Intervento Avv. Desi Bruno (consigliere del direttivo Camera Penale di Bologna)

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE CARCERARIO: QUESTIONI APERTE

E' un compito gravoso affrontare questo tema , che è argomento a cui tengo molto. Sono riuscita a realizzare questo incontro con la Camera penale " F.Bricola" di Bologna, quindi tornando nella mia veste di avvocato e osservandolo da questo specifico punto di vista . Non posso però dimenticare i 10 anni in cui ho svolto la funzione di garante delle persone private della libertà personale , durante il quale ho toccato con mano l'esistenza e le problematiche connesse al procedimento disciplinare .

La mia relazione introduttiva vuole toccare alcune questioni e porre delle domande agli interlocutori su questioni peculiari che riguardano il disciplinare carcerario.

Voglio anche precisare che condivido l'intervento svolto dal provveditore regionale alle carceri e ricordare che noi siamo qui a parlare anche in ragione del fatto che l'ordinamento penitenziario, la riforma del 1975 ,la legge " Gozzini " del 1986 e poi il D.Lgs. 230 /2000 non hanno trovato in gran parte attuazione e che spesso si legifera senza aver messo a regime quello che già è previsto. Questo è un problema che continuiamo a portarci dietro.

Le risorse mancano, il personale in ambito penitenziario soffre a tutti i livelli sia dentro il carcere che fuori, c'è sempre una rincorsa normativa per ridisegnare ciò che andrebbe messo a regime. Come si legge nelle regole penitenziarie europee approvate dal consiglio dei ministri degli stati europei l'11 gennaio 2006 la mancanza di mezzi , di risorse non può mai giustificare l'elusione di quello che è l'ordinamento vigente. Testualmente la regola n. 4 recita che " la mancanza di risorse non può mai giustificare condizioni di detenzione che violino i diritti umani ".Si pone quindi a monte il tema della effettività della normativa vigente, con particolare riferimento ad un ordinamento penitenziario, comunque , almeno in parte, all'avanguardia nella individuazione di percorsi di reintegrazione sociale delle persone condannate.

Voglio anche ricordare che un dibattito sul procedimento disciplinare, sento il dovere di farlo, era uno dei punti del programma che quando ero garante regionale doveva ancora essere ancora attuato nella collaborazione con Massimo Pavarini . Due dei tre punti di quel programma sono stati realizzati , la ricognizione del terzo settore che in regione si occupa di carcere e e anche la questione delle misure di sicurezza detentive per condannati imputabili con particolare riferimento alla casa lavoro di Castelfranco Emilia, ma questo purtroppo non siamo riusciti a concluderlo per la scomparsa di Massimo Pavarini.

Poi la Camera penale ha condiviso questo tema e ha reso attuabile l'incontro, che va svolto anche in ricordo di Massimo Pavarini.

Ora, il tema del procedimento disciplinare è sconosciuto, o meglio in apparenza sconosciuto , perché in realtà è questione delicata che coinvolge la vita di molti detenuti, di migliaia di detenuti, degli operatori e dei magistrati di sorveglianza, e può avere conseguenze importanti , come è già stato ricordato , anche se non automatiche , in tema di valutazione di liberazione anticipata ex art. 54 O.P. , di permessi premio ex art. 30 ter O.P. , può avere influenza per l'accesso alle misure alternative, ma prima ancora riguarda una sfera grigia che è propria del carcere, perché il carcere è un mondo più complesso di quello che a volte appare e bisogna andare oltre il mero dato normativo.

La prima domanda che mi viene da porre e che è rivolta soprattutto alla Dott.ssa Clementi ma non solo, è questa : noi abbiamo un sistema di applicazione di sanzioni disciplinari che sono quelle previste dall'art. 39 O.P. ispirate al principio principio di tipicità, che rappresenta senza dubbio un un passo in avanti rispetto al Codice Rocco , e abbiamo l'art. 40 che prevede appunto l'autorità che delibera sulle sanzioni e la composizione del consiglio di disciplina. Come detto, quindi è rispettato almeno in parte il principio di

tassatività, le fattispecie sono sufficientemente delineate , ma ci si interroga sul ruolo e sulla funzione delle sanzioni disciplinari e su quale è significato dobbiamo attribuire oggi alle sanzioni disciplinari.

