

# Aspetti architettonici nei provvedimenti della Commissione ministeriale 13 giugno 2013 per le questioni penitenziarie

di Cesare Burdese\*

*“(...) In tutti i Paesi con una burocrazia consolidata  
la gente è solita dire: i governi vanno e vengono,  
ma gli uffici burocratici restano (...)”  
(Ludwig von Mises in Bureaucracy - 1944)*

## 1 - Premessa

La criticità del nostro sistema penitenziario ha raggiunto in anni recenti un grado di assoluta inaccettabilità e insostenibilità, tanto da indurre il Presidente della Repubblica a richiamare il Parlamento alla responsabilità rispetto alla tutela di quei diritti fondamentali che attengono a ogni persona, indipendentemente dal suo stato di libertà o di detenzione, e che costituiscono la base del vivere civile di una comunità, oltre che il nucleo della nostra Costituzione repubblicana.

Il Presidente ha altresì ricordato gli impegni assunti dal Paese in trattati internazionali, quali la Convenzione europea per la tutela dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali e la condanna comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo, proprio per la situazione degli istituti (sentenza caso Torreggiani c. Italia, 8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 27 maggio 2013) (di seguito indicata da adesso con Sentenza) (1).

La condanna in questione ha determinato una accelerazione, verso la ricerca di soluzioni per quelle criticità, che la Corte di Strasburgo ha imposto di risolvere entro l'anno successivo.

In tale contesto, con l'obiettivo di predisporre interventi riformatori nella materia penitenziaria, è stata costituita (d.m. del 13 giugno 2013), presso l'Ufficio di gabinetto del Ministro della Giustizia, una commissione di esperti (di seguito indicata da adesso con Commissione) presieduta dal Prof. Mauro Palma.

Le considerazioni che hanno portato alla sua istituzione, come esplicitate nel decreto, sono state le seguenti:

- *la necessità di procedere alla ricognizione della situazione di funzionamento del sistema penitenziario afflitto da condizione di sovraffollamento e da altre gravi criticità che avevano costituito oggetto di rilievi da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo nella pronuncia resa in data 8.1.2013 nel caso Torreggiani;*

- *la necessità di elaborare nuovi modelli operativi nella gestione delle risorse materiali e del personale, con l'obiettivo di perfezionare ed ottimizzare le politiche trattamentali rendendole più coerenti con le diverse tipologie di detenuti, contemperando le esigenze di sicurezza con la funzione rieducativa della pena;*
- *la necessità di verificare l'impatto della situazione di sovraffollamento che sarebbe derivata dal completamento del c.d. piano carceri, nonché l'opportunità di una sua rimodulazione nell'ottica del complessivo miglioramento e differenziazione dell'offerta trattamentale.*

Il 27 giugno 2013 la Commissione si è insediata, alla presenza del Ministro della Giustizia, iniziando i suoi lavori che ha ultimato il 30 novembre 2013 con il deposito di una relazione al Ministro (di seguito indicata da adesso con Relazione) sugli interventi messi a punto, volti a ridare, in scadenze definite, condizioni detentive più accettabili anche nella persistente situazione di affollamento degli Istituti.

La Commissione ha ritenuto ineludibile il proprio compito di definire una serie di provvedimenti tali da configurare una riforma complessiva del sistema, al contempo collaborando alla definizione di interventi legislativi all'altezza della gravità della situazione su cui si intendeva intervenire, fondamentale rimanendo la soluzione del sovraffollamento delle strutture, in quanto, quel progetto riformatore avrebbe trovato una più compiuta realizzazione se implementato in un sistema numericamente più contenuto e in spazi realmente agibili.

La stessa ha identificato provvedimenti a breve, medio e lungo termine, per ridurre il sovraffollamento carcerario, migliorare le condizioni di lavoro di chi opera in tale sistema e per superare definitivamente un modello di detenzione di fatto caratterizzato da passività e segregazione, peraltro in condizioni di insostenibile sovraffollamento, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo, caratterizzato tra il resto per l'uso differenziato del tempo e dello spazio detentivo.

La Commissione, chiariti gli ambiti in cui occorre intervenire, secondo le linee di intervento prescritte dalla Sentenza, ha considerato di saldare quegli elementi, a livello interno, con la inadempienza relativa a molti aspetti definiti nel d.P.R. 30 giugno 2000 n.230 (Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di seguito indicato anche con R.E.) che stabilisce condizioni materiali e regime della detenzione secondo una linea rispondente al dettato costituzionale e all'Ordinamento penitenziario.

Infatti sulla base dello stato di attuazione del R.E., realizzata già nel 2007 dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), risultava al momento un numero molto esiguo di adeguamenti a norma delle situazioni esistenti.

