

Quaderni di  
**Antigone**



ANTIGONE ONLUS  
per i diritti e la giustizia nel sistema penale

I P A T I

# Europa. Carcere, penalità, lavoro

Ricerca transnazionale



Progetto Equal "Araba Fenice"

 **SINNOS** editrice

Quaderni di Antigone  
Progetto Equal "Araba Fenice"

Europa. Carcere,  
penalità, lavoro  
Ricerca transnazionale

a cura di Alessandra Naldi

con la collaborazione di  
Tilde Napoleone

Febbraio 2005

 **SINNOS**  
editrice

In questo volume presentiamo i risultati di un percorso di ricerca che l'Associazione Antigone ha promosso e realizzato nell'ambito del progetto "Araba Fenice" realizzato nell'ambito del Programma Comunitario Equal con finanziamento dell'Unione europea.

© 2005 Sinnos editrice  
Sinnos Soc. Coop. Sociale - ONLUS  
via del Foscari, 18 - 00162 Roma  
tel. 06/44119098 fax 06/44240603  
posta elettronica: libri@sinnoseditrice.com  
sito internet: www.sinnoseditrice.com

ISBN 88-7609-039-8

Finito di stampare nel maggio 2005 da Pittini Digital Print - Roma

La Sinnos editrice è una Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale (ONLUS), che ha come finalità il reinserimento lavorativo di persone svantaggiate

# Indice

## 7 *Presentazione*

### IL CARCERE IN EUROPA: IL QUADRO DELLA SITUAZIONE

- 13 1. Riferimenti normativi sovranazionali in materia di carcere, penalità e lavoro
- 13 1.1. La tutela dei diritti delle persone recluse nelle convenzioni internazionali
- 13 1.1.1. A partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani...
- 15 1.1.2. Altri strumenti messi a disposizione dall'Organizzazione delle Nazioni unite
- 19 1.2. Il Consiglio d'Europa come organizzazione sovranazionale di tutela dei diritti
- 19 1.2.1. A proposito del Consiglio d'Europa
- 21 1.2.2. La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte europea dei Diritti dell'Uomo
- 23 1.2.3. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di penalità, carcere e trattamento
- 43 2. La situazione detentiva nei paesi europei
- 43 2.1. Premessa metodologica: le fonti statistiche dei dati utilizzati
- 44 2.2. Alcuni dati sulla popolazione detenuta nei paesi europei
- 48 2.2.1. Trend evolutivi nel ricorso alla carcerazione
- 58 2.2.2. Il ricorso alla carcerazione preventiva
- 63 2.2.3. La lunghezza delle pene
- 67 2.3. L'accesso alla *probation* e alle altre sanzioni penali non detentive
- 73 2.3.1. Le sanzioni penali non detentive: alternative o sostitutive alla detenzione?
- 75 2.4. Penalità ed esclusione sociale

### DALLA LEGGE ALLA PRASSI: PENA, REINSERIMENTO SOCIALE, LAVORO NEI CONTESTI NAZIONALI EUROPEI

- 81 3. Carcere, penalità, lavoro: le situazioni nazionali

- 81 3.1. Il sistema della penalità nei paesi europei: carcere, pene non detentive, misure alternative alla detenzione
- 81 3.1.1. I sistemi penali e penitenziari nazionali
- 85 3.1.2. Pene non detentive e misure alternative alla detenzione nelle legislazioni nazionali europee
- 92 3.2. Analogie e differenze tra le normative nazionali vigenti in materia di lavoro penitenziario
- 92 3.2.1. La definizione normativa del lavoro penitenziario
- 95 3.2.2. L'accesso al lavoro per i detenuti dentro e fuori il carcere
- 100 3.2.3. Carcere e lavoro: alcuni problemi aperti nelle differenti realtà nazionali e locali
- 107 3.3. Strumenti esistenti e risorse disponibili nei paesi europei per sostenere il reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misure penali
- 107 3.3.1. Modalità di intervento dei servizi penali e penitenziari
- 109 3.3.2. L'accesso ai servizi esterni delle persone provenienti dal carcere e dalla penalità
- 111 4. Dal carcere al lavoro
- 111 4.1. Nota metodologica
- 112 4.2. Strategie per favorire l'accesso al lavoro delle persone provenienti da percorsi penali
- 112 4.2.1. Ridefinire il lavoro come un diritto anche per le persone sottoposte a misure penali
- 116 4.2.2. Promuovere politiche efficaci nei contesti locali
- 118 4.3. L'agire per progetti nel reinserimento lavorativo e sociale delle persone provenienti da percorsi penali
- 118 4.3.1. La promozione di *partnership* e il lavoro di rete
- 122 4.3.2. L'individualizzazione degli interventi
- 124 4.3.3. L'attenzione al contesto esterno al mondo penale e penitenziario
- 127 5. Conclusioni: quali indicazioni per l'Italia?

## Presentazione

«Nei 250 anni da cui esiste la prigione moderna molti studiosi e operatori sociali si sono interrogati su quale sia l'utilità sociale di tenere rinchiusi degli individui a causa dei loro reati. Ma se dovessimo rispondere alla domanda che il sociologo norvegese Thomas Mathiesen si poneva nel titolo di un suo lavoro di qualche anno fa *Perché il carcere?*, forse l'unica risposta che avrebbe qualche *chances* di resistere alle obiezioni degli abolizionisti è quella che esso dovrebbe aiutare ad essere aiutati coloro che vi entrano per scontare una pena»<sup>1</sup>.

Questa frase, tratta dall'ultimo Rapporto sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone, rispecchia l'ottica con cui le principali teorie penologiche contemporanee affrontano la realtà del carcere: una realtà che non trova valide giustificazioni teoriche se non nell'ottica della *rieducazione, riabilitazione o risocializzazione* delle persone condannate per aver commesso reati; ed è questo anche il principio su cui praticamente tutte le legislazioni nazionali, quantomeno nel mondo occidentale, fondano l'esistenza dell'istituzione penitenziaria.

Un principio che si scontra però con l'esperienza di coloro che quotidianamente hanno a che fare con la realtà del carcere; come è infatti noto a tutti coloro che operano nel settore – oltre che essere ovviamente parte dell'esperienza quotidiana delle persone detenute – la finalità rieducativa o risocializzante della pena si scontra con la grave situazione strutturale in cui versano le carceri italiane (sovraffollamento, carenza di personale e di risorse,...): una situazione che limita di fatto le possibilità di attuazione di un trattamento penitenziario che sia effettivamente capace, attraverso interventi di tipo psicologico, sociale, formativo e anche attraverso il sostegno all'inserimento lavorativo a fine pena, di risolvere le problematiche di fondo che portano molte persone a commettere reati.

<sup>1</sup> Claudio Sarzotti, "La pena detentiva in Europa: i numeri e le politiche penitenziarie", in G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. 3° rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci/Associazione Antigone, Roma, 2004, p. 33.

È anche a partire da queste considerazioni sulla difficoltà nell'attuare un trattamento effettivamente risocializzante all'interno dell'istituzione carceraria che in molti paesi europei si è registrata negli ultimi anni la crescita della cosiddetta 'penalità esterna' (cfr. § 2.3. e § 3.1.2.), con l'inserimento nelle legislazioni nazionali di sanzioni penali non detentive, sia come misure sostitutive di una parte della pena detentiva che come vere e proprie pene alternative comminate direttamente al momento della condanna dell'autore di reato; tuttavia, nonostante le dichiarate buone intenzioni e le raccomandazioni degli organismi sopranazionali per orientare i singoli Stati a un progressivo superamento del ricorso alla pena detentiva (cfr. §1.1.2. e §1.2.3.), l'introduzione di pene e misure alternative alla detenzione non sembra, a tutt'oggi, aver portato risultati concreti in termini di un'effettiva riduzione del ricorso alla detenzione in carcere.

L'assunzione di questa contraddizione tra principi e realtà, tra le finalità attribuite sulla carta alla pena detentiva e le reali condizioni in cui si attua il trattamento penitenziario, con riferimento in particolare all'accesso al lavoro per detenuti e ex detenuti, rappresenta il punto di partenza per l'attività di studio, ricerca e riflessione che l'Associazione Antigone ha svolto nell'ambito del Progetto Equal "Araba Fenice" e che si è concretizzata in due differenti lavori: una ricerca nazionale su problematiche e buone prassi negli interventi di inserimento lavorativo per persone provenienti da percorsi penali realizzati nel nostro paese, con un'attenzione particolare alle azioni integrate tra enti pubblici, privati e di privato sociale che si sono sviluppate in vari contesti territoriali locali<sup>2</sup>; e una ricerca transnazionale, presentata in questo rapporto, che ha visto la realizzazione di un'indagine conoscitiva sulle legislazioni, gli strumenti esistenti e le prassi adottate nei paesi europei per favorire il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali, in particolare attraverso il lavoro.

Più in dettaglio, la ricerca transnazionale si è articolata in:

- un'analisi degli strumenti normativi (convenzioni, accordi, trattati,...) e delle politiche intraprese a livello sovranazionale

<sup>2</sup> Questa prima ricerca è già stata pubblicata nel volume: Alessandra Naldi (a cura di), *Araba Fenice. L'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, Edizioni Sinnos/Quaderni di Antigone, Roma, 2004.

(Onu, Consiglio d'Europa) in materia di esecuzione della pena, diritti delle persone sottoposte a misure penali, pene e misure alternative alla detenzione, trattamento penitenziario e accesso al lavoro per le persone provenienti da percorsi penali;

- una presentazione e analisi di dati statistici sulla carcerazione e la penalità nell'Europa allargata;
- una panoramica sulle legislazioni nazionali e sulle politiche avviate in alcuni paesi europei in materia di penalità e carcere con un'attenzione particolare alla funzione e al ruolo attribuito al lavoro nel trattamento penitenziario e nel percorso di reinserimento sociale alla fine della pena;
- un approfondimento su alcune esperienze realizzate in diversi paesi europei per favorire il reinserimento lavorativo e sociale delle persone soggette a misure penali, nell'ottica di un'analisi delle 'buone prassi' da cui trarre indicazioni concrete sulle politiche di intervento da attuare anche nel nostro paese.

La ricerca è stata condotta attraverso l'analisi secondaria di dati e informazioni provenienti da una pluralità di fonti (istituzioni e organismi transnazionali; governi, ministeri e altri enti istituzionali nazionali e locali; organizzazioni *no profit*, associazioni politiche e di volontariato operanti nei vari contesti nazionali e locali) integrata con contatti diretti con testimoni privilegiati delle varie realtà nazionali e locali; grande utilizzo è stato fatto della 'documentazione grigia' prodotta soprattutto nell'ambito di programmi e progetti a finanziamento comunitario, statale o regionale.

IL CARCERE IN EUROPA:  
IL QUADRO DELLA SITUAZIONE

# 1.

## Riferimenti normativi sovranazionali in materia di carcere, penalità e lavoro<sup>1</sup>

### 1.1. La tutela dei diritti delle persone recluse nelle convenzioni internazionali

#### 1.1.1. A partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani...

La "Dichiarazione universale dei diritti umani", approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, rappresenta il punto di riferimento per qualsiasi ragionamento sulla tutela dei diritti individuali così come per qualsiasi deliberazione nazionale o locale o trattato internazionale sull'argomento.

Come è ben noto, la Dichiarazione universale dei diritti umani individua i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che dovrebbero essere garantiti a chiunque nel mondo in quanto ritenuti diritti fondativi della libertà dell'essere umano. Può essere definita una dichiarazione di principi, in quanto non ha valore vincolante per gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni unite, ma di fatto da quando è stata emanata ha orientato l'evoluzione del diritto internazionale ed è stata recepita – almeno nei suoi punti essenziali – in molte legislazioni nazionali e trattati internazionali.

La Dichiarazione universale dei diritti umani fissa anche alcuni principi-base per la tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure privative della libertà e più in generale delle persone che entrano a qualsiasi titolo a contatto con il sistema giudiziario e penale del proprio paese. È il caso in specifico dell'articolo 5 («Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti»), dell'articolo 9 («Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato»), dell'articolo 10 («Ogni individuo ha di-

<sup>1</sup> Molta della documentazione prodotta dagli organismi sovranazionali non è disponibile in lingua italiana; di conseguenza gran parte delle citazioni inserite in questo testo vengono proposte in una traduzione non ufficiale.

ritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta») e dell'articolo 11 («Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa. Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetuato, non costituisca reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso»).

In generale, però, molti altri passaggi della Dichiarazione possono tradursi in principi di tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a misure penali. Infatti principio fondamentale della Dichiarazione universale dei diritti umani è, per l'appunto, la sua universalità, e quindi il fatto che la sua validità deve essere estesa a qualsiasi persona, «senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione» (articolo 2); di conseguenza, in linea di principio, anche alle persone sottoposte a misure di privazione della libertà a seguito della normativa del paese in cui si trovano. In questo senso possono essere letti, come estendibili anche alle persone detenute, i diritti individuali fondamentali quali ad esempio il diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza personale (articolo 3), la tutela da ogni forma di discriminazione (articolo 7), il diritto alla famiglia e la tutela delle relazioni familiari (articolo 16), il diritto alla proprietà (articolo 17), e i diritti alla libertà religiosa (articolo 18), di opinione e di espressione (articolo 19).

Analogamente interessante, nell'ottica di una riflessione sulla funzione della pena e sul trattamento penitenziario, appare il riferimento all'articolo 23 sul diritto al lavoro («Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicu-

ri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale») e all'articolo 26 su quello all'istruzione («Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. (...)»).

#### 1.1.2. Altri strumenti messi a disposizione dall'Organizzazione delle Nazioni unite

Oltre ai principi generali di tutela dei diritti fondamentali della persona insiti nella Dichiarazione universale dei diritti umani, l'Organizzazione delle Nazioni unite ha promosso altri strumenti più specifici per garantire la tutela dei diritti e il rispetto di condizioni minime dignitose nel trattamento delle persone sottoposte a misure privative o limitative della libertà.

Il primo, grande problema affrontato in sede di Organizzazione delle Nazioni unite è quello della lotta alla tortura e alle pene o trattamenti inumani e degradanti. Al riguardo è stata emanata un'apposita convenzione – “Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti”, siglata il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987 – e istituito il “Comitato contro la tortura” competente nel verificare e monitorare l'attuazione della Convenzione contro la tortura negli Stati aderenti all'Onu. Scopo di questo comitato è raccogliere ed esaminare rapporti periodici sullo stato di attuazione della convenzione da parte dei singoli Stati, proporre suggerimenti e raccomandazioni agli Stati stessi ed eccezionalmente prendere in considerazione esposti individuali sulla violazione dei diritti oggetto della Convenzione.

L'azione dell'Organizzazione delle Nazioni unite nel campo della tutela delle persone sottoposte a pene o a misure privative della libertà non si limita comunque agli aspetti legati alla salvaguardia dell'integrità fisica e morale della persona, come dimostra l'emanazione, nell'ambito del primo Congresso sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori di reato tenu-

tosi a Ginevra nell'agosto 1955, di una serie di "Regole minime per il trattamento dei detenuti".

Scopo di queste Regole, come dichiarato nello stesso documento, non è ovviamente quello di definire nel dettaglio un sistema-modello penale e penitenziario, ma di identificare alcuni buoni principi e alcune buone prassi nel trattamento dei detenuti e nella gestione degli istituti penitenziari che costituiscano una sorta di 'condizione minima accettabile' per delineare un sistema compatibile con i principi e i valori fondativi dell'Organizzazione delle Nazioni unite. Queste Regole coprono più o meno tutti i campi della vita carceraria: dalla sistemazione alla pulizia degli ambienti, dall'igiene personale alla salute e al servizio sanitario, dall'alimentazione al vestiario, dalle attività sportivo-ricreative a quelle culturali e formative, dalla tutela delle relazioni familiari al regime di sorveglianza e di disciplina interna, dai contatti con il mondo esterno alla pratica religiosa, dalla selezione e formazione del personale alla previsione di ispezioni periodiche, eccetera.

Le "Regole minime per il trattamento dei detenuti" sanciscono esplicitamente che la pena privativa della libertà deve essere l'unica forma di afflizione da infliggere alla persona detenuta<sup>2</sup> e che occorre mettere in atto un trattamento penitenziario finalizzato a porre il condannato nelle condizioni di non tornare a delinquere dopo la scarcerazione; a questo scopo, «l'istituzione deve utilizzare tutte le risorse e forme di assistenza terapeutiche, educative, morali, spirituali o altro, appropriate e disponibili, e deve cercare di farvi ricorso tenendo conto dei bisogni trattamentali individuali dei detenuti» (articolo 59); deve inoltre fare «i passaggi necessari per assicurare al detenuto un graduale rientro nella vita in società» attraverso un apposito regime nella fase pre-scarcerazione o attraverso forme di messa alla prova «sotto un qualche tipo di supervisione che non deve essere demandata alle forze di polizia ma che deve essere integrata con un reale sostegno sociale» (articolo 60).

<sup>2</sup> "Regole minime per il trattamento dei detenuti", articolo 57: «L'arresto e le altre misure penali che consistono nel separare l'autore di reato dal mondo esterno sono afflittive per il solo fatto di togliere alla persona il diritto all'autodeterminazione e di privarla della propria libertà. Quindi il sistema carcerario non deve, tranne che se come conseguenza di una segregazione giustificabile o del mantenimento della disciplina, aggravare le sofferenze connesse a tale situazione».

Altri passaggi importanti relativi al percorso trattamentale e di reinserimento sociale dei detenuti inseriti in queste regole sanciscono il fatto che «il trattamento dei detenuti deve enfatizzare non la loro esclusione dalla comunità, ma il loro continuare a farne parte. Agenzie sociali devono, pertanto, essere inserite laddove possibile nello staff istituzionale nel compito della riabilitazione sociale dei detenuti» (articolo 61) e che «il dovere della società non finisce con la scarcerazione del detenuto. Dovrebbero quindi esserci agenzie governative o ministeriali capaci di offrire al detenuto scarcerato un efficiente sostegno post-detentivo diretto al superamento del pregiudizio nei suoi confronti e al suo reinserimento sociale» (articolo 64).

Relativamente al lavoro, le "Regole minime per il trattamento dei detenuti" dell'Organizzazione delle Nazioni unite sanciscono che «il lavoro carcerario non deve essere di natura affittiva», che dovrebbe essere richiesto e offerto a tutti i detenuti condannati, in misura sufficiente da «tenere il detenuto attivamente impiegato per una normale giornata lavorativa» e che dovrebbe «conservare o incrementare la capacità del detenuto di guadagnarsi onestamente la vita dopo la scarcerazione» (articolo 71). Le Regole affermano anche che «l'organizzazione e i metodi del lavoro negli istituti dovrebbe rispecchiare il più strettamente possibile quelli di lavori simili fuori dagli istituti, così da preparare i detenuti alle condizioni di una normale vita lavorativa» (articolo 72).

Sempre a proposito del lavoro carcerario, le Regole sanciscono che il lavoratore detenuto deve svolgere la propria attività nelle stesse condizioni di sicurezza e con la stessa tutela e con le stesse coperture previdenziali del lavoratore esterno (articolo 74), che l'orario di lavoro deve rispecchiare i limiti massimi fissati per il lavoro libero, lasciando tempo sufficiente per le attività educative e per tutte le altre attività previste nel percorso trattamentale del detenuto (articolo 75) e che il lavoro delle persone detenute deve essere adeguatamente retribuito (articolo 76).

Alcuni dei principi contenuti nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti sono stati ripresi e integrati con la Risoluzione n. 43/173, "Corpus di principi per la protezione di ogni persona sotto qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento", adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 9 dicembre 1988, che fissa le regole minime per il trattamento di

chiunque si trovi in una situazione di privazione della libertà per motivi penali da parte dell'autorità competente; e con la Risoluzione n. 45/111, "Principi base per il trattamento dei detenuti", del 14 dicembre 1990, che riafferma i diritti fondamentali che devono essere rispettati anche nel caso di persone sottoposte a misure privative della libertà e i principi che devono orientare il trattamento penitenziario. Tra questi principi base si sancisce che «devono essere create le condizioni per mettere i detenuti in grado di intraprendere significativi lavori retribuiti che facilitino il loro reinserimento nel mercato del lavoro del proprio paese e che permettano loro di contribuire al sostegno economico proprio e delle proprie famiglie» (articolo 8).

Interessante infine sono le "Regole minime standard delle Nazioni unite per misure non custodiali" – meglio note come "Regole di Tokyo" – adottate con la Risoluzione 45/110 dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite sempre in data 14 dicembre 1990. Con le Regole di Tokyo l'Assemblea delle Nazioni unite fissa «una serie di principi base per promuovere il ricorso a misure non custodiali, così come per la tutela minima delle persone soggette a sanzioni alternative alla detenzione. Queste Regole sono tese a promuovere un maggiore coinvolgimento della comunità nella gestione della giustizia criminale, in specifico nel trattamento degli autori di reato, così come a promuovere tra gli autori di reato un senso di responsabilità verso la società. (...) Gli Stati membri devono sviluppare misure non custodiali all'interno del proprio sistema legale per prevedere altre possibilità, riducendo così il ricorso alla detenzione, e per razionalizzare le politiche di giustizia criminale, tenendo conto del rispetto dei diritti umani, delle esigenze di giustizia sociale e dei bisogni di rieducazione degli autori di reato» (articolo 1). Secondo le Regole di Tokyo le misure non custodiali, che dovrebbero essere sufficientemente varie da offrire alternative alla detenzione in tutte le sue fasi, da quella antecedente al processo a quella successiva alla sentenza definitiva, «dovrebbero essere adottate in accordo col principio dell'intervento minimo» e «dovrebbero costituire parte di un movimento verso la depenalizzazione e decriminalizzazione anziché interferire o ritardare gli sforzi in tale direzione» (articolo 2).

## **1.2. Il Consiglio d'Europa come organizzazione sovranazionale di tutela dei diritti**

### **1.2.1. A proposito del Consiglio d'Europa**

Il Consiglio d'Europa è la più vecchia organizzazione sovranazionale europea, essendo stata fondata nel 1949, e riunisce ormai quasi tutti gli Stati dell'Europa continentale. È un organismo profondamente diverso dalle istituzioni dell'Unione europea, sia per vocazione – non ha tra i suoi intenti la costituzione di un'unica comunità economica e politica tra gli Stati membri – che per composizione, poiché la sua estensione ha sempre oltrepassato i confini dell'ex blocco occidentale, per comprendere inizialmente diversi paesi europei non allineati e più recentemente molti paesi europei dell'ex blocco sovietico, compresa la stessa Russia.

Attualmente i paesi aderenti al Consiglio d'Europa sono 46, più uno – la Bielorussia – che è in attesa di entrarne a far parte e alcuni Stati extraeuropei (Stati Uniti, Canada, Giappone e Messico, oltre alla Santa Sede) a cui è stato accordato lo statuto di paesi osservatori.

Con il progressivo allargamento a est conseguente all'adesione dei paesi europei dell'ex blocco sovietico, il Consiglio d'Europa ha parzialmente ridefinito il proprio mandato politico, ponendosi come «garante della sicurezza democratica basata sul rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto»<sup>3</sup> e indirizzando la propria azione anche verso il sostegno a riforme politiche, legislative e costituzionali nelle democrazie post-socialiste dell'Europa dell'Est che vadano nella direzione di favorire il livello di partecipazione democratica e di tutela dei diritti umani in tutto il continente europeo.

Tra le finalità costitutive del Consiglio d'Europa vi è la tutela dei diritti umani, della democrazia parlamentare e del primato del diritto, e lo sviluppo di accordi continentali per armonizzare le pratiche sociali e giuridiche dei paesi membri.

L'adesione al Consiglio d'Europa comporta, per ogni singolo Stato aderente, l'accettazione di una sorta di giurisdizione transnazionale sulle tematiche di competenza del Consiglio stesso; di

<sup>3</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int): "A proposito del Consiglio d'Europa".

TAB. 1. ELENCO DEGLI STATI ADERENTI AL CONSIGLIO D'EUROPA CON DATA DI ADESIONE

	Data di adesione		Data di adesione
Albania	13/07/1995	Lituania	14/05/1993
Andorra	10/11/1994	Lussemburgo	05/05/1949
Armenia	25/01/2001	Malta	29/04/1965
Austria	16/04/1956	Moldavia	13/07/1995
Azerbaijan	25/01/2001	Monaco	05/10/2004
Belgio	05/05/1949	Norvegia	05/05/1949
Bosnia Erzegovina	24/04/2002	Paesi Bassi	05/05/1949
Bulgaria	07/05/1992	Polonia	26/11/1991
Cipro	24/05/1961	Portogallo	22/09/1976
Croazia	06/11/1996	Regno Unito	05/05/1949
Danimarca	05/05/1949	Repubblica Ceca	30/06/1993
Estonia	14/05/1993	Romania	07/10/1993
Ex Rep. jugoslava di Macedonia	09/11/1995	Russia	28/02/1996
Finlandia	05/05/1989	San Marino	16/11/1988
Francia	05/05/1949	Serbia e Montenegro	03/04/2003
Georgia	27/04/1999	Slovacchia	30/06/1993
Germania	13/07/1950	Slovenia	14/05/1993
Grecia	09/08/1949	Spagna	24/11/1977
Irlanda	05/05/1949	Svezia	05/05/1949
Islanda	07/03/1950	Svizzera	06/05/1963
Italia	05/05/1949	Turchia	09/08/1949
Lettonia	10/02/1995	Ucraina	09/11/1995
Liechtenstein	23/11/1978	Ungheria	06/11/1990

conseguenza tutte le convenzioni e i trattati emanati dal Consiglio sono giuridicamente vincolanti per i paesi membri.

Dalla sua istituzione ad oggi, il Consiglio d'Europa ha promosso 196 convenzioni o trattati in diversi settori tra cui la tutela dei diritti umani, la lotta alla criminalità organizzata, la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumanti e degradanti; oltre a questi ha emanato una serie di raccomandazioni ai governi contenenti le linee guida a cui i paesi membri devono uniformarsi nei vari settori di interesse del Consiglio.

### 1.2.2. La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte europea dei Diritti dell'Uomo

Siglata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore nel 1953, la "Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali" del Consiglio d'Europa sancisce la tutela dei diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza dell'individuo e il diritto a un processo equo per chi è sottoposto a procedimenti penali o civili, e il divieto per gli Stati membri di perseguire comportamenti considerati lesivi di diritti umani, tra cui il ricorso alla pena di morte, alla tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Tra i mandati del Consiglio d'Europa vi è anche il controllo del rispetto degli obblighi e degli impegni che ogni stato membro si è assunto all'atto della sua adesione. Per garantire il rispetto dei principi della Convenzione da parte dei paesi membri, il Consiglio d'Europa ha quindi istituito un organismo giurisdizionale, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo<sup>4</sup>, che ha come compito quello di intervenire nei casi in cui la tutela dei diritti individuali, che di norma deve essere garantita dai sistemi giuridici dei singoli Stati membri, non riesca a trovare una piena corrispondenza a livello nazionale.

Istituita nel 1959 con sede a Strasburgo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo è diventata operativa il 1° novembre 1998. Interviene su ricorso del singolo cittadino contro lo Stato ritenuto inadempiente nella tutela dei diritti individuali o anche su ricorso di uno Stato contro un altro Stato; è competente su tutti i livelli della procedura – dalle fasi preliminari al pronunciamento delle sentenze definitive – e ha giurisdizione obbligatoria, nel senso che è vincolante per tutte le parti interessate da un suo procedimento. La trattazione di un'istanza prevede un primo tentativo di conciliazione tra le parti per poi passare, nel caso esso non produca alcun esito, a un'udienza pubblica in cui avviene il pronunciamento della sentenza. Le sentenze non sono suscettibili di ricorso, sono definitive e vincolanti per gli Stati interessati e prevedono l'erogazione di un indennizzo alla parte lesa ma anche in alcuni casi l'avvio di azioni concrete per la riparazione del danno causato (riapertura del processo, abolizione di una

<sup>4</sup> Cfr. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

sentenza, eccetera); impongono anche allo Stato l'adozione di provvedimenti adeguati (modifiche legislative, adeguamento delle strutture o del personale, eccetera) per evitare future violazioni analoghe.

Tra le istanze individuali presentate alla Corte, le più frequenti riguardano la violazione dei diritti dei detenuti, l'utilizzo di strumenti investigativi (es. intercettazioni telefoniche) non consentiti, il ricorso a pene corporali, l'internamento dei malati mentali, l'effettività del ricorso e la durata del procedimento, la non discriminazione delle minoranze, eccetera.

A integrazione della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, il 26 novembre 1987 il Consiglio d'Europa ha siglato la "Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti" che introduce un sistema aggiuntivo di tutela e di controllo sul rispetto dei diritti delle persone sottoposte a misure penali privative della libertà attraverso l'istituzione di un Comitato – denominato appunto "Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti" e meglio noto come CPT<sup>5</sup> – che «esamina, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti» (articolo 1) nella convinzione che l'istituzione di un sistema di controllo non giudiziario possa servire anche in via preventiva a proteggere le persone private dalla libertà dalla tortura o dall'esecuzione di pene o trattamenti inumani o degradanti. L'azione di controllo esercitata dal CPT si estende a tutti i luoghi di detenzione pubblica – carceri, centri di detenzione per minori o per stranieri, commissariati, caserme, ospedali psichiatrici, eccetera – poiché, come indicato nell'articolo 2 della Convenzione, ogni Stato aderente «autorizza il sopralluogo (...) in ogni luogo dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà da un'Autorità pubblica».

Infine, nell'ottobre 1997, il vertice dei Capi di Stato e di Governo di Strasburgo ha approvato la proposta di istituire anche una figura di Commissario per i Diritti dell'Uomo, i cui mandati istituzionali sono stati poi definiti dal Comitato dei Ministri d'Europa (sessione del 6 e 7 maggio 1999 a Budapest) nella pro-

<sup>5</sup> Cfr. [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).

mozione e sensibilizzazione ai diritti dell'uomo negli Stati aderenti al Consiglio d'Europa e nell'individuazione di eventuali carenze nel diritto e nella prassi degli Stati membri in materia di rispetto dei diritti dell'uomo. A differenza dalla Corte europea, la figura del Commissario non ha poteri giurisdizionali e non ha facoltà di accogliere ricorsi individuali, ma propone un rapporto annuale – più eventuali relazioni specifiche – sullo stato della tutela dei diritti umani e sulla prevenzione delle loro violazioni negli Stati aderenti al Consiglio d'Europa e su questa base formula indicazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio stesso.

### 1.2.3. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di penali, carcere e trattamento

Tra i compiti del Consiglio d'Europa e dei suoi organismi esecutivi – Consiglio dei Ministri, Comitati – vi è quello di elaborare strumenti giuridici e formulare raccomandazioni agli Stati membri per assicurare concretamente il rispetto dei principi insiti nelle convenzioni e nei trattati emanati finora. Tali raccomandazioni sanciscono dei principi comuni e delle norme generali che, se non già insite nella legislazione vigente nei singoli Stati membri, dovrebbero essere oggetto di apposite modifiche legislative o, in caso di vuoto giuridico al riguardo nelle singole legislazioni nazionali, devono essere comunque considerate come 'espressione di una coscienza giuridica europea'.

Molti sono gli strumenti giuridici adottati finora dal Consiglio d'Europa in materia di carcere e tutela dei diritti delle persone private della libertà, tra cui una serie di risoluzioni e raccomandazioni relative a temi specifici quali il sovraffollamento delle carceri, il personale penitenziario, la tutela della salute delle persone detenute, l'educazione in carcere, eccetera.

La prima di queste risoluzioni risale al 1962<sup>6</sup> e riguarda i diritti elettorali, civili e sociali delle persone detenute, fissando «i limiti che il regime di detenzione può legittimamente apportare nell'esercizio da parte del detenuto dei diritti inscindibili della persona». Principio ispiratore di questa risoluzione è che la detenzione in sé non deve essere motivo di privazione dei diritti elettorali, civili e sociali per le persone reclusi, e il loro esercizio

<sup>6</sup> Risoluzione (62) 2 dell'1 febbraio 1962.

TAB. 2. PRINCIPALI CONVENZIONI, RISOLUZIONI E RACCOMANDAZIONI ADOTTATE DAL CONSIGLIO D'EUROPA INERENTI I TEMI DEL CARCERE E DELLA PENALITÀ

CONVENZIONI

(1950) 5	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali <i>protocolli addizionali: (1952) 9, (1963) 44-45-46, (1966) 55, (1983) 114, (1984) 117, (1985) 118, (1990) 140, (1992) 146, (1994) 155, (2000) 177, (2002) 187, (2004) 194</i>
(1957) 24	Convenzione europea di estradizione <i>protocolli addizionali: (1975) 86, (1978) 98</i>
(1964) 51	Convenzione europea per la sorveglianza delle persone condannate o liberate sotto condizione
(1970) 70	Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali
(1983) 112	Convenzione sul trasferimento delle persone condannate <i>protocollo addizionale: (1997) 167</i>
(1986) 126	Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti <i>protocolli addizionali: (1993) 151-152</i>

RISOLUZIONI

(62) 2	Diritti elettorali, civili e sociali dei detenuti
(65) 1	Sospensione della sentenza, <i>probation</i> e altre alternative alla detenzione
(65) 11	Carcerazione preventiva
(66) 25	Trattamento di breve durata dei giovani autori di reato di meno di 21 anni
(66) 26	Statuto, reclutamento e formazione del personale penitenziario
(68) 24	Statuto, selezione e formazione dei gradi direttivi del personale degli istituti penali
(70) 1	Organizzazione pratica delle misure di sorveglianza, di assistenza e di aiuto post-penitenziario per le persone condannate o in liberazione condizionale
(73) 5	Regole minime standard per il trattamento dei detenuti
(73) 17	Trattamento di breve durata degli adulti autori di reato
(73) 24	Lavoro di gruppo e di comunità con gli autori di reato
(75) 25	Lavoro penitenziario
(76) 2	Trattamento dei detenuti con pene lunghe
(76) 10	Misure penali alternative alla detenzione

RACCOMANDAZIONI

(79) 14	Applicazione della Convenzione europea per la sorveglianza delle persone condannate o liberate sotto condizione
(80) 11	Carcerazione preventiva
(82) 16	Permessi per l'uscita dal carcere

(82) 17	Custodia e trattamento dei detenuti pericolosi
(84) 11	Informazioni sulla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate
(84) 12	Detenuti stranieri
(87) 3	Regole penitenziarie europee
(87) 18	Semplificazione della giustizia penale
(88) 13	Applicazione pratica della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate
(89) 12	Educazione in carcere
(92) 16	Regole europee su sanzioni e misure penali applicate nella comunità
(92) 18	Applicazione pratica della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate
(93) 6	Aspetti penitenziari e criminologici del controllo delle malattie infettive, particolarmente aids e problemi correlati
(97) 12	Personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure penali
(98) 7	Aspetti etici e organizzativi della cura della salute in carcere
(99) 22	Sovraffollamento delle carceri e inflazione della popolazione detenuta
(2000) 22	Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee su sanzioni e misure penali nella comunità
(2003) 22	Liberazione condizionale
(2003) 23	Gestione dei detenuti condannati all'ergastolo o ad altre pene lunghe

può essere limitato solo ed esclusivamente se risulta incompatibile con la situazione di privazione della libertà o con le esigenze di sicurezza interne agli istituti penitenziari.

