

**Fabio Fiorentin\***

## Questione carceri: le possibili riforme e le riforme possibili

Il Sole 24 Ore – Guida al diritto, n.27, 23 giugno 2018

La situazione nelle carceri italiane sta peggiorando: il tasso di crescita della popolazione detenuta non accenna, infatti, a diminuire: se al 31 gennaio 2012 - alla vigilia, cioè, della condanna dell'Italia in sede europea - i detenuti erano - secondo i dati ufficiali del Dap - 65.701, al 31 gennaio di quest'anno il loro numero era pari a 58.087 e, al 31 maggio, toccava i 58.569. Così se entro la fine dell'anno il trend non dovesse invertirsi, sfioreranno le 59.000 presenze. Non c'è molto tempo per scongiurare il peggio, cioè una nuova "Torreggiani".

Il nuovo Ministro della Giustizia ha tratteggiato, nei giorni scorsi, le linee di indirizzo del suo dicastero sulla riforma dell'esecuzione penale e penitenziaria, a iniziare dall'iter dello schema di decreto legislativo attuativo della delega in materia penitenziaria conferita al Governo con la legge 103/2017. Come si ricorderà, lo schema di decreto elaborato dal precedente esecutivo - che attuava, peraltro, soltanto una parte dei molteplici punti che componevano la delega per la riforma dell'Ordinamento penitenziario - aveva già ricevuto i pareri delle Camere. Il Governo, non avendo integralmente recepito le osservazioni delle Camere, aveva ritrasmesso, il 20 marzo, la nuova e definitiva versione dello schema di decreto alle Camere per consentire l'emissione del secondo e ultimo parere.

La legge delega (articolo 1, comma 83) prevede, infatti, che i pareri definitivi delle Commissioni competenti siano «espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione» e che, «decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati». Pur essendo decorsi i dieci giorni, le tormentate vicende politiche di questi ultimi mesi hanno fatto sì che lo schema di decreto - ora tecnicamente adottabile dal Governo senza ulteriori passaggi parlamentari - giaccia tuttora nel cassetto del nuovo establishment, mentre si avvicina la data del 3 agosto, termine decorso il quale non sarà più possibile l'esercizio della delega. Non è, però, un mistero che il nuovo Guardasigilli sia fortemente critico sulla riforma patrocinata dal suo predecessore, ritenuta lesiva del «principio della certezza della pena».

Si annuncia, quindi, un intervento di profonda modifica dell'impianto riformatore, che potrebbe svilupparsi attraverso la riscrittura dello schema di decreto già predisposto sulla base delle proposte della Commissione "Giostra", che si era occupata in particolare delle tematiche afferenti alla vita detentiva e alle misure alternative alla detenzione. Si tratta, tuttavia, di una possibilità che deve fare i conti con una duplice criticità: anzitutto, i tempi ristrettissimi (poco più di un mese e mezzo) in cui tale operazione di revisione dovrebbe svolgersi prima dello scadere del termine di scadenza assegnato dalla legge 103/2017; in secondo luogo, il fatto che i criteri di delega sono ispirati a una ben diversa visione di politica penitenziaria e ben difficilmente, quindi, attuabili dal nuovo esecutivo senza incorrere nell'eccesso di delega.

È possibile, tuttavia, che molte delle proposte che hanno trovato provvisoria codificazione nello schema di decreto attuativo possano essere recuperate anche nella mutata cornice: le disposizioni in materia di vita detentiva, di semplificazione delle procedure, di trattamento penitenziario dei soggetti psichiatrici possono essere varate in tempi brevissimi e alcune disposizioni in materia di misure alternative (ad esempio, in tema di risarcimento alle vittime e quelle che assegnano più pregnante ruolo esterno alla Polizia penitenziaria) potrebbero essere valutate con favore anche dal nuovo attore politico. Anche la proposta sulla riforma del lavoro penitenziario può essere realizzata in tempi ragionevolmente rapidi. Più problematica appare la sintesi sulla scottante materia dei benefici penitenziari e sull'area di applicazione della sospensione dell'ordine di carcerazione (portata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 41/2018 sull'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, a quattro anni anche per l'affidamento in prova "allargato").

L'alternativa al recupero dell'imponente lavoro già fatto, che inevitabilmente scontrerebbe tempi più lunghi, consiste nella promulgazione di una nuova legge delega che contenga delle direttive in linea con la vision dell'attuale esecutivo.

È proprio il tempo che pare, tuttavia, in rapido esaurimento. Il tasso di crescita della popolazione

detenuta non accenna, infatti, a diminuire: se al 31 gennaio 2012 - alla vigilia, cioè, della condanna dell'Italia in sede europea per il sovraffollamento carcerario e le condizioni inumane di detenzione nelle carceri del nostro Paese - i detenuti erano - secondo i dati ufficiali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - 65.701, al 31 gennaio di quest'anno il loro numero era pari a 58.087 e, al 31 maggio, toccava 58.569 ristretti così che, entro la fine dell'anno, se il trend non dovesse invertirsi, sfioreranno le 59.000 presenze: un numero, cioè, ormai nuovamente pericolosamente vicino a quello corrispondente all'annus horribilis della condanna da parte della Corte di Strasburgo.

