



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

N.B. I Resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI RIUNITE E CONGIUNTE

2^a (Giustizia) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica

e

II (Giustizia) della Camera dei deputati

AUDIZIONE DI MEMBRI DELLA COMMISSIONE LIBERTÀ CIVILI, GIUSTIZIA, AFFARI INTERNI DEL PARLAMENTO EUROPEO

1^a seduta: mercoledì 27 marzo 2014

Presidenza del presidente della 14^a Commissione del Senato della Repubblica CHITI

I testi contenuti nel presente fascicolo – che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico – non sono stati rivisti dagli oratori.

AU 0283

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

INDICE

Audizione di membri della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo

PRESIDENTE BUSINAROLO (M5S), deputata CASSON (PD), senatore FERRANTI (PD), deputata GINETTI (PD), senatrice LO GIUDICE (PD), senatore	GÖNCZ (S&D) LÓPEZ AGUILAR (S&D)
--	------------------------------------

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: FI-PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centro-destra: NCD; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

Segle dei Gruppi parlamentari europei: Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratici Cristiani): PPE; Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici al Parlamento europeo: S&D; Gruppo dell'Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa: ALDE; Gruppo dei Verdi - Alleanza Libera Europea: V-ALE; Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei: ECR; Gruppo Confederale della Sinistra Unitaria Europea - Sinistra Verde Nordica: GUE/NGL; Gruppo Europeo della Libertà e della Democrazia: ELD; Non iscritti: NI

Com. 2^a e 14^a+II

Resoconto stenografico n. 1

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

Intervengono i membri della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo, Juan Fernando López Aguilar e Kinga Göncz.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di membri della Commissione libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei membri della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della seduta sarà redatto il resoconto stenografico, che sarà reso disponibile in tempi brevi.

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

Anche a nome della presidente Ferranti e del vice presidente della Commissione giustizia del Senato Casson rivolgo un saluto al presidente della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, Juan Fernando López Aguilar, e ai membri che sono oggi in visita a Roma e che hanno già avuto un incontro questa mattina con i membri della Commissione straordinaria diritti umani del Senato.

Lo scopo centrale della visita dei membri della Commissione LIBE è quello di avere un quadro, uno scambio di idee e di valutazioni con i parlamentari che più direttamente in Italia seguono tali questioni: le condizioni delle carceri italiane, le problematiche connesse, le riforme in corso e la loro evoluzione.

Dal momento che abbiamo poco tempo a disposizione, sia per esigenze nostre di lavori di Aula sia per gli impegni di rientro dei deputati europei, cedo immediatamente la parola al presidente López Aguilar.

LÓPEZ AGUILAR (S&D). Buon pomeriggio a tutti. Siamo molto onorati di visitare ancora una volta il Parlamento italiano in rappresentanza della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, che presiedo. Mi accompagnano la collega ungherese, nonché

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

vice presidente, Kinga Göncz, e il collega del Lussemburgo Frank Engel, insieme al personale assistente del segretariato della Commissione. Lo scopo della nostra visita è proprio quello preannunciato dal presidente Chiti.

Il Parlamento europeo è diventato finalmente un organo legiferante: si occupa dello sviluppo dei diritti fondamentali, consacrati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma anche dell'impatto di tali diritti sulla legislazione penale, processuale penale e penitenziaria.

Tutta l'Europa soffre delle conseguenze di questa crisi: le politiche pubbliche hanno avuto un impatto certamente negativo sullo stato dei diritti fondamentali e la preoccupazione primaria nell'attività della Commissione che presiedo è proprio quella di valutare continuamente lo stato dei diritti fondamentali a livello europeo.

Abbiamo certamente fatto un bel lavoro, aggiornando la legislazione in materia di asilo, di libera circolazione delle persone, nonché sul cosiddetto pacchetto procedurale penale ed abbiamo ricevuto l'incarico di esaminare personalmente alcune situazioni particolari in Europa. Una di queste riguarda appunto l'Italia, che siamo stati incaricati a visitare per valutare la situazione carceraria.

