

L'IDEA DELLA PENA NEL MONDO GLOBALIZZATO

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE

Roma, 18-19 aprile 2016

Auditorium Casa circondariale

Nuovo Complesso Roma Rebibbia "Raffaele Cinotti"

MAURO PALMA*

Nota redazionale
ALESSANDRO ALBANO

Spesso, quando si parla di sistemi penali evoluti, il pensiero corre alla Norvegia. E pour cause. È infatti un Paese in cui si preferisce prevenire piuttosto che curare ed in cui si è inclini ad adottare soluzioni piuttosto pragmatiche ed efficaci. Un Paese che tende, con eccezioni, a garantire ad ogni persona detenuta una singola camera di pernottamento, ad evitare che il sistema traligni. Il Paese delle note "liste d'attesa" per coloro che devono fare ingresso in carcere: se non c'è spazio sufficiente si viene inseriti in una waiting list fino a che non si libera un posto. Naturalmente, le persone riconosciute colpevoli di gravi reati non possono essere waitlisted.

Quando, in quel Paese, si pose molti anni fa un embrionale problema di sovraffollamento, una delle possibili soluzioni si rivelò quella di trasformare le camere detentive singole in doppie. Così, peraltro, si sarebbero azzerate le liste d'attesa.

Tale ipotesi trovò varie opposizioni. A partire dal personale carcerario – e dai loro sindacati – che nell'incipiente overcrowding colse immediati rischi, non solo per la sicurezza, ma anche d'un possibile deterioramento dell'ambiente detentivo, con conseguenze degradanti, per le persone ristrette, ma pure per i dipendenti del carcere.

* Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale - Presidente.

Il grido d'allarme proveniente dal personale, dalla maggioranza delle persone detenute e da voci tradizionalmente sensibili alle criticità dell'esecuzione penale, venne ascoltato ed il principio di mantenere le camere singole conservato.

*Perchè in Norvegia parti solitamente poco influenti, furono ascoltate? Per rispondere a quest'interrogativo bisogna spostarsi nelle montagne norvegesi, dove già da anni una rappresentanza di tutti gli attori dell'universo carcerario (personale dell'esecuzione penale, politici, volontari, docenti, avvocati, studenti, operatori dei media ed anche persone detenute, in permesso per l'occasione) si incontrava una volta l'anno dopo Natale, per discutere vis-à-vis di questioni di esecuzione penale. Le riunioni – organizzate dal KROM, una Associazione norvegese per la riforma della politica criminale – duravano tre giorni e consentivano agli "addetti ai lavori" lato sensu (solitamente, circa duecento persone), di confrontare esigenze e prospettive diverse in un contesto propizio a favorire il dialogo costruttivo sul tema carcerario ed una maggiore sensibilizzazione della società civile (si veda più diffusamente N. CHRISTIE, *Crime Control as Industry. Towards Gulags Western Style*, Routledge, London, third edition, 2000, p. 41 ss., ma anche la trad. it., *Il business penitenziario. La via occidentale al Gulag*, Elèuthera, Milano, 1996, p. 33 ss.). Ecco spiegato in che contesto è stato mantenuto il principio della camera detentiva singola, sono nate le liste d'attesa e, da ultimo, la decisione di affittare carceri olandesi per accogliere detenuti in esubero (cfr. Relazione sulla visita in Norvegia di una delegazione degli Stati Generali sull'esecuzione penale, Oslo 9-12 novembre 2015, in www.giustizia.it).*

*In quest'esperienza norvegese è rinvenibile l'ascendente degli "Stati Generali dell'esecuzione penale", avviati, con lungimiranza, dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando ed annunciati a maggio 2015, nella Casa di reclusione di Milano Bollate dal Guardasigilli stesso come «sei mesi di ampio e approfondito confronto che dovrà portare concretamente a definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, più dignitosa per chi vi lavora e per chi vi è ristretto» (cfr. A. Orlando, *Perchè gli Stati Generali*, in www.giustizia.it). Articolati in 18 "tavoli" tematici (a cui sedevano circa duecento intenditori di cose penitenziarie), hanno ricevuto il contributo di tutti coloro che in diverso modo ed in differente misura, a vari livelli, si occupano dell'esecuzione penale (quindi personale della Giustizia, ma anche volontari, studiosi, giornalisti et cetera) o "sono" in esecuzione penale (nel corso dei lavori erano previste fra l'altro visite negli istituti penitenziari ed*

incontri con persone detenute). Si è trattato di una scommessa coraggiosa, lanciata con l'intenzione di aprire un dibattito su temi negletti, coinvolgendo opinione pubblica e società in senso lato.