Le "ricette" per contrastare il patologico fenomeno del sovraffollamento delle strutture penitenziarie sono, in sintesi, tre: accrescere l'offerta di posti negli istituti di pena, realizzando nuove carceri o ampliando quelle esistenti; favorire il deflusso dagli stabilimenti penitenziari attraverso un maggior numero di misure alternative alla detenzione; operare un "mix" tra l'aumento dell'offerta e la diminuzione della "domanda".

Quest'ultima prospettiva era stata seguita dall'intervento riformatore del 2010-11, che aveva affiancato a provvedimenti cosiddetto "svuotacarceri" (proprio allora fu coniato questo sgradevole neologismo) l'introduzione di una nuova forma di esecuzione penale domiciliare, del tutto svincolata da valutazioni di natura premiale e praticamente automatica (l'esecuzione della pena presso il domicilio di cui alla legge 199/2010) e il varo del cosiddetto "Piano carceri" per la realizzazione di nuovi padiglioni in alcuni istituti di pena, a supervisionare il quale fu insediato un Commissario straordinario. Come è noto, tali misure, che pure complessivamente avevano ottenuto un parziale effetto di decrescita della popolazione detenuta (dai 68.258 registrati al 30 giugno 2010 ai 65.701 del 31 dicembre 2012) non si sono dimostrate sufficienti a evitare l'umiliante sentenza Torreggiani del gennaio 2013.

Puntare sull'aumento dei posti disponibili negli istituti sembra essere la via prescelta dal titolare di via Arenula, che indica quale priorità la ristrutturazione dei padiglioni negli stabilimenti attualmente esistenti. Si tratta di una strada, certo percorribile, che però sconta non secondari profili critici non solo per i tempi di realizzazione e per i rilevanti costi correlati (destinati, tra l'altro, a divenire "costi fissi" negli anni a venire per l'erario), ma che rischia di incorrere nel fenomeno, statisticamente registrato da molti osservatori delle dinamiche penitenziarie per cui, all'aumentare dei posti disponibili nei carceri, aumenta anche il tasso di carcerazione, con un effetto sostanzialmente neutro per quanto riguarda il contrasto al sovraffollamento.

Un intervento in materia di edilizia penitenziaria è comunque ineludibile, nel senso che occorre rapidamente ristrutturare e ammodernare istituti e padiglioni spesso vetusti e fatiscenti (è noto che alcuni istituti penitenziari sono ospitati in strutture che risalgono addirittura al medioevo), con l'obiettivo di assicurare alle persone detenute e internate condizioni materiali di detenzione migliori delle attuali, così da avvicinare il trattamento penitenziario ai parametri individuati dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo ed evitare il ripetersi di "affari Torreggiani" che, oltre a essere estremamente costosi per il nostro Paese a causa delle sanzioni pecuniarie inflitte e all'ammontare dei risarcimenti riconosciuti alle vittime delle violazioni accertate, minano alla radice i fondamenti della cooperazione giudiziaria tra gli Stati (è nota, al proposito, la vicenda processuale del rifiuto britannico opposto alla richiesta di estradizione di un boss mafioso formulata dall'Italia, per il ravvisato rischio di trattamenti inumani e degradanti - articolo 3 Cedu - nel caso di detenzione in un carcere italiano). Strutture penitenziarie adeguate sotto il profilo architettonico e delle dotazioni impiantistiche, spazi detentivi conformi alle indicazioni del giudice europeo e un'offerta trattamentale coerente con i bisogni dei ristretti rappresentano, in altri termini, la più efficace difesa che l'Italia può opporre in sede europea di fronte ai ricorsi presentati per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Come ha, infatti, più volte affermato la Corte alsaziana (tra le molte, la nota sentenza 20 ottobre 2016, Mursic contro Croazia), fenomeni di sovraffollamento penitenziario, purché occasionali e non protratti nel tempo, possono essere "compensati" da condizioni materiali di detenzione adeguate e da una sufficiente offerta trattamentale. In questa prospettiva, di cruciale importanza sarà l'attenzione non solo alle strutture materiali, ma anche al personale amministrativo (il numero dei direttori degli istituti di pena in servizio è assolutamente carente rispetto alle

necessità), a quello dell'area educativa (le carenze nell'organico di educatori e psicologi sono esiziali per la buona riuscita del percorso rieducativo dei detenuti) e, non da ultimo, al personale di Polizia penitenziaria, il cui profilo professionale e il cui trattamento va riqualificato e adeguato alle delicate mansioni che si trovano a svolgere.

\*Magistrato presso l'Ufficio di sorveglianza di Venezia e componente della Commissione "Giostra" per la riforma dell'ordinamento penitenziario