L'Italia è un grande Paese fondatore dell'Unione europea ma la sua situazione carceraria registra uno spiccato sovraffollamento. A tale riguardo è nostro particolare interesse sapere come la questione è seguita dal punto di vista parlamentare, dal punto di vista delle priorità di bilancio nonché dei progetti di rinnovamento e di rilancio dell'ordinamento penitenziario italiano. D'altra parte, vorremmo capire come si intenda fronteggiare questa situazione, non soltanto attraverso misure alternative al carcere o alla privazione della libertà, ma anche dal punto di vista di rimedi giurisdizionali temporanei ed efficaci proprio al fine di rimediare alle eventuali violazioni che possono essere denunciate o sindacate dai detenuti in questo contesto di *deficit* strutturale dell'ordinamento penitenziario. Insisto nel dire che tale situazione non riguarda soltanto l'Italia ma anche tutta l'Europa, dove in questo momento il tema è oggetto di dibattito.

Qualora vogliate porre quesiti o fare commenti rispetto all'oggetto dichiarato della nostra visita saremo onorati di poter condividere con voi qualche punto di vista, come abbiamo fatto ieri con il Ministro della giustizia e stamattina con alcuni parlamentari che si occupano specificamente di questi argomenti. Se lo farete ve ne saremo estremamente riconoscenti.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente López Aguilar. La presidente Ferranti ed il vice presidente Casson mi hanno pregato di consegnarle una documentazione nella quale sono contenuti sia i provvedimenti approvati sia un'analisi della situazione attuale. Cedo quindi la parola alla presidente Ferranti.

FERRANTI (PD). Innanzitutto ci fa molto piacere ospitarvi nella sede del nostro Parlamento, in particolare del Senato, e quindi avere questo confronto di idee con voi.

Il tema della tutela dei diritti fondamentali ed in particolare la questione attinente al sovraffollamento carcerario e alla situazione delle nostre carceri in genere è sicuramente uno dei principali obiettivi di questa legislatura.

Insieme ai colleghi della Commissione giustizia della Camera, che presiedo, sin dall'inizio della nostra attività, quindi dal maggio 2013, abbiamo messo all'ordine del giorno i vari interventi necessari a superare la situazione di sovraffollamento carcerario non solo con provvedimenti di emergenza, quindi tampone, ma con interventi strutturali.

*Resoconto stenografico n. 1**Com. 2^a e 14^a+II**Seduta n. 1 del 27-03-2014**Sede AU 0283*

Nel materiale che il presidente Chiti vi ha consegnato abbiamo cercato di mettere insieme sostanzialmente il lavoro di un anno in cui il Parlamento, in sinergia con il Governo, ha operato sicuramente una riduzione della forbice, che attiene al divario tra la capienza regolamentare delle carceri e la popolazione effettiva. Altri provvedimenti sono ancora al vaglio del Parlamento e ci stiamo dirigendo verso una conclusione di questo percorso.

Il presidente Aguilar prima chiedeva quali sono i rimedi che stiamo adottando per fronteggiare la situazione, anzitutto il potenziamento e il miglioramento della struttura carceraria edilizia, quindi anche attraverso una nuova forma di carcere ovvero di restrizione della pena, con un istituto carcerario che non sia solo fortino ma che sia qualcosa che consente effettivamente ai detenuti il recupero, in primo luogo attraverso il lavoro, dandogli la possibilità di un recupero sociale che gli consenta di vedere nella pena la sua funzione primaria rieducativa.

A parte l'attenzione all'edilizia carceraria, abbiamo cercato di mettere in campo riforme strutturali; quindi, da un lato ci siamo avviati verso istituti alternativi, come la messa alla prova per gli adulti, un istituto che stiamo per approvare e che diventerà legge la prossima settimana. Abbiamo

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

cercato di ridurre la custodia cautelare in carcere, ovvero di vederla come estrema *ratio*, volendo considerare il carcere soltanto per i casi effettivamente più gravi per i quali le esigenze cautelari sono più alte, prevedendo negli altri casi misure alternative, senza diminuire la sicurezza, come ad esempio un potenziamento di quelle interdittive.

