STATI GENERALI SULL'ESECUZIONE PENALE
Documento finale

Indice pag. 1

Parte prima
Ragioni e obiettivi di una scelta metodologicamente inedita pag. 5

1. Premessa pag. 5
2. L'approccio metodologico pag. 7
3. Un modello "costituzionalmente orientato" di esecuzione delle pene pag. 9
4. Linee per una riforma pag. 11

Parte seconda
Dignità e diritti: una reciproca implicazione pag. 16

1. Per l'effettività dei diritti pag. 16
2. Il nocciolo duro della dignità pag. 16
3. Il diritto al mantenimento dei rapporti con il mondo esterno pag. 18
   - 3.1. *Territorialità della pena e rapporti familiari* pag. 18
   - 3.2. *Il preminente interesse dei minori* pag. 19
   - 3.3. *I permessi* pag. 20
     - 3.3.1. *Eventi di particolare rilevanza esistenziale* pag. 20
     - 3.3.2. *Eventi di particolare rilevanza soggettiva* pag. 20
     - 3.3.3. *Permesso di affettività* pag. 21
   - 3.4. *Colloqui e corrispondenza* pag. 21
     - 3.4.1. *Colloqui, corrispondenza elettronica e collegamenti audiovisivi* pag. 21
     - 3.4.2. *Visite senza controllo visivo* pag. 22
     - 3.4.3. *Liberalizzazione dei colloqui telefonici* pag. 23
     - 3.4.4. *Colloqui con il difensore* pag. 23
   - 3.5. *I rapporti con gli Enti locali, con il volontariato e con il mondo esterno* pag. 23
4. Il diritto al lavoro pag. 24
   - *4.1. "Normalizzazione" del lavoro penitenziario* pag. 24
   - *4.2. Rilancio delle lavorazioni negli istituti penitenziari* pag. 25
   - *4.3. Valorizzazione delle attività funzionali al progresso della società* pag. 25
5. Il diritti inerenti al bene salute pag. 26
   - *5.1. L'incompiuto processo di riforma della medicina penitenziaria* pag. 26
   - 5.2. *Cartelle cliniche digitali e telemedicina* pag. 27
   - 5.3. *Il trattamento dei dati sanitari* pag. 27
   - 5.4. *La tutela dei soggetti con disagio psichico* pag. 28
   - 5.5. *Integrità psico-fisica e spazio della pena* pag. 28
   - 5.6. *Divisione di competenze e conquiste "culturali"* pag. 29
6. Il diritto all'istruzione pag. 29
7. I diritti inerenti alla sfera religiosa pag. 30
8. I diritti politici pag. 30

Parte terza
La tutela dei soggetti vulnerabili pag. 32

1. Premessa pag. 32

2. Minorità sociale e vulnerabilità dietro le sbarre pag. 33
   2.1. *Soggetti affetti da dipendenza patologica* pag. 34
   2.2. *Soggetti a rischio di autolesionismo e di suicidio* pag. 36
   2.3. *Sex offenders* pag. 37
   2.4. *Vulnerabilità inerenti all'orientamento sessuale e/o all'identità di genere* pag. 37
   2.5. *White collars* pag. 38
   2.6. *Fragilità sociali e rientro nella vita libera* pag. 39

3. Minorenni autori di reato pag. 39
   3.1. *Sanzioni di comunità* pag. 40
   3.2. *Rischio di reclutamento da parte della criminalità organizzata* pag. 41
   3.3. *Mediazione tra reo e vittima* pag. 41
   3.4. *Una nuova normativa penitenziaria per i minori* pag. 42
   3.5. *Sanzioni disciplinari nei confronti di giovani detenuti* pag. 43
   3.6. *Stranieri* pag. 43
   3.7. *Madri in Istituti minorili con figli* pag. 43

4. Donne pag. 43
   4.1. *Istituzione di un "Ufficio detenute"* pag. 44
   4.2. *Vita quotidiana e salute* pag. 44
   4.3. *Affettività* pag. 44

5. Stranieri pag. 45
   5.1. *Difficoltà linguistiche e problematicità dei rapporti familiari* pag. 46
   5.2. *Permesso di soggiorno "premiale"* pag. 47
   5.3. *Misure alternative e housing sociale* pag. 48
   5.4. *Radicalizzazione ideologica* pag. 48

Parte quarta
L'esecuzione penitenziaria:
responsabilizzazione e nuova vita detentiva pag. 50

1. La progressiva residualità del carcere pag. 50
2. Ubicazione e connotati architettonici delle strutture custodiali pag. 50
3. Verso una detenzione meno "carceraria" pag. 52
   3.1. *Una diversa quotidianità detentiva* pag. 52
   3.2. *La responsabilizzazione del detenuto* pag. 55
4. La valorizzazione degli elementi del trattamento pag. 56
5. Gli strumenti di contrasto nei confronti dei detenuti "pericolosi" pag. 58
   5.1. *L'art. 41-bis o.p.* pag. 58
   5.2. *Il circuito Alta Sicurezza (A.S.)* pag. 59
   5.3. *L'isolamento continuo* pag. 61
6. Le sezioni a custodia attenuata pag. 61
7. L'ineludibile riconfigurazione delle misure di sicurezza pag. 63
   7.1. *I soggetti imputabili* pag. 63
   7.2. *I "pazienti psichiatrici giudiziari"* pag. 63
   7.3. *L'esigenza di una disciplina uniforme nelle REMS* pag. 64

Parte quinta
L'esecuzione esterna: meno recidiva e più sicurezza pag. 65

1. Oltre il carcere pag. 65
2. Gli attori istituzionali delle misure di comunità pag. 66
   2.1. *L'Amministrazione penitenziaria* pag. 66
   2.2. *La comunità e il territorio* pag. 67
   2.3. *La Magistratura di sorveglianza* pag. 68
3. Verso una gestione sociale delle misure di comunità pag. 68
   3.1. *La revisione delle misure alternative* pag. 69
   3.2. *Nuovi modelli di esecuzione esterna* pag. 71
   3.3. *Superamento delle preclusioni e degli automatismi normativi* pag. 71
4. La fase post-penitenziaria pag. 73
5. Proposte di modifica a livello operativo ed organizzativo pag. 74
   5.1. *Risorse finanziarie* pag. 74
   5.2. *L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate* pag. 74
   5.3. *Accoglienza di persone prive di domicilio* pag. 75
   5.4. *Residenza anagrafica per le persone senza dimora* pag. 76

Parte sesta
La giustizia riparativa pag. 77

1. Una diversa gestione del conflitto che nasce dal reato pag. 77
2. Gli elementi connotativi pag. 79
3. Il ricorso alla giustizia riparativa in ogni *stato* e *grado* del procedimento pag. 80
4. I ruoli della vittima e dell'autore di reato pag. 81
5. Le modalità attuative pag. 81
6. Le modifiche ordinamentali pag. 82
7. La formazione dei mediatori penali pag. 82

Parte settima
Organizzazione, personale, volontariato e formazione pag. 84

1. Sicurezza e trattamento rieducativo in un sistema complesso pag. 84
2. Un nuovo modello di esecuzione penale pag. 85
3. Il personale pag. 85
   3.1. La valorizzazione delle professionalità pag. 85
   3.2. Le professionalità nell'area giuridico-pedagogica pag. 86
   3.3. La previsione organica dei mediatori culturali pag. 87
   3.4. Una professionalità per la mediazione dei conflitti interni pag. 88
   3.5. Il potenziamento numerico degli operatori pag. 89
4. Il ruolo del volontariato pag. 89
5. La formazione pag. 90
   5.1. Le basi degli interventi formativi pag. 90
   5.2. Bisogni formativi specifici pag. 92
      5.2.1. *La prevenzione del suicidio* pag. 92
      5.2.2. *L'esecuzione penale femminile* pag. 93
      5.2.3. *Il supporto alle relazione familiari* pag. 93
      5.2.4. *Il rispetto delle differenze di orientamento sessuale* pag. 94
      5.2.5. *Gli stranieri* pag. 94
      5.2.6. *Il reinserimento sociale* pag. 95
      5.2.7. *La tutela dei diritti umani* pag. 96
      5.2.8. *La mediazione dei conflitti interni* pag. 96
      5.2.9. *La tutela della salute* pag. 97

Parte ottava
Una nuova cultura della pena pag. 98

1. L'esigenza di un radicale cambiamento culturale pag. 98
2. Il determinante apporto dei mezzi di comunicazione pag. 100
3. Un efficace antidoto al pregiudizio:
   la conoscenza diretta della realtà carceraria pag. 101
4. Istruzione, arte, sport: terreni elettivi di conoscenza e di incontro pag. 101
5. La rotta è segnata pag. 102

PARTE PRIMA
RAGIONI E OBBIETTIVI DI UNA SCELTA METODOLOGICAMENTE INEDITA

1. Premessa

Preceduto dall'umiliante condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo per trattamento inumano e degradante di persone detenute[1], il quarantennale della riforma dell'ordinamento penitenziario è stato occasione per un ineludibile, sconfortante bilancio. La concitata novellazione seguita alla condanna di Strasburgo ha meritoriamente posto rimedio soprattutto alla fase acuta del fenomeno del sovraffollamento carcerario[2] e alla censurata mancanza di strumenti a tutela dei diritti dei detenuti (c.d. rimedi preventivi e compensativi) [3] . Alcuni provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria hanno introdotto, altresì, apprezzabili miglioramenti nella gestione della vita penitenziaria[4].

Ma se è doveroso ammettere che molto è stato fatto negli ultimi tempi sia a livello legislativo, che amministrativo, lo è altrettanto riconoscere che la realtà carceraria, salvo circoscritte eccezioni, è ancora distante dalle connotazioni e dal compito che alla pena assegna la Costituzione.

Basterebbe ricordare il diminuito, ma sempre troppo alto numero di suicidi e di gesti autolesionistici, gli episodi di violenza e di sopraffazione, le carenze igieniche e la sostanziale inadeguatezza dell'assistenza sanitaria, l'amputazione della dimensione dell'affettività, l'assenza di *privacy*, l'endemica mancanza di lavoro *intra* ed *extra* murario, la frequente de-territorializzazione della pena, l'aumentato, ma ancora insoddisfacente, ricorso alle misure alternative, le carenze dell'assistenza post-penitenziaria, l'elevata percentuale dei casi di recidiva.

Che vi sia, del resto, piena consapevolezza politica sia dello sconfortante bilancio, sia dell'indifferibilità di un profondo rinnovamento, è attestato dal disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario all'esame del Parlamento[5], che già

---

[1] Corte Europea dei diritti dell'uomo, sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia (def. 26 maggio 2013). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha ritenuto che l'Italia abbia dato piena esecuzione alla sentenza ed ha chiuso il caso in data 8 marzo 2016.

[2] Su questo drammatico problema, già prima della "sentenza Torreggiani", vedi *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, Relazione della Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura,* 2013, n. 160.

[3] Dopo una prima, assai parziale risposta normativa alla "sentenza Torreggiani" (Dl 1° luglio 2013, n. 78, conv. con modif. in l. 9 agosto 2013, n. 94), imperniata soprattutto sulla rimozione di numerosi automatismi e preclusioni che rendevano particolarmente problematico realizzare un trattamento rieducativo individualizzato per numerose tipologie di condannati, il legislatore (dl 23 dicembre 2013 n. 146, conv. con modif. in l. 21 febbraio 2014 n. 10), riprendeva – senza peraltro portarla a compimento – la sua opera di adeguamento ai dettami della Corte di Strasburgo, avvalendosi anche dei risultati del lavoro della Commissione di studio istituita con d.m. 2.7.2013 presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia (v. il Documento conclusivo dei lavori, pubblicato in *Dir.Pen. Contemp. www.penalecontemporaneo.it)*. Tra le novità più significative, la previsione di un procedimento giurisdizionale per garantire la tutela effettiva dei diritti (c.d. rimedio preventivo); l'introduzione della misura della liberazione anticipata speciale; l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute. Solo con un provvedimento ulteriore, e sempre in via d'urgenza (dl 26 giugno 2014, n. 92, conv. con modif. in l. 11 agosto 2014 n. 117), è stato infine legislativamente confezionato l'ultimo tassello necessario per ottemperare alle prescrizioni imposte da Strasburgo: il rimedio compensativo per la detenzione patita in condizioni contrarie all'art. 3 C.e.d.u.

[4] Si ricordano, a titolo esemplificativo: la circolare DAP (Dipartimento Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia) n. 3649/6099 del 13.7.2013 recante linee guida sulla sorveglianza dinamica; la circolare DAP 2.11.2015 prot. n. 366755 sulla possibilità di accesso ad *internet* da parte dei detenuti; la circolare DAP 21.12.2015 n. prot. 425948 sulla conoscenza della persona attraverso i processi organizzativi; la costituzione della nuova Direzione generale della formazione del DAP nel contesto della riorganizzazione del Ministero della Giustizia a seguito del D.P.C.M. del 15.6.2015 n. 84. Più in generale, v. Relazione del Ministro Orlando per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016.

[5] XVII Legislatura, A.C. n. 2798 e A.S. 2067, d'ora in poi delega penitenziaria.

nella sua intitolazione - "Modifiche … all'ordinamento penitenziario per l'*effettività* rieducativa della pena" - contiene un'espressione che ben ne compendia ragion d'essere e finalità: dare reale attuazione ad una funzione evidentemente per gran parte e per troppo tempo soltanto enunciata.

Comprendere quali siano state le cause che rendono oggi necessaria, dopo quarant'anni, la "riforma della riforma" è essenziale per cercare di evitare che esse si riproducano, vanificando lo sforzo innovatore. Ha concorso sicuramente una molteplicità di fattori, dei quali forse è possibile però individuare un denominatore comune: si è preteso di versare il vino nuovo nei vecchi otri - per usare la metafora del sen. Mario Gozzini - cioè di calare la (allora) nuova normativa in strutture architettoniche e organizzative che rispondevano a mere istanze custodialistiche, alle quali erano prevalentemente formate le professionalità degli operatori che pure avrebbero dovuto farsi carico delle nuove istanze. Strutture edilizie, modalità di organizzazione del complesso universo penitenziario, abito mentale degli operatori penitenziari non potevano non opporre, preordinati come erano a gestire il recluso per forgiarne "un buon detenuto", una naturale resistenza alla realizzazione di una riforma che avrebbe voluto invece fare del detenuto il responsabile attore del suo processo rieducativo, per riuscire a formare un "buon cittadino". L'esistente, specie quando è frutto di secolare tradizione, non soltanto ha in genere tempi di adattamento molto più lenti di quelli necessari per elaborare una riforma legislativa, ma spesso ne metabolizza in modo improprio e distorto i contenuti, contaminandoli, anche linguisticamente, con gli schemi culturali pre-riforma: si pensi, quali emblematiche cicatrici testuali restate nell'attuale legge penitenziaria, a termini quali *trattamento*, *sorveglianza*, *rieducazione*, *mercede*.

A questa originaria refrattarietà "ricettiva" del sistema si è nel tempo andata aggiungendo, con il crescere del senso di insicurezza della società – giustificato o mediaticamente indotto, qui non rileva – una impropria strumentalizzazione securitaria dell'esecuzione penale, con accentuazioni diverse a seconda della spinta emotiva contingente. Sta di fatto che ormai, come è incisivamente scritto nella Relazione accompagnatoria al disegno di legge delega, nell'attuale ordinamento penitenziario «convivono, con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, che fin dai primi anni Novanta si è sovrapposta alla prima, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'Autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale».

Se non si riesce a contrastare la diffusa convinzione che il carcere sia l'unica risposta alle paure del nostro tempo e la corrispondente tendenza politica – elettoralmente molto redditizia – ad affrontare ogni reale o supposto motivo di insicurezza sociale ricorrendo allo strumento, meno impegnativo e più inefficace, dell'inasprimento della repressione penale e della restrizione delle possibilità di graduale reintegrazione del condannato nel consorzio civile, ogni riforma normativa sarà fatalmente esposta a "scorrerie legislative" di segno involutivo e "carcerocentrico", che torneranno a determinare sovraffollamento penitenziario e a minare la credibilità stessa della funzione risocializzativa della pena.

