

Indagine conoscitiva sul sistema carcerario: audizione del prefetto Angelo Sinesio, Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie.

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente PALMA, il Commissario straordinario SINESIO osserva che il piano carceri si fonda su tre pilastri, che sono la realizzazione di un'**edilizia carceraria** di nuovo tipo, l'implementazione degli **organici di polizia penitenziaria** e l'adozione di **misure deflattive**, in vista di obiettivi quali la tutela della persona umana e il miglioramento delle condizioni di permanenza dei reclusi, il miglioramento delle condizioni di lavoro presso le strutture carcerarie, la valutazione del patrimonio carcerario e l'ammodernamento generale delle infrastrutture.

Il piano di intervento per la realizzazione di nuove strutture carcerarie e l'adeguamento e l'ammodernamento di quelle esistenti, approvato il 24 giugno 2010 dal Comitato di indirizzo e controllo, prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie per 6.753 milioni di euro al fine di realizzare nuovi carceri e nuovi padiglioni in strutture esistenti per un totale di 9.150 posti detenitivi.

Tale piano è stato oggetto di successive integrazioni fino alla rimodulazione approvata il 31 gennaio 2012, a seguito della quale si è prevista la realizzazione di un numero di posti detenitivi pari a **12.324 unità da realizzare entro l'anno 2016**, delle quali **750 sono già state consegnate nel 2012 e 3.962 lo saranno alla fine del 2016**.

Si sofferma poi sulle ragioni che hanno determinato l'adozione dello strumento del Commissario straordinario, osservando come anche quando tale organo sarà cessato, sarà opportuno l'individuazione di un solo centro di spesa.

La procedura tradizionalmente seguita, tipica del resto della realizzazione di strutture pubbliche, vedeva la compresenza di tre soggetti, il Ministero della giustizia, quello dell'economia e quello delle infrastrutture, con la conseguenza di rilevanti problemi organizzativi che si riflettevano sui tempi di realizzazione dei lavori e su quelli del completamento dei manufatti.

Ad esempio, una delle conseguenze più onerose in termini economici e di tempi di tale situazione si riscontrava nel fatto che molto spesso le richieste del Ministero della giustizia, che non aveva partecipato alla fase della progettazione, in ordine a talune dotazioni o caratteristiche dell'opera che si ritenevano essenziali, arrivavano quando questa era già quasi in fase di collaudo.

La realizzazione di un'unica stazione appaltante ha permesso una significativa razionalizzazione del sistema.

L'oratore si sofferma, a titolo di esempio, sulla vicenda del nuovo istituto penitenziario di Reggio Calabria-Arghillà.

Tale istituto, affidato nel 1992 al provveditorato interregionale per le opere pubbliche della Sicilia e della Calabria e lasciato incompiuto dal 2002, è stato inserito nel 2012 nel piano carceri allo scopo di effettuare i lavori per la sua apertura.

Lo spettacolo che si è presentato in quella occasione al commissario straordinario è stato quello di una struttura gravemente danneggiata tanto nelle parti strutturali quanto negli impianti di servizio, a causa dello stato di abbandono che aveva determinato infiltrazioni e accumuli di acqua.

A fronte di una previsione del provveditorato delle opere pubbliche che aveva previsto per la rifunionalizzazione una spesa di 21,5 milioni di euro, per una durata dei lavori di 730 giorni, l'ufficio del commissario, sulla base delle risorse di cassa disponibili di 10,7 milioni di euro ha rivisto la progettazione dell'intervento, in un'ottica di economia di spesa e riduzione dei tempi che ha consentito la consegna di 312 posti - il doppio quindi di quanto previsto dal piano originario - il 23 luglio 2013, con un anticipo quindi di ben oltre un anno rispetto ai tempi originariamente stimati dai lavori pubblici.

A questo proposito, egli si sofferma sulla polemica giornalistica in ordine alla realizzazione della strada di accesso al carcere.

Egli premette che il commissario straordinario non ha competenza sulla realizzazione delle strade, ma ha realizzato in proposito un accordo con il comune di Reggio Calabria.

In ogni caso, egli sottolinea che, pur essendo indubbiamente necessario realizzare una più comoda e funzionale strada per il carcere, non è affatto vero che questo sia allo stato privo di accesso, come dimostra il fatto che nel corso dei lavori di riqualificazione è stato raggiunto senza troppi problemi anche da mezzi pesanti.

Il prefetto Sinesio si sofferma poi su alcune caratteristiche generali del modello di istituzione carceraria che si intende realizzare.

In primo luogo egli osserva che il nuovo modello di carcere, sotto il profilo della ricerca della sicurezza, dovrà perseguire nuovi modelli di sicurezza attiva e passiva, **abbandonando il vecchio modello della sorveglianza "frontale"** estremamente dispendioso sotto il profilo del personale; si pensi a tal proposito che il **costo medio per detenuto è di 128 euro al giorno**, dei quali solo il 10 per cento è rappresentato dalle spese vive di gestione della persona ristretta, mentre il 90 per cento è rappresentato da spese generali fisse, in grandissima parte determinate dal personale, col paradossale risultato che quando la popolazione carceraria aumenta si determina una riduzione del costo pro capite, solo apparentemente virtuosa.

Allo stesso tempo, il nuovo modello di carcere deve consentire spazi adeguati allo svolgimento delle attività di risocializzazione del condannato, e in particolare al lavoro.

