

RELAZIONE DELL'ON. ANGIOLO MARRONI AL CONVEGNO DEL 2 NOVEMBRE

2006

La presente relazione si pone l'obiettivo di svolgere un'analisi complessiva, sia pur in termini sintetici, del sistema penitenziario, utilizzando come parametro di riferimento il detenuto ed i suoi diritti essenziali (dal lavoro alla salute, all'affettività, alla cultura, all'incolumità fisica), che rimangono, fatta ovviamente eccezione per la temporanea limitazione della libertà personale, assolutamente inalterati durante lo stato di detenzione.

Il ruolo stesso del Garante per i diritti dei detenuti, infatti, comporta di per sé una naturale vocazione alla tutela e al controllo del rispetto dei diritti delle persone ristrette, che non può non condurre ad un'analisi del pianeta penitenziario in chiave garantista, nel pieno rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 1 della l. reg. 31/2003 istitutiva dell'ufficio.

Tale figura, istituita per la prima volta proprio nella Regione Lazio, sta conoscendo una forte espansione, tanto che ad oggi risultano presenti numerosi uffici regionali, comunali nonché provinciali e numerose proposte di legge pendenti in Parlamento per l'istituzione di un garante nazionale. L'esame dell'intero sistema penitenziario che, è bene sottolinearlo sin da subito, non gode di una salute eccezionale nonostante la recente legge di approvazione della misura dell'indulto, sarà dunque svolto dal punto di vista dei diritti dei detenuti.

L'attuale clima internazionale, le crescenti preoccupazioni per la sicurezza e l'incolumità dei cittadini in una situazione di crescente tensione, infatti, hanno favorito lo sviluppo di una legislazione sempre più orientata alla repressione delle condotte antisociali, piuttosto che al tentativo di una loro prevenzione. Gli studiosi di fenomeni sociologici parlano a tal proposito di passaggio dallo "Stato sociale" allo "Stato penale", volendo con tale espressione descrivere un processo di crescente intolleranza verso la devianza, che si traduce in una ipertrofia della legislazione punitiva e nella considerazione del ricorso allo strumento della carcerazione non tanto in chiave di pena e recupero, quanto piuttosto come forma di sterilizzazione della devianza, con un

conseguente svilimento del ruolo degli istituti di pena, considerati come delle vere e proprie “discariche sociali”.

Non è infatti accettabile che una società che si dichiara e che vuole essere evoluta e moderna, rinunci completamente al proprio ruolo di fautore del reinserimento e della reintegrazione dei soggetti “marginali”. Uno Stato che al contrario si limiti soltanto a punire e sanzionare condotte antisociali non fa altro che arroccarsi nella difesa dei privilegi di pochi, disinteressandosi completamente del destino degli individui che si pongono al confine della società civile.

Questo fenomeno si è tradotto, in un recente passato, in una serie di proposte legislative e financo in orientamenti giurisprudenziali, che rischiano di stravolgere lo spirito che aveva informato dapprima la legge di riforma dell’ordinamento penitenziario e poi la legislazione più recente, tutte orientate a favorire i processi di risocializzazione e reinserimento del detenuto. Questo processo legislativo era informato al pieno rispetto della norma cardine dell’intero ordinamento penitenziario, rappresentata dall’articolo 27 della Costituzione che, in totale rottura con lo spirito meramente punitivo proprio del codice penale fascista e del precedente ordinamento penitenziario, sancisce il principio della finalizzazione delle pene alla rieducazione del condannato.

Facendo leva proprio su tale norma la nostra Corte Costituzionale ha rappresentato e continua a rappresentare un elemento imprescindibile di sviluppo del sistema del diritto penitenziario, il quale ha vissuto fenomeni di continua democratizzazione e modernizzazione quasi sempre a seguito di importanti pronunce Costituzionali.

E’ bene inoltre ribadire che lo stesso ordinamento internazionale spinge sempre più il nostro sistema penitenziario verso un progressivo miglioramento dello stato dei diritti dei detenuti. Sotto questo aspetto il ruolo delle Nazioni Unite, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo e al Patto Internazionale per i diritti civili e politici, ha contribuito allo sviluppo in chiave sempre più evoluta del sistema di tutela dei diritti dei detenuti. In una fase più recente, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo ha ulteriormente stimolato questo fenomeno di conformazione del nostro regime penitenziario a quello degli altri paesi europei.

a) Diritto penale minimo, carcere come *ultima ratio* e ampliamento delle pene alternative

Per effettuare un'analisi compiuta del sistema penitenziario italiano, occorre anzitutto individuare in maniera chiara e precisa quali devono essere le forme di intervento della legislazione punitiva e più in generale dell'intero sistema repressivo.