Il problema è culturale, prima ancora che normativo.

Una profonda azione riformatrice, dunque, non può risolversi nel pur necessario intervento legislativo, ma deve operare anche sui piani, strettamente interconnessi, delle strutture architettoniche, dell'organizzazione del regime penitenziario e della formazione professionale. I luoghi e gli spazi della pena, il modello di vita detentiva e la capacità degli operatori di relazionarsi con il detenuto incidono sul senso e sulla funzione della pena certamente non meno degli istituti giuridici deputati a connotarla in senso risocializzativo. Né l'attenzione può limitarsi all'espiazione intramuraria della condanna: la sua stessa funzione costituzionale, infatti, postula un graduale reinserimento del condannato nella collettività, e a questa sua "convalescenza sociale" vanno dedicati altrettanto impegno e altrettante risorse, risultando quasi sempre decisiva per un effettivo recupero del soggetto alle regole della comunità in cui è destinato a tornare e per un conseguente, drastico abbattimento degli indici di recidiva.

Ma un'effettiva attuazione del finalismo risocializzativo dovrebbe comportare un deciso spostamento del baricentro della risposta sanzionatoria penale, oggi sostanzialmente incentrata sulla pena detentiva, verso sanzioni di comunità, cioè di esecuzione nel territorio, meno onerose per lo Stato, meno afflittive per il condannato, più efficaci nella prospettiva di una sua riabilitazione sociale. L'art. 27 co. 3 Cost., del resto, parla significativamente non già di *pena*, bensì di *pene* che debbono tendere alla rieducazione del condannato, facendo intendere come la tensione rieducativa non debba contrassegnare soltanto il momento espiativo, ma anche la scelta della pena più consona al fatto e al reo: alla sanzione del carcere, essendo strutturalmente quella che meno può tendere alla rieducazione del condannato, si dovrebbe ricorrere quando ogni altra si appalesi inadeguata.

La quarantennale storia del nostro ordinamento penitenziario, dunque, non soltanto dimostra che qualsiasi riforma meramente normativa è destinata a rimanere in gran parte sulla carta, se non vi sono persone e luoghi che sappiano accoglierla. Dimostra anche che, se non cambia la cultura sociale della pena e se non si debella il pregiudizio in forza del quale, limitando i diritti dei condannati, si ottiene maggiore sicurezza, qualsiasi progresso rimarrà precariamente esposto alla prima "risacca legislativa" giustificata con indifferibili esigenze di tutela della collettività.

2. L'approccio metodologico

Alla luce di queste consapevolezze, gli Stati generali, volendo perseguire l'ambizioso obbiettivo di dare nuovo senso ed assetto all'esecuzione della pena, hanno ritenuto indispensabile un approccio metodologicamente inedito.

Un metodo sostanzialmente caratterizzato da due scelte di fondo: da un lato, si è voluta dedicare alla realtà dell'esecuzione penale un'attenzione multifocale, orientandola sui suoi aspetti nevralgici e qualificanti; dall'altro, si è cercato di promuovere una mobilitazione culturale più ampia possibile sia nella fase dell'analisi, della riflessione e della progettualità, sia nel momento del dibattito e del confronto sulle soluzioni proposte.

In questa prospettiva, sono state individuate le problematiche più rilevanti della realtà dell'esecuzione penale costituendo altrettanti Tavoli di lavoro[6] intorno ai quali sono state invitate a riflettere le professionalità ed esperienze che per ragioni diverse la intersecano. Per ogni Tavolo è stato raccolto[7] il materiale di documentazione legislativa, giurisprudenziale e amministrativa relativo al tema assegnato; è stato delineato un perimetro tematico; sono stati indicati i nodi nevralgici su cui intervenire e gli obbiettivi da perseguire[8]. In pochi mesi, i Tavoli, anche avvalendosi di audizioni di esperti, visite a penitenziari nazionali e stranieri, somministrazione di questionari, hanno elaborato una Relazione conclusiva, in linea di massima attenendosi ad un *format*[9] che il Comitato[10] ha predisposto con l'intento di garantire omogeneità di impostazione tra le diverse Relazioni e di favorirne la fruibilità. Le proposte formulate sono state sottoposte, quindi, ad un dibattito pubblico aperto soprattutto a soggetti istituzionali, associazioni, figure professionali, portatori di interesse.

---

[6] Per l'elenco dei Tavoli con la relativa composizione vedi allegato 1.

[7] Ad opera del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), con particolare riferimento all'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti Internazionali, e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC).

[8] Si veda, al riguardo, il *format* inziale (allegato 2).

[9] Per la struttura del *format* vedi allegato 3.

[10] Comitato di esperti per lo svolgimento della consultazione pubblica sulla esecuzione della pena denominata "Stati Generali sulla esecuzione penale".

Con il presente Documento il Comitato, avvalendosi del prezioso lavoro dei Tavoli[11], intende offrire un compendio delle linee di intervento che ritiene più qualificanti per dare un volto nuovo all'esecuzione penale, pienamente rispettoso dei principi costituzionali che informano questa materia e attento a nuove problematiche e a nuove potenzialità, inimmaginabili sino a non molto tempo fa. Si pensi, esemplificativamente, da un lato, alla necessità di riconsiderare norme che sono state concepite per una popolazione penitenziaria sostanzialmente omogenea da un punto di vista linguistico, culturale e religioso, a fronte di una "utenza" attuale composta per il 30% da stranieri di lingua, di cultura, e di religione diverse e "lontane", e per questo più degli altri esposti alla emarginazione ghettizzante e al rischio di radicalizzazione. Dall'altro, all'evoluzione tecnologica che può consentire, attraverso un accorto e diffuso ricorso alla telematica, se non di risolvere, almeno di rendere meno acuti i problemi legati alla scarsità di contatti affettivi, alle carenze dell'assistenza sanitaria, alle sempre insufficienti opportunità di acculturamento e di aggiornamento, alla penuria di lavoro intramurario, alle eventuali difficoltà di colloquio *de visu* con il difensore. Si pensi quanto le videoconferenze, ovviamente assistite dalle necessarie cautele, possano risultare preziose per attenuare lo sradicamento culturale e affettivo del detenuto, soprattutto straniero, appunto.

Al di là del valore e della condivisibilità delle proposte; al di là anche della misura e dei tempi con cui avranno traduzione politica, l'approccio seguito costituisce di per sé un risultato culturalmente molto importante.

Non solo perché ha prodotto un patrimonio di documentazione, di indagini conoscitive condotte in Italia e all'estero, di riflessioni critiche, di articolate proposte normative, di indicazione di prassi virtuose e di sperimentati modelli organizzativi, che resterà quale giacimento di conoscenze e di proposte a disposizione di chiunque – politico, studioso, operatore – intenda promuovere cambiamenti, riflettere, intervenire, *in subiecta materia.*

Non solo perché si è inaugurato un metodo di lavoro imperniato su un *network* di professionalità, culture, esperienze e linguaggi diversi, che appare l'unico modo per affrontare un problema complesso e poliedrico come quello dell'esecuzione della pena. Più di duecento persone, che non avevano avuto né occasione, né intenzione di lavorare insieme hanno messo a disposizione, con generosa dedizione, le loro complementari competenze, trovando l'esperienza così proficua e stimolante che, pur dopo la consegna delle Relazioni finali, continuano a consultarsi e a progettare iniziative comuni. Ed è ragionevole ritenere che la rete delle conoscenze e delle interrelazioni sia destinata ad ampliarsi e ad essere replicata.

Non solo perché ha ispirato un'iniziativa, unica nella storia penitenziaria, di detenuti che, organizzati intorno a Tavoli tematici sulla falsariga di quelli degli Stati generali e coordinati da un professionista esterno nel ruolo di "facilitatore", si sono confrontati, hanno discusso ed hanno elaborato un interessante documento di riflessioni critiche e proposte[12].

Ma soprattutto perché pone al centro del dibattito pubblico il tema dell'esecuzione penale. Ciò può contribuire a determinare un copernicano mutamento di prospettiva: dal carcere percepito come la soluzione per tutti i problemi e per tutte le paure sociali, al carcere come problema sociale. Anzi, all'intera esecuzione penale come problema sociale.

Nel nostro quotidiano il carcere subisce una sorta di rimozione, resta fuori – per così dire – dal campo visivo dello sguardo sociale. Gli Stati generali vorrebbero indurre, invece, la società a guardare, conoscere e capire. Vorrebbero sollecitare la collettività ad avvicinarsi al carcere e alla sua dolorosa realtà, invece di limitarsi ad invocarlo in

---

[11] Lavoro che resta, peraltro, un autonomo, fondamentale contributo di documentazione, di analisi e di proposta in ciascuno degli ambiti tematici affrontati, non potendo e non volendo il presente Documento rappresentare una sintesi dei molteplici, approfonditi, contributi.

[12] Convegno tenutosi presso la Casa di reclusione di Milano Opera il 7 novembre 2015 su "La pena vista dal carcere, riflessione dei detenuti sui temi degli Stati generali sulla esecuzione penale".

occasione dell'ultimo episodio cruento, dopo una scioccante zoomata sul dolore della vittima o in relazione al mancato rientro di un condannato da un permesso (evenienza molto rara, ancorché amplificata a dismisura), come il luogo dove rinchiudere illusoriamente le nostre paure.

3. Un modello "costituzionalmente orientato" di esecuzione delle pene

Prima di illustrare le principali linee di un auspicabile intervento riformatore, preme precisare quali debbano essere le coordinate costituzionali entro cui si deve iscrivere qualsiasi modello di esecuzione penale e dalle quali l'attuale esorbita per più di un profilo. Si ritiene infatti che, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, quest'ultima sempre più spesso imperniata su richiami ricettizi alle Regole penitenziarie europee[13], si possano individuare talune connotazioni che debbono sempre improntare la fase dell'esecuzione penale, pur nel mutare delle scelte legislative ed organizzative attraverso cui si intenda declinarle e realizzarle.

Affinché il finalismo risocializzativo che deve ispirare tale fase non resti una retorica declamazione, si debbono realizzare una pre-condizione negativa e alcuni positivi presupposti.

La pena non deve consistere mai, qualunque essa sia e per qualunque reato venga inflitta, «in trattamenti contrari al senso di umanità» (art. 27 co. 3, prima parte, Cost.). Durante l'esecuzione della pena (e anche della custodia cautelare) è vietata «ogni violenza fisica e morale sulla persona sottoposta a restrizione di libertà (art. 13 co. 4 Cost.). «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti» (art. 3 C.e.d.u.[14])[15].

Ogni *vulnus* ai diritti inviolabili del condannato, che non derivi dalle restrizioni strettamente indispensabili per la privazione della libertà, ne offende la dignità e preclude *ipso facto* la possibilità che la pena possa svolgere la funzione rieducativa, essendo impossibile rieducare alla legalità un soggetto illecitamente umiliato nella sua la dignità di uomo. In questi casi, peraltro, non viene soltanto meno la possibilità che la pena assolva il suo compito risocializzativo, ma persino che venga eseguita. In tal senso, almeno, il perentorio monito rivolto dalla Consulta al legislatore con riguardo alle condizioni degradanti dovute al sovraffollamento. Affrontando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p., nella parte in cui non prevede «l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità», la Corte costituzionale ha riconosciuto espressamente la fondatezza della questione, ma ne ha dichiarato l'inammissibilità per essere riservata al legislatore la scelta più acconcia tra le diverse soluzioni prospettabili. Non senza aggiungere, però, significativamente, che non sarebbe stato «tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema»[16].

Rispettata questa pre-condizione, la funzione tendenzialmente rieducativa della pena comporta che si realizzino alcune condizioni positive, peraltro strettamente interdipendenti.

1) La principale implicazione del principio rieducativo è che esso può riguardare soltanto un uomo considerato come fine – meglio, come responsabile e "libero" artefice di quel fine – mai come mezzo di una strategia politica (sia essa di sicurezza sociale, di governo dell'immigrazione, di contrasto al terrorismo). Neppure se l'obbiettivo di tale strategia fosse la sua rieducazione: la "rieducazione d'autorità", probabilmente un ossimoro anche da un punto di vista pedagogico, lo è di certo da un punto di vista costituzionale. L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare una

---

[13] Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec (2006)2.

[14] Convezione europea dei diritti dell'uomo.

[15] Norma testualmente recepita dall'art.4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

[16] Corte cost., sent. n. 279 del 2013.

capitis deminutio «è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti. I diritti inviolabili dell'uomo, il riconoscimento e la garanzia dei quali l'art. 2 della Costituzione pone tra i principi fondamentali dell'ordine giuridico, trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti (…), ma non sono affatto annullati da tale condizione»[17].

2) Il principio rieducativo postula l'offerta di *chance*s riabilitative, che possa tradursi anche in una rimodulazione della pena – sia pur nei limiti posti dalle concorrenti funzioni retributiva e generalpreventiva, che peraltro si attenuano in fase esecutiva – in ragione delle scelte e dei comportamenti del condannato, secondo un progetto individualizzato di risocializzazione. Il tempo della pena non deve mai essere una sorta di *time out* esistenziale, ma un tempo di opportunità per un ritrovamento di sé e di un proprio ruolo sociale.

3) Destinatario dell'offerta "trattamentale" deve essere un soggetto messo effettivamente nella condizione di fare scelte consapevoli e responsabili. In tanto la pena può tendere alla risocializzazione in quanto sia garantita e stimolata l'autodeterminazione del soggetto; un soggetto cioè che, consapevole dei propri doveri e dei propri diritti, sappia autogestirsi nel microcosmo sociale del carcere, le cui regole di vita e i cui strumenti quotidiani siano il più vicini possibile a quelli del mondo esterno[18] in modo che possa prepararsi a vivervi[19]. Frustra irrimediabilmente qualsiasi finalità rieducativa, invece, un sistema che, per regole o prassi, produca forme di incapacitazione del soggetto che lo mettano in una situazione di mera soggezione passiva. Un sistema in cui il detenuto è sostanzialmente eterogestito, in larga misura privato degli strumenti di comunicazione e di conoscenza del mondo esterno (cellulare, video-telefonate, *internet*) destinatario di un approccio anche linguisticamente infantilizzante (domandina, spesino, scopino) o comunque estraneo al vocabolario dei liberi (mercede, portavitto, lavorante) è condannato a rimanere infecondo dal punto di vista della risocializzazione, anche ove quel sistema contemplasse misure progressivamente restitutive della libertà. Sottoporrebbe il condannato, infatti, a spinte "schizofreniche": da un lato, gli indicherebbe la strada per un graduale recupero della libertà, dall'altro opererebbe per renderlo inabile a percorrerla, procurandogli una sorta di analfabetismo sociale di ritorno, da spingerlo talvolta a preferire il più rassicurante, perché almeno più conosciuto, ambiente del penitenziario (c.d. sindrome carceraria), piuttosto che essere catapultato verso una libertà che non è o non gli appare da lui agibile.

4) Non solo il trattamento penitenziario non deve mai determinare forme di inabilitazione sociale, ma deve ritenersi che sia compito dello Stato – come si evince da una lettura coordinata del principio rieducativo (art. 27, co. 3 Cost.) con il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2 Cost.) – rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto le opportunità di risocializzazione del condannato, impediscono alla pena di svolgere la funzione che la Costituzione le assegna. Sussiste un «obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle»[20]. Produrrebbe un effetto ulteriormente desocializzante per il condannato dover costatare che, a parità di meriti e di volontà di partecipazione di altri, gli è di fatto preclusa la via delle misure alternative per cause indipendenti dal suo impegno e dalla sua volontà di reinserimento sociale (si pensi agli *homeless*, agli stranieri, ai Rom, ecc.).

5) Si deve ritenere che il condannato sia titolare di un diritto alla rieducazione. Il diritto, cioè, a che, «verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di

---

[17] Corte cost., sent. n. 26 del 1999.

[18] Par. 5 Reg. penit. eur.

[19] Par. 6 Reg. penit. eur.

