



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO CARCERE

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO DEI PENALISTI ITALIANI
FIRENZE 2 – 3 FEBBRAIO 2018
I Penalisti e la Costituzione
La Giustizia dei principi e delle garanzie

L'ESECUZIONE PENALE VERSO UN RITORNO ALLA COSTITUZIONE ?

1. Un dato importante, quello degli innocenti in carcere.

Il tema dell'ingiusta detenzione, spesso dimenticato, potrebbe essere utile per far comprendere all'opinione pubblica, poco e male informata nonché disattenta alle problematiche del carcere, che seppur si volesse ritenere giusto – ma non lo è – “buttare la chiave”, quella porta potrebbe non aprirsi più anche per loro, benché innocenti.

Dal 1992 ad oggi, in 25 anni:

26.550 persone hanno subito un'ingiusta detenzione, cioè sono state riconosciute, dopo essere state detenute, innocenti con sentenza definitiva

768 milioni di euro è la cifra versata dallo Stato per risarcirli.

Tale dato rileva che, in Italia, in media **più di 1.000 persone all'anno subiscono una carcerazione ingiusta**, con tutte le conseguenze, psichiche, fisiche, familiari e di relazione. Inoltre **lo Stato spende oltre 29 milioni di euro all'anno** per gli errori giudiziari. Tali cifre elaborate dalla Redazione di “Errori Giudiziari” sui dati del Ministero dell'Economia, rilevano che, nel 2017, i casi sono stati 1.013. Le città con il maggior numero d'indennizzati sono:

CATANZARO	158	per € 8.866.154
ROMA	137	per € 3.924.672
NAPOLI	113	per € 2.871.066
BARI	94	per € 3.561.375
CATANIA	60	per € 1.977.926
PALERMO	43	per € 1.539.597
MILANO	40	per € 1.033.029
SALERNO	38	per € 1.510.925
MESSINA	36	per € 1.503.649

Sono cifre enormi. **Circa 3 persone al giorno, sono private della libertà, ingiustamente.** Seppure la detenzione rispettasse i principi costituzionali e le norme dell'Ordinamento Penitenziario, è comunque un dato impressionante e non certo “fisiologico” come qualcuno ha affermato.

2. L'obbligo di giungere alla riforma

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma Tel +39 06 32500588 Fax +39 06 3207040 www.camerepenali.it
segreteria@camerepenali.it C.F. 05386821002 P.I 08989681005



Ma il rispetto dei diritti dei detenuti non c'era ed ancora non c'è. In mancanza d'interventi interni è stata l'Europa, con la sentenza "pilota" Torreggiani (8 gennaio 2013), ad obbligare l'Italia a prospettare rimedi strutturali per modificare le modalità di detenzione.

Eppure il 1975 rappresentò una data storica per l'esecuzione penale. Con il varo della legge sull'Ordinamento Penitenziario furono recepiti i principi costituzionali e dal concetto esclusivo di punizione, si passò a quello di "rieducazione", istituzionalizzando le modalità del "trattamento".

Da allora, vi sono stati numerosi interventi legislativi che hanno profondamente inciso sulle modalità di detenzione, con limitazioni che hanno penalizzato le ragioni che ispirarono il Legislatore del '75.

Molte delle norme dell'Ordinamento non hanno poi trovato concreta attuazione, per il costante disinteresse del mondo politico che, all'esecuzione penale, ha sempre dedicato poca attenzione e minime risorse.

A seguito della "Torreggiani" veniva approvata una serie di norme, che i media battezzarono "svuotacarceri", un termine che mal si addice all'uscita di persone da un luogo, ma è più propriamente usato per gli oggetti. Non vi fu alcun intervento di sistema, ma il sovraffollamento, pur ancora presente, diminuì notevolmente. Si manifestò, però, la necessità di una riforma organica costituzionalmente orientata, che consentisse l'effettività del trattamento ed evitasse il ritorno a numeri di presenze ingestibili.

Nel disegno di legge per la riforma del processo penale fu inserita la delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento Penitenziario e il Ministro della Giustizia Andrea Orlando ebbe l'intuizione di chiamare alle armi gli addetti ai lavori e gli esperti del settore, dando avvio, il 19 maggio 2015, agli Stati Generali dell'Esecuzione Penale. Diciotto tavoli di lavoro sui temi più importanti relativi alla detenzione. Circa duecento persone coinvolte, in un percorso concluso ufficialmente il 12 aprile 2016, ma che segnava l'inizio di un nuovo modo di "pensare al carcere", anche da parte del potere esecutivo.

Con la Legge n. 203 del 23 giugno 2017, il Parlamento delegava il Governo a riformare l'Ordinamento Penitenziario, indicando i limiti d'intervento e gli istituti su cui intervenire. Intoccabile l'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e tutto ciò che riguarda i delitti di mafia e terrorismo, mentre si chiede di prevedere nuove norme per l'assistenza sanitaria, per la semplificazione dei procedimenti, per l'eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento, per facilitare l'accesso alle misure alternative, per favorire il volontariato, per migliorare la vita penitenziaria con il diritto all'affettività e al lavoro, per la libertà di culto, per la detenzione delle donne soprattutto se madri, per la tutela degli stranieri, per stabilire nuove regole per i minori e per il sistema delle pene accessorie.

