



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 553

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 4 gennaio 2012

**INDICE****Commissioni permanenti**2<sup>a</sup> - Giustizia:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 70) (1<sup>a</sup> antimeridiana)</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	3
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 71) (2<sup>a</sup> antimeridiana)</i> . . . . .	»	3
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	4

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

## **GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Mercoledì 4 gennaio 2012

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 70 (1<sup>a</sup> antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
**BERSELLI**

*Orario: dalle ore 12 alle ore 12,40*

*AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE  
E VICE DIRETTORE GENERALE DELLA POLIZIA DI STATO IN RELAZIONE ALL'E-  
SAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 3074*

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 71 (2<sup>a</sup> antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
**BERSELLI**

*Orario: dalle ore 12,45 alle ore 14*

*AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DEL CONSIGLIO NAZIONALE FO-  
RENSE, DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI E DELL'ORGANISMO UNI-  
TARIO DELL'AVVOCATURA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE  
N. 3075*

**Plenaria****273<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**BERSELLI**

*Intervengono il ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Zoppini.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

*SULLE AUDIZIONI INFORMALI PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 3074 E 3075*

Il presidente BERSELLI fa presente che nella mattinata odierna si sono svolte in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, le audizioni informali dapprima del prefetto Cirillo, accompagnato dai dottori Enzo Calabria e Giancarlo Bianchini, in rappresentanza delle forze dell'ordine sul disegno di legge n. 3074 (sovraffollamento carcerario) e successivamente dei rappresentanti del Consiglio nazionale forense, Associazione nazionale magistrati e Organismo unitario dell'Avvocatura sul disegno di legge n. 3075 (sovraindebitamento e giustizia civile).

Avverte che i documenti acquisiti nel corso delle audizioni saranno resi disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Su richiesta della senatrice Della Monica, il Presidente avverte di aver richiesto ed ottenuto per le vie brevi l'autorizzazione del Presidente del Senato, alla attivazione del circuito interno per la pubblicità dei lavori.

Fa presente infine che sempre su sollecitazione della senatrice Della Monica, si è valutato di procedere, con riguardo al disegno di legge n. 3074, anche all'audizione del Capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Per quanto concerne la prosecuzione dell'*iter* d'esame dei provvedimenti, comunica che si è evidenziata l'opportunità di differire a mercoledì 11 gennaio, alle ore 12,30 i termini per la presentazione degli emendamenti rispettivamente al disegno di legge n. 3074 e n. 3075.

Si è discusso altresì di convocare la Commissione per il pomeriggio di mercoledì 11 gennaio per l'illustrazione delle proposte emendative eventualmente presentate ad entrambi i provvedimenti; per la mattina di giovedì 12 gennaio per l'acquisizione dei pareri dei relatori e del Governo sugli emendamenti suddetti ed infine per il pomeriggio di giovedì 12 gen-

naio per la votazione delle proposte emendative e dei provvedimenti nel loro complesso. Tale bozza di calendario dei lavori ovviamente appare subordinata ai tempi di esame e di calendarizzazione da parte dell'Assemblea. Qualora infatti i provvedimenti non fossero inseriti all'ordine del giorno dell'Aula per martedì 17 gennaio si potrebbe valutare una diversa tempistica di trattazione. Chiede quindi chiarimenti al Ministro della giustizia in ordine all'*iter* d'esame e ai tempi di calendarizzazione dei disegni di legge di conversione in esame.

Il ministro Paola SEVERINO DI BENEDETTO conferma la possibile calendarizzazione dei disegni di legge in Assemblea per martedì 17 gennaio. Nel rispetto tuttavia dei lavori della Commissione, laddove fossero necessari tempi più congrui, manifesta il proprio consenso ad un eventuale differimento dell'inizio dell'esame dei provvedimenti da parte dell'Assemblea.

Il senatore CALIENDO (*PdL*) invita il Governo a tenere conto nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3075 anche delle misure contenute, da un lato, nell'Atto Senato 2612, in materia di efficienza del sistema giudiziario e dall'altro nell'Atto Senato 307-B di iniziativa del senatore Centaro, concernente fra l'altro la procedura per la composizione delle crisi da sovraindebitamento. Per quanto concerne il disegno di legge n. 3074 chiede invece che si tenga conto del contenuto del proprio disegno di legge n. 3045 in materia di detenzione domiciliare.

Il senatore CASSON (*PD*) osserva come l'esame del disegno di legge n. 3075 imponga la preliminare soluzione del problema formale concernente l'*iter* del disegno di legge n. 307-B, di iniziativa del senatore Centaro, già approvato all'unanimità dal Senato e in sede legislativa dalla Camera dei deputati e che interviene, con disposizioni pressoché analoghe a quelle del decreto-legge in conversione, in materia di soluzione delle crisi di sovraindebitamento. A ben vedere si possono prospettare due diverse soluzioni: la prima volta a trasfondere il contenuto del disegno di legge di iniziativa parlamentare in puntuali proposte emendative al decreto-legge ovvero procedere ad un esame congiunto. Per quanto concerne il disegno di legge n. 3074 ritiene anche alla luce delle audizioni informali svoltesi stamane necessario assicurare alla Commissione più congrui tempi d'esame.

