



**UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE
OSSERVATORIO CARCERE**

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO DEI PENALISTI
PALERMO 6 – 7 FEBBRAIO 2015**

**ATTIVITA' DELL' "OSSERVATORIO CARCERE"
dicembre 2014 – gennaio 2015**

1. **PREMESSA**
2. **IL PROGETTO : “VALE LA PENA
LA PENA VALE”**
3. **GLI STATI GENERALI DEL CARCERE . LA PARTECIPAZIONE DELL' U.C.P.I.**
4. **SULL'ART. 35 TER, ORDINAMENTO PENITENZIARIO**
5. **PROGETTO: “ SI PUO' FARE ! ” E QUESTIONARIO PER GLI ISTITUTI DI PENA**
6. **QUESTIONARIO PER I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA**
7. **SULL'ART. 41 BIS E L'ERGASTOLO**
8. **LE VISITE AGLI ISTITUTI DI PENA, AGLI OPG E AI CIE**
9. **LA SEZIONE “OSSERVATORIO CARCERE” DEL SITO UCPI**
10. **GUIDA AI DOVERI E AI DIRITTI DEI DETENUTI**
11. **PROTOCOLLO D'INTESA PER L'APPLICAZIONE DELL'ART.21 O.P**
12. **QUANTO ALTRO RESTA DA FARE**
13. **INTERVENTI E COMUNICATI STAMPA**



1. PREMESSA

“La conciliabilità del carcere con la dignità umana appare un’illusione: una nobile illusione, ma pur sempre un’illusione” (Gustavo Zagrebelsky – 23 gennaio 2015).

Pur condividendo questo pensiero, l’“Osservatorio Carcere” dell’Unione Camere Penali, già dalla prima riunione del 6 dicembre 2014, ha voluto porre le basi per un lavoro che possa attenuare quanto più è possibile tale concetto.

Le “ansie sociali” che invocano un sistema repressivo incentrato sul paradigma della pena detentiva, vanno contrastate con un’attività che possa avvicinare l’opinione pubblica alle problematiche relative alla detenzione, al fine di un effettivo intervento del Legislatore, per l’applicazione dei principi di legalità nell’esecuzione della pena.

Una vera e propria attività di “rieducazione”, non solo quella prevista dall’art. 27 della Costituzione per i condannati, ma un’attività svolta nei confronti dei cittadini liberi che possa far condividere principi base di civiltà giuridica.

Dopo il richiamo della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, vi è stata una maggiore attenzione politica alla drammatica situazione delle carceri, ma *“molto resta da fare”* e bisogna *“perseverare affinando gli obiettivi”*, come ancora una volta ha ricordato, a dicembre scorso, l’allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Un pessimo segnale è giunto, pochi giorni fa, con la scadenza dei termini per l’esercizio della delega normativa contenuta nella Legge N.67/2014. Le numerose riforme annunciate in tema di disciplina sanzionatoria e di pene detentive non carcerarie, sono rimaste sulla carta senza trovare alcuna forma normativa.

Il “rimedio interno” per il risarcimento dei danni indicato dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, concretizzatosi con l’art. 35 ter dell’Ordinamento Penitenziario, introdotto del D.L. 26 giugno 2014, N. 92, convertito in Legge 11 agosto 2014, N. 117, si sta rivelando un vero e proprio fallimento.

Un’inversione di rotta è, pertanto, auspicabile anche perché, è bene ricordare, che l’Italia ha usufruito di un rinvio per la valutazione del suo sistema detentivo e che tra pochi mesi il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, che, nella riunione 1201 del 5 giugno 2014, aveva espresso un primo apprezzamento per quello che si stava facendo, ha stabilito di riprendere in esame la questione, al più tardi, nella riunione del giugno 2015, al fine di compiere una piena valutazione dei progressi compiuti del piano/bilancio d’azione messo in atto. Dunque, la questione è ancora sub iudice.

L’attività dell’“Osservatorio” si presenta, pertanto, complessa e articolata e fondamentale sarà la collaborazione delle singole Camere Penali territoriali, con i loro Referenti. La presenza su tutto il territorio nazionale consentirà l’accertamento di problematiche locali e l’impulso per un lavoro efficiente, dinamico e produttivo .



2. Il progetto “VALE LA PENA LA PENA VALE”

L’“Osservatorio”, con questo progetto, intende promuovere una campagna d’informazione che possa avvicinare l’opinione pubblica alle problematiche relative alla detenzione, nel tentativo di modificare il pensiero comune che contrasta con i principi costituzionali e le norme in materia di esecuzione della pena. La sfida è soprattutto culturale ed è stato chiesto il coinvolgimento delle istituzioni. Nell’incontro che si è tenuto il 22 gennaio u.s. presso il Ministero della Giustizia, tra il Ministro, il Presidente dell’U.C.P.I. Beniamino Migliucci e il Responsabile dell’ “Osservatorio Carcere”, Riccardo Polidoro, il Ministro ha assicurato il coinvolgimento del suo Ufficio, condividendo contenuti e finalità del progetto.

L’iniziativa prevede:

- a) Un bando di idee per una campagna di comunicazione indirizzato a giovani creativi (under 35), per TV – Radio – Carta Stampata – Internet.
La successiva messa in onda e pubblicazione della campagna d’informazione vincitrice;
- b) Un convegno nazionale da tenersi nel mese di aprile in collaborazione con il Master di “Diritto Penitenziario e Costituzione” dell’Università di Roma Tre, con il coinvolgimento del mondo politico, dei Garanti dei Diritti dei detenuti, dell’amministrazione penitenziaria, dell’università, delle associazioni, della magistratura. Per l’incontro sarà scelta una sede che possa consentire la partecipazione di persone anche “non addette ai lavori” e la massima diffusione possibile. L’oggetto del convegno, infatti, sarà soprattutto la valorizzazione del concetto di pena e i benefici che ne derivano;
- c) Incontri nelle scuole e nelle università per la conoscenza dei principi costituzionali e delle norme in materia di esecuzione pena, tenuti dai rappresentanti delle Camere Penali territoriali, in conformità con il protocollo d’intesa sottoscritto il 18 settembre 2014, dal Ministero dell’Istruzione e dall’Unione Camere Penali Italiane.

