



CONGRESSO STRAORDINARIO TORINO 2/4 OTTOBRE 2009

CHI HA PAURA DELLA RIFORMA? L'impegno delle Camere Penali contro chi lavora per il degrado del sistema

III sezione di lavoro:

“La questione carcere”

DOCUMENTO DELL' OSSERVATORIO CARCERE

Responsabile : *Avv. Roberto D'Errico*

Vice-Responsabili : *Avv. Alessandro De Federicis, Avv. Manuela Deorsola*

Componenti: *Avv. Donatella Aiello, Avv. Anna Maria Alborghetti, Avv. Roberta Alessandrini, Avv. Fabio Calderone, Avv. Monica Catalfamo, Avv. Amanda Cheneri, Avv. Leonardo Iannone, Avv. Giuseppe Ledda, Avv. Gianluca Malavasi, Avv. Rocco Mangiamele, Avv. Mirco Mazzali, Avv. Nicola Muncibì, Avv. Sara Parizzi, Avv. Riccardo Polidoro, Avv. Daniele Scrofani, Avv. Cinzia Simonetti, Avv. Gregorio Viscomi.*

L'UCPI come dimostrato dalle delibere della Giunta, dai ripetuti documenti dell'Osservatorio carcere e dalle iniziative prese negli ultimi mesi, ivi comprese le visite organizzate nelle carceri di Torino e Roma, è fortemente impegnata a contrastare il drammatico fenomeno del sovraffollamento.

Mai dal dopoguerra ad oggi così tanti detenuti in Italia, con la prospettiva concreta che entro la fine dell'anno si possa pervenire a quota 70 mila a fronte, è bene ricordarlo ancora una volta, di una capienza regolare di 47.133 posti e di una "tollerabile" di 63.623.

Una tale situazione va addebitata all'assenza di una seria ed organica analisi delle cause del sovraffollamento e conseguentemente alla predisposizione di scelte anche normative capaci di contrastare e governare il fenomeno. In tutti i documenti e le iniziative intraprese sul carcere l'U.C.P.I., dopo aver espresso preoccupazione per il crescente fenomeno del sovraffollamento carcerario, ha sempre indicato gli strumenti e gli interventi necessari per risolvere il problema. Le forze politiche di maggioranza ed il Governo, hanno operato in direzione esattamente contraria sulla spinta emotiva di un'opinione pubblica preoccupata da campagne mediatiche inutilmente allarmistiche, alla ricerca di un mero consenso elettorale.

Frutto di questo clima sono i recenti decreti che hanno fortemente stimolato l'utilizzo della misura cautelare carceraria modificando gli art. 275 e 380 c.p.p. così allargando le ipotesi di carcerazione obbligatoria. Si è pertanto totalmente ribaltato attraverso scelte di politica giudiziaria e culturali, con un modo disorganico di legiferare, il criterio cardine del carcere quale extrema ratio così come il legislatore aveva inteso con la riforma del 1988.

In questo contesto le forze politiche di opposizione non contrastano il progetto governativo e la Magistratura tutta rimane silente addirittura applicando, attraverso criticabili scelte giurisprudenziali, in modo massiccio la misura cautelare custodiale.

I ripetuti attacchi alla struttura stessa della legge "Gozzini" concorrono ad incentivare il sovraffollamento. Le recenti modifiche di cui agli ultimi decreti hanno aumentato – vedi l'art. 656 c.p.p. e l'art. 4 bis ord. penitenziario – i casi nei quali è inibita la sospensione dell'esecuzione e quelli di accesso alle misure alternative alla detenzione. Anche su questo settore alla campagna politica che invita a non concedere misure alternative alla detenzione risponde in sintonia la Magistratura di Sorveglianza che ha drasticamente ridotto i casi di applicazione delle misure alternative.