Il senatore CENTARO (*CN-Io Sud-FS*) ringrazia i colleghi Caliendo e Casson per aver posto l'attenzione sui rapporti fra il decreto-legge n. 211 in conversione e le norme contenute nel disegno di legge, a propria firma, in materia di soluzione delle crisi da sovraindebitamento. A suo parere, tenuto conto dell'unanimità con la quale è stato approvato il provvedimento in prima lettura in Senato e della sede legislativa con la quale si è concluso l'esame della Camera dei deputati, appare possibile una rapida approvazione del disegno di legge n. 307-B, peraltro ampiamente nei ter-

mini consentiti per la conversione del decreto-legge. In ogni caso si rimette a decisione del Governo.

Il presidente BERSELLI osserva come del contenuto del disegno di legge n. 307-B si sia ampiamente tenuto conto nella predisposizione del decreto-legge, come appare confermato nella stessa relazione di accompagnamento del Governo.

Il senatore MUGNAI (*PdL*) chiede che siano assicurati adeguati tempi di esame per entrambi i provvedimenti, tali da consentire un effettivo confronto parlamentare. Condivide le considerazioni svolte dal senatore Centaro con riguardo al disegno di legge n. 307-B.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), nel sottolineare come nella relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 211 si dia atto del fatto che le norme sulle procedure di soluzione delle crisi da sovraindebitamento ricalcano quelle contenute nell'Atto Senato n. 307-B, ritiene non condivisibile la soluzione prospettata di trasformare il contenuto del disegno di legge n. 307-B in emendamenti al decreto-legge in conversione. Ritiene peraltro che il disegno di legge parlamentare possa essere entro il mese di gennaio definitivamente approvato in sede deliberante da parte della Commissione. Auspica in conclusione che il Ministro tenga conto di tali circostanze nella propria decisione.

Dopo che le senatrici DELLA MONICA (*PD*) e ALBERTI CASALATI (*PdL*) hanno invitato a valutare la congiunzione, ai disegni di legge di conversione, rispettivamente dell'A.S. n. 3080 e dell'A.S. n. 3040, si apre un ampio dibattito sulla prosecuzione dell'esame dei disegni di legge di conversione e sul rapporto con le altre iniziative legislative parlamentari già ricordate, nel quale intervengono i senatori CENTARO (*CN-Io Sud-FS*), CASSON (*PD*), CALIENDO (*PdL*) e la senatrice FINOCCHIARO (*PD*).

Il presidente BERSELLI precisa che l'unica reale questione afferisce ai rapporti fra disegno di legge n. 3075 e disegno di legge di iniziativa del senatore Centaro.

Non appaiono accoglibili invece le richieste di congiunzione di ulteriori disegni di legge di iniziativa parlamentare, in ragione dei stringenti tempi di conversione. Per quanto concerne il disegno di legge n. 307-B prende atto peraltro della unanime disponibilità dei Gruppi all'inserimento del provvedimento all'ordine del giorno della seduta di martedì 10 gennaio della Commissione e alla richiesta della riassegnazione del medesimo provvedimento in sede deliberante.

Il ministro Paola SEVERINO DI BENEDETTO si sofferma dapprima sulla questione afferente ai rapporti fra il decreto-legge n. 212 ed il contenuto del disegno di legge n. 307-B. Al riguardo precisa come la deci-

sione dell'Esecutivo di inserire nel decreto-legge norme sostanzialmente coincidenti con quelle contenute nella proposta parlamentare fosse legata all'esigenza di assicurare una più rapida entrata in vigore a tale disciplina. Certamente non era intendimento del Governo né rallentare né mortificare l'attività del Parlamento.

Nel dichiararsi disponibile a valutare l'ipotesi di un'approvazione del disegno di legge parlamentare entro i termini della conversione in legge del decreto-legge, ritiene comunque necessario che si salvaguardi la parte del decreto-legge concernente la procedura per la soluzione delle crisi da sovraindebitamento dei consumatori.

Per quanto concerne più in generale il disegno di legge n. 3074 sottolinea come esso sia il frutto di un'ampia convergenza con il Ministero dell'interno e con gli esponenti di vertice delle forze dell'ordine, in particolare per ciò che concerne la praticabilità delle camere di sicurezza come luogo di custodia. Nel corso del confronto – precisa in replica alla richiesta di congiunzione del disegno di legge n. 3045 avanzata dal senatore Caliendo – sono state sollevate difficoltà applicative circa il ricorso, quale strumento deflattivo e alternativo alla detenzione, agli arresti domiciliari.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(3074) Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri**

(Esame e rinvio)

Il relatore, presidente BERSELLI (*PdL*), riferisce sul disegno di legge n. 3074, il quale reca la conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211. Tale provvedimento, al fine di contrastare il sovrappopolamento degli istituti carcerari presenti sul territorio nazionale, apporta modifiche all'ordinamento processuale e penitenziario. Nella relazione si sottolinea peraltro come tali modifiche consentiranno di limitare il fenomeno delle cd. «porte girevoli», che, oltre ad influire negativamente sull'amministrazione penitenziaria, mal si concilia con il principio del minor sacrificio della libertà personale (nel 2010, ben 21.093 persone sono state trattenute in carcere per un massimo di tre giorni).

Passando al merito riferisce dapprima sull'articolo 1 il quale modifica l'articolo 558 del codice di procedura penale, in materia di convalida dell'arresto e giudizio direttissimo innanzi al tribunale in composizione monocratica. Più nel dettaglio, la lettera *a*) del comma 1, in relazione ai casi in cui sia il pubblico ministero a presentare l'imputato al giudice monocratico per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio direttissimo, sopprime, per fini acceleratori, la disposizione che consente di fissare l'udienza non entro le quarantotto ore dall'arresto, ma entro le quarantotto ore successive alla richiesta del pubblico ministero.