Allo stato, è pronto il bando e sono stati avviati i primi contatti per l’organizzazione del convegno che si terrà a Roma. Per il punto c) è stato predisposto il programma relativo agli incontri, da sottoporre al Delegato dell’Unione per la convenzione con il M.I.U.R.

3. GLI STATI GENERALI DEL CARCERE. LA PARTECIPAZIONE DELL’ U.C.P.I.

Nell’incontro del 22 gennaio u.s. tra il Ministro della Giustizia Orlando, il Presidente dell’U.C.P.I. Beniamino Migliucci e il Responsabile dell’ “Osservatorio Carcere” Riccardo Polidoro, il Ministro ha confermato che, a breve, vi saranno gli “Stati Generali sul carcere”. Ha espressamente invitato l’Unione Camere Penali a partecipare ai lavori preparatori e alle attività che si svolgeranno.



4. SULL'ART. 35 TER, ORDINAMENTO PENITENZIARIO

I dati pervenuti dai Presidenti e dai Referenti delle Camere Penali territoriali sull'applicazione dell'art. 35 ter smentiscono i toni trionfalistici e strettamente economici del Ministro della Giustizia per aver evitato la condanna dell'Italia per il trattamento disumano e degradante riservato ai detenuti. Se è vero che, come testualmente riferito, è stata *"scongiurata un'onta politica"*, in quanto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato irricevibili 3.685 ricorsi, avendo l'Italia introdotto il rimedio risarcitorio davanti al Giudice nazionale, è altrettanto vero che la nuova norma si è rivelata, allo stato, un vero e proprio fallimento. Con la pronuncia di "irricevibilità" dei ricorsi, ha affermato il Ministro, vi è stato *"un risparmio per l'Italia di 41.157.765 euro. In prospettiva, se i 18.219 ricorsi pendenti davanti ai Giudici nazionali fossero stati proposti a Strasburgo (ove il rimedio interno non fosse stato introdotto), la stima sarebbe pari a un costo di ulteriori 203.488.011 euro, per un totale di 244.645.776 euro"* (askanews). **Ma i conti nascondono un vero e proprio caso di Giustizia negata.** Da un lato Strasburgo ritiene di non interessarsi più dei ricorsi provenienti dall'Italia, avendo tale Paese trovato una soluzione interna, dall'altro il tanto sbandierato rimedio non funziona affatto. L'indagine sulle istanze depositate al 27 novembre 2014, è lapidaria: ISTANZE ISCRITTE 18.104, DEFINITE 7.351, PENDENTI 10.753. Delle definite ne sono state dichiarate INAMMISSIBILI 6.395 (87%) ed ACCOLTE solo 87 (1,2%). Ma la Corte Europea che aveva raccomandato rimedi effettivi, rapidi ed efficaci, lo sa?

Il dato locale è, poi, in alcuni casi davvero allarmante:

Ufficio di Sorveglianza di Cuneo, al 27 gennaio 2015: Proc. iscritti 191 – non luogo a procedere 15 – Inammissibili 83 – Incompetenza 1 – Accolti 0 – Rigettati 0

Ufficio di Sorveglianza di Bologna, al 27 novembre 2014: Proc. iscritti 337 – Non luogo a procedere 15 – Inammissibili 144 – Incompetenza 1 – Accolti 15 – Rigettati 1 -

Ufficio di Sorveglianza di Palermo, al 30 novembre 2014: Proc. iscritti 184 - Non luogo a procedere 1 – Inammissibili 426 – Incompetenza N 1 – Accolti 0 – Rigettati 0

Ufficio di Sorveglianza di Firenze, al 15 dicembre 2014: Proc. iscritti 561 – Non luogo a procedere 5 – Inammissibili 96 – Incompetenza 17 – Accolti 0 – Rigettati 6 –

Ufficio di Sorveglianza di Napoli, al 27 novembre 2014: Proc. iscritti 387 – Non luogo a procedere 13 – Inammissibili 124 – Incompetenza 1 – Accolti 0 – Rigettati 2 –

Ufficio di Sorveglianza di Cagliari, al 10 dicembre 2014: Proc. iscritti 332 – Non luogo a procedere 0 – Inammissibili 1 – Incompetenza 0 – Accolti 0 – Rigettati 0 –

Ufficio di Sorveglianza di Avellino, al 10 dicembre 2014: Proc. iscritti: 698 – Tutti ancora pendenti

Ufficio di Sorveglianza di Spoleto, al 26 giugno 2014: Proc. iscritti 720 – Non luogo a procedere 7 – Inammissibili 426 – Incompetenza 0 – Accolti 15 – Rigettati 5

I dati statistici disponibili, oltre a segnalare un rilevante ritardo delle decisioni, registrano un altissimo numero di declaratorie di inammissibilità. E' ragionevole supporre che gran parte di queste siano conseguenza dell'interpretazione abbracciata inizialmente da buona parte degli Uffici di Sorveglianza, che richiede il requisito dell'attualità della lesione per la proposizione del ricorso risarcitorio, un requisito che mina profondamente l'effettività dello strumento riducendone drasticamente l'ambito di applicazione.

Fortunatamente la tematica è stata oggetto, più recentemente, di un generale ripensamento che, accanto ad un'ampia riflessione dottrinale e culturale (che ha coinvolto anche il Coordinamento Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza), prefigura anche l'abbandono di tale orientamento giurisprudenziale.



È indubbio però che, se così non sarà, tutto il percorso di adeguamento del sistema alle prescrizioni imposte con la sentenza pilota della Corte Europea sarà destinato ad esserne compromesso, considerato che la tutela riparatoria, è coesistente a tale percorso e deve essere accessibile a chiunque lamenti violazione della Convenzione.

Altrettanto cruciale nel giudizio sull'effettività del ricorso è la tempestività della decisione, certamente non garantita dai tempi di attesa ricavabili dai dati relativi ai ricorsi attualmente pendenti.

Di qui la necessità di proseguire nel monitoraggio e pretendere anche un intervento normativo chiarificatore, da più parti già da tempo sollecitato.