Durante i lavori della Commissione, il Parlamento ha legiferato al fine di ridimensionare il numero della popolazione allora detenuta ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si è attivato per avviare i primi provvedimenti di natura organizzativa, su indicazione della Commissione.

Tra i provvedimenti che essa è andata via via elaborando, alcuni sono stati concepiti per ridurre il numero di presenze negli Istituti, come quelli volti a utilizzare al massimo gli strumenti offerti dalle norme attuali, a potenziare le misure alternative e la cooperazione con la Magistratura di sorveglianza e a introdurre ulteriori norme, altri per realizzare un nuovo modello di detenzione .

Questi ultimi, i cui aspetti architettonici sono l'oggetto della presente relazione, comportano modificazioni puntuali degli spazi detentivi in uso e più in generale, inducono a dover progettare un nuovo modello architettonico.

Il Consiglio d'Europa – alla scadenza stabilita - ha ritenuto di assolvere l'Italia *per aver conseguito nel corso dell'ultimo anno "significativi risultati" nel ripristinare la legalità nelle carceri*, limitandosi per il momento a valutare la questione del sovraffollamento e riservandosi di riconsiderare, trascorso un anno, i risultati dell'azione di rinnovamento avviata.

Permangono tuttavia irrisolti lo stato di degrado fisico e di incoerenza spaziale delle nostre carceri e la mancanza di prospettive concrete per realizzare un nuovo modello architettonico.

A prescindere dagli obblighi imposti a livello europeo, rimane la necessità di affrontare la questione della nostra edilizia penitenziaria non più secondo logiche emergenziali e con tutti gli strumenti culturali che la materia necessita.

Con l'intento di continuare a sostenere l'azione di rinnovamento avviata e di non vanificare il prezioso apporto della Commissione, appare opportuno ritornare sui provvedimenti della Commissione che più incidono sullo stato delle strutture e sulle progettazioni future, non trascurando i limiti oggettivi di un sistema poco avvezzo ai temi e ai valori dell'Architettura ed alcuni concetti per un nuovo modello architettonico di carcere (2).

L'auspicio è quello di stimolare un più ampio impegno verso soluzioni architettoniche in ambito penitenziario più umane e coerenti con le finalità costituzionali della pena.

## **2 - Gli Interventi**

La Commissione ha identificato una serie di azioni, a breve, medio e lungo periodo, che sono:

- gli interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo;
- gli interventi di ridefinizione strutturale e/o manutenzione realizzabili nel breve periodo;
- gli interventi da prevedere per il medio periodo;
- gli interventi di ridefinizione conseguente del regime in tutti gli istituti e interventi di medio- lungo periodo.

Molti di questi interventi comportano – come già espresso in premessa – la modificazione degli spazi detentivi attualmente in uso e l'obbligo di elaborare soluzioni progettuali per un modello architettonico più adeguato.

Di seguito vengono sinteticamente descritti ed analizzati, per ciascuna tipologia di interventi, questi aspetti.

### **2-1 Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo**

Si tratta di interventi finalizzati alla ridefinizione della quotidianità carceraria, secondo un modello aperto di detenzione da attuare progressivamente a partire dalla *media sicurezza*.

Fermo restando l'obiettivo della piena attuazione di quanto previsto dal d.P.R.30 giugno 2000 (R.E.) la Commissione ha ritenuto di evidenziare la necessità di dare immediata e piena attuazione alle circolari emanate dal DAP sulla Realizzazione del circuito regionale ex art. 115 del suddetto d.P.R.

Alla base della ridefinizione della quotidianità carceraria si pone l'implementazione del sistema di *vigilanza dinamica*, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle circolari dell'Amministrazione penitenziaria, che in sintesi consiste nel potenziamento della conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferimento, e nella possibilità del loro movimento autonomo all'interno degli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento.

La vigilanza dinamica, che è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli Istituti, non esaurisce certamente il diverso modello di detenzione che la Commissione ha inteso attuare, né tantomeno coincide con esso.

Tale diverso modello detentivo implica una positiva rivisitazione dell'interazione tra tutte le figure professionali che congiuntamente operano per il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti, a partire dal principio che un Istituto è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata e che la cella è solo uno di essi, destinato al riposo, con il conseguente potenziamento dell'accesso degli operatori del trattamento nell'area detentiva con la previsione di ambienti per loro disponibili all'interno delle unità detentive.

Il modello architettonico che ne scaturisce è quello di un'area detentiva composta di più porzioni ridotte, separate ed autonome tra loro, circondate da verde attrezzato per gli incontri, lo svago, le attività agricole ecc... a sottintendere la volontà che il detenuto non resti chiuso nella propria cella senza possibilità di movimento.