Ci siamo poi orientati anche verso una pena principale che sia non soltanto la reclusione in carcere ma anche la reclusione ai domiciliari. Su questo punto vi sono stati una serie di interventi, che sono poi culminati in un provvedimento di legge che - anche questo è in fase di arrivo - ha superato il vaglio sia della Camera dei deputati sia del Senato e sarà varato fra poco.

Con il ministro Cancellieri il Governo ha varato due decreti-legge, che hanno sicuramente dato una maggiore possibilità, eliminando alcune preclusioni per i benefici penitenziari da concedere ai detenuti, che derivavano dalla cosiddetta legge *ex Cirielli*.

Un altro effetto che sicuramente sarà molto importante sul sovraffollamento carcerario è quello di una revisione della legge sugli stupefacenti. Su questo tema è intervenuta la Corte costituzionale e - anche in questo caso - la linea del nostro Governo è quella di cercare misure

*Resoconto stenografico n. 1**Com. 2^a e 14^a+II**Seduta n. 1 del 27-03-2014**Sede AU 0283*

alternative, soprattutto per chi è tossicodipendente e commette piccoli reati di spaccio. La linea è quindi quella di una repressione forte nei confronti dello spaccio di sostanze stupefacenti, ma anche di un'attenzione al recupero per chi è tossicodipendente. Queste misure hanno affiancato un'altra misura importante, introdotta con l'ultimo decreto approvato nel dicembre scorso, che ha previsto un rimedio giurisdizionale.

Il Presidente ha prima chiesto quali sono i rimedi per la tutela dei diritti dei detenuti. Abbiamo cercato di tener presente anche questa esigenza, che è stata fissata dalla Corte di Strasburgo ed abbiamo quindi introdotto nel nostro sistema un rimedio giurisdizionale al reclamo da parte del detenuto che riguarda i diritti fondamentali e la loro grave lesione, anche con un procedimento di ottemperanza. Quindi si tratta non solo di una pronuncia da parte del giudice, ma anche dell'attivazione di un provvedimento che impone all'amministrazione di dare esecuzione al provvedimento del giudice.

Si tratta di interventi forti. In questo primo anno di legislatura l'attività della Commissione giustizia insieme ad altri percorsi è stata prevalentemente assorbita da questa tematica, perché siamo pienamente convinti che una situazione carceraria in cui sono rispettati i diritti

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

fondamentali e che tende al recupero di chi è condannato sia alla base della civiltà di un Paese.

CASSON (PD). Signor Presidente, do il benvenuto ai colleghi del Parlamento europeo e li ringrazio per l'opportunità di questo incontro su temi particolarmente delicati e sensibili. La situazione, così come rappresentata a livello non solo nazionale ma anche internazionale, nello Stato italiano in ordine alle carceri ed alla macchina della giustizia penale, è certamente in negativo, però molto vicina alla realtà.

Abbiamo una situazione carceraria - cui già negli anni passati si è cercato di porre rimedio - che non esiterei a definire vergognosa, per un insieme di fattori che hanno a che fare anzitutto con il numero dei detenuti. Si tratta certamente di una situazione di sovraffollamento inaccettabile. Bisogna considerare quindi un altro punto di vista, per così dire logistico.

Le situazioni all'interno di certi carceri erano talmente negative che rasentavano il limite della non dignità umana. Siamo ben consci di questa situazione e l'ottica, soprattutto nell'ultimo periodo e nell'ultima legislatura, è quella di muoverci lungo questa strada. Peraltro non è possibile pensare di risolvere soltanto la situazione carceraria e partire quindi dalla fine, cioè

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

dall'ultimo anello della macchina giustizia, se non si ha ben presente che cosa succede a monte.