[20] Corte cost., sent. n. 204 del 1974.

accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo»[21]. Va da sé che il programma risocializzativo non può che essere individualizzato per "rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto" (art. 13 o.p.). Ciò comporta che ogni percorso rieducativo regolato per categorie di soggetti o di reati è da considerarsi una contraddizione in termini. Nessuna situazione soggettiva (tossicodipendente, immigrato, senza fissa dimora, ecc.) o nessun tipo di reato commesso può costituire di per sé esclusione dalle opportunità di recupero sociale. Ciò non significa che il legislatore non possa prevedere presupposti più rigorosi per l'accesso alle misure alternative in ragione della natura del reato e della gravità della pena (ad es. che sia espiata una parte più consistente della pena o che sia verificata l'eventuale sussistenza di ancora attuali rapporti con la criminalità organizzata). Ma il diniego della misura non può mai dipendere dal solo titolo di reato della condanna in esecuzione, anziché dalla condotta del soggetto. Il percorso risocializzativo deve essere modulato sull'uomo e non sul fatto commesso. Non sono ammesse presunzioni legali di irrecuperabilità sociale. Nessuna pena deve rimanere per sempre indifferente all'evoluzione psicologica e comportamentale del soggetto che la subisce. Postulati, questi, che debbono ritenersi impliciti nella funzione rieducativa assegnata alla pena dalla nostra Costituzione: quel dovere di "tendere" alla rieducazione significa che il risultato non deve mai essere né imposto, né certo, ma neppure deve essere mai ritenuto impossibile. In definitiva, va riconosciuto al condannato il diritto alla speranza, che peraltro si traduce sovente in una spinta motivazionale in grado di promuovere positive evoluzioni psico-comportamentali in vista di un proficuo, anticipato rientro nel consorzio civile. Il diritto alla speranza non può essere negato neppure al condannato all'ergastolo, come ha di recente statuito anche la Corte di Strasburgo, incardinandolo sull'art. 3 C.e.d.u.: il sistema deve sempre prevedere un riesame che permetta «di verificare se, durante l'esecuzione della pena, il detenuto abbia fatto dei progressi sulla via del riscatto tali che nessun motivo legittimo relativo alla pena permetta più di giustificare il suo mantenimento in detenzione»[22].

In conclusione. Dalla nostra Costituzione e dalla normativa sovranazionale è possibile desumere una linea di confine invalicabile dal legislatore e dall'Amministrazione penitenziaria nel regolare l'esecuzione penale: niente può mai autorizzare lo Stato a togliere, oltre alla libertà, anche la dignità e la speranza.

4. Linee per una riforma

Nell'accingerci ad illustrare quelle che dovrebbero essere a nostro avviso le linee qualificanti di una riforma dell'esecuzione penale, siamo ben consapevoli che il progetto riformatore, essendo il nostro mandato circoscritto alla fase esecutiva, soffre di un importante limite "a monte", in quanto non può investire, come dovrebbe, anche una rifondazione del sistema penale, sia riducendo il numero dei reati, sia introducendo sanzioni non detentive, cui dovrebbero seguire i necessari adeguamenti processuali[23]. L'esecuzione penale è, infatti, l'ultimo segmento di un percorso e le sue problematiche – così come le sue potenzialità – risentono di altre criticità e sviluppi.

In questa sede ci si deve limitare a denunciare il rischio di un sistema penale che ha perso la sua connotazione di sussidiarietà rispetto ad altri meccanismi di regolazione dei conflitti e di ricomposizione sociale e che sempre più assume la veste di un intervento punitivo-simbolico, spesso dettato dall'urgenza di risposte emotive a

---

[21] Corte cost., sent. n. 204 del 1974.

[22] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre*, 9 luglio 2013, Vinter e altri c. Regno Unito.

[23] Vedi i lavori della Commissione ministeriale incaricata di elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, istituita con d.m. del 10.6.2013 e presieduta dal prof. Francesco Palazzo; e della Commissione ministeriale nominata con d.m. del 27.5.2014 per l'elaborazione di proposte in tema di revisione del sistema sanzionatorio e per dare attuazione alla legge delega 28 aprile 2014 n. 67, in materia di pene detentive non carcerarie e di depenalizzazione, presieduta dal prof. Francesco Palazzo.

problemi che potrebbero essere altrimenti affrontati. Un sistema con tali caratteristiche tende a scaricare sull'ultimo suo tratto, quello della esecuzione delle pene, le inefficienze e le incongruenze sia di una legislazione ipertrofica in materia penale, sia di un armamentario sanzionatorio incentrato sulla pena detentiva, sia di un processo di cognizione i cui tempi di svolgimento inducono ad un eccessivo ricorso alla custodia cautelare.

Un'ulteriore considerazione preliminare: l'ideale sarebbe che, come complessivo è stato l'approccio nell'analisi e nella proposta, così sia anche organica e compiuta la traduzione legislativa e organizzativa dell'intervento di riforma. Si è peraltro consapevoli che possono difettare le condizioni politiche per effettuare un intervento di così vasta portata come quello che si propone. L'importante, però, affinché non se ne smarrisca il disegno idealmente unitario, è che ogni intervento pur settoriale abbia un vettore di senso che lo conduca a quell'ideale punto di fuga indicato.

I risultati degli Stati generali si dovrebbero dispiegare essenzialmente su tre piani. Sul piano legislativo, contribuendo, anzitutto, alla migliore attuazione della Delega penitenziaria, ma anche suggerendo novità non riconducibili ai criteri direttivi della stessa. Sul piano amministrativo, prospettando le linee di un nuovo modello di gestione del sistema dell'esecuzione penale, che investe profili diversissimi, ma funzionalmente complementari, come quello della configurazione delle strutture edilizie destinate all'esecuzione nelle diverse forme della pena, quello delle regole che debbono presiedere all'organizzazione *intra* ed *extra* muraria, quello della formazione di tutti gli operatori che a diverso titolo intervengono nel corso dell'esecuzione penale. Sul piano culturale, infine, fornendo informazioni, proponendo riflessioni e propiziando iniziative che dovrebbero contribuire a cambiare la percezione sociale del senso e del valore della pena.

Nell'esporre il percorso dell'intervento riformatore che si vorrebbe promuovere, tuttavia, si è preferito prescindere dalla triplice prospettiva appena indicata, in quanto avrebbe fatalmente determinato una esasperata parcellizzazione tematica, poiché quasi ogni argomento affrontato si presterebbe ad essere "collocato" su ciascuno dei tre piani sopra indicati. Si è preferito individuare, per maggiore comodità espositiva, talune macro-aree particolarmente qualificanti, dedicando una parte a ciascuna di esse. Si tratta, beninteso, di una ripartizione convenzionale, che non riuscirà del tutto a scongiurare frammentazioni e sovrapposizioni, peraltro in una certa misura forse inevitabili, attesa l'estrema poliedricità della materia e l'intima interconnessione di tutti gli aspetti, ma che meglio di altre è apparsa idonea ad evidenziare i tratti caratterizzanti di un nuovo volto dell'esecuzione penale, più in linea con la Costituzione, con la normativa sovranazionale e, soprattutto, con i valori della civiltà.

Prioritaria, anzi propedeutica ad ogni altra, è la tematica della **dignità e dei diritti.** Non vi è rispetto della dignità del condannato senza il rispetto dei suoi diritti, la limitazione del cui esercizio per contro, quando non strettamente indispensabile per l'esecuzione della pena, è un'offesa al suo diritto alla rieducazione. È di fondamentale importanza tracciare, come si cercherà di fare in questa parte, gli incomprimibili confini dei diritti compatibili con lo stato detentivo, tanto più bisognosi di intransigente tutela in quanto costituiscono l'ultimo ambito nel quale può espandersi la personalità del condannato e l'unico nel quale può "agire" il suo diritto alla risocializzazione.

Intimamente connessa con questa prospettiva è quella dei **soggetti vulnerabili,** locuzione nella quale si vogliono ricomprendere categorie assai eterogenee di detenuti accomunate dal fatto che nell'impatto con la realtà carceraria subiscono, per la loro particolare situazione soggettiva, un *quid pluris* di afflittività. Da un lato, soggetti che già prima del loro ingresso in carcere pativano una condizione di grave difficoltà personale e relazionale (ad es. perché *alcool* o *tossicodipendente*, perché *sieropositivo*, perché portatore di un *disagio psichico*). Questi individui presentano come dato comune uno statuto soggettivo che rende loro ancor più complesso ottenere il riconoscimento dei propri bisogni e dei propri diritti, e più arduo l'esercizio di quello alla risocializzazione. Dall'altro, soggetti appartenenti a categorie di diversissima natura, che nella vita sociale "libera" non palesano specifiche problematicità, – donne,

adolescenti e, ancora, persone che rientrano nel complesso arcipelago che compone il mondo L.G.B.T.Q.I.[24] – ma per i quali è proprio il varcare la soglia di un istituto di pena che induce in loro un particolare stato di fragilità, rendendo ancora più prostrante lo stato detentivo e più impervio il cammino risocializzativo. Senza mai dimenticare le loro responsabilità nei confronti della collettività si tratta, allora, di individuare specifici percorsi normativi, di predisporre provvidenze organizzative e materiali, di offrire specifici approcci relazionali in modo da accompagnare queste persone verso il superamento di quelle condizioni di minorità.

Per quanto nel Comitato si sia registrato un condiviso orientamento a spostare *extra moenia* il baricentro dell'esecuzione penale, realismo politico e difficoltà effettive inducono a ritenere che tale operazione non avrà tempi brevi. In ogni caso, essendo inimmaginabile, almeno nell'orizzonte temporale che riusciamo a prefigurarci, che si possa abolire il carcere, è a questo che debbono essere rivolte le maggiori preoccupazioni e le maggiori attenzioni perché è l'"istituzione totale" che, se non è efficacemente gestita, produce *naturaliter* gravi effetti de-socializzanti, quando non criminogeni. Nella parte dedicata all'**esecuzione penitenziaria** si è inteso offrire una complessa congerie di modifiche normative, di accorgimenti organizzativi, di soluzioni architettoniche, di raccomandazioni affinché la detenzione sia «gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera delle persone che sono state private della libertà» (RPE n. 6) e possa svolgersi in locali non solo in grado «di soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana» (RPE[25] n. 18), ma anche funzionalmente adeguati al nuovo modello detentivo comunemente denominato "vigilanza dinamica". Obbiettivi di non facile conseguimento, dovendosi misurare con strutture architettoniche e mentali sino a non molto tempo fa deputate a compiti di mera custodia. Fondamentale nella nuova ottica risulta inoltre il tema della responsabilizzazione del condannato il quale, oltre a condividere, come è costituzionalmente imposto, il progetto rieducativo, deve diventarne il consapevole protagonista. Non si è ovviamente tralasciato di considerare l'impegnativo processo di adeguamento alla normativa che ha previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)[26]. Specie per quanto concerne la ricettività, la distribuzione sul territorio e il funzionamento delle nuove Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), il percorso, anche se in larga misura già compiuto, richiede un persistente impegno per essere avviato ad una soddisfacente conclusione.

Di **esecuzione esterna** si tratta nella quinta Parte del documento, portando la riflessione sul variegato quadro di misure non detentive, introdotte nell'ordinamento penitenziario fin dalla sua origine, e sovente modificate nel corso degli anni, sia in relazione a particolari fasi della vita politica e sociale del Paese, sia in conseguenza di sollecitazioni provenienti dall'Europa.

Il catalogo di tali misure richiede oggi un riordino e un ampliamento, anche mediante la revisione di una serie di automatismi e preclusioni che attualmente ne indeboliscono la portata.

Va altresì ripensato il concetto di fondo della pena alternativa al carcere, superando l'idea premiale ad essa spesso connessa, ma piuttosto intendendo la misura di comunità come un percorso di responsabilizzazione del reo e un'opportunità per il reinserimento sociale. Questo implica maggiore attenzione e responsabilità da parte dei territori, cui è richiesto di porre in essere politiche di recupero e di inclusione efficaci.

Efficace deve essere anche l'intervento sociale della fase post–penitenziaria, mediante programmi di accompagnamento al lavoro, *housing*, sostegno alla genitorialità.

---

[24] Sigla utilizzata come termine collettivo per riferirsi a persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali/*transgender*, *queer*/*questioning*, intersessuali.

[25] Regole Penitenziarie Europee.

[26] Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3-*ter* d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito dalla l. 17 febbraio 2012, n.9, nella versione conseguente alle modifiche introdotte dal d. l. 31 marzo 2014, n. 52, convertito dalla l. 30 maggio 2014, n. 81.

Da ultimo si porta la riflessione sulla sorveglianza elettronica come possibile forma di integrazione di alcune misure non detentive, di cui però non deve far perdere le caratteristiche risocializzanti.

La Parte sesta è dedicata alla **giustizia riparativa** che rappresenta un paradigma di giustizia culturalmente e metodologicamente autonomo, contenutisticamente nuovo, volto ad ampliare la risposta al crimine.

Anche sulla scorta di indicazioni sovranazionali, è opportuno che ai programmi e servizi di giustizia riparativa si possa ricorrere in ogni stato e grado del procedimento. In particolare, l'introduzione di suoi percorsi all'interno dell'ordinamento nazionale è prevista dalla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2012, "che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI[27]". Tale direttiva *impone* l'abbandono di una visione esclusivamente reo-centrica a favore di una nuova concezione del processo, intesa quale sede di *bilanciamento degli interessi di diversi attori processuali*, tra i quali uno dei principali va individuato proprio nella vittima[28].

Il Comitato considera questo modello di "giustizia mite" particolarmente indicato anche nella fase esecutiva della pena, per implementare *politiche* democratiche sia a favore delle vittime, che dei responsabili di reati, che della comunità.

Tutte le proposte sviluppate nelle precedenti parti, quand'anche trovassero integrale recepimento a livello legislativo e organizzativo, sortirebbero effetti modesti - se non, talvolta, distorti - ove non fossero supportate da una specifica e coerente preparazione degli operatori chiamati a vario titolo ad attuarle: nella penultima Parte, **Organizzazione, personale, volontariato e formazione** ci si sofferma appunto sulle indispensabili ricadute organizzative e formative del personale, a cominciare dal superamento della troppo rigida distinzione tra compiti di sicurezza e di trattamento. In un modello di vigilanza dinamica, infatti, la Polizia penitenziaria diventa un prezioso osservatore di prossimità, il cui patrimonio di conoscenze circa le modalità con cui il detenuto si relaziona nel microcosmo sociale intramurario non potrà non essere valorizzato in un'ottica trattamentale. Restituire effettività rieducativa alla fase dell'esecuzione penale non potrà, da un lato, non comportare un significativo potenziamento del gruppo di operatori dell'area socio-psico-pedagogica, sia in ambito penitenziario, sia nell'esecuzione penale esterna, dall'altro, non incidere sulla qualità della formazione, che deve essere capace di cogliere la specificità dei bisogni e di assicurare una sinergia delle diverse competenze con carattere di continuità. Attenzione particolare, con la nuova "demografia" della popolazione penitenziaria (un terzo di detenuti stranieri), dovrà essere riservata alla professionalità e al ruolo del mediatore culturale. Resta imprescindibile comunque il ruolo dirigenziale di chi ha il compito di coordinare le varie aree in funzione della realizzazione di un complessivo progetto che attui un modello di detenzione costituzionalmente orientato all'interno dell'istituto. Un ruolo dirigenziale che al contempo sia in grado di far leva sulle diverse professionalità degli operatori per adeguare tale progetto alle necessità dei percorsi di progressivo reinserimento sociale di ciascun detenuto.

Un complessivo disegno di rifondazione della fase dell'esecuzione penale, quello che si propone, sicuramente ambizioso, ma che risulterebbe velleitario se non fosse accompagnato da un profondo cambiamento del modo con cui la società percepisce la funzione della pena. Precondizione indispensabile, questa, poiché nessuna importante

---

[27] Giustizia e affari interni.

