

**Indagine conoscitiva sul sistema carcerario: audizione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria**

Dopo un saluto del presidente PALMA, il dottor TAMBURINO, capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, fornisce in primo luogo un quadro generale delle dimensioni della popolazione carceraria, osservando come questa avesse raggiunto nell'estate del 2006 il numero di 61.264 detenuti; successivamente all'approvazione dell'indulto, si registrò un vistoso calo della popolazione carceraria, che al 31 dicembre di quell'anno ammontava a 39.005 unità.

Negli anni successivi il numero però ha ricominciato rapidamente a crescere, fino a raggiungere al 30 giugno 2010 il numero di 68.258, rilevazione più alta finora registrata anche se probabilmente nelle settimane successive il numero complessivo aveva superato le 69 mila unità.

Successivamente, la popolazione carceraria ha conosciuto una ridotta ma sensibile diminuzione, fino ad arrivare qualche settimana fa al di sotto della soglia di 65 mila detenuti.

Tale riduzione è essenzialmente l'effetto delle disposizioni per il contrasto alla tensione detentiva che si sono succedute dal 2009 fino al decreto-legge convertito poche settimane fa, e che hanno operato soprattutto nel senso di incrementare progressivamente il ricorso all'istituto della detenzione domiciliare, che ha interessato complessivamente 14 mila soggetti, 9 mila dei quali già detenuti in carcere, mentre i restanti non sono passati attraverso la reclusione.

L'istituto ha dato buona prova di sé; l'aumento dei condannati detenuti presso il proprio domicilio, infatti, non risulta aver provocato allarmi ambientali di alcun genere, né risulta che i beneficiari in questo periodo abbiano commesso reati. Vi è stato un 7 per cento di beneficiari che è ritornato in carcere, ma unicamente per aver violato i termini della detenzione domiciliare ovvero per aver chiesto volontariamente di tornare in carcere a fronte di situazioni di estremo disagio.

Per una valutazione della dimensione della popolazione carceraria in termini comparativi, l'audit fa riferimento allo studio statistico SPACE commissionato dal Consiglio d'Europa, dal quale risulta che il numero dei detenuti in Italia è inferiore alla media europea, con circa 110 detenuti ogni 100 mila abitanti, contro un dato medio europeo di 135 detenuti ogni 100 mila abitanti, con punte particolarmente alte, ad esempio, nel Regno Unito. Dove invece la media italiana è molto più elevata di quella europea è nella densità carceraria, nel senso che attualmente in Italia vi sono circa 150 detenuti ogni 100 posti disponibili; è dunque evidente come uno dei principali problemi del sistema carcerario italiano sia legato allo stato dell'edilizia carceraria.

Va osservato peraltro che in alcuni casi la disponibilità di strutture carcerarie non è sufficiente a risolvere il problema.

È evidente infatti che una struttura carceraria per entrare in funzione ha bisogno di una serie di supporti, primo fra i quali la disponibilità di personale.

Mentre l'amministrazione carceraria sconta non diversamente da altre amministrazioni dello Stato gli effetti del blocco delle assunzioni e dunque della mancata copertura dei pensionamenti, problemi non secondari sono legati alle pur legittime esigenze degli agenti di custodia che ne rendono molto spesso difficile il trasferimento.

In proposito, egli fa presente che quando 18 mesi fa assunse il suo incarico gli fu segnalata la situazione del nuovo ed eccellente carcere di Rieti, nel quale risultavano aperte solo quattro sezioni su nove a causa della mancanza di personale. Apparendogli inaccettabile tale situazione a fronte della presenza nella capitale di un carcere come quello di Regina Coeli, dove l'affollamento e la vetustà delle strutture determinano situazioni al limite della disumanità, egli si era impegnato con il Ministro a completare in tempi brevissimi l'apertura del carcere reatino, impegno che è riuscito a mantenere, ma con grandi difficoltà e in tempi molto più lunghi di quelli preventivati.

Il presidente PALMA chiede all'audito se si è riuscito a trasferire personale di custodia da altre sedi, ovvero se sia dovuto ricorrere al meccanismo delle missioni.

Il dottor TAMBURINO fa presente che, accanto al trasferimento di alcune unità di personale e al coinvolgimento di gruppi locali di volontariato, ciò che ha reso possibile l'apertura dell'intera struttura di Rieti è stata la disponibilità del personale di altre carceri della regione a recarvisi in turni di missione.

Rimandando alla documentazione allegata per quanto riguarda i confronti internazionali anche in materia di rapporto fra il numero dei detenuti e quello degli agenti di custodia, osserva come in altre situazioni si sia potuto procedere senza difficoltà alla completa apertura di nuove strutture carcerarie, come i nuovi tre istituti sardi di Tempio Pausania, Oristano e Sassari.

L'audito si sofferma quindi sulle problematiche connesse alla chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, rilevando come questa sia in ritardo essenzialmente a causa della mancata realizzazione da parte delle regioni delle strutture ricettive previste dalla legge.

