

Intervento del guardasigilli Annamaria Cancellieri nel corso dell'incontro con il segretario generale del Consiglio d'Europa Thorbjørn Jagland

Strasburgo, Palais de l'Europe, 4 novembre 2013

Signor Segretario Generale, è con piacere che vengo nella sede dove l'Europa dei diritti trova la sua piena espressione, in quel Consiglio d'Europa che con le sue strutture di monitoraggio, i suoi organi di controllo e le sue azioni di promozione di coesione sociale e di confronto culturale, rappresenta la tessitura per il confronto positivo e attivo tra i Paesi del vasto continente europeo.

Le esprimo a nome personale e soprattutto al nome del Governo italiano l'alto apprezzamento per la costante azione che il Consiglio conduce, sotto la sua guida, nonché per l'opera della Corte, con il cui Presidente avrò il piacere d'incontrarmi domani, la cui giurisprudenza è sempre più acquisita e fatta vivere anche dalle Corti nazionali e per l'azione dell'Alto Commissario per i diritti umani, i cui Rapporti sono di stimolo per le diverse giurisdizioni verso un impegno costante per la tutela dei diritti di ciascuna persona presente nel territorio del proprio Paese, indipendentemente dall'essere persona libera o privata della propria libertà, cittadino europeo o semplicemente persona presente nel suo territorio, con accentuata attenzione ai diritti delle minoranze.

Proprio i Rapporti dei diversi Organi del Consiglio d'Europa sono alla base della continua formazione dei molti volontari che agiscono, con le loro Associazioni, all'interno del mio Paese. Molte delle buone pratiche che esistono all'interno delle nostre carceri - pur in un generale contesto che richiede una grande e urgente revisione - sono dovute alla forte permeabilità che i nostri Istituti hanno verso il mondo esterno. Le strutture detentive italiane sono aperte all'azione e al monitoraggio delle Organizzazioni non governative e spesso una parte significativa delle attività di tipo culturale, d'impegno sociale e di studio sono condotte in stretta collaborazione con tali Organizzazioni.

E queste operano avendo sempre presenti le indicazioni che da questa Sede europea giungono ai vari Stati membri.

L'attenzione dell'Italia agli standard che il Consiglio di Europa ha elaborato negli anni, attraverso i suoi diversi organismi, è particolarmente sentita dal Governo che io rappresento. Il Governo - e in particolare il mio dicastero - è attualmente fortemente impegnato nel dare esecuzione alla sentenza della Corte dei diritti umani che ha sanzionato le condizioni di detenzione in Italia, per molteplici fattori, ma in primo luogo per lo strutturale sovraffollamento che ha afflitto il nostro sistema negli ultimi anni.

Mi preme di rappresentarle, signor Segretario generale, l'importanza che il Governo italiano - e più in generale il Paese nel suo complesso - ha dato a tale sentenza e la responsabilità con cui ha intrapreso un vasto programma normativo e amministrativo non soltanto per riportare il sistema nei parametri di accettabilità, ma per cogliere altresì questa sentenza come un'opportunità per riconfigurare il nostro sistema di detenzione, le condizioni materiali di alloggiamento, il regime proposto ai detenuti e la definizione di adeguati programmi trattamentali. Ma, prioritariamente mi preme ricordare che la consapevolezza della necessità di rimuovere le condizioni di detenzione definibili come inumane o degradanti è stata espressa al più alto livello delle Istituzioni del Paese.

Con una procedura d'eccezione, che l'articolo 87 della nostra Costituzione riserva a situazioni di assoluta rilevanza nazionale, il Presidente della Repubblica italiana ha inviato un messaggio al Parlamento - il primo del suo ormai lungo mandato presidenziale - per invitare il Legislatore a

considerare senza indugio la “drammatica questione carceraria” e il “fatto di eccezionale rilievo costituito dal pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo”.

Il Presidente ha ricordato “il dovere urgente di fare cessare il sovraffollamento carcerario” nonché “di procedere a un ricorso interno idoneo ad offrire un ristoro per le condizioni di sovraffollamento già patite dal detenuto”.

Questa testimonianza dell’impegno con cui l’Italia intende affrontare la situazione carceraria si salda con la volontà di muoversi nella direzione indicata dalle Raccomandazioni del Consiglio d’Europa, a cominciare dalla Raccomandazione n. 22 del 1999 relativa appunto al superamento del sovraffollamento carcerario, per proseguire con quelle relative all’ampliamento delle misure alternative alla detenzione e alla riduzione del ricorso alla custodia cautelare in carcere; nonché alla volontà di assumere le Regole penitenziarie europee come criteri guida nella propria azione di riforma normativa e d’indirizzo per le conseguenti prassi attuative.