Da allora in poi, si sono susseguite negli anni risoluzioni e raccomandazioni relative ai vari aspetti della vita carceraria e in generale alla necessità di rivedere le politiche penali e penitenziarie, orientandole al principio della riduzione al minimo del ricorso alla carcerazione a favore di forme di esecuzione penale non privative della libertà, al rispetto dei diritti umani delle persone detenute e all'avvio di percorsi trattamentali adeguati per garantire un pieno ed effettivo reinserimento sociale degli autori di reato alla fine della pena.

In questo percorso intrapreso dal Consiglio d'Europa nel fissare principi e regole a cui dovrebbero essere ispirate le legislazioni dei singoli Stati membri in materia di politiche penali e penitenziarie, i passaggi più importanti sono segnati dall'emanazione delle "Regole minime standard per il trattamento dei detenuti" (Risoluzione (75) 5 adottata dal Comitato dei Ministri del

Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973) e delle "Regole penitenziarie europee" (Raccomandazione (87) 3 adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987)<sup>7</sup>.

Il principio dichiarato da cui trae origine la Risoluzione (73) 5, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973, è che è interesse degli Stati aderenti «stabilire dei principi comuni in materia di politica penale»; per questo, facendo riferimento esplicitamente alle "Regole minime per il trattamento dei detenuti" emanate con la Risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite del 30 agosto 1955 (cfr. § 1.1.2.) ma nell'intenzione di adattare alle più recenti esigenze della politica penale e di favorirne un'applicazione concreta nel contesto europeo, anche considerando le legislazioni più avanzate adottate da diversi Stati europei, il Consiglio d'Europa ha formulato nel 1973 un proprio corpus di "Regole minime standard per il trattamento dei detenuti" da applicare progressivamente nelle legislazioni di tutti gli Stati membri.

Idea di fondo di queste Regole minime è quella di non contrastare la tendenza in atto in molti Stati europei a sviluppare forme di trattamento della criminalità *extramoenia* «sostituendo, laddove possibile, alle pene privative della libertà altre sanzioni penali altrettanto efficaci che non presentano gli inconvenienti della carcerazione» ma di considerare comunque «che la detenzione in un istituto penitenziario resta, nondimeno, una sanzione penale in certi casi indispensabile, che è ancora frequentemente impiegata e che è opportuno, di conseguenza, prevedere delle regole comuni per la sua esecuzione».

Questi stessi principi costituiscono il fondamento delle "Regole penitenziarie europee" del 1987, che riprendono sostanzialmente quasi tutte le indicazioni già previste nelle precedenti Regole minime, integrandole e adattandole all'evoluzione del contesto penale e penitenziario europeo<sup>8</sup>. Anche per le "Regole

<sup>7</sup> È attesa, per la fine dell'anno 2005 o i primi mesi del 2006, l'emanazione di una versione aggiornata delle "Regole penitenziarie europee", una cui bozza è visionabile al sito [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it).

<sup>8</sup> Al riguardo, nell'introduzione alle "Regole penitenziarie europee" si specifica che «l'evoluzione della società e i cambiamenti relativi al trattamento dei detenuti e all'amministrazione penitenziaria sono tali da richiedere una revisione del Corpus di regole minime per il trattamento dei detenuti (...) al fine di spingere e di incoraggiare le concezioni più appropriate e di offrire un quadro alle ulteriori modifiche».

penitenziarie europee", il punto di partenza è la constatazione che «(nonostante i considerevoli progressi fatti nell'implementazione di misure non penitenziarie di trattamento degli autori di reato) la privazione della libertà continua a essere una sanzione penale necessaria»; di qui l'emanazione di una serie di regole che, come indicato nel preambolo della raccomandazione, hanno tra i loro scopi «stabilire un insieme di regole minime che insistano sugli aspetti dell'amministrazione penitenziaria che risultano essenziali per assicurare condizioni umane di detenzione e un trattamento positivo nel quadro di un sistema moderno e progressista».

I principi fondamentali a cui i sistemi penitenziari europei dovrebbero essere ispirati vengono riassunti nella prima parte delle "Regole penitenziarie europee", in cui si sottolinea, tra l'altro, che «la privazione della libertà deve aver luogo in condizioni materiali e morali che assicurino il rispetto della dignità umana» (regola 1); che «non deve essere fatta alcuna differenza di trattamento in particolare sulla base della razza, del colore, del sesso, della lingua, della religione, dell'opinione politica o di qualsiasi altro tipo di opinione, dell'origine nazionale e sociale, della nascita, della situazione economica o di qualsiasi altra situazione» e che «le credenze religiose e i principi morali dei gruppi a cui il detenuto appartiene devono essere rispettati» (regola 2); che «le finalità del trattamento dei detenuti devono essere di preservare la loro salute e di salvaguardare la loro dignità e, nella misura in cui la durata della pena lo permetta, di sviluppare il loro senso di responsabilità e di fornirli di competenze che li aiutino a reintegrarsi nella società, di vivere nella legalità e di provvedere alle proprie necessità dopo la loro uscita dal carcere» (regola 3); che «il rispetto dei diritti individuali dei detenuti, in particolare della legalità nell'esecuzione delle pene, deve essere assicurato attraverso un controllo esercitato conformemente alla normativa nazionale da un'autorità giudiziaria o altra autorità abilitata per legge a visitare i detenuti, e non appartenente all'amministrazione penitenziaria» (regola 5).

Le Regole fissano quindi una serie di norme che dovrebbero orientare l'organizzazione del sistema penitenziario e la gestione quotidiana dell'esecuzione della pena detentiva: ripartizione e classificazione dei detenuti, requisiti minimi dei locali di detenzione, condizioni igieniche, alimentazione e e forniture ai dete-

nutri, assistenza sanitaria, mantenimento della disciplina interna, contatti con l'esterno,... Un'intera sezione delle Regole – la quarta parte – è quindi dedicata a definire finalità, metodi e forme del trattamento in carcere, specificando che «la carcerazione, in quanto privazione della libertà, è una punizione in quanto tale. Le condizioni di detenzione e i regimi penitenziari non devono quindi aggravare la sofferenza così causata, salvo se la segregazione o il mantenimento della disciplina lo giustificano» (regola 64).

#### IL TRATTAMENTO PENITENZIARIO

Le "Regole penitenziarie europee" definiscono nei dettagli quali debbano essere le condizioni, le finalità e i metodi del trattamento in carcere penitenziario.

La regola 65 sancisce i quattro fondamentali principi a cui deve essere orientato il trattamento:

- «assicurare condizioni di vita compatibili con la dignità umana e con norme accettabili dalla collettività»;
- «ridurre al minimo gli effetti pregiudizievoli della detenzione e le differenze tra la vita penitenziaria e la vita in libertà affinché i detenuti non perdano il rispetto di sé o il senso delle loro responsabilità personali»;
- «conservare e rinforzare i legami dei detenuti con i membri della loro famiglia e con il mondo esterno nell'interesse degli uni e degli altri»;
- «offrire ai detenuti la possibilità di migliorare le loro conoscenze e le loro competenze e accrescere così le loro opportunità di reinserimento nella società dopo la scarcerazione».

La regola 66 indica quindi gli strumenti che devono essere «disponibili e utilizzati per rispondere ai bisogni del trattamento personalizzato dei detenuti», tra cui vengono esplicitamente indicati, oltre all'«aiuto e assistenza spirituale», «la possibilità di lavorare, di beneficiare di orientamento e formazione professionale, di studiare, di praticare attività fisica, di imparare a vivere in società, di essere assistiti, di dedicarsi ad attività di gruppo e ad attività ricreative»; tutte attività che, sempre secondo questa regola, dovrebbero essere «concepite, per quanto possibile, in modo di rendere più numerosi i contatti e le possibilità offerte dal mondo esterno per facilitare il reinserimento sociale dei detenuti».

Uno dei punti cardine della concezione del trattamento peni-

tenziario adottata dal Consiglio d'Europa è l'individualizzazione dei percorsi trattamentali, a partire anche dalla collocazione delle persone private della libertà in istituti penitenziari adatti alle caratteristiche e ai bisogni individuali del singolo detenuto oltre che alla gravità del reato commesso; a tale riguardo, si raccomanda che «appena possibile dopo l'ammissione e dopo uno studio della personalità di ogni detenuto condannato a una pena di una certa durata, deve essergli predisposto un programma di trattamento in un istituto appropriato, alla luce dei dati di cui si dispone sui suoi bisogni individuali, le sue capacità e il suo stato d'animo, in particolare il suo desiderio di soggiornare in prossimità della sua famiglia» (regola 68).

Oltre alle "Regole penitenziarie europee", altre risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio d'Europa si sono focalizzate sul trattamento riservato a particolari categorie di detenuti. Particolare attenzione è stata riservata ad esempio al trattamento dei minori e dei giovani sottoposti a misure penali. Al riguardo la Risoluzione (66) 25 si concentra sul trattamento dei giovani di età inferiore a 21 anni – quelli che normalmente vengono definiti 'giovani adulti' – con pene brevi, auspicando che nei loro riguardi si intraprendano percorsi rieducativi che escludano il ricorso a misure privative della libertà ogni volta che ciò sia possibile, e preferendo comunque l'inserimento in strutture specializzate alla detenzione in carcere.

Sempre per quanto riguarda il trattamento delle persone con pene brevi o brevissime, ma questa volta degli adulti, il Consiglio d'Europa con la Risoluzione (73) 17 lamenta il fatto che, «nonostante gli sforzi fatti negli Stati membri per limitare il ricorso a pene privative della libertà di breve durata, esiste negli istituti penitenziari di diversi Stati membri un gran numero di detenuti sottoposti a pene detentive di sei mesi o meno» e addirittura «il numero di condannati a pene brevi tende a crescere» nonostante «la difficoltà di attuare per questi detenuti metodi di trattamento tali da assicurare una efficace prevenzione della recidiva». Per questo con questa risoluzione si auspica la promozione di «metodi di trattamento meno segreganti e stigmatizzanti per l'individuo» e l'incoraggiamento di «formule di presa in carico sociale che permettano di affrontare determinati comportamenti devianti, senza necessariamente ricorrere all'intervento penale», nell'ottica di orientare la giustizia criminale «in un senso più so-

ciale che repressivo» e di «limitare il ruolo della prigione classica la cui efficacia è sempre più messa in dubbio, in particolare in caso di pene brevi». Sulla base di questi presupposti, il Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri «di prendere ogni provvedimento per limitare, per quanto possibile, la detenzione degli autori di reati minori o delle persone giudicate socialmente poco pericolose»; di sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla *probation* e in generale «di promuovere, sul piano legislativo o amministrativo, una serie di misure differenziate, intermedie tra la carcerazione e la piena libertà, che aprano nuove prospettive al trattamento penale».

#### IL LAVORO

Per quanto riguarda il lavoro penitenziario, ancor prima delle indicazioni contenute "Regole penitenziarie europee", il primo riferimento è alla Risoluzione (75) 25 dedicata interamente a questo tema. Con questa Risoluzione, il Consiglio d'Europa, «cosciente del valore del lavoro sia come elemento importante e pertinente di formazione e riabilitazione dei detenuti, che come mezzo prezioso di gestione operativa degli istituti penitenziari», auspica che «sia fatto ogni sforzo per accrescere il ruolo del lavoro nei regimi penitenziari». Tra le raccomandazioni concrete fatte dal Consiglio d'Europa con questa Risoluzione vi è quella «di accordare uno statuto definito e una priorità stabilita al lavoro penitenziario», «di mettere a disposizione le risorse necessarie per realizzare programmi di lavoro conformi ai bisogni delle istituzioni», facendo ricorso a «sistemi di gestione, tecniche e metodi di produzione adeguati e moderni», ma anche «di adattare condizioni, modalità e remunerazione del lavoro, per quanto possibile e tenuto conto della natura propria del lavoro penitenziario, alle norme vigenti all'esterno».

Le "Regole penitenziarie europee" dedicano poi ampio spazio al tema del lavoro in carcere; lavoro che, come specificato nella regola 71, «deve essere considerato come un elemento positivo del trattamento, della formazione e della gestione dell'istituto». Secondo le Regole, il lavoro può essere reso obbligatorio per i detenuti condannati ma, comunque, a tutti i detenuti deve essere offerta la possibilità di svolgere un lavoro, o in alternativa un altro tipo di attività utile, per essere occupati per tutta la dura-

ta della normale giornata lavorativa; in ogni caso, «l'organizzazione e i metodi di lavoro all'interno degli istituti penitenziari devono rispecchiare quanto più possibile quelli che regolano attività lavorative analoghe nella comunità, per preparare i detenuti alle condizioni normali del lavoro libero» e di conseguenza il lavoro penitenziario «dovrà quindi adeguarsi alle norme vigenti e alle tecniche, ed essere organizzato nel quadro dei metodi moderni di gestione e produzione» (regola 72, comma 1), così come si dovranno garantire ai lavoratori detenuti condizioni di sicurezza e igiene e coperture previdenziali o assicurative analoghe a quelle vigenti all'esterno del carcere (regola 74), il rispetto dei limiti nell'orario di lavoro e del riposo settimanale (regola 75) e una retribuzione equa per le attività svolte, da utilizzare in parte per l'acquisto di beni di uso personale durante la detenzione e in parte come fondo accantonato dall'amministrazione e messo a disposizione del detenuto alla fine della pena (regola 76).

Sulle finalità del lavoro penitenziario, le Regole sottolineano che esso «deve essere, per quanto possibile, di natura tale da mantenere o accrescere la capacità del detenuto di guadagnarsi regolarmente la vita dopo l'uscita dal carcere» (regola 71, comma 4); di qui l'importanza di «dare una formazione professionale in mestieri utili ai detenuti che sono nelle condizioni di poterne trarre profitto, e soprattutto ai giovani» (regola 71, comma 5).

#### ISTRUZIONE, FORMAZIONE, EDUCAZIONE

Nelle "Regole penitenziarie europee" si specifica che «un programma di studi completo deve essere messo in piedi in ogni istituto penitenziario per offrire a tutti i detenuti la possibilità di coltivare almeno alcuni dei loro centri di interesse. L'obiettivo di tali programmi dovrà essere di accrescere le loro opportunità di reinserimento sociale, di sostenerli moralmente, di migliorare il loro comportamento e di aiutarli a salvaguardare la propria dignità» (regola 77).

Tra i vari aspetti del trattamento, in generale l'educazione<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La Raccomandazione (89) 12 specifica che per educazione deve comprendere «l'istruzione di base, la formazione professionale, le attività creative e culturali, l'educazione fisica e gli sport, l'educazione civica e la possibilità di frequentare una biblioteca».

viene considerata talmente rilevante da costituire l'oggetto anche di una Raccomandazione specifica – Raccomandazione (89) 12 del 13 ottobre 1989 sull'educazione in carcere – in cui, a partire dalla considerazione che «una quota elevata di detenuti non hanno conosciuto che pochissime esperienze educative fruttuose e che, per questa ragione, manifestano numerosi bisogni in materia di educazione» e che, d'altro canto, l'educazione in carcere non solo «contribuisce a rendere le prigioni più umane e a migliorare le condizioni di detenzione» ma soprattutto che rappresenta «un mezzo importante per facilitare il ritorno del detenuto nella società», si incoraggia l'adozione di politiche negli Stati membri per garantire l'accesso all'educazione per tutte le persone detenute, specificando che «l'educazione non dovrebbe essere considerata meno importante del lavoro nel regime penitenziario e i detenuti non dovrebbero subire discriminazioni economiche o di altro tipo ricevendo questa educazione».

Nella Raccomandazione si specifica anche che «i detenuti dovrebbero essere quanto più possibile autorizzati a partecipare all'educazione erogata all'esterno», prendendo misure adeguate per permettere di proseguire i percorsi educativi dopo la loro liberazione, e che «la comunità esterna dovrebbe essere il più possibile partecipe all'educazione dei detenuti qualora essa sia erogata all'interno delle carceri».

#### LA CARCERAZIONE PREVENTIVA

Se le indicazioni sopra descritte in materia di educazione, lavoro e in generale trattamento penitenziario riguardano specificamente le condizioni di detenzione delle persone condannate, il Consiglio d'Europa si è occupato anche di carcerazione preventiva, indicando le condizioni a cui deve essere improntata e le situazioni in cui è lecito e opportuno farvi ricorso.

Al riguardo, con la Risoluzione (65) 11, il Consiglio d'Europa prescrive che il ricorso alla carcerazione preventiva non deve mai essere automatico né obbligatorio; al contrario, «la carcerazione preventiva non deve essere prescritta o protratta se non nei casi in cui sia strettamente necessario» e non deve mai avere alcuna finalità punitiva. Per questo vengono previsti anche una serie di strumenti per garantire che la carcerazione preventiva non si protragga oltre lo stretto necessario, tra cui «la limitazione della

durata della detenzione fissata per legge o dall'autorità giudiziaria; la periodica revisione d'ufficio; il diritto di ricorso all'autorità giudiziaria; il diritto all'assistenza legale». Si prevede quindi che, laddove possibile, la carcerazione preventiva sia sostituita con altre misure quali «la sorveglianza a domicilio; l'ordine di non lasciare un luogo prefissato senza l'autorizzazione preventiva del giudice; l'ordine a comparire periodicamente davanti ad autorità stabilite; il ritiro del passaporto o di altri documenti di identità; la fornitura di garanzie; la collocazione dei giovani autori di reato in istituti appositi».

I contenuti della Risoluzione (65) 11 vengono poi ripresi e integrati con la Raccomandazione (80) 11 che, «considerando che è auspicabile per ragioni umanitarie e sociali ridurre il ricorso alla carcerazione preventiva al minimo indispensabile per le esigenze della giustizia», ribadisce come «nessun imputato deve essere collocato in carcerazione preventiva a meno che le circostanze non rendano questa carcerazione strettamente necessaria. La carcerazione preventiva deve quindi essere considerata come una misura eccezionale e non deve mai essere obbligatoria né essere utilizzata a fini punitivi». Per ricorrere alla carcerazione provvisoria occorre, oltre che un sospetto legittimo e giustificato della colpevolezza dell'imputato, anche «serie ragioni per ritenere che sussistano uno o più dei seguenti rischi: pericolo di fuga; pericolo di ostacolare il corso della giustizia; pericolo che la persona compia una grave infrazione». In ogni caso occorrerà tenere conto della gravità del reato di cui l'imputato è accusato e della possibilità di ricorrere a misure alternative alla detenzione, come la libertà su condizione, su cauzione o su garanzia di terzi, l'affidamento a un qualche servizio, l'obbligo di residenza, l'interdizione da alcuni luoghi, l'obbligo di comparire davanti una qualche autorità, il ritiro del passaporto o di altri documenti, eccetera.

#### PENE E MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

In questi anni, diverse risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio d'Europa hanno avuto come oggetto le pene o misure alternative alla detenzione. Il principio di partenza, dichiarato nella Risoluzione (65) 1, è che «le sanzioni penali che comportano la privazione della libertà devono essere comminare agli autori di

reato solo quando sono necessarie per raggiungere le finalità della pena, in particolare assicurandosi che il reato non sia reiterato e che il reo si ravveda»; così, anche in considerazione degli «svantaggi aggiuntivi che la carcerazione può comportare, soprattutto in caso di persone senza precedenti» e del «valore di alcune misure che rendono non necessaria la carcerazione, tra cui la *probation* e altre misure simili», il Consiglio d'Europa auspica che nelle legislazioni degli Stati membri sia prevista la possibilità di sostituire – in sede di giudizio o nell'esecuzione della pena – le sentenze che comportano privazione della libertà con provvedimenti quali la sospensione della pena, la messa alla prova, eccetera, ogni qualvolta si tratti di «persone senza precedenti e che non abbiano commesso reati di particolare gravità».

Tali principi vengono poi ribaditi con la Risoluzione (76) 10 in cui, assodato che «le alternative alla pena detentiva possono soddisfare lo scopo della riabilitazione dell'autore di reato e sono meno costose della carcerazione», si ribadisce la necessità «non solo di sviluppare le misure alternative già esistenti da lungo tempo (come la sospensione della condanna e la *probation*) ma anche di incoraggiare nuove misure in modo tale da dare ai tribunali la possibilità di scegliere tra le varie forme di sanzione quella che si addice al caso individuale». Per questo il Consiglio d'Europa raccomanda tra l'altro agli Stati membri «di rivedere le proprie legislazioni con l'obiettivo di rimuovere ogni ostacolo legislativo al ricorso ad alternative alla detenzione», «di fare ogni sforzo per sviluppare le alternative esistenti» tra cui espressamente nuove modalità di ricorso alla *probation* o un uso esteso delle pene pecuniarie e delle più varie forme di prescrizione o limitazione parziale della libertà come pene interamente sostitutive della carcerazione e «di studiare varie nuove alternative al carcere da incorporare nelle rispettive legislazioni» tra cui forme di semi-detenzione o di lavoro nella comunità, di cui si sottolineano i vantaggi sia per l'autore di reato che per la società nel suo complesso. Per far funzionare adeguatamente il sistema delle pene alternative alla detenzione, il Consiglio d'Europa sottolinea anche la necessità che gli Stati destinino adeguate risorse alle strutture preposte all'esecuzione delle pene *extramoenia* e che promuovano sforzi per sensibilizzare la magistratura e per informare la cittadinanza sui vantaggi apportati dal ricorso a pene alternative al carcere.

Le pene o misure alternative alla detenzione costituiscono successivamente l'oggetto di apposite "Regole europee su sanzioni e misure penali applicate nella comunità"<sup>10</sup>, promulgate con la Raccomandazione (92) 16 del 19 ottobre 1992 e originate dalla constatazione dello «sviluppo considerevole negli Stati membri del ricorso a sanzioni e misure penali la cui esecuzione ha luogo nella comunità» e dalla considerazione che «queste sanzioni e misure costituiscono mezzi importanti di lotta contro la criminalità ed evitano gli effetti negativi della carcerazione».

Queste Regole si pongono esplicitamente come fine quello di «stabilire un insieme di norme che permettano ai legislatori nazionali e agli operatori coinvolti, alle autorità decisionali o agli organismi incaricati dell'esecuzione di assicurare un'applicazione giusta ed efficace delle sanzioni e misure applicate nella comunità» e di «fornire agli Stati membri criteri di base destinati ad accompagnare la creazione e il ricorso a sanzioni e misure applicate nella comunità di garanzie contro i rischi di violazione dei diritti fondamentali delle persone a cui vengono applicate», vigilando anche sul fatto che «l'applicazione di queste sanzioni e misure non porti a un qualche abuso, che si traduca ad esempio in un uso a svantaggio di particolari gruppi sociali», nella convinzione che la sostituzione della carcerazione non possa giustificare «il ricorso a qualsiasi tipo di misura o di modalità di esecuzione»; analogamente le Regole propongono al personale coinvolto a qualsiasi titolo nell'esecuzione penale esterna «delle regole di condotta chiare per assicurare che questa esecuzione sia conforme alle condizioni e agli obblighi imposti» e che sia improntata a «una costante preoccupazione di individualizzazione, vale a dire adeguatezza tra i fatti commessi, la risposta penale, la personali-

<sup>10</sup> Come indicato nel testo introduttivo delle stesse Regole, «La nozione di "sanzioni e misure penali applicate nella comunità" fa riferimento a sanzioni e misure penali che lasciano il reo nella comunità e che implicano una certa restrizione della sua libertà con l'imposizione di condizioni e/o di obblighi, e che sono poste in esecuzione da enti previsti dalle disposizioni legislative in vigore. Questa nozione indica le sanzioni decise da un tribunale o un giudice e le misure prese prima della decisione che impone la sanzione o al posto di questa decisione, così come quelle che consistono in una modalità di esecuzione di una pena detentiva al di fuori di un istituto penitenziario. Benché le sanzioni pecuniarie non siano previste da questa definizione, ogni attività di presa in carico o di controllo intrapreso per assicurare la loro esecuzione rientra nel quadro di queste Regole».

tà e le attitudini del reo», considerato come «un essere umano rispettabile e responsabile».

Tra le indicazioni sancite da queste Regole, alcune costruiscono il quadro normativo in cui le sanzioni e misure alternative devono inscrivere, specificando tra l'altro che la loro definizione, adozione e applicazione (regola 3) così come le condizioni e gli obblighi relativi e le conseguenze del loro eventuale non rispetto (regola 4) devono essere definite da «disposizioni legislative chiare ed esplicite» (*ibidem*); che «nessuna sanzione o misura applicata nella comunità deve essere di durata indeterminata» ma al contrario la loro durata deve essere decisa dall'autorità giudicante nel quadro di limiti imposti per legge (regola 5)<sup>11</sup>; che la loro natura e durata «deve sia essere proporzionale alla gravità dell'infrazione per cui un reo è condannato o una persona è accusata, sia tener conto della sua situazione personale» (regola 6); che la legge deve stabilire le autorità competenti sull'esecuzione penale esterna, fissandone anche obblighi e responsabilità (regola 7) e normandone i poteri decisionali su forme e metodi dell'esecuzione (regola 8) e le modalità di controllo (regola 11).

Le Regole forniscono quindi anche indicazioni riguardo alle garanzie e alle modalità di ricorso che devono essere previste per le persone sottoposte a misure o sanzioni penali *extramoenia*, e definiscono alcuni diritti fondamentali che devono essere rispettati anche nell'esecuzione penale esterna: diritto alla non discriminazione (regola 20), garanzia dei diritti umani e delle libertà fondamentali dell'uomo (regole 21 e 22), rispetto della dignità degli autori di reato e delle loro famiglie (regola 23), rispetto dei principi etici basilari nel trattamento medico o psicologico (regola 25), diritto all'integrità fisica e mentale (regola 26), eccetera. Le Regole indicano poi le finalità che dovrebbero essere perseguite attraverso l'applicazione di sanzioni o misure penali nella

<sup>11</sup> Questa regola è stata poi parzialmente modificata con la Raccomandazione (2000) 22 che precisa che sanzioni e misure applicate nella comunità non devono essere normalmente di durata indeterminata, specificando che «a titolo eccezionale, una sanzione o misura di durata indeterminata può essere imposta agli autori di reato che, a causa di un'infrazione grave, passata o presente, associata a certe caratteristiche personali, rappresentano manifestamente una minaccia costante e seria per la vita, la salute o la sicurezza dei membri della comunità» ma stabilendo anche che «disposizioni legislative dovranno vigilare affinché l'imposizione di una simile sanzione o misura di durata indeterminata sia oggetto di un riesame periodico da parte di un organo indipendente dal potere esecutivo e abilitato per legge a questa funzione».

comunità – «l'imposizione e l'esecuzione di sanzioni o misure applicate nella comunità deve perseguire lo scopo di sviluppare tra gli autori di reato il senso di responsabilità verso la società e, più specificatamente, verso la o le loro vittime» (regola 30) – e l'importanza dell'individualizzazione delle misure e della volontà, della cooperazione attiva e in qualche caso anche del consenso esplicito dello stesso autore di reato (regole 31-36).

Tra gli altri aspetti interessanti di queste Regole, vale la pena di segnalare il rifiuto della privatizzazione dell'esecuzione penale *extramoenia* – «Le autorità di esecuzione dovranno disporre di risorse finanziarie adeguate, prese da fondi pubblici. Soggetti terzi potranno apportare contributi finanziari o di altre forme, ma l'autorità di esecuzione non dovrà mai dipendere finanziariamente da questi» (regola 42) – e l'importanza del coinvolgimento della comunità anche come condivisione dei valori, dei principi e delle finalità a cui si ispira il ricorso a sanzioni e misure penali non detentive – «informazioni adeguate sulla natura e il contenuto delle sanzioni o misure applicate nella comunità, e sulle modalità della loro esecuzione devono essere diffuse affinché la gente, in particolare i privati cittadini, e gli enti e servizi pubblici e privati coinvolti nell'esecuzione di tali sanzioni e misure possano comprenderne la fondatezza e considerarle come risposte adeguate e credibili ai comportamenti criminali» (regola 44) – oltre al costante richiamo all'individualizzazione dell'esecuzione (oggetto in particolare delle regole 70, 71 e 72).

Il Consiglio d'Europa ha quindi successivamente emanato un'altra raccomandazione – la Raccomandazione (2000) 22 adottata il 29 settembre 2000 – per il «Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee su sanzioni e misure penali nella comunità». Questa Raccomandazione indica alcuni «principi direttivi tendenti a un ricorso più efficace a sanzioni e misure applicate nella comunità», auspicando che gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa prevedano nelle loro legislazioni nazionali «una gamma di sanzioni e misure applicate nella comunità che sia sufficientemente ampia e variata» e che il ricorso a tali pene o misure non privative della libertà sia esplicitamente previsto nelle normative che stabiliscono le sanzioni previste per le infrazioni penali.

La Raccomandazione indica anche, a titolo di esempio, una

serie misure o sanzioni che dovrebbero essere previste nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, tra cui:

- il ricorso a misure alternative alla custodia cautelare in carcere per gli imputati in attesa di giudizio;
- la *probation* anche come sanzione completamente alternativa alla condanna a pene detentive;
- la possibilità di sospensione, sotto particolari condizioni, dell'esecuzione di una pena detentiva;
- la previsione di lavori socialmente utili;
- il ricorso al trattamento fuori dal carcere per autori di reati connessi a stati di tossicodipendenza o di alcolismo o frutto di problemi mentali;
- l'indennizzo delle vittime, il risarcimento del danno e la mediazione penale;
- forme di restrizione della libertà di movimento come l'obbligo di soggiorno o il "braccialetto elettronico";
- la liberazione condizionale.

Tra le sanzioni e misure alternative alla detenzione, la Raccomandazione (2003) 22 del 24 settembre 2003 si occupa in specifico della liberazione condizionale<sup>12</sup>, considerata «una delle misure più efficaci e più costruttive per prevenire la recidiva e per favorire il reinserimento sociale dei detenuti nella società, secondo un percorso programmato, assistito e controllato». Con questa Raccomandazione si auspica, anche in considerazione del costo elevato che la detenzione in carcere comporta, «di ridurre quanto più possibile la durata della detenzione» attraverso l'introduzione in tutte le legislazioni nazionali della liberazione condizionale e il ricorso sempre più ampio possibile ad essa in tutti gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa. La liberazione condizionale «dovrebbe mirare ad aiutare i detenuti nel compiere una positiva transizione dalla vita carceraria alla vita nella comunità nel rispetto delle leggi, dietro il rispetto di condizioni e di misure di presa in carico dopo la liberazione mirate a questi obiettivi e che contribuiscano alla sicurezza pubblica e alla diminuzione della criminalità nella società» (articolo 3); per questo in ogni Stato «la legislazione dovrebbe prevedere la possibilità per tutti i dete-

<sup>12</sup> In questa Raccomandazione la liberazione condizionale viene definita come «liberazione anticipata di detenuti condannati, associata all'imposizione di condizioni individualizzate dopo l'uscita dal carcere».

nuti condannati, compreso i condannati all'ergastolo, di beneficiare della liberazione condizionale» (articolo 4a).

Nell'ottica del positivo reinserimento sociale delle persone in uscita dal carcere, la Raccomandazione indica anche alcune condizioni che possono accompagnare la liberazione condizionale, quali la riparazione o il risarcimento del danno; l'impegno a sottoporsi a una terapia disintossicante in caso di tossicodipendenza, alcol dipendenza o altre patologie manifestamente connesse al comportamento criminale, l'impegno a svolgere attività lavorative o formative, la partecipazione a programmi individualizzati, l'interdizione a frequentare o a risiedere in particolari luoghi, eccetera (articolo 8); la Raccomandazione prevede anche la presa in carico della persona in libertà condizionale, almeno nel periodo immediatamente successivo la scarcerazione (articolo 9) e comunque con condizioni e tempi non sproporzionati rispetto alla durata della pena residua (articolo 10).

La Raccomandazione insiste anche sulla necessità di un lavoro preparatorio da effettuare prima dell'uscita dal carcere, in cui tra l'altro ai detenuti venga garantita la possibilità «di mantenere, di stringere o di riannodare relazioni con le loro famiglie e affetti, e di prendere contatto con i servizi, gli enti e le associazioni di volontariato che potranno aiutarli, non appena usufruiranno della liberazione condizionale, a reinserirsi nella società», utilizzando a questo scopo anche la concessione di permessi (articolo 14). L'accesso alla liberazione condizionale, specifica sempre questa Raccomandazione, deve essere regolato da criteri «chiari ed espliciti» (articolo 18); «l'assenza di possibilità di impiego al momento della liberazione non dovrebbe costituire una motivazione di rigetto o di rinvio della liberazione condizionale», così come l'assenza di un alloggio, ma al contrario devono essere fatti tutti gli sforzi necessari per trovare soluzioni transitorie per questi problemi (impegno in una qualche attività, accoglienza provvisoria,...) (articolo 19).

#### L'ACCESSO AI PERMESSI DI USCITA DAL CARCERE

Oggetto di una specifica raccomandazione – la Raccomandazione (82) 16 del 24 settembre 1982 – i permessi per l'uscita temporanea dal carcere per le persone detenute vengono definiti non solo come uno strumento che «contribuisce a rendere più umane

le carceri e a migliorare le condizioni di detenzione» ma anche come «uno dei mezzi per facilitare il reinserimento sociale del detenuto». Per questo il Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati aderenti «di accordare permessi di uscita nella misura più ampia possibile per ragioni mediche, educative, professionali, familiari e altre ragioni sociali»; tali permessi, negli auspici del Consiglio, dovrebbero essere accordati – fermo restando le ovvie garanzie per la pubblica sicurezza – a tutti i detenuti, compreso i detenuti stranieri (la Raccomandazione specifica anche per «gli stranieri la cui famiglia non risiede nel paese») (articolo 5) e coloro che non hanno un'abitazione o vivono in un «ambiente familiare non favorevole» (articolo 6).

