



*Il Ministro della Giustizia*

**ROMA, 7 MAGGIO 2015**

**La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario**

***Intervento introduttivo***

***del Ministro della giustizia Onorevole Andrea Orlando***

Vorrei innanzitutto rivolgere un saluto a tutti i relatori e ai presenti, e un particolare ringraziamento al prof. Glauco Giostra, non solo per l'invito a partecipare a questa giornata di riflessione, ma per il suo importante apporto scientifico, determinante per superare l'emergenza del sovraffollamento carcerario e per immaginare una nuova visione del sistema di esecuzione della pena.

Per queste ragioni ho chiesto al Prof. Giostra di coordinare il comitato scientifico degli Stati generali dell'esecuzione penale, che verranno presentati a Bollate il prossimo 19 maggio e si svolgeranno per i prossimi sei mesi. Essi hanno anche l'obiettivo di raccogliere contributi e riflessioni in vista dell'iter parlamentare della delega dell'ordinamento penitenziario e della sua successiva attuazione.

Una delega, attualmente al vaglio del Parlamento, nell'ambito del più ampio disegno di legge sul processo penale, e su cui il Governo ripone una grande aspettativa.

Si tratta infatti di un tassello che, mediante un riassetto sistematico, darà organicità ai molti interventi varati in questi ultimi 3 anni.

Prima di parlare di prospettive, mi sembra utile ricordare quanto già realizzato. Il carcere è stata una delle prime emergenze che il Governo ha dovuto affrontare all'indomani del suo insediamento, ormai più di un anno fa. Se non avessimo superato l'emergenza, oggi sarebbe del tutto vano parlare di una riforma organica del settore.

Quando ho assunto l'incarico di Ministro della Giustizia ho ripetutamente affermato che il tema della pena e delle condizioni della sua esecuzione rappresentava una priorità di assoluto rilievo.

Sia per una ragione strutturale che per una ragione contingente.

Sul piano strutturale, vi era e vi è la necessità di colmare il divario tra il dettato costituzionale e il sistema penale.

Anche in questa materia il nostro è uno dei testi costituzionali più avanzati, poiché esso non si limita a definire i confini dell'esercizio della potestà punitiva, ma prescrive le finalità positive a cui deve rispondere la pena.

L'articolo 27 comma 3 della Costituzione è rimasto per lungo tempo inattuato. A 25 anni dalla sua formulazione non esisteva ancora una legge dell'ordinamento penitenziario che ne recepisce lo spirito. Fu proprio nella stagione in cui molti precetti costituzionali trovarono realizzazione nell'ordinamento e nella giurisprudenza, che anche in questa materia si realizzarono decisivi passi in avanti. In quella stagione e nel decennio successivo trovarono origine le esperienze di dialogo tra carcere e comunità e si affermò l'idea del lavoro in carcere come decisivo elemento di risocializzazione del detenuto.

Nonostante questo patrimonio di esperienze, nell'ultimo ventennio il divario tra Costituzione e concreta esecuzione della pena si è nuovamente allargato fino a giungere all'esplosione dell'emergenza censurata dai giudici di Strasburgo.

Molti fattori hanno concorso a determinarla.

Le politiche penali sono purtroppo diventate terreno di propaganda politica. Attorno alla pena e al carcere si è acceso uno scontro ideologico che ci ha condotti ad avere uno dei sistemi della pena più costosi d'Europa, quasi 3 miliardi annui, ma al tempo stesso con il più alto tasso di recidiva.

Quando mi sono insediato in via Arenula, e vengo così all'altra ragione, il nostro Paese era sottoposto, a seguito dell'ormai nota sentenza pilota Torreggiani, ad un severo richiamo da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

L'impatto della decisione della Corte europea è stato particolarmente pesante, non soltanto perché ha visto lo Stato italiano soccombente, ma perché la sentenza contiene enunciazioni che bruciano.

Da ciò è derivata una vera e propria messa in mora del legislatore e dell'intero sistema penitenziario italiano; e si è, imposta l'adozione di misure strutturali, adeguate ed efficaci, che non si esaurissero nel ricorso a rimedi eccezionali e contingenti.

