

Allegato ACOMUNICAZIONI 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 or-

dinaria, 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,

premessi 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 sti-

pula 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 «discarica 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 stanziati 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 stanziati 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 opera-

tive 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 strut-

ture 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.

OMISSIS

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

BRUNO, GERMONTANI, SERRA, BAILO, 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.

OMISSIS

OMISSIS

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

SACCOMANNO, BOSONE, MARINO Ignazio, MASCITELLI, BIANCONI, BIONDELLI,
CALABRÒ, MAZZARACCHIO, GUSTAVINO, GALIOTO, ANTEZZA

Approvata

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia,

premessi 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 enucleate 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 461ª seduta del Senato del 17 novembre 2010 e re-

cante, 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.