

Paweb.it - Il quotidiano dell'ente locale ->

La "questione penitenziaria": il ruolo delle Regioni e degli Enti locali

Pubblichiamo una nota di commento dell'Avv. Russo che analizza il "problema penitenziario" anche alla luce del principio di sussidiarietà fra Stato - Regioni - Enti Locali.

Scarica la nota allegata

Fonte: Redazione Paweb del 26/06/2013.
Autore: Marcello Russo.

Allegati:
[Nota Avv. Russo](#)

LA "QUESTIONE PENITENZIARIA" IL RUOLO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI: UNA GRANDE OCCASIONE PER VOLGERE IN POSITIVO UN PROBLEMA APPARENTEMENTE INSOLUBILE.

1. La questione "penitenziaria", le soluzioni inadeguate. 2. La sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e le sue conseguenze, le dimensioni numeriche del problema. 3. Possibili soluzioni da adottare in tempi reali: l'uso delle terre incolte e i problemi di riequilibrio del territorio. 4. La sussidiarietà Stato - Regioni - Enti locali. 5. L'assegnazione a colonie agricole come misura sostitutiva della pena. 6. La "multi-disciplinarietà" di un problema che non può trovare soluzioni solo nel diritto penale, processuale, penitenziario. 7. Problemi finanziari. 8. Precisazione finale.

La "questione penitenziaria" ha superato il tempo delle proclamazioni di principio per entrare in quella della obbligatorietà giuridica ma le soluzioni che si propongono appaiono parziali, frammentarie, persino pericolose.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹ ha condannato l'Italia per il sovraffollamento delle carceri.

Ciò perché lo spazio per muoversi, considerata anche la presenza di mobili, è di gran lunga inferiore al limite di 3 mq. per ciascun detenuto.

Il criterio indicato nel rapporto generale del 13.4.1991 del Comitato per la prevenzione delle torture e delle pene o trattamenti disumani o degradanti (Organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa in virtù della convenzione europea ratificata in Italia con L. 2.1.1988 n. 7), è di almeno di 7 mq. Tale spazio è inteso come superficie minima "desiderabile" per una cella di detenzione. Tuttavia la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro di 3 mq debba essere il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe "VIOLAZIONE FLAGRANTE dell'art. 3 della convenzione e dunque, per ciò solo e indipendentemente da altri fattori, "trattamento disumano e degradante"

1. La questione "Penitenziaria". Le soluzioni inadeguate

2. La dimensione del problema. La sentenza della Corte Europea e le sue conseguenze. Le dimensioni numeriche del problema.

La Corte Europea ha rigettato la richiesta del Governo italiano per il riesame davanti alla “Grande Camera” sicchè la sentenza dell’8 gennaio 2013 è divenuta definitiva.

L’Italia ha un anno di tempo per trovare una soluzione al sovraffollamento carcerario o sarà tenuta a risarcire i detenuti che ne sono stati vittime. Si profilano, dunque, l’obbligo di un costosissimo adeguamento dell’edilizia carceraria ed incommensurabili obblighi risarcitori per i detenuti sicchè, non saranno (come dispone l’art. 535 del codice penale) i costi della reclusione a carico dei condannati ma questi andranno indennizzati dallo Stato.

Il Tribunale di Sorveglianza di Venezia ², dopo una ampia ed accurata disamina della decisione della Corte Europea, delle misure deflative, alternative e premiali del nostro sistema, ha ritenuto che, per evitare di incorrere nella “violazione flagrante” delle norme sopra citate, si potrebbe disporre il rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena che però l’art. 147 del cod. pen. limita ad alcuni casi tassativamente indicati (maternità, AIDS, grave insufficienza immunitaria).

Non ricorrendo alcuno di questi casi, il Tribunale ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 147 cod. pen. nella parte in cui non prevede l’ipotesi di rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità. Ciò per violazione degli artt. 27, 3 e 117 c. 1 della Costituzione (nella parte in cui recepisce l’art. 3 della Convenzione Europea sui diritti dell’ Uomo del 4.11.1950, ratificata dall’Italia con legge 4.8.1955 n. 848, nell’interpretazione fornita dalla Corte Europea). Il Tribunale ha quindi rimesso gli atti alla Corte Costituzionale. In sostanza, ad avviso del Tribunale, finchè non vi saranno spazi adeguati, le pene andrebbero sospese.