La sentenza Torreggiani non è giunta inaspettata, perché era stata preceduta, quattro anni prima, da un'altra condanna della Corte europea, nel caso Sulejmanovic del 2009.

Da allora, molto è stato fatto, e ne va dato atto al Parlamento, che ha operato in condizioni non facili. Determinanti sono stati anche i richiami dell'allora Capo dello Stato Giorgio Napolitano e alcuni interventi della nostra Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.

Si è, insomma, aperto un dibattito senza precedenti sulla condizione delle carceri nel nostro Paese.

Tuttavia, nonostante la meritoria azione avviata dal 2010 in poi dal Parlamento e dai miei predecessori, a marzo 2014, quando si insediava il nuovo Governo, i numeri erano ancora quelli di una grave emergenza. I detenuti presenti erano 60.197, i posti disponibili circa 48.000, un tasso di sovraffollamento del 125%. Una percentuale di detenuti in attesa di condanna definitiva del 36%. Vorrei ricordare che nel periodo di riferimento della condanna CEDU il nostro tasso di sovraffollamento era giunto quasi al 150%.

I dati attuali ci offrono una situazione che è rientrata nella norma: a fronte di 49.494 posti, il numero dei detenuti, da alcuni mesi, è stabilizzato intorno ai 53.500. Il tasso di sovraffollamento è sceso al 109% collocandosi nella media dei maggiori sistemi penali europei. Abbiamo attivato un sistema di monitoraggio informatico centralizzato della situazione di ogni istituto, oggi siamo in grado di verificare, cella per cella, quanti detenuti sono reclusi, quale sia lo spazio a loro disposizione, quali le attività svolte e tante altre informazioni, non più semplicemente quantitative, ma qualitative. Il tasso dei detenuti in attesa di condanna definitiva è sceso al 34%.

Il calo dei detenuti presenti nei nostri istituti non è stato attuato - come certa propaganda ha sbandierato - attraverso la rinuncia all'azione punitiva dello Stato; bensì attraverso il potenziamento delle misure alternative alla detenzione.

Queste ultime erano crollate nell'ultimo decennio. Oggi i soggetti ammessi a misure alternative sono circa 32.000. Quando l'Italia veniva condannata dalla CEDU i soggetti ammessi a misure alternative erano circa 21.000.

Ho fatto questa lunga elencazione dei dati perché essi dimostrano non solo che siamo prossimi al superamento dell'emergenza, come testimoniato anche dagli apprezzamenti della Corte di Strasburgo che ha archiviato migliaia di casi, ma perché Essi dimostrano che abbiamo raggiunto questo obiettivo attraverso una reale inversione di tendenza; un cambio di paradigma che oggi renderà più semplice discutere di prospettive e di un nuovo modello.

In questo anno di Governo, si sono consolidati i risultati delle azioni intraprese negli anni precedenti; penso al potenziamento delle misure alternative alla detenzione e alla *probation* per gli adulti.

Ma si sono raggiunti anche altri importanti obiettivi.

E' stato introdotto il rimedio risarcitorio per la detenzione in condizioni disumane.

Sono stati superati gli ospedali psichiatrici giudiziari, strutture in cui spesso si sommavano l'arretratezza, l'inaccettabilità delle condizioni materiali e di assistenza e il perpetuarsi di misure privative della libertà, ben oltre il limite previsto normativamente per il reato commesso.

Nei giorni scorsi è approdata in Gazzetta ufficiale la legge sulle misure cautelari, che contribuirà certamente a ridurre il numero delle persone ristrette in attesa di giudizio; compiendo anche in questo ambito decisivi passi in avanti rispetto a quanto prescritto nella nostra Carta costituzionale.

E sui flussi in entrata nel carcere influiranno certamente misure processuali già approvate durante quest'anno di Governo – quali la non punibilità per tenuità del fatto – e altre in itinere, quali la delega per la depenalizzazione dei reati minori.