In primo luogo va sottolineato che il diritto penale italiano è ancora oggi eccessivamente esteso nel suo campo d'azione, arrivando a punire con la reclusione anche condotte obiettivamente di scarsa rilevanza sociale, mentre conosce molto poco e in maniera non organica una serie di nuove condotte criminose che, al contrario, sono socialmente molto allarmanti (dalla criminalità economica a quella informatica alle sempre più violente aggressioni alla riservatezza delle persone). E' quindi necessario riformare profondamente il codice penale italiano all'insegna dell'affermazione del principio del diritto penale minimo, riservando cioè alla potestà punitiva dello Stato solo le condotte effettivamente gravi e socialmente allarmanti. Sarà quindi necessario intraprendere un nuovo percorso di depenalizzazione, già iniziato da tempo ed oggi da riprendere ed ampliare. In questo modo si potrà altresì favorire uno snellimento del carico processuale incombente sui nostri Tribunali, con una conseguente riduzione dei tempi dei processi ed un miglioramento della risposta dello Stato che potrà essere più immediata e pronta.

Solo se la sanzione penale è irrogata dopo un breve periodo dalla commissione del fatto potrà infatti adempiere effettivamente alla sua funzione punitiva e rieducativa e non essere percepita, invece, come un'ingiusta forma di vendetta irrogata a distanza di anni su persone magari molto cambiate nelle loro scelte di vita.

Per quanto riguarda invece le condotte effettivamente meritevoli di sanzione penale, sarà necessario procedere ad una forma di rivisitazione del nostro sistema punitivo.

La nostra legislazione, scontando in questo un forte ritardo rispetto a sistemi penali molto più moderni ed avanzati, conosce, fatte salve rare eccezioni, il solo strumento punitivo della privazione della libertà personale. Questa soluzione, tuttavia, comporta un evidente e drammatico problema di

sovrapopolazione carceraria, che richiede periodicamente degli interventi straordinari di clemenza, volti ad alleggerire la situazione degli istituti sempre all'orlo del collasso. Prima dell'entrata in vigore della recente l. 241/2006 che concedeva il beneficio dell'indulto a numerosi detenuti, la popolazione carceraria italiana contava più di 60.000 soggetti in stato di detenzione ed altri 40.000 affidati alle misure alternative.

E' evidente che, se non si interviene legislativamente, in pochissimi anni ci troveremo di fronte alla stessa drammatica situazione. E' quindi indispensabile innovare il nostro sistema penale sancendo un principio, per altro già presente nel nostro ordinamento sia pur non in maniera esplicita, secondo cui il carcere non può che rappresentare l'*ultima ratio*, riservando la limitazione della libertà personale alle sole condotte effettivamente espressive di una forte pericolosità sociale e di una criminalità rilevante.

Per tutte quelle condotte che, sia pur meritevoli di una risposta penale da parte dello Stato, non sono espressive di una potenzialità criminale forte, appare certamente più produttivo ed efficace introdurre nuove e moderne forme di pene alternative, maggiormente legate al tipo di reato commesso e certamente più efficaci nel perseguimento del principale obiettivo della sanzione penale, ossia la rieducazione del condannato. Al riguardo penso a forme quali la condanna al lavoro di pubblica utilità, oppure a misure di tipo interdittivo, soprattutto per quanto riguarda i reati contro la Pubblica Amministrazione o di tipo economico, accompagnati, dove necessario, da una forte sanzione di tipo pecuniario, che in molti casi arreca un pregiudizio per chi la riceve molto maggiore che non la semplice carcerazione. Penso infine a forme di riparazione delle conseguenze dannose del reato, sia nei confronti delle persone offese che più in generale della società civile, per quanto riguarda i reati meno gravi e spesso espressivi non tanto di una criminalità forte, quanto piuttosto di una carenza di senso civico e di valori portanti (penso a reati quali i danneggiamenti, le risse, i piccoli furti o le piccole truffe e quant'altro).