Si può forse osservare che, applicando il rinvio facoltativo, occorrerebbe creare “liste di attesa” e stabilire criteri per graduatorie di esecuzione allorchè si rendano disponibili adeguati “posti carcere”. Si dovrebbe trattare, ovviamente, di liste nazionali non sussistendo una competenza per territorio di tipo penitenziario.

Secondo i dati che si apprendono dagli organi di informazione, sono quasi 66mila i detenuti nei penitenziari, molti di più dei posti disponibili. Circa 20mila (18.821) i reclusi in eccesso, secondo le cifre fornite dal Ministro, ma contestate dall’associazione Antigone, che parla di 30mila detenuti in più rispetto ai posti regolamentari.

L’Unione delle Camere Penali ha rilevato che << è ora di finirla con la retorica pelosa delle buone intenzioni e di rimboccarsi le maniche sul serio: governo e parlamento devono affrontare il problema del carcere come ci impone la Corte Europea dei diritti umani, senza immiserire la questione nella polvere dei calcoli politici.>>

Il Ministro della Giustizia Annamaria, nella sua audizione in Commissione Giustizia del Senato del 20.5.2013, ha testualmente affermato: “Non possiamo permetterci di ritardare la soluzione di un problema indilazionabile, sotto il profilo morale”.

Sono seguite proposte di provvedimenti “svuota-carceri” del Ministero di Giustizia in merito ai quali obiezioni non trascurabili sono state sollevate dal Ministero dell’Interno

Indubbiamente “svuotare” in modo rilevante le carceri senza un’idea di quanto ciò rilevi nella società e senza una idea legittima coerentemente collegata con tempi e costi, costituirebbe una rovinosa fuga verso il precipizio.

Pur senza poter compiere qui un calcolo figurativo delle somme e dei tempi occorrenti per realizzare nuovi penitenziari o per ampliare gli esistenti debitamente attrezzandoli, basta dire che, in un articolo su Italia Oggi del 10.6.2013, si legge dello stallo pressochè totale del “piano carceri”: dagli originari 11 istituti e 20 padiglioni, si è passati (a causa dei tagli delle risorse) a 4 istituti. Quanto al recupero delle strutture non complete o chiuse, si è proceduto alle gare ma, decorsi tre anni dall’approvazione del piano, neanche un’opera è avviata ad esecuzione. Ciò mentre l’Italia, secondo la sentenza della Corte Europea, dovrà trovare 30 mila posti entro il 27.5.2014 se non vorrà pagare milioni di euro per risarcimenti.

Si apprende dalla Stampa che il Governo si accinge ad emanare un decreto “svuota carceri” per togliere dalle prigioni 4.000 detenuti ma la situazione è in costante evoluzione.

Si legge anche di un indulto che svuoterebbe le carceri di 15 – 20 mila detenuti.

Certo potrebbero anche essere liberati 30.000 detenuti ma, nel frattempo, si apprende anche dalla stampa, che aumentano in Italia gli omicidi; vi è un “boom” di rapine, scippi e furti in casa³. La corruzione percepita (in senso lato) colloca l’Italia al 67° posto, secondo TRASPARENCY INTERNATIONAL: peggio di noi ci sarebbero solo i Paesi sconvolti dalle guerre e caratterizzati da loschi traffici come Iraq e Afganistan⁴.

La criminalità organizzata si consolida nel meridione e si espande fino al settentrione.

Alle migliaia di reati già previsti nel nostro sistema giuridico, reati in parte rilevante puniti con severe pene detentive, se ne aggiungono numerosi altri (basti pensare a quelli previsti nella Legge anticorruzione 6.11.2012 n. 190 con la “dilatazione” di

vecchie figure di reato, l'inserimento di altre, l'aggravamento consistente delle pene).