La lettera *b*) del comma 1, invece, introduce il divieto di conduzione della persona arrestata nella casa circondariale. A tale divieto può dero-

gare il pubblico ministero, con decreto motivato, solo quando manchino o risultino indisponibili altri luoghi idonei di custodia ovvero per motivi di salute della persona arrestata o per altre specifiche ragioni di necessità.

Nei casi previsti dall'articolo 558 del codice di procedura penale, l'articolo 2, del decreto-legge, prevede che l'arrestato venga custodito dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria presso le camere di sicurezza del circondario in cui è stato eseguito l'arresto. Nel caso in cui gli ufficiali e agenti che hanno eseguito l'arresto rappresentino la pericolosità della persona arrestata o l'incompatibilità della stessa con la permanenza nelle camere di sicurezza il pubblico ministero può disporre la conduzione dell'arrestato nella casa circondariale.

L'articolo 2, poi, stabilisce che non soltanto l'udienza di convalida dell'arresto e del fermo, ma anche l'interrogatorio delle persone che si trovino, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione, debba avvenire nel luogo dove la persona è custodita. Soltanto in presenza di eccezionali motivi di necessità, l'autorità giudiziaria può disporre, con decreto motivato, il trasferimento per la comparizione davanti a sé del detenuto.

Dà quindi conto dell'articolo 3 il quale modifica l'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, elevando da dodici a diciotto mesi la soglia di pena detentiva, anche residua, per l'accesso alla detenzione presso il domicilio. Nella relazione si precisa che, per effetto di tale modifica, il numero dei detenuti che potranno essere ammessi alla detenzione domiciliare potrà quasi raddoppiare: agli oltre 3.800 detenuti fino ad oggi effettivamente scarcerati se ne potranno aggiungere altri 3.327.

L'articolo 4 integra le risorse finanziarie per il potenziamento, la ristrutturazione e la messa a norma delle strutture carcerarie, autorizzando la spesa di euro 57.277.063.

Conclude soffermandosi sull'articolo 5, il quale reca la copertura finanziaria, escludendo la sussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, posto che all'attuazione delle disposizioni del decreto-legge si provvederà mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, ad esclusione di quelle relative all'adeguamento, al potenziamento e alla messa a norma delle infrastrutture penitenziarie, di cui all'articolo 4.

Svolge quindi talune considerazioni sui rilievi formulati dal prefetto Cirillo nel corso dell'audizione informale di questa mattina, i quali non appaiono del tutto congruenti con le rassicurazioni che erano state fornite, come ha precisato il Ministro, all'Esecutivo in sede di emanazione del decreto-legge circa la disponibilità e operatività di camere di sicurezza. Ricorda in primo luogo che l'audit ha sottolineato come per l'adeguamento di cinque camere di sicurezza a Torino siano stati necessari circa 450 mila euro. Egli ha ricordato peraltro come attualmente le camere di sicurezza disponibili sul territorio suddivise fra le varie forze dell'ordine siano 1.057, utilizzate, però già oggi, per non meglio precisate ragioni di transito. L'audit non è stato in grado invece di fornire una stima circa il numero delle camere di sicurezza non a norma e la loro localizzazione ter-

ritoriale. Nel corso dell'audizione peraltro sono stati evidenziati i problemi legati al dispiego di risorse umane per il funzionamento del sistema di custodia nelle camere di sicurezza; nonché ulteriori problematiche connesse ai trasferimenti, alla pulizia dei locali, all'approvvigionamento dell'arrestato e alla presenza di servizi igienici nelle camere di sicurezza. Fa presente poi come il prefetto Cirillo abbia dato ampiamente conto anche dei profili concernenti l'applicazione dello strumento del cosiddetto «bracciale». Complessivamente, dal contenuto dell'audizione sembrerebbe emergere una maggiore disponibilità delle forze di polizia a favore dell'istituto della detenzione domiciliare sia sotto il profilo dei costi che della fattibilità in termini di sicurezza, per l'irrilevanza dei casi di evasione.

Il relatore MARITATI (*PD*) integrando le considerazioni svolte dall'altro relatore, esprime vivo apprezzamento per il decreto-legge nel suo complesso, non tanto per il contenuto delle singole norme, che possono ben essere migliorate nel corso dell'esame parlamentare, quanto per il fatto che dopo diversi anni finalmente il Parlamento torna ad occuparsi di un provvedimento afferente a problematiche generali ed astratte e di interesse del Paese. Dopo aver svolto talune considerazioni sull'opportunità di un ricorso all'istituto della detenzione domiciliare, osserva come il decreto-legge all'articolo 1, rechi di fatto una norma di salvaguardia, per la quale nei casi in cui le camere di sicurezza non risultino operative il magistrato possa procedere alla custodia in carcere. Più in generale il contenuto dell'audizione di stamane del prefetto Cirillo induce a dubitare del carattere concertato delle scelte a base del decreto-legge in conversione.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore MUGNAI (*PdL*) rileva un'evidente distonia fra quanto affermato dal prefetto Cirillo nell'audizione informale e quanto sostenuto, come riferisce il Ministro, dai Corpi di polizia in sede di predisposizione dell'emanando decreto. Nel merito del decreto-legge evidenzia come il ricorso alle camere di sicurezza ponga in primo luogo un problema di promiscuità nell'utilizzo delle strutture. Si domanda poi come si concili la custodia nelle camere di sicurezza con quanto previsto dal settimo comma dell'articolo 558, il quale consente all'arrestato di avvalersi di un ulteriore termine a difesa. Nell'esprimere il proprio stupore per gli elevati costi di realizzazione del progetto del bracciale elettronico, ricordati dal prefetto Cirillo, chiede che siano chiariti dall'Esecutivo gli effettivi costi e che sia valutata anche l'opportunità di destinare tali ingenti risorse alla realizzazione e al miglioramento delle strutture carcerarie esistenti.