Gli Stati Generali sono stati conclusi ed illustrati il 18 e 19 aprile 2016 all'auditorium della Casa circondariale "Raffaele Cinotti" (Roma Rebibbia), alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. In tale cornice tra l'allocuzione del presidente della Conferenza episcopale italiana Angelo Bagnasco e quella del Presidente emerito della Repubblica italiana Giorgio Napolitano, il discorso tenuto dal Presidente del neoistituito Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà. Mauro Palma, già Presidente del CPT – il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero l'organo del Consiglio d'Europa che rappresenta l'archetipo del Garante nazionale – nel suo intervento, inter alia, presenta la «nuova istituzione di monitoraggio, di controllo e di aiuto nell'innalzamento degli standard che il sistema nel suo complesso deve garantire», evidenzia l'accreditamento del Garante nazionale quale National preventive mechanism in ambito ONU e sottolinea la sterilità d'un sistema di garanzie formali disgiunte dalle sostanziali. Infine, rinviene in alcune premesse teoriche della fisica quantistica il senso ultimo dell'istituzione del Garante nazionale.



Molte volte nel corso degli anni sono intervenuto in questa sala. Sempre con la speranza che riflessione, azione legislativa e prassi potessero andare avanti insieme, con passi propri e ritmi propri, ma lungo la stessa direzione. Molte, troppe volte ho constatato che questa speranza si infrangeva contro la paura del non essere compresi da una società che, impaurita e insicura per il venir meno delle reti di protezione della tutela dei propri diritti sociali, finisce sempre col temere potenziali aggressori dei propri diritti individuali. Una società che trasformava e trasforma la giusta richiesta di sicurezza dei propri diritti in una mai appagata richiesta di protezione rispetto a potenziali nemici, aggressori del vivere quotidiano.

Il tentativo continuo da parte dei luoghi di decisione politica di rispondere a questa pressante richiesta ha inevitabilmente portato ad accentuare la distanza tra quanto si discute in convegni, in calmi e approfonditi confronti, e quanto invece si decide e

approva sul piano normativo, spesso sulla spinta emotiva della ricerca di consenso. Gli stessi provvedimenti degli ultimi anni – pur positivi nei loro effetti quantomeno di riduzione del danno e di raddrizzamento di una situazione che era degenerata verso l'offesa alla dignità delle persone – sono stati spesso mitigati nel loro passaggio parlamentare e ancor più spesso nei loro effetti pratici in sede applicativa.

Per questo credo che gli Stati Generali e il nostro ritrovarci qui oggi per la loro conclusione e per l'avvio di quel ridisegno dell'esecuzione penale che con essi si intende proporre, debbano avere quale primo obiettivo la volontà e la capacità di diminuire la distanza tra quanto affermato e quanto concretizzato.

Sanare la distanza tra *quell'idea limitata di diritto penale* che, in virtù del proprio ruolo sussidiario, non deve essere chiamato a risolvere ogni conflitto e ogni contraddizione che sorge nella complessità del sociale, bensì essere riportato a strumento parziale e contenuto che agisce laddove altri strumenti di regolazione sociale non hanno agito e *la realtà di una legislazione penale sempre più espansa*, con l'introduzione di una pletora di nuove figure incriminatrici.

Sanare la distanza tra quel ripetere continuo – e per questo non meno giusto – del *carcere come misura estrema* da riservarsi in casi di accentuata gravità e *il ricorso a esso per reati assolutamente minori*, quantunque meritevoli di sanzione, il ricorso a detenzioni anche brevi a cui implicitamente si assegna quasi una funzione formativa e non quella distruttiva che ogni privazione della libertà personale porta con sé.

Sanare infine la distanza tra *le affermazioni di principio circa la finalità di rieducazione sociale* a cui la de-socializzazione penitenziaria dovrebbe tendere – accettando la sfida di un implicito ossimoro – e *le grida che si levano non appena tali misure vengono applicate*; e alle persone che pure hanno trascorso quel periodo che norma e sentenza richiedevano per avere accesso a tali misure si vorrebbe negare la possibilità di tornare a sorridere. È particolarmente grave che persone che hanno la responsabilità professionale di comunicare ai molti attraverso i mezzi d'informazione si lascino andare – come accaduto in questi giorni – a espressioni valutative sulla pretesa esiguità della pena detentiva e implicitamente riportino a una misura della pena come retribuzione, peraltro impossibile, del male commesso.