Anche la situazione della macchina giudiziaria dei processi penali infatti si trova in uno stato "precomatoso" piuttosto grave. Vi è l'assoluta necessità di intervenire secondo una strategia ed una linea politica diverse rispetto al passato. Se nel passato, per quanto riguarda l'insieme del settore penale, si tendeva soprattutto ad intervenire in maniera molto settoriale, in qualche caso addirittura personalistica a favore di alcune persone, la strategia politica e giudiziaria attuale è cambiata e si sta muovendo verso una serie di interventi che hanno a che fare con la materia sia dal punto di vista sostanziale (quindi con il codice penale) sia sotto il punto di vista processualistico e, per quanto riguarda le misure alla fine del processo, con l'eliminazione di alcune leggi che non esiterei a definire criminogene.

La collega Ferrante ha già illustrato nel dettaglio le proposte fatte, alcune già giunte a conclusione ed altre in corso di esame presso la Camera dei deputati ed il Senato. Procedo quindi molto in sintesi.

In materia di codice penale è importante il provvedimento che sta per essere votato dalla Camera dei deputati, che propone una depenalizzazione delle situazioni di minore gravità ed allarme sociale.

*Resoconto stenografico n. 1**Com. 2^a e 14^a+II**Seduta n. 1 del 27-03-2014**Sede AU 0283*

Crediamo che l'ottica debba essere quella per cui l'intervento del sistema penale si debba avere soltanto nei casi di vero allarme sociale, cercando di trovare per altre situazioni misure e sanzioni alternative a quelle penali, in particolar modo il carcere. Allo stesso modo ci sono una serie di disegni di legge, alcuni approvati ed altri in corso di approvazione, che concernono il sistema processuale, sia per l'accelerazione dei tempi del processo, sia per l'efficienza del processo penale e la limitazione dell'istituto della custodia cautelare preventiva ancora una volta ai casi di necessità in cui ci sia allarme sociale o a determinati requisiti che debbano condurre ad una situazione di questo tipo che deve essere, a nostro avviso, assolutamente marginale. Sono già state citate le misure alternative approvate e quelle in corso di approvazione.

Vorrei citare soltanto un altro punto per quanto riguarda il mondo del carcere: mi riferisco alla necessità, che si ravvisa sempre più forte, di consentire a chi si trova all'interno del carcere di poter lavorare e studiare. Sulla base dei dati che ci sono stati forniti dal Ministero della giustizia *in primis* e dal Ministero dell'interno, abbiamo rilevato in maniera netta un calo enorme del tasso di recidività allorquando si dà la possibilità a coloro che sono detenuti di godere, in certe situazioni, di misure alternative e di

*Resoconto stenografico n. 1**Com. 2^a e 14^a+II**Seduta n. 1 del 27-03-2014**Sede AU 0283*

poter lavorare e studiare finché si trovano ospitati all'interno delle strutture carcerarie. In altre parole questo aiuto al lavoro ed allo studio e la possibilità che viene data di anticipare il reinserimento sociale producono effetti certamente positivi.

Concludo ricordando che nel nostro ordinamento penale ci sono ancora una serie di norme che, anziché portare a soluzione determinati problemi, creano problemi e costituiscono quasi un incentivo al crimine. A tal proposito, ricordo in particolare le norme sulla recidiva e quelle che riguardano le sostanze stupefacenti. Mi riferisco in particolare a coloro che possono essere definiti piccoli tossicodipendenti i quali, anziché essere puniti con il carcere, probabilmente dovrebbero essere curati in strutture adeguate ed idonee, proprio per superare la piaga del carcere.

Vi è poi il tema dell'immigrazione, che vede uno scontro fortissimo all'interno dal Parlamento tra le forze politiche. Peraltro, come maggioranza di Governo siamo intenzionati almeno a cercare di modificare, se non eliminare leggi contro l'immigrazione e gli immigrati, che hanno determinato, anziché una soluzione del problema un suo aggravamento, soprattutto dal punto di vista umanitario e sociale.