Il senatore SERRA (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) ringrazia il ministro Paola Severino Di Benedetto per l'estrema disponibilità che ancora una volta sta dimostrando partecipando in prima persona ai lavori della Commissione. Egli non dubita, conoscendo anche per un lunghissimo rapporto di colleganza lo scrupolo professionale del ministro

Cancellieri, che il decreto-legge in esame sia stato elaborato seguendo il metodo della riunione di funzionari; vi è tuttavia da chiedersi se siano stati coinvolti effettivamente i vertici delle Forze di polizia, che hanno una conoscenza diretta della realtà delle cosiddette camere di sicurezza, ovvero funzionari dei Ministeri che ne hanno una conoscenza in gran parte teorica.

Risulta infatti a suo parere evidente che il decreto-legge, così come formulato, finirà per scaricare la soluzione del problema dell'affollamento carcerario sulle Forze di polizia, che dovranno inevitabilmente distarre personale dalle attività istituzionali tanto per assicurare la custodia cautelare dei soggetti ristretti nella camera di sicurezza – come stamattina ha dichiarato il prefetto Cirillo, davanti all'Ufficio di Presidenza, nelle condizioni delle camere di sicurezza, non attrezzate per la funzione di luogo di custodia cautelare sarà necessario impegnare nelle 24 ore dieci unità di personale per un solo detenuto, e se è vero che tale numero non aumenta proporzionalmente a quello dei custoditi, è destinato comunque ad essere elevatissimo data la presenza di poche camere nello stesso edificio – sia per l'incremento dell'attività di vigilanza sui detenuti domiciliari conseguente all'aumento a 18 mesi al residuo pena scontabile presso il proprio domicilio.

Di fatto poi gran parte di quelle camere di sicurezza che rispondono ai requisiti minimi di efficienza indispensabili per la loro utilizzazione, comunque impropria, come luogo di custodia, saranno di fatto inutilizzabili: se infatti le camere di sicurezza gestite dalla Polizia di Stato si trovano di solito presso le questure, quelle gestite dall'Arma dei carabinieri sono normalmente localizzate nelle stazioni, e non si vede come una stazione rurale con cinque carabinieri addetti possa continuare a funzionare dovendo provvedere alla custodia anche di un solo soggetto. Sottolinea poi il giustificato timore delle Forze di polizia per il rischio che una prolungata permanenza degli arrestati in camera di sicurezza offra il destro ad accuse pretestuose di maltrattamenti.

Nel prendere atto della disponibilità comunque manifestata, a nome delle Forze di polizia, dal prefetto Cirillo a dare come sempre con il proprio contributo alla soluzione dei problemi, egli ritiene che il decreto-legge dovrà essere oggetto di un attento esame al fine di migliorarlo significativamente, nella consapevolezza comunque che si tratta di un provvedimento di assoluta emergenza, al quale non può essere affidata la soluzione del problema dell'affollamento delle carceri.

La senatrice FINOCCHIARO (*PD*) ritiene che vada riconosciuta in primo luogo al ministro Paola Severino ed al Governo la sensibilità dimostrata nel porre fra i loro primi obiettivi il problema dell'affollamento carcerario che costituisce uno dei fronti su cui si gioca la credibilità dell'Italia come Paese moderno e civile.

Lo strumento adottato, evidentemente nella piena consapevolezza del suo carattere emergenziale e non risolutivo, presenta luci e qualche ombra, anche se le eccezioni previste alla custodia dell'arrestato presso le camere

di sicurezza dallo stesso articolo 123-*bis* del decreto legislativo n. 271 del 1989 introdotto dall'articolo 2 del decreto-legge, dimostrano che il Governo ha piena consapevolezza che il nuovo istituto non sarà sempre agevolmente applicabile.

Evidentemente però la necessità dell'intervento emergenziale proposto dal Governo deve costituire l'occasione per una meditazione più approfondita da parte del Parlamento sulla problematica nel suo complesso, ed ella ritiene che già in questa sede si possa provare a riflettere su emendamenti che intervengano sulle cause del sovraffollamento.

In primo luogo occorre prendere atto che questo fenomeno è esploso negli ultimi anni anche per effetto di una serie di discutibili interventi legislativi, quali le norme sulla tossicodipendenza introdotte dalla cosiddetta legge «Fini-Giovanardi» e soprattutto le limitazioni introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, la cosiddetta legge «*ex* Cirielli», all'accesso alle pene alternative; in proposito ella fa presente che il Gruppo del Partito Democratico ha presentato un disegno di legge, l'Atto Senato n. 3008, che intervenendo sulle suddette disposizioni nonché sul regime della recidiva, è finalizzato proprio a eliminare quegli automatismi che rendono obbligatorio l'ingresso del condannato in carcere anche quando sarebbe opportuno evitarlo, ed invita perciò il Governo e tutta la Commissione a riflettere sull'opportunità di emendare il decreto-legge nel senso indicato dalla suddetta proposta.