Non si può certo affermare di aver superato tutte le criticità, ma si può rivendicare di aver fatto importanti passi avanti. Si può, soprattutto, rivendicare di aver considerato la condanna di Strasburgo come l'occasione per l'avvio di un complesso di interventi, non in chiave meramente emergenziale e difensiva, ma per un generale ripensamento della politica della sanzione penale e della detenzione nel nostro Paese.

Mettendo a frutto il patrimonio di conoscenze, competenze, analisi e riflessioni maturate nel tempo sul tema della pena e del carcere, quello che vogliamo costruire è un sistema penale nel quale la costrizione e la privazione della libertà non costituiscano la risposta d'elezione a qualsiasi reato. Il sistema che abbiamo in mente deve piuttosto far perno su un percorso che sia pienamente finalizzato alla riabilitazione ed al recupero del condannato, producendo così effetti che inevitabilmente sono destinati a produrre ricadute positive più durature per l'intera collettività; anche sotto il profilo della sicurezza.

Certo, la costruzione di un diverso sistema delle pene richiede interventi complessi e coordinati sul piano normativo, organizzativo, metodologico e, necessariamente, culturale.

La riorganizzazione del Ministero segue l'evoluzione del sistema che è stata messa in atto.

Con la creazione del "Dipartimento per i minori e la giustizia di comunità" faremo in modo che la grande esperienza acquisita nell'ambito dei minori in questo segmento del trattamento, diventi patrimonio comune anche per gli adulti.

I risultati ottenuti sono ancora più apprezzabili se si valuta il clima e il contesto in cui si è svolto il nostro lavoro.

Non siamo infatti in una stagione in cui è semplice affrontare temi come il carcere, senza che questo diventi oggetto di mistificazione e propaganda da parte della politica della paura.

Vi è certamente un terreno su cui va fatto uno sforzo maggiore, ed è quello del lavoro in carcere e del reinserimento lavorativo a fine pena. Anche in questo ambito c'è da riorganizzare il sistema; oggi riusciamo ad occupare in attività lavorative meno di 1 detenuto su 4.

E' fuor di dubbio che il lavoro possieda anche una grande forza trattamentale per la riabilitazione sociale dei soggetti condannati: è grazie alla prospettiva del lavoro che si determina la concreta opportunità di ricostruirsi una vita rispettosa delle regole sociali.



Il nuovo regolamento adottato a luglio 2014 sugli sgravi fiscali e contributivi a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti, ha aggiornato una disciplina ferma da quattordici anni.

L'obiettivo perseguito da tale regolamento è proprio quello di promuovere l'occupazione di soggetti detenuti ed internati. Gli incentivi sono stati estesi anche con riferimento ad un determinato periodo successivo alla scarcerazione del lavoratore precedentemente assunto: questo all'evidente fine di favorire lo stabile reinserimento lavorativo ed evitare che l'ex-detenuto, al termine della carcerazione, perda il lavoro.

Attualmente, presso il Ministero della giustizia, è stato istituito un gruppo di lavoro per elaborare proposte normative in tema di lavoro penitenziario, anche nella prospettiva di fornire al detenuto la concreta possibilità di onorare i propri debiti contratti nei confronti dello Stato; mi riferisco alle spese per il mantenimento in carcere e a quelle di giustizia. Peraltro, l'incremento dell'occupazione dei detenuti creerebbe un circolo virtuoso, in quanto il loro lavoro potrebbe assicurare una migliore manutenzione delle strutture penitenziarie, permettendo migliori condizioni di vita agli stessi detenuti.

Gli Stati generali, a cui ho accennato in apertura, saranno il luogo in cui definire la nuova strategia di esecuzione della pena nel nostro Paese, contando sull'apporto qualificato delle molteplici competenze coinvolte.

Saranno l'occasione per raccogliere contributi utili a ridisegnare le direttrici di questo settore e per arricchire il dibattito sul disegno di legge delega sull'ordinamento penitenziario, oggetto del convegno odierno.