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

Quindi il panorama che abbiamo davanti come Parlamento insieme al Governo nelle rispettive competenze è molto ampio e complicato. Però credo sia fondamentale avere individuato questa strategia e scelto questa linea politica per cercare di fare uscire lo Stato italiano da una situazione per certi versi vergognosa in cui si trovava fino a poco tempo fa.

GÖNCZ (S&D). Signori Presidenti, grazie innanzitutto di averci accolto. Vorrei però preliminarmente dire che ho appena ricevuto una nota da parte di un collega che dice che al collega Frank Engel del Lussemburgo, prima menzionato dal presidente López Aguilar, non è stato consentito di entrare al Senato perché non indossava la cravatta. Non abbiamo ricevuto alcun preavviso su questo codice di abbigliamento per cui ci dispiace veramente di trovarci solamente in due a rappresentare la delegazione.

D'altra parte, visto che stiamo qui a parlare di trattamenti degradanti, credo che questo trattamento sia definibile in quanto tale. Non voglio che questo blocchi la nostra discussione e il nostro dialogo ma vorrei comunque rammaricarmi della perdita di un collega del Parlamento europeo, che avrebbe dovuto e potuto essere qui con noi.

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

LÓPEZ AGUILAR (S&D). Mi dispiace, non lo sapevo.

Effettivamente non avevamo ricevuto alcuna nota anticipata sull'abbigliamento, ed è grave e preoccupante che ad un europarlamentare non sia stato consentito di lavorare come avrebbe voluto fare, attenendosi ovviamente a norme di comportamento consuetudinarie. Anche al Parlamento spagnolo è consentito di non indossare una cravatta. D'altra parte cosa succede alle donne? Non sono tenute ad indossare una cravatta per poter accedere agli edifici del Parlamento?

PRESIDENTE. Mi dispiace di questo inconveniente, ma forse bastava avvertirci. Il Regolamento del Senato è abbastanza rigido per cui effettivamente si può entrare nei Palazzi solo con la cravatta. In alcuni casi sono addirittura gli assistenti parlamentari a fornire una cravatta di cortesia che il visitatore deve indossare provvisoriamente per entrare. A volte accade per esempio che d'estate qualcuno venga in maglietta e debba mettersi una cravatta sopra. Alla Camera viceversa è sufficiente indossare la giacca. Questo Regolamento ci vincola ma avendo saputo di un parlamentare europeo che si rifiutava di mettere una cravatta avremmo potuto fare un'eccezione intervenendo, anche se con altrettanta sincerità

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

devo pur confessare che se mi reco in un Parlamento straniero mi adeguo alle regole del Parlamento: in questo caso gli avrei anche prestato la mia.

LÓPEZ AGUILAR (S&D). Certamente quanto accaduto non è argomento di questa discussione, ma vorrei dire semplicemente dire che non credo affatto che Frank Engel, nostro collega del Partito popolare europeo lussemburghese, si sia rifiutato di indossare la cravatta per la semplice ragione che indossa sempre la cravatta e per chissà quale strano motivo oggi non l'ha messa; forse l'avrà dimenticata.

Comunque, anche al Parlamento europeo come a quello spagnolo, è assolutamente ammissibile che ciascuno, sempre rispettando le regole di decenza del costume, si vesta come vuole, con o senza la cravatta, che sia uomo o donna: la cravatta non fa il carattere.

GINETTI (PD). Anzitutto vi ringrazio per questa audizione che ci permette di sottolineare l'impegno che oggi stanno assumendo in questa materia sia il Governo sia il Parlamento. Vorrei richiamare l'attenzione del Presidente e dei membri della Commissione sul fatto che per la prima volta si affronta il problema del sovraffollamento carcerario come problema strutturale e

*Resoconto stenografico n. 1**Com. 2^a e 14^a+II**Seduta n. 1 del 27-03-2014**Sede AU 0283*

quindi si antepone una soluzione strutturale alla modifica del codice penale e dell'ordinamento penitenziario, a misure straordinarie ed *una tantum*, come quelle adottate nei tempi passati, cioè l'indulto e l'amnistia.