Il modello si rafforza con l'idea che nuove forme di trattamento, basate sul sistema delle interazioni umane con la comunità, possono trovare spazio in una istituzione composta di unità flessibili al di là del blocco cellulare tradizionale, semplice e isolato.

Punto determinante della prima azione d'intervento è stato individuato nel consistente l'ampliamento delle ore di apertura delle celle (per almeno 8 ore al giorno), pur nei limiti delle possibilità logistiche, a partire dalle sezioni di normale sicurezza delle Case di reclusione sino alla graduale estensione sia agli Istituti circondariali, sia a selezionate sezioni di alta sicurezza.

Questo provvedimento ha posto questioni immediate in ordine alle risorse spaziali presenti negli Istituti, alternative alle celle, ovvero al reperimento e all'allestimento di locali idonei per la permanenza diurna dei detenuti, a prescindere se occupati o meno.

In tal senso, a seguito delle indicazioni in merito fornite dalla Commissione e delle disposizioni emanate dall'Amministrazione penitenziaria è stato ipotizzato di allestire – ove possibile - nei passeggi per l'aria strutture ad hoc.

In via sperimentale e con la previsione di realizzarne un certo numero in diversi Istituti, è stata realizzata una prima struttura prefabbricata in legno nel reparto femminile della C.C. di Roma Rebibbia.

Si osserva a proposito come questo intervento sia stato purtroppo realizzato senza il sostegno di un progetto architettonico pianificato e di più ampio respiro e supportato da

un disciplinare tecnico/prestazionale adeguatamente ponderato, come le circostanze invece richiedevano; al momento non risultano altre edificazioni in tal senso.

Ridefinire la quotidianità carceraria attraverso l'introduzione di nuove modalità di vigilanza e di permanenza all'interno dell'area detentiva, significa dover modificare la dimensione spaziale degli Istituti, a prescindere dalle epoche storiche di appartenenza, che si presentano architettonicamente incapacitanti, infantilizzanti e contenitivi, oltre che disumani e dove la cella rimane il luogo privilegiato di vita e cuore dell'impianto architettonico.

Inoltre la previsione di una separazione chiara ed effettiva degli Istituti tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare, con il superamento dell'attuale sistema "promiscuo" di detenzione, attraverso un'opportuna differenziazione e una complessiva riorganizzazione della rete degli Istituti, permettendo di aprire anche le sezioni di alta sicurezza in condizioni di complessiva sicurezza dell'Istituto, ci pone di fronte all'annoso problema della diversificazione architettonica delle strutture carcerarie, che dovrebbe essere coerente con la tipologia dei detenuti ospitati.

Specificatamente, nella ridefinizione della quotidianità carceraria, la Commissione ha preso in considerazione i due aspetti della vita detentiva che più rappresentano il campo applicativo delle istanze riabilitative e risocializzanti della pena: i rapporti dei detenuti con il proprio mondo familiare, affettivo e relazionale – riassunto con il termine affettività - ed il lavoro all'esterno e all'interno del carcere.

Per il primo aspetto la Commissione ha rilevato la mancata pianificazione delle strutture edilizie in relazione al fondamentale criterio della territorialità della pena, che ha portato molti detenuti a essere ristretti in luoghi lontani dalla propria famiglia, a detrimento quindi del mantenimento dei legami di tali rapporti affettivi.

Anche la difficoltà, in certi casi, di fruire da parte dei detenuti dei colloqui per questioni di natura organizzativa, ovvero per motivi strutturali o di altro tipo, ha indotto la Commissione ad esprimersi criticamente sull'argomento.

A seguito delle indicazioni da essa fornite, è stato avviato da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, un piano immediato per portare a piena rispondenza a quanto previsto tutti i locali per i colloqui degli Istituti, recuperando al massimo gli spazi, oltre ad attrezzarli con strutture di accoglienza per i minori.

Sono state ipotizzate aree attrezzate all'aperto per i colloqui durante la buona stagione e in tutte le sale di attesa uno "spazio bambini", dove i minori da 0 a 12 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti, dove gli operatori li accoglieranno e forniranno ai

familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc.) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto.

Per ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, è stato indicato di prevedere inoltre uno "spazio bambini" riservato al gioco e, laddove la struttura lo consenta, di allestire uno spazio separato destinato alla ludoteca.

Le misure sopra descritte si completano con l'implementazione delle buone prassi, già in uso in alcuni Istituti, di consentire le visite prolungate con autorizzazione a consumare il pranzo, e con l'estensione degli "spazi per l'affettività", cioè monocali in cui le famiglie possono riunirsi per passare il tempo insieme in una dimensione domestica.