Questi stessi principi vengono poi ribaditi nelle "Regole penitenziarie europee", in particolare nei commi 2 e 3 della regola 70, in cui si specifica anche che i permessi devono rientrare nei programmi di trattamento individualizzato.

#### L'USCITA DALLA DETENZIONE

Nelle "Regole penitenziarie europee" si specifica che «tutti i detenuti dovranno beneficiare di preparativi finalizzati ad aiutarli, al momento del loro rientro nella società, a riallacciare le proprie relazioni familiari e a trovare un impiego dopo la loro uscita dal carcere» (regola 87) e che «la preparazione dei detenuti alla loro liberazione dovrebbe iniziare il più presto possibile dopo il loro ingresso in un istituto penitenziario. Si deve evitare di far sentire ai detenuti di essere esclusi dalla società, ma al contrario bisogna metterli nell'ottica che continueranno a farne parte. In quest'ottica, sarà bene fare appello quanto più possibile a enti e operatori sociali per aiutare il personale dell'istituto a ricollocare i detenuti e, in particolare, a mantenere e a migliorare le relazioni del detenuto con la sua famiglia, con le altre persone e con gli organismi sociali. Devono essere presi provvedimenti per salvaguardare, nella misura massima in cui ciò sia compatibile con la legge e con la pena inflitta, i diritti civili, i diritti in materia di assistenza e previdenza e gli altri diritti sociali dei detenuti» (regola 70).

Richiamata spesso anche in altre risoluzioni e raccomandazioni relative al trattamento penitenziario e alle sanzioni e misure alternative alla detenzione, l'uscita dalla detenzione costituisce anche l'oggetto specifico di alcuni documenti del Consiglio

d'Europa. Il riferimento principale è alla Risoluzione (70) 1 del 26 gennaio 1970, intitolata "Organizzazione pratica delle misure di sorveglianza, di assistenza e di aiuto post-penitenziario per le persone condannate o in liberazione condizionale".

Oltre a ribadire l'opportunità di aumentare il ricorso a tutte le forme di alternativa al carcere, in sostituzione di parte o dell'intera pena detentiva, questa Risoluzione offre indicazioni sui percorsi che devono essere intrapresi per facilitare il reinserimento sociale delle persone ex detenute, ad esempio prevedendo indagini preliminari per raccogliere «informazioni utili sul carattere del reo e sul suo ambiente sociale» prima del suo accesso alla *probation* o a misure simili, ovviamente offrendo ogni garanzia «contro un'intrusione ingiustificata nella vita del reo nel corso dell'indagine sociale, così come sull'uso abusivo delle informazioni raccolte» (articolo 1) e adeguando le proprie normative per permettere un'efficace individualizzazione del trattamento delle persone in regime di *probation*, liberazione condizionale o altro (articolo 3) e una buona integrazione dei metodi trattamentali dei servizi penitenziari con quelli adottati dai servizi di *probation* e di assistenza alle persone ex detenute (articolo 4).

## 2.

### La situazione detentiva nei paesi europei

#### 2.1. Premessa metodologica: le fonti statistiche dei dati utilizzati

La ricostruzione del quadro della situazione della detenzione in Europa qui presentata non si limita all'analisi dei dati relativi ai paesi appartenenti all'Unione europea ma è estesa a tutti i paesi europei aderenti al Consiglio d'Europa. Questa scelta nasce dalla volontà di non escludere dall'analisi la situazione dei paesi in procinto di essere ammessi a far parte dell'Unione europea o che hanno presentato richiesta in tal senso, ma è motivata anche dalla considerazione che «il confronto con gli altri paesi che da minor tempo gravitano nell'ambito della cultura istituzionale europea risulta (...) maggiormente stimolante e fornisce forse qualche spunto in più per ipotizzare le linee di tendenza del prossimo futuro»<sup>1</sup>.

I dati utilizzati in questa parte del rapporto derivano principalmente da statistiche ed elaborazioni prodotte nell'ambito del programma SPACE (Statistica Penale Annuale del Consiglio d'Europa), e in particolare dalle due *survey* periodiche SPACE I, relativa alla situazione del sistema penitenziario dei singoli paesi aderenti al Consiglio d'Europa, e SPACE II, relativa al ricorso in ciascun paese di pene e sanzioni nella comunità<sup>2</sup>. Entrambe le indagini prevedono la ripetizione periodica di uno stesso questionario strutturato ai responsabili delle amministrazioni penali e penitenziarie di tutti i paesi aderenti al Consiglio d'Europa in modo da cogliere, oltre alla fotografia della situazione penale e

<sup>1</sup> Claudio Sarzotti, "La pena detentiva in Europa: i numeri e le politiche penitenziarie" in: G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. 3° rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci/Associazione Antigone, Roma, 2004, p. 35.

<sup>2</sup> Ai sensi della Raccomandazione n. R (92)16 del Consiglio d'Europa, si intendono per pene e sanzioni nella comunità tutte le sanzioni penali che, pur non allontanando la persona condannata dalla comunità, prevedono una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o di obblighi; comprendono quindi tutte le sanzioni penali extramurarie comminate da tribunali o giudici, le misure cautelari e le forme di esecuzione di pene detentive al di fuori degli istituti penitenziari (cfr. § 1.2.3.).

penitenziaria dei paesi europei, anche la sua evoluzione nel corso degli anni.

Nello specifico sono stati visionati i seguenti rapporti di ricerca:

- SPACE I (2001) a cura di Pierre V. Tournier – indagine sulla popolazione penitenziaria relativa alla popolazione detenuta al 1° settembre 2001 e ai flussi di ingresso/uscita dal sistema penitenziario e agli eventi critici registrati nel corso dell'anno 2000;
- SPACE I (2002) a cura di Marcelo F. Aebi – indagine sulla popolazione penitenziaria relativa alla popolazione detenuta e al personale in servizio nel sistema penitenziario al 1° settembre 2002 e ai flussi di ingresso/uscita dal sistema penitenziario e agli eventi critici registrati nel corso dell'anno 2001;
- SPACE I (2003) a cura di Marcelo F. Aebi – indagine sulla popolazione penitenziaria relativa alla popolazione detenuta al 1° settembre 2003 e ai flussi di ingresso/uscita dal sistema penitenziario e agli eventi critici registrati nel corso dell'anno 2002;
- SPACE II (2002) a cura di Pierre V. Tournier – indagine sulle pene e le sanzioni nella comunità comminate nel corso dell'anno 1999;
- SPACE II (2003) a cura di Marcelo F. Aebi – indagine sulle pene e le sanzioni nella comunità comminate nel corso dell'anno 2001.

## 2.2. Alcuni dati sulla popolazione detenuta nei paesi europei

La situazione della detenzione nei paesi europei presenta notevoli elementi di difformità, a partire dalla quantità di persone detenute in ciascuno degli Stati di cui si dispongono i dati e alla situazione di maggiore o minore sovraffollamento delle carceri nei vari paesi.

Tra i paesi con i più elevati tassi di detenzione (rapporto tra il numero di persone detenute e il numero complessivo di cittadini residenti), stando alle ultime statistiche disponibili a livello europeo<sup>3</sup>, figurano la Russia, che con i suoi oltre seicento detenuti ogni centomila abitanti è di gran lunga il paese in cui si registra il maggior ricorso alla detenzione; molte repubbliche ex sovietiche, che oscillano tra i quasi duecento detenuti ogni centomila abi-

<sup>3</sup> Il riferimento, ove non diversamente indicato, è ai dati del Consiglio d'Europa pubblicati nel Rapporto SPACE I 2003 e relativi, di norma, a settembre 2003.

<sup>4</sup> Dati re

tanti dell'Azerbaijan e gli oltre quattrocento dell'Ucraina; e alcuni degli Stati dell'ex blocco comunista (Polonia, Romania e Moldavia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) con tassi di detenzione variabili ma comunque superiori ai centocinquanta detenuti ogni centomila abitanti.

Decisamente inferiori, invece, i tassi di detenzione registrati in Albania<sup>4</sup> e in alcuni degli Stati nati dalla disgregazione della ex Jugoslavia – Bosnia, Croazia, Slovenia – che registrano tassi di detenzione attorno ai cinquanta/sessanta detenuti per centomila abitanti, mentre lievemente più elevati sono i tassi di detenzione negli altri paesi della regione, con la Serbia e la Macedonia che si attestano attorno ai settanta/ottanta detenuti e il Montenegro che supera la soglia dei cento detenuti ogni centomila abitanti.

Guardando all'Unione europea, e in particolare ai paesi che costituivano il nucleo storico dell'Unione prima dell'allargamento a Est, i tassi di detenzione più elevati si registrano in Inghilterra e Galles, Scozia, Spagna e Portogallo che registrano tutti un tasso di detenzione attorno ai centotrenta/centoquaranta detenuti ogni centomila abitanti. Al di sopra della soglia dei cento detenuti ogni centomila abitanti figurano anche l'Olanda, il Lussemburgo e, dal 2003, l'Italia; sfiorano questa soglia anche Germania e Francia, mentre decisamente più contenuti risultano essere i tassi di detenzione nei paesi scandinavi, dove si registrano valori che si attestano attorno ai sessanta/settantacinque detenuti ogni centomila abitanti. La situazione migliore che si registra in tutta Europa è quella dell'Islanda, in cui risultano detenute solo 38,8 persone ogni centomila abitanti.

Relativamente al sovraffollamento delle carceri, le situazioni più drammatiche sono quelle di Bulgaria, Cipro, Grecia e Ungheria dove ogni cento posti in carcere ci sono all'incirca cinquanta detenuti più del dovuto. Segue, a ruota, proprio il nostro paese, che stando ai dati divulgati dal Consiglio d'Europa ha toccato nel 2003 un tasso di sovraffollamento pari a più di 134 detenuti ogni cento posti disponibili nelle carceri. Situazioni di sovraffollamento via via meno gravi si registrano anche in Romania, Francia, Portogallo, Polonia, Spagna, Montenegro, Repubblica Ceca, Belgio, Svezia, Slovenia, Lituania, Germania e Finlandia.

<sup>4</sup> Dati relativi al 2002 (cfr. Tab. 6).

TAB. 3. SITUAZIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DEI PAESI EUROPEI

	Detenuti presenti	Tasso di detenzione (%)	Capienza totale degli istituti penitenziari	Affollamento degli istituti penitenziari (%)
Albania	...	...	...	...
Andorra	61	90,8	85	71,8
Armenia	3.429	106,8	4.720	72,6
Austria	7.816	96,9	8.022	97,4
Azerbaijan	16.345	199,3	24.670	66,3
Belgio	8.688	83,9	8.090	107,4
Bosnia Erzegovina (Federazione) (I)	1.265	48,7	1.506	84,0
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska) (II)	892	63,7	960	92,9
Bulgaria	10.056	128,2	6.306	159,5
Cipro (III)	355	44,2	227	156,4
Croazia	2.594	58,4	3.069	84,5
Danimarca	3.577	66,4	3.743	95,6
Estonia	4.797	353,8	5.220	91,9
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	1.598	78,4	2.225	71,8
Finlandia	3.437	66,0	3.420	100,5
Francia	57.440	93,1	48.590	118,2
Georgia	6.406	147,5	10.195	62,8
Germania (IV)	79.567	96,4	78.099	101,9
Greca	8.555	81,0	5.584	153,2
Irlanda	2.986	75,3	3.313	90,1
Islanda	112	38,8	137	81,6
Italia (V)	57.238	101,7	42.641	134,2
Lettonia	8.135	348,9	8.996	90,4
Liechtenstein	12 + 6 (VI)	53,1	22	54,5
Lituania	9.958	287,6	9.718	102,5
Lussemburgo	498	111,1	778	64,0
Malta	278	71,9	444	62,6
Moldavia	10.729	296,5	12.105	88,6
Norvegia	2.914	64,0	2.965	98,3
Paesi Bassi (VII)	18.242	112,7	19.205	95,0
Polonia	80.692	211,1	69.079	116,8

La situazione detentiva nei paesi europei

segue	Detenuti presenti	Tasso di detenzione (*)	Capienza totale degli istituti penitenziari	Affollamento degli istituti penitenziari (**)
Portogallo (VI)	14.232	136,7	12.109	117,5
Regno Unito: Inghilterra e Galles	72.992	139,1	76.450	95,5
Regno Unito: Islanda del Nord	1.185	69,8	1.798	65,9
Regno Unito: Scozia	6.642	131,4	6.843	97,1
Repubblica Ceca	17.053	167,1	15.707	108,6
Romania	45.337	208,2	36.918	122,8
Russia	860.640	601,4	954.323	90,2
San Marino (VII)	0	...	15	...
Serbia e Montenegro: Montenegro (II)	734	104,9	670	109,6
Serbia e Montenegro: Serbia (II)	7.487	74,9	10.184	73,5
Slovacchia	8.829	164,1	9.546	92,5
Slovenia	1.099	55,1	1.067	103,0
Spagna	55.244	135,8	48.420	114,1
Svezia (IX)	6.755	75,6	6.317	106,9
Svizzera (X)	5.266	72,0	6.513	80,9
Turchia	64.051	92,0	70.320	91,1
Ucraina	198.386	413,3	220.387	90,0
Ungheria	17.012	167,7	11.299	150,6

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.1).

Note:

... Dato non disponibile.

(\*) N. di detenuti ogni 100.000 abitanti.

(\*\*) N. di detenuti ogni 100 posti.

(I) Tasso calcolato su stime della popolazione residente.

(II) Dati sottostimati: non comprendono la quota di popolazione detenuta nella parte dell'isola non controllata dalle autorità cipriote.

(III) Dati relativi al 31/03/2003.

(IV) Comprensivo dei minorenni detenuti negli istituti penali per minori.

(V) 12 detenuti negli istituti nazionali + 6 detenuti a lunga pena che, a seguito degli accordi bilaterali tra Liechtenstein e Austria, scontano la pena in istituti penitenziari austriaci.

(VI) Comprensivo dei detenuti in reparti psichiatrici ospedalieri, in istituti per spacciatori di droga e in istituti per giovani criminali.

(VII) Dati provvisori - Comprensivo dei detenuti in istituti psichiatrici.

(VIII) Escluso i detenuti a pene superiori ai sei mesi che scontano la pena fuori dagli istituti penitenziari nazionali.

(IX) Dati relativi all'1/10/2003 - Comprensivo dei detenuti in istituti per tossicodipendenti e in ospedale.

(X) Comprensivo dei detenuti nei posti di polizia per più di 24 ore.

TAB. 4. TASSO DI DETENZIONE NEI PAESI EUROPEI

TASSO DI DETENZIONE INFERIORE A 100 DETENUTI / 100.000 ABITANTI		TASSO DI DETENZIONE SUPERIORE A 100 DETENUTI / 100.000 ABITANTI	
Austria	96,9	Italia	101,7
Germania	96,4	Serbia e Montenegro: Montenegro	104,9
Franca	93,1	Armenia	106,8
Turchia	92,0	Lussemburgo	111,1
Andorra	90,8	Paesi Bassi	112,7
Belgio	83,9	Bulgaria	128,2
Grecia	81,0	Regno Unito: Scozia	131,4
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	78,4	Spagna	135,8
Svezia	75,6	Portogallo	136,7
Irlanda	75,3	Regno Unito: Inghilterra e Galles	139,1
Serbia e Montenegro: Serbia	74,9	Georgia	147,5
Svizzera	72,0	Slovacchia	164,1
Malta	71,9	Repubblica Ceca	167,1
Regno Unito: Irlanda del Nord	69,8	Ungheria	167,7
Danimarca	66,4	Azerbaijan	199,3
Finlandia	66,0	Romania	208,2
Norvegia	64,0	Polonia	211,1
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	63,7	Lituania	287,6
Croazia	58,4	Moldavia	296,5
Slovenia	55,1	Lettonia	348,9
Liechtenstein	53,1	Estonia	353,8
Albania <sup>(1)</sup>	52,5	Ucraina	413,3
Bosnia Erzegovina (Federazione)	48,7	Russia	601,4
Cipro	44,2		
Islanda	38,8		

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I.

Note:

(1) Dato relativo al 2002.

Vedi inoltre note alla Tab. 3.

### 2.2.1. Trend evolutivi nel ricorso alla carcerazione

Analizzare la situazione detentiva dei singoli Stati europei, e in particolare le linee di tendenza osservabili nel ricorso alla carcerazione, comporta ovviamente un riferimento alle politiche penali e penitenziarie intraprese nei singoli Stati ma anche una riflessione su quanto queste scelte nazionali siano effettivamente

capaci di incidere in autonomia sulla situazione interna a ogni singolo paese o quanto, al contrario, i cambiamenti che si registrano all'interno di ciascun paese non dipendano piuttosto da linee evolutive più generali e da *trend* di lungo periodo che operano piuttosto a livello sovranazionale.

La situazione carceraria in Europa, a partire dall'incremento o dalla diminuzione del tasso di detenzione dei singoli Stati, è infatti soggetta a frequenti cambiamenti, in qualche caso anche radicali; non sempre però questi cambiamenti possono essere chiaramente ricondotti a scelte esplicite intraprese dai governi o dai parlamenti nazionali in campo penale e penitenziario.

È vero che, in qualche caso, alcune repentine diminuzioni nell'entità complessiva della popolazione detenuta registrate negli ultimi anni possono essere ricondotte, ad esempio, a particolari provvedimenti di grazia collettiva, amnistia o indulto: nel 2003 è stato il caso della Georgia, in cui 617 detenuti (cioè all'incirca il 10% dell'intera popolazione detenuta in questo Stato) hanno potuto usufruire di un provvedimento di perdono collettivo; o dell'Azerbaijan in cui l'emanazione di provvedimenti di amnistia e grazia hanno portato indirettamente a un abbassamento di più del 10% del tasso di detenzione.

Altrove la causa di diminuzioni importanti nell'entità della popolazione detenuta può essere ricercata nell'introduzione di alcuni cambiamenti legislativi a livello di Codice penale o di procedura penale; in questo senso può essere letto l'abbassamento del tasso di detenzione in Lituania di quasi il 30% negli ultimi quattro anni (e di oltre il 12% nel solo 2003), paese in cui modifiche legislative hanno esteso notevolmente le possibilità di accesso alle pene o misure alternative alla detenzione e alla liberazione condizionale; o in Ungheria, dove una modifica legislativa ha portato all'estensione della possibilità di liberazione condizionale anche ai plurirecidivi, portando alla scarcerazione di circa 800 detenuti (pari a quasi il 5% della popolazione detenuta in questo paese) nel periodo settembre 2002/settembre 2003.

Non sempre, però, i provvedimenti mirati a ridurre il numero di persone detenute riescono effettivamente allo scopo. In questo senso, il caso più eclatante in Europa è senza dubbio quello dell'Ucraina, in cui nel 2003 un provvedimento di amnistia ha portato alla liberazione di 5.032 persone detenute e nonostante questo il dato relativo alle presenze in carcere risulta sostanzial-

mente invariato rispetto all'anno precedente, confermando questo paese come secondo in Europa per tasso di detenzione. Ma neanche il perdono per decreto che ha portato a notevoli riduzioni di pena per i detenuti francesi o l'ampliamento della possibilità di uscita anticipata dal carcere sotto controllo elettronico introdotto in Inghilterra e Galles nello scorso anno sono riusciti a invertire la tendenza alla crescita del tasso di detenzione registrata in questi paesi negli ultimi anni.

Appare quindi evidente come i provvedimenti di grazia, amnistia o indulto, così come le singole modifiche legislative finalizzate a ridurre le presenze in carcere ampliando, ad esempio, l'accesso a pene o misure non detentive, per trasformarsi in reali e duraturi cambiamenti della situazione detentiva nazionale debbano quantomeno iscriversi in un quadro di politiche complessive in cui la riduzione del ricorso alla detenzione costituisca un imperativo generale.

L'esempio di quello che è successo in Italia, prima con la legge "Simeone-Saraceni" e più recentemente con il cosiddetto 'indultino', costituiscono un esempio alquanto lampante. Questi provvedimenti infatti erano stati ipotizzati più o meno esplicitamente come risposte alla drammatica questione del sovraffollamento delle carceri del nostro paese, ma nonostante questo non hanno saputo contrastare la tendenza alla crescita della popolazione detenuta che ha segnato la situazione carceraria del nostro paese portandoci a oltrepassare, come si è già detto, la soglia di 100 detenuti per 100.000 abitanti<sup>3</sup>; e, se nel caso dell'indultino

<sup>3</sup> Agli inizi degli anni '90 la popolazione detenuta in Italia costituiva all'incirca la metà della quota attuale: alla fine del 1990, quando ancora erano visibili gli effetti dell'ultimo provvedimento di amnistia e indulto emanato nel nostro paese, le persone detenute erano infatti solo poco più di 25.000; nel corso del 1991 l'ammontare complessivo della popolazione detenuta era già salito a 30/35.000 per poi attestarsi (pur con qualche oscillazione) attorno alle cinquantamila persone nel corso del decennio. A cavallo del nuovo secolo si registrano nuove impennate, fino a superare le 55.000 presenze nel maggio 2001 e le 56.000 nell'ottobre dello stesso anno e a raggiungere il dato massimo di 56.751 detenuti nell'agosto 2003. Negli ultimi mesi si registrano dati in calo, frutto probabile del ricorso all'espulsione per molti detenuti stranieri, ma è ancora presto ipotizzare una reale inversione di tendenza. Per un'analisi dettagliata del trend della popolazione detenuta in Italia negli ultimi anni si rimanda comunque ai rapporti dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone: *Il carcere trasparente. Primo Rapporto Nazionale sulle condizioni di detenzione*, Castelvecchi, Firenze, 2000; *Inchiesta sulle carceri italiane*, Carocci, Roma, 2002; *Antigone in carcere*, Carocci, Roma, 2004.

l'esito fallimentare può essere tranquillamente imputato alla fragilità del provvedimento, nel caso della legge Simeone-Saraceni, così come più in generale di tutti i provvedimenti mirati ad ampliare le possibilità di accesso a misure alternative alla detenzione, l'obiettivo dell'allargamento della penalità *extramoenia* è stato sicuramente raggiunto, senza però che questo si sia tradotto in una riduzione del ricorso alla carcerazione.

Questa situazione può essere letta come il frutto di una più generale svolta repressiva che ha segnato gli ultimi anni del nostro paese, con l'assunzione della risposta penale come risposta privilegiata a questioni sociali (tossicodipendenza, disagio sociale, immigrazione) rimaste irrisolte anche per la contemporanea crisi delle politiche di welfare. Ma appare evidente che questo inasprimento delle politiche penali/repressive non può essere letto come un dato caratteristico del nostro paese, inscrivendosi piuttosto in una tendenza più generale che, sulla scia di un analogo processo registrato negli Stati Uniti negli ultimi decenni, interessa tutta l'Europa occidentale. D'altronde, come nota Loïc Wacquant, «da qualche anno si sta diffondendo in lungo e in largo per l'Europa un'ondata di panico morale che, in forza della sua ampiezza e virulenza, influenza profondamente le politiche pubbliche, contribuendo a ridisegnare il profilo stesso delle società. Il suo obiettivo apparente: la delinquenza "giovanile", la "violenza urbana", i molteplici disordini generati nel crogiuolo dei "quartieri a rischio", gli atti di "inciviltà" di cui gli abitanti di quelle zone sono ritenuti, allo stesso tempo, vittime e responsabili. Si tratta di definizioni che è opportuno mettere tra virgolette, in quanto il loro significato appare vago almeno quanto i fenomeni che sono chiamate a designare, che peraltro nulla dimostra siano da riferire in maniera particolare ai "giovani", a determinati "quartieri" o allo stesso spazio "urbano". Tuttavia, essi sono sempre e ovunque caratterizzati nella stessa maniera, tanto che ormai l'associazione risulta in qualche modo scontata e ovvia. (...) Simili categorie, tuttavia, non sono sorte spontaneamente, belle e fatte, dalla realtà. Diversamente, si inscrivono all'interno di un'ampia costellazione discorsiva, fatta di termini e tesi, sul crimine, la violenza, la giustizia, l'ineguaglianza e la responsabilità – dell'individuo, della "comunità", della collettività nazionale – proveniente dall'America e che passo dopo passo si sta insinuando nel dibattito pubblico europeo grazie alla sua for-

za di persuasione, alla sua onnipresenza e al ritrovato prestigio internazionale del paese di provenienza. Il processo di diffusione e banalizzazione di tali luoghi comuni ha decisamente poco a che vedere con i problemi a cui esplicitamente essi si riferiscono e dissimula una *posta in gioco* di ben più alto livello: la ridefinizione del ruolo dello stato che, un po' ovunque, si ritira dall'arena economica, affermando l'esigenza della riduzione del suo ruolo sociale e dell'ampliamento, nel segno di un progressivo inasprimento, dell'intervento penale»<sup>6</sup>.

In effetti, l'inasprimento delle politiche penali/repressive ha segnato la storia recente di quasi tutti i paesi del 'nucleo storico' dell'Unione europea, in maniera abbastanza indipendente dal colore politico dei rispettivi governi nazionali, con una tendenza più o meno marcata ma comunque generalizzata alla crescita dei tassi di detenzione. Anche paesi che hanno tentato di affrontare la questione in modo più drastico di quanto non sia stato fatto in Italia non sembrano aver raggiunto risultati tangibili. Nel 2005 ad esempio, oltre ai già citati provvedimenti inglese e francese, la riduzione della popolazione detenuta è stata affrontata con forza in Olanda dove, per far fronte al sovraffollamento delle carceri, si è provveduto alla scarcerazione anticipata di oltre 4800 detenuti (a cui, in media, sono stati condonati circa venti giorni di detenzione) e al rinvio dell'esecuzione della pena per altre 4200 persone già condannate; nonostante questo nello stesso anno la popolazione detenuta, anziché diminuire, è ulteriormente aumentata di più del 12%.

Parallelamente a questo deciso innalzamento dei tassi di carcerazione nei paesi dell'Europa occidentale, si registrano segnali, in alcuni casi anche molto vistosi, di una tendenza all'abbassamento del ricorso al carcere nei paesi ex sovietici che si caratterizzavano proprio per tassi di detenzione particolarmente elevati. Sembra infatti che l'abbattimento del muro di Berlino e la prospettiva di allargamento a Est dell'Unione europea sembra stia portando a un'omogeneizzazione della situazione, con l'abbassamento – in qualche caso vistoso, in altri casi ancora appena abbozzato – dei tassi di detenzione in quei paesi ex comunisti che si

<sup>6</sup> Loïc Wacquant, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli/Interzone, Milano, 2000, pp. 11-12.

A
A
Az
Be
Bos
(Fe)
Bos
(Rep)
Bulg
Cipr
Croa
Danin
Eston
Ex Re
di Mac
Finlan
Francia
Georgie
German
Grecie
Irlanda
Islanda
Italia
Lettonia
Liechten
Lituania
Lussembur
Malta
Moldavia
Norvegia
Paesi Bassi
Polonia
Portogallo
Regno Unito
Inghilterra e G

stanno avvicinando culturalmente e politicamente all'Unione europea.

TAB. 5. RECENTE EVOLUZIONE DELLA SITUAZIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DEI PAESI EUROPEI (VARIAZIONI NEL NUMERO DI DETENUTI PRESENTI)

	1999	2000	var. '99/00	2001	var. '00/01	2002	var. '01/02	2003	var. '02/03	var. '99/03
Albania	1.112	1.467	31,9%	1.635	11,5%	1.785	9,2%	...	...	...
Andora	...	...	...	48	...	55	14,6%	81	10,9%	...
Armenia	...	...	...	4.213	...	5.624	33,5%	3.429	-39,0%	...
Austria	6.877	6.896	0,3%	6.915	0,3%	7.511	8,6%	7.816	4,1%	13,7%
Azerbaijan	...	...	...	...	...	18.321	...	16.345	-10,8%	...
Belgio	8.411	8.671	3,1%	8.764	1,1%	9.253	5,6%	8.688	-6,1%	3,3%
Bosnia Erzegovina (Federazione)	...	...	...	...	...	1.293	...	1.265	-2,2%	...
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	...	...	...	...	...	816	...	892	9,3%	...
Bulgaria	10.787	9.424	-12,6%	9.283	-1,5%	9.607	3,5%	10.056	4,7%	-6,8%
Cipro	...	...	...	369	...	345	-6,5%	355	2,9%	...
Croazia	2.027	2.027	0,0%	2.623	29,4%	2.584	-1,5%	2.594	0,4%	28,0%
Danimarca	3.560	3.279	-7,9%	3.150	-3,9%	3.439	9,2%	3.577	4,0%	0,5%
Estonia	4.332	4.720	9,0%	4.789	1,5%	4.640	-3,1%	4.797	3,4%	10,7%
Ex Rep. Jugoslava d. Macedonia	1.238	1.394	12,6%	1.413	1,4%	1.248	-11,7%	1.598	28,0%	29,1%
Francia	2.598	2.703	4,0%	3.040	12,5%	3.466	14,0%	3.437	-0,8%	32,3%
Germania	53.946	48.835	-9,5%	47.005	-3,7%	53.463	13,7%	57.440	7,4%	6,5%
Georgia	...	...	...	...	...	7.343	...	6.406	-12,8%	...
Germania	80.610	...	...	78.707	...	76.506	-0,3%	79.567	1,4%	-1,3%
Grecia	7.525	8.038	6,8%	8.343	3,8%	8.284	-0,7%	8.555	3,3%	13,7%
Irlanda	2.741	2.887	5,3%	3.025	4,8%	3.028	0,1%	2.986	-1,4%	8,9%
Islanda	93	110	18,3%	110	0,0%	107	-2,7%	112	4,7%	20,4%
Italia	51.427	53.481	4,0%	55.136	3,1%	56.200	1,9%	57.238	1,8%	11,3%
Lettonia	8.665	8.555	-1,3%	8.617	0,7%	8.517	-1,2%	8.135	-4,5%	-6,1%
Liechtenstein	...	...	...	...	...	17	...	18	5,9%	...
Lituania	14.207	8.867	-37,6%	10.750	21,2%	11.345	5,5%	9.958	-12,2%	-29,9%
Lussemburgo	387	394	1,8%	357	-9,4%	380	6,4%	498	31,1%	28,7%
Malta	...	...	...	257	...	283	10,1%	278	-1,8%	...
Moldavia	10.188	9.754	-4,3%	10.679	9,5%	10.532	-1,4%	10.729	1,9%	5,3%
Norvegia	2.602	2.643	1,6%	2.666	0,9%	2.662	-0,2%	2.914	9,5%	12,0%
Paesi Bassi	13.231	13.847	4,7%	15.246	10,1%	16.239	6,5%	18.242	12,3%	37,9%
Polonia	54.842	65.336	19,1%	80.004	22,5%	80.610	0,8%	80.692	0,1%	47,1%
Portogallo	...	...	...	13.500	...	13.730	1,7%	14.232	3,7%	...
Regno Unito: Inghilterra e Galles	64.529	65.666	1,8%	67.056	2,1%	71.324	6,4%	72.992	2,3%	13,1%

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

segue	1999	2000	var. '99/00	2001	var. '00/01	2002	var. '01/02	2003	var. '02/03	var. '99/03
Regno Unito: Irlanda del Nord	1.262	980	-22,3%	877	-10,5%	1.076	22,7%	1.185	10,1%	-6,1%
Regno Unito: Scozia	6.018	5.855	-2,7%	...	...	6.513	...	6.642	2,0%	10,4%
Repubblica Ceca	23.060	22.489	-2,5%	21.206	-5,7%	16.861	-20,5%	17.053	1,1%	-26,0%
Romania	51.396	49.682	-3,3%	50.370	1,4%	51.476	2,2%	45.337	-11,9%	-11,8%
Russia	...	...	...	971.486	...	919.330	-5,4%	860.640	-6,4%	...
San Marino	...	...	...	...	...	1	...	0	...	...
Serbia e Montenegro: Montenegro	...	...	...	...	...	...	...	734	...	...
Serbia e Montenegro: Serbia	...	...	...	...	...	...	...	7.487	...	...
Slovacchia	6.904	7.128	3,2%	7.509	5,3%	7.849	4,5%	8.829	12,5%	27,9%
Slovenia	935	1.136	21,5%	1.155	1,7%	1.120	-3,0%	1.099	-1,9%	17,5%
Spagna	45.004	45.044	0,1%	46.962	4,3%	50.994	8,6%	55.244	8,3%	22,8%
Svezia	5.484	5.678	3,5%	6.089	7,2%	6.506	6,8%	6.755	3,8%	23,2%
Svizzera	6.294	6.390	1,5%	5.160	-19,2%	4.987	-3,4%	5.266	5,6%	-16,3%
Turchia	65.277	71.860	3,7%	61.336	-14,6%	60.091	-2,0%	64.051	6,6%	-7,5%
Ucraina	...	...	...	198.885	...	198.946	0,0%	198.386	-0,3%	...
Ungheria	15.228	15.821	3,9%	17.119	8,2%	18.054	5,5%	17.012	-5,8%	11,7%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.1.2).

Note:

... Dato non disponibile.