[28] La Direttiva ha ora avuto parziale recepimento con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n.212, in vigore dal 20 gennaio di quest' anno. La disciplina introdotta dal d.lgs. 212/2015 riguarda principalmente due ambiti di operatività: i "diritti di informazione" attribuiti - con i nuovi artt.90-*bis* e 90-*ter* c.p.p. - alla persona offesa in relazione alle vicende delle misure cautelari ed esecutive della condanna o della misura di sicurezza a carico dell'autore del reato (imputato, condannato o internato) e le disposizioni - contenute nell'art. 90-*quater* c.p.p., di nuovo conio – che disegnano lo status di "particolare vulnerabilità" della vittima, nella prospettiva di costruire un modello processuale nel cui ambito essa riceva informazioni, assistenza e protezione adeguate (art.1, Direttiva europea 2012/99).

riforma farà mai presa sulla realtà, se prima le ragioni che la ispirano non avranno messo radici nella coscienza civile del Paese. Con questa consapevolezza si è cercato, come si è detto, di promuovere la più ampia mobilitazione culturale, ben sapendo, tuttavia che ciò non potrà essere da solo sufficiente. In tale prospettiva, nell'ultima Parte di questo documento non si è mancato di indicare gli attori istituzionali e sociali, nonché le iniziative che potrebbero promuovere **una nuova cultura della pena,** preparando per le auspicate riforme un adeguato *habitat* sociale, senza del quale avvizzirebbero e tralignerebbero, come dimostra la quarantennale storia dell'ordinamento penitenziario.

PARTE SECONDA
DIGNITÀ E DIRITTI: UNA RECIPROCA IMPLICAZIONE

1. Per l'effettività dei diritti

Come già evidenziato, l'istituzione degli "Stati generali sulla esecuzione penale" prende le mosse dalla piena e dolente consapevolezza che molte delle disposizioni normative che hanno disegnato la vita penitenziaria e l'area penale esterna sono rimaste senza attuazione effettiva.

Ogni piccola e grande *mancanza* rispetto al reale compimento delle riforme previste per rendere almeno *dignitosa* la vita di chi è stato penalmente condannato impallidisce, però, quando a essere messa sotto una lente di ingrandimento è la carenza dello spazio personale minimo che deve essere riconosciuto a ciascun detenuto all'interno di una cella.

La posta in gioco riguarda allora la volontà e la capacità di una società di dotarsi quantomeno di "istituzioni decenti", nel senso conferito a questa espressione quasi venti anni addietro dal filosofo israeliano Avishai Margalit, ne *La società decente*. Margalit, annota che "decente è una società in cui le *istituzioni* non umiliano le persone", mentre "civile è una società in cui i membri non si umiliano gli uni con gli altri". L'importanza, nell'economia del nostro ragionamento, della definizione di una società pensata come buona per viverci in quanto caratterizzata dalla non umiliazione da parte di alcuno, sia da parte delle istituzioni che la costituiscono e le danno forma, sia da parte dei singoli che la compongono, sembra di immediata percezione. Margalit sostiene che oggi è ancora più urgente, all'interno delle nostre società, rimuovere le cause di sofferenza prima ancora che creare benefici godibili: l'umiliazione è un male penoso, mentre il rispetto, per esempio, è un beneficio. Seguendo questa impostazione logica deve essere data priorità all'eliminazione dell'umiliazione, vale a dire ogni comportamento o punto di partenza che costituisca una valida ragione perché una persona consideri offeso il proprio rispetto di sé.

Per il filosofo israeliano tutto ruota attorno al concetto di *riconoscimento*, inteso come esigenza dei singoli di essere apprezzati, onorati, rispettati semplicemente perché sono esseri umani, indipendentemente da ciò che esso comporta. Può accadere invece che, durante la detenzione, le persone – qualunque sia la loro responsabilità per un crimine, che non può mai essere ignorata – siano di fatto private del diritto agli affetti, della libertà di conoscere, di curarsi, di tutelare appieno i propri diritti, di votare, di lavorare. Tutto ciò cancella la loro umanità. Fare del riconoscimento il tema centrale di un ragionamento filosofico e politico significa quindi richiedere alle società l'impegno a promuovere regole capaci di creare e costituire istituzioni tali da non discriminare mai alcun essere umano considerandolo oggetto. Prendere sul serio questi orientamenti, come reputiamo sia stato fatto – pur senza un esplicito riferimento a questo pensiero filosofico – promovendo gli Stati generali, significa ribaltare senza esitazioni lo sguardo esistente e ridare slancio – in un tempo contrassegnato da conflitti, disuguaglianze, chiusure identitarie e da espulsioni, più che da inclusioni – alla questione dei diritti (dietro e al di qua delle sbarre).

L'appello ai diritti e il punto di vista delle persone in carne e ossa che ne sono portatrici possono addirittura diventare quella "vera, grande, drammatica narrazione comune del nostro presente", capace di far "parlare lo stesso linguaggio a persone lontane" (Rodotà), a patto che non cedano alla retorica dei diritti umani calati dall'alto, e assumano come cruciale la lotta per la dignità.

2. Il nocciolo duro della dignità

Il tema della dignità della persona e del suo necessario rispetto nella fase dell'esecuzione penale è presente in tutti i documenti prodotti dai Tavoli con specifiche declinazioni riguardanti i rispettivi perimetri.

Il rispetto della dignità della persona, infatti, non implica soltanto che le pene non possano consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, ma impone che l'esecuzione della sanzione sia concepita e realizzata in modo da consentire l'espressione della personalità dell'individuo e l'attivazione di un processo di socializzazione che si presume essere stato interrotto con la commissione del fatto di reato. Deve farsi strada, quindi, l'idea che la pena debba consentire la ricostruzione di un legame sociale entro una dimensione spazio-temporale che metta il suo destinatario nella condizione di potersi "riappropriare della vita", privilegiando l'impegno di responsabilizzazione invece del mero adeguamento alle regole. Il che induce a privilegiare il ricorso a misure di esecuzione penale non detentive (strutturalmente più idonee al perseguimento degli obbiettivi sopra indicati) e comunque a delineare, per l'ipotesi in cui il ricorso alla sanzione carceraria si riveli l'unica possibile nelle circostanze date, un modello di detenzione che, pur regolato dalle necessità di vita comune e di ordine, incrementi le possibilità di gestione del proprio tempo all'interno di uno spazio definito a partire dal muro di cinta e non dalla cella, dovendo questa essere considerata come mera camera di pernottamento.

In tale contesto, il rispetto della dignità della persona richiede che l'esercizio dei diritti sia effettivamente riconosciuto, tutelato e che le eventuali limitazioni disposte nella fase dell'esecuzione penale trovino puntuale giustificazione in esigenze di ordine e sicurezza. Perché in assenza delle predette esigenze, la limitazione all'esercizio dei diritti "acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale", come tale incompatibile con la finalità rieducativa della pena per come delineata nell'art. 27, terzo comma, della nostra Costituzione[29]. Qui si incontrano i grandi temi della dignità, del rispetto dei diritti dell'uomo e del libero sviluppo della personalità, la cui centralità nella trama normativa della Costituzione repubblicana non può non avere implicazioni anche nella fase della espiazione della pena, specie detentiva: "chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità"[30]. La stessa formula costituzionale per cui "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato" si arricchisce così di contenuti, traducendosi nella necessità di una puntuale proiezione normativa del bisogno di poter esprimere la propria personalità, alla cui soddisfazione deve orientarsi l'operato del legislatore, dei giudici e dell'amministrazione[31]. Un bisogno variegato che richiede una definizione della dimensione costituzionale della pena profondamente connotata dall'esigenza di favorire l'autodeterminazione del singolo, nella convinzione, tra l'altro, che solo un percorso "consapevole" può rivelarsi anche efficace nei termini della risocializzazione. I dati lo dimostrano ampiamente, restituendoci riscontri positivi sul piano del calo della recidiva in quei casi in cui l'esecuzione della pena si sia rivelata conforme al senso di umanità e idonea a permettere lo sviluppo della personalità, attraverso l'esercizio dei diritti fondamentali (si pensi all'importanza del lavoro, della formazione professionale, dei percorsi di studio, dell'arricchimento culturale). Com'è stato autorevolmente sostenuto, garantire la sicurezza dei diritti (specialmente, ma non solo in carcere) è il miglior modo per assicurare anche il c.d. diritto alla sicurezza (Baratta).

Entro tali coordinate e con l'avvertenza che i temi della dignità e dei diritti fondamentali attraversano necessariamente le varie Parti in cui si articola il presente Documento, si analizzeranno in questa sezione alcuni "bisogni" della popolazione detenuta, evidenziando talune proposte volte ad assicurarne una proiezione normativa idonea alla loro emersione quali diritti meritevoli di riconoscimento (in alcuni casi di più puntuale riconoscimento) e tutela.

---

[29] Corte cost., sent. n. 135 del 2013.

[30] Corte cost., sent. n. 349 del 1993.

[31] Corte cost., sent. n. 313 del 1990.

3. Il diritto al mantenimento dei rapporti con il mondo esterno

Tra i bisogni non adeguatamente riconosciuti (o garantiti sul piano dell'effettività) vi sono senz'altro quelli legati al mantenimento dei rapporti familiari e delle relazioni affettive in genere. Si tratta di bisogni che talora stentano ad emergere nei termini propri di diritti fondamentali, in maniera evidente con riguardo all'ambito della sessualità (v. par. 3.4.2).

3.1 Territorialità della pena e rapporti familiari

A venire in rilievo è, anzitutto, il tema della territorialità della pena e il connesso diritto al mantenimento dei rapporti familiari, che trovano traduzione normativa nell'art. 42 o.p., in base al quale il detenuto deve scontare la pena nel luogo più vicino alla famiglia senza che la sua condotta possa influire sull'eventuale istanza di trasferimento[32]. La destinazione del detenuto in un luogo geograficamente lontano dai suoi affetti può tradursi in un ingiustificato *surplus* di sofferenza, contrario nei termini sopra indicati alla finalità rieducativa della pena e a una specifica previsione delle Regole penitenziarie europee [33]. Peraltro il *surplus* di sofferenza sarebbe esteso ingiustificatamente ai familiari del detenuto, che non hanno ricevuto la stessa condanna, ma soffrono analoga pena.

Non è dubbio che l'art. 42 o.p. (e il connesso art. 83 del Regolamento di esecuzione) sia stato sottoposto ad una sorta di "rinnegazione pratica", registrandosi continui trasferimenti dei detenuti, non sempre necessari, in luoghi anche molto lontani dalla residenza[34], con drastico effetto di riduzione degli incontri con i familiari, particolarmente pregiudizievole nei rapporti tra genitori e figli. A ciò si aggiunga la potenziale compressione del diritto di difesa, il cui esercizio sarebbe reso oggettivamente più difficoltoso, qualora l'avvocato del detenuto avesse la sede di attività in luogo distante da quello dell'espiazione della pena.

Di qui la raccomandazione per una collocazione del detenuto nella regione dove vivono i suoi familiari (o in una limitrofa, qualora non sia possibile allocarlo nella stessa regione) ovvero, quando ciò non sia realizzabile e in via compensativa, la previsione di una priorità nell'utilizzo dei collegamenti audio-video con tecnologia digitale (per la realizzazione dei quali si propone una modifica dell'art. 18 o.p. sulla quale si tornerà in seguito)[35].

Una generale riconsiderazione riguarda la ridefinizione dei criteri con cui si attuano i trasferimenti per scongiurare ogni sensazione di un loro utilizzo para-disciplinare e riguarda altresì gli sfollamenti, affinché né gli uni né gli altri interrompano percorsi concreti di reinserimento. In tale direzione va prevista una valutazione (da parte del "gruppo di osservazione e trattamento") relativa alle proposte di trasferimento. In questo quadro sarebbe auspicabile una modifica normativa che preveda una specifica tutela giurisdizionale per i trasferimenti immotivati o illegittimi.

A tale proposito va ricordata la Regola 17.3 delle RPE, alla cui stregua, "per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per quanto riguarda la loro

---

[32] Circolare DAP 3654/6104 del 20 febbraio 2014.

[33] Raccomandazione CM|Rec (2006)2, regola 102, co. 2.

[34] Sul punto va sottolineata l'importanza della Circolare DAP in materia di trasferimenti dei detenuti del 26 febbraio 2014, la quale stabilisce in termini operativi stringenti il principio di territorialità della pena ed afferma con forza che i trasferimenti fuori dal territorio di appartenenza non possono aver luogo per motivi disciplinari. Le sue implicazioni vanno al di là del tema dell'affettività, dovendosi intendere il "territorio di appartenenza" anche come luogo (specifico istituto) ove il detenuto abbia maturato un importante percorso di risocializzazione.

[35] Vedi proposta 1 del Tavolo 6: ove il detenuto sia collocato in istituto che disti oltre 300 Km dal luogo di residenza del nucleo familiare (o comunque nell'ipotesi in cui non abbia avuto colloqui da oltre sei mesi), il Tavolo 6 propone, con eccezione dei detenuti sottoposti al regime *ex* art. 41-*bis* c. 2 o.p., il diritto all'assegnazione per un mese in un istituto della regione ove vivono i familiari. In tal senso si prevede la modifica dell'art. 42 o.p.

distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro"[36]. Dal quadro complessivo delle regole internazionalmente riconosciute emergono le esigenze del rispetto della territorialità della pena, salvo situazioni eccezionali, della volontà del detenuto e della sua situazione personale quando si dispone un trasferimento, oltre ovviamente alla tutela del detenuto durante la traduzione[37].

In particolare, relativamente ai trasferimenti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, è essenziale ribadire che la gestione del detenuto vada improntata al dialogo e alla soluzione, da parte dell'area pedagogica e di quella della sicurezza, dei suoi problemi quotidiani. Pertanto si raccomanda che, salvo situazioni di eccezionali ragioni di sicurezza, motivate in modo dettagliato con riferimento agli episodi che le hanno determinate, il detenuto sia preventivamente informato dell'avvio delle procedure di trasferimento. Nei casi in cui ciò non sia possibile, la direzione dell'istituto di arrivo dovrà avere un colloquio con il detenuto per informarlo sui motivi del trasferimento, dando al detenuto la possibilità di esporre le eventuali ragioni contrarie al trasferimento stesso: tali ragioni verranno comunicate al Provveditorato o alla Direzione generale (per i trasferimenti fuori Provveditorato). I destinatari di tale comunicazione esamineranno la possibilità di revocare il provvedimento e invieranno la motivazione scritta della propria decisione al direttore dell'istituto. Dovrà essere data pronta ed esauriente risposta alla Magistratura di sorveglianza eventualmente investita di reclamo.

3.2 Il preminente interesse dei minori

La pretesa punitiva dello Stato non deve arrecare nocumento al valore costituito dalla tutela del minore (desumibile dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., nonché da varie fonti di livello sovranazionale, che qualificano "superiore" e "preminente" l'interesse del minore anche nelle decisioni che investono l'ambito dell'esecuzione penale). Come ribadito anche di recente dalla Corte costituzionale, la suddetta preminenza, che si traduce in una particolare meritevolezza di protezione, comprende l'interesse del minore in tenera età ad instaurare un rapporto quanto più possibile "normale" con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo[38]. Di ciò si deve tenere particolare conto sia nelle operazioni di bilanciamento compiute dal legislatore, sia nella prassi amministrativa che di quelle scelte sia esecuzione, non potendo le esigenze di difesa sociale giustificare il completo sacrifico dell'interesse del minore, estraneo alla vicenda delittuosa, a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisico-psichico (ciò anche in virtù del diritto alla protezione della vita familiare sancito dall'art. 8 C.e.d.u.).

Con specifico riguardo al rapporto con i figli e alla posizione delle detenute madri, deve poi in particolare denunciarsi la ridottissima attuazione dell'istituto delle "Case famiglia protette" di cui alla legge n. 62 del 21 aprile 2011 (e al relativo d.m. 8 marzo 2013), che avrebbe consentito ai destinatari della disciplina, qualora sprovvisti di riferimenti materiali e abitativi, di evitare *in toto* l'ingresso in strutture penitenziarie,

---

[36] Nel commento a questa Regola (ricordando che i Commenti sono "parte integrante" della Raccomandazione) si legge testualmente: "È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere".