Per quanto riguarda il lavoro, la Commissione ha ritenuto preliminarmente che sia essenziale estendere le forme di lavoro previste dall'art. 21 dell'O.P., nella duplice ipotesi di lavoro all'esterno del carcere o all'interno di esso, oltre ridare organicità all'intervento sul lavoro dei detenuti e di incrementare le opportunità lavorative come le fonti normative nazionali e sovranazionali in materia di lavoro penitenziario impongono in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee, secondo cui occorre sviluppare modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale.

Per attuare tali principi la Commissione ha individuato alcuni interventi di immediata attuazione quali: l'organizzazione della vita intramuraria, la formazione e i tirocini; l'implementazione del "lavoro domestico" e delle "lavorazioni penitenziarie"; l'organizzazione del lavoro esterno e in semilibertà, definendo fondamentale il contributo ed il richiamo alla collaborazione di cooperative sociali, imprese ed enti del territorio.

Per facilitare il lavoro dei detenuti, nel complessivo quadro di lavori di ristrutturazione degli Istituti penitenziari e di previsione di nuovi Istituti, la Commissione sottolinea che, nel programmare la ristrutturazione degli Istituti penitenziari vadano individuate tutte le aree utilizzabili per la realizzazione di laboratori e attività lavorative e che i nuovi Istituti siano costruiti tenendo conto delle problematiche inerenti il lavoro che si potrà svolgere e predisponendo quindi gli spazi a ciò necessari.

La Commissione ipotizza inoltre, una volta apportate le necessarie modifiche legislative, che i detenuti in regime di lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 dell'O.P. e in semilibertà saranno ospitati in strutture esterne al carcere e con modalità di gestione alleggerita rispetto alle ordinarie regole penitenziarie, che potranno essere affidate a

soggetti esterni all'Amministrazione penitenziaria, prevedendo la sistemazione in strutture di questo tipo nel programma che dovrà essere approvato dal Magistrato di sorveglianza.

Questi due aspetti salienti della vita detentiva – affettività e lavoro – come definiti nella loro concreta attuazione dalla Commissione, richiedono di ripensare la dimensione della pena detentiva dentro e fuori del recinto carcerario, con una visione di tipo architettonico ed urbanistico che al momento non trova riscontro nella nostra dimensione culturale.

## **2-2 Interventi di ridefinizione strutturale e/o manutenzione realizzabili nel breve periodo**

Al fine di consentire il progressivo realizzarsi di una nuova quotidianità all'interno delle strutture, la Commissione ha definito una serie di interventi di natura edilizia - sia di ridefinizione strutturale che di manutenzione - consistenti in modifiche immediate da realizzarsi negli Istituti in attività.

### **2-2-1 Ridefinizione strutturale**

La Commissione fa riferimento alla necessità di una riconsiderazione - *da avviare subito* - delle iniziative del Piano Carceri, come allora in fase di realizzazione e per quelle future, *per proporre modifiche laddove ancora possibile intervenire, volte a introdurre il modello di detenzione che effettivamente riporti (il più possibile) la cella a luogo di permanenza notturna.*

Essa ipotizza la riconversione degli Istituti esistenti secondo una diversa idea di detenzione e per questo elenca una serie di spazi che dovranno essere realizzati nel lasso temporale compreso tra dicembre 2013 e maggio 2014 e cioè spazi interni di socializzazione e di vita collettiva, refettori, spazi per i passeggi, unità autosufficienti per la vita diurna del detenuto.

La Commissione, con riferimento all'avvio di una prossima collaborazione con il CONI e con le Federazioni sportive per la promozione di attività sportive in tutti gli Istituti, *(che confluirà il 3 dicembre 2013 nella firma di un Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia)*, indica come conseguente una fase di adeguamento degli spazi esterni e la fornitura di attrezzature sportive per gli spazi interni, da individuare per tale funzione.

Al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture detentive è stato richiesto di produrre per il futuro mensilmente un aggiornamento del piano delle opere con la definizione (inclusiva di relative date di consegna e capienza) di:

- strutture già pronte o cantierizzate (relative date di consegna e capienze);
- strutture già appaltate o comunque in fase non modificabile d'intervento;
- a) strutture già appaltate per le quali è possibile una lieve ridefinizione; b) strutture esistenti da modificare;
- Strutture per le quali è possibile una ridefinizione di tipologia progettuale;
- strutture che possono essere del tutto ripensate e cassate.