Anche dal punto di vista strettamente processuale, è possibile percorrere con maggior decisione la strada indicata dagli articoli 1 e 2 per ridurre al minimo i termini di svolgimento dell'udienza di convalida ovvero del giudizio direttissimo, in particolare organizzando gli uffici giudiziari secondo un sistema che assicuri lo svolgimento immediato di tali udienze nell'arco delle 24 ore e per sette giorni alla settimana; come è stato testimoniato dall'Associazione nazionale magistrati il problema per assicurare tali turni non risiede nella disponibilità dei giudici, quanto nella carenza di personale amministrativo; a tali problemi si può far fronte sia attraverso il ricorso ad un sistema di incentivi non necessariamente economici, sia, ricorrendo, quando necessario, in sostituzione del personale amministrativo, all'opera di ufficiali di Polizia giudiziaria.

Infine, è possibile valutare un ricorso più ampio alla custodia domiciliare, ovviamente nella consapevolezza che tale istituto incontra una serie di limiti oggettivi, primo fra i quali quello che molti degli arrestati, per esempio gran parte degli stranieri, sono sforniti di domicilio idoneo.

Il senatore CASSON (*PD*) concorda con le osservazioni della senatrice Finocchiaro in ordine alla necessità di assicurare, attraverso modelli di organizzazione di lavoro giudiziario analoghi a quelli adottati nel mondo anglosassone, lo svolgimento immediato dei processi per direttissima, nonché con la necessità di intervenire sulle norme che in questi anni hanno determinato l'ipertrofia della popolazione carceraria, quali le norme sulla tossicodipendenza, quelle sulla criminalizzazione dell'immi-

grazione clandestina e quelle che hanno determinato una riduzione del ricorso alle pene alternative.

A suo parere sono queste le strade che si dovrebbe percorrere per ridurre un affollamento delle carceri ormai insostenibile, come testimonia il numero dei suicidi, mentre il ritorno a esperienze del passato che non hanno fatto buona prova di sé, come la custodia presso le camere di sicurezza, appaiono oggettivamente impraticabili.

Il senatore SALTAMARTINI (*PdL*), pur dando atto al ministro Paola Severino Di Benedetto di aver dato prova di sensibilità nell'affrontare per primo un problema così grave come quello dell'affollamento carcerario, ritiene che la strada indicata dal decreto-legge non possa essere condivisa, tanto che, in mancanza di significative correzioni, egli non potrà che esprimere voto contrario.

Nel condividere quanto affermato da più parti la necessità di garantire l'immediatezza dell'udienza di convalida del giudizio direttissimo, egli ricorda come l'origine storica dell'istituto *habeas corpus* risiede proprio nel diritto di essere portato davanti a un giudice e di conoscere la propria imputazione.

L'oratore concorda poi con quanto affermato dal senatore Serra circa il fatto che le disposizioni del decreto-legge rischiano semplicemente di scaricare il problema dell'affollamento carcerario sulle Forze di polizia, contando sulla loro disponibilità e senza tenere conto che le strutture da loro gestite hanno unicamente la funzione di consentire la sosta degli arrestati per il breve tempo necessario ad organizzare il loro trasferimento in carcere, e sono sprovviste di qualsiasi caratteristica idonea a custodire un arrestato anche solo per 24 ore. Si pensi che nella città di cui egli è sindaco, Cingoli, le poche camere di sicurezza gestite dalla Polizia di Stato sono di fatto degli stanzini di un metro per due metri e mezzo. Se si pensa che l'Italia è regolarmente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per le condizioni dei detenuti principalmente con riferimento all'insufficiente spazio assicurato a ciascuno di essi, non si vede come strutture di questo genere possano contribuire a risolvere il problema.

L'oratore osserva infine che la presenza giornaliera nelle carceri di soggetti arrestati in flagranza di reato e in attesa di udienza di convalida è mediamente di non più di 1.200 unità al giorno, un numero che potrebbe essere più ragionevolmente gestito senza gravare sulla Polizia di Stato da un lato riducendo al massimo il tempo della loro custodia cautelare, e dall'altro apprezzando, ad esempio, a livello provinciale, apposite idonee sale di custodia.

Il senatore VALLARDI (*LNP*) esprime vive perplessità sul decreto-legge in ordine al quale il voto della Lega non potrà che essere contrario a meno di radicali cambiamenti.

In particolare egli si dichiara contrario alla disposizione di cui all'articolo 3, osservando fra l'altro che il periodo di reclusione trasformato in detenzione domiciliare rappresenta tempo sottratto all'attività rieducativa

che dovrebbe essere realizzata in carcere, e che pertanto tale disposizione, mentre da un lato costituisce un obiettivo aggravamento di quel fenomeno dell'incertezza della pena che mina alle radici la credibilità dello Stato italiano, dall'altro appare anche in contrasto con la finalità rieducativa della pena sancita dall'articolo 27 della vigente Costituzione.

