

LIVORNO 16 – 17 MAGGIO 2014

UNIONE CAMERE PENALI

## **RINGRAZIAMENTO**

Consentitemi in premessa di ringraziare “Unione Camere Penali Italiane” e il suo Presidente, Valerio Spigarelli, per l’invito a partecipare a questa importante iniziativa che ruota attorno ad una delle figure intellettuali più rilevanti d’Europa degli ultimi tre secoli.

## **INTRODUZIONE**

Il secolo dei lumi rappresenta ancora oggi, agli occhi di noi contemporanei, una fase storica di straordinaria vitalità e originalità. I principi e le idee di quel secolo hanno contribuito a plasmare il nostro mondo così come oggi lo conosciamo. L’ideale di quei pensatori era di liberare ogni ambito del sapere da pregiudizi. La tradizione, le consuetudini furono sottoposte ad una critica severissima. La ragione era elevata a fonte ultima di autorità.

Non ci fu, insomma, ambito dell’agire umano che non fu sottoposto ad un’opera di radicale ripensamento e cambiamento. L’antico regime, i privilegi da esso protetti e garantiti, l’ordinamento della società così com’era stato trasmesso dalla tradizione, la religione, le istituzioni, la morale, furono attaccati con grande veemenza.

I lumi del ‘700 volevano rappresentare una cesura, una contrapposizione netta all’oscurantismo dei secoli passati.

In ambito giuridico l’ideale di un diritto razionale ispirò numerose riforme, delle quali si fecero promotori i sovrani regnanti. In quest’opera di razionalizzazione rientrava il tentativo di umanizzazione degli atteggiamenti d’immotivata crudeltà. Questa volontà non investì solamente il diritto penale, ma interessò l’intera struttura

giuridica della società: privilegi, discriminazioni, violazioni della libertà individuale, la libertà religiosa, la libertà d'iniziativa economica.

Veniva sancito che tutti gli uomini fossero titolari di diritti fondamentali inalienabili, che i diritti naturali individuali dovessero essere riconosciuti e recepiti dalla legge positiva, che le stesse leggi dovessero essere comprensibili ai più, che la funzione della legge dovesse essere di rendere esigibili tali diritti ,da un lato, e, dall'altro, dare certezza circa il contenuto e i limiti di essi.

La nascita dello Stato moderno che ebbe origine già un secolo prima, poneva il diritto di punire sotto la sovranità esclusiva dello Stato stesso.

## **BECCARIA**

Lo straordinario contributo di Cesare Beccaria s'inquadra in questo contesto. *“Dei delitti e delle pene”*, di cui quest'anno celebriamo il duecento cinquantenario della prima edizione, fu, insieme, a *“Lo Spirito delle leggi”* di Montesquieu, il trattato che influenzò maggiormente la revisione del diritto penale ad opera dei sovrani “illuminati”.

Non è compito mio, non ne ho la presunzione, di fronte ad un Consesso tanto qualificato, dilungarmi a parlare sull'opera di Beccaria e sulla sua importanza. Tuttavia voglio in questa sede affermare, da un lato, la stringente attualità di alcuni dei principi esposti nel trattato del filosofo milanese, dall'altro, richiamare il peso della responsabilità che sta in capo al nostro Paese per aver dato i natali ad un pensatore di tale spessore.

Fu proprio uno Stato italiano, il Granducato di Toscana a emanare la prima legge penale, il Codice Leopoldino, che accoglieva i principi di Beccaria, aboliva la tortura e la pena di morte.

Quelle idee invasero il dibattito sul diritto penale di tutta Europa, nel dibattito sul codice francese del 1791 il nome di Beccaria emerge continuamente, tutte le riforme del continente sono ispirate a molti dei principi contenuti nei suoi scritti.

In questo mio breve saluto vorrei concentrarmi su due aspetti del pensiero di Beccaria che ritengo ancora di straordinaria attualità nel nostro Paese:

1) la funzione del diritto penale, delle pene e la loro esecuzione;

2) l'irragionevole durata dei nostri processi.

## **EREDITA' DI BECCARIA E COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA**

Eredi di Beccaria furono sicuramente i nostri Padri costituenti.

Nella maggioranza dei testi Costituzionali, infatti, in materia di pena, oltre alle garanzie nella previsione e nell'applicazione (quali la riserva assoluta di legge, l'irretroattività e la riserva di giurisdizione), si rinvenivano generalmente (a proposito della "qualità" di essa e delle modalità esecutive) solo prescrizioni "negative", consistenti in divieti.

La Costituzione Italiana, insieme a quella Spagnola, fa eccezione, infatti, ambedue i testi contengono esplicite indicazioni "positive" sulla finalità.

