



AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA LEGGE C552

MODIFICHE ALLA LEGGE 26 LUGLIO 1975, N. 354, IN MATERIA DI CONCESSIONE DELLA LIBERAZIONE ANTICIPATA, E DISPOSIZIONI TEMPORANEE CONCERNENTI LA SUA APPLICAZIONE, PRESENTATA IL 14.11.2023

1. Sono trascorsi esattamente centoventi anni da quando Filippo Turati pronunciò davanti al Parlamento il suo famoso discorso di denuncia sulle condizioni delle carceri italiane. Vi sono, in quel discorso, passaggi di straordinaria e impressionante attualità: *“l’attuale regolamento - diceva Turati pronunciando quella sua drammatica requisitoria - si fonda essenzialmente su due concetti antitetici: da un lato l’intenzione di atterrire e deprimere il condannato, di fargli sentire la potenza enorme dello Stato vindice; questo è il lato innegabilmente feroce del Regolamento; ma di contro a questo, che è il lato in ombra ... vi è nel Regolamento tutta una serie di precetti intesi poi a confortare il condannato, ad elevarlo ... e non ché, come è molto più facile rinchiudere un condannato, spaventarlo, brutalizzarlo, che non educarlo e farne un uomo nuovo; come la ferocia non richiede né intelligenza, né fatica, né mezzi pecuniari, è avvenuto che tutta la parte brutale, quella in cui sopravvive lo spirito della vendetta sociale contro il disgraziato che è nelle carceri, è larghissimamente applicata; tutta la parte, invece, che rispecchia il dovere dello Stato a provvedere alla redenzione del colpevole, è rimasta lettera morta”*.

Poco sembra essere cambiato da quel tempo per le nostre carceri, la maggior parte delle quali sono segnate da condizioni di vita detentiva del tutto inaccettabili per un paese civile: strutture troppo spesso fatiscenti, carenza di adeguate strutture igieniche, sanitarie e di assistenza psichiatrica, insufficienza degli organici della polizia penitenziaria, degli educatori, degli psicologi, degli uffici di esecuzione esterna. L’intero sistema (con l’ovvia eccezione di molteplici realtà virtuose) è da troppo tempo in evidente sofferenza.

2. Ma a questa condizione di endemica inefficienza del sistema carcere si è andato accompagnando in quest’ultimo periodo un progressivo incremento del fenomeno del sovraffollamento con la registrazione di un tasso medio assai preoccupante (del 128% ed in alcuni specifici casi di gran lunga maggiore) e di valori assoluti (61.049 al marzo 2024 a fronte di 51.178 posti di capienza regolamentare) che sono oramai vicini a quelli che comportarono nel 2013 la condanna dell’Italia da parte della Corte EDU, con la nota sentenza “Torreggiani”. Non vi è dubbio che il sovraffollamento funge da catalizzatore e da moltiplicatore di tutti gli aspetti disfunzionali del sistema, in quanto ciascuna delle carenze sopra elencate finisce con il subire una amplificazione esponenziale in relazione all’aumento abnorme della popolazione carceraria. Maggiore è il numero dei detenuti e tanto peggiore, sia in termini qualitativi che quantitativi, sarà la risposta alle esigenze di trattamento psichiatrico, psicologico e sanitario e di risposta alle diffuse problematiche derivanti dalle diverse forme di dipendenza che affliggono una altissima percentuale della popolazione detenuta. Nell’attuale condizione di persistente e crescente sovraffollamento ogni minima forma di partecipazione e di trattamento dei detenuti definitivi diviene assai disagiata, problematica se non utopica. Ed analoga sorte hanno le stesse istanze di giustizia che stentano ad essere gestite dalla magistratura di sorveglianza anch’essa caratterizzata da gravissime e perduranti carenze di organico, anche sotto il profilo amministrativo. La caduta di ogni progettualità trattamentale, assieme a contingenti esigenze securitarie, finisce anche con il determinare una sempre minore apertura verso l’esterno (riduzione dei colloqui) ed una più ampia “chiusura” di quella che era

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



l'esperienza delle sezioni "aperte", con una ulteriore amplificazione del disagio collettivo. In queste condizioni oggettive, ogni finalità costituzionale di rieducazione e di risocializzazione della pena ne esce inevitabilmente annullata o fortemente marginalizzata.