L'oratore osserva quindi che il *surplus* di reclusi rispetto alle capacità del sistema carcerario italiano coincide di fatto con la percentuale dei detenuti stranieri, in particolare extra comunitari. Egli ritiene pertanto che il sovraffollamento potrebbe essere ridotto in maniera significativa laddove si percorresse la strada virtuosa di accordi bilaterali come quelli a suo tempo conclusi con l'Albania e con la Romania. Se accordi di questo tipo venissero realizzati con tutti i Paesi dai quali provengono gli immigrati presenti sul nostro territorio, si potrebbe evidentemente fare in modo che gran numero di detenuti possa espiare la pena nel Paese d'origine.

La senatrice DELLA MONICA (PD) ricorda in primo luogo di aver trascorso la giornata dello scorso 24 dicembre nel carcere di Sollicciano, una struttura che ospita attualmente 1.050 detenuti, pur essendo abilitata ad ospitarne cinquecento.

In tale occasione ella ha preso impegno con i detenuti e con l'amministrazione penitenziaria di chiedere al Ministro di visitare quanto prima di persona la struttura per rendersi conto dell'estrema gravità della situazione.

Nell'esprimere una valutazione sostanzialmente positiva sulle proposte di emergenza contenute nel decreto-legge – in particolare ella osserva che per soggetti destinati nella maggior parte dei casi ad essere scarcerati a seguito dell'udienza di convalida, la permanenza in camera di sicurezza, per disagiata che sia, è comunque preferibile al trauma dell'ingresso nella struttura carceraria – ella ritiene però che debba essere messa in campo tutta una serie di iniziative più propriamente legislative sia di indirizzo politico dirette a rimuovere le cause dell'affollamento carcerario: bisogna in primo luogo responsabilizzare le Forze di polizia, monitorando gli arresti in flagranza compiuti dalle Forze dell'ordine per determinare quale sia la percentuale di arresti obbligatori e quali quelli di arresti facoltativi, e per questi ultimi valutare se non vi sia a volte una tendenza ad eccedere negli arresti, anche in situazioni nelle quali non appaiono necessari, per fare per così dire «statistica»; è poi necessario responsabilizzare i giudici, da un lato affinché evitino un ricorso troppo facile alla custodia cautelare, spesso utilizzata con mera finalità di segnale per l'opinione pubblica, e dall'altro perché si realizzi un'organizzazione del lavoro che consenta lo svolgimento immediato e in qualsiasi momento delle udienze di convalida e dei giudizi direttissimi. In proposito ella condivide quanto affermato dalla senatrice Finocchiaro sia sulla possibilità di introdurre incentivi per il personale amministrativo sia sull'opportunità di utilizzare, come ella ha fatto spesso in passato, la collaborazione non solo degli uf-

ficiali di polizia giudiziaria ma anche dei notai, trattandosi di funzioni di pubblica utilità.

Accanto poi alla rimozione delle limitazioni al ricorso alle pene alternative introdotte con la cosiddetta legge «ex Cirielli», sarebbe opportuno introdurre nell'ordinamento la nozione di non punibilità per mancanza di offensività, mentre è necessario un profondo ripensamento sui meccanismi perversi determinati dalle norme sulla tossicodipendenza introdotte dalla cosiddetta legge «Fini-Giovanardi». In particolare appare irrazionale il sistema della determinazione – affidata ad un regolamento del Ministro della sanità – della cosiddetta dose media giornaliera, che ha di fatto determinato situazioni paradossali sia in *bonam* che in *malam partem*, mentre appare assurda l'eccessiva burocratizzazione delle norme sull'accertamento dello stato di tossicodipendenza. Soprattutto è inaccettabile la disposizione che costringe le comunità terapeutiche, pena la pena di finanziamenti pubblici, a denunciare la minima violazione degli obblighi imposti al tossicodipendente condannato a loro affidato, con la conseguenza che violazioni che rientrano nella normalità del processo terapeutico di un tossicodipendente finiscono per determinare la sua decadenza dal beneficio.

Nel rilevare che un'altra questione di particolare rilievo, anche se indubbiamente in questo motivo difficile da affrontare per le sensibilità politiche coinvolte, è quella delle conseguenze determinate dal sovraffollamento carcerario dall'introduzione prima del reato di violazione del decreto di espulsione da parte dell'immigrato irregolare e poi del reato di immigrazione clandestina, la senatrice invita il Ministro ad un serio ripensamento dell'utilizzo del cosiddetto «braccialetto» elettronico, che in questi dieci anni si è tradotto in un impressionante spreco di risorse che avrebbero potuto essere meglio utilizzate, ad esempio attraverso la realizzazione di istituti a custodia attenuata e l'assunzione di personale di custodia.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) si sofferma in primo luogo sulla disposizione di cui all'articolo 3, osservando come l'aumento da dodici a diciotto mesi del periodo finale di esecuzione della pena che può essere scontato presso il proprio domicilio previsto dalla legge n. 199 del 2010, appare eccessivo e presta il fianco a notevoli perplessità, in particolare in quanto consente di applicare il beneficio a soggetti che hanno ricevuto un aumento di pena in quanto recidivi.

Si sofferma poi sulla necessità di valutare le ragioni per cui vi è stata un'applicazione così ridotta e sostanzialmente fallimentare dello strumento del braccialetto elettronico, e ciò mentre la sua gestione da parte della Telecom è costata allo Stato ben 11 milioni all'anno; del resto non è solo in questo campo che la concessionaria dei servizi telefonici ha approfittato della propria rendita di posizione nell'espletamento di servizi per funzioni di giustizia che avrebbe dovuto far parte degli oneri a suo carico per l'ottenimento della concessione. Si pensi al fatto che la Telecom si fa pagare dal Ministero della giustizia l'accesso alle linee telefoniche per lo svolgi-

mento dell'attività di intercettazione, quando l'apertura di tale linea è già pagata dal canone corrisposto dall'intercettato, né è certo gratuita la fornitura dei tabulati del traffico telefonico.