La **Costituzione Spagnola** del 1978 all'art. 25 comma 2 recita: *"Le pene restrittive della libertà personale e le misure di sicurezza devono essere orientate alla rieducazione e al reinserimento sociale e non possono consistere in lavori forzati"*

Il testo spagnolo si è così posto nel solco della **Costituzione Italiana** che già trent'anni prima, nel 1948, aveva previsto (Art. 27 comma 3) che *"Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato."*

Il messaggio costituzionale contenuto al comma 3 dell'articolo 27 ha convissuto per oltre venticinque anni con la normativa fascista del regolamento degli istituti di prevenzione e pena del 1931. (L'atto porta la stessa firma del Codice penale del 1930).

Pertanto, nonostante fosse già vigente la Costituzione, il regolamento del 1931 continuò a rappresentare, per quasi un ventennio, la normativa per le nostre carceri.

Cito questo dato, per evidenziare la distanza che si è creata nella nostra storia repubblicana tra i principi contenuti nella nostra Carta e la sua coerente traslazione legislativa.

### **BECCARIA E L'ORDINAMENTO PENITENZIARIO ... NEL 1949**

Nel 1949, Pietro Calamandrei, rifacendosi al discorso di Turati del 1904 sulle carceri come "cimitero dei vivi", scriveva: "Le carceri italiane, cimitero dei vivi: erano così cinquant'anni fa, sono così oggi, quasi immutate [...] Il sistema penitenziario italiano anzi, sotto qualche aspetto, è peggiorato [...] E ciò per due ragioni: sotto l'aspetto edilizio e igienico, perché la seconda guerra mondiale con tutte le rovine da essa causate, ha distrutto numerosi stabilimenti di pena, in modo che oggi *nelle prigioni vi è una spaventosa crisi degli alloggi, che condanna a rimanere stivata in locali diminuiti di numero e ridotti spesso a nude mura, una popolazione sovrabbondante*; e sotto l'aspetto spirituale, perché il passaggio del ventennio fascista ha deliberatamente portato nella disciplina dei reclusori [...] un soffio di gelida crudeltà burocratica e autoritaria, che senza accorgersene sopravvive al fascismo."

### **BECCARIA E L'ORDINAMENTO PENITENZIARIO...OGGI**

Ancora oggi, nonostante siano passati molti anni dallo scritto di Calamandrei, il nostro Paese è stato sottoposto, nella ormai nota *sentenza pilota Torreggiani*, ad un severo richiamo da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo per violazione dell'articolo 3, causata dalla condizione di strutturale sovraffollamento delle nostre carceri.

La *sentenza Torreggiani*, è stata preceduta di quattro anni da un'altra condanna della CEDU, nel caso Sulejmanovic del 2009.

Da allora, anche grazie ai numerosi richiami del Capo dello Stato, agli interventi della nostra Corte Costituzionale, e all'imporsi del dibattito sulla condizione delle carceri nel nostro Paese, molto è stato fatto.

Tuttavia, nonostante i numerosi interventi legislativi susseguitisi dal 2010 fino a due decreti, il d.l. 78/2013 e il d.l. 146/2013, del precedente governo, molto resta da fare, non solo per superare l'emergenza, ma per utilizzare tale occasione per rivedere nel suo complesso la politica penale e l'esecuzione della pena nel nostro ordinamento.

Oggi la nostra popolazione carceraria è scesa sotto quota 60.000. L'indice di sovraffollamento è passato dal 141% alla data della sentenza al 121%. Siamo riusciti a centrare l'obiettivo dello spazio minimo di 3 mq per detenuto. Le misure alternative alla detenzione che avevano conosciuto un crollo nello scorso decennio, vedono oggi una partecipazione di oltre 30.000 soggetti.

Anche il Parlamento ha contribuito a questo lavoro, attraverso l'approvazione della delega per la depenalizzazione di reati di minore allarme sociale e per la implementazione della detenzione domiciliare, in una logica di ripensamento delle pene detentive, nonché misure per l'affidamento in prova ai servizi sociali con sospensione del processo, anche per gli adulti (la *Probation*, secondo un modello collaudato con successo per i minori).

Sempre in Parlamento è in discussione un disegno di legge di iniziativa parlamentare sulla riforma della custodia cautelare.