5. PROGETTO “SI PUO’ FARE” E QUESTIONARIO PER GLI ISTITUTI DI PENA

L’“Osservatorio” ha predisposto un questionario da sottoporre alle direzioni degli istituti di pena, al fine di conoscere le modalità di gestione, le prassi e l’attività finalizzata al trattamento. Il questionario, affidato ai Referenti delle Camere Penali territoriali, potrà essere presentato al competente Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria ovvero ai singoli istituti. L’Osservatorio provvederà a sensibilizzare il D.A.P. affinché venga dato riscontro alle domande poste.

Si evidenzieranno così le differenze tra gli istituti nei rapporti con gli Avvocati (es. le nomine vengono inviate ai Consigli dell’Ordine?), nella gestione della corrispondenza (es. negli istituti romani vi è “Mai dire mail”, la possibilità per i detenuti di scrivere mail ad Avvocati e familiari ed avere risposte con lo stesso mezzo), nelle visite effettuate dai Magistrati di Sorveglianza, nel trattamento sanitario, ecc.

Ricevute le risposte, partirà il progetto: “SI PUO’ FARE”. L’“Osservatorio” e i Referenti delle Camere Penali Territoriali sottoporranno agli Istituti di competenza l’attività svolta in altri Istituti, invitando a fare altrettanto.

6. QUESTIONARIO PER I TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA

L’“Osservatorio” ha predisposto un questionario anche per i Tribunali di Sorveglianza, al fine di verificare le diversità che vi sono in ciascuna Corte di Appello. Ciò servirà a monitorare le prassi e la tempistica di evasione delle istanze.

Anche in questo caso l’attività dei Referenti delle Camere Penali territoriali sarà fondamentale per ottenere un risultato globale che consentirà di elaborare un documento da sottoporre al Coordinamento Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza per un confronto propositivo che possa migliorare l’attività della Sorveglianza, spesso gravosa per i difensori ed inutile per i detenuti.



7. SULL'ART. 41 BIS O.P. E L'ERGASTOLO

Sugli spinosi temi del 41 bis e dell'ergastolo che, da tempo, occupano l'Unione Camere Penali, l'“Osservatorio”, anche confrontandosi con gli altri Osservatori e Commissioni, intende raccogliere in un dossier i casi più disperati di soggetti sottoposti a questi regimi di “tortura di Stato” e di “morte (in)civile”, al fine di evidenziare come la metodologia e l'approccio del Ministero della Giustizia e dei Giudici non è compatibile con quelle regole costituzionali e umanitarie che devono ineluttabilmente osservarsi e sempre confrontarsi con lo spirito retributivo e rieducativo della pena irrogata. Il caso di Bernardo Provenzano, che, il 5 marzo 2013, ha ottenuto la sospensione del processo che lo interessava perché il suo “quadro cognitivo appare severamente compromesso tale da inficiare le possibilità del paziente di relazionarsi con il mondo esterno e di comunicare in modo congruo e proficuo con gli interlocutori ... tale da escludersi una capacità, anche minimale di poter partecipare coscientemente all'udienza”, è emblematico: è stato sostenuto che egli non è incompatibile con il regime del 41 bis.

Il lavoro dell' “Osservatorio” terrà in considerazione le recenti parole di Papa Francesco che ha espressamente dichiarato che tenere i detenuti isolati in carceri di massima sicurezza è “una forma di tortura” e ha definito l'ergastolo “una pena di morte nascosta” ed inoltre le critiche mosse dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e le pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

8. LE VISITE AGLI ISTITUTI DI PENA, AGLI OPG., E AI CIE

Proseguiranno le visite, laddove sarà necessario e richiesto, al fine di verificare le condizioni reali di detenzione. Alle visite farà seguito un documento e se necessario un atto di denuncia della situazione, sollecitando interrogazioni parlamentari e intervento del Ministero della Giustizia.

Il 10 febbraio p.v. , l' “Osservatorio” sarà a Catania nell' Istituto di Piazza Lanza, su iniziativa della locale Camera Penale.

9. LA SEZIONE “OSSERVATORIO CARCERE” SITO U.C.P.I.

L'“Osservatorio” ha predisposto una nuova organizzazione della pagina dedicata sul sito dell'Unione, al fine di rendere più agevole la lettura delle news, di dare rilevanza all'attività delle Camere Penali territoriali sul tema del carcere, di avere a disposizione la più recente giurisprudenza in materia, di conoscere i link utili. Saranno inoltre riportati i nominativi dei Referenti delle Camere penali territoriali.

10. GUIDA AI DIRITTI E AI DOVERI DEI DETENUTI

Sarà costituita una commissione che possa aggiornare la Guida pubblicata nel giugno 2010 dalla Camera Penale di Napoli, sia del testo in italiano che in altre lingue. Il lavoro sarà poi pubblicato sul sito



dell'U.C.P.I. e rinnovato in caso di riforme. Si sta valutando poi la possibilità della pubblicazione in forma cartacea con distribuzione ai detenuti .

11. PROTOCOLLO D'INTESA PER L'APPLICAZIONE DELL'ART. 21 O.P.

Prendendo spunto dal Protocollo già sottoscritto dalla Camera Penale di Verona, l' "Osservatorio" ha sollecitato i Presidenti delle altre Camere Penali a sottoscrivere protocolli d'intesa con le Direzioni degli Istituti di Pena e le associazioni per la concreta applicazione di quanto previsto dalle modifiche apportate all'art. 21 dell' Ordinamento Penitenziario, introdotte con il Decreto Legge N. 78/2013 che hanno ampliato la portata della previsione normativa, con la possibilità per i detenuti di svolgere il lavoro esterno, a titolo volontario e gratuito, presso enti pubblici ed associazioni di volontariato in esecuzione di progetti di pubblica utilità.

L' "Osservatorio" predisporrà – una volta avuta notizia dai Referenti territoriali – un documento che possa dare atto dell'attività in corso.

12. QUANTO ALTRO RESTA DA FARE

Nei prossimi mesi, l'"Osservatorio" affronterà altri fondamentali temi come la chiusura degli O.P.G. , i rapporti con la famiglia, l'affettività e la sessualità in carcere, l'omosessualità, la detenzione dei sex-offender, nonché le problematiche relative ai minori, ai tossicodipendenti.