[37] Cfr. in proposito la Relazione al Ministro di giustizia della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie (d.m. 13 giugno 2013, pubblicata il 25 novembre 2013), par. 6.2. Cfr. www.cr.piemonte.it/web/media/files/2(1).pdf.

[38] Sent. n. 239 del 2014. Si veda anche la Relazione conclusiva del Tavolo 9.

seppure a custodia attenuata quali gli ICAM[39]. L'attuazione della legge richiede uno sforzo non rinviabile, con il coinvolgimento degli enti territoriali e dei privati impegnati nel sociale[40].

3.3 I permessi

Il mantenimento di un rapporto, regolato e armonico, con il mondo esterno, quale premessa per un positivo reinserimento sociale, apre alla questione della disciplina dei permessi e alla sua possibile estensione.

Ove le proposte che seguono si ritenessero meritevoli di traduzione legislativa, si dovrebbe cogliere l'occasione per una rimeditazione organica della materia caratterizzando con maggiore precisione e nel rispetto delle esigenze di sicurezza i permessi volti a mantenere importanti legami del condannato con il mondo esterno, tra i quali ricomprendere anche la fattispecie attualmente disciplinata dall'art. 21 *ter* o.p, con riferimento a quelli che sono frutto di una positiva e proficua partecipazione al progetto di reinserimento sociale.

3.3.1 Eventi di particolare rilevanza esistenziale

Al fine di promuovere il contatto con il mondo esterno e, in particolare, le relazioni familiari, sembra opportuna una modifica della disciplina del permesso per "gravi motivi" o "di necessità" (co. 2 dell'art. 30 o.p.). Nell'attuale configurazione tale permesso è concedibile agli imputati, condannati e internati "eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità". Ciò ha spesso portato ad escludere, nell'applicazione giurisprudenziale, il suo impiego in relazione a eventi familiari di particolare rilevanza, non necessariamente gravi nell'accezione negativa del termine, ma importanti per una maggiore tutela dell'affettività del detenuto e delle relazioni familiari in particolare. Il Comitato ritiene opportuna una modifica normativa volta ad eliminare il requisito della "eccezionalità" tra i presupposti per la concessione del beneficio e la sostituzione del requisito della "gravità" con quello della "rilevanza". La nuova formulazione consentirebbe di ampliare in maniera considerevole il margine di discrezionalità dell'Autorità giudiziaria competente e di ricomprendere così eventi importanti (non necessariamente di carattere familiare), anche al fine di una migliore tutela dell'interesse del minore e del suo sviluppo psico–fisico, peraltro ipotizzando l'applicazione del braccialetto elettronico in alternativa alla scorta[41].

3.3.2 Eventi di particolare rilevanza soggettiva

Si deve tuttavia tenere conto del fatto che vi possono essere accadimenti di nessuna particolare rilevanza "oggettiva", ma che ne rivestono una speciale per il soggetto o per le persone a cui questi è affettivamente molto legato. Naturalmente, non si può pretendere che, qualora il condannato asserisca di trovarsi in simili circostanze, il magistrato esperisca un delicato e comunque arbitrario apprezzamento del significato che rivestirebbe per il detenuto usufruire di uno o più giorni di permesso nella situazione prospettata. Si potrebbe invece pensare di attribuire al condannato, una sorta di "peculio di libertà" (per esempio venti o trenta giorni all'anno) che egli possa gestirsi secondo le sue esigenze, sapendo peraltro che i giorni di permesso in tal modo goduti non valgono come espiazione di pena: in sostanza, il fine pena si sposterebbe in avanti di tanti giorni quanti sono i giorni in cui il detenuto ha ritenuto di avvalersi di questa facoltà di "permesso a richiesta". Il meccanismo potrebbe anche essere particolarmente prezioso per rinsaldare i legami familiari e affettivi, perché le persone vicine al detenuto potrebbero apprezzare la sensibilità dimostrata dal congiunto che, pur di essere presente nei momenti più delicati e significativi dei suoi affetti, ha messo in conto una

---

[39] Istituti a custodia attenuata per madri detenute.

[40] Sul punto si vedano, in particolare, i lavori dei Tavoli 3, 6 e 14 (quest'ultimo con riguardo alla necessità di dare attuazione alle Regole penitenziarie europee CM|Rec (2006)2. Vedi par. 3.4.1.

[41] Oltre alla Relazione finale del Tavolo 6, v. i documenti dei Tavoli 3, 9 e 16.

posticipazione del proprio fine pena. Né va trascurato l'importante significato che questo istituto potrebbe rappresentare in termini di autopercezione del condannato, chiamato ad amministrarsi responsabilmente, affrancandosi da una condizione, fisica e mentale, in cui la sua vita è di norma gestita da altri.

3.3.3 Permesso di affettività

Il Comitato propone altresì di introdurre nell'ordinamento penitenziario l'istituto del c.d. "permesso di affettività", valorizzando alcune previsioni normative contenute in fonti sovranazionali, nonché alcuni passaggi della sent. n. 301 del 2012 della Corte costituzionale[42]. Si tratterebbe di prevedere che, al di fuori delle ipotesi disciplinate dagli artt. 30 e 30 *ter* o.p., il detenuto possa essere ammesso a godere di un permesso (di durata e con cadenza da definirsi: si potrebbe pensare ad un permesso di dieci giorni per ogni semestre) allo scopo specifico di poter coltivare i propri interessi affettivi e/o di trascorrere un congruo tempo con il coniuge, con il convivente, con altro familiare o, comunque, con una delle persone indicate nell'art.18 o.p.

3.4 Colloqui e corrispondenza

3.4.1 Colloqui, corrispondenza elettronica e collegamenti audiovisivi

Uno dei bisogni maggiormente avvertiti dalla popolazione detenuta – secondo quanto riferito anche in occasione della visita di una delegazione del Comitato presso l'istituto penitenziario Due Palazzi di Padova – è quello di migliorare la qualità e la quantità dei contatti con i familiari. Per realizzare tale obbiettivo, gli interventi possibili riguardano non solo il piano legislativo ma anche, e forse prioritariamente, quello amministrativo. Appare auspicabile – se non costituzionalmente doverosa – l'eliminazione del trattamento differenziato riservato agli imputati e i condannati *ex* art. 4 *bis* o.p. "per i quali si applichi il divieto di benefici", con riguardo tanto ai colloqui visivi quanto alla corrispondenza telefonica[43]. Attribuire due colloqui e due telefonate al mese in meno a tale categoria di detenuti appare, infatti, in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, con l'impianto complessivo dell'ordinamento penitenziario, nonché con le Regole Penitenziarie Europee[44]. La restrizione del numero e della durata delle comunicazioni, infatti, non è di per sé necessaria per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, per la prevenzione dei reati e per la protezione delle vittime, salvo quanto di seguito precisato relativamente alla proposta di maggiore liberalizzazione dei colloqui telefonici (vedi 3.4.3).

Particolare attenzione e cura dovrebbe in ogni caso essere riservata all'accoglienza dei minori che si recano al colloquio con i detenuti[45]. La visita del minore al congiunto

---

[42] Scrive la Corte in tale sentenza: "L'ordinanza di rimessione evoca, in effetti, una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-*ter* della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria. Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce dalle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – e in particolare, gli artt. 8, paragrafo 1, e 12 – prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, e 29 luglio 2003, Aliev contro Ucraina)".

[43] v. Tavolo 6, proposta 3.

[44] Raccomandazione CM|Rec (2006)2. Paragrafo 3 Parte prima e regola 24 co. 2.

[45] Un'esplicitazione in tal senso, nel corpo dell'art. 37 del d.p.r. n. 230 del 2000, è proposta dal Tavolo 6.

detenuto deve, infatti, scontare una serie di fattori di *stress* (attese, spazi affollati, ansia del genitore accompagnatore), che rischiano di trasformarla in un evento doloroso e traumatizzante. È auspicabile che in tutti gli istituti sia data piena operatività a quanto sottoscritto dall'Amministrazione penitenziaria nel Protocollo con l'Associazione Bambinisenzasbarre: "in tutte le sale d'attesa sia attrezzato uno "spazio bambini", dove i minorenni possano sentirsi accolti e riconosciuti. In questi spazi gli operatori daranno ospitalità e forniranno ai familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (come scalda biberon o fasciatoio) e, ai più piccoli, strumenti ludici o tavoli attrezzati per il disegno, per rendere meno ansiogena l'attesa dell'incontro con il genitore detenuto. Anche in ogni sala colloqui, se pure di modeste dimensioni, dovrebbe essere previsto uno "spazio bambini" riservato al gioco. Laddove la struttura lo consenta, sarebbe importante allestire uno spazio separato destinato a ludoteca." [46] Sembra inoltre opportuno integrare l'art. 18 o.p. con l'obbiettivo di incentivare l'utilizzo delle aree verdi per i colloqui con i minori. Tale esperienza, peraltro già avviata dall'Amministrazione penitenziaria in diversi istituti, dovrà essere generalizzata e divenire modalità normale.

In merito ai tempi dei colloqui con i minori, si rimanda a quanto si stabilisce nel Protocollo sopra citato: "i colloqui siano organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi, in modo da non ostacolare la frequenza scolastica dei minorenni. I colloqui siano previsti anche nei giorni festivi".

Per quanto riguarda la *corrispondenza*, si raccomanda l'estensione delle buone prassi in uso in alcuni istituti, che hanno realizzato un servizio di posta elettronica in partenza e in arrivo per i detenuti. In conformità con quanto dispone il disegno di legge delega penitenziaria[47], il Comitato propone l'ulteriore integrazione dell'art. 18 o.p. mediante l'inserimento di un comma mirante a consentire l'utilizzo di programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea che presuppongono l'accesso – ovviamente con gli opportuni controlli – alla rete *internet*[48]. Si suggerisce, altresì, di equiparare alla corrispondenza telefonica l'accesso al collegamento audiovisivo con tecnologia digitale, con la prospettiva che nel prossimo futuro i due tipi di collegamento (telefonico e via rete *internet*) potranno essere indifferentemente utilizzati dai detenuti[49].

3.4.2 Visite senza controllo visivo

Fortemente innovativa e opportuna per il nostro sistema sarebbe la previsione dell'istituto della "visita", già significativamente praticata in altri ordinamenti. La "visita" si differenzierebbe dal "colloquio", consentendo l'incontro con chi a quest'ultimo è autorizzato in assenza di controllo visivo e/o auditivo da parte del personale di sorveglianza. La "visita" dovrebbe svolgersi in "unità abitative" collocate all'interno dell'istituto e separate dalla zona detentiva (la cui manutenzione e pulizia andrebbe affidata ai detenuti). Solo la predisposizione di spazi idonei, accompagnata dalla previsione di un opportuno lasso temporale, infatti, può consentire un'espressione naturale dell'affettività conformemente alla normativa sovranazionale che fa riferimento a una «completezza che attiene alla normalità maggiore possibile e che quindi non può ignorare gli aspetti più intimi del rapporto»[50].

---

46 Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre onlus, firmato il 21 marzo 2014 e recentemente rinnovato.

47 Art. 31 lett. *i* («disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi […] per favorire le relazioni familiari») del disegno di legge delega attualmente indicato come Atto Senato 2067.

48 Relativamente a tale modifica e al correlato inserimento dell'art.40-*bis* del Regolamento di esecuzione v. Tavolo 2, cap. 1, proposta 7.

49 Le modifiche suggerite in questo paragrafo sono dettagliate nella proposta 5 del Tavolo 6, ove tra l'altro si suggerisce di portare a venti minuti a settimana il tempo massimo di durata delle conversazioni telefoniche.

50 Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Racc. n. 1340 del 1997 e Raccomandazione CM|Rec (2006)2, regola 24, co. 1.

Si tratta di una proposta che richiede un intervento legislativo (probabilmente da innestare nel corpo dell'art. 18 o.p.) e una graduale messa a regime, con un ripensamento degli attuali spazi e tempi dell'esecuzione penale[51].

3.4.3 Liberalizzazione dei colloqui telefonici

Altrettanto opportuna appare – anche in ossequio a quanto dispone il disegno di legge delega penitenziaria circa il riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute[52] – la modifica dell'art. 39 del Regolamento di esecuzione, onde consentire una maggiore liberalizzazione dei colloqui telefonici. In tale prospettiva, che presupporrebbe l'utilizzo generalizzato dei telefoni "a scheda", andrebbe congruamente aumentato sia il numero sia la durata dei colloqui attualmente consentiti. Ovviamente ogni distinzione tra telefonate verso una postazione fissa e una postazione mobile sarà superata, in quanto non corrispondente all'attualità della tecnologia disponibile.

La proposta dovrebbe valere anche per i condannati *ex* art.4-*bis* co. 1° o.p., i quali attualmente possono fruire di solo due telefonate al mese. Le preoccupazioni per la sicurezza potrebbero essere soddisfatte procedendo in ogni caso alla registrazione delle telefonate di tale categoria di condannati[53].

3.4.4 Colloqui con il difensore

Il Comitato raccomanda l'inserimento nel testo dell'art 18 o.p., di un nuovo comma che preveda una completa liberalizzazione dei colloqui telefonici col difensore. Si tratta di una logica conseguenza della sentenza della Corte costituzionale[54], che ha rimosso *in toto* i limiti alle telefonate col difensore, precedentemente stabiliti dall'art.41-*bis*, co. 2°-*quater*, lett. *b*[55].

3.5 I rapporti con gli Enti locali, con il volontariato e con il mondo esterno

Il Comitato, assegnando al rapporto del soggetto in esecuzione penale con il territorio un particolare valore, ribadisce che il perseguimento dell'obbiettivo di rafforzare i contatti con il mondo esterno richiede senz'altro una valorizzazione del ruolo del volontariato, riconoscendone l'importanza nei percorsi di responsabilizzazione. Gruppi, individui, associazioni, centri ascolto, centri di formazione, andrebbero individuati, verificati e censiti, perché costituiscono quella preziosa rete di relazioni che deve divenire almeno oggetto di convenzione tra tutti gli attori del mondo penitenziario (direzione, UEPE[56], Magistratura di sorveglianza). Deve ribadirsi, altresì, l'importanza del ruolo degli Enti locali sotto il profilo sociale, specie nella fase successiva all'espiazione della pena detentiva[57].

---

[51] Si veda la proposta 4 del Tavolo 6, nella quale si dettagliano le modalità di svolgimento della visita, prevedendosi, tra l'altro, che la sua durata dovrebbe andare da un minimo di quattro ore ad un massimo di sei "*laddove vi sia la disponibilità di spazi sufficienti a garantirla*" (con modifica sul punto dell'art. 18 o.p.). Ogni detenuto avrebbe il diritto ad almeno una visita ogni due mesi, con un avvio sperimentale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della modifica di legge, in cinquanta istituti penitenziari e messa a regime, entro due anni, in tutti gli istituti. Alla luce del quadro normativo internazionale e delle esperienze comparate, proposta non dissimile è stata formulata dal Tavolo 14.

[52] Art.31 lett. *m* del disegno di legge delega attualmente indicato come Atto Senato 2067.

[53] Cfr. Tavolo 2, proposta 8.

[54] Corte cost., sent. n. 143 del 2013.

[55] Cfr. Tavolo 2, proposta 8.

[56] Ufficio per l'esecuzione penale esterna.

[57] Sul punto appare significativa la raccomandazione del Tavolo 6, volta ad attribuire ai Direttori degli istituti penitenziari maggiore possibilità di iniziativa nei rapporti con gli Enti locali, la comunità esterna e il volontariato (v. proposta 7).

4. Il diritto al lavoro

Il lavoro riveste una posizione centrale nella trama normativa dell'ordinamento penitenziario, quale fondamentale "elemento del trattamento" nella prospettiva del reinserimento sociale del detenuto, e meritevole di tutela in quanto dimensione essenziale di ciascun individuo adulto. La realtà ci appare assai diversa, anzitutto per la scarsità delle risorse, che ha indotto l'Amministrazione penitenziaria a ricorrere alla rotazione di più detenuti sullo stesso posto di lavoro. Al dato quantitativo si accompagna un dato qualitativo altrettanto scoraggiante, costituito dalla preponderante destinazione dei detenuti alle c.d. lavorazioni domestiche[58]. Tale residualità del lavoro riguarda l'impiego di detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione e dei privati (cooperative, aziende). Appare pertanto evidente l'elusione del criterio stabilito dall'art. 20, co. 5, o.p., secondo il quale il lavoro carcerario deve «fare acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale»[59].

