che per l'eccessiva durata dei procedimenti civili e penali l'Italia ha riportato 1.095 condanne, la Francia 278, la Germania 54 e la Spagna 11;

rispetto a tale situazione la stessa introduzione della legge n. 89 del 2001, cosiddetta legge Pinto, strumentalmente approvata al solo fine di evitare continue condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha ulteriormente sovraccaricato i ruoli delle Corti di appello e, d'altra parte, per quanto è stato autorevolmente affermato, se tutti gli aventi diritto dovessero agire nei confronti dello Stato sulla base della cosiddetta legge Pinto, lo Stato stesso sarebbe costretto a dichiarare bancarotta;

ed invero dall'entrata in vigore della cosiddetta legge Pinto, sono stati promossi dinanzi alle corti d'appello quasi 40.000 procedimenti camerali per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo, con costi enormi per le finanze dello Stato, il quale, inoltre, ritarda nel pagamento degli indennizzi già liquidati in via giudiziale, al punto che la stessa Corte di Strasburgo, nel comunicato stampa n. 991 del 21 dicembre 2010, ha reso noto di aver pronunciato, in un solo mese, 475 sentenze di condanna dell'Italia per ritardati pagamenti di indennizzi e che presso di essa sono già pendenti oltre 3.900 ricorsi aventi il medesimo fondamento;

l'oggettiva impossibilità di evadere nel settore penale un numero così elevato di carichi pendenti ha indotto in passato alcune Procure della Repubblica ad emanare circolari nelle quali viene stabilita una scala di priorità nella trattazione dei procedimenti, ciò in aperta violazione della legalità giudiziaria stabilita dal precetto costituzionale e codicistico dell'obbligatorietà dell'azione penale;

negli ultimi dieci anni, a causa dell'eccessivo ed esorbitante numero dei procedimenti pendenti, sono stati dichiarati estinti per intervenuta prescrizione poco meno di due milioni di reati (in media, ogni anno, si registrano in Italia circa 180.000 prescrizioni), il che ha dato vita ad una vera e propria amnistia strisciante, crescente, nascosta, di classe e non governata;

il sistema giudiziario italiano si contraddistingue inoltre per non essere in grado di far fronte alla massa crescente dell'illegalità che pervade il Paese. La giustizia relativa ai reati minori sta addirittura scomparendo, schiacciata dalle esigenze di quella maggiore. Sicché la giustizia italiana, avendo smarrito la sua funzione di forza stabilizzante e riparatrice, non può più dare né speranza né conforto, e genera invece sofferenza. Anche da questo punto di vista i numeri confermano largamente la crisi in atto. Infatti, su circa tre milioni di delitti denunciati, quasi due terzi riguardano i furti, di cui rimangono ignoti gli autori nella misura del 97,4 per cento. Del resto anche per gli altri reati non è che vada molto meglio, giacché su omicidi, rapine, estorsioni e sequestri di persona a scopo di estorsione, la percentuale media degli autori che rimane impunita supera l'80 per cento;

l'elevato numero dei reati che ogni anno rimangono sostanzialmente impuniti, accompagnato all'enorme numero di processi pendenti e all'impossibilità che questi siano definiti in tempi ragionevoli, ha ormai determinato una sfiducia generalizzata dei cittadini nel sistema giustizia tale da rendere sempre più concreto il pericolo che si ricorra a forme di esercizio arbitrario delle proprie ragioni. Del resto, se si pensa che ogni processo penale coinvolge un numero di persone, come imputati o come parti lese, certamente superiore alle cifre sopra indicate, si ha subito la sensazione concreta dell'entità dell'interesse e del malcontento che per la giustizia hanno i cittadini. Non senza considerare le spese, i costi materiali e le ansie che i processi comportano per ciascuna delle persone coinvolte e dei loro familiari;

le numerose condanne che ancora vengono pronunciate nei confronti dell'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo testimoniano come le misure adottate dal Paese in questi ultimi due decenni non siano risultate idonee ad assicurare il ripristino di condizioni di funzionamento dell'apparato giudiziario ritenute normalmente accettabili a livello internazionale;