I principi secondo cui proporre le modifiche sono stati così definiti:

- che non è pensabile aprire strutture che non siano in linea con gli standard richiesti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, a tredici anni dalla sua adozione;
- che gli spazi di socializzazione e di permanenza fuori dalla camera di pernottamento non possono essere ricavati all'interno della sezione (e con conseguente riduzione del numero dei posti disponibile) ma come spazi esterni ad essa, debitamente configurati ed attrezzati.

In questo modo, implicitamente si è affermato il principio che l'Amministrazione penitenziaria debba attivarsi sin da subito verso nuovi criteri di progettazione carceraria, senza peraltro indicarne strumenti e metodi, ma soprattutto senza esplicitare le difficoltà oggettive per realizzare quella che si configurerebbe una rivoluzione culturale e non solo.

Durante i lavori della Commissione, comunque, il dibattito riguardo questa questione si è acceso; il risultato finale è stato l'aver inserito nella Relazione il passo dove si dichiara essenziale il fatto di *adeguare le cognizioni progettuali dell'Amministrazione penitenziaria anche attraverso il confronto ed il contributo del mondo della progettazione architettonica con l'obiettivo di recuperare anni di previsioni di strutture non concentrate sull'analisi dei bisogni, materiali e psicologici, dei suoi futuri utilizzatori e parimenti non attente agli sviluppi culturali dello stesso pensiero architettonico.*

### **2-2-2 Manutenzione**

Questi interventi - realizzabili anche con l'impiego del lavoro dei detenuti - riguardano puntualmente: la rimozione negli istituti dei "banconi" di separazione tra detenuti e familiari per i colloqui, la rimozione di ogni schermatura che impedisca o riduca consistentemente l'accesso di luce naturale o impedisca l'apertura delle finestre, la modificazione di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente nel caso di "camere di pernottamento" multiple e/o la sua visibilità dall'esterno nel caso di detenzione singole, l'adeguamento degli arredi degli ambienti dove, dopo il previsto

ampliamento delle ore da trascorrere al di fuori dei luoghi di pernottamento, i detenuti spenderanno una cospicua parte della loro giornata.

Il tema delle manutenzioni rappresenta una spina nel fianco dell'Amministrazione penitenziaria in quanto la mancanza di adeguate risorse economiche, hanno negli anni portato gli Istituti penitenziari in funzione al degrado edilizio, tale da impedirne in parte l'utilizzo.

## **2-3 Interventi da prevedere per il medio periodo**

Sono gli interventi relativi a situazioni in essere o a situazioni su cui sarebbe occorso costruire la convergenza di più Istituzioni.

Tra questi quelli che indistintamente presentano risvolti di natura edilizia, che impongono soluzioni progettuali adeguate che non possono prescindere da una visione complessiva dell'organizzazione funzionale dell'edificio carcerario, elenchiamo quelli che riguardano il "vitto" e il cosiddetto "sopravvitto" e altre necessità sulle strutture in fase di realizzazione.

### **2-3-1 Vitto e sopravvitto**

Il tema del *vitto* e del *sopravvitto* (3) negli Istituti è stato oggetto da parte della Commissione, quantunque nel medio periodo, di una radicale revisione del sistema, a livello di appalti, gestione e funzionamento.

Nel sistema attuale, alle cosiddette *imprese mantenimento* (4-5 per tutti gli Istituti in funzione) sulla base di un unico appalto, spetta la gestione in tutti gli Istituti della fornitura del vitto e del sopravvitto; negli Istituti il confezionamento dei pasti è per lo più in carico al personale dell'Amministrazione penitenziaria ed in alcuni casi - a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale - ad aziende esterne o a cooperative o imprese sociali operanti all'interno, secondo le procedure previste dalla legge.

Il vitto fornito ai detenuti è confezionato nelle cucine degli Istituti ed è distribuito nelle sezioni detentive, dove consumarlo in cella o nei cosiddetti soggiorni di piano, dove presenti nelle sezioni.

La Commissione ha rilevato come queste prassi di distribuzione e di consumo nelle sezioni del vitto, ancorchè di cucinare in cella, oltre ad essere contrarie ai più elementari principi di igiene, siano contrarie a quanto normativamente previsto e pertanto ha indicato in generale di vietare la consumazione dei pasti in cella e comunque di cucinare, e di allestire refettori fuori dei reparti detentivi, laddove non siano possibili modifiche strutturali

nel breve periodo, di attrezzare locali per la consumazione del vitto in comune ai piani detentivi, individuando idonei ambienti o parte di ambienti altrimenti utilizzati.

Per quanto concerne la fornitura del vitto e del sopravvitto, la Commissione ha indicato, alla scadenza dei contratti in essere, di sostituire l'unico appalto con procedure di aggiudicazione diversificata dei due servizi.