TAB. 6. RECENTE EVOLUZIONE DELLA SITUAZIONE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DEI PAESI EUROPEI (VARIAZIONI NEL TASSO DI DETENZIONE)

	1999	2000	var. '99/00	2001	var. '00/01	2002	var. '01/02	2003	var. '02/03	var. '99/03
Albania	33,0	43,5	31,8%	48,1	10,6%	52,5	9,1%	...	...	...
Andorra	...	...	...	72,5	...	82,9	14,3%	90,8	9,5%	...
Armenia	...	...	...	111,0	...	148,0	33,3%	106,8	-27,8%	...
Austria	85,1	83,1	-2,4%	85,1	2,4%	92,3	8,5%	96,9	5,0%	13,9%
Azerbaijan	...	...	...	...	...	225,0	...	199,3	-11,4%	...
Belgio	82,3	84,7	2,9%	85,4	0,8%	90,2	5,6%	83,9	-7,0%	1,9%
Bosnia Erzegovina (Federazione)	...	...	...	...	...	49,7	...	48,7	-2,0%	...
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	...	...	...	...	...	58,3	...	63,7	9,3%	...
Bulgaria	132,0	115,0	-12,9%	114,0	-0,9%	121,7	6,8%	128,2	5,3%	-2,9%
Cipro	...	...	...	48,6	...	45,1	-7,2%	44,2	-2,0%	...
Croazia	44,5	44,4	-0,2%	59,9	34,9%	58,2	-2,8%	58,4	0,3%	31,2%
Danimarca	67,0	61,5	-8,2%	58,9	-4,2%	64,1	8,8%	66,4	3,6%	-0,9%
Estonia	300,0	328,0	9,3%	350,0	6,7%	340,9	-2,6%	353,8	3,8%	17,9%

Fonte: I  
Note:

... C

La situazione detentiva nei paesi europei

paese	1999	2000	var. '99/00	2001	var. '00/01	2002	var. '01/02	2003	var. '02/03	var. '99/03
Ex Rep. Jugoslava d. Macedonia	61,4	69,0	12,4%	69,9	1,3%	61,2	-12,4%	78,4	28,1%	27,7%
Finlandia	50,4	52,3	3,8%	56,7	12,2%	66,7	13,6%	66,0	-1,0%	31,0%
Francia	86,5	80,1	-9,5%	77,1	-3,7%	87,6	13,6%	93,1	6,3%	5,2%
Georgia	...	...	...	...	...	186,0	...	147,5	-20,7%	...
Germania	96,3	...	...	95,8	...	95,2	-0,6%	96,4	1,3%	-1,9%
Grecia	71,4	76,2	6,7%	79,0	3,7%	78,4	-0,8%	81,0	3,3%	13,4%
Irlanda	...	76,4	...	80,0	4,7%	78,0	-2,5%	75,3	-3,5%	...
Islanda	33,8	29,0	-14,2%	38,8	33,8%	37,3	-3,9%	38,8	4,0%	14,8%
Italia	89,3	92,7	3,8%	95,3	2,8%	99,8	4,7%	101,7	1,9%	13,9%
Lettonia	355,0	353,0	-0,6%	364,0	3,1%	363,1	-0,2%	348,9	-3,9%	-1,7%
Liechtenstein	...	...	...	...	...	...	...	53,1	...	...
Lituania	384,0	240,0	-37,5%	291,0	21,3%	326,4	12,2%	287,6	-11,9%	-25,1%
Lussemburgo	90,2	90,4	0,2%	80,9	-10,5%	85,6	5,8%	111,1	29,8%	23,2%
Malta	...	...	...	67,2	...	71,7	6,7%	71,9	0,3%	...
Moldavia	...	...	...	250,0	...	290,4	16,2%	296,5	2,1%	...
Norvegia	58,5	59,0	0,9%	59,2	0,3%	58,8	-0,7%	64,0	8,8%	9,4%
Paesi Bassi	84,0	90,1	7,3%	95,4	5,9%	100,8	5,7%	112,7	11,8%	34,2%
Polonia	141,0	169,0	19,9%	207,0	22,5%	208,7	0,8%	211,1	1,1%	49,7%
Portogallo	...	...	...	132,0	...	132,8	0,6%	136,7	2,9%	...
Regno Unito: Inghilterra e Galles	122,0	124,0	1,6%	126,0	1,6%	137,1	8,8%	139,1	1,5%	14,0%
Regno Unito: Irlanda del Nord	...	...	...	51,6	...	63,8	23,6%	69,8	9,4%	...
Regno Unito: Scozia	...	...	...	...	...	128,7	...	131,4	2,1%	...
Repubblica Ceca	224,0	219,0	-2,2%	207,0	-5,5%	164,2	-20,7%	167,1	1,8%	-25,4%
Romania	229,0	221,0	-3,5%	225,0	1,8%	229,5	2,0%	208,2	-9,3%	-9,1%
Russia	...	...	...	671,0	...	638,6	-4,8%	601,4	-5,8%	...
San Marino	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Serbia e Montenegro: Montenegro	...	...	...	...	...	...	...	104,9	...	...
Serbia e Montenegro: Serbia	...	...	...	...	...	...	...	74,9	...	...
Slovacchia	128,0	297,0	132,0%	139,0	-53,2%	145,9	5,0%	164,1	12,5%	28,2%
Slovenia	47,3	57,3	21,1%	58,0	1,2%	56,2	-3,1%	55,1	-2,0%	16,5%
Spagna	114,0	114,0	0,0%	117,0	2,6%	126,2	7,9%	135,8	7,6%	19,1%
Svezia	61,9	64,1	3,6%	68,5	6,9%	73,0	6,8%	75,8	3,8%	22,1%
Svizzera	88,5	89,2	0,8%	71,6	-19,7%	68,7	-4,1%	72,0	4,8%	-18,6%
Turchia	108,0	110,0	1,9%	93,2	-15,3%	86,7	-7,0%	92,0	6,1%	-14,8%
Ucraina	...	...	...	406,0	...	405,7	-0,1%	413,3	1,9%	...
Ungheria	151,0	158,0	4,6%	171,0	8,2%	177,4	3,7%	167,7	-5,5%	11,1%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.1.2).

Note:

... Dato non disponibile.

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

TAB. 7. VARIAZIONI DELLA POPOLAZIONE DETENUTA NEI PAESI EUROPEI. ANNI 1999/2003

POPOLAZIONE DETENUTA IN AUMENTO		POPOLAZIONE DETENUTA IN DIMINUZIONE	
Albania(l)	60,5%	Lituania	-29,90%
Polonia	47,1%	Repubblica Ceca	-26,00%
Paesi Bassi	37,9%	Svizzera	-16,30%
Finlandia	32,3%	Romania	-11,80%
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	29,1%	Turchia	-7,50%
Lussemburgo	28,7%	Bulgaria	-6,80%
Croazia	28,0%	Lettonia	-6,10%
Slovacchia	27,9%	Regno Unito: Irlanda del Nord	-6,10%
Svezia	23,2%	Germania	-1,30%
Spagna	22,8%		
Islanda	20,4%		
Slovenia	17,5%		
Austria	13,7%		
Grecia	13,7%		
Regno Unito: Inghilterra e Galles	13,1%		
Norvegia	12,0%		
Ungheria	11,7%		
Italia	11,3%		
Estonia	10,7%		
Regno Unito: Scozia	10,4%		
Irlanda	8,9%		
Francia	6,5%		
Moldavia	5,3%		
Belgio	3,3%		
Danimarca	0,5%		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I.

NOTE:

(l) Variazione calcolata sugli anni 1999/2002.

Non sono disponibili i dati relativi ai seguenti paesi: Andorra, Armenia, Azerbaigian, Bosnia Erzegovina, Cipro, Georgia, Liechtenstein, Malta, Portogallo, Russia, San Marino, Serbia e Montenegro, Ucraina.

TA  
PE

Lus  
Ex F  
Slov  
Paes  
Ando  
Regn  
Norw  
Bosni  
Spagn  
Franci  
Turchi  
Liechte  
Svizzer  
Bulgaria  
Islanda  
Austria  
Danimar  
Svezia  
Portogall  
Estonia  
Grecia  
Cipro  
Regno Ur  
Regno Ur  
Moldavia  
Italia  
Germania  
Repubblica  
Croazia  
Polonia

Fonte: Nost  
NOTA:  
Non sono di

*La situazione detentiva nei paesi europei*

TAB. 8. VARIAZIONI DELLA POPOLAZIONE DETENUTA NEI PAESI EUROPEI. ANNI 2002/03

POPOLAZIONE DETENUTA IN AUMENTO		POPOLAZIONE DETENUTA IN DIMINUZIONE	
Lussemburgo	31,1%	Armenia	-39,0%
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	28,0%	Georgia	-12,8%
Slovacchia	12,5%	Lituania	-12,2%
Paesi Bassi	12,3%	Romania	-11,9%
Andorra	10,9%	Azerbaijan	-10,8%
Regno Unito: Irlanda del Nord	10,1%	Russia	-6,4%
Norvegia	9,5%	Belgio	-6,1%
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	9,3%	Ungheria	-5,8%
Spagna	8,3%	Lettonia	-4,5%
Franca	7,4%	Bosnia Erzegovina (Federazione)	-2,2%
Turchia	6,6%	Slovenia	-1,9%
Liechtenstein	5,9%	Malta	-1,8%
Svizzera	5,6%	Irlanda	-1,4%
Bulgaria	4,7%	Finlandia	-0,8%
Islanda	4,7%	Ucraina	-0,3%
Austria	4,1%		
Danimarca	4,0%		
Svezia	3,8%		
Portogallo	3,7%		
Estonia	3,4%		
Grecia	3,3%		
Cipro	2,9%		
Regno Unito: Inghilterra e Galles	2,3%		
Regno Unito: Scozia	2,0%		
Moldavia	1,9%		
Italia	1,8%		
Germania	1,4%		
Repubblica Ceca	1,1%		
Croazia	0,4%		
Polonia	0,1%		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I.

NOTA:

Non sono disponibili i dati relativi ai seguenti paesi: Albania, San Marino, Serbia e Montenegro.

## 2.2.2. Il ricorso alla carcerazione preventiva

Tra le caratteristiche della popolazione detenuta che è interessante valutare ai fini di un ragionamento sul reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute vi è la posizione giuridica poiché, come è scritto nella Costituzione italiana e in molte legislazioni dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa, nessuno può essere considerato colpevole fino a sentenza definitiva e quindi, a rigor di logica, non dovrebbe essere oggetto di un intervento rieducativo o risocializzante finché non sia stata dimostrata la sua colpevolezza.

L'analisi transnazionale delle posizioni giuridiche delle persone detenute non è però immediata poiché risente della difformità delle legislazioni nazionali e della strutturazione delle forme del processo penale. Per tentare un paragone le statistiche diffuse dal Consiglio d'Europa, a cui qui si fa diretto riferimento, si soffermano sul duplice dato relativo alle persone detenute che non hanno ancora subito una sentenza di condanna definitiva e a quelle che non solo non sono state ancora definitivamente condannate, ma che non hanno neanche affrontato un primo livello di giudizio.

Tra i paesi di cui si dispongono i dati sulla condizione giuridica della popolazione detenuta, le situazioni in assoluto più gravi, da questo punto di vista, risultano essere quelle di Andorra, piccolo paese dove addirittura il 77,0% dei detenuti (che comunque in tutto sono solo 61!!!) non risultano essere ancora stati giudicati, e quelle della Turchia e del Lussemburgo, dove la quota di detenuti che non sono ancora stati oggetto di sentenza definitiva costituisce più della metà (rispettivamente 51,0% e 50,7%) della popolazione detenuta. Seguono nella classifica dei paesi con la quota più alta di detenuti non ancora definitivamente condannati il Montenegro (45,5%), il Belgio (45,3%), la Lettonia (40,6%) e l'Italia (39,1% detenuti in attesa di giudizio secondo i dati raccolti dal Consiglio d'Europa nel 2003). Gli altri paesi europei in cui la quota di detenuti non definitivi supera il 30% risultano essere, in ordine decrescente: Liechtenstein, Georgia, Francia, Slovenia, Serbia, Bosnia Erzegovina, Estonia, Portogallo, Danimarca.

Guardando invece al dato relativo alle persone incarcerate che non hanno ancora subito alcun processo, la situazione peg-

gio  
me  
del  
zo  
34,  
siva  
esse  
A  
do a  
e l'I  
di da  
nuta  
40,7  
dispo  
ma si  
poco  
tutti c

TAB. 9  
TENZI

Albania
Andorra
Armenia
Austria
Azerbaijan
Belgio
Bosnia Erz (Federazio
Bosnia Erz (Rep. Srps
Bulgaria
Cipro
Croazia
Danimarca
Estonia
Ex Rep. Jug Macedonia

giore dopo quelle di Andorra e della Turchia (dove rispettivamente le percentuali dei detenuti in attesa di primo giudizio sono del 54,1% e del 42,2%) si registra in Francia, dove più di un terzo dei detenuti attende ancora il primo giudizio (esattamente il 34,2%, una percentuale non di molto inferiore a quella complessiva delle persone detenute non definitive, che risultano infatti essere il 37,1%).

Altri paesi in cui si registrano situazioni drammatiche riguardo all'elevato ricorso alla carcerazione preventiva sono l'Olanda e l'Irlanda del Nord, relativamente alle quali non si dispongono di dati esatti ma solo di stime che attestano la popolazione detenuta in attesa del primo grado di giudizio rispettivamente al 40,7% e al 34,9%; Malta, la Slovacchia e la Svizzera, di cui non si dispongono i dati sul totale dei detenuti non ancora condannati ma si sa che le persone in attesa di primo giudizio costituiscono poco meno di un terzo della popolazione detenuta (33,1% in tutti e tre i paesi).

TAB. 9. POSIZIONE GIURIDICA DEI DETENUTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DEI PAESI EUROPEI

	detenuti non ancora sottoposti a giudizio	detenuti dichiarati colpevoli ma non ancora condannati	detenuti condannati in attesa di giudizio d'appello	detenuti condannati con sentenza definitiva	altri casi
Albania	...	...	...	1.702	-
Andorra	33	5	9	14	-
Armenia	581	64	141	2.707	***
Austria	2.193	***	...	4.994	629
Azerbaijan	1.053	522	190	14.580	-
Belgio	2.502	***	684	4.748	754
Bosnia Erzegovina (Federazione)	280	***	76	852	57
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	133	47	22	690	-
Bulgaria	350	1.512	...	8.194	-
Cipro	47	***	...	...	308
Croazia	824	...	...	1.553	217
Danimarca	869	186		2.495	27
Estonia	383	940	221	3.253	***
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	112	68	116	1.302	***

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

segue	detenuti non ancora sottoposti a giudizio	detenuti dichiarati colpevoli ma non ancora condannati	detenuti condannati in attesa di giudizio d'appello	detenuti condannati con sentenza definitiva	altri casi
Finlandia	500	...	...	2.937	-
Francia	19.625	***	1.653	36.142	20
Georgia	1.794	203	485	3.924	-
Germania <sup>(1)</sup>	16.973			62.288	306
Grecia	2.439	***	...	6.116	-
Irlanda	432	...	...	2.554	...
Islanda	8	***	...	104	-
Italia	12.082		9.102	34.850	1.204
Lettonia	454	1.110	1.003	4.834	734
Liechtenstein	5	-	2	11	-
Lituania	1.136	68	366	8.388	-
Lussemburgo	146	***	71	247	37
Malta	92	***	...	186	***
Moldavia	130	1.487	997	8.115	-
Norvegia		643		2.180	91
Paesi Bassi	5.703	...	...	5.817	2.505
Polonia	20.366	...	...	60.326	-
Portogallo <sup>(2)</sup>	3.569	...	531	9.893	239
Regno Unito: Inghilterra e Galles	7.980	5.118	...	58.780	1.114
Regno Unito: Irlanda del Nord	414	...	...	739	32
Regno Unito: Scozia	1.109	131	...	5.402	7
Repubblica Ceca	1.525	1.649	...	13.744	135
Romania	3.619	4.762	...	36.853	103
Russia	30.794	62.948	...	738.454	28.444
San Marino	-	-	-	-	-
Serbia e Montenegro: Montenegro	50	40	41	400	203
Serbia e Montenegro: Serbia	875	1.285	245	5.428	363
Slovacchia	2.923	***	...	5.906	-
Slovenia	57	155	126	717	44
Spagna	12.267	***	...	41.940	1.037
Svezia <sup>(3)</sup>		1.401		5.320	34
Svizzera	1.741	526	...	2.629	370

segue

Turchia  
Ucraina  
Ungheria

Dati al 1 se  
NOTE:

... Date  
\*\*\* Tipo  
(I) Dati  
(II) Dati  
(III) Dati

TAB. 10.  
TENZIAR

Albania  
Andorra  
Armenia  
Austria  
Azerbaijan  
Belgio  
Bosnia Erzeg  
Bosnia Erzeg  
Bulgaria  
Cipro  
Croazia  
Danimarca  
Estonia  
Ex Rep. Jugos  
Finlandia  
Francia  
Georgia  
Germania  
Grecia  
Irlanda  
Islanda

La situazione detentiva nei paesi europei

segue	detenuti non ancora sottoposti a giudizio	detenuti dichiarati colpevoli ma non ancora condannati	detenuti condannati in attesa di giudizio d'appello	detenuti condannati con sentenza definitiva	altri casi
Turchia	28.321	1.952	2.369	31.409	***
Ucraina	26.071	...	9.858	151.883	10.574
Ungheria	3.057	961	...	12.730	264

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.4).

NOTE:

— Dato non disponibile.

\*\*\* Tipologia non prevista nell'ordinamento nazionale.

(i) Dati relativi al 31/03/2003.

(ii) Dati provvisori.

(iii) Dati relativi all'1/10/2003.

TAB. 10. POSIZIONE GIURIDICA DEI DETENUTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DEI PAESI EUROPEI (TASSI E PERCENTUALI)

	detenuti in attesa di giudizio (% su totale detenuti)	tasso detenuti in attesa di giudizio su 100.000 ab.	detenuti in attesa di 1° giudizio (% su totale detenuti)	tasso detenuti in attesa di 1° giudizio su 100.000 ab.
Albania	...	...	...	...
Andora	77,0	69,9	54,1	49,1
Armenia	22,5	24,5	16,6	18,1
Austria	...	...	28,1	27,2
Azerbaijan	10,8	21,5	6,4	12,8
Belgio	45,3	38	28,8	24,2
Bosnia Erzegovina (Federazione)	32,6	15,9	22,1	10,8
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	22,6	14,4	14,9	9,5
Bulgaria	...	...	3,5	4,5
Cipro	...	...	13,2	5,9
Croazia	...	...	(31,8)	(18,5)
Danimarca	30,2	20,1	24,3	16,1
Estonia	32,2	113,9	8,0	28,2
Ex Rep. Jugoslava di Macedonia	18,5	14,5	7,0	5,5
Finlandia	...	...	(14,5)	(9,6)
Francia	37,1	34,5	34,2	31,8
Georgia	38,7	57,2	28,0	41,3
Germania	21,7	20,9	...	...
Grecia	...	...	28,5	23,1
Irlanda	...	...	(14,5)	(10,9)
Islanda	...	...	7,1	2,8

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

segue	detenuti in attesa di giudizio (% su totale detenuti)	tasso detenuti in attesa di giudizio su 100.000 ab.	detenuti in attesa di 1° giudizio (% su totale detenuti)	tasso detenuti in attesa di 1° giudizio su 100.000 ab.
Italia	39,1	39,8	(21,1)	(21,5)
Lettonia	40,6	141,6	5,6	19,5
Liechtenstein	38,9	20,6	27,8	14,7
Lituania	15,8	45,3	11,4	32,8
Lussemburgo	50,7	56,7	29,1	32,6
Malta	...	...	33,1	23,8
Moldavia	24,4	72,2	1,2	3,6
Norvegia	25,2	16,1	...	...
Paesi Bassi	...	...	(40,7)	(35,2)
Polonia	...	...	(25,2)	(53,3)
Portogallo	30,5	41,7	(25,1)	(34,3)
Regno Unito: Inghilterra e Galles	...	...	10,9	15,2
Regno Unito: Irlanda del Nord	...	...	(34,9)	(24,4)
Regno Unito: Scozia	...	...	16,7	21,9
Repubblica Ceca	...	...	8,9	14,9
Romania	...	...	8,0	16,6
Russia	...	...	3,6	21,5
San Marino	...	...	...	...
Serbia e Montenegro: Montenegro	45,5	47,7	6,8	7,1
Serbia e Montenegro: Serbia	33,8	27,7	10,7	8,8
Slovacchia	...	...	33,1	54,3
Slovenia	34,8	19,1	5,2	2,9
Spagna	...	...	22,2	30,2
Svezia	21,2	16,1	...	...
Svizzera	...	...	33,1	23,8
Turchia	51,0	46,9	42,2	40,7
Ucraina	23,4	96,9	(13,1)	(50,3)
Ungheria	...	...	18,0	30,1

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.5).

NOTE:

- ... Dato non disponibile.
- () Dato stimato.
- \*\*\* Tipologia non prevista nell'ordinamento nazionale.
- (I) Dati relativi al 31/03/2003.
- (II) Dati provvisori.
- (III) Dati relativi all'1/10/2003.

Anche perché quali gola p mente mater unità breve reato ciale d non ev del rei rendor effettiv biamer sociale dere).

Non cui si fa parte in europei pochi m (31,8%) tra cui i l'8,8% a dia, Ger una pen popolazi

<sup>7</sup> Secondo l'8 e 9), le car (da 1 a 6 me dannata (47 rata medio-I intermedie t  
<sup>8</sup> È opportu derebbe un a sto) sarebbe i per evidenzia ve e poi non

### 2.2.3. La lunghezza delle pene

Anche la durata della pena è un dato interessante da valutare, perché il periodo di permanenza in carcere può influire sulla qualità e sulle caratteristiche dell'intervento da attuare con la singola persona detenuta per favorire il suo percorso di reinserimento. Le stesse Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di carcere e penalità (cfr. § 1.2.3.) insistono sull'opportunità di evitare il ricorso alla carcerazione nei casi di pene di breve durata: in casi simili, infatti, in cui la modesta gravità del reato commesso renderebbe sulla carta più facile il recupero sociale dell'autore di reato, i tempi brevi di permanenza in carcere non evitano gli effetti perversi della carcerazione e le difficoltà del reinserimento alla fine della detenzione ma, al tempo stesso, rendono assai ardua la realizzazione di interventi trattamentali effettivamente capaci di evitare la recidiva e di innestare un cambiamento nella personalità dell'autore di reato e nel suo ambiente sociale (finalità a cui ogni sanzione penale dovrebbe sempre tendere).

Nonostante queste indicazioni, sono molti i paesi europei in cui si fa un largo ricorso a pene detentive brevi e brevissime. A parte infatti il caso anomalo della Georgia<sup>7</sup>, sono diversi i paesi europei che mostrano elevate percentuali di detenuti con pene di pochi mesi<sup>8</sup>. In Norvegia quasi un detenuto condannato su tre (31,8%) è in carcere per scontare una pena inferiore ai sei mesi, tra cui il 12,2% dei condannati ha pene inferiori ai tre mesi e l'8,8% addirittura inferiori a un mese; anche in Islanda, Finlandia, Germania e Olanda la percentuale di detenuti condannati a una pena detentiva inferiore ai sei mesi supera il 20% della popolazione detenuta con sentenza definitiva.

<sup>7</sup> Secondo le informazioni raccolte con l'indagine SPACE (cfr. SPACE I 2003, tabelle 8 e 9), le carceri della Georgia ospitano esclusivamente detenuti con pene molto brevi (da 1 a 6 mesi), che costituiscono quasi la metà dell'intera popolazione detenuta condannata (47,1%, pari a 2.518 detenuti al 1° settembre 2003) oppure con pene di durata medio-lunga (da 5 anni all'ergastolo); non è prevista infatti la condanna a pene intermedie tra i 6 mesi e i 5 anni.

<sup>8</sup> È opportuno segnalare che per una valutazione accurata di questi dati (che richiederebbe un approfondimento maggiore di quanto non sia possibile fare in questo testo) sarebbe necessario fare riferimento agli ordinamenti dei singoli Stati, soprattutto per evidenziare i casi in cui è previsto il ricorso a sanzioni penali miste, prima detentive e poi non detentive (*probation*, liberazione condizionale in sentenza, eccetera).

Se da un lato, come si diceva prima, un così ampio ricorso alla detenzione per periodi brevi o brevissimi manifesta, almeno in alcuni casi, l'incapacità dei sistemi penali nazionali di farsi carico in maniera alternativa degli autori di reati minori, preoccupazione diversa ma anche maggiore destano quelle situazioni nazionali in cui si registra una consistente presenza in carcere di detenuti con pene lunghe e lunghissime, quando non addirittura con condanne all'ergastolo.

Sono infatti ben 15.835 le persone condannate all'ergastolo censite nelle carceri europee nel 2003, di cui 1.044 solo nel nostro paese; gli Stati europei in cui si registra percentualmente il maggiore ricorso alla carcerazione a vita sono quelli del Regno Unito, con il 9,2% di detenuti condannati all'ergastolo in Inghilterra e Galles, l'11,6% in Scozia e addirittura il 15,2% in Irlanda del Nord; quote molto elevate di ergastolani si hanno anche in Grecia (10,5%), Irlanda (8,3%), Turchia (6,1%), Lussemburgo (4,9%), Belgio (4,7%) e Albania (4,5%).

Turchia e Italia si segnalano negativamente, oltre che per il numero di ergastolani, anche per l'elevatissima quota di detenuti condannati con pene lunghissime: l'8,0% dei detenuti turchi condannati e il 6,1% di quelli italiani hanno infatti subito una condanna a una pena superiore ai vent'anni di carcere.

TAB. 11. DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA CONDANNATA SECONDO LA DURATA DELLA PENA (VALORI ASSOLUTI)

	fino a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	condanna a morte
Albania	0	17	42	304	808	455	0	76	***
Andorra	0	1	4	4	3	2	0	0	***
Armenia	0	60	520	714	896	473	0	44	***
Austria	570	633	1.816	835	592	363	38	147	***
Azerbaijan	51	104	2.077	4.151	5.520	2.490	0	187	***
Belgio <sup>1)</sup>	10	167	700	1.280	1.519	...	...	224	***
Bosnia Erzegovina (Fed.)	148	93	156	125	172	151	7	***	***
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	46	57	155	104	132	168	26	***	***
Bulgaria <sup>1)</sup>	487	735	2.663	1.662	917	1.024	148	82	***
Cipro	...	...	...	...	...	...	...	12	***
Croazia	73	134	432	253	338	269	54	***	***
Danimarca	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Estonia	126	252	919	547	965	399	13	32	***
Ex Rep. Jug. di Macedonia	56	223	459	214	205	137	***	8	***

Dati al 1 se  
2003.8).

Note:

... Datr

\*\*\* Penr

Vedi inoltre

La situazione detentiva nei paesi europei

segue	fino a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	condanna a morte
Finlandia	666	535	1.770				***	88	***
Francia	3.537	5.969	8.979	4.122	4.955	6.777	1.246	557	***
Georgia	2.318	***	***	***	1.480	894	234	18	***
Germania (M)	13.323	13.112	27.824	5.211	1.044	***	1.774		***
Grecia	205	319	1.105	1.608	2.096		624	1	***
Irlanda	176	244	605	545	597	162	13	212	***
Islanda	23	15	39	6	11	9	1	0	***
Italia	1.068	2.087	7.688	7.512	8.459	4.859	2.133	1.044	***
Lettonia	32	208	1.374	1.265	1.506	432	***	17	***
Liechtenstein	0	1	5	2	3	0	0	0	***
Lituania	237	464	2.733	2.083	2.297	917	5	86	***
Lussemburgo	10	27	78	26	42	40	12	12	***
Malta	9	11	47	27	42	36	9	5	***
Moldavia (N)	...	...	513	1.442	3.782	...	...	59	***
Norvegia	693	350	567	241	168	118	25	***	***
Paesi Bassi	1.191	481	2.012	976	792	339	19	7	***
Polonia	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Portogallo (N)	188	277	1.583	3.848	2.028	1.761	247	***	***
Regno Unito: Inghilterra e Galles	4.269	3.725	12.249	28.750		4.316		5.428	***
Regno Unito: Irlanda del Nord	25	62	195	126	135	77	7	112	***
Regno Unito: Scozia	572	579	1.044	840	1.217	241	5	593	***
Repubblica Ceca	660	1.546	5.101	2.306	2.608	1.375	123	25	***
Romania	455	1.128	7.586	12.946	8.993	4.891	750	106	***
Russia (M)	...	2.250	115.399	228.642	299.487	82.488	2.623	1.117	***
San Marino	0	0	0	0	0	0	0	0	***
Serbia e Montenegro: Montenegro	41	72	64	65	65	93	0	0	***
Serbia e Montenegro: Serbia	938	689	1.382	530	820	671	63	...	***
Slovacchia	264	1.077	2.131	808	1.043	567		16	***
Slovenia	68	80	224	137	144	59	5	***	***
Spagna	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Svezia (M)	694	834	1.749	807	813	289	9	119	***
Svizzera	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Turchia	3.192	1.558	5.741	3.772	5.084	7.625	2.516	1.921	***
Ucraina	***	2.380	34.496	52.511	48.553	13.228	715	881	***
Ungheria	369	1.704	4.491	2.359	2.697	906	0	202	***

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.B).

Note:

... Dato non disponibile.

\*\*\* Pena non prevista nell'ordinamento nazionale.

Vedi inoltre note alla tabella 12.

TAB. 12. DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA CONDANNATA SECONDO LA DURATA DELLA PENA (VALORI PERCENTUALI)

	fino a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	condanna a morte
Albania	0,0%	1,0%	2,5%	17,9%	47,5%	26,7%	0,0%	4,5%	***
Andorra	0,0%	7,1%	28,6%	28,6%	21,4%	14,3%	0,0%	0,0%	***
Armenia	0,0%	2,2%	19,2%	28,4%	33,1%	17,5%	0,0%	1,6%	***
Austria	11,4%	12,7%	36,4%	16,7%	11,9%	7,3%	0,8%	2,9%	***
Azerbaijan	0,3%	0,7%	14,2%	28,5%	37,9%	17,1%	0,0%	1,3%	***
Belgio (I)	0,2%	3,5%	14,7%	27,0%	32,0%	...	...	4,7%	***
Bosnia Erzegovina (Fed.)	17,4%	10,9%	18,3%	14,7%	20,2%	17,7%	0,8%	***	***
Bosnia Erzegovina (Rep. Srpska)	6,7%	8,3%	22,5%	15,1%	19,1%	24,3%	4,1%	***	***
Bulgaria (II)	6,2%	9,3%	36,2%	21,0%	11,6%	12,9%	1,9%	1,0%	***
Cipro	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Croazia	4,7%	8,6%	27,8%	16,3%	21,8%	17,3%	3,5%	***	***
Danimarca	...	...	...	...	...	...	...	***	***
Estonia	3,9%	7,7%	28,3%	16,8%	29,7%	12,3%	0,4%	1,0%	***
Ex Rep. Jug. di Macedonia	4,3%	17,1%	35,3%	16,4%	15,7%	10,5%	***	0,6%	***
Finlandia	21,8%	17,5%	57,9%	...	...	...	***	2,9%	***
Francia	9,8%	16,5%	24,8%	11,4%	13,7%	18,8%	3,4%	1,5%	***
Georgia	47,1%	***	***	***	29,7%	18,2%	4,8%	0,4%	***
Germania (III)	21,4%	21,1%	44,7%	...	8,4%	1,7%	***	2,8%	***
Grecia	3,4%	5,4%	18,5%	27,0%	...	35,2%	10,5%	0,0%	***
Irlanda	6,9%	9,6%	23,7%	21,3%	23,4%	6,3%	0,5%	8,3%	***
Islanda	22,1%	14,4%	37,5%	5,8%	10,6%	8,7%	1,0%	0,0%	***
Italia	3,1%	6,0%	22,1%	21,6%	24,3%	13,9%	6,1%	3,0%	***
Lettonia	0,7%	4,3%	28,4%	26,2%	31,2%	8,9%	***	0,4%	***
Liechtenstein	0,0%	9,1%	45,5%	18,2%	27,3%	0,0%	0,0%	0,0%	***
Lituania	2,7%	5,3%	31,0%	23,6%	26,0%	10,4%	0,1%	1,0%	***
Lussemburgo	4,0%	10,9%	31,6%	10,5%	17,0%	16,2%	4,9%	4,9%	***
Malta	4,8%	5,9%	25,3%	14,5%	22,6%	19,4%	4,8%	2,7%	***
Moldavia (IV)	0,0%	...	6,3%	17,8%	46,6%	...	...	0,7%	***
Norvegia	31,8%	16,1%	26,0%	11,1%	8,6%	5,3%	1,1%	***	***
Paesi Bassi	20,5%	8,3%	34,6%	16,8%	13,6%	5,8%	0,3%	0,1%	***
Polonia	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Portogallo (V)	1,7%	2,8%	15,8%	38,9%	20,5%	17,8%	2,5%	***	***
Regno Unito: Inghilterra e Galles	7,3%	6,3%	20,9%	48,9%	...	7,3%	...	9,2%	***
Regno Unito: Irlanda del Nord	3,4%	8,4%	26,4%	17,1%	18,3%	10,4%	0,9%	15,2%	***
Regno Unito: Scozia	11,2%	11,4%	20,5%	16,5%	23,9%	4,7%	0,1%	11,8%	***
Repubblica Ceca	4,8%	11,2%	37,1%	16,8%	19,0%	10,0%	0,9%	0,2%	***
Romania	4,5%	18,2%	36,1%	13,7%	17,7%	...	9,6%	0,3%	***
Russia (VI)	1,2%	3,1%	20,6%	35,1%	24,4%	13,3%	2,0%	0,3%	***
San Marino	...	0,3%	15,8%	31,0%	40,8%	11,2%	0,4%	0,2%	***

Dati  
2003

Note

...

\*\*\*

(I)

relativ

(II)

(III)

(IV)

manca

(V)

(VI)

Nell'c  
vo del  
corso  
sanzio  
de l'an  
sibile c  
sul ric  
mento  
Tra  
d'Europ  
• il rit  
rinvi  
nato  
do il

segue	fino a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	condanna a morte
Serbia e Montenegro: Montenegro	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Serbia e Montenegro: Serbia	10,3%	18,0%	16,0%	16,3%	16,3%	23,3%	0,0%	0,0%	***
Slovacchia	18,4%	13,5%	27,1%	10,4%	16,1%	13,2%	1,2%	0,0%	***
Slovenia	9,5%	11,2%	31,2%	19,1%	20,1%	8,2%	0,7%	***	***
Spagna	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Svezia (V)	13,1%	15,7%	32,9%	15,2%	15,3%	5,4%	0,2%	2,2%	***
Svizzera	...	...	...	...	...	...	...	...	***
Turchia	10,2%	5,0%	18,3%	12,0%	16,2%	24,3%	8,0%	6,1%	***
Ucraina	***	1,6%	22,6%	34,4%	31,8%	8,7%	0,5%	0,6%	***
Ungheria	2,9%	13,4%	35,3%	18,5%	21,2%	7,1%	0,0%	1,6%	***

Dati al 1 settembre 2003. Fonte: Nostre elaborazioni su dati Consiglio d'Europa, SPACE I (rif. SPACE 2003.9).

Note:

... Dato non disponibile.

\*\*\* Pena non prevista nell'ordinamento nazionale.

(I) Dati incompleti per l'uso di una differente categorizzazione che comporta la mancanza di dati relativi alle pene più lunghe.

(II) Dati relativi al 01/11/2003.

(III) Dati relativi al 31/03/2003.