In definitiva è certamente necessario frazionare per fasi successive un grande ed annoso problema ma non si può affrontarlo con "toppe peggiori dei buchi", con una mano scaricandolo e con l'altra accrescendolo. Occorre affrontarlo con programmi "complessivi" compatibili con i problemi della finanza pubblica. Nel contesto di tale metodologia vanno inserite le varie possibili iniziative.

Passando dalla fotografia in negativo dell'esistente ai possibili sviluppi in positivo, si può dire che "Il Giornale" del 5.8.2012, in un interessante articolo di Vittorio Macioce, si poneva in evidenza che la corsa alla terra vale oggi quanto l'oro e gli investimenti sono più sicuri di case e di azioni, una chance per il futuro, una via di fuga dal precariato, un modo di esercizio della finanza creativa.

In una documentata nota su INCHIESTE DI REPUBBLICA DEL 28.5.2013, Carlo Petrini illustra come in Italia siano già in corso esempi virtuosi per trasformare la terra in oro con nuovi posti di lavoro.

Da recentissimi interventi televisivi dell'attuale Ministro dell'Agricoltura, di Parlamentari ed esperti del settore, apprendiamo dei nuovi sviluppi e delle potenzialità del prodotto agricolo "made in Italy", dei vasti "taroccamenti" in corso in altri Stati ove si smerciano come italiani prodotti di altri Paesi ciò che indurrebbe ad organizzare sostanziali interventi protettivi principalmente ad opera dei Ministeri dell'Agricoltura e dello Sviluppo Economico, anche attraverso un marchio internazionale.

Giovanni Sartori sul Corriere della Sera del 10.8.2012 tratta della disoccupazione nella società globale e del lavoro agricolo che può dare ricchezza.

Si avviano nelle Regioni piani innovativi di sviluppo rurale, limitati al settore.

3. Possibili soluzioni da adottare in tempi reali: la disponibilità delle terre di uso civico, incolte, abbandonate. i problemi di riequilibrio del territorio.

Questo aiuta a considerare, anche per il settore penitenziario, interventi rapidi, proficui di autentica riabilitazione siano possibili ma in connessione con un'azione che deve coinvolgere più livelli di governo.

Il problema carcerario pone nella massima evidenza come l'Unione Europea sia in grado di rendere evidenti alcuni problemi essenziali, di imporre la soluzione ma non di indicare soluzioni, ovviamente di competenza degli Stati membri e delle loro articolazioni.

4. La sussidiarietà Stato – Regioni – Enti

Ebbene in Italia lo Stato "centrale" non è in grado di risolvere da solo il problema penitenziario mentre una reale "sussidiarietà" (art. 118 Cost.) fra Stato – Regioni – Enti locali potrebbe favorire a soluzioni innovative e di generale utilità.

A questo proposito alcune considerazioni potrebbero partire dalla situazione esistente nella Regione Abruzzo.

Un'interessante giornata di studio si è svolta presso l'Università di Teramo l'11 Novembre 2010 sull'uso delle terre civiche.

Hanno partecipato docenti, agronomi, amministratori pubblici, il commissario agli usi civici, funzionari regionali della direzione agricoltura. È stato evidenziato che in Abruzzo esistono terre civiche che si aggirano intorno al 30% dell'intero territorio esteso un milione e trecentomila ettari.

La legge regionale 3.3.1988 n. 25 ha disposto di censirle, individuare quelle utilizzabili per l'agricoltura e di fare in un biennio il piano di utilizzazione. Il lavoro di censimento è stato avviato e a tutt'oggi non è stato completato. Manca il resto.

Esistono, inoltre, centinaia di ettari di terre incolte e abbandonate insufficientemente coltivate. La Legge Regionale 16.9.1982 n. 73 ha imposto di censirle, classificarle, organizzarle. Il lavoro non è stato compiuto.

Analoghe normative vigono in altre Regioni: così – ad esempio – per gli usi civici vigono in Puglia la L.R. 28.1.1988 n. 7; in Calabria la L.R. 21.8.2007 n. 18; in Piemonte la L.R. 2.12.2009 n. 29 modif. dalla L.R. n. 10/2011.