la garanzia del diritto dei cittadini alla sicurezza presuppone necessariamente un sistema giudiziario efficiente, per il cui miglioramento è necessario realizzare riforme normative organiche e stanziare risorse adeguate e idonee a realizzare un effettivo miglioramento della qualità dell'amministrazione della giustizia;

per realizzare una seria riforma della giustizia occorre un progetto organico di interventi diretti a restituire credibilità ed efficienza all'intero sistema giudiziario, allo scopo di farlo funzionare, fornendo risposte rapide ed efficienti alle attese dei cittadini e assicurando loro una ragionevole durata dei processi civili e penali, nel rispetto dell'articolo 111 della Costituzione e senza rinunciare alle altre garanzie costituzionali;

il sistema giudiziario, oltre che efficiente, va reso anche giusto e garantito, sicché occorre realizzare una riforma complessiva del diritto e del processo penale, il cui obiettivo sia quello di assicurare non solo l'efficacia del sistema giudiziario, ma anche l'affermazione di principi quali, tra gli altri, la terzietà del giudice, la responsabilità civile dei magistrati e il superamento del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale;

in particolare, per il sistema penale, è di massima importanza introdurre strumenti di deflazione del carico di lavoro degli uffici inquirenti e giudicanti quali: la depenalizzazione dei reati minori, l'introduzione dell'istituto dell'archiviazione dell'irrilevanza penale del fatto e la mediazione dei conflitti interpersonali. In questa stessa chiave assume un ruolo strategico la previsione di una clausola di necessaria offensività del fatto penale. Già da sole, queste innovazioni assicurerebbero maggiore razionalità, coerenza ed efficienza al sistema penale;

ritenuto inoltre che:

la situazione di grave crisi e sfascio in cui versa il nostro apparato giudiziario incide pesantemente sulla sua appendice ultima, quella carceraria, sicché nel contesto dato i concetti stessi di «pena certa» e di esecuzione «reale» della stessa rischiano di risultare fortemente limitativi se non del tutto fuorvianti;

il numero elevato ed in costante crescita della popolazione detenuta, che al 31 agosto 2011 ammontava a 67.104 unità - a fronte di una capienza regolamentare di 45.647 posti -, produce un sovraffollamento insostenibile delle strutture penitenziarie;

di istituti di pena stanno affrontando una fase di profonda regressione perché «affogati» e privi di funzionalità a causa dell'aumento di misure contraddittorie ed incontrollabili nell'ambito dell'esecuzione pena e del sistema penitenziario;

i detenuti ristretti in custodia cautelare sono 27.808, di questi ben 14.075 sono in attesa della sentenza di primo grado. In pratica poco più del 40 per cento dei reclusi - ossia una percentuale doppia rispetto a quella della media europea - è in attesa di giudizio e quasi la metà di loro verrà assolta all'esito del processo; il che significa che il ricorso sempre più frequente alla misura cautelare in carcere e la lunga durata dei processi - dato abnorme e anomalia tipicamente italiana -

costringe centinaia di migliaia di presunti innocenti a scontare lunghe pene in condizioni spesso disumane;

nel corso del convegno: «Giustizia! In nome del popolo sovrano», svoltosi il 28 e 29 luglio 2011 presso il Senato, il dottor Ernesto Lupo, primo presidente della Corte di Cassazione, ha dichiarato: «Tenere sempre presente la concreta realtà carceraria può e deve costituire un efficace antidoto all'uso non necessitato della custodia cautelare e contribuire a far diminuire il dato percentuale dei detenuti imputati, oggi ancora elevato, per quanto inferiore a quello degli anni passati. (...) Il carcere, in queste condizioni, rischia di essere un fattore generatore di illegalità, in contrasto palese e inaccettabile con la sua fisionomia normativa»;

tra quanti in Italia stanno scontando una condanna definitiva, il 34,4 per cento ha un residuo di pena inferiore ad un anno, addirittura il 62,9 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 sebbene le statistiche abbiano dimostrato oltre ogni ragionevole dubbio che il detenuto che sconta la pena con una misura alternativa ha un tasso di recidiva bassissimo, mentre chi sconta la pena in carcere torna a delinquere con una percentuale del 70 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 e sconfiggono il deleterio «ozio del detenuto» avviandolo a lavori socialmente utili con diretto vantaggio per l'intera comunità;

