

## **Appunti per un programma di riforme del carcere e dell'esecuzione penale**

L'indulto offre un'occasione storica. Non capitava da decenni che il numero di detenuti fosse inferiore alla capienza regolamentare degli istituti di pena italiani. Una contingenza straordinaria, frutto di un provvedimento straordinario i cui esiti tuttavia, se non avranno seguito in interventi strutturali di riforma del sistema penale e penitenziario, potranno essere vanificati nel corso di questa stessa legislatura. Dunque, è questo il tempo per pensare a un piano di riforme capace di contenere le spinte alla crescita della popolazione reclusa e di assicurare un trattamento penitenziario conforme al dettato costituzionale e alle norme internazionali.

Condizione essenziale per evitare il ritorno al sovraffollamento penitenziario è la **riforma del codice penale** in direzione di un diritto penale minimo e della riduzione del carcere a *extrema ratio* della sanzione penale. In questo senso, è necessario che la Commissione istituita presso il Ministero della giustizia lavori alla previsione delle **alternative al carcere** anche come **pene alternative**, comminabili in sentenza, e alla **riduzione dei massimi di pena**. Infine, sia negli istituti di parte generale, che nella selezione dei beni costituzionalmente rilevanti meritevoli di tutela penale, è auspicabile che la Commissione intervenga su quelle norme e quelle fattispecie penali che producono migliaia di ingressi nel circuito carcerario, a partire dalle leggi sull'**immigrazione** e sulle **sostanze stupefacenti** e dalla recente

normativa sulla **recidiva**. Questioni tutte che già il Parlamento – auspicabilmente il prima possibile – è chiamato ad affrontare. Se ciò non avverrà, tutto sarà più **difficile: assai più difficile**.

Quelle che seguono sono le proposte indispensabili per una programmazione del lavoro, che potrebbe avere in una **Conferenza nazionale sull'esecuzione penale** la sede periodica di confronto tra tutti gli attori istituzionali e non. Nel frattempo, viene convocata la **Commissione per il coordinamento con le Regioni, gli Enti locali e il volontariato** e, laddove ciò non avvenga già ordinariamente, si darà indicazione per la costituzione di **tavoli di eguale natura presso ogni Provveditorato**.

### *Regimi, circuiti penitenziari e diritti dei detenuti*

Obiettivo essenziale e, insieme, preconditione del nostro programma è la riorganizzazione-razionalizzazione dei circuiti penitenziari. Ciò è reso finalmente possibile dalla presenza di un numero di detenuti inferiore alla capienza regolamentare del sistema. Non si tratta solo di attuare una diversa distribuzione dei detenuti nell'intero sistema: si tratta, piuttosto, di modulare la custodia e la pena secondo criteri che rispondano alla combinazione razionale di metri di valutazione e classificazione differenti. Innanzitutto, dunque, la garanzia di una qualità della custodia e della sanzione che non comporti privazioni e sofferenze inutili e immotivate. Questa prima esigenza deve comportare l'organizzazione di circuiti a bassa e bassissima vigilanza,

destinati a tutti coloro che – per tipologia di reati ascritti, comportamento adottato, fine pena vicino, nessuna pericolosità manifestata – non rappresentano un problema per la sicurezza. Altra fondamentale esigenza da rispettare, nell'orientare la ridefinizione dei circuiti, è quella relativa alla tutela della salute, a partire dalle specifiche necessità di cura e assistenza dei tossicodipendenti, dei sofferenti psichici, delle persone con disabilità motorie, degli affetti da Aids e da altre gravi patologie.

Fatte salve queste preminenti necessità di tutela della salute e quelle legate alla tutela di particolari categorie di detenuti (collaboratori di giustizia, sex offenders, già appartenenti alle forze di polizia), va innanzitutto ripristinata la **separazione tra indagati/imputati e autori di reato**. Sulla base di questa previsione costituzionale è necessario **recuperare alla loro funzione le case di reclusione** destinate originariamente alle detenzioni medio-lunghe, nelle quali le condizioni trattamentali e di abitabilità delle celle devono essere consone a lunghe detenzioni e a progetti di reinserimento proiettati nel tempo.

Essenziale ai fini di più specifiche offerte trattamentali è la **distinzione tra adulti e giovani adulti** che, almeno fino al 25° anno di età, possono essere destinatari di progetti di reinserimento più efficaci di quanto non sia per la restante parte della popolazione detenuta.