Hanno una funzione ,come dice la prevalente dottrina generalpreventiva e specialpreventiva, e quindi in qualche modo è corretto richiamare quel ragionamento che si fa rispetto alla sanzione penale e quindi al pericolo di reiterazione della condotta criminosa, oppure dobbiamo pensare alle sanzioni disciplinari legate soltanto all'universo carcerario quindi pensare ad una finalità diversa rispetto a quella che genericamente si applica e si ritiene per le sanzioni penali .

E quindi già questo anche per gli operatori carcerari è un tema complesso , perché se noi ragioniamo in termini di pericolo di reiterazione della condotta criminosa comunque assumiamo le stesse finalità delle sanzioni che vengono applicate all'esito di un processo penale, ma potremmo nella realtà anche sbagliarci , perché l'esperienza ci insegna che abbiamo una serie di sanzioni disciplinari che vengono applicate non a persone che sono realmente pericolose , anzi possiamo affermare che le persone che hanno una effettiva capacità criminale spesso sono perfettamente in grado di non andare mai a violare un precetto disciplinare .

Quindi dobbiamo interrogarci se è corretto utilizzare criteri omogenei intanto nell'identificazione delle finalità delle sanzioni disciplinari, perché la popolazione carceraria di oggi in gran parte non commette sanzioni disciplinari e quando le commette ciò avviene in ragione di un disagio che non significa necessariamente capacità criminale, e che va affrontato in altro modo.

Ne consegue che nel momento in cui noi andiamo a valutare in un contesto più complessivo la condotta della persona detenuta anche ai fini poi dell'applicazione di misure alternative dobbiamo chiederci se possiamo utilizzare gli stessi parametri oppure se dobbiamo fare uno sforzo per interpretare e per individualizzare il singolo accadimento con criteri autonomi e tenendo presente la storia individuale dell'interessato , come io credo che dovrebbe essere fatto.

Altra questione importante: se è vero che il procedimento disciplinare e l'eventuale applicazione di sanzioni , salvo casi di particolare gravità, non necessariamente determina (e qui poi dipenderà molto dalla capacità e dal buon senso e dall'intelligenza e preparazione di chi dovrà poi decidere) un problema nell'iter rieducativo e nella fuoriuscita dal carcere, però dobbiamo indagare meglio il tema dell'esistenza del principio di tipicità delle condotte , da una parte, e delle conseguenze sanzionatorie, dall'altra.

Sappiamo che le sanzioni più " leggere " possono essere applicate dal direttore singolarmente e quelle più gravi, previste dall'art. 39 co. 4 e 5 dell' art. 39 , in particolare quella che più interessa , l' esclusione dalle attività in comune , dal consiglio di disciplina . Ma siamo certi che non ci siano condotte e sanzioni che sfuggano alla tipizzazione di cui stiamo parlando, perché non previste da legge ordinaria ma da norme di valore sottordinato e in qualche modo giustificate dalle necessità del carcere, che sfuggono alla previsione della norma ordinaria per essere fronteggiate in altro modo ? E' un tema di cui abbiamo parlato anche in altre occasioni anche con l' amministrazione penitenziaria . C'è una circolare del PRAP del Provveditore regionale del 25 luglio 2013 , circolare che è stata emanata dopo la sentenza CEDU Torreggiani dell'8 gennaio , sul sovraffollamento carcerario, che ripercorre il tema degli spazi necessari perché la pena non sia degradante e inumana sino ad arrivare alla differenzazione dei circuiti al fine di superare la dicotomia tra sicurezza e trattamento e assicurare il miglior intervento possibile . La circolare sull'umanizzazione della pena, con riferimento specifico al circuito della media sicurezza, prevede l'apertura delle celle per otto ore giornaliere, consentendo una diversa fruizione degli spazi, dando vita al regime cd. aperto, ma identificando due diversi regimi nell'ambito della stesso circuito della media sicurezza .