D'altra parte operano ancora le leggi fondamentali per il riordinamento degli usi civici (L. 16.6.1927 n. 1766, reg. esec. R.D. 26.2.1928 n. 332).⁵

Per le terre incolte abbandonate e non sufficientemente coltivate sono state approvate in Liguria la L.R. 11.4.1996 n. 18; in Molise la L.R. 8.5.1980 n. 11.

Come ricorda Carlo Petrini nella citata nota, secondo dati della Coldiretti, esistono nelle varie Regioni iniziative per assegnazione di terre pubbliche a giovani imprenditori e cooperative, in Toscana è stato dato avvio alla “Banca delle Terre”.

Negli ultimi 30 anni sono rimasti incolti 3 milioni di ettari, una superficie grande come la Sicilia e la Valle d'Aosta insieme. Ciò determina anche frane ed alluvioni con danni pubblici incalcolabili.

Dunque il ritorno alla terra risponde ad esigenze sociali, economiche, persino di difesa idrogeologica.

Peraltro esso potrebbe controbilanciare in parte rilevante la “superiorità” politica ed economica della Germania e del Nord Europa rispetto agli Stati “solatii”, superiorità del tutto evidente in relazione all'unificazione monetaria.

Il tutto va considerato nel quadro di un “PROGETTO PER LE AREE INTERNE” avviato nell'ottobre 2012 dal Ministero per la Coesione Internazionale – D.P.S. (Dipartimento per lo Sviluppo la Coesione Economica). Fra le finalità (tutela del territorio, policentrismo, rilancio dello sviluppo) si evidenziano le azioni pubbliche da finanziare con i fondi comunitari 2014 – 2020, ivi compresa la promozione dell'attività agricola con riferimento alle “condizionalità rafforzate”, al “greening” e

al riequilibrio che essa consente nell'allocazione degli aiuti fra zone intensivamente abitate e aree di montagna e di collina.

Il progetto, ovviamente, non è limitato alle attività agricole ma è concepito in modo completo cogli interventi su scuola, salute, assistenza, telecomunicazioni e mobilità, promozione attiva produttiva e turistica.

Esso pertanto non può essere affidato ad un nuovo centralismo regionale ma ad iniziative delle quali la Regione deve essere il perno, irradiandosi nel territorio tramite gli Enti locali, sulla base degli indirizzi dello Stato.

Nell'ambito di questo disegno generale di riequilibrio, che andrebbe stabilito – in tempi rapidissimi da fissare con cronoprogrammi e responsabilità da ritardi – nei Piani Territoriali Regionali, si potrebbe prevedere la costituzione di aziende agricole di tipo associativo, cooperativistico, consorziale o sul modello dei Kibbutz israeliani che hanno costituito uno degli elementi fondamentali nello sviluppo di Israele con iniziative di tecnologia avanzata e risultati incomparabili (oggi superati – dopo quelli conseguiti – dalla concorrenza con imprese private). È, infatti, difficile immaginare che si possa, in tempi reali, ricostruire un'agricoltura rilevante unicamente con iniziative singole e di tipo familiare, sia per la produzione agricola che per le attività di conservazione, trasformazione, commercializzazione e agrituristiche connesse.

Nel contesto occorrerebbe cercare di risolvere in parte rilevante il problema penitenziario: se per questo mancano le risorse e vi sono risorse inutilizzate, sembra logico mettere in connessione i due problemi.

La legge vigente include fra le misure di sicurezza detentive l'assegnazione ad una colonia agricola (artt. 215 n. c.p.c., 62 dell'Ordinamento Giudiziario; L. 26.7.1975 n. 354).

5. L'assegnazione a colonie agricole come misura sostitutiva della pena.

Le misure di sicurezza sono previste nel comma 3° dell'art. 25 della Costituzione.

Le misure di sicurezza detentive, considerate fra le più significative novità della codificazione del 1930, costituiscono attualmente un'aggiunta alla tradizionale pena destinata a neutralizzare la pericolosità sociale di determinate categorie di rei⁶.