I nove principi in cui si articola la delega saranno oggi oggetto di dibattito approfondito da parte dei relatori. Sono certo che dal convegno odierno emergeranno spunti di riflessione per i margini di miglioramento del disegno di legge.

Mi limiterò pertanto a indicare gli obiettivi di sistema che ci proponiamo.

Come ho già accennato, a partire dagli anni '90 le esigenze securitarie si sono sovrapposte alle esigenze rieducative.

Così alcuni istituti che originariamente erano stati pensati per favorire il recupero dell'autore di reato e per scongiurarne l'emarginazione, sono stati piegati alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria.

Così come vi sono state talune esclusioni dal trattamento rieducativo in ragione di un rafforzamento della finalità punitiva dell'esecuzione penale.

In tale prospettiva il primo criterio di delega prevede una semplificazione delle procedure relative ai benefici penitenziari, laddove esse sfocino in provvedimenti favorevoli al destinatario.

Sono sicuramente meritevoli di attenzione alcune critiche, rivolte a tale principio di delega, secondo le quali non si può prevedere una semplificazione a tutti i costi; non potendosi sempre prescindere dall'osservazione della personalità e dal contraddittorio con l'interessato.

Ma esistono margini di razionalizzazione e semplificazione procedurale importanti per le decisioni della magistratura di sorveglianza che

attengono all'esecuzione della pena e che prescindono dall'osservazione della personalità.

Analoghe considerazioni valgono per il secondo criterio di delega, relativo alla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative, al fine di facilitare il ricorso alle stesse.

Lo scopo è principalmente quello di riordinare i molteplici istituti vigenti. Abbiamo oggi ben sei tipi di detenzione domiciliare, con variegati presupposti di ammissione.

Quanto al parametro di delega che fa riferimento alla revisione dei limiti di pena per facilitare l'accesso alle misure alternative, si potrà dare rilievo e significato ad eventuali esperienze di conciliazione e riparazione, per anticipare utilmente la liberazione del condannato.

Credo che ci possa essere ampia e matura condivisione, al netto di dettagli tecnici, sul terzo criterio di delega: esso prescrive l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscano o rendano molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo; nonché la revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo. Ponendo comunque al riparo le istanze di effettività della sanzione e di sicurezza collettiva.

Si impone un allineamento dell'ordinamento penitenziario agli ultimi pronunciamenti della Corte costituzionale che più volte ha affermato l'incostituzionalità di un sistema sanzionatorio che si fondi irragionevolmente su automatismi o preclusioni assolute.

Si tratta, dunque, di un intervento necessario, che va però calibrato con prudenza, tenendo conto che l'equilibrio tra esigenze di sicurezza e di recupero del condannato, impone un'attenta riflessione per i reati di criminalità organizzata e di terrorismo.

Non può e non deve essere smantellato l'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, per quanto sia concreta l'esigenza di una rivisitazione del suo contenuto che ne assicuri la coerenza sistematica e la ragionevolezza delle applicazioni pratiche.

Il criterio di delega che incide sull'ergastolo ostativo tiene conto della giurisprudenza della Cedu.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella decisione del 25 novembre 2014 sul caso Vasilescu contro il Belgio, ha affermato che, quando manca una prospettiva di liberazione anticipata per l'ergastolano, il trattamento è inumano e viola l'art. 3 della Convenzione.

Se è vero che attualmente l'ordinamento contempla dei correttivi che permettono anche ai condannati all'ergastolo, a determinate condizioni, di poter uscire dal carcere e rientrare nella collettività - quali la semilibertà o la liberazione condizionale - sono moltissimi i casi di detenuti in espiatione della pena dell'ergastolo per reati ostativi; è indispensabile sul punto una adeguata riflessione, che assicuri il raccordo di tutte le istanze complessivamente coinvolte.

Il quarto criterio di delega si riferisce alle attività di giustizia riparativa, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative.

Si tratta in sintesi di importare, nella fase dell'esecuzione, la mediazione penale, già potenziata nella fase del giudizio di cognizione, attraverso l'istituto della messa alla prova per gli adulti.