Quindi, è necessario prevedere una **maggior presenza e distribuzione territoriale di istituti penitenziari esclusivamente femminili**, con conseguente riconversione delle sezioni dedicate all'interno di istituti a prevalenza maschile.

**L'assegnazione alle sezioni di alta sicurezza e ad altre classificazioni cautelari** di origine esclusivamente prudenziale-amministrativa, che possono comportare limitazioni nel godimento di diritti e opportunità, non può che essere sottoposta a procedure 'garantiste' e a periodiche valutazioni di congruità. Infine, occorre **potenziare le forme di custodia attenuata**, oltre le tradizionali previsioni per i tossicodipendenti, fino a forme di detenzione che confinino con l'esecuzione penale sul territorio: dalle sezioni/istituti riservati ai semiliberi, alle case destinate ad alloggiare – con previsioni di sicurezza ridotte all'essenziale - le madri che non possano godere delle **misure alternative alla detenzione per l'assistenza ai figli minori**.

Conclusivamente, l'intero sistema penitenziario va ridefinito in modo da rendere compatibile questa articolata differenziazione trattamentale con il rispetto del **principio della territorialità della pena**, derogabile solo a richiesta dell'interessato o per motivate e temporanee esigenze processuali e/o di sicurezza.

### *L'attuazione del nuovo Regolamento di esecuzione*

Quanto alla effettività dei diritti della generalità della popolazione detenuta, particolare rilevanza assume l'attuazione del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario promulgato nel 2000. Esso imponeva modifiche strutturali al fine di assicurare servizi di prima necessità (la doccia e l'acqua calda in cella, il bidet per le detenute, il bagno situato in un vano separato e non vicino al letto, una cucina ogni 200 persone

ristrette, colloqui da tenersi in spazi all'aria aperta, possibilità di accendere le luci dall'interno della propria cella, sufficiente luce naturale, luce fioca notturna). Ad oggi, la percentuale di adempimento delle previsioni del Regolamento è ancora troppo bassa, ma l'attuale, contenuto, tasso di affollamento penitenziario consente **un piano triennale di adeguamento** degli istituti alla normativa. A tal fine, il Ministero costituirà una apposita **Commissione di esperti** che in pochi mesi e a titolo gratuito fornirà all'Autorità politica e all'Amministrazione indicazioni sull'ordine di priorità degli interventi da attuare.

### *Il diritto alla salute*

In ossequio al principio della universalità del diritto alla salute e quindi alle prestazioni sanitarie, va prevista una **integrazione dei servizi di assistenza sanitaria in carcere**, attraverso l'attuazione della "riforma Bindi", che prevedeva il passaggio di competenze dal Ministero della Giustizia al Ministero della Sanità. A tal fine, sono in corso di valutazione le procedure normative necessarie alla ripresa del percorso di riforma.

In attesa della integrazione dei servizi, alcune iniziative sono particolarmente urgenti:

- **Riorganizzazione del servizio "nuovi giunti"**: deve essere presente in ogni istituto un servizio qualificato di sostegno psicologico utile a evitare i rischi suicidari, maggiori nei primi giorni di detenzione.

- Ogniqualevolta non sia certa l'adeguatezza della cura medica interna, va disposto il ricovero in luogo esterno di cura; a tal fine urge mettere a punto, con il Ministero della Sanità e le Regioni un **censimento delle strutture ospedaliere** che possano mettere a disposizione reparti adeguati;
- Va sempre assicurata la **continuità terapeutica** tra carcere e territorio, in ingresso come in uscita dagli istituti, anche attraverso la fornitura di quantità di medicinali idonei alle necessità dei primi giorni all'esterno dell'istituto.
- In accordo con il Ministero della Sanità, va assicurata la concessione delle protesi dentarie, dei materassi ortopedici, delle stampelle e delle sedie a rotelle per coloro che ne hanno bisogno.

### *Le opportunità del trattamento*

Nella ridefinizione del sistema sulla base dei principi di differenziazione e di territorializzazione della pena, i Prap devono assumere un ruolo di **programmazione regionale dell'offerta trattamentale**, da effettuarsi insieme ai direttori delle aree pedagogiche dei singoli istituti, alle conferenze regionali del volontariato e al terzo settore.

