

ATTO CAMERA

MOZIONE 1/00301

Dati di presentazione dell'atto

Legislatura: 16
Seduta di annuncio: 263 del 11/01/2010

Abbinamenti

Atto [1/00240](#) abbinato in data 11/01/2010
Atto [1/00288](#) abbinato in data 11/01/2010
Atto [1/00302](#) abbinato in data 11/01/2010
Atto [1/00309](#) abbinato in data 11/01/2010
Atto [9/1-00240/001](#) abbinato in data 12/01/2010

Firmatari

Primo firmatario: [DI STANISLAO AUGUSTO](#)
Gruppo: ITALIA DEI VALORI
Data firma: 08/01/2010

Elenco dei co-firmatari dell'atto

Nominativo co-firmatario	Gruppo	Data firma
DONADI MASSIMO	ITALIA DEI VALORI	08/01/2010
PALADINI GIOVANNI	ITALIA DEI VALORI	08/01/2010

Stato iter:

CONCLUSO il 12/01/2010

Partecipanti allo svolgimento/discussione

ILLUSTRAZIONE **11/01/2010**
Resoconto DI STANISLAO AUGUSTO ITALIA DEI VALORI

INTERVENTO PARLAMENTARE **11/01/2010**
Resoconto MELIS GUIDO PARTITO DEMOCRATICO
Resoconto TIDEI PIETRO PARTITO DEMOCRATICO
Resoconto BALDELLI SIMONE POPOLO DELLA LIBERTA'

PARERE GOVERNO **12/01/2010**
Resoconto ALFANO ANGELINO MINISTRO GIUSTIZIA

INTERVENTO PARLAMENTARE **12/01/2010**
Resoconto FRANCESCHINI DARIO PARTITO DEMOCRATICO
Resoconto MANTINI PIERLUIGI UNIONE DI CENTRO
Resoconto PALOMBA FEDERICO ITALIA DEI VALORI
Resoconto BERNARDINI RITA PARTITO DEMOCRATICO

INTERVENTO GOVERNO **12/01/2010**
Resoconto ALFANO ANGELINO MINISTRO GIUSTIZIA

DICHIARAZIONE VOTO **12/01/2010**
Resoconto DI STANISLAO AUGUSTO ITALIA DEI VALORI
Resoconto MOLTENI NICOLA LEGA NORD PADANIA
Resoconto ORLANDO ANDREA PARTITO DEMOCRATICO
Resoconto VIETTI MICHELE GIUSEPPE UNIONE DI CENTRO
Resoconto VITALI LUIGI POPOLO DELLA LIBERTA'

Fasi iter:

DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 11/01/2010
DISCUSSIONE IL 11/01/2010
RINVIO AD ALTRA SEDUTA IL 11/01/2010
DISCUSSIONE CONGIUNTA IL 12/01/2010
ACCOLTO IL 12/01/2010
PARERE GOVERNO IL 12/01/2010
DISCUSSIONE IL 12/01/2010
APPROVATO IL 12/01/2010
CONCLUSO IL 12/01/2010

Atto Camera

Mozione 1-00301
presentata da
AUGUSTO DI STANISLAO
testo di
lunedì 11 gennaio 2010, seduta n.263

La Camera,

premessi che:

la situazione delle carceri italiane era ed è, purtroppo, in una fase emergenziale. Un surplus di 23 mila detenuti, circa 66 mila presenze a fronte delle 43 mila possibili; una deficienza organica del corpo di polizia penitenziaria di circa 5.500 unità. La gran parte delle strutture penitenziarie sono fatiscenti, obsolete e non adatte;

la popolazione delle carceri continua a crescere, con tutte le relative valenze connesse al pericolo e al trattamento, e gli agenti penitenziari, sono costretti a lavorare in condizioni sempre peggiori, così come gli educatori, gli psicologi, i medici. Sono in costante aumento gli attacchi al personale che ormai è demotivato, stanco e mal pagato;

su tutto il territorio nazionale si registrano manifestazioni e proteste, giustificate dalle condizioni di insicure in cui sono costretti a lavorare. Mediamente un agente deve sorvegliare 100 detenuti di giorno, circa 250 nei turni notturni; per garantire le traduzioni il personale è costretto a viaggiare anche per 20 ore consecutive su mezzi non idonei;

sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri abbia reso noto il famoso piano carceri, della cui copertura finanziaria, a quanto consta ai firmatari del presente atto di indirizzo, non vi è certezza, i primi risultati, qualora vi fossero, non arriveranno prima di due anni;

solo pochi mesi fa la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia a risarcire con mille euro un detenuto costretto a stare per due mesi e mezzo in una cella sovraffollata. Una pena naturalmente simbolica, ma che mette in evidenza una terribile realtà. Ogni detenuto nelle carceri italiane ha mediamente a disposizione meno di tre metri quadrati di spazio, ben al di sotto dei 7 metri stabiliti dal comitato europeo per la prevenzione della tortura. Ciò vuol dire che normalmente una cella deve ospitare tre detenuti, oggi nei penitenziari italiani ce ne sono in media nove in ogni cella. Dall'inizio dell'anno, 65 sono i suicidi verificatisi all'interno delle strutture;

bisogna dare luce ad una realtà penitenziaria taciuta, ignorata o dimenticata, emarginata e abbandonata per mettere in evidenza l'emergenza del sistema carcere con il rischio sommosse e il rischio morte presenti ogni giorno. Un sistema che alimenta gli effetti criminogeni delle pene. Un sistema in cui l'articolo 27 della nostra Costituzione, che prevede che «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» e che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato», e l'articolo II-64 della Costituzione europea, che stabilisce che «nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti», non trovano applicazione;

l'Unione europea si fonda sul rispetto dei diritti dell'uomo, delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto. La Carta dei diritti fondamentali sancisce tutti i diritti - personali, civili, politici, economici e sociali - dei cittadini dell'Unione europea. Nel marzo 2007 l'Unione europea ha istituito l'Agenzia europea per i diritti fondamentali, che ha il compito di aiutare l'Unione europea e gli Stati membri ad elaborare la normativa in questo campo e di sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti fondamentali. Del resto, in un mondo globalizzato, è fondamentale che i Paesi dell'Unione europea collaborino efficacemente per combattere la criminalità e il terrorismo;

dal giugno 2004 l'Unione europea ha adottato un trattato che, attraverso le tappe previste, ambisce a diventare una Costituzione per l'intero continente. La creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, richiede necessariamente un coordinamento dei sistemi giuridico-penali dei Paesi membri. Uno spazio sovranazionale deve essere però altresì capace di farsi garante del riconoscimento e del rispetto dei diritti umani di tutti i cittadini, europei e extracomunitari, che

vivono e risiedono in Europa. Il diritto penale è stato sempre confinato nei limiti del territorio nazionale, ancorato al principio della territorialità. Uno dei baluardi della sovranità nazionale è appunto l'esclusività del sistema penale. D'altro canto, a partire dal 1948, il diritto internazionale classico, ossia quello interstatuale, è progressivamente stato eroso da una nuova concezione del diritto internazionale che sostituisce all'intergovernativismo la sovranazionalità. Il processo, lento e fortemente contrastato dagli Stati-Nazione, ha avuto il suo culmine con la nascita della Corte penale internazionale. Il suo statuto, firmato solennemente a Roma nel 1998, contiene all'interno embrioni del superamento del principio della nazionalità nel sistema processuale penale laddove vi siano gravi violazioni dei diritti umani (crimini di guerra, genocidi, crimini contro l'umanità). Sia nella fase del riconoscimento che in quella della progressiva omogeneizzazione dei sistemi penali vanno tenute presenti garanzie e tutele irrinunciabili, vanno identificati minimi e massimi edittali delle pene, vanno enucleati i comuni ed essenziali interessi da proteggere in Europa con gli strumenti del diritto penale, evitando che i singoli Stati si limitino ad adattarsi al diritto penale di derivazione europea, conservando allo stesso tempo intatto tutto il proprio armamentario repressivo;

i diritti delle persone sottoposte a procedimento giudiziario, a misure penali o detenute vanno tutelati, senza eccezioni e senza timori. La dignità umana non può essere calpestata in alcuna circostanza. L'esperienza europea degli ultimi anni suggerisce l'attivazione di organismi indipendenti di nomina parlamentare che abbiano poteri informali di visita e controllo dei luoghi di detenzione. Tali organismi svolgono una funzione di riconciliazione sociale, di mediazione e di soluzione in chiave preventiva dei conflitti. Si tratterebbe di una sorta di difensori istituzionali dei diritti in carcere, per i quali va data altresì piena attuazione sia alla sentenza della Corte costituzionale del febbraio del 1999 che prevede la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, sia al nuovo regolamento di esecuzione della legge sull'ordinamento penitenziario che nelle sue norme vuole migliorare la qualità della vita in carcere;