il 30 per cento dei detenuti è tossicodipendente, il 20 per cento invece è affetto da patologie psichiatriche. Negli ultimi 11 anni nelle carceri italiane sono morti 1.800 detenuti, di cui 600 per suicidio. Quest'anno all'interno degli istituti di pena si contano già 146 decessi, di cui 51 suicidi. In Italia la percentuale delle morti violente in carcere su 10.000 detenuti è pari al 10,24 per cento, negli Stati Uniti è del 2,55 per cento: in pratica nelle carceri italiane le morti violente accadono con una frequenza addirittura 4 volte maggiore rispetto a quanto avviene nei famigerati penitenziari americani;

in tale contesto si registra, inoltre, una gravissima carenza organica del Corpo di Polizia penitenziaria per circa 7.500 unità; situazione che riguarda anche il personale addetto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti;

il sovraffollamento, la mancanza di spazi, l'inadeguatezza delle strutture carcerarie, la carenza degli organici e del personale civile, lo stato di sofferenza in cui versa la sanità all'interno delle carceri, tutto ciò provoca una situazione contraria ai principi costituzionali ed alle norme del regolamento penitenziario impedendo il trattamento rieducativo e minando l'equilibrio psico-fisico dei detenuti, con incremento, negli ultimi due anni, dei suicidi e di gravi malattie; ed invero il sovraffollamento ha effetti dirompenti, tra l'altro, proprio sulle condizioni di salute dei reclusi, ai quali non vengono garantite le più elementari norme igieniche e sanitarie, atteso che gli stessi sono costretti a vivere in uno spazio che non corrisponde a quello minimo vitale, con una riduzione della mobilità che è causa di patologie specifiche;

il sovraffollamento rischia di assumere dimensioni tali da creare addirittura problemi di ordine pubblico; in questa situazione di emergenza la funzione rieducativa e riabilitativa della pena è venuta meno; il rapporto numerico tra detenuti ed educatori e assistenti sociali ha frustrato ogni possibile serio tentativo di intraprendere e seguire, per la maggior parte dei reclusi, percorsi individualizzati così come previsto dall'ordinamento penitenziario. Tutto ciò rappresenta innanzitutto una questione di legalità perché nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità - avendo 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;

L'enorme tasso di sovraffollamento comporta automaticamente la fuoriuscita dalle regole minime, costituzionalmente previste, della funzione rieducativa della pena, per scadere in quei trattamenti contrari al senso di umanità sanzionati non solo dal nostro ordinamento giuridico, ma anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, se è vero, come è vero, che recentemente lo Stato italiano è stato condannato - sulla base dell'art. 3 della Convenzione (divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti) - a 1.000 euro di risarcimento per aver costretto un detenuto a vivere due mesi e mezzo all'interno di una cella in uno spazio di appena 2,7 metri quadrati (Sulejmanovic c. Italia - ricorso n. 22635/03);

nel gennaio 2010 il Ministro della giustizia aveva comunicato all'Assemblea del Senato che per affrontare la drammatica situazione del sistema carcerario il Consiglio dei ministri aveva disposto la dichiarazione dello stato di emergenza per tutto il 2010: uno «strumento fondamentale», a parere del Ministro, per provvedere alla realizzazione di quegli interventi che avrebbero consentito di rispettare il precetto dell'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»;

il cosiddetto Piano carceri per il 2010, tanto propagandato dal Ministro, rimane in gran parte inattuato: il primo pilastro del piano, relativo agli interventi di edilizia penitenziaria per la costruzione di nuovi padiglioni e di istituti necessari ad aggiungere oltre 20.000 posti alla dotazione disponibile, è molto lontano dall'essere realizzato: come ammesso dalla stessa amministrazione penitenziaria solamente per la creazione di 10.806 nuovi posti ci sarebbe una adeguata copertura finanziaria, senza però considerare i costi per il personale da assumere per le nuove strutture, la gestione quotidiana delle carceri, per non parlare dell'eventuale costo del lavoro dei detenuti. Si punta tutto sulla realizzazione di nuovi padiglioni da costruirsi all'interno delle mura di cinta di istituti penitenziari già esistenti occupando, quindi, spazi oggi a disposizione del personale penitenziario o della popolazione detenuta per attività sportive o ricreative che si tengono all'aperto, attività essenziali ad assicurare quel minimo di vivibilità delle attuali strutture;