Il lavoro sarà complesso e impegnativo. Ma l'Unione Camere Penali ha una risorsa importantissima e unica, il radicamento su tutto il territorio nazionale. Va, pertanto, rivolto ai Referenti delle Camere Penali territoriali una concreta collaborazione che, ove lo si riterrà, potrà essere anche propositiva.

13. INTERVENTI E COMUNICATI STAMPA

Alleghiamo gli interventi e i comunicati stampa dell' "Osservatorio" :

- a) GLI "STATI GENERALI SUL CARCERE", POTREBBERO ESSERE UNA BUONA NOTIZIA – 26.11.2014
- b) DOPO SETTE MESI; FINALMENTE, LA NOMINA DEL CAPO DEL D.A.P. . SI CAMBIERA' VERSO ? – 2.12.2014
- c) SULLA CONFERENZA STAMPA DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA – 23.12.2014
- d) UNO SCHIAFFO ALLE INDAGINI E UNO ALLO STATO (Caso Cucchi, la sentenza di appello) – 13.01.2015
- e) SPIEGARE ALL'OPINIONE PUBBLICA CHE IL CARCERE E' L'EXTREMA RATIO. SAREBBE QUESTA LA VERA RIFORMA (Sull'Inaugurazione dell' Anno Giudiziario) – 26.01.2015



- a) Comunicato stampa sulle dichiarazioni del Presidente della Repubblica – 22.12.2014
- b) Comunicato stampa sui tagli ai fondi alle cooperative che consentono ai detenuti di lavorare – 15.01.2015

L'OSSERVATORIO CARCERE U.C.P.I.

Riccardo Polidoro, Simone Bergamini, Gianluigi Bezzi, Fabio M. Bognanni, Filippo Castellaneta, Giuseppe Cherubino, Roberta Giannini, Davide Mosso, Ninfa Renzini, Cinzia Simonetti, Gabriele Terranova, Renato Vigna, Franco Villa

GLI STATI GENERALI DEL CARCERE POTREBBERO ESSERE UNA BUONA NOTIZIA

Le recenti dichiarazioni del Ministro della Giustizia Andrea Orlando sulla necessità di dare voce alle soggettività che ruotano intorno al mondo penitenziario, con l'organizzazione, nella prossima primavera, degli Stati Generali del Carcere è senz'altro una buona notizia. E' la prima volta che un uomo politico si pone il problema di coordinare le molteplici figure istituzionali e non, che si occupano di questo delicatissimo, quanto importante, segmento della Giustizia in Italia.

Giustizia che ha il primato dell'inefficienza, laddove in tutti i settori le Leggi sono spesso travalicate da prassi e addirittura da provvedimenti locali che rendono la punizione del reo diversa da Regione a Regione. Come, ad esempio, per la "prescrizione", laddove per far fronte al disservizio Giustizia, la Magistratura ha ritenuto d'intervenire, sostituendosi alla politica. Alcuni Procuratori della Repubblica hanno invitato i propri sostituti a dare la precedenza alle indagini su alcuni tipi di reato, tralasciando quelle di minore pericolosità sociale. Alcuni Presidenti di Tribunali hanno emanato circolari che sollecitano la definizione di certi processi, a discapito di altri che vengono rinviati per avviarli alla prescrizione. Certo è che qualunque processo, anche il più banale, è importante per colui che lo subisce e per l'eventuale persona offesa, ma anche per l'opinione pubblica che chiede comunque il rispetto di un percorso previsto dalla Legge. Tale circostanza è consacrata dall'ancora vigente, ma spesso dimenticata, obbligatorietà dell'azione penale.

Se il Governo, per superare la ghigliottina della prescrizione, ha ritenuto di allungare i tempi del processo, arrivando addirittura ad ipotizzare una possibile sospensione della prescrizione tra il primo e il secondo grado di giudizio, con un "premio" per l'imputato di uno sconto dell'eventuale pena che sarà inflitta se l'irragionevole termine venisse superato, allora si naviga a vista e certamente in direzione sbagliata, sulle onde di un facile e momentaneo consenso che farà per sempre perdere la rotta.

La bussola della Giustizia non deve essere in mano all'opinione pubblica, che invece va meglio informata e soprattutto educata sui temi del processo e della pena.

Ben vengano, dunque, gli Stati Generali, ma siano preceduti da una campagna d'informazione governativa sull'importanza del rispetto dei principi costituzionali e delle norme in materia di detenzione.

L'Italia ha un Ordinamento e un Regolamento Penitenziario tra i migliori d'Europa che non trova concreta applicazione per mancanza di un reale impegno politico su temi che troppo spesso sono in contrasto con il comune pensiero di cittadini disinformati e culturalmente non pronti a recepire principi di civiltà e legalità.



Una corretta informazione e un sistematico insegnamento sui principali temi della Giustizia, che possano far comprendere all'opinione pubblica l'importanza di una pena scontata in maniera legale, devono essere accompagnati dalla necessità di garantire una pena "certa", che offra garanzia di sicurezza al cittadino.

Altro tema, dunque, è la certezza della pena, unitamente alla sua immediatezza. Citando Beccaria, ".... *ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino, dev'essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata a' delitti, dettata dalle leggi*". Il Legislatore, invece, per sopperire alla palese illegalità con cui vengono ristretti la maggior parte dei detenuti, ha adottato diminuzioni di pena che non possono trovare alcuna giustificazione non solo per le vittime dei reati, ma per gli stessi cittadini che non si sentono tutelati. Si pensi al recente sconto di pena di un giorno per ogni dieci giorni di detenzione in condizioni disumane e quanto sopra già riferito sull'ulteriore riduzione di pena dovuta alla lunghezza del processo e ancora alla diminuzione di quarantacinque giorni per ogni sei mesi prevista dalla liberazione anticipata. Istituto quest'ultimo del tutto stravolto dalla prassi dovuta alla necessità di sottomettere i detenuti e a non farli protestare se vogliono ottenere il beneficio, mentre sarebbe destinato a chi ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, ai fini di un suo reinserimento nella società.