L'oratore si sofferma quindi sulla questione dell'idoneità delle camere di sicurezza all'utilizzazione a fini di custodia cautelare, osservando che anche una custodia limitata a due giorni non può ledere i diritti costituzionali del soggetto arrestato. Bisogna perciò che il Governo verifichi in concreto se tali strutture sono idonee a garantire l'ora d'aria, i colloqui riservati col difensore, il colloquio con i familiari.

Il senatore Li Gotti osserva infine che i soggetti trattenuti per meno di due giorni non costituiscono l'unica categoria per la quale l'opportunità della detenzione appaia dubbia. La popolazione detenuta per meno di trenta giorni e in gran parte per meno di dieci rappresenta in realtà quasi la metà dei reclusi. Egli ritiene quindi che sia il caso di riflettere sulla funzione distorta che è venuto ad assumere negli anni l'istituto della prevenzione detentiva, evidentemente alla base dell'esplosione della popolazione carceraria, che di fatto è utilizzato in gran parte a fini di tenuta del consenso sociale, dal momento che l'arresto di un soggetto serve spesso a placare l'opinione pubblica nella consapevolezza che la condanna non avverrà mai o che la relativa pena non verrà scontata.

Il senatore CENTARO (*CN-Io Sud-FS*), nel dare atto al Governo di aver cercato strade per la riduzione del sovraffollamento delle carceri diverse da quelle tradizionali dell'amnistia e dell'indulto che – come ha dimostrato la vicenda dell'indulto del 2006 – oltre a essere in sé ingiuste, determinano temporanei effetti deflativi sulla popolazione carceraria destinati ad annullarsi in pochi mesi, invita però il Ministro a valutare in primo luogo la possibilità di garantire finalmente il ricorso ai circa tre mila posti letto (1.400 già terminati e 1600 in via di realizzazione) che, secondo i dati forniti dal Governo uscente, potrebbero essere messi a regime se solo venisse assunto il personale di custodia necessario.

Egli infatti teme che, alla luce delle caratteristiche delle camere di sicurezza disponibili illustrate dal prefetto Cirillo nell'audizione informale di questa mattina, le eccezioni previste dal decreto-legge alla custodia in tali strutture finiscano per diventare la regola, annullando i vantaggi che ci si ripromette dal provvedimento d'urgenza.

Nel concordare poi con le osservazioni dei colleghi che lo hanno preceduto sul fatto che l'ostacolo allo svolgimento immediato alle udienze di convalida e dei processi con rito direttissimo risiede nella carenza di personale amministrativo, osserva come in definitiva il successo dell'iniziativa del Ministro della giustizia per ridurre l'affollamento delle carceri dipenda dalla disponibilità del Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia a concedere le risorse necessarie.

Il senatore CAROFIGLIO (*PD*) concorda con le considerazioni circa il fatto che la chiave per risolvere il problema dei detenuti per un periodo inferiore a tre giorni risiede in un profondo cambiamento dell'organizza-

zione del lavoro giudiziario che consenta l'effettivo svolgimento immediato delle udienze di convalida e dei giudizi con rito direttissimo.

Il recupero delle risorse necessarie, a livello giudiziario, ma soprattutto a livello amministrativo per tale riorganizzazione si può realizzare attraverso le economie di scala che si possono conseguire con la riorganizzazione della geografia giudiziaria per cui è stata conferita delega al Governo con la manovra correttiva dello scorso settembre.

Peraltro, sarebbe anche necessaria una revisione delle ipotesi di reato per le quali è previsto l'arresto in flagranza obbligatorio e facoltativo.

Il senatore PERDUCA (*PD*) dà atto al Governo di aver dimostrato indubbia sensibilità politica mettendo ai primi punti della sua agenda la situazione delle carceri. Certamente l'attuale Esecutivo si trova a fare i conti con una problematica antica e strutturata, in riferimento alla quale da almeno trent'anni i radicali denunciano la sostanziale illegalità in cui versa l'amministrazione della giustizia in Italia – un giudizio confermato in sede internazionale – e ciò sia per quanto riguarda la durata dei processi, sia per quanto riguarda la condizione dei reclusi.

Le due cose peraltro sono strettamente legate, se si pensa che il 40 per cento dei detenuti nelle carceri italiane non ha subito una condanna definitiva.

Il ricorso dunque ad un'ampia amnistia – che non rappresenta certamente la soluzione del problema, ma che di cui è anche ingiusto sottovalutare gli effetti, come viene abitualmente fatto per quelli dell'indulto del 2006 – si configurerebbe quindi come la doverosa ammissione da parte dell'ordinamento italiano dei suoi torti nei confronti dei soggetti detenuti, e dovrebbe essere adottata prima che avvenga da noi quello che sta avvenendo in California e che si profila anche in Germania, e cioè che il giudice costituzionale imponga di fatto un'amnistia in presenza di una patente violazione dei principi costituzionali.