Queste ultime misure infatti affrontano il sovraffollamento in maniera temporanea e peraltro limitata, semplicemente facendo uscire un numero di detenuti dai 206 istituti carcerari. In realtà il problema si ripresenta a breve, visto che l'ultimo indulto del 2006 ha cessato i suoi effetti due anni e mezzo dopo e siamo tornati alla situazione di partenza.

È tuttavia necessario riflettere su un dato, cioè che il nostro sovraffollamento in realtà è legato ad un numero di posti nei nostri istituti inferiore alla capienza che servirebbe ad uno Stato come il nostro, con una complessità sociale in evoluzione. Mi riferisco ai 47.000 posti all'interno dei 206 istituti, che di certo ormai non sono sufficienti e non sono da considerarsi come numero base per detenere una cifra che ormai da 15 anni è stabile intorno ai 60.000 detenuti. Il numero dei detenuti nel nostro Paese infatti negli ultimi 15-20 anni è oscillato tra le 57.000 e le attuali 61.000 unità, per cui di certo i 47.000 posti attuali sono da considerarsi superati.

Alla luce di ciò è fondamentale il Piano-carceri che sta incontrando problemi di attuazione, ma che dovrà dare risposte nel giro di pochi anni con la creazione di 12.000 nuovi posti per i detenuti.

Stiamo affrontando il problema del sovraffollamento non soltanto per gli effetti che produce e che produrrà la sentenza Torreggiani come sentenza pilota, ma che in realtà deriva da altre condanne (si pensi alla sentenza Sulejmanovic di qualche tempo fa), ma perché ci obbliga l'articolo 27 della nostra Costituzione, che non solo ci impone di ragionare intorno allo spazio da dedicare a ciascun detenuto, come fa la sentenza Torreggiani, ma soprattutto ci induce a ragionare sulla funzione della pena, quella rieducativa e risocializzante.

Questa, come richiamava il vice presidente Casson, si attua soprattutto con le attività trattamentali, che vanno dal lavoro, interno ed esterno agli istituti penitenziari, alle attività di formazione professionale e di istruzione, che abbassano in maniera significativa il tasso di recidiva.

Un altro dato importante va preso in considerazione nel momento in cui si ragiona di sovraffollamento: il 40 per cento dei detenuti nei nostri istituti è in misura di custodia cautelare, quindi non di condannati definitivi, e si stima che il 18 per cento di questi sia riammesso alla libertà.

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

In sostanza siamo di fronte ad una doppia violazione dei diritti: una legata al sovraffollamento e l'altra alla violazione del principio fondamentale costituzionale, che è il diritto ad essere considerati innocenti fino alla condanna definitiva. Quindi la misura che stiamo adottando al Senato (l'*iter* proseguirà poi alla Camera) di rendere più stringente l'applicazione della custodia cautelare in carcere come *estrema ratio* credo possa produrre effetti importantissimi rispetto alla riduzione del numero dei detenuti.

Allo stesso modo, l'altro dato significativo è che il 38 per cento dei condannati e detenuti in carcere è condannato per violazione del Testo unico in materia di stupefacenti. Di questi una grandissima parte è tossicodipendente ed avrebbe quindi il diritto di scontare la pena in centri specializzati di rieducazione. L'implementazione di questo aspetto richiede naturalmente anche risorse economiche importanti.

La strada intrapresa quindi va nella giusta direzione. Come hanno già spiegato i colleghi, a seguito dell'approvazione degli ultimi provvedimenti, si stimano già riduzioni significative di circa 7.000 unità. Con la definitiva attuazione del Piano carceri credo che il nostro sistema riuscirà ad entrare in un clima di maggior tutela dei diritti umani.