Per quanto riguarda invece la pena detentiva dovrà necessariamente aprirsi un dibattito sull'opportunità o meno di conservare una sanzione come l'ergastolo che, condannando un soggetto

ad una pena a vita, evidentemente esclude nei fatti la possibilità di un suo effettivo reinserimento nella vita sociale e civile. Va detto, con spirito di realtà, che allo stato attuale è raro che si resti in carcere fino alla fine dei propri giorni, in quanto quasi sempre la pena dell'ergastolo si traduce in una carcerazione che generalmente non supera i 30 anni. Ci si chiede allora se non sia opportuno conformare alla realtà dei fatti la nostra legislazione penale, eliminando dal nostro ordinamento una pena certamente in forte contrasto con le finalità rieducative sancite dall'art. 27 della Costituzione. Occorre poi riaffermare anche nel nostro sistema penale e con molta forza il principio di legalità di cui all'art. 25 della Costituzione, secondo cui nessuno può essere sottoposto ad una sanzione penale se non a seguito di un regolare processo e per una condotta prevista dalla legge come reato. Ci si chiede quanto siano compatibili con questa affermazione le misure di sicurezza previste dal nostro codice penale, rivolte soprattutto ai disagiati psichici, e legate al concetto di pericolosità sociale, che si traducono in una sanzione a tempo indeterminato e a volte neanche riconducibile a condotte costitutive di fattispecie penali incriminate. Allo stesso modo ci si chiede quanto sia compatibile con il principio di legalità l'attuale disciplina prevista dalla legislazione in materia di immigrazione, che prevede la possibilità di rinchiudere immigrati in appositi Centri di Permanenza Temporanea, senza la possibilità di allontanarsi e senza nessuna forma di controllo giurisdizionale circa la loro applicazione.

c) Quale Carcere?

Anche per i casi in cui l'unica vera sanzione non può che essere il carcere, occorre effettuare una profonda rivisitazione del nostro apparato carcerario che, eliminando logiche puramente punitive proprie del vecchio ordinamento penitenziario, si innovi profondamente nel modo di concepire la propria funzione.

Al riguardo occorre anzitutto condannare il permanere nell'ordinamento italiano di forme di carcerazione di massima sicurezza come quelle previste dall'art. 41-bis dell'ordinamento

penitenziario, riservate soprattutto a soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Tali misure, nate come eccezionali ma poi rese stabili, limitano fortissimamente gli aspetti trattamentali e rieducativi in nome del principio di sicurezza, sacrificando in modo inaccettabile il diritto alla rieducazione e risocializzazione dei soggetti condannati per tali pene.

Al riguardo occorrerà quindi, conformemente anche alle indicazioni giunte in sede europea, prevedere delle forme di carcerazione che, pur salvaguardando le necessarie esigenze di sicurezza, non sacrificino in maniera inaccettabile il diritto alla rieducazione dei detenuti.

Da una valutazione complessiva del sistema risultante dalle riforme legislative degli ultimi 30 anni emerge con chiarezza che il detenuto risulta oggi essere titolare di un vero e proprio **diritto alla risocializzazione**, che si esprime nelle forme trattamentali tipiche del nostro ordinamento, a partire proprio dalla individualizzazione del trattamento e dalla necessaria precedente osservazione scientifica della personalità. Tale diritto alla risocializzazione si manifesta in ogni fase del trattamento penitenziario, giustificando quindi gli istituti premiali legislativamente previsti, che non vanno valutati esclusivamente come riconoscimenti di ulteriori diritti elementari, ma anche come fondamentali strumenti di rieducazione. In quest'ottica va valutata la gestione dell'intero sistema penitenziario.

d) I diritti dei detenuti (salute, lavoro, cultura, dignità)

Il detenuto, anche e soprattutto nel periodo della sua carcerazione, è portatore di tutti i diritti, fatta salva ovviamente la libertà personale, di cui godono i cittadini comuni.

E' quindi essenziale garantire a tutti i detenuti l'effettiva tutela dei diritti di base a partire da quello alla salute, oggi purtroppo molto spesso negato a chi si trova in carcere.

In Italia il D.lvo 230/99 ha sancito il passaggio della gestione del servizio sanitario all'interno delle carceri dall'Amministrazione Penitenziaria al Sistema Sanitario Nazionale, in nome del principio dell'universalità del trattamento sanitario e dell'equiparazione, dal punto di vista del godimento del

diritto alla salute, della posizione dei detenuti rispetto ai cittadini comuni. Questa previsione legislativa risulta ad oggi ancora inattuata.

Si può inoltre affermare, senza timore di essere smentiti, che spesso di carcere ci si ammala e che quindi la risposta dello Stato, anche se formalmente giusta (in quanto posta in essere in risposta ad una condotta illecita) non si rivela affatto un bene, ma piuttosto un male.

Per quanto riguarda invece i malati di mente, anche a seguito dell'abolizione degli ospedali psichiatrici operata dalla legge cd. Basaglia (l. 180/1978), il carcere si è spesso trasformato in un inevitabile punto di approdo per i soggetti con disagio psichico che spesso, a causa delle loro patologie, commettono delitti.

