



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

Relazione al Parlamento 2022
Emilia Rossi, componente del Collegio
Senato della Repubblica, 20 giugno 2022

Signor Presidente della Repubblica, Signora Presidente del Senato, Autorità tutte,

ci sono numeri che identificano punti di crisi di un sistema rispetto ai principi su cui il sistema stesso si fonda.

Quando si tratta di carcere e, soprattutto, di esecuzione della pena, almeno tre sono i punti di crisi rispetto al principio cardine, fissato nel terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, fotografati dai numeri che li compongono, sui quali il Parlamento può e, in parte, deve intervenire in questo ultimo tratto di legislatura.

Il primo: la natura sistematica dell'ergastolo ostativo, di quella pena a vita e fino alla morte che non è comprimibile nella pena temporanea – come è, invece, l'ergastolo comune – se non nel caso della collaborazione con la giustizia.

Alla data del 22 marzo 2022 erano 1822 le persone condannate all'ergastolo presenti in carcere. Di queste, 1280 sono condannate all'ergastolo ostativo. Al 31 dicembre 2021, tre mesi prima, si contavano 12 persone in meno condannate per l'ergastolo – erano 1810 – e altrettante 12 persone in meno condannate all'ergastolo ostativo: l'aumento, in pochi mesi, ha interessato esclusivamente ergastoli per reati previsti dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, mentre è rimasto invariato il numero di quelli comuni.

I numeri, dunque, non congetture, dicono che nel nostro Paese l'ergastolo è essenzialmente ergastolo ostativo: una pena diversa – quasi di specie diversa – rispetto a quelle previste dal codice penale, perché non *definita* bensì *sostanziata* dal tempo.



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

La frizione di questa pena con la finalità risocializzante del dettato costituzionale è ormai un dato pacifico. Acquisito ultimamente con le note pronunce della Corte europea dei diritti umani e della Corte costituzionale che si sono susseguite dal 2019 al 2021, è un dato che ha una storia più antica e radicata nel nostro sistema, iniziata con quelle sentenze della Consulta del 1974 (204/1974 e 264/74) che hanno ammesso la conformità della pena “senza fine” al dettato costituzionale solo in quanto essa potesse avere una fine, diventasse comprimibile in pena temporanea, attraverso la possibile ammissione alla liberazione condizionale.

Il dibattito intorno a questo tema ha impegnato queste Aule parlamentari, la comunità giuridica, gli organi di informazione, l’opinione pubblica e, come è noto, il Parlamento ha ancora circa cinque mesi di tempo per dare definizione legislativa al riassetto dell’impianto normativo delle preclusioni automatiche all’accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale, prescritto dalla nota ordinanza della Corte costituzionale.

Una parte di questo lavoro è stato compiuto con la proposta di legge approvata dalla Camera il 31 marzo scorso, attualmente all’esame della Commissione giustizia del Senato: nella Relazione al Parlamento che sta presentando oggi, il Garante nazionale esprime la propria opinione in merito a quest’opera di riforma.

Il punto, che vi si evidenzia, sta nel trovare la sintesi tra due esigenze, quella della tutela della sicurezza rispetto al fenomeno della criminalità organizzata e quella della corrispondenza ai parametri fissati dalla Consulta per riportare la disciplina vigente ai principi costituzionali, evitando il rischio di far prevalere l’una sull’altra e di andare, quindi, verso un irrigidimento ulteriore dell’impianto normativo attuale.

Il Parlamento sa e può trovare questa sintesi, come ha fatto in altre occasioni.

Era il 1998 quando il Senato approvava l’abolizione dell’ergastolo in tutte le sue declinazioni: a pochi anni dalle stragi di mafia che avevano colpito proprio i magistrati più impegnati nel contrasto alla criminalità organizzata, il Paese non si trovava in una situazione più rassicurante di quella attuale.

Allora, come nel 1978, quando, il 13 maggio, a pochi giorni dall’assassinio di Aldo Moro, il Parlamento approvava la legge Basaglia e decretava la fine dell’ignominia



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

dei manicomi, il Legislatore seppe trovare la linea di demarcazione tra l'esigenza di sicurezza, autentica o percepita, diffusa nella collettività e la necessità di ristabilire i pilastri della civiltà dello Stato di diritto, anche promuovendone la cultura nella stessa collettività.

Confidiamo che anche oggi il Parlamento saprà usare il tempo di riflessione rimasto per arrivare a una riforma di sistema in sintonia con i principi che regolano dalle fondamenta il nostro ordinamento.

Il secondo punto di crisi del sistema: l'esecuzione in carcere di pene così brevi da non consentire nemmeno l'avvio di un percorso di risocializzazione.

I numeri, di nuovo, danno la dimensione del problema: alla data del 7 giugno, 1317 sono le persone presenti in carcere per scontare una condanna a una pena inferiore a 1 anno, 2467 per una condanna compresa tra 1 e 2 anni.

E, di nuovo, entra in tensione la finalità riabilitativa della pena: quei tempi sono tempi di vita ristretta destinati a essere vuoti e inutili, segnati da una valenza esclusivamente retributiva. Perché nessun programma di osservazione, di trattamento, di recupero può essere compiuto in pochi mesi e nessuna restituzione alla vita libera può essere investita di prospettive migliori.

È un dato, questo, che sollecita e deve sollecitare la ricerca di soluzioni diverse dalla detenzione in carcere e di forme di giustizia ulteriori e diverse rispetto a quella che si integra con il giudizio di responsabilità e la comminazione di una pena.