Il senatore Perduca concorda poi con i colleghi che hanno sottolineato come il primo problema sia quello dell'assunzione degli agenti di custodia, che dovrebbe essere in realtà dell'ordine di almeno 4 mila unità, a fronte di un situazione sempre più insostenibile dove in particolare nel periodo estivo e in quello delle vacanze di Natale gli agenti sono costretti a turni di servizi di nove ore e più.

Infine con riferimento alle voci peraltro non smentite dal Governo, secondo le quali le risorse necessarie per affrontare l'emergenza carceraria sarebbero recuperate sulla quota spettante allo Stato dell'8 per mille della dichiarazione del reddito sulle persone fisiche, il senatore Perduca sottolinea l'urgenza che sia finalmente modificato il truffaldino meccanismo della ripartizione della quota dell'8 per mille per la quale non sia stata data indicazione del destinatario, o almeno che ci sia uno sforzo del Governo per informare adeguatamente i contribuenti sul funzionamento di tale meccanismo.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale.

Intervenendo in sede di replica il ministro Paola SEVERINO DI BENEDETTO ringrazia tutti gli intervenuti rilevando come nella pur evidente diversità di posizioni sia emersa una comune consapevolezza della gravità della situazione delle carceri e della necessità di iniziare immediatamente a porvi rimedio.

Molti interventi hanno citato le critiche formulate questa mattina in audizione dal prefetto Cirillo a nome delle tre principali Forze di polizia.

Ella è consapevole della effettiva difficoltà della strada che si è intrapresa, e tuttavia rileva come la stessa relazione consegnata questa mattina dal prefetto Cirillo all'Ufficio di presidenza della Commissione riconosca che il decreto-legge stato adottato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'interno e quello della difesa, dopo un attento confronto con le Forze di polizia e dopo che era stata verificata l'impraticabilità di altre soluzioni a cui pure si era pensato.

Ad esempio ella fa presente di avere in un primo momento pensato ad un diffuso ricorso, per gli arrestati in flagranza in attesa di convalida dell'arresto, alla custodia cautelare domiciliare.

Si è però valutato che tale soluzione comportava inconvenienti molto gravi, sia perchè di molti arrestati non sono immediatamente verificabili le generalità sia perchè molti non hanno un domicilio idoneo alla custodia cautelare, sia infine perchè tale soluzione avrebbe determinato un eccessivo aggravio delle attività di controllo delle Forze di polizia.

Quest'ultimo aspetto sarebbe in effetti superabile attraverso l'uso del braccialetto elettronico. Si tratta però di uno strumento la cui utilizzazione deve essere attentamente valutata, prima di procedere al rinnovo della convenzione alla Telecom, alla luce soprattutto del fatto, da più parti ricordato, che in questi dieci anni è costato allo Stato italiano una cifra enorme a fronte di un'utilizzazione minima.

Per cercare di capire i motivi di questo insuccesso, ella ha incontrato i magistrati di Benevento che, soli in Italia, hanno fatto largo ricorso a questo strumento e che se ne sono detti molto soddisfatti, pur rilevando che la sua utilizzazione presenta taluni problemi. In base alle norme europee, infatti, il braccialetto deve essere removibile, una disposizione che è stata introdotta dopo che si era verificato un grave incidente, anche se ella ritiene che la questione possa essere risolta sulla base del fatto che in Italia l'uso del braccialetto debba essere limitato a coloro che sono tenuti a restare nel proprio domicilio.

Il Ministro nel prendere atto degli indubbi problemi che suscita la custodia cautelare presso la camera di sicurezza osserva che la stessa relazione consegnata dal prefetto Cirillo testimonia che vi sono in Italia 1057 camere di sicurezza che presentano caratteristiche di idoneità.

Quanto al problema, che è stato da taluni sollevato, del timore diffuso nelle Forze di polizia che il prolungamento della permanenza degli arrestati presso queste strutture possa dar occasione a pretestuose accuse di violenze, ella fa presente come situazioni di questo genere si siano di recente verificate con riferimento ad arrestati che si trovavano in custodia in carcere.

Il Ministro si dichiara comunque ampiamente disponibile ad un confronto su tutte le proposte di miglioramento del testo, pur rilevando che per quelle che richiedono un confronto tecnico-politico approfondito come le eventuali modifiche della cosiddetta legge «*ex Cirielli*» e della cosiddetta legge «*Fini-Giovanardi*», la conversione di un decreto-legge la cui urgenza è evidente potrebbe non essere la sede più adatta.

Infine fa presente di essere assolutamente consapevole che l'adeguamento del sistema penitenziario italiano ad un'accettabile *standard* di civiltà passa per il recupero di risorse edilizie e umane; tuttavia questo obiettivo non era certamente perseguibile nell'immediato, anche se va rilevato che l'ultima manovra correttiva del Governo ha destinato prioritariamente il fondo per le emergenze alle carceri e alle alluvioni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente BERSELLI, apprezzate le circostanze, propone di rinviare a martedì l'avvio dell'esame del disegno di legge n. 3075. Precisa peraltro che nella mattinata di martedì avrà luogo in Ufficio di presidenza, l'audizione del Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Dopo un breve dibattito nel quale intervengono le senatrici DELLA MONICA (PD) e ALBERTI CASELLATI (PDL), si conviene di convocare per martedì 10, alle ore 15 la Commissione per l'esame dapprima del disegno di legge n. 307-B e successivamente del disegno di legge n. 3075, a partire dalle ore 16.

*La seduta termina alle ore 18,30.*