Una volta affidati in concessione gli spazi per la vendita al dettaglio ai detenuti, dovranno essere definiti gli spazi di vendita all'interno, che saranno gestiti dalle aziende appaltatrici avvalendosi della manodopera dei detenuti.

Questa revisione del sistema, richiede una significativa modificazione degli spazi esistenti negli Istituti e l'introduzione di nuovi locali (refettori, locali per la vendita, cucine comuni/sale da pranzo ai piani detentivi, ecc.), cosa che si salda con la previsione di realizzare strutture modulari in ogni Istituto, da allestire secondo soluzioni da individuare in ciascun caso, sulla base della tipologia strutturale dell'Istituto stesso.

### **2-3-2 L'assegnazione, i trasferimenti e gli sfollamenti**

La territorialità della pena, è uno dei principi fondamentali che emergono dal quadro normativo per quanto attiene l'assegnazione ed i trasferimenti dei detenuti.

Nel rispetto di questo principio, la Commissione ha indicato di ridefinire le previsioni per nuove strutture o ampliamenti, nel complessivo programma di adeguamento strutturale avviato e portato avanti dal Commissario straordinario per le infrastrutture detentive, da rivolgere prioritariamente ai distretti maggiormente gravati dal fenomeno del sovraffollamento, eliminando, ove possibile, i progetti di costruzione di nuovi Istituti negli ambiti territoriali in cui il rapporto tra capienza detentiva ed utenza risulti già in equilibrio, ovvero laddove i flussi in entrata determinano condizioni di sovraffollamento particolari.

### **2-3-3 Altre necessità sulle strutture che si realizzano**

La Commissione ha espresso la necessità di riesaminare gli interventi avviati con gli ampliamenti degli Istituti in funzione previsti dal cosiddetto *Piano carceri*, e proporre eventuali modifiche progettuali da bilanciare con gli eventuali costi conseguenti e alla possibile dilazione dei tempi dovendosi rivedere il disegno dei padiglioni in corso di realizzazione alla luce dell'aderenza al Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, dove ancora non attuata e in aderenza al modello detentivo prospettato.

Tra il resto la Commissione ha ribadito il concetto che (...) *occorre avviare una discussione basata sul principio di non doversi più trovare a gestire strutture, una volta*

*ultimate, che non permettano una concezione della detenzione non meramente reclusiva. al contrario si promuoverà un'ipotesi di sperimentazione di Istituti basati su modelli radicalmente diversi di organizzazione della detenzione (...).*

## **2-4 Interventi di ridefinizione conseguente del regime in tutti gli istituti e interventi di medio - lungo periodo.**

Questo punto riguarda gli interventi da attuare che rappresentano le linee di lavoro da sviluppare una volta concretamente avviato il processo di attuazione di tutti i punti elencati nei paragrafi precedenti .

Nella maggioranza dei casi si tratta di punti sui quali è necessario avviare una seconda fase di discussione, nelle modalità che il Ministro riterrà più opportune.

In alcuni casi, la discussione avviata durante i lavori della Commissione ha già individuato le linee lungo le quali sviluppare tale ulteriore approfondimento, secondo azioni ulteriori che dovranno essere sostenute da nuovi criteri progettuali.

Le azioni in questione sono l'attuazione effettiva sia di "sezioni di prima accoglienza" sia sezioni per "dimittendi" in tutte le Case di reclusione, il recupero degli spazi attualmente occupati come case di semilibertà, *che nei casi in cui siano all'interno del perimetro detentivo, vanno riutilizzati per la detenzione*, il recupero degli spazi degli ex OPG dismessi, la definizione di un circuito diverso per l'attuale custodia attenuata, *che si realizzi con un diverso rapporto con il territorio.*

I temi legati alla realizzazione delle sezioni, case di semilibertà, ICAM, recupero OPG, circuito custodia attenuata aprono a questioni di natura edilizia e di organizzazione territoriale inediti.

Per l'attuazione di tali temi, la Commissione indica l'apertura di un coordinamento, una sorta di cabina di regia che ne segua lo sviluppo con gli Enti locali, con la piena cooperazione della Conferenza Stato-Regioni, intorno ad un tavolo di lavoro con le Regioni e con i Comuni attraverso queste coinvolti per individuare le disponibilità di immobili dismessi al fine di attrezzarli come case per la semilibertà per le quali prevedere un controllo "largo".

Punto di partenza di una azione strategica a riguardo sarebbe la definizione delle linee guida architettoniche per ciascuna delle strutture elencate.