Tale situazione peraltro si manifesta in un contesto nel quale secondo le stesse stime del Ministero dell'Interno nell'anno 2008 i reati sono diminuiti dell'8,1%. A tale importante dato peraltro corrisponde un significativo aumento degli arresti (+10%); con l'ulteriore rilievo statistico della notevole minore recidivanza per coloro i quali terminano di espiare la pena in regime di misura alternativa rispetto a coloro che riacquistano la libertà direttamente dai circuiti detentivi intramurari.

Il sovraffollamento pertanto corrisponde ad una scelta di politica giudiziaria, non segnata da situazioni di emergenza, finalizzata a contrastare il disagio sociale con lo strumento del carcere. L'UCPI, a fronte di questa drammatica situazione, preso atto che gli interventi di edilizia penitenziaria come prospettato, seppure necessari al fine di garantire ai detenuti condizioni di vita civili e utili a favorire il percorso riabilitativo come previsto dall'art. 27 della Costituzione risultano, allo stato, inadeguati per contrastare il sovraffollamento, propone e si impegna a sostenere un progetto di riforma che preveda:

- 1) L'applicazione della misura cautelare carceraria in casi eccezionali, da utilizzarsi solo e soltanto quando ogni altra misura risulti assolutamente inadeguata. Ciò attraverso la modifica della normativa di settore che riporti l'art. 275 c.p.p. nell'alveo dello spirito del legislatore del 1988, con un più significativo utilizzo della misura degli arresti domiciliari;
- 2) L'applicazione delle misure alternative al carcere, unico strumento idoneo a garantire il recupero del detenuto e ad evitare il rischio di recidiva. L'utilizzo razionale delle misure alternative alla detenzione consentirebbe di evitare il carcere e di liberare migliaia di soggetti. Su oltre 30 mila detenuti in esecuzione di pena, circa 6 mila devono scontare da uno a due anni, quasi 10 mila fino a 1 anno, circa 4 mila da due a tre anni. Tali cifre segnalano pertanto che l'utilizzo della Gozzini consentirebbe di contenere significativamente il sovraffollamento. Va ridisegnato l'istituto della detenzione domiciliare attualmente applicabile in modo limitato;
- 3) La riforma del codice penale con limitazione delle condotte penalmente rilevanti alle fattispecie che prevedono la lesione dei diritti protetti dalla Carta Costituzionale, superando definitivamente il percorso emergenziale che caratterizza ormai stabilmente le scelte del legislatore e con l'individuazione di un sistema sanzionatorio alternativo a quello del carcere, attraverso l'indicazione di condizioni soggettive ed oggettive determinate;

Va svolta una significativa battaglia politica per richiamare la Magistratura al rispetto dei suoi doveri istituzionali.

L'ANM, da sempre pronta a rivendicare la propria autonomia e indipendenza quando è in discussione l'ordinamento giudiziario, nei casi di interesse mediatico appoggia e sostiene l'aggressione all'esercizio della giurisdizione.

Le recenti modifiche introdotte, fortemente limitative del potere del giudice di applicare le attenuanti ex art. 62-bis e che per converso impongono significativi aumenti di pena per le aggravanti o la recidiva, rappresentano in concreto un attacco al libero potere decisionale del giudice che significa concreta limitazione della sua autonomia.

La battaglia contro il sovraffollamento nelle carceri è fondamentale per tutelare la salute dei detenuti e degli operatori penitenziari, tutti coinvolti nella drammatica emergenza.

Sono aumentati i suicidi nell'ultimo anno così come sono in costante aumento le aggressioni nei confronti della polizia penitenziaria, così come aumentano gli atti autolesivi. Proliferano altresì le malattie infettive, vero pericolo per tutti coloro che vivono e lavorano in carcere. Si pensi alla sciagurata ipotesi di un contagio dall'attuale virus influenzale di tipo A in un ambiente ad alto tasso di promiscuità e di presenza di soggetti malati. Metà dei carcerati è affetta da epatite, il 30% è tossicodipendente, il 10% soffre di patologie psichiche, il 5% affetto da HIV. Malati mentali, tossicodipendenti, cittadini extracomunitari, soggetti provenienti dall'area del disagio sociale.