Il Ministro Orlando istituisce tre Commissioni di Studio per l'elaborazione degli schemi del decreto legislativo, che si avvarranno di quanto elaborato dagli Stati Generali. Sono circa cinquanta gli esperti coinvolti, molti dei quali avevano già partecipato agli Stati Generali.

Le Commissioni hanno concluso la prima fase del lavoro e il 22 dicembre scorso la bozza di decreto è stata approvata con alcune modifiche dal Consiglio dei Ministri. Un'approvazione in zona Cesarini, per usare un termine calcistico, in quanto con lo scioglimento delle Camere del 28 dicembre non sarebbe stato più possibile per il Governo esercitare la delega.

Un atto importante per consentire la continuazione del lungo e travagliato percorso della Riforma. Su questo punto va sottolineato il merito del Ministro Orlando che ha spinto le Commissioni ad accelerare i lavori, pur avendo la delega la scadenza di un anno.



Lo schema di decreto è ora sottoposto al parere delle Commissioni Giustizia di Camere e Senato ed il traguardo potrebbe essere vicino. Se lo augura l'Unione Camere Penali che da sempre è in prima linea in difesa dei diritti dei detenuti e, con alcuni suoi componenti, ha contribuito alla riforma sin dagli Stati Generali, **per vedere concretizzarsi, almeno in parte, l'idea di un carcere allineato ai principi costituzionali, che possa allo stesso tempo garantire maggiore sicurezza ai cittadini diminuendo la recidiva.**

3. Lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri

Lo schema di decreto è il frutto del lavoro, durato circa tre anni, di esperti dell'università, della magistratura, dell'avvocatura e della stessa amministrazione penitenziaria. **L'Unione Camere Penali Italiane ha contribuito con suoi rappresentanti, sia ai Tavoli degli Stati Generali (Coordinandone uno) sia nelle Commissioni Ministeriali. Si è svolta un'attività complessa e di qualità, senz'altro migliorabile, che non deve essere dispersa.**

Va immediatamente evidenziato che il Consiglio dei Ministri non ha approvato tutto il lavoro svolto dalle Commissioni. **La delega al Governo vede accantonate, nonostante costituiscano i pilastri della Riforma, le norme sul Lavoro (punto "g" della delega) e quelle sull'Affettività (punto "n" della delega), in quanto mancherebbero le risorse per un'attuazione immediata. Anche quelle relative alla Giustizia Riparativa (punto "f" della delega), ai detenuti minori (punto "p" della delega) e alle misure di sicurezza, restano in attesa di approvazione.**

Le assicurazioni avute di un recupero di tali importanti e fondamentali temi, vedranno l'Avvocatura attenta alla loro effettiva realizzazione. Il Sottosegretario Cosimo Ferri, nel corso della seduta della Commissione Giustizia della Camera del 17 gennaio u.s., ha affermato: "... *i temi in discussione non sono da considerare decaduti*", ribadendo che il tempo a disposizione per l'esercizio della delega non è ancora scaduto e l'Esecutivo sta adottando tutte le necessarie iniziative per affrontare sia l'affettività che il lavoro penitenziario.

L'Avvocatura è preoccupata che il lungo lavoro, prima degli Stati Generali e poi delle Commissioni possa aver fornito invece che materiale per una **riforma necessaria** (vedi sentenza Torreggiani), **utile** (vedi il fallimento di una politica esclusivamente carcerogena e punitiva) e **allineata ai principi Costituzionali**, materiale per la campagna elettorale in corso. Non si spiegano altrimenti commenti che, non tenendo conto di quanto effettivamente previsto dallo schema di decreto, lanciano grida di allarme per la sicurezza dei cittadini.

Sorprende che, nella seduta della Commissione Giustizia della Camera del 17 gennaio u.s., uno dei suoi componenti abbia definito "criminale" il provvedimento in discussione, in quanto determinerebbe la rinuncia totale da parte dello Stato ad esercitare la potestà punitiva nei confronti dei delinquenti e abbia manifestato apprensione perché si sono allargate le maglie per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative, non migliorando, invece, la qualità della vita all'interno degli istituti penitenziari.



Tale critica, che non tiene conto dei criteri di Delega indicati dallo stesso Parlamento, delle raccomandazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, contrasta palesemente con l'art. 27 della Costituzione.

Ignora che, come dimostrato da tutte le statistiche in materia, scontare la pena – perché comunque di pena si tratta - in misura alternativa abbatte la recidiva in maniera significativa, contrariamente a quanto avviene per la detenzione in carcere. L'aver, pertanto, aumentato le possibilità di accedere a tali tipo di sanzioni – definite pure “di comunità” – risponde, oltre che alla specifica indicazione della Delega, anche alla richiesta di maggiore sicurezza che viene da parte dell'opinione pubblica.