Si consideri, peraltro, che, come si è rilevato (si veda l'audizione dello stesso Capo del DAP, dott. Giovanni Russo), si assiste ad un progressivo aumento della popolazione carceraria a causa di un numero di nuovi ingressi di circa 400 detenuti ogni mese. L'aumento della popolazione carceraria è evidentemente connesso, da un lato, all'uso eccessivo - da noi sempre denunciato - della custodia in carcere (che dovrebbe essere *extrema ratio* in sede cautelare) e, dall'altro, al basso numero di esecuzioni esterne relative alle cd. *misure di comunità*, riconducibile a diversi fattori di carenza strutturale, normativa e culturale.

Impossibile non cogliere nel drammatico fenomeno relativo all'aumento del numero dei suicidi (84 suicidi nel 2022; 69 suicidi nel 2023; 30 suicidi nei soli primi tre mesi del 2024: l'ultimo ieri nel carcere di Vibo Valentia) l'esito di quella eziologia multifattoriale a sua volta riconducibile al fenomeno del sovraffollamento. Ed ancora più impressionante il numero dei tentativi di suicidi e degli atti di autolesionismo. La somma di quelle carenze strutturali che, a ben vedere, incidono in maniera egualitaria sulla qualità detentiva di soggetti sottoposti a custodia cautelare (25/30%) e definitivi con fine pena più o meno distante nel tempo, cittadini italiani e non finisce in ogni caso con il privare i detenuti di quella speranza necessaria per poter ricostruire il loro destino. Il tragico fenomeno dei suicidi risulta essere territorialmente distribuito senza alcuna distinzione dal sud, al centro, al nord del Paese. La politica non può non farsi carico responsabilmente di tale emergenza, perché a prescindere dai fattori e dalle scelte che ne hanno nel tempo determinato la crescita, resta il dato insuperabile che le vite dei detenuti restano affidate alla nostra responsabilità e dei loro destini non è possibile non farsi carico. Ogni ulteriore suicidio, ogni ulteriore vita persa, pesa sulla nostra coscienza di cittadini.

Nessuna delle proposte che sono state sino ad oggi avanzate dal Governo per la soluzione del problema, appare suscettibile di dare risposta concreta alla criticità in atto. Al di là della nostra contrarietà alla ipotesi della costruzione di nuove carceri (dovendosi piuttosto pensare ad una progressiva decarcerizzazione della proposta sanzionatoria), gli investimenti volti alla realizzazione di nuovi istituti come quelli già in atto volti alla ristrutturazione di spazi già disponibili (davvero esigui), vedono tempi di realizzazione evidentemente incompatibili con la criticità e l'attualità del fenomeno.

Altrettanto insufficienti appaiono, sia per entità degli investimenti (una goccia nel mare della necessità), sia per i tempi necessari alla realizzazione degli stessi, i pur lodevoli sforzi del Governo volti all'incremento del personale destinato al servizio di assistenza psicologica dei detenuti. Tutto ciò nella carenza evidente di presidi efficaci e di strutture dedicate (insufficienza delle REMS), nonché di efficace monitoraggio dei detenuti come dimostrano i frequenti casi di suicidi posti in essere da soggetti nei cui confronti era già stata formulata una diagnosi psichiatrica o era stata addirittura già disposto un invio alle competenti Residenze), situazioni che evidentemente le strutture non sono in grado di intercettare e di affrontare in modo efficace.

3. È in questo contesto di drammatica emergenza che si inserisce l'opportuna proposta di legge elaborata dall'on. Roberto Giachetti con la collaborazione di Nessuno tocchi Caino, volta ad introdurre una nuova ipotesi di *liberazione anticipata speciale* quale rimedio eccezionale capace di decomprimere la situazione di sovraffollamento consentendo ai condannati con il fine pena più breve di accedere anticipatamente alla libertà ove meritevole di tale beneficio. Nella impraticabilità di rimedi di maggiore portata che soli apparirebbero idonei a fronteggiare in maniera congrua l'emergenza in corso, quali sarebbero provvedimenti di clemenza generalizzati, tale meritoria iniziativa risulta essere un concreto contributo alla decompressione del sovraffollamento, con auspicabili ricadute positive sulla riduzione del fenomeno dei suicidi.