In proposito, egli osserva che laddove i condannati sono ammessi alle attività di risocializzazione e al lavoro interno ed esterno la percentuale di recidiva e di reingresso al carcere si colloca tra l'11 e il 17 per cento, mentre, in caso di soggetti che trascorrono la loro detenzione nell'affollamento e nell'inazione, tale percentuale sale all'82 per cento circa.

Un'altra questione di rilevante importanza è quella della programmazione della distribuzione degli istituti penitenziari sul territorio. Va infatti rilevato che uno dei problemi del sistema penitenziario italiano è la presenza di un notevole numero di istituti e dunque di detenuti in regioni, ad esempio la Sardegna, dalle quali viene una percentuale ridotta dei condannati, col risultato da un lato di determinare una situazione non sempre ben accolta dalle popolazioni locali e dall'altro di determinare forti costi per le traduzioni dei condannati e gravi disagi alle loro famiglie.

Il senatore CAPPELLETTI (M5S) rivolge al prefetto una serie di domande chiedendo in particolare se rispondono al vero le notizie

intorno alla riapertura del carcere di Pianosa e come si collochi, alla luce di quell'obiettivo di redistribuzione degli istituti penitenziari di cui ha parlato il commissario straordinario il progetto di realizzazione del nuovo carcere di San Vito al Tagliamento, in un'area cioè in cui la presenza di posti per detenuti è certamente superiore rispetto alla produzione locale di condannati e, di converso, la ventilata rinuncia alla realizzazione di un nuovo padiglione di 500 posti-letto nel carcere di Secondigliano a Napoli.

Il senatore FALANGA (*PdL*) nel ricordare di essere relatore, insieme alla senatrice Ginetti, sui disegni di legge in materia di **amnistia e indulto** chiede, ai fini anche della valutazione degli effetti di questi provvedimenti clemenziali, di avere chiarimenti in ordine alle notizie giornalistiche sull'esistenza di quelli che sono stati definiti 33 "**carceri fantasma**" esistenti e non utilizzabili.

Osserva poi che il commissario straordinario ha parlato della realizzazione di circa 12.000 posti entro il 2016. A suo parere, a fronte degli attuali livelli di sovraffollamento delle carceri, tale obiettivo non sembra particolarmente ambizioso.

Il senatore BUEMI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) chiede al commissario straordinario di conoscere quali siano al momento le principali criticità in ordine alla realizzazione del piano straordinario.

Dopo un intervento del senatore BARANI (*GAL*) il quale - nell'osservare che quanto riferito dal commissario straordinario circa le modalità e gli **sprechi che hanno caratterizzato in passato la realizzazione dell'edilizia carceraria** avrebbero dovuto essere oggetto di maggiore attenzione da parte della Corte dei conti e della magistratura penale - chiede di conoscere a chi debba essere attribuita la responsabilità di una progettazione che poi, quasi al momento della consegna degli immobili, si rivelava inadatta a garantire i risultati promessi, il senatore CALIENDO (*PdL*) ricorda come nel decennio antecedente al 2008 siano stati realizzati circa 2.250 nuovi posti letto mentre negli anni successivi la cifra è salita a 5.630 grazie in parte alle risorse del piano carceri e in parte a quelle recuperate dal **fondo di cassa per le ammende**.

Egli chiede quindi di conoscere quali siano allo stato le risorse sulle quali il commissario straordinario può contare per la realizzazione degli obiettivi prefissati.

La senatrice GINETTI (*PD*) ringrazia il commissario per gli importanti dati forniti alla Commissione osservando in primo luogo che l'obiettivo di realizzare 12.000 posti entro il 2016, lungi dal rappresentare come è stato detto un obiettivo poco ambizioso, sarebbe, se raggiunto, un risultato straordinario che consentirebbe, unitamente alle normative - sia in materia di modifica del sistema sanzionatorio sia in materia di depenalizzazione - deflattive della reclusione in carcere che la Commissione si appresta ad approvare, nonché degli interventi anch'essi necessari in materia di riduzione della custodia cautelare, un vero addio alla soluzione delle problematiche del sovraffollamento.

Ella ha ascoltato con estremo interesse anche quanto affermato dal commissario straordinario in ordine alla realizzazione di spazi idonei allo svolgimento di attività di risocializzazione, e osserva in questo senso che è improprio parlare, come pure è stato fatto, di "posti-letto", dal momento che il carcere idoneo a svolgere le sue funzioni non può essere visto come un mero luogo di custodia.

Il presidente BUCCARELLA (*M5S*) ritiene che, considerato l'imminente inizio della seduta delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, sarebbe opportuno rinviare le risposte del commissario straordinario ad una nuova audizione.

Nel dichiarare la propria piena disponibilità a ritornare in audizione, il commissario straordinario SINESIO ritiene però di dover fin da ora rispondere alla domanda del senatore Falanga circa quelle che la stampa ha chiamato "carceri fantasma", precisando che in realtà tali istituti, che sono complessivamente quaranta, si annoveravano fra le ex carceri mandamentali che, dopo la loro soppressione, sono state tutte restituite ai rispettivi demani comunali; i comuni dove sono allocate le quaranta carceri in questione, non hanno però ancora provveduto al mutamento di destinazione.

Il presidente BUCCARELLA ringrazia il commissario straordinario Sinesio, ribadendo che l'Ufficio di Presidenza valuterà se procedere ad una nuova audizione e comunica che la documentazione consegnata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.