(IV) La somma dei valori riportati non corrisponde al numero totale di detenuti condannati poiché mancano i dati relativi ad alcune delle categorie utilizzate in questa tabella.

(V) Dati provvisori.

(VI) Dati relativi al 01/10/2003.

### 2.3. L'accesso alla *probation* e alle altre sanzioni penali non detentive

Nell'ottica di una riflessione sul reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute, un'altra variabile interessante è il ricorso alle sanzioni penali alternative alla detenzione. Si tratta di sanzioni estremamente difformi da un paese all'altro, il che rende l'analisi statistica transnazionale piuttosto complessa. È possibile comunque formulare alcune considerazioni interessanti sul ricorso a sanzioni penali che non comportano l'allontanamento del reo dal corpo sociale.

Tra le misure alternative alla detenzione censite dal Consiglio d'Europa si segnalano:

- il *rinvio condizionale del pronunciamento della condanna*: rinvio della definizione della sanzione penale per un determinato periodo di tempo allo scopo di valutare in questo periodo il comportamento della persona dichiarata colpevole;

- il *trattamento obbligatorio* imposto da subito come sanzione penale al condannato, previsto per:
  - tossicomani,
  - alcolisti,
  - persone affette da problemi psichici,
  - persone condannate per delitti sessuali;
- l'*obbligo d'indennizzo* imposto da subito come sanzione penale al condannato da un magistrato o tribunale penale (risarcimento pecuniario della vittima);
- i *lavori di utilità sociale*, imposti come:
  - sanzioni autonome dopo la sentenza di condanna,
  - sanzioni previste nell'ambito di una pena privativa della libertà con totale rinvio condizionale dell'esecuzione di tale pena,
  - sanzioni comminate dopo il mancato pagamento di un'ammenda,
  - pene privative della libertà senza condizionale seguite da un lavoro di utilità sociale dopo la liberazione,
  - lavori di utilità sociale previsti nell'ambito di una *probation*.
- la *probation*, cioè una misura di messa alla prova che prevede il rientro del condannato nella comunità con un programma di assistenza e di sorveglianza non detentivo, nella forma di:
  - sanzione autonoma dopo la sentenza di colpevolezza (senza assegnazione di una pena privativa della libertà),
  - sanzione prevista nell'ambito di una pena privativa della libertà con totale rinvio condizionale dell'esecuzione di tale pena,
  - sanzione prevista nell'ambito di una pena privativa della libertà con parziale rinvio condizionale dell'esecuzione di tale pena;
- forme di esecuzione della pena privativa della libertà nella comunità in regime di controllo elettronico imposto da subito come sanzione penale al condannato;
- *semilibertà* imposta da subito come sanzione penale al condannato;
- *liberazione condizionale* del detenuto prima dell'espiazione totale della pena;
- *sanzioni e misure miste*: pene privative della libertà senza con-

T

Al
An
Ar
Au
Az
Bel
Bos
Erz
(Fec
Bulg
Cipr
Croa
Dani
Estor
Ex Re
Maco
Finlan
Franci
Georg
Germa
Grecia
Irlanda
Islanda
Italia
Lettonia
Liechter
Lituania
Lussemb
Malta
Moldavia

dizionale, seguite da un trattamento obbligatorio imposto da subito come parte della sanzione penale, previste per:

- tossicomani,
- alcolisti,
- persone affette da problemi psichici,
- persone condannate per delitti sessuali.

TAB. 13. SANZIONI PENALI NON DETENTIVE COMMINATE IN UN ANNO

	rinvio pronunc. condanna	trattam. obblig. ab initio	obbligo indenn.	lavori di utilità sociale	probation	controllo elettr.	semilib ab initio	liberaz. condiz.	sanzioni e misure miste
Albania									
Andora	***	0	158	0	472	0	0	9	8
Armenia									
Austria	***	***	***	***	...	***	***	1.165	***
Azerbaijan	***	***	***	0	***	***	***	1.423	***
Belgio	(3.357)	***	***	3.567	4.177	***	***	832	***
Bosnia Erzegovina (Fed.)	***	92	***	***	[—]	***	***	[—]	21
Bulgaria									
Cipro	...	...	...	0	179	***	***	***	***
Croazia									
Danimarca	***	2.007	***	4.238	1.820	***	***	1.400	***
Estonia	[—]	[—]	...	[—]	[—]	[—]	[—]	...	[—]
Ex Rep. Jug. di Macedonia	2.421	[—]	[—]	[—]	[—]	[—]	[—]	333	[—]
Finlandia									
Francia									
Georgia									
Germania	...	***	3.510	...	84.552	...	...	17.190	***
Grecia									
Irlanda	0	...	...	(142)	17	***	***	100	0
Italia	***	***	***	***	***	***	39	35	***
Lettonia	***	...	...	1.014	***	***	***	734	...
Liechtenstein									
Lituania	10.245	***	1.800	155	***	***	***	1.829	***
Lussemburgo	31	...	***	(116)	275	***	***	28	...
Malta									
Moldavia	...	...	***	***	6.029	***	...	232	***

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

segue	rinvio pronunc. condanna	trattam. obblig. ab initio	obbligo indenn.	lavori di utilità sociale	probation	controllo elettr.	semilib ab initio	liberaz. condiz.	sanzioni e misure miste
Norvegia	...	...	...	766	12.440	***	***	3.710	***
Paesi Bassi	23.001	***	8.488	(22.416)	***	[—]	***	***	***
Polonia	143.497	...	***	25.284	171.662	***	14796	15.977	***
Portogallo	***	31	***	...	...	...	***	1.903	***
Regno Unito: Inghilterra e Galles									
Regno Unito: Irlanda del Nord									
Regno Unito: Scozia	...	...	1.136	4.869	8.171	201	***	340	...
Repubblica Ceca	32.817	...	...	(8.835)	...	***	***	4.264	...
Romania	***	246	...	***	***	***	***	25.512	40
Russia									
San Marino									
Slovacchia	16.431	429	***	***	***	***	***	1.700	...
Slovenia	***	36	***	***	...	***	***	(467)	***
Spagna									
Svezia	(9.434)	***	...	4.320	6.429	***	***	5.235	***
Svizzera	***	...	***	(4.027)	...	(...)	***	...	***
Turchia	...	...	...	...	...	...	***	...	***
Ucraina									
Ungheria	...	264	***	...	...	***	***	...	***

Dati relativi all'anno 2001. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE II 2001 (rif. Tav. 1).

Note:

... Dato non disponibile.

\*\*\* Sanzione non prevista nell'ordinamento nazionale.

() Sanzione analoga ma non del tutto coincidente a quella indicata nella categoria.

[—] Dati esistenti ma non riconducibili alle categorie indicate.

TAB. 14. SANZIONI PENALI NON DETENTIVE COMMINATE IN UN ANNO (INDICE GLOBALE DI UTILIZZO OGNI 100 CONDANNE A PENE DETENTIVE)

	rinvio pronunc. condanna	trattam. obblig. ab initio	obbligo indenn.	lavori di utilità sociale	probation	controllo elettr.	semilib ab initio	liberaz. condiz.	sanzioni e misure miste
Albania									
Andorra	***	0,0	239,4	0,0	715,2	0,0	0,0		12,1
Armenia									

La situazione detentiva nei paesi europei

segue	rinvio pronunc. condanna	trattam. obblig. ab inizio	obbligo indenn.	lavori di utilità sociale	probation	controllo elettr.	semilib ab inizio	liberaz. condiz.	sanzioni e misure miste
Austria	***	***	***	***	...	***	***		***
Azerbaijan	***	***	***	0,0	***	***	***		***
Belgio	(28,0)	***	***	29,7	34,8	***	***		***
Bosnia Erzegovina (Fed.)	***	10,0	***	***	[-]	***	***		2,3
Bulgaria									
Cipro	...	...	...	0,0	13,6	***	***		***
Croazia									
Danimarca	***	21,2	***	44,7	19,2	***	***		***
Estonia	[-]	[-]	...	[-]	[-]	[-]	[-]		[-]
Ex Rep. Jug. di Macedonia	53,2	[-]	[-]	[-]	[-]	[-]	[-]		[-]
Finlandia									
Francia									
Georgia									
Germania	...	***	8,6	...	207,5	...	...		***
Grecia									
Irlanda									
Islanda	0,0	...	...	(46,4)	5,6	***	***		0,0
Italia	***	***	***	***	***	***	...		***
Lettonia	***	...	...	31,0	***	***	***		...
Liechtenstein	***								
Lituania	98,5	***	17,3	1,5	***	***	***		***
Lussemburgo	7,6	...	***	(28,4)	67,4	***	***		...
Malta	...								
Repubblica Ceca	...	...	***	***	85,4	***	***		***
Norvegia	...	...	...	9,1	147,4	***	***		***
Paesi Bassi	105,0	***	38,7	(102,3)	***	[-]	***		***
Polonia	467,6	...	***	62,4	559,4	***	48,2		***
Portogallo	***	0,6	***	...	...	...	***		***
Regno Unito: Inghilterra e Galles									
Regno Unito: Irlanda del Nord									
Regno Unito: Scozia	...	...	8,9	29,5	49,5	1,2	***		...
Repubblica Ceca	261,8	...	...	(70,5)	...	***	***		...
Romania	***	0,7	...	***	***	***	***		0,1
Russia									

NNO  
TEN-

anzioni  
misure  
miste

12,1

CARCERE E LAVORO IN EUROPA

segue	rinvio pronunc. condanna	trattam. obblig. ab inizio	obbligo indenn.	lavori di utilità sociale	probation	controllo elettr.	semilib ab inizio	liberaz. condiz.	sanzioni e misure miste
San Marino									
Slovacchia	379,3	9,9	***	***	***	***	***		...
Slovenia	***	3,0	***	***	---	***	***		***
Spagna									
Svezia	(73,7)	***	---	33,8	50,3	***	***		***
Svizzera	***	---	***	{...}	---	{...}	***		***
Turchia	---	---	---	---	---	---	***		***
Ucraina									
Ungheria	---	---	***	---	---	***	***		***

Dati relativi all'anno 2001. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE II 2001 (rif. Tav. 5).

NOTE:

... Dato non disponibile.

\*\*\* Sanzione non prevista nell'ordinamento nazionale.

() Sanzione analoga ma non del tutto coincidente a quella indicata nella categoria.

[—] Dati esistenti ma non riconducibili alle categorie indicate.

TAB. 15. ALTRE SANZIONI PENALI NON DETENTIVE PARTICOLARI COMMINATE NEI PAESI EUROPEI

	Caratteristiche della Sanzione	N. condannati
Andorra	1) Liberazione condizionata allo svolgimento di un'attività lavorativa	4
	2) Liberazione condizionata al divieto di incontro con determinate persone	1
	3) Liberazione condizionata alla permanenza in casa in particolari orari	1
	4) Liberazione condizionata all'indennizzo obbligatorio della vittima di reato	6
	5) Liberazione condizionata al pagamento regolare obbligatorio degli alimenti	2
Cipro	Garanzia di rispetto dell'ordine pubblico	448
Danimarca	1) Trattamento alternativo alla detenzione (in sostituzione di una pena detentiva)	319
	2) Ritiro dell'accusa sotto controllo dei servizi di probation	13
Islanda	1) Trasferimento in un istituto privato per il trattamento della tossicodipendenza o alcolodipendenza (possibile nelle ultime 6 settimane di detenzione)	28
	2) Trasferimento in un centro di accoglienza gestito dall'associazione di aiuto alle persone detenute (possibile negli ultimi 6 mesi di detenzione)	43
	3) Ritiro condizionale (rinuncia) del procedimento penale con 2 anni di controllo	97

paese	Caratteristiche della Sanzione	N. condannati
Italia	1) Affidamento in prova ai servizi sociali (misura alternativa alla detenzione)	14.454
	(di cui casi particolari di tossicodipendenti o alcolodipendenti)	3.321
	2) Detenzione domiciliare (misura alternativa per particolari categorie di condannati)	7.476
	3) Semi-libertà (misura alternativa alla pena detentiva)	1.835
Lettonia	Detenzione con rinvio condizionale della pena con prescrizioni (riparazione del danno, obbligo di residenza, obbligo di firma)	6.938
Paesi Bassi	1) Ricovero obbligatorio in ospedale (per persone con ritardi o malattie mentali)	53
	2) Collocazione in istituti specializzati per il trattamento della tossicodipendenza	7
Portogallo	Detenzione con totale rinvio condizionale della pena	7.820
Repubblica Ceca	1) Interruzione condizionale del procedimento penale su ordinanza del pubblico ministero tribunale	7.704
		3.589
	2) Accordo giuridico (mediazione)	242
Slovacchia	Misure di educazione e protezione	6
Slovenia	Lavoro per organizzazioni di volontariato o per la collettività (in sostituzione di una pena detentiva non superiore a 3 mesi)	4

Dati relativi all'anno 2001. Fonte: Consiglio d'Europa, SPACE II 2001 (rif. Tav. 11).

### 2.3.1. Le sanzioni penali non detentive: alternative o sostitutive alla detenzione?

Il ricorso a sanzioni penali non detentive, come mostrano i dati sopra riportati, assume dimensioni assai variabili da paese a paese; dimensioni che non mostrano alcuna relazione evidente e stabile con l'entità della popolazione detenuta. È infatti ipotizzabile che in alcuni paesi il ricorso alla penalità esterna rappresenti una strada per deflazionare il ricorso alla carcerazione e per ridurre la situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari che, come evidenziato in precedenza (cfr. § 2.2. e Tab. 3), costituisce un problema comune a molti Stati europei; viceversa, in altri casi, l'ampliamento della penalità non detentiva non ha comportato alcun ridimensionamento dell'entità della popolazione detenuta, comportando piuttosto un ulteriore aumento della quota di popolazione sottoposta a misure penali.

Ragionando sulla capacità delle sanzioni penali non detentive di ridurre effettivamente il ricorso alla carcerazione nei vari con-

testi nazionali, Pierre Tournier<sup>9</sup> nota come le politiche di estensione della penalità esterna, per produrre effetti realmente deflativi del sistema penitenziario, debbano tenere conto contemporaneamente di due fattori: la capacità di ridurre i flussi di ingresso in carcere dalla libertà e la possibilità di limitare la durata della detenzione. Tournier propone anche una distinzione delle pene e misure *extramoenia* adottate nei vari paesi europei in tre categorie:

- *i sostituiti alla detenzione di 1<sup>a</sup> categoria*: sanzioni o misure penali, come la messa alla prova pronunciata direttamente al momento della sentenza, la condanna ai lavori di utilità sociale o i regimi di controllo e di sorveglianza per le persone in libertà adottate anche per le persone ancora non processate, che riducono gli ingressi in carcere evitando completamente all'autore di reato la condanna alla pena detentiva e/o la carcerazione provvisoria;
- *i sostituiti alla detenzione di 2<sup>a</sup> categoria*: sanzioni o misure penali definibili anche 'parziali' o 'relative', come la scarcerazione anticipata per buona condotta o per messa alla prova o la liberazione condizionale, che non evitano all'autore di reato l'ingresso in carcere e che non riducono complessivamente la durata dell'esecuzione penale ma che riducono i tempi di detenzione rispetto alle pene previste al momento della condanna;
- *i sostituiti alla detenzione di 3<sup>a</sup> categoria*: sanzioni o misure penali, come il lavoro all'esterno, la semi-libertà o la semi-detenzione, che non riducono la durata della pena privativa della libertà ma che consentono di ridurre il tempo effettivamente trascorso all'interno degli istituti penali; viene inserito in questa categoria anche il controllo elettronico, in quanto considerato un regime privativo della libertà eseguito al di fuori delle mura del carcere.

Come nota ancora Tournier, «quando una persona, che non sia stata ancora sottoposta a una carcerazione provvisoria, beneficia di un controllo giudiziario e viene condannata a una pena con messa alla prova totale, si può ritenere che questa misura individuale di controllo gli abbia realmente consentito di evitare il carcere. Ma si può anche ritenere che il giudice istruttore non

<sup>9</sup> Pierre Victor Tournier, "Vers des prisons sans détenus? A propos de l'introduction du placement sous surveillance électronique en France" in: *Bulletin d'information pénologique*, n. 23/24, dicembre 2002, pp. 3-6.

avrebbe fatto ricorso alla carcerazione provvisoria, se il controllo giudiziario non fosse previsto per legge. Il giudice ha utilizzato una garanzia supplementare che gli veniva offerta. Se è così, il controllo giudiziario non gioca il ruolo di sostituto alla detenzione (è un sostituto virtuale) ma consente di allargare le maglie del controllo sociale». Stesso ragionamento viene esteso alla messa alla prova in sentenza o alla condanna ai lavori di utilità sociale che, a seconda dei casi, possono essere sanzioni sostitutive della detenzione ma anche alternative a altre pene non detentive, come le pene pecuniarie; ma anche per le sanzioni sostitutive di una parte della pena detentiva, poiché è presumibile che almeno in alcune situazioni si assista a un allungamento delle condanne al momento della sentenza proprio per compensare da principio gli effetti dell'aumentato ricorso alle misure alternative alla detenzione.

L'elemento preoccupante che emerge da queste riflessioni, e che può essere confermato dall'analisi congiunta dei dati sul ricorso alla carcerazione e alle sanzioni penali alternative nei vari paesi europei, è la considerazione di come un ricorso allargato alla penalità non detentiva non sia capace di tradursi in un effettivo decremento dei tassi di carcerazione – come sarebbe negli auspici del Consiglio d'Europa (cfr. § 1.2.3.) e come è spesso finalità dichiarata delle innovazioni legislative degli ordinamenti nazionali che allargano l'area penale *extramoenia* – ma piuttosto provochi di fatto un allargamento del controllo penale esercitato nei singoli contesti nazionali.

#### 2.4. Penalità ed esclusione sociale

Al di là dei dati illustrati in questo capitolo sull'entità e la condizione giuridica delle persone sottoposta a misure penali in Europa, e a parte alcuni dati assolutamente generali sul profilo socio-demografico di queste persone, non sono disponibili informazioni puntuali e accurate sulla condizione sociale e professionale di coloro che entrano a contatto con i sistemi penali dei vari paesi europei<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Sulle conseguenze di questa carenza informativa e sull'opportunità di avviare una mappatura costante e dettagliata delle caratteristiche della popolazione detenuta per migliorare la qualità e l'efficacia degli interventi di sostegno ai percorsi di reinserimento sociale e lavorativo cfr. § 4.2.2.

Diverse ricerche svolte a livello locale, nazionale e transnazionale mostrano comunque l'esistenza di una serie di handicap di base che limitano le possibilità di accesso al lavoro delle persone sottoposte a misure penali sia prima che dopo la carcerazione (o l'esecuzione penale esterna): disoccupazione di lungo periodo, deficit formativi, carenza di professionalità acquisita tramite formazione professionale e tramite esperienze lavorative pregresse, eccetera. In Austria, ad esempio, i dati di accompagnamento al Progetto Equal "Telfi"<sup>11</sup> indicano solo nel 19% la quota di detenuti che aveva un impiego regolare prima della carcerazione; in Gran Bretagna, invece, recenti ricerche hanno mostrato come «due terzi dei detenuti arrivi in carcere dalla disoccupazione, e tre quarti lasciano il carcere senza un lavoro da intraprendere. Molti di loro affrontano molteplici handicap sul mercato del lavoro. Alcuni hanno caratteristiche individuali come una bassa autostima, scarse competenze di base, e una qualificazione scolastica e professionale inadeguata che danneggia le loro prospettive di impiego»<sup>12</sup>.

Queste difficoltà si intrecciano poi in molti casi con la situazione di multiproblematicità espressa da una quota – variabile da paese a paese ma comunque estremamente consistente – di reclusi con problematiche specifiche quali la tossicodipendenza o alcooldipendenza, il disagio mentale, l'assenza di legami sociali, eccetera; problematiche che, tra l'altro, limitano ulteriormente le opportunità di collocazione lavorativa loro realmente accessibili.

La popolazione detenuta o comunque sottoposta a misure penali si caratterizza dunque per una condizione diffusa di esclusione sociale. È opinione comune e largamente condivisa sia tra gli operatori che tra gli studiosi del settore che tra questa condizione di esclusione sociale e la propensione a intraprendere comportamenti criminali vi sia una forte correlazione, anche se non è possibile dimostrare con certezza se l'esclusione sociale sia una delle cause che spingono a intraprendere comportamenti e stili di vita criminali o se, piuttosto, criminalità e devianza portano molte persone a finire in una condizione di esclusione sociale: «nella maggioranza dei paesi si osserva un legame innegabile tra

<sup>11</sup> Cfr. [www.telfi.at](http://www.telfi.at).

<sup>12</sup> Small Business Service, *Reducing Re-offending: The Enterprise Option*, rapporto di ricerca a cura di Fletcher Del Roy, gennaio 2004.

<sup>13</sup> *Anti-Role o la clé*  
rio "W  
cessful  
2003.

<sup>14</sup> *Rice-  
cing Re  
bilità di  
recidiva*

il tasso di disoccupazione e quello di criminalità. È molto più difficile stabilire se questa relazione significhi che la disoccupazione è la causa di attività criminali, che le attività criminali sono la causa della disoccupazione o piuttosto che altri fattori siano all'origine di entrambe le cose. In altre parole, la correlazione è evidente ma non lo è il senso del rapporto di causalità<sup>13</sup>.

Un altro elemento non supportabile con dati statistici ma che risulta evidente dalle esperienze degli operatori del settore e dall'analisi delle storie di vita delle persone che hanno vissuto un'esperienza penale, soprattutto se detentiva, è che la condizione di esclusione sociale che spesso queste persone manifestano prima di entrare in contatto col sistema penale e/o penitenziario viene aggravata da una serie di effetti perversi che proprio la carcerazione comporta: si pensi alla stigmatizzazione sociale di coloro che hanno precedenti penali, alla rottura delle relazioni sociali e affettive imposta dalla detenzione, ai danni che il carcere provoca sul corpo e sulla psiche delle persone reclusi e anche all'abitudine all'ozio che la vita quotidiana in carcere spesso induce. Fattori che, oltre a costituire in sé una causa di ulteriore esclusione sociale degli autori di reato, aggravano questa condizione anche perché ne ostacolano il positivo reinserimento sociale e lavorativo alla fine della pena.

Si crea quindi una sorta di circolo vizioso anche perché, come ampiamente mostrato da molte ricerche in questo campo (compreso quelle già citate in precedenza), l'assenza di un lavoro alla fine della pena aumenta la probabilità di una recidiva dell'autore di reato<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Antoni Calvo-Armengol, Yves Zenou July, *Does Crime Affect Unemployment? The Role of Social Networks*, citato in: EOEI, *Réinsertion professionnelle des délinquants: la clé de la réussite?*, rapporto di ricerca prodotto nell'ambito del progetto comunitario "What works with offenders? European networking for the identification of successful practices in preparing ex-offenders for employment integration", settembre 2003.

<sup>14</sup> Ricerche promosse in Gran Bretagna nell'ambito del già citato programma *Reducing Re-offending* del Small Business Service mostrano ad esempio come la disponibilità di un lavoro per le persone condannate riduca almeno di un terzo il rischio di recidiva.

### 3.

## Carcere, penalità, lavoro: le situazioni nazionali

### 3.1. Il sistema della penalità nei paesi europei: carcere, pene non detentive, misure alternative alla detenzione

#### 3.1.1. I sistemi penali e penitenziari nazionali

Nonostante i molti tratti comuni nella tradizione giuridica europea e i tentativi di uniformare i sistemi penitenziari esistenti nei vari paesi sulla scia delle indicazioni del Consiglio d'Europa (cfr. § 1.2.), le differenze esistenti tra gli assetti nazionali in materia penale e penitenziaria permangono molte e in diversi casi sostanziali.

Dal punto di vista di un ragionamento su carcere, reinserimento sociale e lavoro le differenze forse più rilevanti sono tre:

- l'articolazione del sistema penale/penitenziario a livello territoriale e la capacità delle strutture centrali e periferiche del sistema di interagire con la comunità locale e di coinvolgerla nell'attuazione dei percorsi di rieducazione e trattamento;
- l'articolazione del sistema in strutture differenziate dal punto di vista qualitativo, con tipologie di istituti penitenziari differenti secondo le caratteristiche della popolazione detenuta che sono destinati ad accogliere (non solo giudicabili o condannati ma anche giovani adulti, donne, plurirecidenti, persone con problemi psichici, di tossicodipendenza o alcolodipendenza,...) e del tipo di trattamento che in essi è possibile avviare;
- l'esistenza, all'interno della stessa amministrazione penitenziaria oppure come istituzione autonoma e indipendente, di una rete di servizi deputati al trattamento (in carcere e/o fuori dal carcere) e a promuovere interventi per facilitare il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali.

In Francia, ad esempio, il sistema penitenziario prevede diverse categorie di istituti penitenziari, a seconda della durata delle pene e dei percorsi di reinserimento sociale prospettati per le persone condannate alla detenzione. Le *maisons d'arrêt* accolgo-

no i detenuti in attesa di giudizio e le persone condannate a pene di breve durata, le *maisons centrales* gli ergastolani e i condannati a pene lunghe mentre i *centres de détention* sono destinati ai condannati a pene di media lunghezza e, in particolare, ai giovani e alle persone che hanno maggiori opportunità di reinserimento sociale. Oltre ai 185 istituti penitenziari esistenti sul territorio nazionale, l'amministrazione penitenziaria francese comprende 102 *Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation* (SPIP), cioè strutture dipartimentali deputate a promuovere, organizzare e coordinare sul territorio le attività di sostegno e di presa in carico delle persone sottoposte a misure penali, sia in carcere che all'esterno. In particolare all'interno degli istituti penitenziari, gli SPIP hanno lo scopo di facilitare l'accesso dei detenuti alle risorse sociali, sanitarie, scolastico-formative e lavorative, di supportare i legami familiari e di affrontare per tempo problemi particolari – indigenza, analfabetismo, tossicodipendenza, ... – preparando adeguatamente la persona detenuta alla scarcerazione e facilitandone il percorso di reinserimento sociale.

In Grecia la principale articolazione del sistema penitenziario, composto complessivamente da 28 istituti, è quella che distingue gli istituti in base alla funzione attribuita alla detenzione – 'generale', 'speciale' e 'terapeutica' – e al tipo di detenuti che i vari istituti dovrebbero ospitare. La detenzione 'generale' prevede un'ulteriore distinzione, tra un 'tipo A' da riservare a detenuti in attesa di giudizio e a detenuti per reati minori (pene massime di 18 mesi) e un 'tipo B' per tutti gli altri detenuti; giovani e detenuti in semilibertà rientrano invece nella detenzione 'speciale'. Le carceri greche sono quindi classificate in carceri giudiziarie (destinate sulla carta a detenuti in attesa di giudizio o con pene brevi, ospitano in realtà anche persone condannate a pene lunghe), carceri chiuse (prevalentemente per detenuti condannati a pene lunghe), colonie agricole (per detenuti prossimi alla scarcerazione e che hanno mantenuto una buona condotta), istituti per trattamenti terapeutici (ospedale, ospedale psichiatrico e istituto per il trattamento dei tossicodipendenti) e carceri giovanili; esiste anche un istituto penale che funge da magazzino centrale per i fabbisogni dell'intero sistema penitenziario, dove sono ammessi solo detenuti lavoratori con una comprovata ottima condotta.

Anche in Spagna il sistema penitenziario prevede diversi tipi di istituti penitenziari, corrispondenti a tre differenti regimi di

<sup>3</sup> Cfr. *Il sistema penitenziario Orizzonti*

reclusione – chiuso, ordinario, aperto – e a differenti regimi di trattamento; infatti l'assegnazione dei detenuti agli istituti penitenziari spagnoli viene fatta tenendo conto, oltre che delle esigenze del detenuto e *in primis* della vicinanza con la famiglia, anche del tipo di trattamento che può essere loro riservato. Nello specifico<sup>1</sup> il Regolamento penitenziario spagnolo (articolo 100) prevede che, al momento dell'ingresso in un istituto penitenziario, i detenuti condannati vengono classificati secondo 'gradi di trattamento' da una apposita commissione – denominata 'giunta di trattamento' – composta, oltre che dal direttore e/o vicedirettore dell'istituto e da un operatore della polizia penitenziaria, da uno psicologo, un criminologo, un assistente sociale, un insegnante e un medico (quest'ultimo, però, sono con funzione consultiva). Questa commissione valuta una serie di fattori tra cui la durata della condanna, il tipo di crimine commesso e l'allarme sociale da esso suscitato, l'eventuale recidiva e comunque una valutazione della carriera criminale o deviante della persona, il tempo già trascorso in carcere, il residuo pena, la professionalità acquisita, le opportunità lavorative all'esterno, le reti relazionali esterne al carcere e in generale le risorse personali che possono favorire il reinserimento sociale del detenuto, il comportamento tenuto in carcere fino a quel momento e le aspettative sul comportamento futuro e, in generale, la personalità del condannato e, sulla base di tutto questo, indica le linee di trattamento da intraprendere col singolo detenuto. La decisione della giunta di trattamento viene poi trasmessa a un'autorità centrale – la Direzione Generale dei Servizi Penitenziari e di Riabilitazione – che, oltre che ratificare o modificare le proposte di classificazione dei detenuti provenienti dai vari istituti penitenziari, ha il compito di definire i programmi e le linee trattamentali da seguire nei singoli istituti e di supervisionarne le attività. Eventuali ricorsi e richieste di modifica della classificazione per gradi di trattamento vengono poi sottoposti al Giudice di Vigilanza Penitenziaria, a cui spetta anche una funzione di controllo sul rispetto dei diritti dei detenuti e sulla conformità della vita detentiva alle leggi e ai rego-

<sup>1</sup> Cfr. "In Spagna detenuti classificati in 'gradi di trattamento'", intervista alla dottoressa Henar Galán, Psicologa – capo dell'Equipe di Trattamento del Centro Penitenziario di Figueres (Catalogna) a cura di Tiziano Fabbian e Josep Burgaya in: *Ristretti Orizzonti*, n. 1/2000 (consultabile anche al sito [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)).

lamenti vigenti e la concessione dei permessi di uscita dal carcere – salvo quelli di durata non superiore ai due giorni, che di norma vengono concessi direttamente dall'istituzione penitenziaria – e della liberazione condizionale.

Ultima situazione nazionale presa ad esempio è quella finlandese, dove una riforma dell'agosto 2001 ha portato all'unificazione delle strutture deputate, fino ad allora separatamente, all'amministrazione degli istituti penitenziari (Dipartimento carceri del Ministero della Giustizia) e alla gestione dei servizi di *probation* (demandati a un'apposita associazione semigovernativa) in un'unica agenzia (*Criminal Sanctions Agency*) del Ministero della Giustizia. Nel sistema penitenziario, organizzato in tre servizi regionali, la distinzione principale è quella tra i 16 istituti 'chiusi' (tra cui 9 carceri giudiziarie) e i 19 istituti 'aperti', a loro volta suddivisi tra 5 carceri aperte indipendenti, 10 sezioni di carceri aperte e 4 colonie di lavoro, istituite sulla base di specifici progetti di lavoro. I servizi di *probation* sono invece suddivisi in distretti e uffici locali e hanno il compito di organizzare e gestire tutto ciò che ha a che fare con l'esecuzione penale esterna.

#### SEMILIBERTÀ E SEMIDETENZIONE

Forme di semilibertà o semidetenzione sono previste negli ordinamenti di quasi tutti i paesi europei. Normalmente la semilibertà prevede che il detenuto esca dal carcere alla mattina, per svolgere lavorative, scolastiche o formative all'esterno del carcere, e che vi rientri alla sera. Ma sono possibili anche forme alternative, come la detenzione nel fine settimana prevista ad esempio nell'ordinamento spagnolo o in quello belga, pensate come tentativo di conciliare una sanzione comunque privativa della libertà con l'esigenza di limitare i danni della rottura delle relazioni sociali e lavorative che la carcerazione comporta, in particolare per coloro che devono scontare condanne per reati minori o per coloro che, per caratteristiche personali – giovane età, madri con figli piccoli, eccetera – subirebbero maggiormente le conseguenze perverse di una detenzione tradizionale.

In alcuni ordinamenti sono previste anche forme di semidetenzione, come in Olanda dove è prevista la possibilità per i detenuti giunti in prossimità della scarcerazione (esattamente nelle ultime sei settimane di detenzione) di tornare a vivere al proprio

domicilio, rientrando in carcere solo nelle ore diurne specificamente per continuare a svolgere l'attività lavorativa intrapresa durante la normale detenzione.

Solitamente i detenuti in semilibertà o semidetenzione scontano la pena in istituti differenziati, come nel caso dei *centres de semi-liberté* francesi; in alternativa esistono quantomeno sezioni separate degli istituti penitenziari destinate ad accogliere i detenuti semiliberi o semidetenuti.

Semilibertà o semidetenzione rappresentano una via di mezzo tra il carcere e il sistema della penalità esterna, poiché associano la privazione, ancorché parziale, della libertà personale con le esigenze a cui si ispirano pene e misure alternative alla detenzione (cfr. § 3.1.2.). Così come per le altre forme di penalità *extra-moenia*, a volte costituiscono una vera e propria sanzione penale autonoma, comminata direttamente dal giudice all'atto della condanna; altre volte, come ad esempio nel sistema spagnolo o francese ma in un certo senso anche in quello italiano, rappresentano una fase del percorso trattamentale della persona condannata dal carcere alla libertà, passando prima attraverso regimi penitenziari sempre meno chiusi e poi a forme di penalità esterna.

### 3.1.2. Pene non detentive e misure alternative alla detenzione nelle legislazioni nazionali europee

Come già osservato descrivendo le raccomandazioni del Consiglio d'Europa agli Stati membri in materia di carcere e penalità (cfr. § 1.2.3.), gli ultimi decenni hanno visto lo sviluppo di un complesso e variegato sistema di sanzioni penali esterne al carcere, in cui rientrano sia pene non detentive comminate direttamente dall'autorità giudicante al momento del pronunciamento della sentenza, sia misure alternative o sospensive della detenzione che vengono accordate in sostituzione dell'esecuzione di tutta o di una parte della pena detentiva.

Al riguardo, l'Italia è uno dei pochi paesi europei a non prevedere, se non nell'ambito limitato della giustizia minorile, sanzioni penali non pecuniarie extradetentive ma solo misure alternative alla detenzione. Nel nostro ordinamento manca soprattutto quella che costituisce, invece, la sanzione penale più rilevante nel sistema penale non detentivo di molti paesi europei, tra cui In-

ghilterra, Francia, Germania, Spagna, Portogallo,...: la *probation*<sup>2</sup>.