E' necessario quindi procedere ad una revisione del sistema attuale di gestione dei soggetti portatori di disagio psichico, procedendo ad una profonda rivisitazione delle strutture oggi esistenti ed in particolare degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, del cui superamento oggi si può e si deve discutere.

Per quanto riguarda il tema del lavoro, occorre affermare da un lato che questo rappresenta un punto centrale nel trattamento penitenziario e dall'altro, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza della Corte Costituzionale, che sotto tale profilo i detenuti devono tendenzialmente essere equiparati ai soggetti liberi.

Vanno quindi garantiti i diritti propri dei lavoratori compatibili col regime penitenziario, dalla retribuzione, al periodo di riposo, all'orario di lavoro. Occorrerà poi aumentare fortemente, anche attraverso il ricorso all'imprenditoria sociale, il numero dei detenuti occupati, ad oggi ancora troppo basso.

Allo stesso modo va incentivata la possibilità dei detenuti di fruire di un'adeguata offerta culturale che consenta loro, attraverso un'importate attività di arricchimento personale, di rivalutare la propria personalità e tentare di favorire quel processo di ravvedimento, elemento portante del sistema trattamentale. Andranno quindi aumentati i fondi per la gestione delle biblioteche, per la

fruizione e partecipazione a spettacoli teatrali, musicali, cinematografici e a tutto ciò che coinvolge l'offerta culturale.

Allo stesso modo occorrerà prestare una particolare attenzione al settore della formazione scolastica e professionale dei detenuti. E' evidente infatti che il carcere, luogo dove naturalmente il detenuto è costretto a permanere per tempi spesso molto lunghi, può costituire un luogo dove favorire l'avvicinamento di soggetti svantaggiati al settore della conoscenza e del sapere, sia esso generale che tecnico-professionale. La formazione scolastica e professionale costituisce poi uno degli elementi portanti del trattamento rieducativo e condizione essenziale per potersi poi reinserire positivamente nella società una volta espiata la propria pena.

Al riguardo il nostro ufficio ha predisposto un progetto di teledidattica grazie al quale numerosi detenuti del principale carcere romano potranno assistere in videoconferenza a lezioni tenute presso una delle Università della capitale.

Ma, al di là dei singoli aspetti della vita quotidiana dei detenuti, il vero e centrale elemento ispiratore dell'intero sistema penitenziario non può che essere quello della tutela della dignità delle persone che vivono nel carcere. Un sistema nel quale i detenuti si trovino in precarie condizioni di salute, costretti a passare l'intera giornata in cella per mancanza di lavoro, senza un'offerta culturale, oltre che formativa e professionale adeguata, appare infatti in contrasto con i principi costituzionali. Accanto a questo occorrerà quindi favorire il riavvicinamento dei detenuti ai loro luoghi di origine così da consentire un rapporto più intenso con le proprie famiglie e garantire forme di colloqui che permettano anche ai detenuti di godere del proprio diritto all'affettività. Si dovrà infine consentire, più di quanto non lo si faccia oggi, il rispetto delle diverse identità religiose ed etniche dei detenuti, oramai composti per un 30% di persone straniere.

e) Verso un diritto penitenziario europeo

La panoramica svolta sullo stato attuale del nostro diritto penitenziario e sulle sue emergenze ed auspicabili linee di riforma, ci porta a valutare positivamente, ed anzi a caldeggiare, un processo di integrazione tra i vari sistemi penitenziari europei che porti, in prospettiva, alla creazione di un vero

e proprio diritto penitenziario europeo uniforme. Il cosiddetto “terzo pilastro” della politica europea, nato col trattato di Maastricht e modificato da quello di Amsterdam, prevede infatti che la politica comune dell’Unione Europea tenda verso una omogeneizzazione e una sempre maggiore cooperazione tra gli stati membri per quanto riguarda la politica giudiziaria. Uno dei primi esempi di tale forma di cooperazione è stato in Italia, il recepimento della direttiva europea in materia di mandato di cattura.

Inoltre la Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha svolto in questi anni un ruolo penetrante nel nostro paese in materia di tutela dei diritti dei cittadini detenuti, così come l’attività di controllo del Consiglio d’Europa. La linea di tendenza europea appare quindi assolutamente conforme a quello spirito di attenzione al detenuto e a suoi diritti fondamentali che anima le nostre intenzioni. Ci auguriamo anzi che questo processo di cooperazione tra i vari sistemi europei possa favorire un ulteriore miglioramento della situazione della nostra popolazione carceraria.