Nell’adempiere - come è doveroso in base all’articolo 46 della Convenzione - a quanto previsto dalla sentenza Torreggiani c. Italia, divenuta definitiva il 28 maggio, intendiamo innanzitutto porre termine alla situazione di violazione in atto quale necessario rimedio preventivo, volto altresì a far cessare l’alto numero di ricorsi che attualmente giungono alla Corte, e parallelamente a prevedere modalità di rimedio compensativo per quanti hanno sofferto la violazione già verificatasi.

Ma, intendiamo anche volgere in positivo l’occasione negativa data dalla sentenza, per dare impulso a un processo complessivo di riforma del sistema. Un percorso, questo, già avviato dopo la sentenza Sulejmanovich c. Italia del 2009 e riconosciuto dalla Corte stessa nel suo più recente pronunciamento. La prima linea d’intervento che il Governo ha intrapreso è stata di tipo normativo: il Governo è ricorso a una procedura d’urgenza, attraverso l’approvazione di un decreto-legge - strumento irrituale in questa materia -, per ridurre i flussi d’ingresso in carcere e rendere più fluido l’accesso alle misure alternative previste nel nostro ordinamento.

La nuova previsione normativa introduce: un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali è obbligatorio l’ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità; la possibilità di avviare un procedimento per la concessione dell’istituto della liberazione anticipata prima dell’emissione dell’ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell’esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere l’accesso alle misure alternative senza un preliminare passaggio per il carcere; la possibilità di beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per un elenco di soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela; l’eliminazione delle preclusioni d’accesso a misure alternative per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005 poneva un’astratta presunzione di pericolosità, spesso indipendente dalla gravità dei fatti criminosi commessi. Questi primi provvedimenti che si sono saldati a quelli adottati dopo la citata sentenza Sulejmanovich c. Italia, hanno portato recentemente al numero di 64.564 detenuti, con una chiara riduzione rispetto al numero di oltre 69.000 registrato nel 2010.

Parallelamente, le nuove norme incidono sulla possibilità di limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere. Gli effetti di tale intervento sulla custodia cautelare sono già visibili poiché il numero di coloro che sono in attesa del primo grado di giudizio è sceso a 12.348. A questo numero si aggiungono 6.355 detenuti che sono in attesa della decisione di appello e 4.387 che, condannati in uno o entrambi i gradi di giudizio di merito, sono in attesa della decisione circa il proprio ricorso alla Corte suprema di Cassazione.

Va ricordato che il sistema costituzionale italiano, a differenza di altri sistemi europei, considera come soggetti in custodia cautelare tutte e tre le categorie citate e che il numero di coloro che ancora non

sono in esecuzione di sentenza è, quindi, di 24.744: numero, tuttora elevato, che purtuttavia rappresenta una riduzione del 25% del numero di 30.549 detenuti che erano in tale posizione nel 2009.

Circa la modifica del regime di detenzione, le nuove norme hanno innalzato a quattro anni di reclusione il limite di pena entro cui è possibile concedere permessi premio senza aver scontato una porzione della carcerazione inflitta - e ciò al fine di potenziare i rapporti tra il detenuto e il proprio mondo relazionale esterno.

Hanno inoltre ampliato le possibilità di lavoro all'esterno attraverso la possibilità d'impiego in lavori di pubblica utilità, con particolare attenzione all'accesso a tale forma di lavoro per i tossicodipendenti e hanno facilitato l'offerta di lavoro da parte di imprese e cooperative sociali attraverso una serie di misure di facilitazione fiscale e di supporto contributivo alle cooperative che impiegano detenuti.

I risultati fin qui ottenuti sono incoraggianti per quanto riguarda, in particolare, i flussi d'ingresso in carcere, che si sono ridotti del 40% negli ultimi mesi. Questi provvedimenti che ho voluto indicare con qualche dettaglio, non rappresentano tuttavia il definitivo perimetro di ciò che il Governo intende porre in campo sul piano normativo.