E allora che Stato è quello che ha una pena illegale e incerta ? Che "tortura" i detenuti e li risarcisce ? Che non è in grado di promuovere percorsi rieducativi e si assicura l'ordine nelle carceri, riducendo la pena inflitta ? Che non garantisce il diritto alla salute ? Che toglie la libertà, ma oltraggia la dignità, bene non disponibile ?

Le buone intenzioni del Ministro dovranno tenere conto soprattutto di questo, altrimenti gli Stati Generali del Carcere null'altro saranno che l'ennesimo incontro tra persone che sono tutti d'accordo su quei principi di diritto che continueranno a non trovare applicazione. Tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare e ci auguriamo che il Ministro sappia riappropriarsi della bussola per condurre, finalmente, la malridotta barca della Detenzione in Italia verso il porto della Legalità.

Roma, 26 novembre 2014

Dopo sette mesi, finalmente, la nomina del Capo del DAP . Si cambierà verso ?

Dal 1983 il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è sempre stato un Magistrato. Non vi è alcun obbligo. Scelte giuste? Viste le condizioni in cui versano le nostre carceri si direbbe di no, come confermano anche i giudizi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per valutare tale tipo di preferenza che ha caratterizzato le nomine, occorre conoscere quali sono i compiti del capo del DAP: sovrintende a circa 50mila lavoratori, a circa 80mila detenuti compresi quelli in misura alternativa, alla manutenzione di 205 istituti di pena, alla costruzione di nuove carceri, deve avere rapporti con Enti Locali, associazioni di volontariato, sindacati. Un programma di lavoro che spaventerebbe il più esperto dei manager, ma che si ritiene possa essere affidato a persone che hanno tutt'altro curriculum, per quanto lo stesso possa essere colmo di successi giudiziari.

Non è sfuggita a tale logica la nomina di Santi Consolo, Magistrato, già Vice-Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dal 2010 al 2011. Una scelta, dunque, che, almeno sulla carta, non porta alcuna – pur a nostro avviso necessaria – novità.



Formuliamo gli auguri per il nuovo incarico e attendiamo la svolta, che ovviamente dipenderà anche dai provvedimenti che in tema di Giustizia, il Parlamento e il Governo emaneranno.

Consigliamo al neo-nominato, di vedere la trasmissione “Report” andata in onda domenica scorsa sullo stato delle nostre carceri. Programma che ha il merito di aver esplorato il tema economico strettamente legato alle problematiche relative alla detenzione. Un’impostazione nuova per un servizio televisivo, che ha messo in evidenza l’assoluta ignoranza di alcuni parlamentari, rappresentanti del Governo e di Enti Locali sulla normativa vigente in materia. I “*non saprei*” e i “*non è di mia competenza*” sono state dichiarazioni allarmanti, se poste in relazione con il costo mensile di ogni detenuto – circa 4.000 euro – in un momento in cui il Paese è lacerato da una perdurante crisi economica. Va immediatamente chiarito che i 4.000 euro, corrispondono alla cifra spesa per l’organizzazione di quel settore del Ministero della Giustizia che è rappresentato dall’Amministrazione Penitenziaria. Di tale somma, per il detenuto sono spesi 100 euro al mese per pranzo, colazione e cena (3,50 euro al giorno) e circa 24 centesimi al mese per il trattamento della personalità ed assistenza psicologica (0,8 centesimi al giorno). Il resto, circa 3.900 euro al mese è speso per il personale (80%), per la manutenzione delle strutture (4%), per il loro funzionamento (3%), per il corredo, le cure sanitarie, l’istruzione del detenuto (13%). Che tali voci di spesa siano precise o meno, non importa, quello che è certo è che la gestione dell’Amministrazione Penitenziaria rappresenta una vera e propria catastrofe economica, laddove vi è una spesa enorme che non garantisce un risultato conforme alla Legge. Il Governo, poi, per evitare ulteriori condanne e sanzioni, è stato costretto ad emanare un provvedimento che prevede il risarcimento di 8 euro al giorno, per i detenuti che sono stati ristretti, subendo un trattamento disumano e degradante.

E’ dalle macerie di questo disastro, che il nuovo Capo del Dipartimento dovrà partire se vorrà effettivamente “cambiare verso”. Le Camere Penali e le Associazioni sono più volte intervenute per sollecitare una maggiore attenzione per il lavoro in carcere e all’esterno, per le misure alternative alla detenzione, per l’aumento delle risorse destinate al trattamento, al personale specializzato, ma soprattutto per una nuova visione del carcere che può autogestirsi, con la stessa forza lavoro che è all’interno della struttura. E’ questa la svolta che si attende.

In questi ultimi anni, invece, le risorse sono diminuite con percentuali rilevanti, che hanno soprattutto interessato servizi e beni destinati ai detenuti, lasciando gli stessi in balia dell’ozio totale, senza alcun progetto rieducativo e lavorativo, che possa avviare quel processo di reinserimento nella società.

Il Ministro della Giustizia ha recentemente dichiarato che “*sul carcere paghiamo molti ritardi*” che “*è una grande sfida culturale che è ancora assediata da numerosi nemici*”, che bisogna andare “*controcorrente rispetto a campagne demagogiche e populiste che fanno leva sulla paura*” (Ansa 27 novembre 2014), non possiamo che essere d’accordo, ma tutto ciò presuppone una nuova idea di carcere, visto come estrema ratio, un diverso modello di pena, che possa effettivamente rispettare la sua funzione rieducativa e soprattutto un sistema processuale più efficace e snello. Ad esempio, perché non dare la possibilità al Giudice di Merito (colui che meglio conosce i fatti relativi alla condanna e lo stesso autore del reato) d’infliggere una misura alternativa, di prevedere un totale di ore da dedicare a servizi sociali o a lavori socialmente utili? Lasciare tale compito al solo Magistrato di Sorveglianza (che non conosce il processo, ma decide sulla scorta di veline inviate dalla Polizia) è del tutto fuori da ogni logica e provoca un inutile sovraccarico di lavoro, che tra l’altro sconta ritardi enormi che spesso rendono inutile lo stesso provvedimento.



Saprà il Ministro portare avanti la più volte invocata “sfida culturale” ? Il neo nominato Capo del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria è pronto ad affrontare questa battaglia tanto giusta, quanto impopolare ? Vedremo. Le Camere Penali faranno la loro parte.