Si tratta di un passaggio importante, anche nella prospettiva del prossimo recepimento della direttiva sulle vittime del reato.

La nostra cultura giuridica marca un ritardo in quanto non valorizza a sufficienza il ruolo della vittima; non tanto per contrapporre la vittima all'accusato e al condannato, ma al fine di favorire la consapevolezza delle proprie responsabilità da parte del condannato e, quindi, la sua riabilitazione.

Il quinto criterio di delega riguarda il lavoro dei detenuti, da valorizzare ulteriormente, in ogni sua forma intramuraria ed esterna, quale strumento di responsabilizzazione individuale e di reinserimento sociale dei condannati.

In sede di approvazione e di successivo recepimento della delega si dovranno immaginare ulteriori misure per favorire il lavoro dei detenuti; da misure premiali per il lavoro volontario a favore della collettività o della stessa amministrazione penitenziaria, a misure che affrontino il delicato nodo dell'equilibrio tra il costo del lavoro per l'amministrazione penitenziaria e la corresponsione al detenuto di una retribuzione che rispetti l'art. 36 della Costituzione. Sicuramente una riflessione potrà farsi – traggio qui spunto da un passaggio dell'audizione del prof. Giostra in audizione in Commissione giustizia - sull'aggiornamento delle spese di mantenimento in carcere per la loro detrazione dal salario corrisposto al

detenuto; esse oggi sono calcolate con parametri che le determinano in cifra irrisoria rispetto ai costi effettivi.

Il sesto criterio di delega vuole valorizzare la positiva esperienza del volontariato, sia all'interno del carcere, sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna.

Si tratta di una esperienza che trova già il suo fondamento normativo nell'art. 78 dell'ordinamento penitenziario.

I positivi risultati già conseguiti sulla base di tale quadro regolatorio vanno potenziati, facendo tesoro del volontariato in generale e non solo nel campo dell'assistenza e dell'educazione i quali, conseguentemente, vedranno alleggerite le loro incombenze.

Il settimo criterio di delega mira a razionalizzare l'utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari.

La disciplina dell'utilizzo dei nuovi sistemi elettronici e telematici a fini processuali dovrà ovviamente garantire il diritto alla partecipazione all'udienza dei condannati ristretti in carcere e al contempo assicurare, nell'immediatezza, una riduzione del ricorso alle traduzioni; con evidente contenimento delle spese e salvaguardia delle imprescindibili ragioni di ordine pubblico e sicurezza, anche penitenziaria.

L'ottavo criterio di delega mira al riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e alla fissazione delle condizioni generali per il suo esercizio.

Si tratta di un principio che vuole dare risposta all'esigenza reale e fortemente avvertita di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di avere relazioni affettive che consentano una reale opportunità di dare continuità ai legami personali. E l'analisi comparata delle soluzioni accolte in altri Paesi europei potrà su questo punto dare un contributo significativo al dibattito.

Il nono e ultimo criterio di delega, relativo all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età, vuole sanare una contraddizione e colmare una lacuna che durano da 40 anni; l'art. 79 dell'ordinamento penitenziario, risalente al 1975, che preconizzava una disciplina sistematica del penitenziario minorile, è rimasto ad oggi inattuato.

Consentitemi a questo punto di concludere esprimendo l'auspicio che da questo tavolo possano emergere osservazioni, rilievi, critiche, utili a migliorare una delega che chiama tutti ad un immane lavoro giuridico; ma prima ancora ad una sfida culturale, che richiede maturità e sensibilità, e che potrà essere vinta solo se vissuta da tutti con spirito propositivo.

Il contesto in cui si realizzerà questo sforzo non è semplice, ma questo non deve scoraggiarci. Deve invece far maturare in tutti noi una consapevolezza. Gli interventi che metteremo in campo avranno bisogno dovranno saper coinvolgere l'intera società. Un tema complesso in una società in crisi, il tema dei "diritti difficili", che sono la misura della civiltà di un sistema giuridico.

Vi ringrazio