E' importante che si sappia che le misure di comunità costituiscono uno straordinario strumento di sicurezza per i cittadini.

Va evidenziato, inoltre, che lo schema di decreto mira anche a responsabilizzare il condannato affinché elimini o comunque attenui le conseguenze del reato e/o svolga attività per progetti di pubblica utilità (Giustizia Riparativa, espressamente indicata in Delega).

Contrariamente a quanto sostenuto da alcuni parte dell'articolato è dedicata anche al sensibile miglioramento della qualità della vita all'interno degli istituti di pena, disciplinando i colloqui, il diritto all'informazione, assegnazioni, trasferimenti, permessi di necessità, isolamento e rivisitando il trattamento.

Rivisto anche il procedimento di Sorveglianza, secondo il criterio di “semplificazione” indicato nella Delega. Allo stesso tempo il Magistrato di Sorveglianza vede aumentare il suo potere discrezionale nel valutare la personalità del condannato. **L'eliminazione di ogni parere i cui esiti risultino vincolanti per la decisione valorizza la giurisdizione, nel rispetto dei principi costituzionali.** Il “veto” imposto al Giudicante, lungi dal comportare uno strumento di effettiva conoscenza della condizione del singolo condannato, si è rivelato spesso produttivo di percorsi caratterizzati da formalismi e da inutili e dannose stereotipizzazioni di tipo burocratico, in molti casi rivelatesi di ostacolo al percorso trattamentale del condannato. Contrariamente da quanto asserito da chi ha criticato l'abolizione di simili meccanismi, la riforma mantiene inalterata la necessaria attivazione dei percorsi di conoscenza degli eventuali legami con il crimine organizzato ai competenti organismi, ai quali è fatto carico, tuttavia, di fornire note aggiornate e complete di tutti i dati di interesse.

Nel rispetto della Delega, sono stati eliminati alcuni automatismi che, introdotti nel tempo dal legislatore dell'emergenza, hanno alterato in profondità l'intero ordinamento penitenziario. Si tratta, infatti, di meccanismi che operando sui singoli titoli di reato ostano alla personalizzazione del trattamento, ponendosi in contrasto con i principi costituzionali. E' evidente che non è e non può essere il solo titolo del reato ad essere collocato al centro del sistema a fare da spartiacque fra coloro che hanno diritto ad aspirare alla risocializzazione e chi ne deve essere invece escluso. Si è correttamente più volte sottolineato in proposito come le esclusioni automatiche, che prescindono dalla effettività della vicenda personale e trattamentale del condannato, si risolvono in un grave atto di sfiducia nei confronti della magistratura che al contrario deve svolgere il delicatissimo compito affidatogli. Va altresì evidenziato che le statistiche in materia di misure alternative e di permessi premio, rilevano un numero di revoche e di mancati rientri assolutamente modesto.

L'Unione Camere Penali Italiane esprime la volontà di sostenere il lavoro del Governo che ha recepito quello degli Stati Generali e delle Commissioni, rispettando, tra l'altro, i criteri di Delega del



Parlamento, a difesa del principio per cui la pena non può violare i diritti fondamentali della persona detenuta (salute, rapporti con la famiglia, istruzione, credo religioso, informazione) e deve mirare al recupero sociale del condannato. Principio esplicitamente previsto dall'art. 27 della Costituzione e dallo stesso Ordinamento Penitenziario del 1975, oggi vigente.

Lo schema di decreto costituisce, infatti, la strada per indirizzare nuovamente l'Ordinamento Penitenziario verso la Costituzione. La sua entrata in vigore rappresenterà un momento storico per l'esecuzione penale ed il banco di prova per ulteriori passi avanti verso un Ordinamento Penitenziario ancora migliore, che preveda non solo le norme sul "lavoro" , l' "affettività", la "giustizia riparativa" e la "modifica delle misure di sicurezza", già indicate nella Delega ed elaborate dalle Commissioni, ma anche un'uscita definitiva dalla politica dell'emergenza, che in tutti questi anni si è dimostrata fallimentare e la totale abolizione di automatismi e preclusioni nonché della "pena di morte vivente", l'ergastolo ostativo.

Firenze, 2 febbraio 2018

L'OSSERVATORIO CARCERE U.C.P.I.

RICCARDO POLIDORO, SIMONE BERGAMINI, GIANLUIGI BEZZI, FABIO BOGNANNI, FILIPPO CASTELLANETA, GIUSEPPE CHERUBINO, FILIPPO FEDRIZZI, ROBERTA GIANNINI, DAVIDE MOSSO, NINFA RENZINI, CINZIA SIMONETTI, GABRIELE TERRANOVA, RENATO VIGNA, FRANCO VILLA

Lo schema di Decreto e l'elaborato finale della Commissione Ministeriale per la Riforma dell'Ordinamento Penitenziario, sono disponibili sul sito dell' Unione Camere Penali

www.camerepenali.it al link

http://www.camerepenali.it/cat/9009/riforma_dellordinamento_penitenziario_laborato_finale_della_commissione_e_lo_schema_di_decreto_legislativo.html