E' auspicabile che i **gruppi di osservazione e trattamento** siano allargati a psicologi, operatori della polizia penitenziaria, criminologi (laddove esistenti), assistenti volontari, la cui presenza in carcere va incentivata.

## *L'istruzione*

L'istruzione e la crescita culturale è il più efficace percorso di emancipazione da situazioni di devianza. La condizione nelle carceri è, anche sotto questo aspetto, a macchia di leopardo. Va notevolmente incrementata la possibilità di frequentare **corsi scolastici**, innanzitutto attraverso un rapporto programmatico con il Ministero dell'Istruzione e le sue Direzioni regionali. In ogni regione devono esserci cicli completi di istruzione scolastica e universitaria. L'amministrazione penitenziaria deve incentivare la partecipazione ai corsi; deve evitare trasferimenti che impediscano la conclusione del percorso di studi; deve agevolare, tutelare e valorizzare il lavoro degli insegnanti.

In questo ambito d'intervento, in accordo con il Ministero dell'Università, la Conferenza dei rettori e le singole Università, l'Amministrazione penitenziaria si impegnerà a promuovere la costituzione di sezioni '**poli universitari**' in ogni regione, auspicando che le istituzioni universitarie si impegnino almeno nella esenzione dei detenuti dal pagamento delle tasse scolastiche, nella offerta di un servizio di tutorato e – laddove possibile – nella trasmissione delle lezioni in video-conferenza.

Utile sarà la definizione di un Piano nazionale dell'istruzione in carcere, da realizzarsi a opera dei tre Ministeri interessati.

## *La formazione professionale e il lavoro*

Regione per regione, i Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria devono **programmare entro maggio l'offerta formativa istituto per istituto**, insieme all'ente regionale e agli eventuali partner privati. L'offerta formativa deve sempre tenere conto dell'andamento del mercato del lavoro locale e dei fabbisogni formativi della popolazione detenuta. Come nel caso dell'istruzione, va garantita la permanenza in Istituto per tutta la durata del corso e sono auspicabili accordi che consentano la prosecuzione dell'attività di formazione all'esterno in caso di scarcerazione.

Va stipulato un accordo quadro con il Ministero, con l'Upi e con l'Anci affinché in ogni istituto, con le modalità che il territorio consenta, vi sia una presenza in carcere di **sportelli di collocamento e/o orientamento al lavoro**. La presenza in carcere di uffici di questo genere aiuta a risolvere questioni attinenti il **counseling occupazionale, e istanze di natura previdenziale o assicurativo**.

L'ultima tra le leggi dirette a incentivare il lavoro penitenziario è la "legge Smuraglia" del giugno del 2000. Tale legge prevede incentivi fiscali e previdenziali per le imprese (*profit e non profit*) che desiderino spostare parte delle proprie lavorazioni o crearne di nuove all'interno di un carcere. La legge prevede in primo luogo la riduzione dei contributi per le retribuzioni dovute dalle cooperative sociali e dalle aziende pubbliche e private ai condannati e agli internati negli istituti, compresi gli ammessi al lavoro all'esterno. Tali **sgravi contributivi** si estendono anche ai sei mesi successivi alla scarcerazione. Sarebbe opportuna una modifica legislativa che estenda tale periodo sino ai 24 mesi successivi alla fine della pena.

Tale legge, d'altra parte, va adeguatamente coperta finanziariamente.

Va istituita presso il Dap **una task force per il lavoro penitenziario**, che crei legami con il mondo imprenditoriale, che monitori la condizione strutturale dei capannoni industriali nelle carceri verificandone il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, che trovi commesse di lavoro private su tutto il territorio nazionale, che solleciti le altre amministrazioni pubbliche a inserire nei bandi di finanziamento dell'imprenditoria clausole sociali di vantaggio per chi si impegna a assumere persone in esecuzione penale, che razionalizzi i contributi comunitari (in particolare, quelli che giungono tramite i progetti Equal), indirizzandoli verso obiettivi concreti di creazione di posti di lavoro.

**La progettazione europea** (e l'Equal, primariamente) deve essere indirizzata verso programmi di inserimento lavorativo e sbocchi professionali sicuri. Deve essere annualmente programmata la quantità di persone impegnate in attività di lavoro (domestiche e produttive), attraverso una ampia ricognizione sulle offerte di mercato. Una simile struttura va replicata a livello di Prap.