Per ciò che concerne l'assegnazione a colonie agricole, questa misura di sicurezza, molto discussa e poco applicata – può essere dal Legislatore trasformata in una misura alternativa o sostitutiva della pena, analoga a quelle previste negli artt 47 e seguenti dell'Ordinamento Penitenziario (L. 26.7.1975 n. 354) come l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare, la semilibertà o a quelle previste dal codice della strada (D. Lgs. 285/1992 art. 186 comma 9).

Del resto, siffatto sistema corrisponderebbe ai criteri di cui agli artt. 23 del cod. pen. (obbligo di lavoro dei detenuti), 692 del cod. pen. (spese di custodia a carico del condannato), 27 della Costituzione e 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (umanità della pena e rieducazione del condannato).

Occorrerebbe considerare che persone condannate a gravi pene detentive per vari reati potrebbero finire coll'ampliare i ruoli della malavita organizzata ed avrebbero nei penitenziari occasione di incontrare soggetti in grado di aggregarli, con sostegni immediati e futuri incarichi, nel grande sistema imprenditoriale malavitoso. Impegnate attivamente nei lavori agricoli, queste persone potrebbero trovare la via per riconsiderare gli errori compiuti e per una autentica rieducazione sociale. Non sembra comunque mancare della necessaria deterrenza l'assegnazione ad una colonia agricola con obbligo di lavoro per rilevante durata di tempo per autori di vari tipi di reato come quelli contro la pubblica amministrazione contro il sistema tributario e l'economia, contro la persona e contro il patrimonio.

La pena sostitutiva, se limitata ai casi di applicazione richiesta di parte o di giudizio abbreviato (artt. 444 e 438 c.p.), consentirebbe una notevole riduzione del carico giudiziario e quindi contribuirebbe ad attuare la “ragionevole durata” dei processi in conformità all’art. 111 comma 2° della Costituzione.

L’attuazione della soluzione proposta, indubbiamente attiene a materie di usi civici, di agricoltura, di uso del territorio e – per ciò che concerne il sistema penitenziario – alla giurisdizione e all’ordinamento penale sicchè si tratta di iniziative che rientrano nelle competenze legislative statali, regionali o concorrenti (secondo la ripartizione degli artt. 117 e 118 della Costituzione).

Il Ministro Cancellieri, nella sua audizione in Senato del 22.5.2013, ha fatto espresso cenno al fatto che le molte tematiche che riguardano “la galassia” giudiziaria, hanno una interrelazione e richiedono un confronto fra le componenti istituzionali, anche nella rete del governo territoriale, nonché delle varie articolazioni, pubbliche e private della società civile.

Il Governo dovrebbe altresì mettere allo studio le produzioni agricole economicamente valide e, assieme agli altri Paesi “solatii”, difenderle in sede comunitaria in confronti costruttivi con i Paesi del nord superando vecchie imposizioni del tipo delle “quote latte” e della macerazione di prodotti per poi importarne dall’estero e per lasciare vendere all’estero prodotti sotto la falsa indicazione del “made in Italy”.

Già attualmente, per seguire le linee tendenziali, si possono considerare i dati i dati elaborati dall’INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) e da studiosi della materia che evidenziano la vivacità degli scambi internazionali di prodotti agroalimentari e di carni, le nostre importazioni per vari miliardi di euro non

6. La “multi-disciplinarietà” di un problema che non può trovare soluzione solo nel diritto penale, processuale, penitenziario

completamente bilanciate dalle esportazioni e ricavarne gli spazi per le nostre attività nel settore.

Per le spese di investimento si potrebbe anche fare ricorso ai contratti di partenariato pubblico – privato come il project finance ampiamente applicato in Inghilterra anche per le carceri come illustrano V. Vecchi e M. Brusoni (docenti di Direzione Aziendale nell'Università Bocconi) in *Diritto e Pratica Amministrativa*⁷.

7. Problemi finanziari

È superfluo aggiungere che la realizzazione delle colonie agricole penali deve costituire una parte del riequilibrio complessivo del territorio e il modo di convertire in positivo un enorme problema negativo.