Nelle carceri italiane è assai alta la concentrazione di detenuti vulnerabili al rischio suicidio.

Su tale terreno occorrono iniziative politiche forti, di sensibilizzazione e di contrasto, risultando la condizione attuale assolutamente inaccettabile.

L'UCPI negli ultimi mesi ha costruito significativi momenti di confronto con tutti gli operatori penitenziari, molti dei quali impegnati anch'essi nella battaglia contro il sovraffollamento. Si è manifestata una importante convergenza di analisi e di proposte con il cartello sindacale della polizia penitenziaria che, abbandonati percorsi corporativi, pone al centro della propria attività la tutela dei diritti di tutti coloro che vivono il carcere. Anche con i dirigenti dell'amministrazione penitenziaria si è sviluppato un positivo confronto che ha consentito la stesura di un protocollo con l'ANDAP. Si è altresì consolidata l'intesa con Antigone, storica associazione impegnata da sempre nella tutela dei diritti dei detenuti ed è positivamente in corso anche una costruttiva riflessione con i garanti per i diritti dei detenuti. L'UCPI è impegnata a collegare, tutti coloro che si occupano del mondo del carcere, unico percorso possibile per dare forza ad un progetto politico forte e coerente a tutela dei diritti dei detenuti. Il progetto prevede la nascita di un osservatorio congiunto, luogo naturale di riflessione e di proposta politica sulle tematiche carcerarie, rappresentativo delle diverse identità.

EDILIZIA PENITENZIARIA E SOVRAFFOLLAMENTO: DEMAGOGIA O CONCRETA FATTIBILITÀ?

Il sovraffollamento penitenziario è ormai univocamente ritenuto un problema attuale e grave.

L'obiettività e la delicatezza della questione la rendono non più suscettibile di strumentalizzazioni o di visioni parziali.

In questa ottica anche gli avvocati devono fare la loro parte, e dopo, comunque, aver ribadito con forza la priorità delle cause del sovraffollamento, devono prendere posizione anche sullo scottante problema dell'edilizia penitenziaria.

Uno Stato che legifera in maniera carcerocentrica si dovrebbe porre fin da subito il problema di costruire strutture ove tenere ristretti civilmente i soggetti che sono accusati o condannati per aver posto in essere condotte violative di norme penali. Ma è altrettanto vero che lo deve fare in maniera non demagogica ma rispondente alla realtà economica e storica del momento.

In questa ottica l'investimento di risorse economiche da destinare non solo e non tanto alla costruzione di nuovi istituti penitenziari ma all'apertura di quelli già esistenti è argomento sul quale l'avvocatura associata è pronta a confrontarsi.

In Italia sono presenti in strutture già realizzate e pronte per l'uso circa 5000 nuovi posti di detenzione che non vengono resi effettivamente disponibili essenzialmente per mancanza del personale lavorativo.

Allora, in una situazione di palese violazione dei diritti minimi della popolazione detenuta, sancita anche da una recente decisione della Corte Europea, invece di rincorrere progetti per la cui realizzazione, ammesso che si trovino le risorse economiche allo stato assenti, sarebbero necessari tempi di realizzazione incompatibili con la situazione emergenziale, si potrebbe lavorare al recupero del patrimonio immobiliare esistente.

Destinare le, pur scarse, risorse economiche per l'assunzione di personale di polizia penitenziaria e più in generale di operatori penitenziari unitamente al recupero di quello già in servizio, ma con distacchi forse un po' troppo generosi, potrebbe costituire una prima soluzione per consentire, attraverso l'effettiva acquisizione di 5000 nuovi posti una più corretta gestione dell'attuale popolazione detentiva.

SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO IN EUROPA - LA SENTENZA DI STRASBURGO

Il problema del sovraffollamento carcerario è un problema che non coinvolge solo l'Italia ma molti degli Stati della Comunità Europea. La politica europea in materia sembra quasi unanimemente volta alla carcerizzazione come unica risposta ai problemi della criminalità e sicurezza. Gli impegni presi dieci anni fa volti a politiche di limitazione della carcerazione preventiva e maggior uso di misure alternative si sono rivelati quasi totalmente disattesi dagli Stati membri che invece puntano – come l'Italia – a politiche di edilizia carceraria

Nelle carceri europee ci sono 1,8 milioni di detenuti. Di questi, 130 mila sono in attesa di giudizio (un quarto di questo sono detenuti in Italia!). L'emergenza sovraffollamento è quindi un problema globale e ha portato vari Stati membri a sperimentare rimedi al problema.

La Norvegia ha posto in atto una coraggiosa iniziativa volta a scongiurare la sovrappopolazione carceraria di persone che avessero commesso reati meno gravi e quindi con pene brevi: si sono così introdotte le "liste di attesa".

Il Portogallo negli ultimi dieci anni ha ridotto da 14500 a 11 mila il numero dei detenuti grazie ad una riforma penale approvata recentemente, alla introduzione di due nuove misure alternative e al potenziamento di quelle già esistenti.

In Francia l'uso del braccialetto elettronico e le varie misure alternative non hanno eliminato il problema del sovraffollamento ma hanno comunque scongiurato il peggioramento della situazione carceraria, con la rilevante conseguenza che le persone in misura alternativa (circa 160 mila) sono oltre 15 volte di più di quelle presenti nel nostro paese.

In Italia, come le Camere Penali denunciano da tempo, abbiamo raggiunto il minimo storico di ricorso alle misure alternative (circa 10 mila) e il massimo storico di popolazione detenuta. L'Italia ha anche, come ricordato, un altro record: quello dei detenuti in attesa di giudizio. Il 54% delle persone ristrette è in custodia cautelare, e negli ultimi dieci anni questo numero ha avuto un incremento del 70% a fronte di un incremento negli altri paesi europei oscillante tra il 22 e il 26%!

In questo drammatico e sconcertante quadro si inserisce la vicenda della sentenza di Strasburgo (processo Sulejmanovic c. Italia richiesta n. 22635/03 sent. 16 luglio 2009) con la quale l'Italia è stata condannata a risarcire un cittadino bosniaco detenuto nel carcere di Rebibbia a Roma, avendo accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione per sovraffollamento carcerario.

Questo è il primo caso di accertamento di una simile violazione nei confronti dell'Italia. Il caso è emblematico della grave situazione di sovraffollamento attualmente esistente nelle carceri italiane.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ricorda innanzitutto che l'art. 3 della Convenzione consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche in quanto proibisce in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti, quali che siano i comportamenti della vittima.

L'articolo 3 della Convenzione impone poi allo Stato di assicurare che tutti i prigionieri siano detenuti in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione del provvedimento non provochino all'interessato uno sconforto e un malessere di intensità tale da eccedere l'inevitabile livello di sofferenza legato alla detenzione e che, tenuto conto delle necessità pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati in modo adeguato.

Nel caso di specie la Corte afferma che la mancanza palese di uno spazio personale sufficiente (per quanto riguarda il periodo intercorrente dal 30 novembre 2002 all'aprile 2003 il ricorrente era stato detenuto in uno spazio disponibile pari a 2,70 m²) costituisce di per sé un trattamento inumano o degradante. Pertanto, secondo la CEDU per tale periodo vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Si legge, inoltre, nell'opinione a sostegno della decisione assunta dalla Corte da parte di uno dei giudici che "Nella fattispecie, l'assenza di preoccupazione da parte dello Stato aggiunge un tocco di indifferenza alla viva sofferenza provocata dal castigo, sofferenza che andava già quasi al di là dell'inevitabile".

L'attuale indifferenza della politica italiana sul problema del sovraffollamento carcerario, più volte denunciata dalle camere penali, è stata colta in modo esemplare dalla Corte europea tanto da porla tra gli elementi a sostegno della condanna.