Eppure tutto ciò accade. Trionfa un approccio binario, senza alcun chiaroscuro nel dualismo pena – castigo, alla complessità che ogni reato porta con sé, senza attenzione alla difficoltà a sanare la lacerazione che esso produce in chi ne è vittima, in chi ne è autore, nella società stessa, il cui tessuto è ferito dal reato e che quindi ha il compito di sanare tale ferita senza produrre ulteriori lacerazioni.

Gli Stati Generali vogliono trovare le vie per diminuire queste distanze. Hanno fatto parlare attorno allo stesso tavolo coloro che, da punti di osservazione diversi si misurano con il tema del come rispondere al reato – tema più ampio del tradizionale approccio sintetizzabile nel “perché punire”, e “come punire” giacché non sempre la punizione è la risposta in grado di sanare la lacerazione. Presentano ora un primo risultato utile a chi dovrà rimettere le mani nelle norme che, redatte e approvate quarant’anni fa, risentono del modello di società in cui si inserivano, anche se molti dei principi in esse espressi, in logica coerenza con il dettato costituzionale, ancora mostrano la propria validità e in diversi casi ancora attendono la piena attuazione.

Tuttavia io credo che l’elaborazione normativa coerente con quanto discusso ed elaborato in questi mesi e, quindi, la traduzione in un nuovo modello legale di esecuzione penale che corrisponda al contesto sociale attuale, non potrà eludere il principio che, anche nel caso di reati gravissimi, ogni individuo abbia diritto a che il suo percorso detentivo venga adeguatamente valutato. Abbia diritto alla considerazione del percorso compiuto negli anni della sua privazione della libertà e che ogni decisione sul prosieguo del suo percorso – all’interno o all’esterno del carcere – abbia come criterio decisionale tale valutazione e non il reato che è all’origine della pena inflittagli. Non credo che alcuno stigma iniziale possa condizionare la vita di un individuo, anche se tale stigma possa trovare giustificazione nella gravità di quanto commesso. Da qui il mio invito, forte, a superare la logica ristretta degli automatismi che precludono da possibili misure di graduazione nelle forme di esecuzione penale sulla base del reato commesso o del comportamento processuale. Altrimenti del tutto inutile finirebbe col risultare quel percorso compiuto nel corso della detenzione che la Carta vuole invece tendente alla rieducazione. Così come non credo che abbiano significato automatismi concessivi che diano accesso, appunto automatico, a benefici sulla base

del mero rispetto di regole interne, senza che si sviluppi alcuna capacità di lettura delle dinamiche che una persona colpevole e pertanto privata della libertà può elaborare: come rilettura personale di quanto commesso o come attesa silenziosa per il ritorno alle stesse attività illegali o come tensione per il ritorno a un tessuto sociale non accogliente.

Il sistema ha bisogno di capire, di comprendere, cioè di inserire all'interno di una riflessione comune – a cui far partecipare tutti gli operatori e gli attori esterni – le prospettive possibili che ogni persona detenuta, resa responsabile delle proprie azioni, deve essere aiutata a costruire. Non ha bisogno di agire secondo rigidi automatismi, di qualsiasi tipo perché certamente questi, seppure apparentemente rassicuranti, non garantiscono sicurezza.

Un osservatore privilegiato di questi percorsi deve essere la figura istituzionale che qui io oggi rappresento e che mi porta a vedere questo luogo e la stessa riflessione degli Stati Generali, a cui peraltro ho dato il mio contributo per mesi, sotto una prospettiva diversa. È la figura del *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, costituito in un collegio di tre persone che io presiedo e di cui la dr.ssa de Robert e l'avv. Rossi, qui presenti, sono componenti.

Il nostro Paese si è dotato di questa figura istituzionale, che peraltro coordina analoghe figure già esistenti in quasi tutte le regioni italiane, sulla base di due riflessioni convergenti.