In queste settimane stiamo procedendo ad implementare questo sforzo con ulteriori misure, anche di carattere amministrativo, e quindi, non solo normativo:

- Lo sviluppo degli ICAM (*Istituti a custodia attenuata per detenute madri con prole fino a tre anni*) e delle case famiglia protette per le madri detenute,
- La definizione di convenzioni con le regioni per l'avvio di detenuti tossicodipendenti a centri regionali e per lo sviluppo di opportunità di lavoro per i detenuti. Sono già stati firmati i protocolli con le regioni Umbria e Lazio, nei prossimi giorni firmeremo con la regioni Liguria e Campania.
- L'attuazione delle convenzioni internazionali, e stipula di nuove, per avviare i detenuti stranieri a scontare la pena nel Paese di origine (da ultimo la convenzione con il Marocco)
- L'anticipazione dell'uscita dei detenuti dagli opg;
- Il monitoraggio del rispetto del termine di legge, da ultimo, mio malgrado e malvolentieri prorogato, per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari;
- la **razionalizzazione del patrimonio di edilizia carceraria** (attraverso l'apertura di nuovi carceri e la chiusura di quelli minori, la cui dimensione ne rende ormai irrazionale l'utilizzo a causa di costi di gestione e del personale non più sostenibili).

Soprattutto, si stanno valutando e attuando iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti che **non si limitino alla dimensione minima dello spazio vitale, impostoci da Strasburgo** (*i famosi tre metri quadrati, condizione, è bene ricordarlo, considerata necessaria, ma non sufficiente dalla Corte*), ma che assicurino condizioni carcerarie di qualità adeguata ad attuare il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

In questa prospettiva si muovono iniziative congiunte con regioni ed enti locali, nonché mondo delle imprese e della scuola, per attività scolastiche e culturali in favore dei detenuti, lavoro all'esterno, lavoro volontario.

Ho avvertito in questo quadro la necessità di **sensibilizzare le istituzioni e uffici il cui apporto è indispensabile:**

- Le Regioni per la stipula delle convenzioni
- I procuratori generali delle corti d'appello
- La magistratura di sorveglianza
- direttori di opg.

Occorre, in tal senso anche il supporto di altri Ministeri, quale quello del lavoro per dare copertura assicurativa ai detenuti lavoratori volontari in favore degli enti locali, quello dell'Università e ricerca per progetti di istruzione e cultura in favore dei detenuti.

Nonostante gli sforzi messi in campo sin qui, sarà necessario un ulteriore correttivo normativo della disciplina attuale, per dare ottemperanza effettiva e puntuale alla sentenza *Torreggiani e altri*, attraverso la previsione di un rimedio compensativo circoscritto in favore dei detenuti che abbiano già subito trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 della Convenzione EDU.

Ritengo poi necessario, a causa dei ripetuti interventi normativi degli ultimi anni, dare vita ad una sistemazione organica della materia, con una revisione del codice dell'ordinamento penitenziario.

## **LA REVISIONE DEL SISTEMA PENALE**

Uscire dall'emergenza è fondamentale per costruire una riflessione di fondo sulle ragioni che stanno alla base del fenomeno del sovraffollamento nel nostro Paese e sulla necessità di una nuova impostazione delle politiche penali.

L'ultimo decennio del secolo scorso si è contraddistinto per un aumento vertiginoso dei detenuti reclusi nei nostri istituti di pena.

Si tratta di una tendenza comune a tutti i sistemi penali del mondo, in molti paesi iniziata negli anni '80, che l'Italia ha conosciuto solo nel decennio successivo.

Sono molti gli studi che collegano l'aumento del tasso di detenzione dei maggiori paesi del mondo al crollo del *Welfare State*, cioè ad un utilizzo delle politiche penali per affrontare problemi sociali. Un esempio su tutti è rappresentato dall'aumento del numero di condannati per reati connessi agli stupefacenti.

In Italia, per esempio, tra il 1995 e il 2003, in soli 8 anni vi è stato un incremento del 25% delle condanne per droghe. Questo dato è stato ulteriormente aggravato dalla nuova normativa sugli stupefacenti introdotta nel 2005, la c.d. Fini-Giovanardi che ha inasprito le pene e cassato la distinzione tra droghe leggere e pesanti, distinzione adesso ripristinata a seguito della nota pronuncia della Corte costituzionale.

Risalgono a questo stesso periodo altre norme "carcerogene" per il nostro sistema penale. Sempre nel 2005 fu varata la c.d. "ex Cirielli", intervenuta in maniera determinante, oltre che sui tempi di prescrizione, sull'art. 99 del C.P., in tema di recidiva.

Solo tre anni prima, nel 2002, un altro intervento profondo aveva interessato il T.U. sull'immigrazione.

La c.d. "detenzione sociale" rappresenta un fenomeno globale che quasi ovunque ha contribuito a creare il fenomeno del "*prison overcrowding*". Questo fenomeno è ben sintetizzato nel titolo di un libro di Loic Wacquant: Punire i poveri.

**Alle criticità e precarietà sociali, molto spesso si sono date risposte penali.**

Tra il 1984 e il 1994, in California sono state costruite 19 carceri e una sola università statale; l'amministrazione penitenziaria è aumentata di 25.000 addetti, quella del sistema universitario è diminuita di 8.000 unità.

