

Intervento del Guardasigilli Alfonso Bonafede in occasione della presentazione al Parlamento della Relazione del Garante dei detenuti - 2018

Saluto la vice presidente del Senato, il Presidente della Camera, il vice Presidente della Corte Costituzionale, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente dell'Autorità Garante, tutte le Autorità e tutti i presenti.

Permettetemi di iniziare questo mio intervento con un ringraziamento sentito al Presidente Palma e a tutti i componenti dell'Autorità Garante, a livello centrale a livello territoriale, per il lavoro incredibile che portano avanti in un settore importante della giustizia come quello della detenzione e dell'esecuzione della pena.

Ho ascoltato con grande attenzione la relazione del Garante, ne ho apprezzato la prerogativa plurima, interdisciplinare, della sua azione, dotata di un mandato ampio, in grado di abbracciare tutti gli ambiti in cui vi sono soggetti connotati dalla privazione della libertà.

Per quello che attiene al mio ruolo, al ruolo che rivesto ed alle possibilità di intervento del mio Dicastero, la presentazione della relazione consegna una importante occasione di riflessione sullo stato del sistema dell'esecuzione della pena ed in particolare sul sistema detentivo; i contenuti esposti riflettono pienamente l'impegno profuso e la mole del lavoro svolto dal Garante nel corso del 2017.

Di particolare importanza è la positiva sottolineatura riservata da un lato allo schietto e costruttivo confronto con la Magistratura di Sorveglianza e dall'altro alla ormai consolidata collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria.

Il Garante ha ricordato l'exkursus che, dalla sentenza CEDU del 2013, ha portato alla predisposizione di una serie di politiche volte a superare le carenze strutturali evidenziate dalla Corte di Strasburgo. Ritengo che quella sentenza avrebbe dovuto rappresentare il punto di partenza di un processo di riqualificazione strutturale del sistema penitenziario in ogni sua sfaccettatura, nella prospettiva di una piena applicazione della funzione rieducativa sancita dell'articolo 27 della nostra Costituzione.

Come è noto ritengo che la tendenza sottesa all'azione dei Governi precedenti sia stata sostanzialmente dal mio punto di vista quella di cercare di realizzare una mera deflazione dell'affollamento carcerario.

Ebbene, a cinque anni dalla sentenza CEDU, nonostante le soluzioni adottate, nelle carceri vivono ancora 8mila detenuti oltre la capienza regolamentare, la loro condizione della vita dei ristretti non è sensibilmente migliorata, mentre il principio della certezza della pena ha indirettamente subito una continua erosione, generando un senso di insicurezza nella collettività.

Voglio chiarire che la certezza della pena non è incompatibile con la finalità rieducativa della pena stessa. Sono due principi che necessariamente e fisiologicamente convivono, ma il principio della certezza della pena, va ribadito e va tenuto presente per dare una risposta di credibilità ai cittadini e non a una presunta opinione pubblica, perché i cittadini quella risposta oggi ce la chiedono e da quella risposta passa la fiducia che i cittadini hanno nei confronti dello Stato italiano nella sua capacità di dare una risposta di giustizia effettiva e sostanziale.

Mi soffermerò su alcuni dati ed elementi, perché la relazione è stata incredibilmente esaustiva.

L'attuale popolazione carceraria, lo ha ricordato il Garante, consta di 58.500 unità circa, distribuita in 190 istituti penitenziari la cui capienza regolamentare complessiva è pari a 50.000 posti, ma parte di tale capienza (3.980 posti) non risulta attualmente disponibile per vari motivi, fra cui principalmente lavori di manutenzione. Continua tuttora a porsi, quindi, il problema della sovrappopolazione.

Ci tengo a specificare l'importanza dell'attività svolta dalla Polizia Penitenziaria. L'attuale dotazione organica del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria è stabilita in 41.202 unità, ma la presenza effettiva è oggi pari a 37.470 unità, con una percentuale di scopertura di circa il 9%: si rileva però come la distribuzione tra le varie strutture faccia sì che tale percentuale si innalzi significativamente in diversi Istituti penitenziari con le immaginabili conseguenze in tema di criticità di gestione.

Nonostante non poche situazioni di difficoltà la Polizia Penitenziaria continua ad accompagnare con professionalità l'esigenza della rieducazione e del reinserimento sociale delle persone detenute, affrontando problematiche nuove che costituiscono, ormai, nodi cruciali del mondo carcerario.