Roma, 2 dicembre 2014

SULLA CONFERENZA STAMPA DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

Un nuovo anno diverso per coloro che sono detenuti negli istituti di pena in Italia ? Sembrerebbe di sì. Per la prima volta il Capo dello Stato, intervenendo, come ormai consuetudine, sul tema delle carceri mostra un cauto ottimismo, ma precisa che *“molto resta da fare”* e bisogna *“perseverare affinando gli obiettivi”*. I destinatari di tale monito sono il Parlamento e il Ministro della Giustizia Andrea Orlando. A quest’ultimo il Presidente Napolitano riconosce il “cambio di passo” che potrebbe condurre finalmente a mutare complessivamente il sistema della pena in Italia. Il Ministro, nella conferenza stampa di lunedì scorso, ha comunicato quanto è stato fatto sinora e quali sono gli obiettivi del Governo.

Non vi è dubbio che il cambiamento c’è. Muta l’impostazione culturale e l’approccio al problema. Non si ricorre a facili slogan, come il terribile quanto inefficace “svuota carceri”, e non si considera la detenzione, l’unica pena possibile.

Ma aver superato la *“fase di febbre alta”*, come riferito dal Ministro in merito alla diminuzione del sovraffollamento, non vuol dire essere guariti ed occorre una cura costante sotto osservazione.

Il Governo intende giustamente *“sviluppare e strutturare il sistema delle pene alternative”* e per questo ritiene fondamentale il contributo della Magistratura di Sorveglianza, il cui Coordinamento Nazionale, però, nella recente Assemblea, ha manifestato *“seria preoccupazione per i progetti di riforma che si annunziano, nelle parti che non si pongono in completa sintonia con il modello costituzionale, da cui sembrano allontanarsi in aspetti non secondari”* oltre a ribadire le carenze di organico, che non consentono di svolgere nei tempi dovuti l’enorme carico di lavoro.

E’ stato annunciato che il termine stabilito – marzo 2015 – per la definitiva chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, sarà perentorio, senza alcuna possibilità di proroghe. In caso di inadempienze si procederà al commissariamento delle strutture regionali. Sarebbe davvero auspicabile il rispetto di un termine che ha visto innumerevoli rinvii, ma potrà il potere centrale, sostituendosi a quello locale, evitare che la tanta invocata chiusura si trasformi nella frammentazione degli stessi O.P.G., in micro-organismi regionali ?

Non vanno, poi, condivisi i toni trionfalistici e strettamente economici del Ministro per aver evitato la condanna dell’Italia per il trattamento disumano e degradante riservato ai detenuti. Se è vero che, come testualmente riferito, è stata *“scongiurata un’onta politica”*, in quanto la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha dichiarato irricevibili 3.685 ricorsi, avendo l’Italia introdotto il rimedio risarcitorio davanti al Giudice nazionale, è altrettanto vero che la nuova norma si è rivelata, allo stato, un vero e proprio fallimento. Con la pronuncia di “irricevibilità” dei ricorsi, afferma il Ministro, vi è stato *“un risparmio per l’Italia di 41.157.765 euro. In prospettiva, se i 18.219 ricorsi pendenti davanti ai Giudici nazionali fossero stati proposti a Strasburgo (ove il rimedio interno non fosse stato introdotto), la stima sarebbe pari a un costo di ulteriori 203.488.011 euro, per un totale di 244.645.776 euro”* (askanews). Ma i conti nascondono un vero e proprio caso di Giustizia negata. Da un lato Strasburgo ritiene di non interessarsi più



dei ricorsi provenienti dall'Italia, avendo tale Paese trovato una soluzione interna, dall'altro il tanto sbandierato rimedio non funziona affatto. L'indagine sulle istanze depositate al 27 novembre 2014, è lapidaria: ISTANZE ISCRITTE 18.104, DEFINITE 7.351, PENDENTI 10.753. Delle definite ne sono state dichiarate INAMMISSIBILI 6.395 (87%) ed ACCOLTE solo 87 (1,2%). Ma la Corte Europea che aveva raccomandato rimedi effettivi, rapidi ed efficaci, lo sa ?

L'Unione Camere Penali Italiane ha in corso un sondaggio presso tutti i Tribunali di Sorveglianza e presso i Giudici Civili, competenti per il risarcimento (quale sconto di pena o monetario), al fine di conoscere anche le singole realtà territoriali. Allo stato sono già pervenuti dati significativi. Al Tribunale di Sorveglianza di Palermo, al 18 dicembre 2014, istanze accolte 0, rigettate 0, inammissibili 426. A Firenze, al 15 dicembre 2014, accolte 0, rigettate 6, inammissibili 96. A Napoli, al 27 novembre 2014, accolte 0, rigettate 2, inammissibili 124. A Cagliari su 332 istanze, ne è stata decisa solo una, dichiarata inammissibile. All'Ufficio del Magistrato di Sorveglianza di Avellino, sono stati proposti 698 ricorsi, ai primi di dicembre ancora tutti pendenti.

Le Camere Penali, pur condividendo lo spirito della Legge, ne hanno apertamente criticato il testo, per le sue lacune, per gli inevitabili contrasti giurisprudenziali, per la complessità e, a volte, impossibilità delle istruttorie, per l'assoluta inadeguatezza delle risorse e dei mezzi di cui dispongono gli Uffici di Sorveglianza preposti.

E' vero abbiamo evitato (per ora) la condanna e scongiurato un'onta politica, nel pieno della presidenza italiana dell'Unione Europea. Abbiamo anche risparmiato una considerevole cifra. Ma tutto questo, a ben vedere, ha un prezzo troppo alto se davvero si vuole dare un effettivo segnale di trasformazione culturale.

Va, dunque, ancora una volta condiviso il monito del Capo dello Stato sulle problematiche relative alla detenzione. La strada intrapresa può essere quella giusta, ma il percorso è ancora lungo e i tratti in salita non saranno pochi, affinché la pena in Italia sia scontata secondo i principi costituzionali, tutelando la dignità, la salute, la rieducazione, il lavoro, la famiglia, gli affetti.