lotta al razzismo, libera circolazione delle coppie senza discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e difesa delle donne, dei minori e degli immigrati: è quanto chiede il Parlamento per lo spazio europeo di giustizia, auspicando più diritti per i detenuti e fondi dell'Unione europea per la costruzione di nuove carceri. Occorre combattere la criminalità informatica, garantire una maggiore solidarietà tra i Paesi dell'Unione europea per l'accoglienza dei rifugiati e tutelare i cittadini da terrorismo e criminalità. Il Parlamento europeo, in tal senso, qualche giorno fa ha adottato una risoluzione con la quale indica la sua posizione riguardo al cosiddetto Programma di Stoccolma che stabilisce le priorità europee nel campo della giustizia e degli affari interni per i prossimi cinque anni. Il Parlamento chiede norme minime relative alle condizioni delle carceri e dei detenuti e una serie di diritti comuni per i detenuti nell'Unione europea, «includere norme adeguate in materia di risarcimento dei danni per le persone ingiustamente arrestate o condannate». Auspica inoltre la messa a disposizione da parte dell'Unione europea di sufficienti risorse finanziarie per la costruzione «di nuove strutture detentive negli Stati membri che accusano un sovraffollamento delle carceri e per l'attuazione di programmi di reinsediamento sociale». Sollecita anche la conclusione di accordi fra l'Unione europea e i Paesi terzi sul rimpatrio dei loro cittadini che hanno subito condanne e la piena applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea. Sostiene poi la necessità di uno strumento giuridico globale sull'ammissibilità della prova nei procedimenti penali;

l'attuale legge sull'ordinamento penitenziario stabilisce «le misure alternative alla detenzione»; esse danno la possibilità di scontare le pene non in carcere, vengono concesse solo a determinate condizioni e si applicano esclusivamente ai detenuti definitivi;

le misure alternative sono numerose e con caratteristiche peculiari, ciascuna tendente comunque alla risocializzazione del condannato. Esse sono: a) affidamento in prova al servizio sociale (pena residua 3 anni), articolo 47 della legge sull'ordinamento penitenziario; b) detenzione domiciliare

(pena residua 4 anni o nei casi di condizioni di salute incompatibili con il regime detentivo pena residua anche superiore ai 4 anni), articolo 47-ter della legge sull'ordinamento penitenziario; c) semilibertà (metà pena o 2/3 in caso di reati gravi - reati di cui all'articolo 4-bis - o 6 mesi solo dalla libertà), articoli 46, 50 della legge sull'ordinamento penitenziario; d) liberazione condizionale (pena residua 5 anni), articolo 176 del codice penale; e) sospensione della pena per gravi motivi di salute (incompatibilità con il regime detentivo - qualunque sia la durata della pena) articolo 147 del codice penale;

queste misure, però, non possono essere la soluzione concreta e definitiva all'emergenza carceri e al sovraffollamento. Al di là di ciò, aspettando il piano carceri, è necessario avviare una riflessione e pensare ai processi brevi e alla certezza della pena dando strumenti e risorse. In sostanza, il carcere - servizio pubblico - deve essere un luogo che produce sicurezza collettiva, nel rispetto della dignità dei detenuti;

nel mese di agosto del 2009 si è svolta l'iniziativa nazionale «Ferragosto in carcere 2009» che ha visto coinvolti deputati, senatori, consiglieri regionali di tutta Italia e di tutte le forze politiche. L'obiettivo di tale iniziativa era di verificare e conoscere meglio le condizioni tanto dei detenuti, quanto di direttori, agenti, medici, psicologi, educatori che lavorano al suo interno al fine di poter formulare proposte legislative o organizzative adeguate;

tra suicidi, morti, vite salvate, tentate evasioni, evasioni compiute e spazi che mancano nelle nostre prigioni è sempre più evidente l'emergenza «soluzioni». A fronte di questa spaventosa e preoccupante situazione tutto il personale penitenziario, tra l'altro, è chiamato ad operare senza alcuna linea guida, senza mezzi idonei e con scarsissime risorse;

nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 30 del 16 aprile 2004 veniva bandito un concorso pubblico per esami a 397 posti nel profilo professionale di educatore, area c, posizione economica C1, indetto con provvedimento del direttore generale del 21 novembre 2003. Dopo ben quattro anni di procedura concorsuale, il 15 dicembre 2008 nel Bollettino ufficiale del Ministero della giustizia n. 23, viene pubblicata la graduatoria ufficiale definitiva del suddetto concorso;

ad oggi il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha assunto solo i primi 97 vincitori, a cui, si spera a breve, seguirà l'assunzione dei restanti 300, dopo aver proceduto alle istanze di interpellato annuale nazionale di mobilità interna del personale;

lo scorrimento della graduatoria con assunzione di tutti i suoi idonei trova già un precedente nel panorama legislativo-procedurale italiano, poiché effettuata per le graduatorie dei concorsi banditi dall'Agenzia delle entrate per 1500 posti di funzionari per la terza area funzionale, fascia retributiva F1, attività amministrativa-tributaria, bandito dall'Agenzia delle entrate (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - 4^a Serie speciale «Concorsi ed esami» - n. 84 del 21 ottobre 2005);

queste nuove forze potranno, sicuramente, rappresentare un valido supporto, ma si rivelano, ad avviso dei firmatari del presente atto di indirizzo, palesemente e gravemente insufficienti. Infatti, per questa figura professionale sono state già apportate drastiche riduzioni, tanto da portare la pianta organica del 2009 a sole 1088 unità, rispetto alla pianta del 2008 che ne prevedeva circa 1400 in organico (riduzione operata dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per adeguarsi alle disposizioni del cosiddetto decreto Brunetta (decreto legislativo n. 150 del 2009) che ha imposto un ridimensionamento delle piante organiche in diminuzione delle unità affinché le pubbliche amministrazioni possano procedere all'assunzione di nuovo personale). In realtà, ad oggi, in servizio ci sono soltanto 686 educatori a cui si aggiungeranno i 300 restanti vincitori, giungendo ad una quota di 968 unità, a fronte di una popolazione detenuta di circa 66.000 unità, ancora in crescita;

è lampante, pertanto, la mancanza di ben 102 educatori rispetto alla pianta organica del 2009 (mancanza ancor maggiore se riferita alla pianta organica del 2008 e pari a circa 400 unità di educatori) a cui andranno ad aggiungersi tutti quegli educatori che verranno collocati in pensione, avendone ormai maturato i requisiti;

la sostanziosa assenza dei citati operatori aggrava ed aggraverà ancor più il clima e la vita detentiva dei ristretti e dei medesimi operatori ancora in servizio, oltre ad accrescere l'inadempienza al dettato legislativo vigente, dal momento che la maggior parte dei detenuti non riescono ad avere per anni colloqui con gli educatori, non riuscendo, pertanto, a conseguire alcun giovamento dall'ingresso in carcere;

quest'ultima previsione, che viene chiaramente disattesa nelle realtà carcerarie italiane, com'è noto dal caso Castrogno, uno dei tanti emersi negli ultimi tempi, ma anche dall'aumento dei suicidi, degli atteggiamenti autolesionistici, della richiesta di psicofarmaci e non ultimo dell'aggressività dei detenuti nei confronti del personale penitenziario ad ulteriore dimostrazione dell'emergenza in cui i circuiti detentivi versano a causa della mancanza di operatori a fronte di uno spropositato aumento del numero di detenuti ospitati in strutture inidonee ed evidentemente non a norma dal punto di vista strutturale e delle risorse umane;

bisogna, inoltre, anche specificare che nonostante l'assunzione dei restanti 300 vincitori del concorso per il profilo di educatore, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria avrà un avanzo di fondi a disposizione per assumere subito all'incirca 70 unità lavorative, grazie al decreto del Presidente della Repubblica del 28 agosto 2009, adottato a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2009, che ha autorizzato l'assunzione di un contingente di 1.370 unità di personale a tempo indeterminato per l'anno 2009 per le Amministrazioni dello Stato;