Non è aumentata la criminalità, ma la criminalizzazione. Non è diminuita la sicurezza, ma è aumentata, anche grazie al contributo determinante dei mass-media, la percezione dell'insicurezza.

Le aree di criminalità rilevante sono rimaste sostanzialmente stabili, il sovraffollamento si è sviluppato a causa dell'aumento, per l'appunto, della c.d. "detenzione sociale": immigrati, assuntori di stupefacenti, poveri, cioè coloro i quali, oggi, rappresentano in molti paesi occidentali i 2/3 dell'area di detenzione.

La sentenza Torreggiani deve, alla luce di questa analisi, costituire una straordinaria leva per costruire un nuovo approccio al tema della pena e della sua esecuzione. Ridurre l'area d'intervento del diritto penale così come inizieremo a fare con l'utilizzo della delega del Parlamento sulle depenalizzazioni, aumentare l'utilizzo delle misure alternative alla detenzione, ricondurre l'istituto della custodia cautelare nel suo alveo naturale di misura di "*extrema ratio*", implementare e rafforzare la funzione rieducativa della pena, attraverso uno strumento fondamentale per il reinserimento sociale, qual è il lavoro dei detenuti.

Ripensare, a 250 anni dal trattato di Beccaria, l'intero assetto delle sanzioni criminali, potenziando quelle non detentive e rivedendo in modo sistematico l'entità delle pene nell'ottica della funzione di rieducazione e prevenzione della recidiva.

Allo stato abbiamo un sistema sanzionatorio che costa moltissimo e che produce risultati pessimi: Un tasso di recidiva tra i più alti d'Europa. Credo che questa sia la questione centrale sulla quale dobbiamo concentrarci.

Anche se per paradosso volessimo tralasciare le motivazioni umanitarie, quelle che attengono al rispetto dei diritti fondamentali delle persone, siamo sicuri che in virtù di un populismo penale che trova anche nella crisi la sua alimentazione, possiamo permetterci di avere un sistema sanzionatorio che produce risultati tanto deludenti, utilizzando così tante risorse?

Io credo di no. Credo che il nostro Paese debba trovare la forza, sconfiggendo una cultura securitaria che ha dimostrato di non produrre più sicurezza, di affrontare questo tema ancorandolo ai principi della nostra Carta e con la giusta dose di pragmatismo.

## **BECCARIA E LA RAGIONEVOLE DURATA DEI PROCESSI PENALI**

Sentire il peso dell'eredità di Beccaria e dei valori contenuti nella nostra Carta ci obbliga a perseguire con determinazione questa direzione, così come, ed è questo l'altro aspetto che voglio trattare brevemente prima di concludere, affrontare con decisione il tema dell'irragionevole durata dei nostri processi.

Anch'esso, è un tema che ha prodotto numerosi richiami nei confronti del nostro Paese, spingendoci ad introdurre la legge Pinto, quale strumento risarcitorio. Tuttavia la mera riparazione economica del danno subito dal cittadino non ci esime dall'affrontare il tema di fondo che è l'unica via per rinsaldare un rapporto sano tra cittadino e servizio giustizia, cioè il diritto ad aver un processo che abbia una ragionevole durata.

“Quanto la pena sarà più pronta e più vicina al delitto commesso ella sarà tanto più giusta e tanto più utile. Dico più giusta perché risparmia al reo gli inutili tormenti dell'incertezza [...] più giusta, perché la privazione della libertà essendo una pena, essa non può precedere la sentenza se non quando la necessità lo chiede. [...] Ho detto che la prontezza delle pene è più utile, perché quanto è minore la distanza del tempo che passa tra la pena e il misfatto tanto è più forte e più durevole nell'animo umano l'associazione di queste due idee, delitto e pena [...]”

Si tratta di un'emergenza non più dilazionabile, sia per gli obblighi contenuti nella nostra Carta Costituzionale all'art.111 e nella Convenzione EDU all'art. 6, sia per il peso, sempre maggiore, che ormai hanno assunto i risarcimenti *ex lege* Pinto.

Una giustizia lenta non solo non è giusta per chi la subisce, ma non aiuta il paese, nel suo complesso, a crescere.

## **CONCLUSIONI**

Il mio auspicio è che questo sforzo riformista possa vedere coinvolti tutti i soggetti della giurisdizione. Per tale ragione, sin dall'inizio del mio mandato ho avviato un dialogo serrato con avvocatura e magistratura per affrontare insieme questa sfida. Sono sicuro, riguardo ai temi trattati oggi, di poter ricevere un grande contributo dall'Unione Camere Penali italiane e di poter traguardare insieme importanti obiettivi.