Il Governo ha, infatti, ben chiaro che molta parte della popolazione attualmente detenuta appartiene a due consistenti insiemi: quello di coloro i cui reati hanno un riferimento diretto all'uso e al commercio di sostanze stupefacenti e quello dei detenuti stranieri. I detenuti ristretti per produzione e spaccio di sostanze psicotrope o stupefacenti sono 23.094, di cui più di 14.000 in esecuzione di sentenza definitiva. Quanto al secondo insieme, gli stranieri detenuti sono 22.812 e risultano provenire da 128 Paesi diversi.

Se si osservano i dati numerici di incremento della popolazione detenuta negli ultimi quindici anni e parallelamente si ha riguardo alla crescita degli stranieri detenuti, è possibile giungere alla conclusione che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di soggetti stranieri nelle carceri, che ormai ha raggiunto il livello del 35% della complessiva popolazione detenuta.

Molti di questi sono inoltre soggetti a provvedimento di espulsione al termine dell'esecuzione della pena. Sulla base di questa fotografia dell'attuale situazione il Governo intende adottare un nuovo provvedimento normativo destinato a questi due specifici sottoinsiemi della popolazione detenuta. Per quanto riguarda i tossicodipendenti, si intende enucleare una ipotesi autonoma di reato di minore gravità, che già la legge attuale definisce "di lieve entità" e di costituirne una fattispecie specifica con una minore sanzione.

Per quanto riguarda gli stranieri, in linea con le direttive dell'Unione Europea, si intende prevedere percorsi che facilitino il rimpatrio attraverso una misura alternativa specifica che sostituisca gli ultimi tre anni di pena con l'allontanamento dal territorio nazionale; tale percorso sarà accompagnato da una presa in carico del soggetto favorendo e supportando il suo reinserimento nel proprio Paese.

Quanto a ulteriori provvedimenti di potenziamento delle misure alternative - che possano aumentare il flusso in uscita dal circuito detentivo - il governo ha presentato un disegno di legge, che ha superato l'esame di uno dei due rami del Parlamento, per introdurre anche per gli adulti il sistema di sospensione del procedimento per reati di minore entità e la "messa alla prova" anche attraverso condotte riparatorie volte a eliminare le conseguenze dannose del reato e, ove possibile, misure risarcitorie. Inoltre verrà presentato un provvedimento d'eccezione di limitata applicazione temporale (prevista per due anni) di estensione dei giorni di sconto di pena concedibili con il beneficio della

liberazione anticipata, previsto dall'Ordinamento penitenziario, per ogni semestre di positiva condotta detentiva.

Devo infine ricordare che è impegno del Governo definire legislativamente la modalità con cui procedere al rimedio compensativo verso coloro che hanno sofferto periodi di detenzione in condizione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione: le ipotesi all'esame tengono ferma la necessità di coniugare il dovere dello Stato di risarcire tali persone e la necessità di non perdere l'orizzonte trattamentale della pena. Per questo si sta studiando la possibilità di agire anche attraverso una misura di favore in termine di riduzione di giorni di detenzione in esecuzione penale, proporzionalmente alla durata del periodo sofferto in condizioni di violazione dell'articolo 3, come atto eccezionale volto a riconoscere l'obbligo di compensare coloro a cui lo Stato non ha garantito l'assolutezza del divieto che tale articolo prevede.

La seconda linea lungo cui il Governo italiano ha avviato il proprio intervento riguarda il mutamento del regime di detenzione. Si tratta di un insieme di provvedimenti di tipo amministrativo messi a punto da un'apposita Commissione e rivolti prioritariamente ai detenuti classificati come richiedenti misure di media o bassa sicurezza. Complessivamente riguardano la quasi totalità della popolazione detenuta, coinvolgendo 52.373 detenuti.

Le linee guida di tali interventi sono le Regole penitenziarie europee, nella loro formulazione di cui alla Raccomandazione n. 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole introdurre è quello di una detenzione "aperta" nel perimetro intramurario, in cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza.

L'indicazione, già in fase di attuazione, riguarda la permanenza fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno: già il 29% dei detenuti usufruisce di tale previsione che sarà estesa, secondo il crono programma adottato, fino a raggiungere il 79% dei detenuti nell'aprile 2014. Il tempo trascorso fuori delle sezioni dovrà essere un tempo di attività lavorative, ricreative e socializzanti da pianificare in ciascun Istituto; per l'attivazione di tali attività un piano dettagliato sarà compiutamente definito entro la fine di questo mese.