Mi avvio a concludere, ricordando che l'Italia ha comunque un impegno nei confronti dell'Unione europea, che non è soltanto quello in materia di sovraffollamento delle carceri, ma anche di una giustizia più giusta, nel senso richiamato dal famoso *scoreboard* elaborato dalla Commissione europea nel 2013, che classifica il sistema della giustizia italiana tra uno dei sistemi meno efficienti, soprattutto nei tempi. Sette anni sono effettivamente una giustizia negata, con i tre gradi di giudizio e soprattutto per numero di processi pendenti: 5 milioni di procedimenti pendenti sono un macigno sul nostro sistema giustizia; un sistema giustizia che non è soltanto violazione dei diritti ma anche un disincentivo alla crescita economica ed agli investimenti nel nostro Paese.

Desidero inoltre ricordare che spesso in Italia vi è non soltanto un problema di innovazione dell'ordinamento, quindi di produzione di nuove norme, ma anche di applicazione delle norme oppure al contrario una mancanza di applicazione della legge. Mi riferisco ad esempio alla mancata applicazione dell'ormai famoso articolo 37, recante "Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie", (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n. 111) tendente ad introdurre un sistema di "*court case*

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

management", cioè di una gestione aziendale manageriale degli uffici giudiziari, che permettesse di realizzare, per obiettivi e risultati, una maggiore efficienza.

Ebbene, esso stenta, se non in casi specifici (si veda il Tribunale di Torino), ad essere applicato, così come peraltro richiamato anche da gruppi di lavoro del Consiglio d'Europa, come il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione).

Concludo, ringraziando per l'analisi che ci è stata consegnata, che mi sembra molto completa ed aggiornata e che dà merito del lavoro effettuato negli ultimi otto mesi dall'attuale Parlamento nazionale.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, sono previsti altri tre interventi.

Do la parola seguendo il criterio dei Gruppi.

BUSINAROLO (*M5S*). Signor Presidente, mi fa piacere che siano presenti i rappresentanti delle istituzioni europee, che saluto da parte del Movimento 5 Stelle, una nuova forza politica presente dall'anno scorso in Parlamento.

La questione carceraria è stata argomento che ci ha accompagnato durante tutto questo primo anno di legislatura, perché è pendente la questione della sentenza Torreggiani. Vi do alcuni dati relativi alla situazione italiana all'inizio di questo *iter*: il numero dei detenuti nelle nostre carceri era pari a circa 67.000 per 44.000 posti, con un esubero di un terzo.

Il primo provvedimento di luglio è stato definito «svuotacarceri», ma l'obiettivo era di costruire nuove carceri. Il Movimento 5 Stelle aveva proposto di ristrutturare l'esistente, perché abbiamo contezza che ci sono carceri con aree in disuso che possono essere ristrutturate e recuperate. Sarebbe stato possibile costruire anche una sola struttura e non otto, come era stato preventivato.

Il secondo provvedimento del mese di gennaio prevedeva una serie di misure che riconoscevano degli sconti di pena abbastanza importanti. All'inizio gli sconti di pena venivano concessi per qualsiasi di tipo di reato. Nel corso del lavoro del Parlamento per fortuna sono stati limitati perché all'inizio sembrava potessero uscire dalle carceri tutti: assassini, mafiosi e stupratori. Qual è il problema del sovraffollamento carcerario?

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

Non si tratta solo di un problema strutturale, ma legato anche alle leggi che sono state prodotte dal Parlamento in questi anni. Mi riferisco, tra le altre, alla cosiddetta *ex Cirielli* sulla prescrizione e alla legge sulle droghe, che ultimamente la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale dal punto di vista formale e non nel merito. La dichiarazione di incostituzionalità è stata una fortuna perché adesso siamo costretti a riprenderla in mano.

E' senz'altro essenziale considerare e ricordare a tutti, a me per prima, che la pena deve essere uno strumento per la rieducazione e la risocializzazione dei detenuti.