Va peraltro osservato come il completamento di queste implica la soluzione di talune problematiche che la legge non ha puntualmente definito; va infatti considerato che gli attuali dirigenti degli ospedali psichiatrici giudiziari sono medici, appartenenti però all'amministrazione penitenziaria e dunque con sufficiente esperienza per i problemi di sicurezza - sia in termini di aggressività verso terzi, sia in termini di autolesionismo - che presentano alcuni degli internati.

Rispondendo poi ad una richiesta di chiarimenti della senatrice CIRINNA' in ordine alla situazione delle madri detenute con figli, fa presente che è stata recentemente aperta a Venezia una struttura simile all'Icam di Milano; peraltro, è difficile pensare che questo problema possa essere risolto moltiplicando strutture simili a quella milanese, dal momento che lo scarso numero di madri detenute con figli - attualmente circa 40 unità - e la loro dispersione sul territorio rende tale soluzione scarsamente praticabile, come dimostra il fatto che la nuova struttura di Venezia, che ha una capienza sufficiente per dodici detenute con bambini di età inferiore ai 3 anni, ne ospita attualmente tre o quattro. Probabilmente, anche se la cosa è ancora in fase sperimentale, migliori risultati possono essere realizzati con un sistema di detenzione di tipo domiciliare diffusa sul territorio proposto dalla rete dei cappellani carcerari coordinata da Padre Balducchi.

I componenti della Commissione formulano una serie di quesiti.

Il senatore ALBERTINI (*ScpI*), nel ringraziare il dottor Tamburino per la sua esaustiva relazione, chiede una serie di chiarimenti in particolare riguardo ai confronti internazionali in materia di rapporto tra numero dei detenuti e numero degli agenti di custodia.

Il senatore BARANI (*GAL*) manifesta in primo luogo una certa meraviglia per il fatto che il dottor Tamburino si sia sostanzialmente auto accusato, dal momento che ha ammesso che il sistema carcerario italiano è disumano e non in grado di attuare le finalità rieducative della pena previste dalla Costituzione, una situazione della quale vanno sicuramente individuati i responsabili tra i quali ovviamente non può mancare il Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Egli si sofferma poi sulle numerose storture del sistema carcerario italiano, tra le quali spicca in particolare l'elevatissima percentuale di detenuti in attesa di giudizio, delle quali è certamente in gran parte responsabile la casta dei magistrati; non a caso del resto l'Italia si distingue certamente per essere il Paese dove è più basso il numero dei magistrati che scontano pene per reati cui sono stati condannati, mentre di converso estremamente elevato il numero degli esponenti politici.

Nel chiedere poi quali siano i rapporti tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Comitato per la prevenzione della tortura presieduto da Mauro Palma, osserva poi come in un sistema ampiamente regionalizzato l'apertura di nuove carceri debba tener conto delle strutture presenti sul territorio di ciascuna regione e del relativo indice di criminalità. In questo senso suscita stupore la recente apertura del carcere di San Vito al Tagliamento, quando altre regioni avrebbero indubbiamente maggior necessità di strutture di reclusione, e chiede al dottor Tamburino se tale scelta non sia stata il frutto di pressione politica.

Il senatore CAPPELLETTI (*M5S*), nel ringraziare il dottor Tamburino per la sua relazione, osserva come questa abbia confermato la gravità che, non certo da oggi, caratterizza lo stato del sistema carcerario nel suo complesso, anche se ha messo in luce alcuni miglioramenti verificatisi negli ultimi anni, in particolare grazie al maggior ricorso alla detenzione domiciliare.

Nell'osservare come quanto illustrato dall'auditò circa i problemi di mobilità del personale dell'amministrazione penitenziaria confermi l'esperienza che lui ha avuto nel corso della visita al carcere di Padova, chiede al dottor Tamburino di fornire chiarimenti in ordine alle notizie di stampa circa le responsabilità del suo predecessore, dottor Ionta, sulla mancata utilizzazione di 248 milioni di fondi europei, nonché di fornire chiarimenti in ordine ai rapporti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con il Commissario straordinario per l'edilizia carceraria.

Dopo un breve intervento del senatore AIROLA (*M5S*), che esprime apprezzamento per l'intervento del dottor Tamburino, il senatore LUMIA (*PD*) si associa ai ringraziamenti formulati dai colleghi, osservando che alla relazione generale dell'auditò è associata una documentazione nella quale egli ritiene di poter trovare risposta alle questioni afferenti i singoli specifici obiettivi dell'indagine conoscitiva.

In particolare però egli chiede all'auditò di chiarire due questioni: la prima è quella di come il Ministero intenda conciliare la riconosciuta opportunità di realizzare circuiti di detenzione differenziate a seconda della pericolosità dei soggetti con la chiusura delle strutture carcerarie minori a favore di un modello basato sulla centralizzazione.