4.1 "Normalizzazione" del lavoro penitenziario

In considerazione di ciò e per il dovuto rispetto del principio del libero consenso, potrebbe valutarsi l'ipotesi di eliminare il connotato dell'obbligatorietà che accompagna la previsione del "lavoro" nell'ambito della disciplina del trattamento penitenziario (v. art. 20 o.p., art. 50 del Regolamento di esecuzione, ma anche artt. 22, 23 e 25 c.p.). Se una delle idee portanti degli Stati generali è quella della responsabilizzazione e della de-infantilizzazione del detenuto, non apparirà provocatoria una tale proposta, volta a considerare il lavoro come una "opportunità", in un contesto di "normalizzazione", che dovrebbe pure indurre a superare la vetusta terminologia che ne accompagna la disciplina[60]. Basti pensare al termine "mercede" che contribuisce a configurare la retribuzione non come un salario, inteso come corrispettivo per il lavoro svolto, quanto, piuttosto, come una concessione accordata dallo Stato. È pertanto auspicabile, in una preliminare e opportuna operazione di "pulizia linguistica", sostituire il termine "mercede" con "retribuzione", utilizzato nel dettato costituzionale.

Analoga esigenza di modifica, con riflessi puntuali sul piano dei diritti dei detenuti lavoratori, si avverte riguardo alla quantificazione della retribuzione che dovrebbe essere determinata in misura percentuale rispetto a quella stabilita, a parità di attività, dai contratti collettivi, eliminando il riferimento al criterio dell'"equità" (art. 22 o.p.). Sempre nel medesimo spirito dovrebbe stabilirsi che i prelievi sulla retribuzione spettante al detenuto-lavoratore non possano eccedere la misura di un quinto (anziché la misura di due quinti, come attualmente previsto dall'art. 24 o.p.), in conformità alla regola generale sul pignoramento dello stipendio[61], ribadendosi l'esigenza del continuo aggiornamento delle retribuzioni.

4.2 Rilancio delle lavorazioni negli istituti penitenziari

Considerate le predette difficoltà oggettive, potrebbe rivelarsi strategico[62]affidare la promozione e lo sviluppo del lavoro negli istituti penitenziari a un apposito organismo/ente a livello centrale, dotato delle necessarie competenze in materia di *marketing*, organizzazione produttiva, gestione del personale, ecc. La proposta si muove nell'ottica di affidare a tale ente il compito di individuare le reali domande del

---

[58] Soltanto circa 2000 detenuti sono impiegati da ditte esterne e 12000 sono coinvolti nelle lavorazioni domestiche, ma appunto a tempo molto parziale e a rotazione.

[59] Si vedano le indicazioni contenute in AAVV, *Carceri: materiali per una riforma*, *working paper*, in *Diritto penale contemporaneo,* pp. 237 ss.

[60] Si veda il paragrafo 3 della Parte prima.

[61] Si vedano le proposte 1.1 – 1.4 elaborate dal Tavolo 8. Si veda anche la circolare DAP del 5 aprile 2013, volta a incentivare la presenza delle imprese nel mondo penitenziario e aumentare il numero dei detenuti da loro assunti sia all'interno degli istituti che in lavoro all'esterno.

[62] V. Tavolo 8, proposta 3.

mercato, in relazione alle necessità dei territori, procurare occasioni di lavoro, organizzare e sovrintendere alle lavorazioni, interloquendo con il tessuto produttivo, e sostenere il detenuto che torna in libertà nella ricerca di un'occupazione[63]. Ovviamente tale proposta fa salve le pregevoli iniziative del tipo di quelle già esistenti, sempre che si dimostrino economicamente sostenibili.

Ulteriori accorgimenti potrebbero contribuire ad incrementare l'occupazione dei detenuti, senza ricorrere a modifiche legislative. Al riguardo, meritano di essere evidenziati alcuni suggerimenti:

a) organizzare le lavorazioni maggiormente complesse presso istituti o reparti con una popolazione detenuta stabile (Case di reclusione) e quelle meno complesse presso istituti caratterizzati da una minore stabilità degli utenti;

b) mettere adeguati spazi a disposizione delle aziende che intendono realizzare un'attività produttiva all'interno del carcere;

c) tenere presenti, ai fini delle assegnazioni e dei trasferimenti, le competenze lavorative specifiche dei detenuti (con loro preventivo censimento – attualmente non operato – al momento dell'immatricolazione) e favorire il trasferimento, previo consenso degli interessati, determinato dall'esigenza di fare coincidere tipo di lavorazione e requisiti del detenuto-lavoratore;

d) creare, per andare maggiormente incontro alle esigenze organizzative delle imprese disposte ad avvalersi della manodopera dei detenuti, apposite «sezioni lavoranti», a custodia attenuata, onde facilitare la mobilità interna dei lavoratori detenuti[64].

Potrebbe essere altresì opportuna una modifica legislativa volta a rimuovere, per la categoria dei lavoratori detenuti, il limite di età stabilito dalle legge per l'impiego con il contratto di apprendistato[65].

4.3 Valorizzazione delle attività funzionali al progresso della società

Più complessa, anche sul piano della compatibilità con i principi costituzionali (in particolare con l'art. 36 Cost.), appare la proposta di sostituire l'attuale sinallagma lavoro/retribuzione con quello lavoro/libertà [66]. Tale proposta, pur mossa dall'apprezzabile intendimento di premiare anche con riduzione di pena il volontario espletamento di prestazioni lavorative gratuite, sembrerebbe andare in direzione opposta rispetto all'auspicata tendenziale assimilazione del lavoro dei detenuti al lavoro libero, ribadita peraltro nella giurisprudenza costituzionale sia quanto ai diritti[67], sia quanto alla loro tutela[68]. Più coerente con i principi costituzionali sembrerebbe, allora, la tipizzazione di "attività" o "funzioni" il cui svolgimento, frutto di libera scelta da parte del detenuto, possa essere valorizzato ai fini di una riduzione della pena. Si uscirebbe, in tal caso, dallo schema tipico della prestazione lavorativa (dal sinallagma

---

[63] In quest'ultimo ambito un ruolo importante potrebbe essere svolto dall'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), istituita in attuazione della legge n. 183 del 2014 (c.d. Jobs Act), che ha tra i suoi compiti istituzionali quello di predisporre politiche per l'adeguamento del lavoro a formule in grado di trainare la collocazione o ricollocazione dei disoccupati. Sul versante della valorizzazione delle lavorazioni penitenziarie, sfruttando le potenzialità dei moderni strumenti di commercializzazione, potrebbe essere assunto a modello di riferimento il CIRE (Centre *d'Iniciatives per a Reinserciò*, attivo in Catalogna).

[64] V., in particolare, pressoché testualmente le proposte 4.1 e 4.3 del Tavolo 8.

[65] Come indicato nella proposta 4.2 del Tavolo 8, si tratterebbe di modificare, da un lato, gli artt. 43, co. 2, 44, co. 1, e 45, co. 1, d. lgs. 24 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni) e, dall'altro, l'art. 42, commi 7 e 8, del suddetto d. lgs., al fine di consentire, a vantaggio del datore di lavoro (sia che si tratti dell'Amministrazione penitenziaria, sia di un imprenditore privato), la riduzione dei costi del lavoro, tanto sul versante della retribuzione, quanto su quello dei contributi previdenziali.

[66] v. Tavolo 8, proposta 2.

[67] Sent. n. 158 del 2001, sul diritto alle ferie e al riposo settimanale retribuito.

[68] Sent. n. 341 del 2006, che individua il giudice del lavoro come soggetto competente a risolvere le controversie riguardanti il lavoro penitenziario.

lavoro/retribuzione), valorizzando, come auspicato in dottrina, la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 4 della Costituzione, nella quale non si usa il termine lavoro, ma si fa riferimento al «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Degno di menzione è poi il delicato problema della garanzia dei diritti sindacali soprattutto in riferimento ai detenuti che prestano la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Quanto al diritto di associazione sindacale, se non pare ravvisabile nello *status* di detenuto alcun limite all'iscrizione ad associazioni sindacali già esistenti, occorre riflettere sulla possibilità che gli stessi detenuti costituiscano organizzazioni sindacali associandosi tra di loro, in virtù del principio costituzionale della libertà di associazione sindacale[69]. Con riferimento all'esercizio dei diritti sindacali, è di tutta evidenza come sia maggiormente problematica la loro garanzia in ambito penitenziario: sotto questo profilo, un limite intrinseco deriva proprio dalla condizione di detenuto del lavoratore, posto che i vari momenti comuni della vita penitenziaria si inquadrano, di regola, entro uno schema organizzativo predeterminato dall'Autorità, senza che, tendenzialmente, siano lasciati margini al dispiegarsi di autonome iniziative a sfondo partecipativo. Si tratta, quindi, di verificare lo spazio entro il quale potrebbero espandersi le iniziative di tipo assembleare e rappresentativo, condotte dai detenuti in relazione a problemi ed esigenze di natura sindacale e lavorativa. L'unico limite ravvisabile in questo ambito è rappresentato dalle reali esigenze di sicurezza all'interno dei singoli istituti, che possono legittimare talune restrizioni.

5. I diritti inerenti al bene salute

Tra i diritti riconosciuti ma non adeguatamente garantiti nell'esecuzione penale vi sono anche quelli legati al bene salute. In quest'ambito diverse sono le carenze riscontrate in sede di applicazione della legislazione vigente, nonché le lacune normative che meritano di essere colmate anche per esigenze di adeguamento agli *standard* internazionali in materia di cura del disagio psichico nei confronti di condannati a pena detentiva e di soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali, tenendo anche conto delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dai rapporti del CPT[70] [71].

5.1 L'incompiuto processo di riforma della medicina penitenziaria

Sono note le criticità realizzatesi all'esito del definito passaggio di competenze riguardanti l'assistenza sanitaria in favore dei soggetti detenuti dal Ministero della Giustizia al Ministero della salute e, quindi, al S.S.N.[72] nell'ottica della parità di tutti nella fruizione del servizio sanitario pubblico[73]. In particolare, le carenze nell'offerta di alcuni servizi socio-sanitari e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento delle procedure attualmente seguite richiedono significativi interventi, nella prospettiva di rendere effettivo il diritto della popolazione detenuta ad una adeguata tutela della salute in carcere[74].

I maggiori problemi riscontrati riguardano la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, nonché l'inefficiente programmazione della spesa per la garanzia di un'offerta sanitaria adeguata. Su quest'ultimo punto si riscontra

---

[69] Art. 39, co. 1, Cost.

[70] Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

[71] Documentazione puntualmente richiamata dal Tavolo 16.

[72] Servizio sanitario nazionale.

[73] DPCM del 1° aprile 2008.

[74] Cfr. art. 1 d. lgs. 230/99; Regole penitenziarie europee, Parte terza.

un inadeguato stanziamento di risorse, che sarebbero invece fondamentali per assicurare un'assistenza proporzionata al "rischio di salute", che nella popolazione carceraria è maggiore di quello esistente nella popolazione generale[75].

L'obbiettivo della maggiore omogeneità degli interventi sanitari in carcere è alla base dell'accordo approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni il 22 gennaio 2015 che ha stabilito le "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti". Il Comitato ritiene che il monitoraggio dell'attuazione di tale accordo debba essere condotto con urgenza e continuità al fine di assicurare una erogazione di servizi essenziali di assistenza in tutti gli istituti.

5.2 Cartelle cliniche digitali e telemedicina

Anche in base alla precedente considerazione sulla necessaria omogeneità dei livelli di tutela della salute in carcere, il Comitato sottolinea l'opportunità di adottare un sistema informatico omogeneo che raccolga i diari clinici dei pazienti detenuti in formato digitale, al fine di assicurare sia il diritto alla continuità terapeutica sia una maggiore efficienza del sistema (evitando ripetizioni di esami clinici e garantendo rapidità di consultazione e di aggiornamento). Ad oggi soltanto alcune realtà locali hanno sperimentato il sistema digitale nelle carceri (Emilia Romagna, Prov. Trento, Toscana), ma lo stesso dovrebbe divenire prossimamente operativo in sede di realizzazione del progetto governativo Agenda Digitale (spec. Sanità digitale).

In un'ottica di modernizzazione, si raccomanda di valorizzare l'utilizzo della telemedicina all'interno degli istituti penitenziari, sottolineando come la stessa potrebbe da un lato ridurre il numero delle traduzioni ed i relativi costi, e, dall'altro, assicurare le prestazioni sanitarie in tempi più rapidi[76].

5.3 Il trattamento dei dati sanitari

Appare meritevole di approfondimento il tema del trattamento dei dati sanitari, ponendo attenzione alle potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico, suscettibile di favorire modalità elettroniche di registrazione e conservazione delle informazioni in oggetto[77].

Tema centrale è quello della ricerca di un ragionevole punto di equilibrio tra la necessaria tutela del diritto alla riservatezza e le esigenze di accesso alle informazioni sanitarie da parte dell'Amministrazione penitenziaria per "rilevanti finalità d'interesse pubblico". Al riguardo[78] occorre ribadire che le ipotesi nelle quali è possibile derogare alla disciplina sulla totale riservatezza delle informazioni sensibili devono essere tassative, specifiche e approvate dall'Autorità che vaglia la legittimità del trattamento dei dati personali. Peraltro, il soggetto che effettua il trattamento ha l'obbligo di fornire all'interessato un'adeguata informativa in ordine alle finalità e modalità dello stesso, secondo quanto previsto dall'art. 13 d. lgs. n. 196 del 2003 (Codice *privacy*). Su entrambi i versanti si registrano lacune normative che meritano di essere colmate, stante la genericità dei contenuti dell'Accordo raggiunto in seno alla Conferenza Unificata Stato-Regioni del 20 novembre 2008 (che rimanda alla "vigente normativa sulla *privacy*" e consente all'Amministrazione di accedere, "secondo modalità concordate, ai dati sensibili sanitari relativi ai detenuti e agli internati, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali") e della disciplina del trattamento dei dati

---

[75] Alcune malattie registrano una prevalenza maggiore rispetto a quella rilevata tra i soggetti liberi: si tratta della dipendenza da sostanze stupefacenti e delle malattie infettive, quali epatite C e HIV, oltre ai disturbi nevrotici e da adattamento.

[76] Uno studio specifico sul punto è stato compiuto dal Tavolo 10. Si veda, in particolare, la proposta 2 del Tavolo. La legge 28 dicembre 2015 n. 208 ("legge di stabilità 2016") ha previsto un apposito stanziamento triennale per l'avvio della realizzazione di un servizio di telemedicina in ambito carcerario, sia adulto che minorile (co. 544).

[77] Si vedano: d.l. 179/2012, art. 12; d.l. 69/2013, art. 17; Regolamento Fascicoli Sanitari Elettronici, DPCM 3 settembre 2015.

[78] Confronta Relazione Tavolo 10.

sensibili e giudiziari da parte del Ministero della Giustizia[79]. Si tratterebbe, in particolare, di: a) introdurre una previsione normativa che disciplini uniformemente le ipotesi in cui è legittimo l'accesso dell'Amministrazione penitenziaria o di altri soggetti terzi (rispetto al rapporto medico-paziente) ai dati sensibili sanitari, con specificazione delle finalità perseguite tramite la condivisione di dati e delle modalità del trattamento degli stessi; b) fissare le modalità di prestazione del consenso al trattamento da parte dell'interessato, affinché questo sia messo nelle condizioni di esprimerlo consapevolmente (come richiesto dall'art. 13 del c.d. Codice *privacy*).