L'ipotesi si accompagna ad altri interventi, che sono stati dettagliatamente definiti e che erano stati già annunciati nella Risposta al Rapporto redatto dal Comitato per la prevenzione della tortura, a seguito della sua visita periodica nel maggio 2012. Il primo intervento riguarda l'estensione dell'attività lavorativa: a tal fine giovano le già citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro, da collegarsi a programmi avviati con singole Regioni per i lavori di pubblica utilità.

Il Ministero della giustizia sta attualmente elaborando, nell'ambito della riorganizzazione del sistema detentivo, un progetto diretto ad accentrare la gestione dei fondi per ricollocare organicamente le risorse in relazione a un piano nazionale che preveda spazi all'interno degli Istituti penitenziari idonei ad accogliere attività lavorative.

Proprio in relazione all'introduzione di un sistema aperto di gestione della giornata e alla proposta di un numero maggiore di opportunità lavorative, si sta procedendo all'utilizzo di risorse previste per la manutenzione straordinaria degli Istituti per la predisposizione di spazi poli-funzionali in cui concentrare le attività quotidiane di ciascuna sezione, con ampio accesso all'aperto e con la previsione al loro interno di luoghi di attività, di lavoro e di attività varie, in particolare attività sportive.

I lavori per la strutturazione di tali spazi sono stati avviati in due Istituti pilota (a Roma e a Bologna): la valutazione del modello adottato porterà a eventuali aggiustamenti, se necessari, e alla successiva

estensione dell'intervento agli altri Istituti in modo da coprire almeno le Case di reclusione - cioè destinate all'esecuzione delle sentenze - nei prossimi 6-8 mesi.

Un secondo intervento sulla quotidianità detentiva riguarda i contatti con il mondo esterno e con i propri affetti: oltre ad ampliare le ore per i colloqui, includendo i pomeriggi e i weekend, così facilitando i rapporti dei detenuti con i propri figli in età scolare, si è avviato un vasto piano di ristrutturazione degli ambienti prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto, spazi per l'accoglienza e l'informazione ai congiunti in visita. I contatti con le famiglie sono anche maggiormente facilitati dall'introduzione della scheda telefonica per i detenuti e dall'avvio del sistema di comunicazione via skype negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono.

Questo mutato modello di vita all'interno, di cui ho sommariamente riportato alcuni tratti, che si sta introducendo con un ritmo accelerato e temporalmente prefissato, a partire dagli istituti più problematici - e da cui peraltro proviene il maggior numero di ricorsi alla Corte - avviene in situazione di sicurezza, attraverso l'adozione di un sistema di vigilanza dinamica che consente di utilizzare al meglio il personale, puntando su una maggiore conoscenza da parte del personale stesso dei singoli detenuti all'interno di un gruppo e delle dinamiche interne al gruppo, al fine di rispondere più adeguatamente ai bisogni e di prevenire eventuali situazioni di criticità.

La terza linea lungo cui si sviluppa l'attuale azione del Governo riguarda il potenziamento delle strutture. Come già detto, parte delle risorse disponibili sono state preventivate per l'adeguamento delle strutture esistenti al fine di introdurre un regime detentivo più aperto. L'Italia ha comunque previsto negli ultimi anni un consistente impiego di risorse finanziarie da destinare all'edilizia carceraria e ha introdotto in via straordinaria la figura del Commissario del Governo con l'obiettivo della realizzazione di nuovi Istituti e del miglioramento di quelli esistenti.

I compiti del Commissario sono normativamente definiti e orientati agli obiettivi che si intende raggiungere. Tale previsione e l'avvio di un programma di natura edilizia non è disgiunto dalla condivisione da parte del Governo di quanto espresso dalla Raccomandazione n. 22 del 1999, in cui il Consiglio d'Europa ricorda che nel combattere il sovraffollamento carcerario "la estensione delle strutture edilizie penitenziarie deve essere una misura eccezionale poiché generalmente non offre soluzioni di lungo periodo al problema" e invita pertanto a considerare prioritariamente misure volte a depenalizzare i reati minori e a estendere la possibilità d'accesso alle misure alternative.

Non è in contraddizione con questa indicazione proprio perché accompagna le altre misure messe in campo - e che ho sommariamente ricordato - e tiene presente la situazione delle strutture edilizie penitenziarie del nostro Paese, alcune delle quali risalente a molti anni fa e necessitanti di interventi. Il piano di ristrutturazioni e nuove costruzioni messo a punto e in corso di attuazione ha già portato all'apertura di tre nuovi Istituti, porterà entro dicembre alla disponibilità di ulteriori 2.000 posti in nuove strutture per giungere al maggio 2014 all'aumentata capacità ricettiva di 4.500 posti.