Roma, 23 dicembre 2014

UNO SCHIAFFO ALLE INDAGINI E UNO ALLO STATO

Uno schiaffo alle indagini. Le motivazioni della sentenza emessa dalla Corte di Assise di Appello sulla morte di Stefano Cucchi, che il 31 ottobre scorso mandò assolti gli imputati, affermano chiaramente che l'attività svolta dalla Procura della Repubblica è stata carente e insufficiente. I Giudici invitano l'Ufficio inquirente a "svolgere ulteriori indagini al fine di accertare eventuali responsabilità di persone diverse". Dopo oltre 5 anni, dunque, è necessario ricominciare, perché il provvedimento della Corte rappresenta anche uno schiaffo allo Stato. I Giudici, infatti, sottolineano che "le lesioni subite da Cucchi sono necessariamente collegate ad un'azione di percosse e comunque ad un'azione volontaria".

Viene, dunque, con la sentenza di II grado confermato un unico dato: la responsabilità istituzionale. Ma non vi è certezza su chi materialmente compì quegli atti vigliacchi e disumani su un giovane inerme che, in quel momento, era affidato ad apparati dello Stato.

La vicenda giudiziaria si presta ad una serie di riflessioni.

La prima è l'importanza del grado di Appello. Irrrinunciabile garanzia in un Paese democratico che vuole effettivamente assicurare ai cittadini un processo giusto che, nel contraddittorio delle parti, accerti la verità



dei fatti. Solo il riesame della sentenza di primo grado può consentire di evitare la probabilità di errori e l'avvicinarsi, quanto più è possibile, alla realtà di quanto effettivamente accaduto.

Va poi rivalutata e rafforzata l'udienza preliminare, da sempre ridotta ad un mero passaggio di carte tra la Procura e il Tribunale. L'esame della "richiesta di rinvio a giudizio" da parte del Giudice è, quasi sempre, solo formale e mai sostanziale, laddove innanzi a una richiesta di rito abbreviato il processo viene rinviato per consentire lo studio degli atti. L'udienza preliminare dovrebbe, invece, essere il momento in cui, finalmente, il Giudice Terzo valuta il lavoro svolto in solitudine dalla Procura e dica se le indagini sono state ineccepibili, ovvero meritano integrazioni e se gli imputati debbano affrontare il processo o essere prosciolti.

Le considerazioni di diritto devono, però, nel caso di Stefano Cucchi essere messe da parte, perché è prevalente evidenziare che l'iter processuale, sino ad ora svolto, ci ha lasciato un'unica certezza: si è trattato di un omicidio di Stato. Sia la condanna in primo grado, sia l'assoluzione in secondo, evidenziano tale drammatico dato, dinanzi al quale vi sono evidenti responsabilità politiche.

Da tempo le Camere Penali denunciano quanto accade negli Istituti di Pena e nelle celle di sicurezza dei Tribunali. Innumerevoli sono state le archiviazioni dovute all'impossibilità d'indagare effettivamente, dinanzi al silenzio delle persone e all'impenetrabilità degli spazi. Gli inviti ad una riflessione più ampia sull'uso troppo disinvolto della custodia cautelare e sulla spesso inutile privazione della libertà personale, nonché sull'incapacità delle istituzioni di operare la necessaria sorveglianza sull'integrità fisica di chi è privato della libertà, hanno trovato insormontabili ostacoli dovuti ad una facile vena giustizialista priva di etica e lontana dalla cultura di civiltà, non solo giuridica, del nostro Paese.

Occorre una maggiore trasparenza istituzionale, che consenta di avvicinare i cittadini alle problematiche relative alla detenzione, affinché i diritti di colui che è ristretto siano sentiti come i diritti di tutti e la loro violazione sia fonte di una corale e civile protesta.

Riaffermare con forza la centralità del diritto e della dignità della persona è un dovere politico, altrimenti anche l'auspicata introduzione nel nostro ordinamento del delitto di tortura, servirà solo ad "accontentare" l'Europa, che la chiede, ma non ad evitare che altri crimini, come quello che ha visto soccombere Stefano Cucchi, restino impuniti.

Roma, 13 gennaio 2015

SPIEGARE ALL'OPINIONE PUBBLICA CHE IL CARCERE E' L'EXTREMA RATIO SAREBBE QUESTA LA VERA RIFORMA

La relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2014 del Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, Giorgio Santacroce, reca in premessa questa frase: *"La privazione della libertà essendo una pena, essa non può precedere la sentenza se non quando la necessità lo richiede"* (*Dei delitti e delle pene – a 250 anni da Cesare Beccaria*).

Tale concetto, scritto dal Beccaria due secoli e mezzo fa, non viene riportato prima di affrontare le problematiche relative alla detenzione, ma all'inizio del consueto rapporto annuale che viene redatto per l'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Suprema Corte.

Nell'affrontare tutti i temi fondamentali della Giustizia – quelli in materia civile, penale, minorile, a tutela della giurisdizione, ecc.. – il Primo Presidente ha sentito la necessità di ricordare, innanzitutto, che la



custodia cautelare è la soluzione a cui ricorrere quando le altre possibili misure siano state sperimentate o esaminate, ma ritenute non adeguate.

La ragione di tale importante richiamo la si trova nella stessa relazione, dove si legge : *“... Non basta, dunque, che i giudici invochino e sollecitino il legislatore e la politica ad intervenire. E' necessario che assumano anche su di loro il carico di conferire effettività al principio del <minimo sacrificio possibile> che deve governare ogni intervento, specie giurisdizionale, in tema di libertà personale”*. Viene sottolineato come *“... non sembra, però, che il monito sia stato del tutto ascoltato. I dati relativi alla percentuale dei detenuti ristretti in carcere in forza di misure cautelari parrebbe smentirlo. E pure il nostro sistema, se correttamente inteso, già oggi impone di considerare realisticamente le esigenze cautelari e di saggiarne prudentemente l'effettiva attualità; di valutare e privilegiare ogni modo alternativo del loro contenimento; di adeguare le decisioni sulla libertà ai principi di proporzionalità e adeguatezza; di considerare, insomma, anche il ricorso alla custodia cautelare in genere e alla custodia cautelare in carcere in particolare alla stregua dei canoni di adeguatezza, proporzionalità ed extrema ratio. Molte delle enunciazioni normative contenute nel d.d.l. N.1232-8 sarebbero probabilmente superflue se tali indicazioni venissero sempre effettivamente seguite”*.