La circolare prevede sì questa fuoriuscita dalle sezioni, però, quando si va a vedere chi può beneficiare o meno del regime aperto, l'esistenza di procedimenti disciplinari , almeno nella previsione del 2013 della circolare dell' amministrazione penitenziaria , viene previsto come elemento significativo ai fini della valutazione sul grado di pericolosità del soggetto. Questa esclusione, o ritardata ammissione al regime aperto, non è una sanzione tipica , non è prevista dal catalogo delle sanzioni (mancando peraltro un fatto specifico ritualmente contestato ed oggetto di apposito procedimento disciplinare) ,è una misura che l'

amministrazione adotta di fronte alla necessità di fronteggiare problemi che attengono alla sicurezza dei singoli o dell'istituto,. Allora questa è la domanda: il ritardare l' immissione nel circuito esterno in ragione di pregressi comportamenti considerati e valutati negativamente è una sanzione disciplinare atipica ? E quale rimedio è previsto per reclamare avverso una esclusione che si assume ingiusta? E siamo certi che questa esclusione o ritardata immissione non inciderà sull'iter di ammissione alle misure alternative almeno nei tempi ?

E' evidente che l'amministrazione penitenziaria ha gli strumenti per diversificare il disvalore delle condotte, ma non abbiamo sostenuto che spesso la pericolosità del detenuto non è desumibile dalle infrazioni disciplinari ?

Per questo il tema è davvero importante . E ancora va ricordato l' articolo 32 del regolamento penitenziario (DPR n. 230/2000) , spesso invocato in ragione di situazioni di grande difficoltà : il carcere di oggi è un carcere complesso ,e lo diventa tutti i giorni di più, basti pensare alla presenza delle persone straniere , la cui percentuale non è mutata e su cui in realtà non ci sono interventi normativi importanti . L'art. 32 prevede che i detenuti e gli internati che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti e sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.

L' articolo 32 spesso è anche invocato delle forze di polizia penitenziaria per tentare di arginare quelli che vengono considerati i "guasti "almeno percentuali della apertura delle celle e quindi la possibilità in qualche modo di identificare dei gruppi di persone che o hanno ragione di temere dagli altri reclusi o sono loro stessi portatori di disagio nei confronti anche degli operatori di polizia penitenziaria . L' allocazione , come ormai si dice , di queste persone in sezioni a sé come la possiamo configurare nel sistema di fattispecie tipiche di condotte e sanzioni previste dal codice ? Formalmente non è una sanzione disciplinare , ma viene addirittura subita a tempo indeterminato anche se è prevista una verifica semestrale . In realtà l'esperienza racconta che non succede quello che la peculiarità delle situazioni richiederebbe, e cioè che le persone più bisognose siano a contatto con gli operatori, con gli educatori che dovrebbero cercare di intervenire in senso riabilitativo , perché il personale non c'è .

Sul piano strettamente teorico pongo questa domanda: questo tipo di provvedimenti che io ritengo di collocare in una sorta di zona grigia perché non sono scritti nell' ordinamento , sono scritti nelle circolari e fanno parte dell' esperienza carceraria , collegati poi a problematiche che si vanno sempre più consolidando, anche in ragione del fatto che le riforme (vedi il sistema celle aperte) sono fatte a costo zero e i miglioramenti poi sono sempre relativi , possiamo non definirli come sanzioni disciplinari atipiche, avendo anche, o solo , in molti casi, contenuto punitivo ?

Ancora, il tema dei trasferimenti ex art. 42 O.P. , tema dibattuto su cui c' erano state le proposte di fare intervenire anche il magistrato di sorveglianza, con riferimento a quelli dovuti motivi di ordine pubblico o di sicurezza.

Negli "sfollamenti", che a volte rispondono all' esigenza di sopravvivenza di un istituto , che deve fare i conti non con il dato normativo , da una parte, e con la difficoltà dell' esistente e di quel singolo istituto che magari , sovraffollato ,non ha il personale sufficiente e si trova di fronte a una situazione ritenuta ingovernabile, non possiamo negare che ci sia aspetto disciplinare .

E' vero che il nostro ordinamento e in particolare il nostro regolamento penitenziario non ha più, come era nel codice Rocco , una norma di chiusura rispetto alle fattispecie tipizzate , che consentiva tutte le le volte in cui c' erano fatti gravi pregiudizievoli per l' ordine e la disciplina di applicare la sanzione disciplinare , quindi allargando il campo di quanto previsto dal legislatore a tutte le fattispecie possibili non espressamente previste , ma la possibilità di applicare sanzioni atipiche permea comunque la vita carceraria.

