



## UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO CARCERE

**Ill.mo Signor Presidente  
Commissione Giustizia della Camera dei  
Deputati  
On.le Donatella Ferranti**

Oggetto: schema di decreto legislativo sulla riforma dell'Ordinamento Penitenziario. Nota scritta ad integrazione dell'audizione del 25 gennaio u.s.

### 1. L'IMPREScindIBILE DATO STORICO PER COMPRENDERE LA NECESSITA' DELLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO ED UN SUO RITORNO AI PRINCIPI COSTITUZIONALI

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 modificato l'Ordinamento, alcuni dei quali hanno profondamente inciso sulle modalità di detenzione, con limitazioni che hanno penalizzato le ragioni che ispirarono il legislatore del '75.

Molte delle norme 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.

Nel 2010, il sovraffollamento nelle carceri italiane aveva toccato cifre insostenibili. I detenuti erano 67.820 (*media aritmetica a fine mese*), e si contavano 55 suicidi. A gennaio 2013, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, prendendo atto della situazione drammatica e della circostanza che in Italia mancava un meccanismo di tutela giurisdizionale per la violazione dei diritti del recluso, condannò l'Italia, emettendo una sentenza c.d. "pilota" che riconosceva il carattere sistemico delle violazioni riscontrate (caso Torreggiani).

L'emergenza nazionale della detenzione, aveva oltrepassato i confini e l'Europa chiedeva urgenti rimedi. Era necessario intervenire. Nel dibattito politico, giungeva il messaggio alle Camere dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che evidenziava "*la stringente necessità di cambiare profondamente la condizione delle carceri in Italia*", che costituiva "*non solo un imperativo giuridico e politico, bensì in pari tempo un imperativo morale*".

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. Nel 2015, i detenuti erano 52.966 ed i suicidi 39. 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.**

## 2. IL PARERE DELL'U.C.P.I.

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 ai detenuti minori 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. Le parole del Sottosegretario Cosimo Ferri, nel corso della seduta della Commissione del 17 gennaio u.s., sono, allo stato, tranquillizzanti: "... *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 i temi dell'affettività e del lavoro penitenziario.

L'Avvocatura è, invece, 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 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 oggi "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 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, forniti, dunque, anche dalla direzione nazionale antimafia.

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 principio costituzionale. 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 è evidentemente in grado di svolgere il proprio delicatissimo compito, come rivelano anche le statistiche correnti in materia di misure alternative e di permessi premio, caratterizzate da 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" e l' "affettività", già previste nella Delega ed elaborate dalle Commissioni, ma la totale abolizione di automatismi e preclusioni e della "pena di morte vivente", l'ergastolo ostativo.

Roma, 29 gennaio 2018

Avv. Beniamino Migliucci  
Presidente Unione Camere Penali Italiane

Avv. Riccardo Polidoro  
Responsabile Osservatorio Carcere U.C.P.I.