La decisione della Corte dei Diritti dell'Uomo conferma purtroppo lo stato di profondo malessere e degrado all'interno delle carceri italiane, assolutamente incompatibile con lo stato di diritto.

Anche in Italia, come già si è fatto in molti paesi della Comunità e come si sta facendo perfino in alcuni Stati dell'America è urgente una seria riflessione di rivisitazione della politica criminale che ripensi a un sistema di pene differenziate e diverse dalla sola pena detentiva, con maggior ricorso alle misure alternative e uso della custodia cautelare come *estrema ratio*

RINNOVARE LA BATTAGLIA CONTRO IL 41 BIS

La recente modifica legislativa in tema di 41-bis ha introdotto ulteriori pesantissime restrizioni. In sintesi:

- 1) Viene istituita competenza esclusiva circa il reclamo dell'applicazione del 41-bis al Tribunale di Sorveglianza di Roma per tutto il territorio nazionale così introducendo un vero e proprio Tribunale Speciale.
- 2) Viene ulteriormente aumentato il periodo di assoggettamento al regime detentivo speciale che diviene di 4 anni, prorogabili di ulteriori anni 2.
- 3) Si prevede altresì che detenuti sottoposti al 41-bis vanno collocati all'interno di istituti a loro dedicati e individuati preferibilmente in aree insulari. Si istituiscono pertanto veri e propri carceri speciali.
- 4) Vengono limitati i colloqui con i familiari e addirittura con i difensori.
- 5) Attraverso l'introduzione dell'art. 391-bis c.p. vengono puniti tutti coloro che agevolano chi è sottoposto al 41-bis ad eludere i divieti imposti. Una specifica aggravante viene inserita qualora la condotta indicata viene posta in essere da un soggetto che esercita la professione forense.

È pacifica e insindacabile la scelta di criminalizzare il difensore, identificato quale potenziale contatto con l'esterno e quindi soggetto da intimidire ed eventualmente perseguire. In tale percorso rientra altresì la decisione di controllare e limitare i colloqui tra il detenuto sottoposto al 41-bis e il proprio difensore con il fine ultimo di privare, di fatto, di una difesa tecnica costituzionalmente prevista una parte di popolazione detentiva.

La modifica introdotta supera altresì in via definitiva la eccezionalità e temporaneità di provvedimenti di cui all'art. 41-bis divenendo così la detenzione prevista una modalità ordinaria di esecuzione della pena, sottraendo totalmente al Tribunale la possibilità di valutazioni discrezionali con evidenti riflessi in ordine alla tenuta costituzionale della stessa. Gravissima risulta altresì la decisione di introdurre un Tribunale Speciale – il Tribunale di Sorveglianza di Roma – cui è attribuita competenza nazionale per decidere in tema di reclamo circa l'attualità di collegamento del detenuto con la criminalità organizzata. L'accentramento della giurisdizione genera uniformità di giudizio e quindi maggiore possibilità di controllo del "corretto e normale" uso della giurisdizione con buona pace della tanto sbandierata indipendenza e autonomia del giudice

Dal punto di vista processuale, inoltre, viene definitivamente invertito l'onere della prova. Compete al detenuto di dimostrare l'assenza di contatti con contesti criminali organizzati.

L'UCPI nel ribadire l'intenzione di battersi contro il 41-bis segnala la gravità delle modifiche introdotte che, lungi dal rappresentare legittime iniziative tese a contrastare la criminalità organizzata, segnalano invece la violazione delle regole costituzionali che vietano qualsiasi trattamento contrario al senso di umanità.

Si chiede l'immediata abrogazione delle modifiche introdotte, riformando quantomeno l'istituto nel senso di trasferire al giudice il potere di emettere la misura di cui all'art. 41-bis, con congrua e adeguata motivazione in ordine agli eventuali collegamenti con la criminalità organizzata

Torino, 1 ottobre 2009