Visitando le carceri in Italia ci si accorge purtroppo che gli psicologi e gli assistenti dei detenuti sono in numero ridotto e che non hanno i mezzi e gli strumenti per poter svolgere il proprio lavoro in maniera consona. Bisognerebbe quindi puntare di più su questo aspetto.

Ci ha fatto piacere leggere nella relazione che ci è stata consegnata che, tra le soluzioni che proponete, non vi sono i mezzi di clemenza - indulto e amnistia - che invece nelle scorse legislature il Parlamento italiano si è ridotto ad utilizzare per superare i problemi.

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

Si tratta di un palliativo che non risolve i problemi, ma semplicemente consente di rispondere velocemente all'Europa. Siamo contenti di leggere che questi strumenti non fanno parte delle vostre proposte perché non siamo favorevoli a questi mezzi di svuotamento delle carceri.

LO GIUDICE (*PD*). La collega Ginetti ha già fatto cenno ad un tema molto importante in ordine alla possibilità di un'esecuzione penale esterna. Al di là della legislazione esiste sul territorio un problema molto forte: mi riferisco alla difficoltà di coinvolgimento delle strutture sociali (ad esempio, imprenditoriali ed economiche) oltre che degli Enti locali, non sempre motivati ed interessati a costruire le possibilità di reinserimento lavorativo dei detenuti e quindi ad esempio a dare un'opportunità di lavoro esterno come misura alternativa alla detenzione.

In tal senso non mancano esperienze importanti: penso ad esempio alla esperienza di Bologna, città da cui provengo, dove le tre principali industrie locali hanno messo in piedi un corso di formazione all'interno del carcere, il quale ha già formato e dato lavoro a detenuti, oggi impiegati in queste industrie.

In una delle recenti norme citate è stata introdotta la figura del garante nazionale dei diritti dei detenuti, con un atto che introduce per la prima volta in Italia una figura di garanzia nazionale di questo genere. Esistono già esperienze molto interessanti sul territorio, a livello regionale, provinciale e comunale, anche se con un limite segnalato, cioè che tale garante, essendo di nomina governativa, non può essere considerato a pieno titolo una figura esterna di garanzia, una *authority* terza.

Questo è un primo passo ma ci sarà un lavoro da fare sulla effettiva "autonomizzazione" di tale figura affinché possa essere effettivamente indipendente dall'Esecutivo, come si conviene per ogni figura di garanzia.

LÓPEZ AGUILAR (S&D). Desidero anzitutto ringraziarvi veramente tanto per questa audizione. Continueremo la nostra visita a Napoli, dove domani mattina visiteremo lo stabilimento penitenziario di Poggioreale, così come ieri abbiamo avuto l'opportunità di visitare Rebibbia (sezione maschile e femminile). Crediamo onestamente che questo capitolo di scambio parlamentare di punti di vista sia un punto di forza perché ci permette di allargare l'orizzonte e la prospettiva di miglioramento del livello di

Resoconto stenografico n. 1

Com. 2^a e 14^a+II

Seduta n. 1 del 27-03-2014

Sede AU 0283

protezione dei diritti fondamentali coinvolti nello sconto delle condanne carcerarie e di privazione della libertà.

Insisto nel dire che la questione non riguarda soltanto l'Italia, ma per qualche motivo l'Italia è assurta ad esempio di sovraffollamento, e a tratti di *deficit* strutturale, che in questo momento la civiltà del diritto presta al capitolo penitenziario nella catena penale e processual penale.

Tuttavia sono certo che questa visita ci permetterà di dedurre lezioni che saranno anche di portata e di interesse generali a livello europeo. Vi ringraziamo di questo esercizio di cooperazione tra il Parlamento nazionale e il Parlamento sovranazionale, che non ha luogo a Bruxelles ma a Roma.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti, ai quali auguro buon lavoro, e tutti gli intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 14,55.