L'Unione delle Camere Penali italiane ha per questo motivo espresso il proprio apprezzamento per tale pur minima ma efficace misura legislativa ed ha, in proposito, già assunto una specifica iniziativa



politica, non solo dichiarando una giornata di astensione dalle udienze e dalle attività giudiziarie per il giorno 20 marzo 2024, ma organizzando in quella stessa occasione una manifestazione nazionale tenutasi in Piazza dei Santi Apostoli, nell'ambito della quale sono state convocate tutte le forze politiche e le associazioni favorevoli alla proposta legislativa. La manifestazione ha visto il sostegno del *Consiglio Nazionale Forense*, nella persona dell'avv. Patrizia Corona, di *Antigone* nella persona di Patrizio Gonnella, nonché il sostegno del Partito Radicale, nella persona di Elisabetta Rampelli, e gli interventi oltre che del proponente Roberto Giachetti, di Rita Bernardini per *Nessuno Tocchi Caino*, dell'avv. Irma Conti, per l'Ufficio del *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, dell'avv. Francesco D'Errico per *Extrema Ratio*, di Marco Costantini per *Sbarre di zucchero*, dell'on. Debora Serracchiani, della sen. Anna Rossomando per il *Partito Democratico*, del segretario Riccardo Magi di *+Europa*, e dell'on. Pierantonio Zanettin per *Forza Italia*.

In quella sede, in più interventi si è sottolineata la necessità di porre mano ad una riforma complessiva dell'esecuzione penale, riprendendo le fila di quella straordinaria esperienza che si era concretizzata intorno agli Stati Generali dell'esecuzione penale, ma si è al tempo stesso sottolineato come il titolo stesso della manifestazione indetta da UCPI - "NON C'È PIÙ TEMPO" - ponesse all'attenzione della Politica e del Governo del Paese l'esistenza di una condizione drammatica i cui rimedi non sono più dilazionabili, ponendosi la necessità di trovare una soluzione immediata ed efficace in termini di decompressione del fenomeno del sovraffollamento e di contenimento della tragica sequenza dei suicidi.

4. La proposta di *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione*, presentata il 14.11.2023, riprende l'esperienza del provvedimento adottato nel 2014 al fine di risolvere il medesimo fenomeno.

L'art. 1 prevede che al condannato meritevole per aver dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, vengano concessi 60 giorni di Liberazione Anticipata (art. 54 della Legge n. 354/1975) per ogni semestre di pena scontato.

Si è inoltre previsto di estendere al futuro (per un periodo di 2 anni), l'aumento dei giorni di liberazione anticipata nella misura di 75 giorni per ogni semestre di pena già scontato a decorrere dal 1° gennaio 2016 (Art. 2).

L'unico dato relativo alla efficienza di tale strumento può essere riferito all'esperienza del passato, considerato che nel 2014 di tale misura speciale usufruirono circa 7.000 condannati e che, in base ai dati disponibili, circa 14.000 detenuti ha un residuo pena inferiore all'anno.

Al fine di poter agevolare l'applicazione della Liberazione Anticipata in termini procedurali si è proposto di attribuirne la competenza alla stessa Direzione del carcere, la quale trasmette gli atti al competente Magistrato di sorveglianza solo nel caso in cui il condannato "sia incorso in una sanzione disciplinare che possa pregiudicare la partecipazione".

Tale semplificazione funzionale sembra essere fondata sul dato esperienziale in base al quale l'amministrazione conosce spesso il detenuto, per ovvie ragioni di prossimità, meglio di quanto lo possa conoscere il Magistrato di sorveglianza, il quale comunque ai fini della decisione attinge non ad una conoscenza diretta del condannato, bensì alle notizie acquisite ("Relazione comportamentale" degli educatori) da parte dell'amministrazione.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto che i Tribunali di sorveglianza sono gli unici che non hanno usufruito dell'ausilio dell'Ufficio del processo, restando privi di questo importante ausilio, mentre non può sfuggire come l'ottenimento di una rapida risposta di giustizia da parte del condannato costituisca un fondamentale contributo al contenimento del fattore depressivo e della mancanza di prospettiva esistenziale. Sappiamo, in proposito, che alcuni Tribunali hanno sollecitato al Ministero una



rivalutazione di tale scelta e sembra importante portare a conoscenza di tale emergenza anche la Commissione Giustizia per ogni sua opportuna considerazione.

5. Portiamo a conoscenza della Commissione l'ulteriore iniziativa dell'UCPI consistita nella elaborazione - con il contributo del nostro Osservatorio Carcere - di una *Questione di legittimità costituzionale del rinvio della pena in condizioni contrarie al senso di umanità*, relativa al testo degli artt. 146 e 147 c.p., nella parte in cui non prevede che l'esecuzione della pena non debba essere rinviata in relazione alle condizioni dell'esecuzione della pena medesima, il cui testo si allega alla presente relazione.

Roma, 8 aprile 2024

La Giunta