Il Magistrato più autorevole, dunque, rimprovera i suoi colleghi non solo di un eccessivo ricorso alla custodia cautelare in carcere, ma anche di non applicare le norme vigenti in tema di limitazione della libertà personale. Il legislatore, infatti, si è visto costretto ad elaborare un disegno di legge che, in larga misura, ripropone principi già ampiamente previsti dalle norme in vigore.

L'Unione Camere Penali denuncia da sempre l'abuso che viene sistematicamente fatto della custodia cautelare in carcere. Ora a ribadirlo è anche la Magistratura, non quella associata, ma la più autorevole, la “Suprema”, che spesso è costretta a cassare ordinanze e a ridare la libertà dopo innumerevoli mesi d'ingiusta detenzione, che troveranno, a volte, un esiguo risarcimento monetario da parte dello Stato. E se la perdita della libertà non ha prezzo per l'individuo, per lo Stato il prezzo è molto alto, vista la quantità di indennizzi pagati.

Da tangentopoli in poi si è cercato, inutilmente, di porre rimedio all'abuso della custodia cautelare. Più recentemente, da oltre due anni il Parlamento tenta di approvare una riforma, senza approdare ad un testo che possa davvero considerarsi innovativo. Il disegno di legge nei continui passaggi da una Camera all'altra si svuota sempre più di contenuti e, se finalmente approvato, porterà ben poche novità.

L'insegnamento di Beccaria, dopo 250 anni, non trova alcun riscontro nella pratica. L'enorme numero di misure cautelari annullate non riesce ad innescare il meccanismo politico che possa condurre ad un testo legislativo che definisca in maniera chiara, inequivocabile e stringente la possibilità di ricorrere alla privazione della libertà, senza una sentenza di condanna definitiva.

Le ragioni di tale inerzia, spesso indicate dalle Camere Penali, sono da riscontrarsi in una certa cultura giustizialista, che trova ampi consensi nell'opinione pubblica.

Sono le “ansie sociali” descritte da Giovanni Fiandaca e richiamate dal Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione nella sua relazione, che *“invocano un sistema repressivo incentrato sul paradigma della pena detentiva”*. Eppure sono molti gli autorevoli giuristi – recentemente Gustavo Zagrebelsky, già Presidente della Corte Costituzionale – a ritenere il carcere dannoso per chi lo subisce e per gli uomini liberi.



Il segnale che viene da questi 250 anni trascorsi invano è l'improcrastinabile necessità di "rieducazione". Non quella prevista dall'art. 27 della Costituzione per i condannati, ma un'attività svolta nei confronti dell'opinione pubblica che possa far condividere principi base di civiltà giuridica. Nell'incontro avuto con il Ministro della Giustizia lo scorso 22 gennaio l'Osservatorio Carcere dell'Unione Camere Penali ha illustrato un progetto che va soprattutto in questa direzione, riscontrando piena adesione. Roma, 26 gennaio 2015

COMUNICATO STAMPA: DICHIARAZIONI PRESIDENTE NAPOLITANO

Salutiamo con estrema soddisfazione e favore le dichiarazioni di quest'oggi del Presidente della Repubblica Napolitano sul tema delle carceri. Il Capo dello Stato, pur riconoscendo l'impegno del Governo a risolvere i cronici problemi che da sempre attanagliano il sistema penitenziario italiano ed i passi avanti in tal senso compiuti, ha spronato la politica a proseguire e perseverare sulla strada intrapresa, evidenziando come molto debba ancora esser fatto, confermando così estrema sensibilità ed attenzione al tema delle carceri, che ha rappresentato l'oggetto del suo messaggio inviato alle Camere l'8 giugno 2013. L'Unione Camere Penali Italiane condivide il monito del Capo dello Stato. E' necessario perseverare affinando gli obiettivi da raggiungere, affinché la detenzione in Italia sia scontata secondo i principi costituzionali: la rieducazione, il lavoro, la salute, la famiglia e gli affetti. Su questi ultimi di grande importanza il richiamo del Capo dello Stato al problema della carenza di strutture destinate ad accogliere i bambini perchè stiano vicini alle mamme detenute. Le dichiarazioni odierne sembrano recepire quanto la Giunta dell'UCPI ebbe modo di evidenziare in occasione della visita al Quirinale del 2 dicembre scorso. Altrettanto positive sono le affermazioni del Ministro Orlando, che ha confermato l'impegno dell'esecutivo a riformare l'assetto del sistema penitenziario mediante un maggiore ricorso alle pene alternative ed ha altresì assicurato che verrà rispettato, senza ulteriori proroghe, il termine del 31 marzo 2015 per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. Vigileremo affinché il monito del Capo dello Stato e i buoni propositi del Ministro non rimangano lettera morta. (Roma, 22 dicembre 2014)

COMUNICATO STAMPA: TAGLI AI FONDI COOPERATIVE LAVORO DETENUTI

L'Unione Camere Penali manifesta forte preoccupazione per i tagli ai fondi destinati alle Cooperative che consentono ai detenuti di lavorare. E' un segnale allarmante, che va in opposizione con quanto recentemente dichiarato dal Ministro della Giustizia. La "*sfida culturale*" sul carcere lanciata da Orlando, che aveva assicurato che bisognava "*andare controcorrente rispetto a campagne demagogiche e populiste*", non trova ancora concreti spazi di azione.

Il giudizio positivo espresso, in questi anni, nei confronti dell'attività delle Cooperative dagli stessi dirigenti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, non può essere ignorato e non deve consentire l'annullamento di un'attività meritoria, tra le pochissime che offrono ai detenuti una speranza di reinserimento.



L'Unione auspica che l'incontro del 21 gennaio tra il Capo del Dipartimento, Santi Consolo, e i rappresentanti delle Cooperative possa avere esiti positivi, scongiurando una chiusura che rappresenterebbe un vero e proprio tradimento delle aspettative di quei detenuti (ancora oggi pochissimi) che avevano trovato lavoro.

Roma, 15 gennaio 2015