Le condanne di quelle entità così contenute –per lo più inflitte ripetutamente a una stessa persona – rivelano una matrice di disagio e di abbandono sociale: interpellano tutti noi sulle ragioni di queste condizioni e sulla mancanza di un sistema di sostegno e di offerta di opportunità che consentano a ogni persona di essere concretamente responsabile delle proprie scelte, anche di quelle devianti. E indicano a tutti noi, al Legislatore per primo, la necessità di rivedere integralmente l'impianto stesso delle sanzioni penali e, principalmente, il fatto che siano costruite intorno al baricentro del carcere. Altre e diverse risposte ai fatti illeciti, secondo criteri di gradualità, possono essere configurate attraverso istituti che impegnino la persona condannata all'assunzione di responsabilità, anche nei



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

confronti della società colpita dal suo comportamento deviante, e al proprio recupero sociale.

Ma nessuna riforma dell'assetto sanzionatorio può essere sufficiente a ristabilire l'equilibrio tra la pretesa punitiva e l'utilità sociale e individuale della punizione inflitta, se non si procede anche alla fondazione di un diverso sistema di giustizia, parallelo a quello ordinario, finalizzato specificamente a ricomporre i conflitti generati dai comportamenti illeciti.

La "giustizia riparativa", a cui le disposizioni di delega della Legge n.134/2021 vogliono dare una disciplina organica e autonoma, può porsi in questa prospettiva, soprattutto se saranno escluse interferenze con l'andamento e gli strumenti della giustizia ordinaria: non soltanto per l'offerta di una risposta alla sofferenza della vittima che guardi specificamente alla sostanza della lesione subita ma anche e soprattutto per il contributo che può derivarne alla creazione di un senso comune della stessa Giustizia diverso da quello tradizionale, che non veda necessariamente nel carcere e nella pena la risposta dello Stato ai fatti di reato e la riparazione del lutto individuale sofferto.

Il terzo punto di crisi: la malattia psichica in carcere.

I numeri indicano una realtà diversa dalla *vulgata* secondo cui le nostre carceri sono popolate di casi di sofferenza psichica: alla data del 22 marzo 2022 erano 381 le persone detenute cui è stata accertata una patologia di natura psichica che ne comporta l'inquadramento negli istituti, giuridici e penitenziari, predisposti per affrontarla. 256 sono collocate nelle 33 articolazioni per la tutela della salute mentale distribuite nel circuito penitenziario italiano.

381 persone su una popolazione, alla stessa data, di 54.606 non è un numero significativo di un fenomeno che richieda le soluzioni di estensione di misure sanitarie e, più ancora, di strumenti di ospedalizzazione, che negli ultimi tempi vengono ipotizzate, evocando il rischio di un ritorno a un sistema totalizzante e di marginalizzazione che le conquiste di civiltà maturate nei decenni scorsi ci hanno lasciato alle spalle.

Il numero, tuttavia, rapportato al significato di fondo della percezione della diffusione del disturbo psichico in carcere, suggerisce due considerazioni.



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

La prima è la tendenza a definire in categorie patologiche quello che patologico non è, cioè ogni devianza o disturbo comportamentale. La seconda è la considerazione dell'entità di questo genere di disturbo nella popolazione detenuta, effettivamente consistente e in crescita progressiva: dal 2016 al 2021 gli 'eventi critici' sono complessivamente aumentati passando dai 26.329 del 2016 ai 33.663 del 2021. Tra questi l'aumento più rilevante ha interessato gli atti di aggressione, passati da 3870 del 2016 a 5106 del 2021, e gli atti autolesivi, passati dai 9586 del 2016 ai 13.069 del 2021.

Un segnale della diffusione di disturbi nel comportamento che incidono sulle dinamiche relazionali all'interno degli Istituti è dato ancora dalla collocazione all'interno delle sezioni destinate specificamente a ospitare persone che abbiano condotte che richiedano particolari cautele, previste dall'articolo 32 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, sempre più segnate dalla connotazione dell'essere ricettacolo di tutte le situazioni che altrove non si riescono a gestire e, al contempo, dall'assenza di effettivi strumenti indirizzati ad affrontarle: al 28 aprile 2022 sono presenti 1008 persone, tra uomini e donne, nei 45 Reparti distribuiti negli Istituti del territorio nazionale, la cui disciplina sappiamo sarà presto rivista in modo da superarne l'uso improprio e le inadeguatezze che abbiamo rilevato.

Si tratta di un fenomeno che va sicuramente trattato, a pena di vanificare, anche in questi casi, il significato dell'esecuzione della pena e di creare squilibri di difficile gestione nella comunità che vive e opera nelle carceri.

Ma la soluzione non è e non può essere solo sanitaria e tantomeno di sola sicurezza: va cercata nel coinvolgimento attivo di figure professionali ulteriori e nuove, rispetto a quelle esistenti nel sistema penitenziario, che possano intervenire sulla matrice di natura sociale e psicologica che determina quel genere di disturbo.

E, ancora una volta, il compito di creare una soluzione va al Legislatore, certamente, ma non soltanto: ricade su tutti noi, sulla capacità di assumerci la responsabilità dei disagi che si annidano nella nostra comunità e che si riversano, spesso, dentro le mura del carcere. A cominciare dal guardare le cose, con occhi



Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale
Collegio

attenti e non assuefatti, e dal passare dalla consapevolezza di non essere assolti alla volontà di diventarlo.