in particolare, per il Ministero della giustizia le nuove assunzioni autorizzate sono 223 unità, di cui 110 per l'amministrazione penitenziaria, che dovrebbero essere ripartite tra vincitori ed idonei di tutti i concorsi aventi graduatorie ancora valide presso quest'ultima amministrazione. Stando, tuttavia, alle allarmanti condizioni delle carceri italiane buona parte di questi fondi che avanzeranno dovranno essere destinati primariamente e celermente, senza indugio alcuno, all'assunzione degli idonei al concorso per educatori per incamminarsi verso quella condizione di rieducazione che il carcere deve dare a chi ne entra a far parte, per non smarrire quella presa di coscienza e civiltà che la nostra carta costituzionale gli affida;

è necessario, pertanto, attivare dei seri e proficui percorsi di rieducazione dei detenuti la cui realizzazione sia promossa e attivata dagli educatori penitenziari, veri coordinatori e catalizzatori degli strumenti utili per la composizione di tale iter risocializzativo - come la norma del 1975 dispone - affinché la dimensione del vissuto carcerario sia foriera di profonda autoriflessione sulle proprie apicalità e crei momenti di autoprogettazione, di formazione e costruzione di un sé nuovo, positivo, propositivo, generatore di valori riconosciuti e condivisi dal comune senso civico;

occorrono soluzioni e un modello di recupero e di rieducazione prima di pensare a nuove strutture, ai fine di un immediato e concreto supporto al mondo penitenziario, impegna il Governo:

a convocare i sindacati di polizia penitenziaria e le rappresentanze di tutto il personale penitenziario al fine di un confronto concreto e costruttivo sulle problematiche delle carceri in Italia e degli operatori;

a procedere all'assunzione immediata dei restanti educatori penitenziari previsti dalla pianta organica, da attingersi dagli idonei della vigente e menzionata graduatoria risultata dal concorso

bandito per tale profilo professionale, affinché anche costoro possano partecipare ai previsti corsi di formazione che il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria deve attivare per questi operatori prima dell'ingresso nelle carceri a cui sono destinati, onde evitare sprechi di danaro per doverli riattivare in seguito;

a prorogare di almeno un quinquennio la validità della graduatoria di merito del concorso citato in premessa, in linea con gli orientamenti del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nonché con le disposizioni in materia di razionalizzazione delle spese pubbliche in vigore - per permetterne un graduale scorrimento parimenti all'avvicinarsi dei fisiologici turn-over pensionistici, al fine di evitare l'indizione di nuovi concorsi per il medesimo profilo che comporterebbero inutili oneri pubblici;

ad assumere iniziative per lo stanziamento di fondi necessari per completare l'organico di educatori previsti dalla pianta organica attualmente vigente presso il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, considerato che lo sforzo economico da sostenere è annualmente molto esiguo, ma necessario per far funzionare meglio ed in modo più umano una branca importantissima del nostro sistema giustizia che non può più attendere;

a procedere all'alienazione di immobili ad uso penitenziario siti nei centri storici e alla costruzione di nuovi e moderni istituti penitenziari in altro sito;

a procedere alla dismissione di immobili ad uso penitenziario e riassegnazione del ricavato al Ministero della giustizia per il potenziamento dell'edilizia penitenziaria esistente;

ad assumere le iniziative di competenza per il rifinanziamento dell'articolo 6 della legge n. 259 del 2002, prevedendo limiti di impegno per un arco di tempo compatibile con l'utilizzo della locazione finanziaria;

in relazione all'esperienza europea degli ultimi anni, ad adottare iniziative per l'attivazione di organismi indipendenti di nomina parlamentare che abbiano poteri informali di visita e controllo dei luoghi di detenzione al fine di svolgere una funzione di riconciliazione sociale, di mediazione e di soluzione in chiave preventiva dei conflitti;

secondo quanto stabilito dal Parlamento europeo, ad utilizzare le risorse finanziarie per la costruzione «di nuove strutture detentive negli Stati membri che accusano un sovraffollamento delle carceri e per l'attuazione di programmi di reinsediamento sociale»;

in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° aprile 2008 recante «Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria», a dare conto della sua applicazione e dei risultati e ad illustrare e definire, nel passaggio delle competenze, funzioni e risorse.

(1-00301)

«Di Stanislao, Donadi, Paladini».