La *probation* consiste sostanzialmente nella 'messa alla prova' della persona condannata che, per un determinato periodo, viene sottoposta a un programma trattamentale e/o di sorveglianza non detentivo; se la persona non commette reati e l'esito del programma viene considerato positivo (secondo parametri fissati a monte), la pena viene considerata estinta. L'istituto della *probation* «è previsto, negli ordinamenti di molti paesi europei e d'America, come una misura alternativa offerta al giudice o addirittura al Pubblico Ministero e ai suoi equivalenti, i quali, ove ritengano che la detenzione sia, nel particolare caso, inappropriata per la prevalenza dei suoi aspetti negativi di stigmatizzazione e di deterioramento rispetto alla previsione dei suoi risultati positivi, possono evitare la condanna alla detenzione o la prosecuzione dell'azione penale lasciando il soggetto in libertà "sub condicione" del rispetto di determinate prescrizioni, con il controllo e l'aiuto di personale specializzato ("*probation officers*")»<sup>3</sup>.

Esistono, a seconda degli ordinamenti nazionali e talvolta anche all'interno di uno stesso ordinamento, tre forme di *probation*: la sospensione della condanna, la sospensione totale e la sospensione parziale dell'esecuzione della pena detentiva; vale a dire che, a seconda dei casi, la *probation* può essere una sanzione penale autonoma oppure una sanzione prevista nell'ambito di una pena privativa della libertà nella forma di rinvio condizionale dell'esecuzione dell'intera pena o di parte di essa.

Le modalità concrete di applicazione ed esecuzione della *probation* cambiano molto da paese a paese: cambiano le finalità che i provvedimenti di *probation* intendono perseguire, cambiano i possibili contenuti delle prescrizioni e restrizioni insite in essi, cambiano le autorità competenti sia a livello decisionale che ese-

<sup>2</sup> Una sanzione penale analoga alla *probation* esiste in Italia solo nel sistema della giustizia penale minorile, mentre a livello di sistema penale per adulti i principi fondativi della *probation* sono stati recepiti nello strumento dell'affidamento in prova ai servizi sociali che differisce però dal sistema della *probation* in vigore nella maggioranza dei paesi europei e negli Stati Uniti in quanto si limita ad essere misura alternativa alla detenzione e non una sanzione penale in sé.

<sup>3</sup> Antonietta Pedrinazzi, "Il 'Probation system' e la sua applicazione" in: *Dignitas*, n. 1, dicembre 2002, p. 58.

cutivo, cambia l'intreccio tra *probation* e altre sanzioni o misure penali alternative alla detenzione.

In Francia, ad esempio, la *probation* può essere disposta dall'autorità giudiziaria al momento della sentenza; esiste poi, quando l'esecuzione della pena sia già stata avviata, la possibilità di avere accesso alla liberazione condizionale che, a seconda della durata della pena (più o meno di tre anni), viene concessa dall'amministrazione penitenziaria o dal giudice per l'applicazione.

In Inghilterra, dove il sistema della *probation* risale addirittura al 1907 con il "Probation of Offenders Act", il giudice può concludere un processo che ha portato a una sentenza di colpevolezza emanando un *probation order*: l'autore di reato, che deve dare il suo consenso a questa sospensione della condanna alla pena detentiva, viene sottoposto a un periodo di messa alla prova in cui deve rispettare una serie di prescrizioni, obblighi e/o divieti, sotto la sorveglianza del *Probation Service*.

Altri esempi di modalità di applicazione della *probation* vengono dai paesi scandinavi, «che storicamente hanno rappresentato in Europa, già a partire dagli anni '30 del XX secolo, un ambito oltremodo fertile per la formulazione e la realizzazione delle idee di rieducazione e trattamento»<sup>4</sup>. In Svezia alla vera e propria *probation* (*Skyddtillsyn*), che può essere comminata dal giudice in alternativa totale o parziale alla pena detentiva e che prevede che l'autore di reato venga sottoposto a particolari prescrizioni e a una sorveglianza costante, si affianca la *Vili Korfing dom*: l'autore di reato viene semplicemente dichiarato colpevole e messo alla prova senza particolari prescrizioni, se non quella di rispettare le leggi, e senza essere sottoposto ad alcuna sorveglianza particolare. Anche in Danimarca spetta al giudice che opta per la sospensione della condanna (possibile per reati che comportano una pena non superiore a cinque anni) decidere anche se imporre all'autore di reato prescrizioni specifiche e un regime di sorveglianza particolare; analogamente in Norvegia la *probation*, possibile anche in questo caso come sanzione alternativa alla carcerazione per pene brevi, a seconda dei casi può prevedere o non prevedere un programma di sorveglianza particolare.

In Belgio la *probation* è solo un tassello di un sistema piuttosto

<sup>4</sup> Antonietta Pedrinazzi, "Le misure alternative in Europa: principi ispiratori e linee operative" in: *Dignitas*, n. 2, giugno 2003, p. 57.

sto articolato di alternative alla detenzione sia in sede di pronunciamento della sentenza che nel corso dell'esecuzione della pena. Questo sistema consente al giudice che emana la sentenza di disporre la semidetenzione nei casi di condanne inferiori ai sei mesi oppure di decidere, per reati per cui un'eventuale condanna alla pena detentiva non sarebbe comunque superiore ai due anni, per la sospensione della condanna o per il differimento dell'esecuzione della pena con messa alla prova per un periodo variabile da uno a cinque anni in cui svolgere attività rieducative e trattamentali. Per quanto riguarda la fase esecutiva, invece, le misure previste sono la semilibertà (che viene concessa direttamente dall'autorità carceraria, solitamente a detenuti con pene lunghe che hanno già scontato gran parte della pena ma che, sulla carta, potrebbe essere concessa a chiunque, senza limiti di tempo o pena scontata), la liberazione condizionale (per cui è richiesta, invece, l'espiazione di una parte della pena) e l'arresto solo nel fine settimana (applicabile per pene non superiori a uno/due mesi).

Un altro esempio, particolare e innovativo, di sanzione penale non detentiva viene dalla Polonia<sup>5</sup>, dove il Codice penale ha introdotto come pena autonoma la 'limitazione della libertà personale': una sanzione che impone precise prescrizioni e obblighi al condannato, per un periodo di tempo variabile da tre mesi a due anni, tra cui il giudice può inserire anche la pubblica ammenda e/o l'obbligo di risarcimento del danno alla parte lesa e l'obbligo di svolgere una definita attività lavorativa, che può essere o un lavoro di utilità sociale non retribuito oppure un lavoro in aziende pubbliche o, ancora, il proseguimento di una precedente attività lavorativa ma versando una quota dello stipendio (tra il 10 e il 25%) allo Stato o a fondi sociali. Anche il Codice penale tedesco prevede sanzioni analoghe, denominate 'misure per il reinserimento nella società', che prevedono il differimento condizionale della pena imponendo al condannato l'obbligo di svolgere particolari attività lavorative a cui è assegnata una valenza educativa e trattamentale. Sempre in Germania va segnalato l'ampio ricorso alla pena pecuniaria in sostituzione della condanna a pene detentive di breve durata.

Tra le pene o misure alternative alla detenzione va citato anche l'uso di forme di controllo elettronico degli spostamenti del

<sup>5</sup> Cfr. "Alternative alla detenzione in Europa e negli Stati Uniti" in: [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

condannato, che in questi ultimi anni sta avendo particolare diffusione in alcuni paesi europei (ad esempio Svezia o Francia), anche se in realtà si tratta spesso solo di una misura di sorveglianza associata ad altre forme di sanzione o misura penale, come la messa alla prova o il lavoro di utilità sociale.

Come si vede, quindi, nei vari paesi europei il ventaglio di pene non detentive o misure alternative alla detenzione è estremamente vasto e variegato. Quello che resta comune a tutti i paesi che hanno introdotto nell'ordinamento penale nazionale lo strumento della *probation* nelle sue varie forme o sanzioni penali analoghe è l'aver «sancito il principio secondo cui il sistema penitenziario non coincide più con quello carcerario e la pena detentiva cessa di essere pena monopolistica»<sup>6</sup>.

LE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE COME POSSIBILITÀ DI INDIVIDUALIZZAZIONE DEL TRATTAMENTO, DI RESPONSABILIZZAZIONE DELL'AUTORE DI REATO E DI RICOSTRUZIONE DEI LEGAMI SOCIALI

Come più volte accennato, il sistema della penalità esterna risponde tra l'altro all'esigenza di ridurre gli effetti perversi della carcerazione, cercando da un lato di limitare i danni dell'etichettamento e della stigmatizzazione sociale legata alla detenzione, soprattutto per chi si è reso colpevole di reati minori, e dall'altro lato di evitare quella rottura delle relazioni sociali, affettive, lavorative che l'ingresso in carcere inevitabilmente comporta. Ma attraverso l'introduzione di pene e misure non detentive si perseguono anche, direttamente o indirettamente, altri scopi; uno di questi è l'individualizzazione del trattamento che, proprio attraverso la destinazione dell'autore di reato a percorsi totalmente o parzialmente esterni al carcere, può essere meglio rapportato alla personalità del reo e alle sue condizioni di vita, oltre che alla natura del reato commesso.

Il sistema della penalità esterna consente infatti, sia in fase giudicante (nei paesi ove sia prevista la possibilità di condannare gli autori di reati penali a sanzioni non detentive) che nel corso dell'esecuzione della pena, una differenziazione del tipo di sanzione o misura a seconda delle esigenze da perseguire nel percorso trattamentale. Questo è possibile ovviamente solo in un si-

<sup>6</sup> Antonietta Pedrinazzi, "Le misure alternative in Europa: principi ispiratori e linee operative" in: *Dignitas*, n. 2, giugno 2003, p. 56.

stema che consenta un ampio margine di discrezionalità alle autorità competenti nel decidere sul tipo di sanzione o misura da assegnare all'autore di reato; discrezionalità che inevitabilmente può tradursi in un difetto di certezza della pena ma che – nelle intenzioni dei legislatori e, quasi sempre, nella prassi degli operatori – gioca a favore dell'autore di reato consentendo appunto la predisposizione di percorsi trattamentali individualizzati sui suoi bisogni e sulle sue potenzialità.

L'individualizzazione del trattamento consente anche di mettere l'accento non solo sulla personalità individuale e sugli aspetti – psicologici, comportamentali, educativi – che portano a commettere un reato, ma anche sui fattori di contesto che favoriscono la scelta deviante, permettendo di intervenire non solo sul singolo individuo ma anche sulle relazioni sociali in cui esso è inserito. In questo senso, «dall'esperienza di altri sistemi viene la spinta verso la configurazione di sanzioni penali autonome dalla pena detentiva che siano effettivamente idonee a promuovere nel reo il senso della solidarietà sociale, sì da mutare le relazioni tra la società e la sua devianza (si pensi ai lavori di pubblica utilità, alle frequenze a corsi di addestramento professionale, all'inserimento in comunità terapeutiche e così via)»<sup>7</sup>.

Interventi di questo genere sono possibili solo qualora vi siano le condizioni per un coinvolgimento attivo della comunità esterna al mondo penale nei percorsi trattamentali riservati agli autori di reato.

In Germania, ad esempio, è prevista la possibilità di associare la sospensione della condanna e la messa alla prova con l'affidamento a enti completamente esterni al mondo penale e perfino a singoli cittadini; il sistema tedesco prevede infatti «l'attribuzione di poteri rieducativi ad organi collettivi ed anche a singoli esperti, non facenti parte né della magistratura né di un organo amministrativo»<sup>8</sup>.

Altre strade intraprese in diversi paesi europei prevedono il riavvicinamento tra autore e vittima di reato, nella forma del risarcimento del danno, della giustizia risarcitoria o di quella riparativa<sup>9</sup>, partendo dal presupposto che attraverso esse sia possibi-

<sup>7</sup> "Alternative alla detenzione in Europa e negli Stati Uniti" in: [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> «La giustizia riparativa può essere definita in breve come una forma di risposta al

le non solo risarcire la vittima per il reato del danno subito ma anche tentare di ricostruire una relazione positiva tra l'autore di reato e la collettività. D'altronde «importanti studi effettuati sul versante penalistico e, soprattutto, su quello criminologico, hanno evidenziato le importanti funzioni cui possono assolvere la *restitutio in integrum* ed il risarcimento del danno, in particolare a livello di integrazione sociale, grazie al riavvicinamento tra l'autore e la vittima, e sul piano della prevenzione speciale poiché grazie al suddetto riavvicinamento favoriscono l'integrazione del reo nel contesto collettivo»<sup>10</sup>.

In molti paesi europei il risarcimento del danno sta acquistando sempre più spazio non solo nella giustizia civile ma anche in quella penale, come forma di sanzione per reati minori prevalentemente di tipo economico. Il risarcimento del danno può essere previsto come una sanzione penale autonoma, come nel caso dell'ordinamento olandese, oppure costituire un'alternativa a sanzioni penali di altro tipo, prevalentemente pene pecuniarie o privative della libertà, come nel sistema penale tedesco dove il giudice può diminuire o cancellare totalmente la pena detentiva imponendo un risarcimento economico o altro tipo di prestazione personale alla vittima del reato. Altri esempi di questo secondo modo di intendere il risarcimento del danno sono i "compensation orders" inglesi o il "Taetige Reue" austriaco ("pentimento oneroso") che per determinati reati consente al reo di risarcire o di promettere di risarcire il danno arrecato prima di essere dichiarato colpevole, estinguendo così completamente il reato.

Nella giustizia risarcitoria rientra anche il ricorso al lavoro socialmente utile come sanzione penale autonoma o misura alternativa alla detenzione. Nel Codice penale francese, ad esempio, è prevista la possibilità di condannare al "*travail d'intèret gènèral*", obbligando l'autore di reato a svolgere un certo numero di ore di lavoro non retribuito a favore della collettività, di enti pubblici o di associazioni di volontariato.

reato che coinvolge la vittima, il reo e/o la collettività nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dall'illecito, allo scopo di promuovere, fra l'altro, la riparazione delle conseguenze dell'evento lesivo e rafforzare quindi il senso di sicurezza collettivo». Claudia Mazzuccato, "Mediazione penale. Una testimonianza e qualche riflessione a partire dall'esperienza milanese" in: *Dignitas*, n. 1, dicembre 2002, p. 62.  
<sup>10</sup> Roberta Gamberale, "Studio comparato in materia di depenalizzazione e sanzioni alternative" in: [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

Rientra nell'ambito della giustizia riparatoria la mediazione penale che, sviluppatasi inizialmente soprattutto nell'ambito minorile, viene progressivamente sperimentata in diversi paesi anche nel campo della giustizia penale per adulti.

### **3.2. Analogie e differenze tra le normative nazionali vigenti in materia di lavoro penitenziario<sup>11</sup>**

#### **3.2.1. La definizione normativa del lavoro penitenziario**

Le legislazioni in materia di lavoro penitenziario si distinguono primariamente tra quelle che sanciscono l'obbligatorietà del lavoro per chi è stato condannato a una pena detentiva e quelle, invece, che definiscono il lavoro in carcere esclusivamente come un'opportunità accessibile alle persone detenute. In origine la si potrebbe schematizzare come una distinzione tra le legislazioni che integrano il lavoro tra i doveri connessi all'esecuzione di una condanna a una pena privativa della libertà e le legislazioni che invece negano qualsiasi valenza punitiva al lavoro in carcere; si tratta però di una schematizzazione possibile solo sulla carta poiché, sia nelle legislazioni nazionali in cui vige l'obbligatorietà del lavoro in quanto parte integrante della pena privativa della libertà a cui è sottoposto il condannato che nelle legislazioni che negano questa obbligatorietà, le modalità di definizione e di applicazione del diritto/dovere al lavoro in carcere sono comunque alquanto diversificate.

In Inghilterra e Galles vige ad esempio l'obbligatorietà per tutti i detenuti condannati a svolgere un 'lavoro utile'. Questa obbligatorietà fa riferimento alla legge penitenziaria del 1952, che introduce in maniera vaga il principio del lavoro per i detenuti rimandando all'emanazione di regolamenti attuativi, e a un intervento ministeriale del 1999 che introduce invece in maniera esplicita l'obbligo del 'lavoro utile' per tutti i detenuti condannati. Anche in Olanda vige l'obbligatorietà del lavoro in carcere: la

<sup>11</sup> Molte delle informazioni riportate in questo paragrafo sono tratte da uno studio comparato sulle normative e sulle situazioni concrete di alcuni paesi europei in materia di lavoro penitenziario; questo studio, intitolato "Le travail des détenus" e promosso dal Senato della Repubblica francese, è visibile nel sito [www.senat.fr](http://www.senat.fr) alla pagina "Etudes de législation comparée".

legge sancisce infatti che ogni detenuto condannato è obbligato a lavorare, ed è tenuto a svolgere l'attività lavorativa affidatagli dall'amministrazione penitenziaria che può essere all'interno o all'esterno delle mura detentive, a seconda del regime detentivo a cui è sottoposto. Sia in Inghilterra e Galles che in Olanda, così come in generale in tutti i paesi in cui vige l'obbligo del lavoro in carcere, chi non è ancora stato oggetto di una sentenza di condanna definitiva è di norma escluso da tale obbligo.

In Germania, in base alla legge del 16 marzo 1976 sull'esecuzione delle pene, lavoro e formazione vengono invece ridefinite come uno strumento essenziale per la risocializzazione del condannato e per il suo positivo reinserimento sociale alla fine della pena detentiva. La legge tedesca impone pertanto all'amministrazione penitenziaria di autorizzare i detenuti condannati a svolgere un'attività lavorativa – anche in proprio o all'esterno delle mura del carcere – o in alternativa di garantire a ogni detenuto un impiego all'interno degli istituti detentivi; il lavoro è comunque obbligatorio per tutti i detenuti condannati, che devono anche contribuire alle 'attività domestiche' – pulizie, lavanderia, cucina, ... – almeno per un periodo di tre mesi all'anno. Fanno eccezione alla regola dell'obbligatorietà del lavoro, oltre ai detenuti in attesa di giudizio, quelle categorie di persone per cui il diritto comune prevede comunque l'esclusione dal lavoro (anziani di età superiore ai 65 anni, donne in stato di gravidanza, ...) e i detenuti ritenuti inabili a svolgere un lavoro per cui comunque deve essere previsto l'impegno in una qualche attività terapeutica.

In Francia, il 1987 segna una svolta fondamentale nella definizione normativa del lavoro penitenziario: è infatti l'anno della riforma del sistema penale e penitenziario, con cui si istituisce l'attuale 'servizio pubblico penitenziario' (cfr. § 3.1.1.); con questa riforma si sancisce anche che il lavoro dei detenuti non deve essere più considerato obbligatorio, disponendo invece che «siano presi adeguati provvedimenti per assicurare un'attività professionale a tutte le persone detenute che lo desiderino»<sup>12</sup>. «Prima di questa data il lavoro in prigione faceva parte della pena, era obbligatorio. Poi la legge sul servizio pubblico penitenziario ha chiaramente ridefinito i limiti giuridici della pena e

<sup>12</sup> Legge del 22 giugno 1987.

l'ha limitata al carcere»<sup>13</sup>. È quindi solo da meno di vent'anni che il lavoro dei detenuti nelle carceri francesi è stato normativamente definito come «ciò che è per tutti i cittadini liberi, cioè un diritto, un mezzo di sussistenza e uno strumento d'integrazione sociale. (...) Il lavoro in prigione, liberato da ogni connotazione punitiva, acquista, sulla carta, una dimensione eminentemente umana e dignitosa, strumento di sviluppo dell'autonomia personale e del reinserimento»<sup>14</sup>.

Anche in Danimarca un recente cambiamento legislativo ha parzialmente cancellato l'obbligatorietà del lavoro penitenziario: fino al maggio 2001 il codice penale prevedeva infatti l'obbligo del lavoro per tutti i detenuti condannati, ma con la legge del 31 maggio 2001 questo obbligo viene trasformato nel diritto/dovere di tutti i detenuti ad avere un'«occupazione», che può consistere nello svolgimento di un'attività lavorativa o scolastico-formativa ma anche di attività di altro genere, come la partecipazione ad attività terapeutiche o l'educazione dei figli, purché si tratti di attività riconosciuta dall'amministrazione penitenziaria. Sono esclusi da questo obbligo, oltre ai detenuti in attesa di giudizio, anche coloro che si trovano ristretti in istituti penitenziari destinati a condannati per reati minori, per cui il lavoro deve essere esclusivamente un'opportunità offerta dall'amministrazione penitenziaria.

La situazione che si è creata in Danimarca è quindi per molti versi analoga a quella spagnola, in cui la Costituzione con l'articolo 25 definisce il lavoro come un diritto per le persone condannate a una pena privativa della libertà nell'ambito di un percorso di rieducazione e di reinserimento sociale, e il successivo ordinamento penitenziario (legge n.1 del 26 settembre 1979) sancisce l'obbligo al lavoro per i detenuti, specificando però come non debba necessariamente trattarsi di un lavoro produttivo e assimilando quindi alle lavorazioni interne e alle attività di servizio negli istituti penitenziari anche le attività scolastiche e di formazione professionale, la partecipazione ad attività di tipo terapeutico e

<sup>13</sup> Francois Tillol, Direttore dell'Ufficio del lavoro, della formazione e dell'occupazione della Direzione dell'amministrazione penitenziaria francese, citato in: Severine Vatant, "Il lavoro nelle carceri della Francia", *Le Monde Diplomatique*, 16 giugno 2003.

<sup>14</sup> Severine Vatant, *op. cit.*

riabilitativo, la pratica di attività intellettuali e artistiche, eccetera. Questo obbligo al lavoro non viene quindi considerato parte integrale della pena comminata, ma rientra nel quadro degli interventi trattamentali che devono essere assicurati al detenuto condannato per uscire dal carcere in condizioni tali da permettere un positivo reinserimento nella vita sociale e lavorativa. Anche la legge spagnola esclude dall'obbligo del lavoro, oltre alle categorie sociali normalmente protette socialmente (anziani, donne in gravidanza, eccetera), le persone detenute non ancora condannate per cui il lavoro è possibile ma non obbligatorio.

Anche in Finlandia vige l'obbligo di impiegare la giornata in carcere in attività lavorative, educative o comunque approvate dall'istituzione penitenziaria. Scopo primario di queste attività deve essere quello di incrementare le opportunità di reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute alla fine della pena, sviluppando le competenze e abilità individuali.

### 3.2.2. L'accesso al lavoro per i detenuti dentro e fuori il carcere

Il diritto/dovere al lavoro per i detenuti, articolato dal punto di vista normativo nelle forme descritte in precedenza, non trova però quasi mai una reale corrispondenza nella realtà della situazione carceraria dei singoli paesi poiché quasi ovunque la disponibilità di posti di lavoro non esaurisce la domanda di lavoro espressa – volontariamente o obbligatoriamente – dalla popolazione detenuta.

Ad esempio in Francia, dove la già citata riforma del 1987 ha imposto all'amministrazione penitenziaria l'obbligo di garantire un lavoro a tutti i detenuti che ne facciano domanda, solo all'incirca la metà delle persone reclusi<sup>15</sup> riesce effettivamente ad avere accesso a una qualche attività lavorativa. Come accennato in precedenza, il lavoro penitenziario in Francia è stato recentemente svincolato da qualsiasi obbligo legato alla pena comminata al reo; di conseguenza è il detenuto all'ingresso in carcere a dover presentare la domanda di ammissione al lavoro. La decisione di avviare un detenuto al lavoro spetta comunque all'amministra-

<sup>15</sup> Esattamente, secondo i dati ministeriali, nel 2001 il 47% dei detenuti nelle carceri francesi risultavano lavorare.

zione penitenziaria nella persona del direttore del carcere o di un sorvegliante delegato ad occuparsi del lavoro interno; recentemente sono state istituite anche apposite commissioni formate da rappresentanti della direzione e del personale socio-educativo, medico-psicologico e giudiziario che devono valutare le domande di lavoro in funzione del percorso trattamentale e delle caratteristiche e delle condizioni individuali (stato di salute, condizioni psicologiche, situazione economica del detenuto e della sua famiglia,...).

Le attività possibili per i detenuti francesi sono quelle che rientrano nei 'servizi generali', cioè i servizi necessari per il mantenimento e il buon funzionamento degli istituti – più o meno quelle che in Italia vengono definite 'attività domestiche': lavori di cucina, di pulizia e di manutenzione – oppure il lavoro nelle officine penitenziarie, in cui vengono svolte attività di tipo artigianale o industriale; il codice di procedura penale prevede anche la possibilità che i detenuti vengano autorizzati a svolgere attività lavorative in proprio o nell'ambito di percorsi particolari di reinserimento sociale e professionale. Le officine penitenziarie, a loro volta, si distinguono in due tipi: quelle gestite dall'amministrazione penitenziaria – esattamente dalla *Régie industrielle des établissements pénitentiaires* (RIEP) – che offrono prevalentemente attività produttive di tipo industriale, con la realizzazione spesso di prodotti di qualità (gestisce, tra l'altro, la confezione delle uniformi penitenziarie); e quelle promosse da imprese private che firmano una sorta di 'contratto di concessione di manodopera' con la direzione dell'istituto penitenziario per l'introduzione di attività produttive all'interno delle mura carcerarie, prevalentemente per attività poco qualificate che richiedono un cospicuo impiego di personale a bassa specializzazione (piccolo confezionamento o montaggio, inscatolamento e imballaggio, eccetera). Quest'ultima modalità è quella che occupa la maggior quota di lavoratori detenuti: circa il 44% (dati ministeriali relativi all'anno 2001), contro il 30% dei detenuti lavoratori impiegati nei servizi generali e il 5% nelle attività produttive gestite dall'amministrazione penitenziaria attraverso il RIEP; un quinto dei detenuti lavoratori risultano infine impiegati in lavori all'esterno delle carceri o svolgono attività di formazione professionale retribuita.

Situazione analoga è quella che si registra in Inghilterra e Galles, dove il lavoro sarebbe obbligatorio per tutti i detenuti

condannati e volontario per i detenuti in attesa di giudizio: secondo dati ministeriali relativi all'anno 2001 meno del 40% dei detenuti risultano effettivamente impegnati in qualche attività lavorativa<sup>16</sup>. I detenuti lavoranti si suddividono abbastanza equamente tra coloro che sono impiegati nelle attività di servizio generale interne agli istituti penitenziari e coloro che lavorano nelle lavorazioni agricole o industriali esistenti nelle carceri inglesi e gallesi. Si tratta, in questo secondo caso, prevalentemente di lavori di piccolo confezionamento o montaggio, tipografia e stampa, sartoria, falegnameria e lavanderia.

È il *Prison Service*, cioè l'ente che gestisce il sistema penitenziario inglese e gallese, a esercitare il suo controllo in maniera diretta o indiretta anche sulle lavorazioni interne agli istituti penitenziari: attraverso un'apposita struttura denominata *Prison Enterprises* che gestisce una quota di produzione interna di beni e servizi per soddisfare i fabbisogni dell'amministrazione penitenziaria (generi alimentari, arredamento, vestiario,...) ma anche su commissione di imprese o enti pubblici esterni all'ambito penitenziario; oppure attraverso attività in *partnership* con imprese private in cui comunque la gestione delle officine interne resta prevalentemente in mano all'amministrazione penitenziaria.

In Spagna, la quota di detenuti impegnati in attività lavorative è decisamente cresciuta negli ultimi anni, passando dai circa 3.200 del 1996 ai circa 8.200 attuali<sup>17</sup>, divisi anche in questo caso abbastanza equamente tra i lavoranti impiegati nei servizi interni e i detenuti inseriti nelle lavorazioni interne, prevalentemente attività agricole o officine produttive (al 70% lavori di assemblaggio, ma anche carpenteria, confezionamento, grafica e piccolo artigianato). Nonostante questa crescita, la percentuale di lavoranti nelle carceri spagnole risulta comunque piuttosto bassa, poiché ammonta a circa il 17% dei detenuti presenti e a meno del 22% se si considerano i soli detenuti condannati, per cui il lavoro in carcere è previsto, come ricordato in precedenza, come diritto/dovere nell'ambito del trattamento penitenziario.

Il lavoro all'interno delle carceri spagnole è gestito dall'OATPP (Ufficio autonomo per il lavoro e le prestazioni penitenziarie),

<sup>16</sup> Allo stesso anno, secondo i dati SPACE I, i detenuti condannati ammontavano a più dell'80% della popolazione detenuta.

<sup>17</sup> Il dato è relativo all'anno 2001.

un ente autonomo del Ministero dell'Interno che ha, per legge<sup>18</sup>, competenza esclusiva su tutti gli aspetti sociali, educativi e trattamentali della vita penitenziaria (lavoro, formazione, assistenza sociale, misure alternative alla detenzione,...). Come avviene anche nel caso del *Prison Service* e del *Prison Enterprises* inglese, le lavorazioni interne alle carceri spagnole possono essere organizzate direttamente dall'OATPP, ed è il caso soprattutto della produzione di beni e servizi per l'interno del carcere (cucina, coltivazioni agricole e preparazioni alimentari, riparazioni, economato,...) ma anche di alcune attività agricole, industriali e artigianali che producono beni destinati al mercato esterno; ma può anche concludere accordi con imprese esterne per lo svolgimento di lavori all'interno, che risultano quindi completamente organizzati e gestiti dall'impresa concessionaria ad eccezione della gestione della manodopera detenuta che resta sempre di competenza dell'OATPP.

L'accesso al lavoro dei detenuti spagnoli avviene in funzione dell'offerta di lavoro: sulla base di una lista dei posti disponibili all'interno di ciascun istituto penitenziario, una commissione interna assegna i detenuti al lavoro in base alle competenze individuali, alla coerenza dell'attività lavorativa proposta con il percorso trattamentale individualizzato, alla durata della pena e alla condotta, dando sempre priorità ai detenuti che hanno già subito una condanna. Elemento interessante da segnalare è il fatto che la normativa vigente<sup>19</sup> stabilisce che un eventuale trasferimento non deve ostacolare lo svolgimento dell'attività lavorativa, precisando che un detenuto che ha lavorato in maniera soddisfacente per un certo periodo nell'istituto dove era recluso prima del trasferimento deve avere una priorità nell'accesso al lavoro anche nel nuovo istituto penitenziario.

Anche in Germania, nonostante l'obbligatorietà del lavoro per i condannati, si registra uno scarto tra le attività lavorative effettivamente disponibili e il numero di detenuti che dovrebbero accedervi; è però uno scarto decisamente più contenuto di quelli evidenziati in Francia, Inghilterra o Spagna, poiché si calcola che, a seconda dei Länder, la percentuale dei detenuti condannati che non svolgono alcuna attività lavorativa oscilla tra il 15% e il 20%.

<sup>18</sup> Decreto n. 326 del 3 marzo 1995.

<sup>19</sup> Il lavoro penitenziario in Spagna è regolato principalmente da un decreto del luglio 2001.

La differenza tra i vari Lander è spiegata anche dalla competenza attribuita per legge alle strutture locali di amministrazione della giustizia nel campo dell'esecuzione delle pene e delle attività trattamentali, compreso la gestione delle attività lavorative interne. Così le singole amministrazioni della giustizia di ciascun Lander possono stringere accordi con imprese esterne a cui concedere in toto l'organizzazione e la gestione del lavoro penitenziario; oppure possono gestire direttamente il lavoro penitenziario interno attraverso società di capitali che devono essere appositamente istituite da ogni Lander. In questo secondo caso, le attività produttive svolte all'interno si possono configurare come lavorazioni per conto terzi oppure come produzione di beni e servizi per una propria clientela.

Un altro aspetto che caratterizza la situazione tedesca rispetto a quelle descritte in precedenza è la maggiore varietà delle attività lavorative che si svolgono all'interno delle carceri: si segnalano infatti, oltre alle lavorazioni più tradizionali – cucina e produzione alimentare, agricoltura, assemblaggio e confezionamento, ... – anche attività di tipo artigianale e industriale meno consuete, come imbiancatura di immobili, gestione di impianti elettrici, idraulica, meccanica, calzoleria, allevamento, ...

Più o meno la stessa percentuale – tra il 70 e il 75% – sono i detenuti impegnati in una qualche 'occupazione' nelle carceri danesi; occupazione che, come indicato in precedenza, può consistere nell'effettuazione di un lavoro, nella partecipazione ad attività scolastiche o formative o nello svolgimento di attività di altro genere riconosciuta dall'amministrazione penitenziaria. Tra i detenuti lavoratori, che ammontano da soli a circa il 60% dell'intera popolazione detenuta nelle carceri danesi, poco più della metà sono impiegati nelle attività di servizio interno e gli altri in attività produttive che possono essere effettuate per conto di imprese private oppure essere finalizzate alla fornitura di beni e servizi all'amministrazione penitenziaria o di altri settori della pubblica amministrazione. La legge danese prevede anche la possibilità per i detenuti di svolgere attività professionali in proprio o di lavorare fuori dalle mura del carcere presso imprese esterne.

Dal punto di vista dell'accesso al lavoro, una 'situazione modello' è quella che si configura in Olanda. Nelle carceri olandesi, infatti, quasi la totalità dei detenuti lavora, compreso anche coloro che non hanno ancora subito una condanna; le attività preva-

culturale delle persone recluse: «nonostante il ruolo cruciale che il lavoro può svolgere nel contenimento della criminalità, educazione e formazione sono state tradizionalmente viste in molti istituti penitenziari come un mezzo per tenere occupati i detenuti, piuttosto che per offrire loro le competenze necessarie per l'accesso al lavoro»<sup>23</sup>.

Dall'analisi delle realtà nazionali si evidenziano poi ulteriori problemi che segnano in negativo la qualità e le modalità organizzative del lavoro in carcere. Un problema che si registra quasi ovunque, ad esempio, è quello della difficoltà di accesso al lavoro, così come a tutte le attività trattamentali, per i detenuti condannati per reati di minore entità e in generale per coloro che sono destinati a permanenze relativamente brevi nel sistema penitenziario. Queste persone, tra l'altro, sono proprio quelle che necessiterebbero maggiormente di interventi di sostegno anche di tipo formativo e lavorativo o, meglio, quelle per cui simili interventi avrebbero, almeno sulla carta, maggiori probabilità di successo. Ma le difficoltà organizzative nell'avviare percorsi formativi e lavorativi all'interno degli istituti penitenziari e nel proporre attività lavorative che possano avere un seguito anche dopo la carcerazione – soprattutto col passaggio dal carcere alla penalità non detentiva – vanificano in casi simili il significato del lavoro penitenziario e il senso stesso del ricorso alla pena detentiva.