Mi preme ricordare inoltre che quando si considera la complessiva capacità ricettiva del sistema detentivo italiano rispetto al numero di detenuti, occorre tenere presente che l'Italia calcola tale capacità rispetto a un parametro più alto di quello utilizzato da altri Paesi europei, dalla stessa Corte in riferimento agli standard del Comitato per la prevenzione della tortura. Infatti, per la capienza regolamentare degli Istituti si utilizza lo stesso parametro esistente per l'abitabilità delle civili abitazioni: 9 metri quadrati per un singolo a cui si aggiungono altri 5 per ciascuna persona che condivide la camera di detenzione.

Colgo l'occasione, a tale proposito, per comunicarle che il Governo italiano ha predisposto la richiesta di pubblicazione degli ultimi due Rapporti del Comitato per la prevenzione della tortura, relativi a una visita ad hoc del 2011 e a una visita periodica nel 2012, ritenendo essenziale aprire un confronto con le Organizzazioni di volontariato che operano nel carcere anche e soprattutto a partire dalle Raccomandazioni in essi contenute.

Signor Segretario Generale, ho voluto rappresentarle le linee essenziali lungo cui il Governo si sta muovendo in piena considerazione delle linee contenute nella citata sentenza pilota della Corte. Interventi che tengono presente anche la peculiare criticità che il sistema detentivo del mio Paese deve affrontare nel gestire in piena sicurezza detenuti appartenenti a reti organizzative criminali, che purtroppo sono presenti in alcune aree del nostro territorio e che hanno estensioni nelle reti di intermediazione e investimenti internazionali.

Tale specificità di circa 9.000 detenuti necessita di particolari misure e particolare allocazione negli istituti, al fine di non consentire alcuna forma di comunicazione, e a volte di esercizio di comando, con le organizzazioni di appartenenza o con altre organizzazioni criminali.

È una specificità che ha anche rilevanza sul numero complessivo di detenuti in custodia cautelare, data la complessità intrinseca delle indagini e degli accertamenti in tali casi: ben 5.000 detenuti del complessivo numero di coloro che sono in custodia cautelare sono indagati per fatti attinenti alla criminalità organizzata. Soprattutto è una specificità che ha rilevanza nella predisposizione di spazi dedicati, nell'organizzazione interna degli Istituti, nell'impiego del personale. Siamo tuttavia consapevoli che tale specificità non può andare a detrimento delle condizioni di detenzione e dei programmi di trattamento degli altri detenuti, che costituiscono la grande maggioranza di coloro che sono attualmente ospiti nelle nostre carceri.

Su altri aspetti, relativi a una maggiore rapidità e incisività del sistema della giustizia in Italia, avrò occasione di avere uno scambio domani con il Presidente della Corte, al fine di ridurre il numero di coloro che alla Corte stessa ricorrono per inadempienze temporali o fattuali del sistema di giustizia nazionale.

A lei mi preme sottolineare che le iniziative prese recentemente dal Governo italiano vanno nella direzione di ridurre il contenzioso giudiziario, attraverso l'introduzione di forme di mediazione dei conflitti che sono state rese obbligatorie per alcune tipologie di questioni, da quelle relative alla locazioni, a quelle ereditarie e altro. L'idea è di una giustizia condivisa come valore di una comunità che è in grado di riservare al sistema giudiziale solo quei conflitti non altrimenti risolubili. Parallelamente, di avere un sistema giudiziale in grado di agire con un migliore utilizzo delle risorse umane e finanziarie e con maggiore rapidità: l'ampia operazione di ridisegno della geografia giudiziaria, cioè delle sue diramazioni locali, che il Governo ha definitivamente attuato, realizzando così una migliore allocazione delle competenze, non avrà a breve soltanto l'effetto di riduzione della spesa, ma anche quello di dare una risposta più efficace a chi al sistema della giustizia si rivolge e in tale sistema confida.

Con il Consiglio d'Europa, continuiamo il nostro percorso, che viene da lontano e che ci ha visto sempre come convinti sostenitori, verso un'Europa costruita sulla tutela dei diritti di tutti quale fondamento delle nostre democrazie, e in grado di essere luogo di vera comunicazione delle diverse culture che la abitano. La ringrazio per l'attenzione.