Uno di tali nodi, collegato all'alto numero di detenuti stranieri provenienti da paesi di religione islamica, è quello della radicalizzazione violenta all'interno delle strutture detentive. L'attività di prevenzione che vede quotidianamente impegnata l'Amministrazione penitenziaria appare, per tale aspetto, fondamentale per realizzare una efficace azione di contrasto e di prevenzione. Infatti, le attività di monitoraggio compiute fino ad oggi in ambito penitenziario sui soggetti ristretti che hanno manifestato sintomi di adesione a ideologie estremistiche o a gruppi terroristici, hanno condotto a risultati concreti. In particolare con riguardo ai soggetti dimessi dal circuito carcerario per fine pena, per i quali è stata accertata l'adesione a ideologie jihadiste, si è passati dai 6 provvedimenti di espulsione adottati nel 2015, ai 36 nel 2016, fino ai 62 provvedimenti amministrativi di espulsione adottati nel corso del 2017. Un impegno che in continuità con chi mi ha preceduto troverà sempre il supporto del dicastero che ho l'onore di rappresentare.

Altro ambito di estrema rilevanza – condivisibilmente valorizzato nella Relazione del Garante – è quello del regime speciale ex art.41-bis. Qualunque riflessione sull'esecuzione penale conferma l'insopprimibilità della detenzione carceraria per determinati reati, quando sia necessario rompere in maniera netta legami criminali profondi e pericolosi per la nostra democrazia. In questa prospettiva, il regime di carcere duro è chiaramente uno strumento irrinunciabile, senza mai dimenticare che deve essere garantita la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante che più volte sottoposta a verifica dalla Corte Costituzionale, è che viene assicurata oggi dalla periodica rivalutazione della sussistenza dei requisiti per la permanenza di quel regime.

Altro dato richiamato dal Presidente Palma, è quello - drammatico - dei suicidi. 23 nelle prime 24 settimane dell'anno, che fa facilmente prevedere che alla fine del 2018 il tragico bilancio non sarà lontano da quello del 2017 in cui 50 sono stati i detenuti che si sono tolti la vita. Esiste un Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie che dovrà essere potenziato. In uno Stato di diritto non è accettabile che un detenuto preferisca la morte alla detenzione.

In un quadro generale volto a valorizzare e differenziare i percorsi di recupero, in coerenza con la funzione rieducativa della pena, assume un ruolo primario il tema del lavoro penitenziario. L'obiettivo che l'Amministrazione dovrà impegnarsi a perseguire è duplice: ampliare l'offerta lavorativa e, al contempo, innalzare il livello qualitativo del lavoro, così da renderlo effettivamente

professionalizzante per il detenuto e dunque “spendibile” anche all’esterno del carcere, all’esito del percorso di espiazione della pena.

Ancora. E’ stata posta alla mia attenzione e valutazione la costituzione di un osservatorio sulla recidiva che possa fornire elementi di oggettivo riscontro sulla relazione fra le varie modalità di esecuzione della pena e reiterazione delle condotte criminose. E’ un osservatorio che parte da una iniziativa di chi mi ha preceduto e che intendo continuare in maniera molto decisa. Ritengo indispensabile infatti una rilevazione rigorosa dei dati disponibili nei vari sistemi, per comprendere il reale raggiungimento della finalità rieducativa della pena.

Per quanto mi riguarda, con spirito laico e pragmatico, ci tengo a ribadire che la ‘stella polare’ a guida di ciascun provvedimento che emanerò sul tema delle carceri sarà la volontà di garantire – lo ribadisco ancora una volta - una efficace funzione rieducativa della pena nel pieno rispetto della dignità umana.

In generale la politica non deve essere sorda, e non lo sarà questo Governo, al richiamo del Garante alla funzione ‘maieutica’ della politica, ma si tratta di esser consapevoli del fatto che un esercizio pedagogico, unidirezionalmente orientato dall’alto verso il basso, rischia di esaurire la stessa ragion d’essere di chi, per Costituzione, i cittadini li deve rappresentare all’interno delle istituzioni. Non dobbiamo mai dimenticare che l’esecuzione della pena fa parte di un discorso più ampio in cui c’è l’impegno del settore del mondo della giustizia che parte dalla prevenzione, ma è tutta un’unica catena in cui l’ultimo anello, soltanto in termini temporali, è quello dell’esecuzione della pena. Questa catena deve rimanere ben salda per dare un quadro chiaro di quale sia la prospettiva di giustizia che lo Stato vuole dare ai cittadini.