Problemi analoghi sono quelli che si riscontrano in molti paesi a causa del sovraffollamento delle carceri o dell'elevato *turn-over* della popolazione detenuta negli istituti penitenziari, a cui si aggiungono le difficoltà di tipo burocratico e organizzativo nell'introdurre negli istituti penitenziari lavorazioni su commessa esterna, nelle varie forme e modalità previste negli ordinamenti nazionali (cfr. § 3.2.2.). In questo modo le opportunità lavorative all'interno delle carceri, già di per sé insufficienti, sono ulteriormente limitate dai costi aggiuntivi che chi organizza (o vorrebbe organizzare) lavorazioni interne agli istituti penitenziari deve sopportare, in termini di instabilità e scarsa flessibilità della manodopera, di spreco di tempi e di risorse e di difficoltà organizzative.

<sup>23</sup> Small Business Service, *Reducing Re-offending: The Enterprise Option*, rapporto di ricerca a cura di Fletcher Del Roy, gennaio 2004.

DIRITTO DEL LAVORO E DIRITTI DEL LAVORATORE DETENUTO

Fin qui, i problemi evidenziati riguardano specificamente le opportunità di accesso al lavoro intramurario e gli aspetti qualitativi e organizzativi delle attività lavorative che si svolgono all'interno degli istituti penitenziari. Ci sono poi tutte le questioni connesse alla tutela dei diritti del lavoratore detenuto, che viene affrontata in maniera estremamente diversificata da paese a paese, pur se con un tratto comune che è quello di fissare regole e condizioni esorbitanti rispetto al diritto del lavoro ordinario.

Specificatamente, nella maggioranza dei paesi europei i lavoratori detenuti in genere sono tutelati dalle norme del diritto ordinario solo se lavorano al di fuori delle mura carcerarie, alle dipendenze di datori di lavoro indipendenti dall'amministrazione penitenziaria; viceversa il lavoro intramurario, in molti casi anche quello svolto per datori di lavoro esterni, esorbita dal diritto del lavoro ordinario se non per aspetti specifici (quali possono essere il richiamo a condizioni minime di igiene e sicurezza), lasciando pesanti vuoti nella tutela dei diritti del lavoratore detenuto. Così, ad esempio, in Francia «sia i lavoratori del servizio generale, sia quelli delle officine, sono puramente e semplicemente esclusi dal comune diritto del lavoro, non hanno contratto, a loro non si applica alcuna convenzione collettiva. I contratti di concessione conclusi tra un carcere e un'impresa non prendono mai in considerazione i futuri dipendenti. L'amministrazione penitenziaria riveste, in questo caso, il ruolo di società di lavoro in affitto e fornisce una manodopera che fa poco caso alle clausole del contratto. E a ragione, visto che non è la manodopera a firmare il contratto. Questi lavoratori senza status fanno quindi una croce sopra le conquiste sociali del mondo esterno: nessun periodo di prova o di preavviso, né una procedura di licenziamento, nessun salario minimo convenzionale, nessuna possibilità per i dipendenti di avere una struttura per esprimere la propria volontà o dei rappresentanti, e in mancanza di disposizioni legali, nessuna indennità in caso di malattia o di disoccupazione, neppure in caso di cassa integrazione»<sup>24</sup>.

In molti paesi europei la regolamentazione del lavoro intramurario deriva direttamente da norme inserite nel codice penale

<sup>24</sup> Severine Vatant, *op. cit.*

o nell'ordinamento penitenziario, o comunque nel *corpus* legislativo che regola il sistema penale e penitenziario nazionale, specificando magari – come avviene nel codice di procedura penale francese ma anche con parole simili nell'ordinamento penitenziario italiano – che le condizioni di lavoro all'interno del carcere «rispecchino quanto più possibile quelle delle attività lavorative esterne».

In materia di regole e diritti del lavoro intramurario, la normativa forse più completa è quella spagnola: in Spagna, infatti, un apposito decreto del luglio 2001 fissa nel dettaglio condizioni e caratteristiche del 'regime esorbitante dal diritto comune' che regola il lavoro in carcere, specificando ad esempio le modalità di selezione dei detenuti e di assegnazione al lavoro, le condizioni per l'interruzione del rapporto lavorativo, l'orario di lavoro e i giorni di riposo settimanali, il diritto alle ferie pagate, eccetera. Esempio opposto viene invece da Inghilterra e Galles, dove non esiste alcun passaggio legislativo che definisce le norme a cui deve adeguarsi il lavoro intramurario, lasciandone la regolamentazione a un insieme di circolari e documenti interni dell'amministrazione penitenziaria. Nel sistema inglese i detenuti lavoratori non sono mai considerati lavoratori a tutti gli effetti, tanto che per loro non valgono neanche le disposizioni del diritto del lavoro che fissano le condizioni minime di igiene e sicurezza delle attività lavorative ordinarie.

In Germania, benché come in quasi tutti gli altri paesi i detenuti che lavorano all'interno delle carceri non siano sottoposti al diritto del lavoro ordinario, esiste comunque un sistema di garanzie e di tutela del lavoratore detenuto che prevede, tra l'altro, la copertura assicurativa contro gli infortuni e i periodi di disoccupazione, il versamento di contributi previdenziali e assicurativi riscattabili al momento della scarcerazione, una limitazione precisa dell'orario di lavoro (che di norma viene equiparato a quello della funzione pubblica), la retribuzione aggiuntiva dell'eventuale lavoro straordinario, finanche una quantità prefissata di ferie retribuite usufruibili in occasione delle uscite in permesso ma anche in parte convertibili in giornate di liberazione anticipata.

Anche dalla situazione danese possono essere tratti esempi positivi di tutela del lavoratore detenuto. In particolare in Danimarca la recente normativa sul lavoro penitenziario a cui si è fatto cenno anche in precedenza (cfr. § 3.2.1.) rimanda in generale

al diritto ordinario per quanto attiene la definizione dell'orario di lavoro (imponendo tra l'altro il rispetto dei giorni di riposo settimanale e persino del diritto alla pausa pranzo e a ulteriori pause nel corso della giornata lavorativa) e il rispetto di condizioni basilari di igiene e sicurezza sul posto di lavoro (sancendo che da questo punto di vista l'ambiente lavorativo all'interno del carcere deve uniformarsi alle stesse indicazioni che vigono all'esterno). Al riguardo la normativa danese prevede espressamente l'esercizio di un controllo da parte dell'ispettorato del lavoro anche all'interno degli istituti penitenziari.

#### LA RETRIBUZIONE DEL LAVORO IN CARCERE

Anche per quanto riguarda la retribuzione, le normative nazionali sul lavoro penitenziario risultano alquanto diversificate e a tratti discordanti, anche se in quasi tutti i paesi europei si prevede comunque che la retribuzione del lavoro in carcere sia sottratta dalle regole e dai meccanismi che operano sul mercato del lavoro ordinario. Spesso è direttamente la normativa penale o penitenziaria a fissare per legge l'entità della retribuzione del lavoro detenuto oppure a demandare all'amministrazione penitenziaria o a dipartimenti ministeriali l'autorità di stabilire, anno dopo anno, tale retribuzione.

Al riguardo costituisce un'eccezione, almeno parzialmente positiva, la normativa del nostro paese che aggancia la retribuzione del lavoro in carcere alla contrattazione collettiva; infatti l'Ordinamento penitenziario italiano prevede che le attività svolte dai detenuti debbano ricevere una 'mercede' non inferiore ai due terzi della retribuzione prevista per lavori analoghi svolti all'esterno del carcere<sup>25</sup>. Un'indicazione che rimane però spesso sulla carta, come conseguenza della scarsità di opportunità lavorative retribuite in carcere e delle modalità di organizzazione del lavoro che prevedono prevalentemente, per quanto riguarda le lavorazioni interne, una retribuzione basata sul prodotto e non sull'orario.

<sup>25</sup> «Le mercedi per ciascuna categoria di lavoranti sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro» (articolo 22 O.P.).

La situazione che si viene a creare nel nostro paese risulta quindi per molti versi analoga a quella francese, dove «se si esclude qualche lavoro pagato correttamente, la media delle remunerazioni versate in prigione è incredibilmente bassa. Le imprese concessionarie, che producano direttamente o in subappalto, remunerano il lavoro quasi esclusivamente a cottimo. Viene stabilita una cadenza oraria, alla quale corrisponde un salario orario: una media di 3 euro nelle prigioni per pene brevi, dai 3,80 ai 4 euro nelle carceri per le lunghe pene detentive. Chi riesce a superare la cadenza guadagna bene, ma chi è in ritardo prende una miseria. Una giornata normale, in officina, permette di guadagnare 15-16 euro lordi. Un montante che può raggiungere 25 euro o più raramente 45-50 euro per lavori a forte valore aggiunto. Calcolate su base mensile, queste medie sono ancora più derisorie (446 euro netti nelle officine della RIEP, 382 euro nelle officine sotto concessione, 157 nel servizio generale), a causa dell'irregolarità dell'attività e della frequente disoccupazione, per motivi tecnici, imposta dalle concessionarie»<sup>26</sup>.

In generale in quasi tutta Europa al lavoro detenuto corrispondono retribuzioni estremamente basse. Dall'analisi comparata svolta dal Senato francese sul lavoro penitenziario nei paesi europei<sup>27</sup>, la retribuzione media dei detenuti nei principali paesi europei risultava aggirarsi generalmente attorno all'euro per ora di lavoro, con notevoli variazioni nella paga percepita effettivamente dalle persone detenute derivante principalmente dalla quantità di lavoro retribuita che è possibile svolgere all'interno degli istituti penitenziari nazionali. Così mediamente i detenuti lavoratori in Inghilterra o Galles percepivano nel 2001 circa 12 euro alla settimana mentre in Germania o Spagna la paga saliva a circa 200 euro mensili.

Il basso livello delle retribuzioni previste per il lavoro in carcere viene da più parti giustificato in base alla scarsa qualificazione e alle difficoltà sul lavoro che caratterizzano la popolazione detenuta, anche se – come mostrato in precedenza – le tipologie dei lavori proposti non richiederebbero particolari competenze né professionalità; per giustificare la disparità rispetto alle retribuzioni del lavoro all'esterno si richiamano inoltre, per quanto ri-

<sup>26</sup> Severine Vatan, *op. cit.*

<sup>27</sup> Vedi nota 11.

guarda le realtà nazionali in cui vi è un cospicuo impiego di manodopera detenuta in attività lavorative commissionate o gestite da imprese esterne, le difficoltà organizzative e gli sprechi di tempo e risorse che comporta introdurre una lavorazione in carcere. L'ipotesi di introdurre vincoli contrattuali viene rifiutata perché comporterebbe il rischio di allontanare le imprese private dal carcere, anche se «si tratta di imprese che l'assenza di legge non costringe a mantenere un livello costante di occupazione, che dispongono di locali gratuiti, a volte anche di superfici di magazzino gratuite, di accesso all'acqua, all'elettricità, ecc., senza bollette, che pagano contributi ridotti (...). In presenza di un rincaro, dovuto a un riavvicinamento al diritto comune, il lavoro in prigione resterebbe, di fatto, più che a buon mercato»<sup>28</sup>.

### **3.3. Strumenti esistenti e risorse disponibili nei paesi europei per sostenere il reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misure penali**

#### **3.3.1. Modalità di intervento dei servizi penali e penitenziari**

In molti paesi europei esistono servizi preposti a sostenere e accompagnare il percorso trattamentale e di reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali nelle sue varie fasi, compreso quella dell'accesso al lavoro. Come mostrato in precedenza (cfr. § 3.1.1.), diversi ordinamenti nazionali prevedono espressamente l'integrazione di questi servizi nell'ambito del sistema penale e penitenziario, fino in qualche caso a inserirli tra le competenze della stessa amministrazione penitenziaria o dei servizi di *probation*.

In Francia, ad esempio, i già citati "*Services pénitentiaires d'insertion et de probation*" (SPIP) – strutture dipartimentali dell'amministrazione penale e penitenziaria – hanno come compito istituzionale quello della presa in carico delle persone sottoposte a misure penali, sia in carcere che all'esterno, sostenendole tra l'altro anche nell'accesso ai servizi e alle risorse sociali, sanitarie, scolastiche, formative e occupazionali esistenti sul territorio.

Analogamente in Grecia il Ministero della Giustizia, già competente su tutto ciò che concerne il trattamento penitenziario

<sup>28</sup> Severine Vatant, *op. cit.*

(compreso le attività di formazione professionale e l'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti), gestisce in collaborazione con l'OAED, cioè l'ente controllato dal Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale che si occupa tra l'altro di favorire l'accesso al lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale<sup>29</sup>, il servizio sociale penitenziario, che ha tra i suoi compiti anche quello di promuovere interventi per sostenere l'inserimento lavorativo delle persone scarcerate.

Tra gli interventi promossi istituzionalmente dal sistema penale e penitenziario per favorire l'accesso al lavoro delle persone sottoposte a misure penali, molti puntano a colmare le lacune che queste persone esprimono in termini di professionalità e di competenze e a costruire le basi per un positivo ingresso nel mondo del lavoro attraverso la formazione e l'orientamento professionale. In Irlanda esiste addirittura un centro di formazione riservato a persone con problemi di giustizia provenienti da tutta la nazione – il “*Prison Service Training Unit*” di Dublino – istituito per offrire a queste persone la possibilità di sviluppare competenze e professionalità per meglio reimmersi nel mercato del lavoro e nella società alla fine della pena. Al riguardo è interessante notare che questo ente, come avviene per molti altri enti europei, istituzionali e non, che si occupano di formazione professionale, copre circa la metà del budget necessario per la realizzazione delle proprie attività formative con risorse provenienti dal Fondo sociale europeo.

Spesso gli stessi servizi penali e penitenziari, a fianco alla propria attività istituzionale ordinaria, promuovono e realizzano progetti innovativi per sperimentare nuove strategie di sostegno nel reinserimento lavorativo e sociale delle persone sottoposte a misure penali. Un esempio viene dalla Finlandia dove il Servizio penitenziario nazionale (“*Vankeinhoitolaitos*”), oltre a promuovere l'accesso al lavoro delle persone detenute all'uscita dal carcere attraverso i normali percorsi trattamentali, promuove, sviluppa e/o partecipa a una serie di progetti specifici sul tema del lavoro riconducibili a tre grandi categorie: progetti comunitari finanziati con fondi per l'inserimento lavorativo, mirati soprattutto all'accompagnamento al lavoro e ai servizi esterni della persona in uscita dal carcere; progetti realizzati in *partnership* con

<sup>29</sup> Cfr. [www.oaed.gr](http://www.oaed.gr).

gli enti locali<sup>30</sup>, indirizzati in particolare agli autori di reato con problemi di tossicodipendenza, ispirati al principio che la persona detenuta non deve smettere di essere un cittadino durante la detenzione e che pertanto deve poter usufruire dei servizi offerti dagli enti locali a tutta la cittadinanza; progetti promossi da organizzazioni non governative finanziati direttamente dal Servizio penitenziario o dal "*Raha-automaattiyhdistys*" (Ray)<sup>31</sup>, cioè l'ente nazionale che gestisce le entrate del gioco d'azzardo.

### 3.3.2. L'accesso ai servizi esterni delle persone provenienti dal carcere e dalla penalità

Parallelamente alle azioni promosse direttamente dai servizi penali e penitenziari, in molti paesi europei sono state promosse politiche per facilitare l'accesso delle persone sottoposte a misure penali ai servizi sociali, formativi e occupazionali operanti nella comunità.

Al riguardo, l'esempio forse più interessante viene ancora dalla Grecia, con un progetto del Ministero della Salute e della Solidarietà sociale cofinanziato dal Fondo sociale europeo<sup>32</sup> e finalizzato a creare una rete di uffici municipali su tutto il territorio nazionale per sostenere l'accesso al mercato del lavoro di tutte le persone che vivono in una condizione di marginalità ed esclusione sociale, tra cui anche le persone provenienti da percorsi penali.

Il progetto, avviato nel 2003, ha già portato all'apertura di una settantina di uffici su tutto il territorio nazionale, a cui do-

<sup>30</sup> Il sito dell'EOEF (cfr. § 4.1.) cita come esempio di 'buona prassi' realizzata in Finlandia l'impiego di manodopera detenuta nella ristrutturazione di un museo civico: l'amministrazione penitenziaria, attraverso il *Vankeinhoidolaitos*, si fa carico del costo del lavoro mentre l'amministrazione comunale inserisce i partecipanti al progetto nei suoi programmi di riabilitazione dalle tossicodipendenze anche prima dell'uscita dalla detenzione.

<sup>31</sup> In Finlandia esiste un monopolio statale sulle *slot machine*, i cui proventi vengono gestiti da un'apposita associazione parzialmente controllata dal governo stesso per essere destinati a finanziare attività e progetti di organizzazioni di volontariato operanti nel campo sociale e sanitario. Ogni anno, più di mille organizzazioni ricevono finanziamenti attraverso questo fondo. Cfr. <http://www.ray.fi>.

<sup>32</sup> Il progetto, denominato in inglese "Establishing a Social Support Services Network", è citato anche come una delle 'buone prassi' realizzate col supporto del Fondo sociale europeo; cfr. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/](http://europa.eu.int/comm/employment_social/).

vrebbero aggiungersene altri ottanta entro la chiusura del progetto (prevista per il 2006). Questi uffici, che si avvalgono di operatori sociali, psicologi e sociologi, offrono consulenza, informazioni e supporto nell'accesso al mercato del lavoro così come a tutti i servizi sociali che possono essere utili per risolvere le problematiche specifiche della loro utenza (formazione professionale ma anche sanità, salute mentale, assistenza sociale,...). L'idea su cui si fondano è quindi quella dell'offerta di un servizio capace di promuovere politiche attive rivolte a tutte le persone che manifestano difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro, facendo così rientrare le persone provenienti da percorsi penali nella più vasta categoria di coloro che si trovano in una condizione di svantaggio sociale e lavorativo.

## 4.

### Dal carcere al lavoro

#### 4.1. Nota metodologica

In questo capitolo vengono riprese – e opportunamente integrate con informazioni raccolte attraverso l'indagine diretta – alcune delle indicazioni e raccomandazioni emerse con il lavoro svolto dall'*European Offenders Employment Forum* (EOEF), un ente *no profit* inglese che si è posto come finalità riunire in un forum transnazionale tutte le organizzazioni governative e non governative che operano nei paesi dell'Unione europea per favorire e sostenere l'inserimento lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali<sup>1</sup>.

La promozione di questo forum si è concretizzata soprattutto in un progetto finanziato dalla Commissione europea nel quadro delle "Azioni preparatorie per combattere e prevenire l'esclusione sociale" denominato "What works with offenders? European networking for the identification of successful practices in preparing ex-offenders for employment integration". Si è trattato nello specifico di un progetto che ha preso in esame un centinaio di interventi realizzati in tutti i paesi dell'Unione europea nel campo del sostegno dei percorsi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali, con il coinvolgimento attivo di più di quaranta organizzazioni nazionali e locali.

Questo progetto rappresenta un punto di riferimento fondamentale nella riflessione sugli interventi di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali perché ha rappresentato un'occasione unica in Europa per far emergere gli elementi comuni alle esperienze migliori promosse nei vari paesi e per promuovere lo scambio di queste 'buone prassi' a livello continentale.

In particolare, l'analisi dei progetti censiti dal forum europeo dell'EOEF ha consentito di individuare una serie di fattori-chiave per la buona riuscita degli interventi di supporto al reinserimento

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni sul lavoro svolto dall'EOEF e per aderire al forum europeo cfr. [www.eoef.org](http://www.eoef.org).

sociale e lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali. Questi fattori, comuni più o meno a tutti i progetti analizzati, vengono riassunti dall'EOEF in cinque voci:

- l'accesso a risorse finanziarie sufficienti;
- la buona gestione dei progetti;
- l'apporto di competenze di personale qualificato;
- lo sviluppo di una *partnership* efficace;
- un approccio individualizzato all'utenza.

L'indagine svolta in questo progetto Equal ha consentito di evidenziare nella realizzazione pratica dei progetti una stretta correlazione tra i primi quattro fattori individuati dall'EOEF, tanto da consigliare di ricondurle a un'unica voce (promozione di *partnership* e lavoro di rete) e di rileggerle alla luce di quest'unica indicazione comune; e ha consentito inoltre di evidenziare un ulteriore fattore chiave nel garantire efficacia agli interventi promossi in questo campo, individuato nella necessità di prestare adeguatamente attenzione al contesto esterno al mondo penale e penitenziario.

Prima di procedere con la presentazione delle condizioni favorevoli alla buona riuscita dei progetti e più in generale con l'analisi delle modalità dell'"agire per progetti" che in questi anni ha assorbito gran parte degli interventi promossi in Europa per supportare il reinserimento sociale e lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali, è apparso però utile soffermarsi sulla necessità di intraprendere politiche più generali e stabili per favorire l'accesso al lavoro di queste persone, anche alla luce dell'analisi transnazionale svolta nel capitolo precedente, riflettendo in particolare sulla necessità di ridefinire il lavoro come un diritto di cittadinanza da garantire indifferentemente a tutti, compreso le persone sottoposte a misure penali.

## **4.2. Strategie per favorire l'accesso al lavoro delle persone provenienti da percorsi penali**

### **4.2.1. Ridefinire il lavoro come un diritto anche per le persone sottoposte a misure penali**

Il primo passo per la promozione di politiche per favorire i percorsi di reinserimento lavorativo e sociale delle persone provenienti da percorsi penali appare quello di ridefinire il lavoro non

più come *obbligo* per la persona condannata, come ancora avviene in molte legislazioni europee (cfr. § 3.2.1.), e non solo come un elemento costitutivo del percorso trattamentale, ma in primo luogo come un *diritto* da garantire alle persone detenute o comunque sottoposte a misure penali esattamente come – secondo quanto previsto nelle carte costituzionali o nelle legislazioni di molti paesi europei – dovrebbe essere un diritto garantito per qualsiasi cittadino o cittadina.

In quest'ottica il lavoro diventa, anche per le persone sottoposte a misure penali, un mezzo di autoaffermazione sociale e di riconquista della dignità personale, oltre che di sostentamento proprio e della propria famiglia. Questo significa ridefinire completamente le attività lavorative e formative proposte alle persone sottoposte a misure penali, a partire da quelle realizzabili all'interno degli istituti penitenziari che, come mostrato in precedenza (cfr. § 3.2.2. e 3.2.3.), manifestano enormi limiti in termini di professionalità richiesta e professionalizzazione acquisibile attraverso di esse: «un modello alternativo auspicabile di attività per i detenuti deve avere determinate caratteristiche. Dovrebbe avere uno scopo. Dovrebbe essere un buon impiego del tempo. Dovrebbe comportare 'lavoro reale'. Dovrebbe dare ai detenuti l'opportunità di 'produrre qualcosa', di riparare al danno fatto con l'atto illecito che ha portato alla loro detenzione. Quest'ultima caratteristica è particolarmente importante per le persone detenute. Una delle ragioni per cui oggi come oggi non lavorano intensamente è perché sanno che molto di quello che viene richiesto loro di fare è alquanto inutile. È dimostrato che lavorerebbero con entusiasmo se venisse chiesto loro di fare qualcosa che vale la pena di fare, specialmente se sapessero che andrebbe a beneficio di persone che ritengono essere più svantaggiate di loro»<sup>2</sup>.

Risulta così indirettamente rafforzata anche la capacità del lavoro di produrre effetti positivi in termini di prevenzione della recidiva e di reinserimento sociale; infatti il lavoro, ridefinito come fondamentale diritto di cittadinanza, può «costituire il volano di una non demagogica e non velleitaria politica criminale, realmente capace di produrre prevenzione e sicurezza. Un lavoro che sia ricco di contenuti formativi, inseriti sempre in percorsi

<sup>2</sup> Andrew Coyle, *The Myth of Prison Work*, paper prodotto nell'ambito di: "The Restorative Prison Project", maggio 2001.

che abbiano una forte valenza 'trattamentale', non riducibili a una serie di pratiche meramente addestrative ma espressioni di una cultura del lavoro, di cui rendere partecipi soggetti che ne sono stati esclusi o solo marginalmente lambiti. Una cultura del lavoro in grado di misurarsi con la realtà delle economie postfordiste e delle reti globali, da accostare con adeguata attrezzatura concettuale e operativa»<sup>3</sup>.

Ridefinire il diritto al lavoro per le persone sottoposte a misure penali come un diritto di cittadinanza e quindi assimilarlo al diritto al lavoro di cui dovrebbe godere qualsiasi cittadino o cittadina non significa, ovviamente, rinunciare alla possibilità di promuovere interventi specifici per il sostegno all'inserimento lavorativo delle persone provenienti dal carcere o dalla penitentiaria. L'analisi degli handicap sociali che segnano la popolazione detenuta in tutti i paesi europei e la considerazione degli effetti perversi che una sanzione penale, soprattutto se detentiva, comporta (cfr. § 2.4.) mostra come queste persone vadano considerate a pieno titolo come una categoria a rischio di esclusione sociale o comunque che versa in condizioni di svantaggio sociale o lavorativo; in questo senso le persone provenienti dal carcere o dalla penitentiaria diventano potenziali destinatari di politiche attive per l'accesso al lavoro.

Si tratta di una strada già perseguita, nella prassi, in molti contesti nazionali e locali e che d'altronde corrisponde alle scelte intraprese a livello di Unione europea di inserire persone detenute, ex detenute o comunque provenienti dalla penitentiaria tra i destinatari degli interventi finanziabili con risorse comunitarie (Fondo sociale europeo, Programmi Equal e Integra, eccetera). Ciò che manca, in quasi tutti i contesti nazionali, è una definizione normativa del diritto al lavoro per le persone sottoposte a misure penali e, a partire da questa, una definizione di strumenti e figure di tutela di questo diritto.

#### L'INTRODUZIONE DI NORME SPECIFICHE PER GARANTIRE I DIRITTI DEL LAVORATORE/DETENUTO

Come mostrato in precedenza (cfr. § 3.2.3.), la definizione nor-

<sup>3</sup> Don Virginio Colmegna, intervento introduttivo al seminario dell'Agenzia di Solidarietà per il Lavoro di Milano *Penalità e lavoro. Prospettive e impegni per l'Italia di oggi* (Milano, 2 aprile 2004).

mativa del lavoro penitenziario nelle legislazioni nazionali europee mostra enormi lacune in materia di tutela dei diritti dei lavoratori detenuti, soprattutto per coloro che svolgono un'attività lavorativa all'interno degli istituti penitenziari che risultano esclusi dal diritto ordinario del lavoro senza che, in molti casi, la normativa specifica che regola il lavoro penitenziario definisca garanzie e forme di tutela del detenuto che svolge un'attività lavorativa.

Appare evidente come, in questo senso, la strada maggiormente auspicabile sia quella di ricondurre il lavoro penitenziario al più ampio ambito di applicazione del diritto del lavoro, introducendo così in via indiretta strumenti per tutelare i diritti di chi svolge un'attività lavorativa all'interno del carcere. Nell'opinione di molti, però, questa prospettiva si scontra coi limiti e le peculiarità del lavoro effettivamente realizzabile all'interno degli istituti penitenziari (cfr. § 3.2.2. e 3.2.3.) e rischierebbe col comportare una diminuzione delle opportunità di lavoro produttivo offerte alle persone detenute poiché, a parità di oneri e di costi del lavoro, le produzioni penitenziarie risulterebbero poco concorrenziali e le imprese esterne non avrebbero alcun incentivo a introdurre lavorazioni all'interno delle carceri.

In realtà l'analisi dei contesti nazionali mostra come siano possibili forme di incentivazione del lavoro penitenziario tali da renderlo più competitivo e appetibile per le imprese *for profit* senza necessariamente intaccare i diritti dei lavoratori detenuti. In questo senso anche alcune recenti innovazioni legislative introdotte nel nostro paese per offrire incentivi economici e fiscali alle imprese che impiegano manodopera detenuta, tra cui soprattutto la cosiddetta "Legge Smuraglia"<sup>4</sup>, possono costituire l'indicazione di una strada positiva da perseguire, ferma restando ovviamente la necessità di assicurare adeguati supporti e risorse per garantire il funzionamento di simili norme.

Comunque, indipendentemente dalla strategia che si intende perseguire – ricondurre le attività lavorative in carcere al più generale campo di applicazione del diritto del lavoro oppure man-

<sup>4</sup> Per un'analisi di contenuti, finalità e limiti di applicazione della "Legge Smuraglia" (L. 193/2000: "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti") si rimanda a: Alessandra Naldi (a cura di), *Araba Fenice. L'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, Edizioni Sinnos/Quaderni di Antigone, Roma, 2004, § 2.1.3.

tenere una legislazione separata per il lavoro penitenziario – appare urgente e indispensabile introdurre a tutti i livelli a cui è possibile regolamentare questa materia (locale, nazionale e transnazionale) norme specifiche per garantire i diritti del lavoratore detenuto per quanto riguarda aspetti quali la retribuzione del lavoro, la definizione degli orari e delle condizioni di svolgimento delle attività lavorative in carcere, la stipula di contratti scritti tra lavoratore e datore di lavoro o committente, la tutela da interruzioni del rapporto di lavoro ingiustificate, la copertura assicurativa e l'inserimento nel sistema generale di previdenza sociale. Norme che, oltre a rispondere all'esigenza di tutelare i giusti diritti di persone che lavorano, avrebbero lo scopo indiretto di restituire quella dignità al lavoro penitenziario che, come indicato in precedenza, costituisce un passaggio necessario per restituire un ruolo efficace al lavoro come strumento per il positivo reinserimento sociale della persona sottoposta a misure penali.

#### 4.2.2. Promuovere politiche efficaci nei contesti locali

In materia di promozione dell'accesso al lavoro per le persone sottoposte a misure penali, l'EOEF insiste molto sulla necessità di raccogliere in maniera sistematizzata, stabile e continuativa tutti i dati che riguardano l'utenza potenziale degli interventi di inserimento lavorativo. Si è infatti riscontrato che, a parte dati assolutamente generali sul profilo socio-demografico e sulla condizione giuridica delle persone detenute o comunque sottoposte a misure penali, in nessuno Stato europeo le amministrazioni penali o penitenziarie provvedono a una mappatura costante e approfondita delle competenze e delle potenzialità espresse da queste persone: «non esiste alcun sistema informativo in nessuno degli Stati membri o nell'intera Europa che possa offrire le informazioni di base necessarie per progettare e promuovere interventi appropriati. [...] Senza un rilevamento di dati e senza la possibilità di una risposta strategica che da questo deriverebbe, è difficile sapere se le limitate risorse disponibili sono usate efficacemente, quali progressi sono stati fatti e se le lezioni sono state imparate o se gli errori fatti vengono ripetuti»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> EOE, *Réinsertion professionnelle des délinquants: la clé de la réussite?*, settembre 2005.

Sempre secondo l'EOEF, le informazioni essenziali da raccogliere riguardano il numero delle persone condannate che versano in una condizione di disoccupazione, l'ampiezza del bisogno di interventi di sostegno all'inserimento lavorativo da parte di queste persone, la conoscenza dei programmi di intervento che esistono in questo campo e l'eventuale discrepanza tra le misure adottate e i bisogni rilevati.

Se le indicazioni dell'EOEF riguardano la costruzione di una base dati minima, comune e condivisa a livello europeo, per migliorare l'efficacia degli interventi a sostegno dell'accesso al lavoro delle persone provenienti da percorsi penali appare opportuno estendere la conoscenza a tutte le caratteristiche dell'utenza potenziale di questi interventi che possono avere delle ricadute in termini di facilità o difficoltà nel reperire o nel mantenere un impiego. Risulta quindi importante prendere quanto più possibile in considerazione anche aspetti quali le competenze formative e professionali di queste persone e le loro attitudini individuali nei confronti del lavoro; così come importante appare far emergere, oltre alle eventuali problematiche extralavorative di cui queste persone possono essere portatrici (problemi fisici o psicologici, tossicodipendenza o alcoldipendenza, situazioni di disadattamento sociale,...), anche la disponibilità o meno di reti relazionali e di una quota di 'capitale sociale' che possano spendere durante e alla fine della pena per risolvere più o meno autonomamente le difficoltà a cui devono fare fronte.

#### L'IMPORTANZA DI ORIENTARE GLI INTERVENTI TENENDO CONTO DELLA CONGIUNTURA ECONOMICA LOCALE

Un altro elemento di cui appare importante tenere conto per orientare meglio di interventi per l'inserimento o il reinserimento lavorativo degli autori di reato è la congiuntura economica del contesto territoriale in cui gli interventi stessi vanno a collocarsi, soprattutto in termini di andamento del mercato del lavoro locale<sup>6</sup>.

Infatti, anche sulla base delle considerazioni sopra esposte in merito alla necessità di restituire senso e dignità al lavoro delle persone sottoposte a misure penali e di orientare l'offerta di op-

<sup>6</sup> Cfr. Agenzia di Solidarietà per il Lavoro, *Le risorse occupazionali dei territori circostanti le case di reclusione dell'area milanese*, rapporto di ricerca a cura di Alessandra Naldi e Andrea Molteni, Milano, marzo 2002.

portunità occupazionali e di formazione durante l'esecuzione della pena (cfr. § 3.2.3.), appare importante prendere adeguatamente in considerazione le prospettive occupazionali a cui le persone destinatarie degli interventi potranno realisticamente tentare di accedere.

In questo senso le informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche e professionali delle persone detenute o sottoposte a misure penali vanno necessariamente incrociate con tutte le informazioni disponibili sulle prospettive occupazionali e sui fabbisogni occupazionali espressi dalle imprese che operano nei territori di appartenenza di queste persone, in maniera tale da orientare meglio tutte le azioni di tipo formativo e professionalizzante e di individuare eventuali nicchie da sfruttare per agevolare l'inserimento lavorativo di una popolazione così difficile da collocare sul mercato del lavoro.

Esempio positivo in questo senso viene dal progetto austriaco "Gebrauchtmöbel" e, in generale, dalle attività realizzate da oltre vent'anni dall'organizzazione tirolese "Ho&Ruck" nel campo della formazione e dell'inserimento lavorativo delle persone in uscita dal carcere<sup>7</sup>. "Ho&Ruck" promuove infatti la realizzazione di corsi di formazione e l'avvio di attività lavorative nel campo della riparazione, restauro e compravendita di mobili usati; l'idea di fondo del progetto "Gebrauchtmöbel" è proprio quella di raccogliere mobili di seconda mano nella comunità locale, restaurarli e rivenderli. Seguendo questa semplice impostazione, in tutti questi anni "Ho&Ruck" è stata capace di proporre alle persone sottoposte a misure penali un'attività lavorativa scevra da qualsiasi logica assistenziale ma capace piuttosto di confrontarsi proficuamente con i meccanismi e le dinamiche del mercato locale.