In definitiva la questione non è quella che va nel senso della criminalizzazione “in flagranza” dello Stato italiano in danno dei rei (o sospetti tali) incarcerati o quello degli annunci governativi di impossibili piani di edilizia carceraria, o ancora quello di amnistie e indulti (concepibili, forse, solo nel contesto di riforme reali a tempi brevi) ma è quello di ripensare l’esplosivo problema “dei delitti e delle pene” soprattutto in termini di effettiva rieducazione, di riequilibrio del territorio, di uso di risorse abbandonate, di volgere cioè in positivo uno dei più negativi dei nostri problemi.

Dovrebbe essere superfluo precisare che il problema penitenziario è quello centrale e più evidente della complessiva questione penale, di un settore ipertrofico e accentratore che vorrebbe darsi carico di tutti i problemi della società compresi quelli della P.A. ma, anzicchè risolverli, li aggrava ed espande nelle patologie e nell’estensione.

8. Precisazione finale

Avv. Marcello Russo

⁷ Corte Europea – Sez. II - Sent. 8.1.2013 (caso Torregiani)

² Trib. Sorv. Venezia 13.2.2013 n. 2013/179 SIUS in D.P.C. (Diritto Penale Contemporaneo).

³ Da ultimo L'Espresso 6.6.2012

⁴ F. Paradino, La nuova normativa in materia di corruzione e concussione, Nuova Giuridica, ed. 2013, prefazione.

⁵ Maria Athena Lorizio, in Enciclopedia del Diritto, Voce Usi Civici;

- V. Cerulli Irelli, proprietà pubblica e diritti collettivi Ed. Cedam;
- M. Marinelli, Gli Usi Civici, Ed. Giuffrè; Sussidiarietà in Diritto Amministrativo;
- C. Cervati, Le proprietà collettive fra Stato e Regioni in Nuovo Dir. Agr. 1983;
- F. G. Scoca, Usi Civici e irragionevolezza regionale, in Giur. Cost. 1977;
- A. Benedetti e M. L. Masseri, Guida agli Usi Civici Dei Roma;
- Codice degli Usi Civici a cura di L. Acrosso e G. Ricci, Jand Sepi editore.

⁶ Fiandaca e Musco, Dir. Pen. Generale, Zanichelli Editore pagg. 765 e segg.; Antolisei, Pene e misure di sicurezza, in Riv. it. dir. pen., sicurezza, in Riv. it. dir. pen., 1933, 1259; Bettiol, Aspetti etico-politici delle misure di sicurezza, in Jus, 1941, 557; Id. in tema di unificazione di pena e misura di sicurezza, in Riv. it. dir. pen., 1942, 213; Caraccioli, I problemi generali delle misure di sicurezza, Milano, 1970; Id., Le presunzioni di pericolosità sociale tra Corte Costituzionale e progetto di riforma, in Riv. it. dir. proc. Pen., 1972, 771; Nuvoletto, voce Misure di prevenzione e misure di sicurezza, in Enc. Dir., XXVI, Milano, 1976, 631; Musco, La misura di sicurezza detentiva. Profili storici e costituzionali, Milano, 1978; De Francesco G.A., Le misure di sicurezza, in Giurisprudenza sistematica, cit. 1459; Fornari, Misure di sicurezza e doppio binario: un declino inarrestabile?, in Riv. it. dir. proc. pen., 1993, 569.

⁷ Vecchi e Brusconi in Dir. E Pratica Amm. numero speciale Aprile 2013, pag. 26;

- E. D'Aristotile, La programmazione dei lavori pubblici, Ed. C.F.L., 2004;
- G. Garpani, Gli strumenti di leale collaborazione fra i libelli di Governo, in Le Autonomie locali, C.E.L. Editrice, 2010, pagg. 193 a 216;
- C. Graziani, Il project financing, op. cit., pagg. 1215 a 1234;
- A. Tomasselli, Il leasing in costruendo, op. cit., da pagg. 1237 a 1254.