5.4 La tutela dei soggetti con disagio psichico

Un'attenzione maggiore deve essere riservata alle esigenze di cura e tutela della salute delle persone detenute portatrici di problematiche psichiatriche. La considerevole presenza di soggetti con varie tipologie di disagio psichico è stata più volte segnalata come elemento di criticità nella gestione della vita detentiva, nonché di *stress* per il personale che opera a diretto contatto quotidiano con essi, peraltro senza una specifica formazione. Per questo si ritiene opportuno prevedere interventi normativi che consentano per le persone affette da tali patologie l'espiazione della pena in forme alternative, compatibilmente con le esigenze di sicurezza. Tali forme dovranno armonizzarsi con le esigenze di cura, equiparando la posizione di chi è affetto da grave patologia psichiatrica a quella di chi è affetto da grave patologia fisica[80]. Considerato che il ricorso a misure alternative potrebbe non essere sempre possibile, si sottolinea l'esigenza di adeguare agli *standard* fissati dai Rapporti di visita del CPT l'organizzazione e le caratteristiche dei reparti specializzati degli istituti penitenziari (le c.d. articolazioni per la salute mentale) per i detenuti con infermità psichica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena e per i condannati seminfermi di mente[81].

5.5 Integrità psico-fisica e spazio della pena

La tutela del benessere psico-fisico di ciascuna persona ristretta è parte del complessivo compito di tutela della salute che è in capo a chi organizza e gestisce la privazione della libertà. Le condizioni di detenzione, unite al fatto in sé di operare all'interno di un microcosmo chiuso con regole tipiche di ogni istituzione totale, accentuano il rischio di non cura della propria salute e del proprio corpo. Per questo, la medicina in carcere non può limitarsi alla fornitura di risposte a patologie in essere, ma deve accentuare la dimensione di prevenzione e di educazione alla salute. In questo contesto si sottolinea l'importanza di un adeguato "spazio della pena", evidenziando il fondamentale apporto che può dare al benessere psico-fisico l'ambiente in cui si è inseriti[82]. Tale rapporto assume particolare importanza in riferimento al tema della *presa in carico* dei soggetti con disagio mentale, che maggiormente risentono di condizioni di quotidianità fisico-ambientale degradata. Si sottolinea, dunque, l'imprescindibile e prioritaria necessità, ai fini della tutela della salute e del benessere psico-fisico in carcere, sia in favore dei ristretti che in favore dei lavoratori, che gli spazi della pena siano puliti, esenti, se chiusi, dal rischio di fumo passivo, decorosi ed accoglienti e quindi conformi a requisiti minimi di vivibilità e abitabilità (climatizzazione, acqua calda, conformità degli impianti alle norme CEE, presidi di sicurezza, impianti

---

[79] Disciplina adottata nel 2007 in attuazione degli artt. 20 e 21 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Tale disciplina tuttavia non contiene una puntuale indicazione delle circostanze in cui è consentito l'accesso ai dati sanitari, come richiesto invece dal Codice *privacy*.

[80] Si veda la proposta 3 del Tavolo 10, implicante la revisione degli artt. 147 e 148 c.p. che regolano gli interventi urgenti a tutela della salute. Si considerino, altresì, sotto il più generale profilo del rispetto dell'integrità pisco-fisica della persona detenuta, i contenuti dalla Circolare DAP del 13 novembre 2012, in cui si dispone che le Direzioni degli istituti penitenziari comunichino, di propria iniziativa, all'Autorità giudiziaria tutte le situazioni in cui il protrarsi dello stato di carcerazione può mettere a rischio la sopravvivenza del detenuto o comunque integrare condizioni contrarie al senso di umanità.

[81] Vedi sul punto la Relazione del Tavolo 16.

[82] Cfr. lavori Tavolo 1.

antincendio, impianti di aspirazione fumo, ecc.). Dal punto di vista strettamente di assistenza medica, è imprescindibile che i luoghi, oltre che accoglienti, rispondano ai criteri minimi per l'accreditamento al S.S.N.; requisito essenziale anche per le dotazioni strumentali mediche.

5.6. Divisione di competenze e conquiste "culturali"

Occorre infine una nuova riflessione circa i problemi di coesistenza e bilanciamento tra esigenze di salute ed esigenze di sicurezza[83]. Non è sempre chiara, infatti, la divisione delle competenze tra operatori sanitari e amministrazione, nonché tra il potere decisionale dell'amministrazione e quello dei magistrati di sorveglianza e, soprattutto, non sembra esservi ancora piena consapevolezza, a livello culturale, del fatto che l'assistenza da erogarsi all'interno degli istituti penitenziari deve essere paritaria rispetto a quella di cui fruisce la popolazione generale, pur essendo vigenti norme di rango primario che espressamente sanciscono l'equiparazione delle garanzie in materia di protezione del diritto alla salute[84].

6. Il diritto all'istruzione

L'ordinamento penitenziario comprende l'istruzione tra gli elementi del trattamento, precisando che "negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale è *curata* mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo e di corsi di addestramento professionale". Inoltre, "particolare *cura* è dedicata alla formazione culturale e professionale dei detenuti di età inferiore ai venticinque anni"; il compimento degli studi universitari "è *agevolato*"; l'accesso alle pubblicazioni contenute nella biblioteca "*è favorito*" (art. 15).

Rinviando alla parte dedicata a "*L'esecuzione penitenziaria: responsabilizzazione e nuova vita detentiva"* per alcuni approfondimenti sull'istruzione quale elemento del trattamento, ci si limita qui a sottolineare[85], che l'istruzione e la formazione professionale sono da considerare come diritti "permanenti e irrinunciabili" della persona, nell'ottica di un processo di conoscenze e di consapevolezze che accompagna il soggetto per tutta la sua esistenza. Di qui la raccomandazione[86] per l'introduzione di una norma più cogente riguardo al diritto all'istruzione, che renda possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi d'istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale. Il che assume particolare significato con riferimento ai detenuti stranieri, essendo l'istruzione (comprensiva, ovviamente, dei corsi di alfabetizzazione) strumento prezioso per il superamento della barriera linguistica[87].

7. I diritti inerenti alla sfera religiosa

Nonostante l'articolo 9 della Convenzione europea per i diritti umani tuteli la libertà di manifestare la propria religione e che tale diritto sia riconosciuto anche dall'articolo 19 della Costituzione, la normativa penitenziaria sembra ancora porre l'accento più sulle esigenze delle confessioni religiose che su quelle dei detenuti.

La necessità che il trattamento sia improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni di sorta (art. 1, co. 1, o.p.), impone sicuramente un diverso approccio alla questione religiosa. Nella direzione auspicata si muove già il Regolamento di esecuzione del 2000, ove dispone, sviluppando quanto previsto nell'art. 26 o.p., che ai

---

83 Riflessione che il Tavolo 10 ha proposto anche mediante richiami a esperienze vissute o a casi conosciuti.

84 Cfr. art. 1 d.lgs. 230/99.

85 In linea con quanto proposto dal Tavolo 9.

86 La stessa raccomandazione si ritrova nel Rapporto 2015 dell'Osservatorio dell'Associazione Antigone.

87 Si rinvia sul punto alla Parte terza del nostro documento, ove si riportano anche i dati relativi alla frequenza da parte dei detenuti stranieri dei corsi di alfabetizzazione e d'istruzione.

singoli detenuti è consentito praticare, durante il tempo libero, «il culto della propria professione religiosa, purché non si esprima in comportamenti molesti per la comunità», nonché esporre in camera «immagini e simboli della propria confessione religiosa» (art. 58, commi 2 e 3, d.p.r. n. 230 del 2000).

Le maggiori criticità riguardano gli appartenenti alle confessioni prive di intesa con lo Stato, sotto i profili dell'esercizio collettivo del culto, degli spazi idonei alla celebrazione dei riti e, infine, dell'assistenza da parte dei ministri di culto. Il punto sembra essere stato colto in un criterio del disegno di legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario che, ancorché discutibilmente riferito ai soli detenuti stranieri, pone l'accento sulla necessità della "previsione di norme che considerino i diritti e i bisogni … religiosi specifici delle persone detenute". Si tratta di un'apertura importante che meriterebbe di essere sviluppata nei decreti delegati con scelte normative che tengano conto del crescente pluralismo nei luoghi dell'esecuzione penale[88] e che, nel rispetto delle differenze, meglio definiscano lo spazio che deve essere attribuito al fattore religioso. Spunti interessanti possono essere tratti al riguardo dall'esperienza verificata da alcuni Tavoli nelle visite a istituti penitenziari di altri Paesi europei, consistente nella predisposizione di uno spazio unico di riflessione, meditazione e preghiera gestito dalle diverse comunità religiose presenti nell'istituto[89].

8. I diritti politici

L'esercizio dei diritti politici si compone di più aspetti che vanno dall'esercizio del diritto ad informare e ad essere informati, nei limiti dei requisiti di sicurezza, all'esercizio del voto, al potersi candidare in competizioni elettorali. In generale, le Regole penitenziarie europee sottolineano l'importanza per un detenuto di essere aggiornato sugli sviluppi del mondo esterno, di mantenere consapevolezza circa gli eventi sociali e politici, al fine di un positivo reinserimento, una volta scontata la pena. Da qui l'importanza di tutelare i diritti politici dei detenuti anche al fine della sicurezza della comunità esterna[90]. La Costituzione ammette la limitazione del diritto di voto a causa di sentenza penale irrevocabile e nei casi di indegnità morale indicati dalla legge (art. 48, co. 4, Cost.). Lo svolgimento di questa previsione sul piano legislativo (v. in particolare artt. 28 e 29 c.p.) desta non poche perplessità con riferimento ad almeno due situazioni: con riguardo alle conseguenze dell'interdizione temporanea, per la durata eccedente il periodo della pena principale[91]; con riguardo alla privazione perpetua del diritto di voto, che concerne i condannati a pena superiore ai cinque anni di reclusione. In entrambi i casi il legislatore sembra presumere che la "rieducazione" non si sia pienamente realizzata al termine dell'espiazione della pena principale. La situazione più grave (e il rilievo riguarda più in generale l'istituto dell'interdizione perpetua) è ovviamente la seconda, con riferimento alla quale si pongono seri problemi di compatibilità con il finalismo rieducativo della pena sancito all'art. 27, co. 3, Cost. Problemi che non sembrano del tutto superabili dal rilievo per cui le incapacità giuridiche che sopravvivono agli effetti penali della condanna, all'estinzione della c.d. pena principale, possono essere a loro volta estinte per effetto di un provvedimento del giudice, la c.d. riabilitazione, che si fonda su una valutazione di "buona condotta" dell'*ex*

---

[88] Occorre anche tenere conto dei rischi della radicalizzazione ideologica in ambito religioso sui quali si è soffermato il Tavolo 7. Si vedano al riguardo i rilievi contenuti nella parte di questo documento dedicata ai "Soggetti vulnerabili".

[89] Nella direzione auspicata si colloca il Protocollo d'Intesa per favorire l'accesso di Mediatori culturali e di Ministri di culto negli istituti penitenziari, sottoscritto il 5 novembre 2015 dal Ministero della Giustizia – DAP e dall'Unione delle Comunità ed Organizzazioni islamiche in Italia (U.CO.II).

[90] Regole penitenziarie europee, CM/Rec (2006)2, regola 24 punto 10.

[91] La condanna ad una pena detentiva superiore ai 3 anni e inferiore ai 5 determina interdizione temporanea dai pubblici uffici e sospensione del diritto di voto per un periodo di 5 anni.

condannato. Come rilevato in più occasioni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo[92], la connessione tra detenzione in carcere e privazione del diritto di voto dovrebbe operare non solo per giustificare la privazione del diritto, ma anche per escludere, in principio, una sua privazione a vita. La negazione perpetua del diritto di voto dovrebbe applicarsi unicamente a reati di gravità eccezionale (in linea di principio gli stessi per i quali è prevista la pena della reclusione a vita, anche quando la condanna a tale pena non escluda la liberazione anticipata del condannato).

Altra questione è quella relativa al dato del concreto esercizio di voto da parte dei detenuti, considerato che in media, di questi solo circa il 10% esercita effettivamente tale diritto. Ciò non sembra essere dovuto solo ad un "disinteresse" da parte della popolazione detenuta, ma anche – e forse soprattutto – da ritardi nell'informazione e nelle procedure che intercorrono dalla richiesta del singolo detenuto al rilascio della tessera elettorale da parte dei Comuni all'allestimento dei seggi "volanti" negli istituti di pena. Secondo quanto riportato da osservatori del sistema penitenziario, appartenenti al mondo dell'associazionismo, la carenza d'informazione sulle procedure da seguire per esercitare il diritto di voto è elemento determinante per la scarsa affluenza. Non si può che raccomandare un deciso cambiamento di una "prassi" che sembra costituire serio ostacolo all'esercizio di un diritto fondamentale.

[92] Si vedano in particolare la sentenza *Hirst n.2 c. United Kingdom,* 6 ottobre 2005, Greens e M.T. c. United Kingdom, 11 aprile 2011. Si vedano inoltre le motivazioni di rigetto del ricorso nella sentenza della Grande Camera della Corte europea di giustizia nel caso *Delvigne c. Comune di Lesparre Médoc e il Prefetto della Gironda*, 6 ottobre 2015.

PARTE TERZA
LA TUTELA DEI SOGGETTI VULNERABILI

1. Premessa

Con l'istituzione degli Stati generali "responsabilizzazione", "istruzione, "cultura", "sport", "salute fisica e mentale", "affettività" e, ancor di più, "territorio/comunità", "formazione" e "giustizia riparativa" sono le parole – insieme a molte altre – poste al centro di quella che si preannuncia, in potenza, come una vera e propria riforma *liberal* della penalità. Purtroppo, è ancora una volta al carcere che si è costretti a guardare quando a essere chiamati in causa sono quei soggetti "deboli" accomunati dall'avere commesso un fatto di reato. Agli albori del XXI secolo, infatti, le politiche penali occidentali continuano a identificare il perimetro di un istituto penitenziario come il principale punto di convergenza per contenere, sorvegliare e, laddove è possibile, ri-educare chi, fragile psichicamente e/o socialmente, ha posto in essere una condotta deviante[93].

Non vi possono essere dubbi al riguardo.

A entrare nei circuiti penitenziari sono sempre più spesso gli uomini e le donne che – non necessariamente in condizione di emarginazione sociale – soffrono la drammatica assenza di un progetto di cittadinanza inclusiva e aperta, capace di tenere insieme la moltitudine di soggetti atomizzati e gruppi disomogenei che abitano le nostre città. Rom, stranieri, *homeless*, tossicodipendenti, sofferenti psichici, malati di Aids, omosessuali, madri sole, lavoratori disoccupati o precari sono – senza alcuna pretesa di completezza - tutti esempi concreti, assai diversi tra loro e non sovrapponibili per statuto, di quelle fragilità che coabitano ammassate e confuse, e che si trovano a fronteggiare sentimenti di rabbia, disperazione, impotenza ed episodi di violenza. Queste persone convivono e si aggregano sempre più in continuità gergali, in identità apparenti di etnie, accomunate dalle esclusioni e spesso dalle illegalità. Le ricadute di queste drammatiche riconfigurazioni sociali – accelerate dall'imporsi della deregolamentazione dei mercati e, soprattutto, dai tagli alle spese del *welfare state* – si traducono in sofferenze sociali diffuse, prima ancora che in quei disagi individuali che sfociano in gesti di devianza criminosa.

Come è noto, a queste nuove fisionomie sociali hanno fatto da contrappunto legislazioni sempre più orientate – spesso sull'onda di improvvise impennate emotive – verso politiche di *law and order*, che incrementano il ricorso alla sanzione penale e l'illusione che, attraverso una maggiore severità delle pene, si possa contenere l'aumento dei tassi di criminalità.

Per il nostro quadro di riferimento tutto ciò ha significato, in prima battuta, un disinvestimento rispetto ai progetti trattamentali all'interno degli istituti penitenziari e a quelli sociali di collegamento tra carcere e territorio. In breve, il c. d. paradigma securitario funziona sempre più da calamita che polarizza le decisioni pubbliche: ne consegue che alle prigioni, senza la necessità di complesse rifondazioni teoriche, sono state nuovamente delegate – in molti Paesi europei e non – quelle funzioni di incapacitazione e di segregazione dei devianti che hanno costituito le ragioni della loro comparsa e del loro successo quali istituzioni totali.