Faccio un esempio che per me è molto importante: i cittadini oggi si aspettano una risposta molto chiara e precisa nella lotta alla corruzione. Proprio ieri ho avuto il piacere di partecipare alla presentazione della relazione annuale dell’ANAC. La prevenzione ed il contrasto alla corruzione è uno dei punti qualificanti del programma di governo e, come Ministro della Giustizia, intendo mettere in campo le misure più risolutive per stroncare questo fenomeno. Ben conscio che nessuna lotta al malaffare potrà dirsi credibile se alla condanna per i reati contro la P.A. dei c.d ‘colletti bianchi’, non seguirà un’adeguata o alcuna pena detentiva. Ricordo che attualmente - il dato è aggiornato al 31 dicembre 2017 - il numero di questi detenuti è oggi di 370, lo 0,6% del totale.

Il mio impegno sarà quindi quello di creare condizioni di piena dignità della detenzione, rispondenti alle prescrizioni europee ed internazionali, sia in termini di aumento della capienza dei posti disponibili sia in termini di razionalizzazione complessiva delle strutture carcerarie. Un ambiente il più possibile favorevole per i detenuti e per tutti coloro che, a cominciare dalla Polizia penitenziaria, lavorano a stretto contatto con detenuti ed internati e, non li elenco tutti perché non voglio dimenticarne nessuno ma davvero ringrazio tutti coloro che lavorano all’interno delle carceri e voglio citare anche tutti i volontari che lo fanno con spirito di dedizione nei confronti di un settore così importante per la società.

Bisogna ritrovare un regime, in poche parole, di ritrovata costituzionalità, legittimo ed efficace. Nell’immaginario collettivo il carcere è un luogo in cui vengono abbandonati coloro che hanno sbagliato, coloro che hanno commesso dei reati. La grande sfida culturale che ci aspetta è il rovesciamento di questo paradigma. Lo Stato deve far sentire la propria presenza all’interno delle strutture detentive, facendo sentire la propria vicinanza a tutti coloro che si trovano all’interno di quelle mura.

Qualità e modulazione della pena, che potranno e dovranno essere oggetto di una riflessione – e qui

colgo uno degli spunti emersi dalla relazione del Garante – anche per quanto riguarda l'introduzione di un ordinamento penitenziario minorile calibrato sulle specificità dei minori accolti all'interno degli istituti. Intendo infatti dedicare la massima attenzione all'allarmante fenomeno della devianza minorile, che vede giovani e talvolta giovanissimi, protagonisti di episodi di estrema gravità. E' necessario potenziare, nell'ambito delle competenze del mio Dicastero, le attività di prevenzione, anche e soprattutto culturale, e di analisi dei fattori di rischio legati ai contesti di appartenenza e di più complessivo degrado, con un ampio progetto di diffusione della educazione alla legalità nelle scuole, di concerto con il MIUR. In questo senso, già in questi giorni mi sono attivato per dei progetti che vedano i due Ministeri impegnati. Il progetto coinvolgerà i ragazzi, le loro famiglie, ma al contempo dovrà assicurare adeguata formazione del personale docente. Ci tengo a dire che un minore che delinque è soprattutto una vittima, quando un minore delinque, lo Stato ha il dovere di prenderlo per mano e mostrargli un futuro diverso da quello in cui egli sembra costretto e condannato a vivere.

So, infine, che dovrò in tempi brevissimi operare scelte importanti con riferimento alla scadenza dei tempi di esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, volutamente lasciata nelle mani della nuova maggioranza, dalla maggioranza della XVII legislatura.

È noto - e delineato dalle linee programmatiche che presiedono all'azione dell'esecutivo - che la riforma in questione non mi trovi d'accordo e che così com'è non potrà andare avanti. Le critiche che ho sempre mosso su molti dei punti che la caratterizzano, permangono tutt'oggi. Per quanto, trattandosi di un vasto intervento normativo, suddiviso in molteplici atti compositi, al suo interno si trovano anche elementi meritevoli di attenzione, tra tutti il tema, sostanziale, della garanzia della qualità della vita detentiva, nonché la focalizzazione del lavoro come via maestra per il reinserimento sociale dei detenuti.

Su questi temi intendo confrontarmi –un confronto molto serrato- con l'Autorità garante, un confronto d'altronde avevamo cominciato già nella XVII legislatura quando ero vice Presidente della Commissione Giustizia. Adesso intendo cogliere l'occasione del ruolo che rivesto per iniziare questo confronto nei prossimi giorni per avere una nuova partenza che garantisca davvero che in Italia la pena sia eseguita nel rispetto della dignità umana.

Alfonso Bonafede
Ministro della Giustizia