Altro tema importante : come si comporta l' amministrazione che promuove l' azione disciplinare , compie l' istruttoria , decide e applica anche la sanzione ? la Corte europea la CEDU ha " salvato " il procedimento

amministrativo di tipo inquisitorio ma a contraddittorio differito , tanto poi c'è la possibilità di arrivare all' eventuale alla reclamo davanti al magistrato di sorveglianza con tutte le modifiche ex 69 comma 6 O.P. , ma l' amministrazione che è parte e giudice al contempo come vive l' applicazione di questa normativa, con riferimento soprattutto alla sanzione dall'esclusione delle attività in comune , all'isolamento .

Chiedo : l' amministrazione non sarebbe in qualche modo più garantita se ci fosse un passo in avanti e se e si pensasse a giurisdizionalizzare , comunque ad aprire il procedimento amministrativo anche alla presenza del difensore, alla difesa tecnica . i Pongo questa domanda , perché è un tema molto importante e delicato e peraltro le regole penitenziarie europee disegnano un procedimento disciplinare completamente diverso, residuale.

E' vero che le regole penitenziarie europee non sono vincolanti, ma la mediazione è indicata come soluzione prioritaria , è garantito il contraddittorio , si possono conoscere anticipatamente gli atti , si possono presentare elementi a discolpa , la difesa tecnica è consentita se ritenuta necessaria e quindi viene disegnato un modello di procedimento che si avvicina molto all' articolo 6 della CEDU e all' articolo 111 della Costituzione .

Quindi è di interesse conoscere qual'è la posizione dell'amministrazione penitenziaria rispetto alla previsione di modifica , che peraltro non c'è e non è stata neanche ipotizzata ma de iure condendo va prevista una possibilità di rivisitare il tema del procedimento disciplinare e su questo credo che l' amministrazione penitenziaria possa dare un contributo importante in un eventuale iter di modifica.

L'esclusione dall'attività in comune adottata dal consiglio di disciplina: sappiamo tutti che è una sanzione che può provocare danni importanti alla persona ed è la questione che pongo al medico che farà l' intervento successivamente , perché l' unico dato veramente importante che dovrebbe uscire dalla riforma dell'ordinamento penitenziario con riferimento al procedimento disciplinare è quello relativo all'assenza del medico dal consiglio di disciplina. Questo tema dibattuto e che ha messo in difficoltà anche l' etica di medici che hanno attraversato i consigli di disciplina che devono documentare la possibilità che l' isolamento sia retto dalla struttura psichica della persona . Abbiamo anche il parere del Comitato di bioetica a cui ha partecipato anche il professor Canestrari della nostra università , che si è espresso nel senso che i medici non devono certificare la compatibilità dell'isolamento con le condizioni della persona incolpata: questo è l' indicazione del comitato di bioetica ancor di più dopo il passaggio della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale perché , scrive il Comitato di bioetica " la riforma sanitaria è un' innovazione importante perché apre le carceri di un' istituzione quella sanitaria il cui mandato primo e unico e la promozione della salute della persona e la tutela del paziente".

Sul punto c'è anche letteratura contraria , nel senso che si ritene che la presenza del medico comunque vada considerata una garanzia per il fatto che esiste comunque una certificazione , ma su questo passaggio del medico che esce, dovrebbe uscire dal consiglio di disciplina e che però viene investito di un compito ancora più importante , cioè quello di andare sempre a verificare qual è la situazione del detenuto durante l'isolamento, sarà necessario vedere come i medici affronteranno questa possibile modifica .

Sarà importante vedere anche la ricaduta nel rapporto anche tra le due istituzioni amministrazione penitenziaria e sanità , già cambiati dopo il 1998 con il passaggio della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale. . Restano da affrontare il problema del ne bis in idem, la presunzione di innocenza e tutte le altre questioni su cui poi Bruno Guazzaloca penso che interloquirà da par suo .

Avv. Desi Bruno