Egli chiede poi di sapere quali siano le valutazioni dell'auditò sull'applicazione del regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* del testo unico sull'ordinamento penitenziario e in particolare perché esso non si sia potuto applicare nelle nuove carceri aperte in Sardegna; in proposito chiede anche di conoscere quali siano i reali progetti di Governo in ordine alla ventilata riapertura del carcere di Pianosa.

La senatrice CAPACCHIONE (PD), nell'associarsi alle richieste di informazione del senatore Lumia in ordine all'effettivo funzionamento del regime di detenzione cosiddetto 41-*bis*, chiede una valutazione sui tempi di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari, e in particolare se sia vera la notizia che in diverse carceri della Campania siano in corso di allestimento sezioni psichiatriche destinate a sostituire l'ospedale psichiatrico di Aversa.

Ella, facendo riferimento ad una recente inchiesta della Corte dei conti, chiede anche di conoscere quale sia il regime dell'assegnazione e degli oneri degli alloggi appartenenti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Il senatore LO GIUDICE (PD) chiede in primo luogo informazioni in ordine alla frequente rotazione dei dirigenti di numerose strutture detentive.

Chiede infine all'auditore una sua valutazione circa la possibilità per l'Italia di raggiungere entro l'estate 2014 gli obiettivi assegnati dall'Europa a seguito della sentenza Torregiani.

Chiede poi di conoscere notizie sugli esiti dell'istituzione sperimentale di sezioni destinate ai transessuali istituite a Belluno, San Vittore, Rebibbia e Poggioreale, in considerazione dell'impossibilità da un lato di alloggiare tali detenuti nei bracci femminili e delle difficoltà e dei rischi che comporta spesso per loro la reclusione nelle sezioni maschili.

Il presidente PALMA ringrazia il dottor Tamburino, osservando in primo luogo come dalla sua relazione si possa evincere che il sistema carcerario italiano, pur avendo beneficiato negli ultimi quattro anni di una serie di interventi legislativi che hanno contribuito a contenere la tensione detentiva, si caratterizza però per una generale tendenza alla crescita della popolazione detenuta.

Rileva poi come l'episodio da lui descritto dell'attivazione del carcere di Rieti conferma la convinzione che egli stesso si era fatto nel breve periodo in cui era stato Ministro della giustizia che il principale ostacolo alla realizzazione di un programma di riduzione dell'affollamento dei carceri è da rinvenire nello scarso numero e nella scarsa mobilità del personale di custodia, un problema che non può essere certo risolto ricorrendo ad uno strumento oneroso ed estemporaneo come quello delle missioni.

Indubbiamente, a suo parere, quote almeno marginali di personale possono essere recuperate evitando di distogliere unità dalle funzioni di istituto; ad esempio, l'utilizzazione del personale di custodia in funzione di scorta deve essere limitata ai soli casi in cui essa venga fatta a favore di dirigenti in servizio, e non essere utilizzata per attività che sono di competenza di altre forze di polizia.

Concorda poi sulla necessità di chiarire i rapporti fra amministrazione penitenziaria e commissario straordinario anche ai fini di perseguire la realizzazione di un piano di edilizia carceraria che tenga conto dell'opportunità, anche dal punto di vista dell'uso ottimale delle risorse, di istituire circuiti di detenzione di sicurezza attenuata a favore di quel 40 per cento della popolazione carceraria, che secondo le stime dell'amministrazione penitenziaria, non presenta pericolosità sociale.

Nel chiedere una valutazione dell'auditore sui risultati, a suo parere piuttosto negativi, della riforma della sanità carceraria, chiede altresì una sua valutazione sull'attuale funzionamento del sistema della detenzione ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Infine, egli chiede all'auditore una sua valutazione sull'ipotesi di cedere ai privati, con vincoli di destinazione d'uso, i complessi carcerari più antichi, come Regina Coeli o San Vittore - che rappresentano per la loro collocazione e le loro caratteristiche architettoniche cespiti di notevole

valore, ma che non sono più in grado di svolgere la funzione detentiva secondo caratteristiche moderne - in cambio della realizzazione di nuove strutture carcerarie.

Il dottor TAMBURINO, nel riservarsi di rispondere per iscritto o in una nuova audizione alle domande postegli, molte delle quali peraltro trovano già risposta nella documentazione allegata al suo intervento, fa presente però, con riferimento a quanto affermato dal senatore Barani, di non aver affatto sostenuto che il sistema carcerario italiano sia nel suo complesso disumano, ma che vi siano situazioni - che la mancanza di elasticità nel sistema, come nel caso sopra descritto della difficoltà di sgravare Rebibbia a favore di Rieti, rende di difficile soluzione - di estrema criticità, che determinano le condanne ricevute dall'Italia in sede europea.

Il presidente PALMA ringrazia il dottor Tamburino e dichiara conclusa l'audizione.