La prima riflessione riguarda la possibilità di affiancare la funzione del magistrato di sorveglianza, a cui compete la tutela giuridica dei diritti delle persone detenute proprio perché tali diritti non vengano declassati a meri interessi legittimi. Molte delle situazioni micro-conflittuali della vita detentiva o comunque di situazioni non ancora degenerate in conflitto rendono necessaria una funzione di prossimità, centrata su osservazione, mediazione e risoluzione, che non cessi ovviamente di affidare al magistrato le situazioni che richiedono il suo intervento. Una funzione, quella del Garante che individui, appunto, attraverso i casi ricevuti ed esaminati, quelle criticità strutturali che indicano la necessità d'intervento normativo – il Garante riferisce infatti annualmente al Parlamento – o amministrativo, attraverso un confronto e una collaborazione sistematica con chi ha la responsabilità di amministrare l'esecuzione penale privativa della libertà personale.

Inoltre va ricordato che la tutela del Garante deve riguardare anche le aree non coperte dalla Magistratura di sorveglianza, dalla custodia di Polizia, alle procedure di detenzione amministrativa dei migranti e relative al loro rimpatrio, ai trattamenti sanitari obbligatori.

Secondo, quindi, questa prima linea di riflessione, il Garante è figura a cui rivolgersi in termini di difesa civica non giurisdizionalizzata.

La seconda riflessione riguarda il sistematico monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà. Il riferimento in questo caso è all'esperienza pluriennale del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa – di cui sono stato Presidente e che in questi giorni sta concludendo una sua visita periodica in Italia – e agli obblighi che l'Italia ha assunto con la ratifica di un Protocollo dell'ONU che chiede a ogni Paese di istituire un sistema indipendente di visita e controllo dei luoghi di privazione della libertà personale. Il fatto stesso che tali luoghi possano essere sottoposti a visite non annunciate ha una funzione preventiva rispetto all'eventualità di maltrattamenti o situazioni irrispettose della dignità delle persone ristrette. Ma, poiché tale organismo va visto in funzione cooperativa con chi amministra la difficile funzione di custodire altre persone, il Garante ha anche un compito di tutela della condizioni lavorative di chi nel sistema opera.

Sono qui dunque a dirvi che, parallelamente con la chiusura di questa fase degli Stati Generali, si è avviata una nuova istituzione di monitoraggio, di controllo e di aiuto nell'innalzamento degli standard che il sistema nel suo complesso deve garantire.

Ben rammentando che i detenuti sono soggetti portatori di diritti costituzionalmente garantiti e, in quanto tali, non comprimibili. Ce lo ricordano gli articoli 3, 13, 21, 27 della Costituzione e soprattutto l'articolo 2 che si riferisce non solo ai cittadini, ma all'uomo, alla persona. Rammentando altresì che la necessità di bilanciamento tra diritti soggettivi ed esigenze di sicurezza, che tanti propongono, non può sicuramente comportare il declassamento di tali diritti individuali a tutto vantaggio dell'interesse pubblico, perché ne sarebbe compromesso lo stesso principio di uguaglianza. Ma, soprattutto ricordando a tutti che i parametri giuridici non valgono da soli a costituire la base per un effettivo godimento dei diritti. Perché una visione non formalistica della posizione dell'individuo nell'ordinamento giuridico implica la

necessità che la previsione legislativa trovi conferma nelle condizioni di vita dell'individuo stesso. Infatti, se all'individuo libero, pur nella limitatezza dei mezzi che un sistema sociale può offrire, si presentano possibili alternative per la soddisfazione dei suoi diritti e l'uso non circoscritto di possibili risorse, per dare sostanza concreta alle previsioni della legge, nella vita detentiva, invece, l'autonomia per la realizzazione delle condizioni di fatto che sostanziano il diritto è fortemente limitata. In questo ambito è infatti più evidente il ruolo dell'autorità al fine di creare le condizioni per la realizzazione dei presupposti di fatto, che integrano le previsioni della legge.

Sarebbe pertanto inutile e controproducente realizzare un sistema penitenziario avanzato quanto al riconoscimento formale dei diritti dei detenuti, quando non si curasse il contemporaneo avanzamento degli aspetti sostanziali della vita detentiva.

Qui nasce la positiva interazione tra la tutela giurisdizionale e la predisposizione di altre figure (nazionale, regionali e locali) a cui affidare quelle peculiarità non affidabili esclusivamente alla giurisdizione: peculiarità di monitoraggio continuo, peculiarità ispettive, peculiarità di connessione con tutti i luoghi di privazione della libertà e non solo del carcere, peculiarità di influenza e possibile indirizzo verso il mondo dell'informazione e soprattutto verso il mondo legislativo e amministrativo. Un insieme di parametri volti a tutelare la dignità delle persone ristrette.