Il quadro si completa con lo l'indicazione di sviluppare e ampliare, secondo la linea descritta, il rapporto già stabilito con l'ANCI al fine di elaborare dei Protocolli, con chiare linee operative, che consentano di attrezzare strutture ove i detenuti in lavoro esterno o

semiliberi abbiano un luogo di appoggio diurno nonché la possibilità, qualora concessa, di dormire all'esterno dell'Istituto.

Si prospetta, per finire, lo studio dell'ipotesi di precedere tali strutture più leggere anche nei casi di sistemazione di coloro che accedono al lavoro esterno dopo un certo periodo di sperimentazione della loro corrispondenza a quanto tale istituto prescrive.

### **3 – Conclusioni**

Con riserva, all'Italia è stata risparmiata l'infamia di un'ulteriore condanna per aver sistematicamente omesso nelle sue carceri la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come prescritto e condiviso a livello internazionale.

Il fatto sostanziale che ha consentito al Comitato europeo dei ministri di assolverla, è stata la riduzione delle presenze di detenuti negli Istituti in funzione, attraverso il ripristino del rispetto della normativa penale esistente e l'introduzione di provvedimenti legislativi deflattivi, che hanno consentito di rientrare nei parametri minimi di superficie prescritti.

In quella occasione, anche se non sono stati valutati gli sforzi intrapresi per la definizione di un nuovo modello detentivo, il lavoro della Commissione non risulta vano ma costituisce un precedente importante da valorizzare.

L'istituzione della Commissione, che ha fornito soluzioni per lo stato presente e futuro delle nostre carceri attraverso il confronto tra soggetti sostanzialmente disomogenei tra loro e pertanto portatori di valori, conoscenze e istanze eterogenee, tali da definire un quadro sufficientemente articolato di bisogni e di proposte risolutive, ha rappresentato una modalità da riprendere ed estendere.

Altri soggetti dovrebbero esserne coinvolti, dal momento che è inconfutabile come la maggior parte delle persone che lavorano o soggiornano in una prigione, pur possedendo una grande esperienza dell'universo carcerario, paradossalmente, non siano consultate od ascoltate nella elaborazione quotidiana della politica penitenziaria.

Per quanto attiene poi alle questioni architettoniche si potrebbe immaginare di organizzare una serie di tavole rotonde (4), distribuite sulla Penisola, alle quali fare partecipare, organizzati preventivamente in gruppi di lavoro, quanti vivono e lavorano in carcere – (ex)detenuti, loro famigliari, visitatori, operatori penitenziari, volontari, operatori esterni, ecc...– e architetti che hanno dimostrato, con le loro opere una particolare attenzione e sensibilità ai valori dell'umanizzazione dell'abitare.

Durante queste tavole rotonde, sarà possibile riflettere e discutere dei bisogni che gli stessi partecipanti incontrano abitualmente circa l'organizzazione e la gestione degli spazi carcerari ed acquisire le prime indicazioni di merito ai contributi possibili dell'Architettura.

Le principali conclusioni empiriche che saranno emerse dalle tavole rotonde, saranno considerate, in una prospettiva più allargata, ovvero alla luce delle nozioni penali contemporanee concernenti il vissuto della prigione, da parte di tutte le figure scientifiche che la materia impone.

Le stesse conclusioni empiriche verranno inoltre considerate alla luce della legislazione nazionale e internazionale sulla materia.

La questione che dovrà animare il lavoro dei gruppi intorno alle tavole rotonde sarà quella di comprendere quali sono le condizioni che la prigione contemporanea deve soddisfare al fine di incoraggiare lo sviluppo di una detenzione umana imperniata principalmente sulla reinserzione.

L'auspicio è che da questo primo lavoro delle tavole rotonde, possa emergere con più chiarezza la visione penitenziaria dalla quale far derivare la nuova forma architettonica della prigione.

Con la prospettiva di dover comunque continuare a mettere mano al sistema, permanendo i forti elementi di criticità descritti, nonostante l'impegno profuso, dobbiamo continuare ad interrogarci e confrontarci per trovare soluzioni di più ampio respiro proprio nella dimensione architettonica del problema.

Non dobbiamo però dimenticare che affrontare in maniera credibile tali questioni significa affrontare questioni che senza una precisa volontà politica – e forse neppure con essa – non sarebbero risolvibili.

Tra le questioni che da sempre impediscono il successo dell'azione riformatrice in campo penitenziario, le più rilevanti sono quelle di natura decisionale, gestionale, economica, ideologica ed infine culturale.

Per quanto attiene la questione decisionale, l'instabilità politica del nostro Paese vanifica ogni azione nel senso di una programmazione strategica realmente tale e fuori dalle consuete logiche emergenziali.