non si è ancora proceduto alle 2.000 assunzioni di nuovi agenti di polizia penitenziaria che avrebbero dovuto costituire il terzo pilastro del piano: l'articolo 4 della legge 26 novembre 2010, n. 199, che avrebbe dovuto permetterle, non ha ancora una copertura finanziaria e l'amministrazione non può dunque procedere. Infine, riguardo agli interventi normativi annunciati - il secondo pilastro del piano del Ministro - la legge sull'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno sta avendo effetti trascurabili sulla popolazione penitenziaria, mentre ancora non è stato proposto dal Governo alcun provvedimento sulla messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni;

di fronte alle drammatiche condizioni di vita dei detenuti, il «piano carceri» fornisce risposte di tutta evidenza inadeguate. È indispensabile l'elaborazione e l'attuazione di un progetto che punti insieme alla riduzione della pena carceraria e, soprattutto, dell'area della penalità; occorre inoltre 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 rafforzare e rendere più estesa 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;

intervenendo in occasione del convegno: «Giustizia! In nome del popolo sovrano», svoltosi il 28 e 29 luglio presso il Senato, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha dichiarato che la giustizia «è una questione di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile» e che la realtà carceraria rappresenta «un'emergenza assillante, fuori del trattato costituzionale, che ci umilia in Europa e nel mondo», sollecitando quindi dalla politica «uno scatto e delle risposte»;

nel libro «Diritti e Castighi», Lucia Castellano e Donatella Stasio, rispettivamente direttrice di carcere e giornalista, hanno definito la condizione carceraria presente all'interno dei nostri istituti di pena con l'espressione «tortura legalizzata»;

in un recente saggio il dottor Alberto Gargani, professore di diritto penale, studiando il rapporto tra sovraffollamento e violazione dei diritti umani, ha scritto che nei confronti dei detenuti vengono consumate quotidianamente forme di maltrattamento massive e seriali a causa dell'eccessivo numero delle persone ristrette all'interno degli istituti di pena;

con riferimento alla situazione esistente all'interno degli istituti di pena, nel 2006 il dottor Sebastiano Ardita - allora responsabile della Direzione generale dei detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) - ha dichiarato: «siamo consapevoli di versare in una situazione di grave, perdurante, quanto involontaria ed inevitabile divergenza dalle regole, per il fatto di non essere nella materiale possibilità di garantire, a causa del sovraffollamento, quanto previsto dalle normative vigenti e dal recente regolamento penitenziario» (fonte Ansa 1° marzo 2006);

il dottor Francesco Cascini, magistrato, responsabile del servizio ispettivo del DAP, in occasione del *workshop* realizzato all'interno del seminario per giornalisti «Redattore Sociale» tenutosi nel novembre 2009 ha reso noto che «in tutti i Paesi europei ci sono circa 500.000 detenuti, di cui 130mila in attesa di giudizio. L'Italia contribuisce con oltre 31.000 detenuti. È di gran lunga il Paese con il numero più alto di detenuti in attesa di giudizio»;

nel corso del convegno «Sovraffollamento: che fare?» svoltosi a Sarzana il 13 luglio 2011, il dottor Piergiorgio Morosini, Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Palermo nonché segretario di magistratura democratica, ha dichiarato: «L'ordine di mandare in carcere un individuo può avere alla base solo delle giustificazioni forti; non basta l'esigenza di neutralizzare una persona pericolosa e non basta neppure rispondere ad un male illegale con un male legale. La vera ragione che giustifica quell'atto di carcerazione è il fatto che noi in quel momento cerchiamo di creare le condizioni perché quel soggetto inizi un percorso diverso nella sua vita, con qualche possibilità di reinserimento nella società nel momento in cui egli sarà fuori dal carcere. Se così non fosse il nostro atto sarebbe un atto di mera forza, ma se addirittura costringessimo quello stesso individuo ad andare in un luogo degradato, il nostro atto diventerebbe violento e moralmente inaccettabile»;