#### **4.3. L'agire per progetti' nel reinserimento lavorativo e sociale delle persone provenienti da percorsi penali**

##### **4.3.1. La promozione di *partnership* e il lavoro di rete**

Da diversi punti di vista, la promozione di progetti in *partnership* e di un lavoro di rete tra attori diversi per assetto istituzionale,

<sup>7</sup> Cfr. [www.horuck.at](http://www.horuck.at). Riferimento tratto dalla presentazione di 'buone prassi' tra i progetti di Fondo sociale europeo; cfr. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/](http://europa.eu.int/comm/employment_social/).

*mission* e competenze risulta essere un fattore cruciale per favorire la buona riuscita degli interventi a favore delle persone provenienti da percorsi penali e, nello specifico, delle azioni a sostegno del loro inserimento nel mondo del lavoro.

IL LAVORO DI RETE COME STRATEGIA PER FRONTEGGIARE LA MULTIPROBLEMATICITÀ DELLE PERSONE PROVENIENTI DA PERSONE PENALI

Una delle prime considerazioni che spiegano l'importanza del lavoro di rete in questo campo è relativa alle caratteristiche peculiari dell'utenza di questi interventi. Come mostrato in precedenza (cfr. § 2.4.), in tutti i paesi europei la popolazione sottoposta a misure penali si caratterizza per una condizione generalizzata di esclusione sociale, fatta tra l'altro di emarginazione, di disoccupazione e di scarsità di risorse culturali e formative; in molti casi si tratta di soggetti che esprimono una multiproblematicità in cui le difficoltà strettamente legate alla condizione penale si affiancano a quelle derivanti dalle frequenti situazioni individuali di tossicodipendenza o alcoldipendenza, di disagio mentale o sociale, di povertà di reti relazionali e affettive.

È proprio questa multiproblematicità a imporre che gli interventi specifici per l'inserimento lavorativo vengano affiancati con azioni di sostegno individuale a tutto campo, capaci di offrire soluzioni alle altre difficoltà che queste persone devono affrontare nel difficile percorso di uscita dalla penalità e di supportarli, ad esempio, nell'opera di ricostruzione delle relazioni sociali e affettive, nella ricerca di un'abitazione, nell'accesso ai servizi sociali e sanitari, eccetera. Le esigenze diversificate e molteplici espresse richiedono infatti l'apporto di competenze specifiche per fare fronte alle varie problematiche dell'utenza; ma nessuno degli attori coinvolti nei percorsi di reinserimento può avere la capacità di offrire simili risposte a 360° e, d'altronde, non sarebbe sensato neanche ricercare una simile capacità, perché la complessità delle azioni da intraprendere comporta un elevato livello di specializzazione nell'offerta dei servizi che ciascun attore può essere in grado di erogare.

La promozione di interventi integrati con azioni così differenziate impone quindi la collaborazione di attori istituzionalmente diversi: istituzioni e servizi penali e penitenziari; volontariato penitenziario e non penitenziario; servizi sociali e sanitari

esistenti sul territorio; agenzie pubbliche, private e del privato sociale operanti nei vari campi lambiti da questi interventi. Richiede inoltre la formazione sul territorio di una rete stabile e consolidata tra attori capaci di operare in autonomia seguendo la propria *mission* e le proprie competenze ma anche partecipando attivamente alla promozione in *partnership* di progetti specifici.

Nei vari contesti locali e nazionali sono ormai molti i progetti di intervento che privilegiano la promozione di simili *partnership* come strategia per garantire una maggiore efficacia alle azioni che con essi si intendono realizzare. Tra i vari esempi citati anche dall'EOEF si può ricordare il progetto svedese "Exit"<sup>8</sup>, che mira proprio alla promozione di un lavoro di rete tra privato sociale, settore pubblico e imprenditoria privata per aprire nuove prospettive occupazionali per persone con precedenti penali e/o un passato di tossicodipendenza; il progetto è stato promosso da un folto cartello di enti *no profit* – un centro *drop-in* per donne con trascorsi di criminalità o tossicodipendenza, un'associazione di auto-aiuto per persone con precedenti penali, un laboratorio artigianale per donne, un'associazione di auto-aiuto per persone con trascorsi di tossicodipendenza e/o criminalità finalizzata in particolare al sostegno dei figli – ma è stato capace di sviluppare una *partnership* complessa comprendente anche una serie di enti e organismi istituzionali di Gothenburg tra cui i locali servizi penitenziari e di *probation*, il Dipartimento regionale per l'occupazione, l'Agenzia per lo sviluppo cooperativo, il Centro per il volontariato, l'Ufficio regionale della previdenza sociale e l'Università.

Un altro esempio positivo di creazione di una rete complessa a sostegno delle azioni per il recupero sociale degli autori di reato e per il miglioramento della loro condizione occupazionale, sempre citato come 'buona prassi' dall'EOEF, è il progetto finlandese "Youth RiSe". Promosso dal locale servizio di *probation* e finanziato nell'ambito del Programma comunitario Equal, "Youth RiSe" è un progetto regionale sviluppato nell'area di Kajaani (al centro del paese, al confine con la Russia), una zona scarsamente popolata dove i problemi di criminalità (peraltro abbastanza contenuti) derivano dall'abuso di alcool e di droga; si rivolge ai giovani autori di reato – in particolare ai giovanissimi (15/20 an-

<sup>8</sup> Cfr. [www.vagenut.coop](http://www.vagenut.coop).

ni) che compiono il primo reato e ai giovani detenuti (max 30 anni) prossimi alla scarcerazione – e ha tra le sue finalità quella di combattere la recidiva anche attraverso il lavoro. In particolare per i giovani che provengono dalla detenzione, “Youth RiSe” prevede una presa in carico intensiva da parte di un adulto (la logica del progetto è “lavorare insieme tutto il giorno”). La presa in carico inizia quando il giovane è ancora detenuto, su segnalazione da parte di un operatore del *Probation Service*, con la predisposizione di un piano di attività – partecipazione ad attività trattamentali e azioni di sostegno – da svolgere durante la detenzione, in collaborazione attiva con gli operatori penitenziari; successivamente la presa in carico, che può durare fino a dieci mesi dopo la scarcerazione, si trasferisce sull'esterno del carcere, con l'individuazione dei servizi a cui accompagnare la persona e degli interventi di cui necessita (*housing*, formazione, inserimento lavorativo, riabilitazione,...). Chiave della riuscita del progetto è stata proprio la capacità di attivare una *partnership* tra i differenti soggetti che possono intervenire nel processo di reinserimento sociale dell'autore di reato: enti locali, servizi pubblici sul territorio (servizi sociali, abitativi, per il recupero delle tossicodipendenze,...), forze dell'ordine, magistratura, amministrazione penitenziaria, istituzioni scolastiche e formative, eccetera.

LA CONTINUITÀ DELLE AZIONI E DEGLI INTERVENTI IN UNA LOGICA DI 'AGIRE PER PROGETTI'

L'azione promossa con il progetto “Youth RiSe” costituisce anche indirettamente un positivo esempio di come il lavoro di rete può garantire la necessaria continuità alle azioni e agli interventi. Le problematiche delle persone provenienti da percorsi penali, infatti, non si esauriscono quasi mai con l'inserimento lavorativo o con la soluzione dei problemi immediati derivanti dalla carcerazione; anche a distanza di diversi mesi – in qualche caso, anni – si manifestano difficoltà di ordine psicologico e sociale che, se non adeguatamente fronteggiate, possono comportare ricadute e quindi in molti casi recidiva nella commissione di reati. Ma è ovvio che i servizi penali e penitenziari, sia istituzionali che del privato sociale, non sono in grado di garantire una presa in carico illimitata nel tempo o comunque eccessivamente protratta; d'altro canto una piena uscita dalla penalità comporta anche l'u-

scita dal circuito dei servizi operanti in ambito penale e penitenziario, che altrimenti finirebbero per rivelarsi eccessivamente assistenzialistici e facilmente stigmatizzanti.

Diventa così fondamentale che dopo un periodo di presa in carico da parte dei servizi penali e penitenziari, che può anche oltrepassare il momento della scarcerazione o della fine dell'esecuzione penale esterna ma che deve necessariamente avere un limite temporale ben definito, la persona destinataria di un intervento possa avere accesso a servizi completamente esterni al mondo del carcere e della penalità, possibilmente gli stessi servizi a cui si rivolge la cittadinanza per trovare risposte a problemi analoghi a quelli che la persona uscita dal circuito penale deve affrontare (lavoro, casa, formazione, assistenza sanitaria o psico-sociale,...). Ma per questo occorre, da un lato, un accompagnamento iniziale della persona ai servizi esterni alla penalità, soprattutto qualora si tratti di un individuo che ha vissuto una profonda separazione dalla comunità esterna per colpa di una lunga detenzione; e, dall'altro lato, occorre una continuità nell'offerta di servizi da parte di attori diversi che può essere garantita, appunto, solo da un'abitudine consolidata a operare in rete.

La continuità è un elemento che deve caratterizzare non solo gli interventi nei confronti del singolo individuo ma anche, più in generale, la promozione degli interventi stessi. L'«agire per progetti», che ha comunque molteplici vantaggi in termini di capacità di innovazione e sperimentazione, deve però fare i conti proprio con una difficoltà nel garantire continuità agli interventi intrapresi, soprattutto per il tipo di finanziamenti che rendono possibile la realizzazione dei singoli progetti, e che sono quasi sempre finanziamenti *spot*, limitati del tempo e difficilmente prorogabili. Ma anche in questo caso, il riferimento a reti consolidate sul territorio di attori diversificati (quindi con *mission* e fonti di finanziamento differenti) consente il superamento dei limiti nella continuità delle azioni realizzabili con interventi singoli senza rinunciare ai già evidenziati vantaggi dell'«agire per progetti».

#### 4.3.2. L'individualizzazione degli interventi

Una delle chiavi di riuscita degli interventi per favorire l'inserimento lavorativo e sociale delle persone provenienti da percorsi penali, così come sono state individuate dall'EOEF e riconferma-

te anche nel corso di questa indagine transnazionale, è la necessità di adottare sempre un approccio individualizzato nella realizzazione di questi interventi e di muovere sempre dalla valutazione delle esigenze personali di cui ciascun utente è portatore.

L'opportunità di progettare, promuovere e realizzare interventi individualizzati viene d'altronde indicata anche dalle raccomandazioni europee in materia di penalità e trattamento penale e penitenziario (cfr. § 1.2.3.), fino a costituire uno dei fattori che consigliano maggiormente il ricorso alla penalità *extramoenia* in luogo della carcerazione, in virtù della sua maggiore capacità di adattare la sanzione penale ai bisogni specifici del singolo autore di reato.

Quasi tutti i progetti realizzati in questi anni nel campo del sostegno nell'accesso al lavoro delle persone provenienti da percorsi penali sposano questo approccio individualizzato e tarato sulle esigenze specifiche del singolo utente che, come indicato in precedenza (cfr. § 4.3.1.), si caratterizza spesso per una multi-problematicità che oltrepassa il semplice ambito della giustizia e della penalità.

In questo senso, gli esempi di 'buone prassi' individuabili a livello europeo sono molti, tra cui i più interessanti sono forse quelli che definiscono l'ambito di azione del progetto a particolari categorie di persone con problemi di giustizia: i giovani, le persone con problemi di tossicodipendenza o alcolodipendenza, gli immigrati, le donne, ... L'appartenenza a uno di questi gruppi costituisce infatti una prima forma di definizione della specificità delle azioni da intraprendere, a partire dalle quali risulta più facile procedere verso la completa individualizzazione degli interventi proposti.

Personalizzare gli interventi consente anche di promuovere azioni di accompagnamento di più lungo periodo, capaci di seguire la persona dalla fase di esecuzione della pena, con l'offerta di percorsi formativi e di orientamento professionale che tengano conto anche delle attitudini individuali, al momento dell'uscita dalla penalità, per fronteggiare i problemi specifici di cui ciascun individuo può essere portatore (casa, famiglia, affetti, salute, oltre ovviamente al lavoro), fino all'accompagnamento nell'accesso ai servizi.

Infine, sempre a proposito di individualizzazione degli interventi, risulta importante valorizzare anche la dimensione personale e particolare della relazione che si deve instaurare tra la persona da inserire e il suo futuro datore di lavoro che, come verrà indicato

in seguito (cfr. § 4.3.3.), costituisce un altro dei fattori che possono giocare nel facilitare la buona riuscita degli interventi.

#### 4.3.3. L'attenzione al contesto esterno al mondo penale e penitenziario

Come evidenziato in precedenza (cfr. § 4.2.2.), è fondamentale che le politiche di intervento a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone provenienti da percorsi penali vengano ripensate tenendo conto del contesto locale in cui vanno a collocarsi, valutando adeguatamente le possibilità effettive di integrazione di queste persone nel mercato del lavoro e nel territorio. Analogamente, è importante che anche all'interno dei singoli progetti promossi in questo ambito si presti attenzione al contesto sociale in cui gli interventi realizzati avranno termine, promuovendo azioni parallele dirette anche al di fuori del mondo strettamente penale e penitenziario.

Due sono le linee di intervento che appare fondamentale perseguire. La prima, più generale, riguarda l'ambiente sociale complessivo in cui la persona dovrà reinserirsi alla fine del suo percorso penale. Come è ben noto, avere precedenti penali comporta una forte stigmatizzazione sociale e impone una lotta continua contro i pregiudizi delle altre persone. Le esperienze fatte in questo campo mostrano come si tratti di pregiudizi difficili da sfatare, che a possono essere contrastati solo attivando canali di comunicazione e di conoscenza diretta tra le persone coinvolte, lavorando molto a livello di relazioni interpersonali e di costruzione di fiducia reciproca.

La seconda linea di intervento è invece più specifica e riguarda espressamente i percorsi di inserimento lavorativo. I datori di lavoro, esattamente come tutti, mostrano chiusure nei confronti delle persone provenienti da percorsi penali frutto più di quel clima generale di pregiudizio cui si è appena fatto cenno che di una effettiva conoscenza delle difficoltà concrete che comporta l'inserimento nella propria impresa di una persona che viene dal carcere o dalla penalità esterna<sup>9</sup>. Di conseguenza assume impor-

<sup>9</sup> Cfr. al riguardo: Agenzia di Solidarietà per il Lavoro, *I problemi dell'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, rapporto di ricerca a cura di Alessandra Naldi prodotto nell'ambito del Progetto Equal "Tesi", Milano, maggio 2004.

tanza promuovere percorsi di sensibilizzazione direttamente presso i potenziali datori di lavoro affinché conoscano le reali potenzialità lavorative che queste persone possono avere e si mostrino quindi più disponibili a intraprendere esperienze di inserimento lavorativo di questo tipo.

Sono molti gli esempi positivi di progetti che si pongono come finalità *a latere* anche quella coinvolgimento dei datori di lavoro nei percorsi di inserimento delle persone che provengono dal carcere o dalla penality. Uno di questi è "Women into Work", progetto realizzato a Sheffield, in Inghilterra, e finalizzato a combattere la doppia discriminazione che vivono le donne provenienti da esperienze penali nell'accesso al mercato del lavoro, la discriminazione derivante dal sesso e quella conseguente alla loro dalla condizione penale.

Si tratta anche in questo caso di uno dei progetti segnalati dall'EOEF come 'buone prassi' per i positivi risultati raggiunti in termini di sperimentazione di nuove strategie per favorire gli inserimenti lavorativi. La logica a cui questo progetto è stato ispirato è proprio quella di operare su più versanti: lavorare ovviamente sui destinatari degli interventi, in questo caso le donne autrici di reato, per prepararle adeguatamente all'ingresso nel mondo del lavoro potenziandone competenze e vocazioni ma anche capacità di accesso ai servizi esistenti sul territorio; ma anche, dall'altro lato, promuovere azioni rivolte anche al contesto in cui l'inserimento dovrà avere termine, puntando a modificare l'atteggiamento dei datori di lavoro nei confronti di chi proviene da percorsi penali, in specifico insistendo molto sulla promozione delle potenzialità e delle esperienze di cui le donne in oggetto sono portatrici.

## 5.

### Conclusioni: quali indicazioni per l'Italia?

La ricerca ha consentito di delineare alcune indicazioni di fondo per lo sviluppo di politiche in materia di accesso al lavoro per le persone detenute, ex detenute o comunque provenienti da percorsi penali. Dal punto di vista normativo, il riferimento alle "Regole penitenziarie europee" e alle altre risoluzioni e raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa in questi anni fornisce già importanti indicazioni, oltre che sull'opportunità di ridurre il ricorso alla carcerazione a favore di forme meno segreganti e stigmatizzanti di penalità, sulla funzione da attribuire al lavoro all'interno dei percorsi di trattamento e di reinserimento sociale delle persone autrici di reato, sulle condizioni di svolgimento delle attività lavorative per le persone detenute e, più in generale, sul senso da assegnare al lavoro per le persone sottoposte a misure penali. Si tratta di individuare la strada per trasformare queste raccomandazioni in standard minimi a cui uniformare le legislazioni dei vari paesi, compreso il nostro: da questo punto di vista appare fondamentale promuovere apposite modifiche legislative per acquisire all'interno degli ordinamenti nazionali le indicazioni provenienti dagli organismi sopranazionali, e *in primis* dal Consiglio d'Europa, e per recepire i principi elaborati e condivisi a livello sovranazionale in questo campo così come, più in generale, nell'ambito complessivo della penalità e della tutela dei diritti individuali e sociali delle persone.

Sempre affrontando questo tema da un'ottica normativa, il confronto transnazionale consente considerazioni interessanti a proposito della declinazione del lavoro come *diritto/dovere* per le persone sottoposte a misure penali. Fermo restando un quadro estremamente variegato di approcci normativi al rapporto tra lavoro e pena detentiva all'interno delle singole legislazioni nazionali, la tendenza prevalente in Europa, a cui sulla carta si uniforma anche il nostro ordinamento nazionale, è all'affermazione del lavoro non solo come *dovere* per tutti i condannati ma soprattutto come *diritto*: diritto per i detenuti a svolgere attività lavorative adeguatamente retribuite all'interno del carcere ma più in generale diritto al lavoro in quanto strumento fondamentale per il re-

inserimento sociale alla fine della pena e per il superamento delle condizioni che portano a commettere i reati.

Ridefinendo il lavoro come un diritto per le persone sottoposte a misure penali, il problema che si pone a livello di legislazioni nazionali e di politiche locali è come renderlo *effettivo* e *garantito*. Al riguardo, non appare sufficiente sottolineare la necessità di promuovere l'accesso al lavoro per le persone sottoposte a misure penali creando maggiori opportunità lavorative dentro e fuori il carcere. Si tratta, piuttosto, di individuare strumenti e strategie atti a garantire il rispetto del diritto al lavoro percorrendo due strade possibili (e non necessariamente alternative): considerare il lavoro come *uno* dei diritti delle persone detenute o comunque sottoposte a misure penali e quindi inserire la tutela del diritto al lavoro nell'ambito della più generale tutela dei diritti individuali delle persone limitate nella libertà; oppure ricondurre il diritto al lavoro per le persone sottoposte a misure penali al più generale diritto al lavoro di cui dovrebbe godere l'intera cittadinanza, e inserire quindi le persone detenute o sottoposte a misure penali *extramoenia* tra i destinatari di politiche attive per l'accesso al lavoro delle categorie che si trovano in condizioni di svantaggio sociale o lavorativo.

Se per quanto riguarda questa seconda ottica in Italia sono già operanti esperienze interessanti<sup>1</sup>, uno sguardo all'Europa consente di individuare strategie di azione possibili anche per pensare al diritto al lavoro per le persone limitate nella libertà nell'altra delle prospettive descritte in precedenza. La presenza in alcune legislazioni europee<sup>2</sup> di norme specifiche per garantire i diritti del lavoratore detenuto dal punto di vista della retribuzione, dell'orario, delle condizioni di lavoro o della previdenza sociale possono costituire in questo senso un esempio da seguire.

Anche la presenza nella legislazione nazionale della figura dell'*Ombudsman* può costituire uno strumento per la tutela del diritto al lavoro delle persone sottoposte a misure penali e dei diritti del lavoratore detenuto o comunque limitato nella libertà

<sup>1</sup> La ricerca nazionale svolta dall'Associazione Antigone sempre nell'ambito del Progetto Equal "Araba Fenice" (cfr. nota 2) aveva individuato alcune 'buone prassi' nella promozione di politiche attive da parte di alcuni enti locali per favorire l'accesso al lavoro delle persone provenienti da percorsi penali, come nel caso di Roma, di Milano, di Venezia, dell'area di Molfetta (Bari) e di Dolianova (Cagliari).

<sup>2</sup> Vedi gli esempi della Germania, della Spagna, dell'Olanda o della Danimarca.

personale. Se infatti si concepisce il lavoro come uno dei diritti fondamentali da tutelare anche nel caso delle persone sottoposte a misure penali, l'esistenza di una figura istituzionalmente deputata a garantire tali diritti può trasformarsi in uno strumento di tutela *anche* di questo particolare diritto.

Per quanto riguarda l'Italia, nell'attesa dell'introduzione nella legislazione nazionale del difensore civico per le persone ristrette nella libertà<sup>3</sup>, è utile riflettere sul modo in cui l'istituzione da parte di molti enti locali della figura del garante dei diritti delle persone sottoposte a misure penali, pur coi limiti che caratterizzano tali figure<sup>4</sup>, può rivelarsi uno strumento utile anche per la promozione del diritto al lavoro, tenendo conto anche della possibile interazione con gli attori locali delegati all'attuazione delle politiche attive per il lavoro sul territorio, la cui competenza, a partire dalla legge e dai decreti "Bassanini", è stata infatti trasferita progressivamente agli stessi enti locali che promuovono sempre più spesso l'istituzione di tali garanti.

Tra i risultati a cui si è giunti con questa ricerca vi è anche l'individuazione di alcuni aspetti rilevanti dell'agire per progetti che si è sviluppato in tutta Europa nel campo degli interventi a sostegno delle persone sottoposte a misure penali e in particolare per favorirne il reinserimento lavorativo e sociale alla fine della pena; aspetti tratti dalle esperienze analizzate nel corso dell'attività di ricerca e dall'analisi di alcune "buone prassi" a livello europeo condotta anche sulla base di ricerche e riflessioni svolte da organismi che da tempo operano in questo campo<sup>5</sup>, che possono rappresentare importanti indicazioni per tutti coloro che promuovono interventi in questo campo.

<sup>3</sup> Per il dibattito sull'introduzione della figura del difensore civico nel nostro paese si rimanda a: *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, 2000.

<sup>4</sup> In particolare, la mancanza di poteri ispettivi e quindi l'impossibilità di intervenire direttamente all'interno dell'ambito penitenziario.

<sup>5</sup> Il riferimento principale è al lavoro svolto dall'EOEF – European Offenders Employment Forum (cfr. "What works with offenders? European networking for the identification of successful practices in preparing ex-offenders for employment integration" – [www.eoef.org](http://www.eoef.org)) e dal CIPD – Chartered Institut of Personnel and Development ("Employers and offenders: reducing crime through work and rehabilitation" – [www.cipd.co.uk](http://www.cipd.co.uk)).

Tra le indicazioni tratte dalla ricerca citiamo:

1) *Favorire la conoscenza e diffondere capillarmente informazioni sugli strumenti normativi esistenti a livello sovranazionale per il sostegno e la tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure penali.*

Esiste ormai un notevole *corpus* normativo fatto di trattati, convenzioni, accordi internazionali, raccomandazioni agli Stati, eccetera sui temi dell'esecuzione della pena, delle pene e delle misure alternative alla detenzione, del trattamento penitenziario e degli interventi di sostegno per le persone provenienti da percorsi penali, dei diritti delle persone sottoposte a misure penali compreso il diritto al lavoro.

Si tratta di un *corpus* normativo che in qualche caso prende la forma di indicazioni agli Stati su politiche e innovazioni legislative da intraprendere in maniera autonoma e indipendente (vedi le convenzioni dell'Organizzazione delle Nazioni unite), ma che in altri casi si configura come coercitivo per gli Stati aderenti all'organismo che lo promuove (vedi il caso delle convenzioni del Consiglio d'Europa) fino a prevedere anche la possibilità di sanzioni per gli Stati inadempienti.

L'utilità di favorire la conoscenza di questi strumenti normativi non si limita alla possibilità di trovare in essi strumenti di tutela dei diritti nelle situazioni più gravi, come di fatto già avviene, ad esempio, con il ricorso alla Corte europea per i Diritti dell'Uomo. Il riferimento a un *corpus* normativo sovranazionale può infatti essere utile anche nella promozione di interventi a livello locale, per rafforzare i singoli progetti, per avere la garanzia che essi si inseriscano nel quadro di linee intervento condivise a livello transnazionale, finanche per facilitare indirettamente l'accesso alle fonti di finanziamento disponibili.

2) *Raccogliere in maniera sistematizzata, stabile e continuativa dati utili per lo sviluppo dei progetti.*

L'avvio e realizzazione di interventi nel campo dell'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali richiede la disponibilità di una base informativa sull'utenza potenziale che non si limiti a dati statistici generali sulla popolazione

sottoposta a misure penali o alla raccolta *una tantum* dei curriculum individuali, ma che fornisca una mappatura costante e aggiornata delle competenze formative e professionali, delle attitudini individuali, delle problematiche lavorative dei potenziali utenti e anche delle reti relazionali e del 'capitale sociale' da loro spendibile durante e alla fine della pena. La realizzazione di una simile banca dati richiede l'apporto indispensabile dell'amministrazione penitenziaria ma anche delle agenzie pubbliche o private che si occupano sul territorio di formazione professionale, avviamento al lavoro, bilancio di competenze eccetera.

Oltre ai dati sull'utenza, per individuare meglio le possibili opportunità occupazionali per le persone destinatarie degli interventi, appare utile avere a disposizione informazioni aggiornate e attendibili sulla congiuntura economica, sull'andamento del mercato del lavoro, sulle prospettive occupazionali e sui fabbisogni delle imprese, ovviamente declinate sul territorio in cui insistono gli interventi stessi.

Altrettanto importante risulta realizzare una mappatura dei servizi operanti sul territorio, sia di quelli strettamente inerenti i percorsi di inserimento lavorativo (agenzie formative, cooperative sociali, associazioni datoriali, servizi per l'impiego,...) che di quelli che possono essere utili per supportare le persone in uscita da percorsi penali in tutte le problematiche extralavorative che possono manifestare durante e alla fine della pena (abitazione, salute, tossicodipendenza o alcolodipendenza,...).

3) *Sviluppare partnership forti e consolidate in una rete di rapporti e relazioni tra attori diversi per forma istituzionale, vocazioni e competenze.*

L'agire in ambito penale/penitenziario richiede la capacità di avviare relazioni e sviluppare collaborazioni tra attori diversi: volontariato (di diversa estrazione e *mission*), amministrazione penale/penitenziaria, servizi pubblici, agenzie private o del privato sociale,... Una collaborazione richiesta dalla condizione peculiare dei destinatari degli interventi (persone sottoposte a misure penali, per cui non è possibile prescindere dall'istituzione di controllo) e dalle molteplici problematiche di cui sono portatori (non solo problematiche penali ma anche formativo/lavorative, relazionali, sociali, sanitarie,...).

Per questo è opportuna la formazione sul territorio di una rete di rapporti e relazioni tra i diversi attori che possono intervenire in questo campo: una rete che non deve rappresentare un vincolo o una rigidità per gli attori che la compongono, a cui devono essere sempre garantiti ampi margini di azione in autonomia, ma che può costituire una sorta di substrato su cui sviluppare *partnership* specifiche, più forti e consolidate, per i singoli interventi.

4) *Dare continuità agli interventi pur restando in una logica di 'agire per progetti'.*

La maggioranza degli interventi sfrutta almeno parzialmente risorse finanziarie pubbliche (Ue, fondi ministeriali o regionali, finanziamenti di enti locali,...); si tratta di finanziamenti, spesso frutto della partecipazione a bandi per progetti di intervento con una durata limitata nel tempo, erogati per periodi determinati e normalmente non rinnovabili. Nell'attuale quadro delle politiche locali, nazionali e comunitarie questo 'agire per progetti' sembra un dato irrinunciabile e non superabile, di cui comunque è opportuno non sottovalutare peculiarità e punti di forza (*in primis*, la componente di sperimentazione e innovazione insita in molti di questi progetti).

L'utenza dei progetti rivolti a persone sottoposte a misure penali, per le problematiche peculiari di cui è portatrice, necessita però di un intervento stabile e continuativo: è noto come gli stessi interventi di inserimento lavorativo non possano considerati conclusi con l'avvio al lavoro, ma occorre prevedere forme di sostegno e di *tutorship* almeno nel periodo immediatamente successivo l'inserimento. Più in generale, l'intervento sviluppato sul singolo progetto perde efficacia e valore se non si connette adeguatamente con i progetti precedentemente avviati, raccogliendone le eredità positive in termini di azioni e metodologie di intervento, e con i progetti successivi, a cui deve trasmettere competenze acquisite e riflessioni avviate.

In questo senso, la capacità di avviare e gestire *partnership* specifiche su singoli progetti risulta quindi importante anche per garantire la necessaria continuità agli interventi.

5) *Prevedere l'apporto di competenze plurime nella progettazione, promozione, realizzazione e gestione degli interventi.*

L'avvio e realizzazione di interventi nel campo dell'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali richiede l'apporto di competenze plurime sia nel lavoro in sé che nell'organizzazione e gestione del lavoro stesso. Questa affermazione si scontra spesso con la dimensione e la caratterizzazione delle imprese sociali che spesso promuovono e realizzano questi interventi; ciò non toglie che la carenza di competenze specifiche può spesso limitare la portata degli interventi e talvolta addirittura ostacolarne la realizzazione.

Oltre alle competenze specifiche richieste dal lavoro con persone multiproblematiche, non vanno sottovalutate quindi competenze particolari di tipo organizzativo e gestionale. Le strutture che promuovono questi interventi richiedono spesso la capacità di gestione di un'organizzazione complessa (per quanto possa essere piccola, come spesso avviene nel privato sociale) soprattutto quando tiene insieme figure professionali diverse e coniuga lavoro retribuito con lavoro volontario.

Gli interventi, soprattutto se strutturati in progetti, richiedono inoltre competenze particolari per l'accesso alle varie fonti di finanziamento disponibili e la capacità di interagire con attori diversi e di partecipare alla gestione di *partnership* complesse.

Da non sottovalutare, infine, l'importanza di competenze specifiche da spendere nella pubblicizzazione degli interventi e nella diffusione sul territorio dei risultati raggiunti.

6) *Promuovere interventi individualizzati capaci di tenere conto delle esigenze, dei bisogni, delle potenzialità e delle problematiche specifiche del soggetto destinatario dell'intervento.*

Le peculiarità delle persone sottoposte a misure penali, e soprattutto la multiproblematicità che spesso caratterizza questi soggetti, impone la previsione di interventi costruiti su misura delle esigenze del singolo destinatario o comunque capaci di tenere in debito conto le esigenze, i bisogni, le potenzialità e le problematiche specifiche del singolo individuo. Di qui l'importanza di un approccio individualizzato, che viene da più fonti segnalato come una delle chiavi di riuscita degli interventi in questo campo.

In particolare, per quanto attiene l'inserimento lavorativo, l'importanza dell'approccio individualizzato si traduce anche

nell'attenzione alla relazione specifica e singolare che si deve instaurare tra la persona destinataria di intervento e il suo potenziale datore di lavoro, e quindi in un'attenzione non solo alla persona-detenuta o sottoposta a misure penali ma anche alla persona-datore di lavoro.

*7) Concepire interventi e sviluppare azioni dirette non solo alle persone detenute o comunque sottoposte a misure penali, ma anche agli attori estranei al mondo penale e penitenziario e alla società esterna in cui dovrà terminare il percorso di reinserimento.*

Risulta fondamentale, come già accennato nel punto precedente, prestare attenzione ai potenziali datori di lavoro e quindi promuovere attività di sensibilizzazione e di conoscenza reciproca tra mondo del lavoro e mondo penale/penitenziario, coinvolgendo quanto più e possibile tutto il contesto sociale in cui il percorso di reinserimento lavorativo e sociale dovrà realizzarsi.

In tutti i paesi europei l'istituzione carceraria si fonda, dal punto di vista teorico e normativo, sul principio della rieducazione, riabilitazione e risocializzazione delle persone condannate; ma, soprattutto nel nostro paese, questo principio si scontra con l'esperienza di coloro che quotidianamente hanno a che fare con la realtà del carcere e che conoscono i limiti nella possibilità di attuazione di un trattamento penitenziario che sia effettivamente capace, attraverso interventi di tipo psicologico, sociale, formativo e anche attraverso il sostegno all'inserimento lavorativo a fine pena, di risolvere le problematiche di fondo che portano molte persone a commettere reati. È anche a partire da queste considerazioni sulla difficoltà di attuare un trattamento effettivamente risocializzante all'interno dell'istituzione carceraria che, sulla scia delle indicazioni contenute nelle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di carcere e penali, negli ultimi anni in molti paesi europei si è registrata la crescita della cosiddetta area penale esterna, con l'inserimento nelle legislazioni nazionali di una vasta gamma di sanzioni penali alternative alla carcerazione.



L'assunzione di questa contraddizione tra le finalità attribuite sulla carta alla pena detentiva e le reali condizioni in cui si attua il trattamento penitenziario, con riferimento in particolare all'accesso al lavoro per detenuti e ex detenuti, rappresenta il punto di partenza per l'attività di studio, ricerca e riflessione che l'Associazione Antigone ha svolto nell'ambito del Progetto Equal "Araba Fenice" e che si è concretizzata in due differenti lavori: una ricerca nazionale su problematiche e buone prassi negli interventi di inserimento lavorativo per persone provenienti dalla detenzione, già pubblicata nel volume *Araba Fenice*. L'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali (a cura di A. Naldi, *Quaderni di Antigone, Sinnos, Roma 2004*), e un'indagine transnazionale, presentata in questo testo, sulle legislazioni, gli strumenti esistenti e le prassi adottate nei paesi europei per favorire il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali.