Del resto il rapporto che lega la tutela della dignità personale e l'attenzione alle forme e ai modi della privazione della libertà è un rapporto inscindibile. Infatti, anche gli autori critici di un concetto di dignità come "dote" di ciascuno e che tendono invece a individuare la dignità come mèta da riconquistare attraverso azioni positive che risarciscano così per quella dignità che si presume perduta con il reato, convengono che il sistema detentivo debba offrire possibilità effettive per tale riconquista, attraverso un percorso di autodeterminazione, di diritti e di doveri, attraverso cioè un sistema di effettivo "trattamento".

Un sistema detentivo senza progetto, centrato sul semplice contenere persone in uno spazio, è, quindi, offensivo sia della dignità intesa come elemento innato, statico e incompressibile di ciascuno, sia di quella intesa come elemento dinamico da riconquistare. È un sistema che, comunque lo si analizzi, non riconosce

e non tutela la dignità delle persone a esso affidate e, come tale, determina un trattamento inumano e degradante.

Al soggetto in detenzione deve essere data la possibilità concreta di misurarsi con il proprio tempo non in meri termini di sottrazione di esperienze bensì di costruzione di esperienze 'altre', attraverso un suo impiego diverso da quello sperimentato all'esterno: un tempo sì forzatamente connotato da regole imposte dalla vita collettiva e limitato nella possibilità spaziale, e pur tuttavia denso di opportunità e anche di recupero di dimensioni in molti casi per vari motivi abbandonate – si pensi per esempio al conseguimento di un titolo di studio. Un tempo che non deve essere proposto come organizzatore totale della giornata, anche se con una positiva offerta di attività, bensì come un ambito a cui è il soggetto stesso chiamato a dare forma. Così è possibile da un lato diminuire la connotazione di *istituzione totale* che il carcere porta inevitabilmente con sé, dall'altro ridurre la distanza tra il tempo *interno* e il tempo *esterno*, che restano pur sempre scanditi da ritmi diversi e che possono diventare particolarmente distanti e dissimili, data l'accelerazione che il tempo esterno subisce con l'aumento delle potenzialità tecnologiche e l'inerzia che il tempo interno rischia di portare con sé.

Ridurre la distanza tra questi *due tempi* è compito difficile, ma ineludibile: il *quantum* esperienziale che una quota di tempo detenuto sottrae alla vita normale è molto più ampio e ricco di quanto non fosse quello sottratto dalla stessa quota soltanto venti anni fa. Un anno di detenzione contiene oggi molta più 'vita sottratta' di quanta non ne contenesse un anno di detenzione venti o trenta anni fa. E questo rende ancor più problematico il ritorno al contesto esterno, al termine della pena detentiva.

Monitorare, visitare non è allora soltanto recepire, registrare dati. È agire lungo tre differenti direzioni. La prima direzione è quella di esercitare una forma di controllo democratico su un'istituzione che condensa nel suo funzionamento più parametri di lettura del livello di civiltà del corpo sociale. La seconda è quella di fornire un aiuto a chi in vario modo agisce all'interno del 'microcosmo' rappresentato da ogni istituzione totale e che, per dare senso alla propria quotidianità, ha bisogno del punto di vista esterno. La terza è rendere visibile a una più ampia platea sociale il mondo del rimosso, del relegato ai margini di una periferia cit-

tadina, sociale, mentale, rinchiuso in un impossibile vaso di Pandora rappresentato dalle mura di una prigione.

Proprio da questa trasparenza può crescere una cultura della tutela dei diritti che accomuni chi opera all'interno di queste istituzioni a chi lavora in altri settori e a chi nelle stesse istituzioni sconta una pena. La cultura dei diritti ha infatti bisogno di una 'non-opacità'; ha bisogno di molti osservatori, in una sorta di gioco speculare in cui la sorveglianza totale, quella di cui parlava Michel Foucault trova un proprio contrappeso nello sguardo sociale sul sistema.

Del resto la relazione tra osservatore e osservato non è così asimmetrica come può sembrare a una prima frettolosa analisi: sono le stesse scienze del Novecento ad averci insegnato che non si può osservare qualcosa senza evitare di interagire con quanto si osserva, di modificarlo con la stessa attività osservativa. Così è nella fisica contemporanea e così lo è ancor più nei sistemi relazionali complessi: osservare il sistema penitenziario è già *agire* in esso; è dare un contributo alla sua evoluzione, individuare una prospettiva della sua azione; è anche aprirlo all'esterno.