nella relazione presentata alla Camera dei deputati il 27 gennaio 2009, l'allora Ministro della giustizia, Angelino Alfano, ha testualmente riferito alle Camere quanto segue: «Quello che di impressionante vi è da sottolineare immediatamente all'attenzione di tutti voi è la mole dei procedimenti pendenti, cioè, detto in termini più diretti, dell'arretrato o meglio ancora del debito giudiziario che lo Stato ha nei confronti dei cittadini: 5 milioni 425.000 i procedimenti civili, 3 milioni 262.000 quelli penali. Ma il vero dramma è che il sistema non solo non riesce a smaltire questo spaventoso arretrato, ma arranca faticosamente, senza riuscire neppure ad eliminare un numero almeno pari ai sopravvenuti, così alimentando ulteriormente il deficit di efficienza del sistema»;

in questo contesto, le condizioni disumane in cui si espia la pena in carcere sono diventate più una forma di perpetuazione dell'ingiustizia che uno strumento di affermazione della certezza del diritto anche nel suo aspetto punitivo; negli istituti di pena vengono recluse, infatti, soprattutto le persone meno in grado di utilizzare la pressoché paralisi del sistema giudiziario a proprio vantaggio, per esempio attraverso l'istituto della prescrizione, o gli autori dei reati collegati a fenomeni sociali come l'immigrazione e la tossicodipendenza, che lo Stato aggrava con leggi inadeguate a risolverli;

di fronte ad un sistema giudiziario e ad una realtà carceraria così ingiusti e così lontani dai loro veri scopi e alla luce delle gravi condizioni igieniche e di vivibilità che hanno ormai trasformato la pena in una tortura legalizzata e il carcere in un sistema chiuso, sempre più patogeno e criminogeno, occorrono soluzioni immediate e radicali in grado di assicurare l'improcrastinabile rientro da parte del Paese nel perimetro della legge e dello Stato di diritto;

in un contesto di tale sfascio e assenza di legalità, su iniziativa dei deputati e senatori radicali eletti nelle liste del Partito Democratico, sono già state presentate e approvate risoluzioni e mozioni che hanno impegnato il Governo a varare alcune importanti riforme sia in ambito giudiziario che penitenziario, ma a tutt'oggi i dispositivi contenuti in quei documenti parlamentari non hanno avuto alcun tipo di seguito, il che dimostra la totale assenza di strategia da parte del Governo nell'affrontare la crisi che stanno attraversando gli istituti di pena e le aule giudiziarie;

L'attuale situazione di profonda e devastante illegalità in cui versano il sistema giudiziario e penitenziario non possono essere affrontate con misure tanto effimere quanto intempestive sul fronte dell'edilizia penitenziaria o della depenalizzazione dei reati minori, ma solo con provvedimenti quali l'amnistia e l'indulto i quali avrebbero il pregio di riattivare immediatamente i meccanismi giudiziari ormai prossimi al collasso, evitando una dissennata lotta contro la prescrizione incombente, consentendo così al nostro Stato di rientrare nella legalità e di ricondurre il sistema carcerario a forme più umane, il che faciliterebbe l'avvio di quelle riforme strutturali e funzionali della giustizia capaci di impedire il rapido ritorno alla situazione attuale;

L'amnistia e l'indulto, quindi, non rappresentano soltanto una risposta d'eccezione ed umanitaria al dramma della condizione carceraria, ma costituiscono la premessa indispensabile per l'avvio e l'approvazione di riforme strutturali relative al sistema delle pene, alla loro esecuzione e più in generale all'amministrazione della giustizia. Inoltre la loro approvazione è necessaria per ricondurre entro numeri sostenibili il carico dei procedimenti penali nonché per sgravare il carico umano che soffre in tutte le sue componenti (detenuti, personale amministrativo e di custodia) la condizione disastrosa delle prigionie, perché nessuna giustizia e nessuna certezza della pena possono essere assicurate se uno Stato per primo non rispetta la propria legalità ed è impossibilitato a garantire la certezza del diritto;

considerato altresì che:

nonostante la profonda e strutturale crisi del nostro sistema giudiziario e penitenziario, il tema giustizia e carceri è praticamente scomparso sia nei telegiornali che nelle trasmissioni di approfondimento del nostro sistema televisivo, il che è dimostrato dai recenti dati elaborati dal Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva con riferimento alle edizioni principali - meridiane e serali - dei telegiornali delle reti Rai, Mediaset e La7 andate in onda nel periodo 1° luglio-21 settembre 2011;

in particolare le analisi di cui sopra sono suddivise in tre periodi distinti, relativi alle seguenti iniziative politiche e istituzionali: a) «periodo 1»: sciopero della fame e della sete di Marco Pannella e convegno «Giustizia! In nome del popolo sovrano» promosso dal Partito