Per quanto attiene la questione gestionale è noto come la dimensione burocratica del sistema sia caratterizzata da una fisiologica inefficienza che inevitabilmente impedisce e/o complica lo sviluppo delle azioni necessarie ed inficia l'effettiva realizzazione delle riforme varate.

Per quanto attiene le questioni economiche il dato saliente è che quelle messe a disposizione sono assolutamente insufficienti per soddisfare i bisogni in essere.

Sul fronte edilizio, basti considerare il fatto che l'Amministrazione penitenziaria, per le manutenzioni ordinarie e straordinarie degli Istituti dispone per questo anno (2014) di meno di tre milioni di euro, a fronte di un fabbisogno reale stimato in settanta milioni di euro.

Per quanto riguarda la dimensione ideologica va sottolineato come il patrimonio edilizio rappresentato dagli Istituti in funzione sia utilizzato al di fuori delle buone prassi che regolano i patrimoni immobiliari privati, ovvero secondo regole di convenienza funzionale ed economica .

Una diversa organizzazione della progettazione, realizzazione e gestione degli Istituti penitenziari, nel senso di una partecipazione mista pubblico/privato, secondo prassi consolidate di efficienza riscontrabili in altri Paesi, ma anche una più scrupolosa e attenta valutazione della convenienza di come trattare il patrimonio immobiliare esistente, consentirebbe forse di evitare inefficienze e sprechi e aprirebbe a reali scenari innovativi.

Gli aspetti culturali del problema sono quelli che vedono il mondo della cultura architettonica del nostro Paese sostanzialmente escluso dall'ideazione progettuale della prigione, in quanto tutto è rimesso agli organi tecnici dell'Amministrazione penitenziaria e recentemente a quelli del Commissario straordinario per le infrastrutture detentive, che operano per lo più seguendo logiche puramente burocratiche.

Mentre, secondo il dettato costituzionale e della norma, ci appartiene un carcere architettonicamente risolto sotto il profilo della sicurezza e del trattamento, fondato sul principio di umanità e finalizzato al reinserimento sociale e pensato per favorire e ingenerare relazioni attraverso l'organizzazione degli spazi, nella realtà esso è l'immagine di un luogo dove, in condizione di ozio forzato per chi è recluso ed in sfregio della dignità di chi ci lavora, si continua a negare tutto ciò.

Ciò che è valido per l'architettura contemporanea in generale è ugualmente valido per l'architettura carceraria: il dovere di ricercare soluzioni per rispondere alla complessità dei bisogni sociali ed individuali della vita di oggi, rende ancora più complessa l'organizzazione delle costruzioni, il cui spazio e volume possono raramente essere ridotti in schemi semplici ed elementari.

## **Note al testo**

(1) La condanna si riferisce alla violazione da parte dell'Italia dell'art.3 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, con riferimento alle condizioni di vita dei sette ricorrenti detenuti nel periodo di rispettiva detenzione - tutti avevano eccetto la mancanza di spazio, di acqua calda e di luce nelle celle dove erano stati destinati - che sono state considerate dai Giudici della Corte equivalenti a trattamenti inumani e degradanti. La Corte di Strasburgo, nella parte relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell'Italia, non si è limitata all'indicazione dello spazio minimo detentivo dei tre metri quadri in cella ma ha considerato il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso emergeva ed in ultimo ha sottolineato la necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere.

Si è trattato di una condanna strutturale (che il Regolamento della Corte ha definito come "sentenza pilota") che ha imposto di intervenire con un sistema di rimedi preventivi e compensativi che sanassero la situazione, secondo le linee delle Raccomandazioni più volte adottate dal Consiglio d'Europa, riservandosi la Corte di tornare a esaminare l'alto numero (stimato a novembre 2013 attorno a 2800) di ricorsi, pressochè identici a quello già esaminato, il 28 maggio 2014. La Corte ha ritenuto che "i dati nel loro complesso rilevano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico, risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone".

(2) Vedi a proposito: *Linee guida e idee progettuali per la nuova Casa Circondariale di Bolzano* ad opera dello scrivente, di prossima pubblicazione.

(3) Il "sopravvitto" è l'insieme dei generi alimentari e di conforto che i detenuti possono comperare direttamente all'interno dell'Istituto, mentre con "servizio spesa" l'insieme dei generi non compresi nella lista del "sopravvitto" che i detenuti possono richiedere che vengano acquistati all'esterno.

(4) Vedi i *focus group* realizzati dalla Fondazione Roi Badouin del Belgio, in occasione della progettazione della prigione di Haren.

**L'autore: Cesare Burdese** Architetto, esperto di edilizia penitenziaria, già componente della Commissione ministeriale d.m. del 13 giugno 2013 presso l'Ufficio di gabinetto del Ministro della Giustizia.