### *La preparazione all'uscita*

Molte delle problematiche emerse in occasione dell'applicazione dell'indulto assillano quotidianamente il sistema penitenziario, come nel caso dell'accoglienza sul territorio dei detenuti

scarcerati. L'art. 88 del nuovo Regolamento penitenziario prevede che nel periodo precedente la dimissione, possibilmente a partire da sei mesi prima, il condannato e l'internato beneficino di **un particolare programma di trattamento**, orientato alla soluzione dei problemi specifici connessi alla situazione familiare, di lavoro e di ambiente, cui andranno incontro. Fondamentale nella definizione di questo programma è la collaborazione con l'Uepe, con i servizi territoriali competenti e il volontariato.

Nei sei mesi antecedenti il rilascio è opportuno, quindi, come richiesto dagli organismi internazionali e in particolare dal Consiglio di Europa, organizzare in ogni istituto brevi **corsi modulari di preparazione al rilascio**, tenuti insieme agli enti locali e alle associazioni di volontariato. In tali corsi vanno date al detenuto informazioni concrete: dalla dislocazione dei servizi sociali sul territorio sino a informazioni sulle Asl di competenza o sul centro per l'impiego. Ma anche informazioni utili per un rientro non traumatico nella città di provenienza.

### *La tutela dei diritti*

Il Parlamento è impegnato nell'esame delle proposte di legge per l'istituzione del **Garante nazionale delle persone private della libertà**, già prevista nel Programma dell'Unione e annunciata nelle comunicazioni rese dal Ministro alle Commissioni giustizia di Camera e Senato in occasione della formazione del Governo.

In questa prospettiva, va assicurato ai Garanti nominati dalle Regioni e dagli enti locali l'ingresso in carcere ai sensi dell'articolo 117 del regolamento di esecuzione.

### *Una nuova politica per il personale*

Queste note sono state redatte pensando all'esecuzione penale come a un servizio pubblico rivolto a una particolare utenza. Da ciò non deriva una disattenzione alle problematiche del personale che, al contrario, dalla qualificazione del servizio prestato trae la propria stessa qualità professionale. In altra sede ci occuperemo – più direttamente e diffusamente di quanto qui facciamo – delle politiche per il personale. Ma già ora va ricordato che un'amministrazione pubblica funziona nella misura in cui può avvalersi di personale qualificato, motivato e sufficiente al perseguimento degli obiettivi che le sono preposti. Per questo è necessaria la **copertura delle vacanze di organico**, a partire da quelle – obiettivamente più gravi – del “comparto ministeri” e, in particolare, delle aree trattamentali. Bisogna **dare seguito, quindi, ai processi di riqualificazione** del personale che l'Amministrazione penitenziaria ha avviato e che, nella misura in cui prevedano passaggi tra aree funzionali, sono sottoposti ai vincoli economici delle nuove assunzioni. Vanno favorite politiche di **assunzione di educatori, assistenti sociali, psicologi, mediatori culturali da parte delle regioni e degli enti locali**.

In ogni caso, **la formazione** è cruciale: per questo andrebbe ripensata in maniere profonda, a livello centrale e locale. Si

potrebbe creare **una équipe di lavoro**, composta da esperti che, alla luce dei cambiamenti culturali degli ultimi anni e dei radicali mutamenti nella popolazione detenuta, costruisca un nuovo piano di formazione globale. E va garantito il ciclo continuo della formazione del personale penitenziario. Ogni anno, un periodo di lavoro deve essere dedicato alla formazione.

Infine, la rigida divisione in aree non aiuta l'integrazione professionale. Va costruita una più stretta integrazione **tra le varie figure professionali**, tutte unite dalla *mission* della istituzione per cui operano.

L'attuazione della legge Meduri sulla dirigenza penitenziaria obbliga l'Amministrazione a una **revisione della sua struttura centrale e periferica**. In questa prospettiva, potrebbe utilmente prevedersi la riduzione degli uffici centrali e la formale definizione delle attribuzioni e delle piante organiche dei provveditorati regionali. Gli obiettivi non possono che essere

- a. la semplificazione amministrativa
- b. il decentramento delle responsabilità
- c. il recupero operativo e motivazionale del personale e della stessa dirigenza penitenziaria.