Radicalenonviolento transnazionale e transpartito, sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica e con il patrocinio del Senato della Repubblica (1°-29 luglio 2011); *b*) «periodo 2»: Giustizia e carcere. I radicali promuovono uno sciopero generale della fame e della sete per chiedere la convocazione straordinaria del Parlamento su giustizia e carceri (30 luglio-31 agosto 2011); *c*) «periodo 3»: il Senato si riunisce in seduta straordinaria per comunicazioni del Ministro della giustizia sul sistema carcerario e sui problemi della giustizia (1°-21 settembre 2011);

per quanto riguarda i dati che emergono dall'analisi del «periodo 1» (1°-29 luglio 2011) si evince che nel mese di luglio 2011 il tema «carceri» è presente in 17 notizie su circa 8.000 notizie totali tra le edizioni principali dei telegiornali delle reti Rai, Mediaset e La7. Le notizie sono concentrate nei giorni del convegno «Giustizia! In nome del popolo sovrano» e focalizzate sull'intervento del Presidente della Repubblica. Sono stati circa 49 milioni (pari allo 0,3 per cento) gli ascolti consentiti su un totale del periodo di 15,5 miliardi. In particolare: Tg1: 16 milioni di ascolti su 4,5 miliardi totali (0,3 per cento), in 5 notizie su 1.409; Tg2: 12 milioni di ascolti su 2,7 miliardi totali (0,4 per cento), in 5 notizie su circa 1.500; Tg3: 3,5 milioni di ascolti su 1,4 miliardi totali (0,2 per cento), in 2 notizie su circa 900; Tg4: 0,7 milioni di ascolti su 586 milioni totali (0,1 per cento), in una notizia su circa 1.000; Tg5: 15,3 milioni di ascolti su 1,7 miliardi totali (0,9 per cento), in 4 notizie su circa 1.100; Studio Aperto: nessuna notizia su 894; Tg La7: 1,7 milioni di ascolti su quasi un miliardo di ascolti totali (0,2 per cento), in una notizia su 900; il Tg Parlamento, infine, ha trattato il tema del convegno «Giustizia! In nome del popolo sovrano» in 3 puntate consentendo circa 2 milioni di ascolti, mentre il Tg3 Linea notte in una puntata consentendo circa 800.000 ascolti;

per quanto riguarda i dati che emergono dall'analisi del «periodo 2» (30 luglio-31 agosto 2011) si evince che - nonostante i radicali abbiano visitato gli istituti penitenziari annunciando il 14 agosto lo sciopero totale della fame e della sete per la convocazione straordinaria del Parlamento su giustizia e carceri (iniziativa alla quale hanno aderito più di 1.800 persone) - il tema carceri è presentato ai cittadini in 19 notizie su quasi 8.000 notizie trattate nel periodo. In pratica gli ascolti consentiti su questo argomento sono stati 35 milioni (0,2 per cento), su un totale di 15,6 miliardi di ascolti. In particolare: Tg1: 3,8 milioni di ascolti su circa 4 miliardi totali (0,09 per cento) in una notizia su 1.000; Tg2: 9 milioni di ascolti su 2,6 miliardi totali (0,3 per cento), in 4 notizie su 1.350; Tg3: 3 milioni di ascolti su un miliardo (0,3 per cento) totale, in 2 notizie su 958; Tg4: 2,5 milioni di ascolti su 0,6 miliardi totali (0,4 per cento), in 4 notizie su circa 1.000; Tg5: 14 milioni di ascolti su 3,8 miliardi totali (0,36 per cento), in 5 notizie su 1.200; Studio Aperto: nessuna notizia su 1.235 totali; Tg La7: 2,7 milioni di ascolti su 880 milioni totali (0,3 per cento), in 3 notizie su 912;

per quanto riguarda i dati che emergono dall'analisi del «periodo 3» (1°-21 settembre 2011) si evince che - a fronte del fatto che nel mese di settembre 2011, su iniziativa dei radicali, è stato convocato il Senato in seduta straordinaria per comunicazioni del Ministro della giustizia sul sistema carcerario e sui problemi della giustizia - sono stati circa 31 milioni gli ascolti consentiti su questa iniziativa su un totale di 12,6 miliardi (0,2 per cento), ossia in 11 notizie su 5.600. In particolare: Tg1: nessuna notizia su 933 notizie del periodo; Tg2: 8,2 milioni di ascolti su 3,6 miliardi totali (0,2 per cento), in 3 notizie su 933; Tg3: 7,6 milioni di ascolti su 2 miliardi totali (0,4 per cento), in 4 notizie su circa 700; Tg4: nessuna notizia; Tg5: 15 milioni di ascolti su 3,2 miliardi totali (0,5 per cento), in 4 notizie su 850; Studio Aperto: nessuna notizia su 770; Tg La7: nessuna notizia su 605; Tg Parlamento ha trattato l'iniziativa in 3 puntate consentendo circa 3 milioni di ascolti ai cittadini;

nei tre periodi analizzati, i dati aggregati dimostrano che gli ascolti consentiti sui temi della giustizia e delle carceri sono rispettivamente dello 0,3 per cento per il primo periodo, e dello 0,2 per cento per il secondo e il terzo: mentre sugli omicidi Rea e Scazzi in confronto, gli ascolti consentiti

sono stati del 2,4 per cento per il primo periodo (8 volte superiori), del 3 per cento nel secondo (15 volte superiori) e dell'1,1 per cento nel terzo (5 volte e mezzo superiori);

si conferma, quindi, anche in questo caso, il carattere strutturalmente fuorilegge di un sistema radiotelevisivo che costringe il popolo italiano a ignorare le ragioni alla base della compiuta distruzione dello Stato di diritto e della democrazia, al tempo stesso sottraendogli la possibilità di conoscere e giudicare le diverse proposte politiche anche in materia di giustizia e carceri,

impegna il Governo ad attivarsi affinché tutte le forze istituzionali, garanti della legalità della Repubblica italiana e della legalità e difesa dei diritti umani, promuovano ed assicurino almeno due mesi di riparazione della negata conoscenza e informazione dei cittadini italiani sul drammatico stato della giustizia attraverso dibattiti e approfondimenti televisivi che vedano lo specifico confronto tra coloro che sostengono la necessità di un provvedimento urgente di amnistia e indulto per interrompere l'illegalità e la flagranza di reato in cui si trovano ad operare le istituzioni del nostro Paese e coloro che ritengono invece di poter affrontare adeguatamente il problema con i più consueti e tradizionali strumenti.

(6-00087) (27 settembre 2011) n. 6 (testo 3)

SACCOMANNO, BOSONE, MARINO Ignazio, MASCITELLI, BIANCONI, BIONDELLI, CALABRO', MAZZARACCHIO, GUSTAVINO, GALIOTO, ANTEZZA.

Approvata

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia,

premesso che le condizioni di vita e di cura all'interno degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) sono attualmente incompatibili con le disposizioni costituzionali in materia di diritto alla salute, libertà personale e umanità del trattamento, nonché con la disciplina di livello primario e secondario relativa alla sanità penitenziaria;

considerato che nell'ambito della relazione unanimemente approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul Servizio sanitario nazionale, nel mese di luglio 2011, sono enunciate diverse misure per conformare a Costituzione la disciplina e la prassi delle misure di sicurezza per gli infermi di mente autori di reato;

preso atto della giurisprudenza della Corte costituzionale, a mente della quale le esigenze di tutela della collettività non potrebbero mai giustificare misure tali da recare danno, anziché vantaggio, alla salute del paziente: e pertanto, ove in concreto la misura coercitiva del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario si rivelasse tale da arrecare presumibilmente un danno alla salute psichica dell'infermo, non la si potrebbe considerare giustificata nemmeno in nome di tali esigenze;

rilevato che la disciplina delle misure di sicurezza per gli infermi di mente autori di reato è tuttora dettata da un testo normativo di epoca pre-costituzionale «caratterizzato da scelte assai risalenti nel tempo e mai riviste alla luce dei principi costituzionali e delle acquisizioni scientifiche» (*Corte costituzionale, sentenza n. 253/2003*);

visto il contenuto dell'ordine del giorno G1.100, accolto dal Governo nel corso della 461^a seduta del Senato del 17 novembre 2010 e recante, tra l'altro, indicazioni impegnative: per la compiuta attuazione del decreto del presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008; per l'adozione di misure legislative alternative alla detenzione dei malati psichiatrici negli ospedali psichiatrici giudiziari nel rispetto della legge n. 180 del 13 maggio 1978; per l'applicazione, nell'intento di giungere al superamento di strutture che ritenute sanitarie hanno ancora caratteristiche carcerarie e marginalmente terapeutico-riabilitative, della legge n. 180 del 13 maggio 1978 ai malati psichiatrici autori di reato;

ritenuto che le comunicazioni del Ministro riguardanti specificamente gli OPG, nella parte in cui recepiscono sostanzialmente le indicazioni rassegnate dalla Commissione di inchiesta succitata in sede di relazione all'Assemblea del Senato, possono fornire soluzioni idonee alla risoluzione delle problematiche del settore,

le approva *in parte qua*,

e impegna conseguentemente il Governo:

ad adottare, nel rispetto delle procedure di leale collaborazione con le autonomie territoriali, atti di indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 230 del 1999, volti a garantire, all'interno degli OPG, interventi urgenti e immediati di revisione ed adeguamento delle dotazioni di personale, dei locali, delle attrezzature, delle apparecchiature e degli arredi sanitari agli *standard* ospedalieri in vigore a livello nazionale e regionale;

a porre in essere urgentemente ogni necessaria attività istituzionale prodromica al recepimento della riforma della sanità penitenziaria da parte della Regione siciliana;

a dare compiuta attuazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, nella parte in cui prevede la necessaria realizzazione di tutte le misure e azioni indicate per la tutela della salute mentale negli Istituti di pena, con particolare riferimento all'attivazione di sezioni organizzate, o reparti, per gli imputati e condannati con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva che non comporti l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in OPG o l'ordine di ricovero in OPG o in case di cura e custodia;

a monitorare in ordine all'attuazione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, con eventuale attivazione dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione nei casi di evidente e persistente inattuazione;

nelle more del completo superamento dell'istituto dell'OPG, che resta l'obiettivo da perseguire quale scelta definitiva a regime, a stipulare convenzioni con le Regioni sede di OPG, al fine di individuare strutture idonee ove realizzare una gestione interamente sanitaria dei ricoverati, secondo le esperienze rappresentate da Castiglione delle Stiviere e dalle strutture e dalle comunità assistenziali esterne agli OPG, così da consentire anche una razionalizzazione nell'utilizzo del personale penitenziario, da adibire esclusivamente alle funzioni proprie e di Istituto;

a porre mano, anche con provvedimento d'urgenza, alla legislazione di settore, valutando l'introduzione dei correttivi di seguito indicati: necessità che la sussistenza di infermità mentale e connessa pericolosità sociale sia accertata con l'ausilio di un collegio medico-psichiatrico, composto da almeno tre specialisti; necessità che con la pronuncia di proscioglimento penale per infermità psichica sia nominato un amministratore di sostegno con lo specifico incarico di provvedere alle necessità di cura del paziente; abolizione dell'istituto della misura di sicurezza provvisoria e sua sostituzione con la custodia cautelare in luogo di cura protetto; introduzione di un principio di proporzionalità tra durata massima della misura di sicurezza e durata della pena prevista per il fatto di reato; introduzione di un onere di specifica motivazione circa l'impossibilità assoluta del Giudice di disporre, in ossequio al *favor libertatis*, una misura di sicurezza non custodiale; specificazione dell'obbligo giuridico dei Dipartimenti di salute mentale di prendere in carico gli internati per i quali risulti cessata la condizione di pericolosità sociale;

a considerare, nella prospettiva ormai non più procrastinabile di una complessiva revisione del codice penale, la possibilità di abolire l'istituto della non imputabilità per infermità mentale e dei suoi corollari giuridici, quale è la misura del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, che verrebbe sostituita dall'applicazione della pena, anche detentiva, prevista dalla legge.