Da queste premesse appare logico che il sistema penitenziario rischi di ritornare a essere, oggi, uno dei perni attorno al quale far ruotare la questione dell'ordine sociale. Spogliato di ogni retorica redentrice e solidaristica, sulla scena tende a restare la nudità della sua essenza, del suo fondamento: sorvegliare e punire, ovverossia rendere innocui i delinquenti pericolosi e invisibili i problemi sociali dei soggetti più vulnerabili. Detto

---

[93] Particolare rilevanza assumono, sotto questo profilo, i lavori del Tavolo 12, che ribaltano questa impostazione e individuano nella comunità/territorio il "luogo" dell'esecuzione penale per le pene contenute nei quattro anni di reclusione.

altrimenti, l'esclusione sociale ed economica tende a essere governata non più da politiche di *welfare* ma attraverso processi di criminalizzazione, immediatamente fruibili e comunicabili, e capaci di sedare – almeno temporaneamente – angosce collettive riguardo al disordine sociale.

L'istituzione degli "Stati generali", come già detto, prende le mosse proprio dalla piena e dolente consapevolezza che molti di questi orientamenti vanno rovesciati, e che la *cura* e la presa in carico di chi, "debole" socialmente o psicologicamente, commette un reato, deve tornare a essere una priorità politica. Di più con questa attesa riforma dell'esecuzione penale la Politica è chiamata non solo a promuovere *diritti* (dietro e al di qua delle sbarre) e libertà, negative o positive, ma a sviluppare, in ogni individuo, *capacità.* E ciò è ancora più significativo quando l'attenzione verte su persone fragili, a causa del loro statuto sociale e/o dei loro percorsi di vita. Per *capacità,* lo ricordiamo, s'intendono non solo quelle abilità insite in ciascuno e acquisite o sviluppate in interazione coi propri mondi familiari, sociali e politici (capacità interne), ma anche la totalità delle opportunità di scelta e azione in una data situazione sociale, economica e politica (capacità combinate) perché quei diritti e quelle libertà siano davvero occasioni per costruire vite dignitose (Martha Nussbaum).

Si tratta, in fondo, di attualizzare il principio che prevede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana – compito affidato in modo lungimirante alla Repubblica dall'articolo 3, co. 2 della Costituzione italiana[94]. Seguire questo principio di giustizia sociale, in un approccio che si fonda sul rispetto della dignità umana, richiede che gli individui arrivino a possedere *standard* (da minimi a elevati) di capacità, e che i Governi si adoperino di conseguenza.

È attraverso queste lenti che approcciamo la questione dei "soggetti deboli"[95]. Questa espressione, nel contesto qui delineato, raggruppa persone estremamente eterogenee tra loro: alcune, che per le loro storie di vita e/o per le loro scelte, sono cresciute in contesti culturali ed economici marginali, e da emarginate sociali hanno commesso reati e conosciuto la reclusione. Altre – come le donne o i minori – che, per ragioni non sovrapponibili, divengono comunque indifese ed esposte quando varcano la soglia di un istituto di pena: si pensi alle detenute madri, ai minori, agli stranieri (in specie se irregolari), alle persone che versano in precarie condizioni di salute, fisica o psichica, talvolta anche per patologie insorte nel corso della detenzione. Ma l'elenco potrebbe continuare, considerato che "minorità sociale, vulnerabilità e dipendenze in moltissimi casi costituiscono "causa" del comportamento che conduce al carcere (e, in generale, alla condanna penale) e, allo stesso tempo, "effetto" dell'impatto che il carcere (o la pena) producono sull'esistenza dell'individuo"[96].

A ragione, si è voluta dunque conferire particolare attenzione a tutte quelle condizioni in cui chi è stato privato della libertà fatica a porsi e a interagire con le istituzioni e con altri esseri umani, e ciò a causa di uno statuto soggettivo che rende ancora più complesso ottenere il proprio riconoscimento, il rispetto di sé.

2. Minorità sociale e vulnerabilità dietro le sbarre

Il Comitato non può che promuovere, allora, con grande favore tutti quei percorsi – normativi, formativi, di sviluppo delle capacità individuali e relazionali – che sono utili ad accompagnare la fuoriuscita dalle condizioni di vulnerabilità alimentate sia da fattori personali e sociali che dallo specifico stato detentivo.

Volgere lo sguardo su queste realtà – che *abitano* la nostra società e che insistono in modo significativo sugli istituti di pena – non è, infatti, inteso solo a beneficio dei soggetti detenuti, ma è qui visto come un complesso di azioni volte a tutelare una

---

[94] In tal senso, v. già retro, Parte prima, 3.

[95] Così come è stata sviluppata, in via principale, nei lavori dei Tavoli 3, 4, 5, 7 istituiti dagli Stati generali.

[96] Così la Relazione del Tavolo 4.

convivenza civile per tutti i cittadini, un diverso, più evoluto ed efficace investimento sociale, anche sotto il profilo economico.

Le raccomandazioni si indirizzano – considerando il versante della condizione di minorità sociale, che costituisce fattore causale concorrente delle condotte di violazione della norma penale o comunque "sfondo" rispetto ad esse – in una duplice direzione: da un lato immaginare un intervento di prevenzione, che miri dunque a proteggere dai fattori di rischio attraverso il rinforzo della famiglia, della scuola, del lavoro, della salute, ecc. In secondo luogo, intervenire su quei particolari dispositivi giuridici che tendono a favorire l'esclusione sociale o che comunque identificano nella reclusione l'unica possibile modalità per "gestire" gli autori di reato.

Ad oggi, infatti, l'esperienza della detenzione può trasformarsi in una sorta di "moltiplicatore" delle vulnerabilità dei soggetti svantaggiati, costretti ad affrontare la sfida di relazionarsi con se stessi e con gli altri all'interno di un'istituzione totale che – benché offra opportunità effettive di presa in carico e cura – si rivela nel complesso inadeguata nel rispondere alle drammatiche condizioni di multi-problematicità che la attraversano (si pensi all'alcol-tossicodipendenza, alla sieropositività, al disagio psichico o ai comportamenti suicidari, così diffusi tra i detenuti).

Ne consegue che non vi è opportunità di miglioramento dell'attuale sistema carcere senza la sua radicale messa in discussione attraverso un mutamento di sguardo, che dovrà essere idoneo ad avviare un "cambiamento di stato di un sistema complesso". Ciò significa, più concretamente, garantire un suo minor impatto istituzionale, quantomeno per alcune specifiche "categorie di detenuti". In tal senso, se il sistema penitenziario non sarà reso più "dinamico" grazie a una sua radicale messa in discussione culturale e al confronto con altre Istituzioni, sarà ben difficile che si creino le premesse per cui una qualsiasi forma di investimento sugli individui che "vivono" al suo interno possa produrre le aspettative desiderate.

Coerentemente con queste argomentazioni, al fine di riconfigurare le relazioni e alcune procedure di approccio nei confronti di chi, per molteplici ragioni, può essere etichettato come fragile, si ritiene innanzitutto prioritario ridurre l'impatto istituzionale rispetto ad alcune "categorie di soggetti detenuti" avanzando, nei loro confronti, alcune specifiche proposte di intervento.

2.1 Soggetti affetti da dipendenza patologica

Secondo le statistiche, la percentuale di detenuti con problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti è molto alta; così come sono molto consistenti le percentuali di soggetti ristretti per violazioni della legge sulla droga[97].

A partire da questi dati e considerando da un lato che per i soggetti con problematiche di dipendenza il carcere deve rappresentare l'*extrema ratio* (anche per le note difficoltà di attuare, nel contesto detentivo, adeguati interventi riabilitativi) e dall'altro lato che il regime sanzionatorio previsto per i reati in materia di stupefacenti si caratterizza ancora per la sua asprezza, non si può che auspicare un'ulteriore revisione della legislazione penale sugli stupefacenti.

Benché non sia stato oggetto del perimetro tematico del percorso degli Stati generali, tale nodo è stato più volte problematizzato e richiamato nei lavori del Tavolo 4 e nelle riflessioni svolte dal Comitato. Il Comitato auspica quantomeno la depenalizzazione delle condotte riferibili al consumo; e comunque una rimeditazione delle sanzioni amministrative ed una marcata *differenziazione* delle sanzioni nei casi di spaccio

[97] Dai dati del Dipartimento Amministrazione penitenziaria, sappiamo che al 31 dicembre 2015, su un totale di 52.164 detenuti, 17.676 erano ristretti per violazione della legislazione sulla droga 309/90 (da tenere presente che ciò non implica che fossero detenuti *solo* per violazione della legge sulla droga).

e di traffico[98]. Un orientamento, questo, che peraltro riecheggia anche in alcuni progetti di legge attualmente all'esame del Parlamento[99].

Accanto agli interventi volti a circoscrivere l'area della rilevanza penale di fenomeni contigui al consumo e a ridurre il carico sanzionatorio delle varie ipotesi di reato, si rende senz'altro necessario che si creino le condizioni affinché le persone alcol o tossicodipendenti tendenzialmente non entrino nel circuito penitenziario, evitandone l'ingresso già in fase cautelare.

Ciò può realizzarsi innanzitutto attraverso misure normative: ad esempio superando quanto stabilito dall'art 89 d.p.r. 309/90 che preclude l'accesso agli arresti domiciliari "terapeutici" ai soggetti indagati o imputati per reati previsti dall'art 4-*bis* o.p., rimodulando il catalogo dei reati caratterizzati da una presunzione, relativa, di pericolosità ai sensi del "nuovo" art. 275, co. 3, c.p.p.. In generale, soprattutto nei casi in cui vi sia un'evidente legame tra lo stato di dipendenza e il reato commesso, il ricorso a meccanismi di tipo presuntivo rischia di condurre a ipervalutare il profilo dell'astratto titolo di reato, al quale può non corrispondere una significativa offensività della condotta (si pensi al caso di una rapina da pochi euro commessa, con minaccia, da due o più persone). In tali casi, infatti, sarebbe opportuno "riassegnare" al giudice il compito di vagliare, caso per caso, la concretezza del pericolo connessa alla concessione di una misura extramuraria.

Ma soprattutto appare opportuno creare unità trattamentali *ad hoc* dedicate alla presa in carico dei soggetti alcool e tossicodipendenti autori di reato. Tali unità avrebbero la loro collocazione in appositi "spazi dedicati" all'interno dei Tribunali, e lavorerebbero in sinergia con il Giudice procedente e con le unità operative per le dipendenze già operanti presso gli istituti penitenziari. In altri termini, i servizi collocati presso il Tribunale si interfaccerebbero con l'Autorità giudiziaria - erogando le loro prestazioni per certificare la tossicodipendenza e stendere i programmi terapeutici, fornendo tutta la documentazione necessaria per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata[100].

Per quanto riguarda, invece, i Servizi territoriali per le dipendenze collocati presso le carceri, essi costituirebbero un importante canale di invio alle unità operative costituite presso i Tribunali per tutti i casi di custodia cautelare che coinvolgono persone alcol o tossicodipendenti.

Sotto altro profilo, poi, occorre che siano ulteriormente consolidati i dispositivi normativi che consentono l'uscita dal carcere dei soggetti con problematiche di abuso.

Una strada percorribile in questa direzione riguarda l'introduzione del nuovo istituto del "*Programma di reintegrazione sociale*" in affiancamento e in modalità complementare rispetto all'affidamento terapeutico già vigente. E' frequente, infatti, che un soggetto con problematiche di abuso possa accumulare, nel corso di un lungo periodo di tempo, spesso contrassegnato da ricadute nel consumo e dalla commissione di reati, una lunga pena detentiva; con il rischio, considerati i limiti di pena previsti per l'affidamento in casi particolari, di dover scontare in carcere, quantomeno in una prima fase, la pena inflittagli.

---

[98] Tavolo 4, proposta 3. Va qui ricordato che soprattutto le soluzioni adottate in questa proposta e in quella n. 5 hanno suscitato il dissenso del Componente del Tavolo che rappresentava la Comunità di San Patrignano. Questo dissenso è stato manifestato, al termine dei lavori, in un documento (vedi allegato n. 1 del Tavolo 4) presentato al Coordinatore, senza peraltro avanzare soluzioni alternative.

[99] Tra gli altri va ricordata, in considerazione del suo carattere organico, la proposta di legge n. 3413, presentata nella corrente legislatura dall'on. FOSSATI, intitolata "*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione e di programmi di riduzione del danno*", ove peraltro si sottolinea, con una disposizione di evidente valenza simbolica, che "*salvo quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'uso personale non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste dall'articolo 14 non è sanzionabile penalmente né amministrativamente*".

[100] Una esperienza in tale direzione è stata realizzata sperimentalmente a Milano alla metà degli anni Novanta ed è stata riportata in un libro a cura di un medico dirigente della U.O. Area Penale della tossicodipendenza dell'Azienda Sanitaria Città di Milano (cfr. *Che ci faccio io qui. Quando giudicato è un cittadino tossicodipendente*, a cura di D. Foà, Franco Angeli, 1999).

Da qui la possibilità, prospettata in proposte di legge e in commissioni ministeriali[101], di introdurre il menzionato istituto, applicabile nei casi in cui il limite di pena sia superiore rispetto a quello previsto dall'attuale disciplina in materia di affidamento terapeutico. In questo modo, sarebbe previsto, in prima battuta, la sottoposizione del condannato a un programma integrato, costituito da una serie di interventi terapeutico-riabilitativi da intraprendere presso i servizi territoriali per le dipendenze ovvero nell'ambito di un ente ausiliario o di una struttura privata autorizzata, nonché da una serie di ulteriori attività, nell'ambito di quello che viene definito come "*Programma di reintegrazione sociale*" per lo svolgimento, a carico dell'ente che lo attua, di attività socialmente utili e non retribuite. Solo in un secondo momento, quando la pena residua che il soggetto debba espiare sia ormai giunta al di sotto dei limiti stabiliti per i casi di affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari, egli potrà essere ammesso a tale misura per portare avanti il solo programma terapeutico-riabilitativo.

Infine, continuando con l'idea di proporre opzioni alternative al carcere, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di una tipologia di sospensione della pena con messa alla prova dedicata agli alcool e tossicodipendenti che abbiano in corso, o intendano intraprendere, un programma di recupero. Rispetto all'ipotesi generale di cui all'articolo 168-*bis* c.p., potrebbero essere previsti un più elevato limite massimo edittale di pena, la necessaria connessione tra il reato e la condizione di dipendenza, il divieto di concessione della sospensione per più di due volte.

Ovviamente, nella prospettiva delineata, diviene essenziale il problema connesso alla certificazione dello stato di dipendenza dei soggetti tratti in arresto o già detenuti[102]. A tale scopo, data l'attuale disomogeneità dei criteri adottati per la diagnosi, ma anche per il trattamento di tale condizione, si prevede la creazione di tavoli permanenti interistituzionali che coinvolgano professionisti esperti nel campo della giustizia, della sanità e del sociale, che mirino a individuare linee guida condivise a livello locale, regionale e nazionale e che aiutino a distinguere il problema di salute da quello deviante.

Vanno, in ogni caso, favoriti, nel contesto intramurario, percorsi terapeutici e, comunque, di riduzione del danno, in grado di aumentare le opportunità di cura e di ridurre la recidiva. Inoltre, le linee guida internazionali offrono tutte le indicazioni necessarie per agire negli istituti penitenziari sul fronte della prevenzione delle malattie infettive, in particolare dell'HIV, ma anche dei casi di overdose[103].

I servizi pubblici per le dipendenze devono in ogni caso conservare la loro attuale funzione di orientamento e di inserimento nelle Comunità Terapeutiche, qualora la misura prevedesse un programma terapeutico di tipo residenziale.

Più in generale, sia in caso di programma territoriale, sia residenziale, si raccomanda una migliore sinergia in fase di esecuzione tra la Magistratura di Sorveglianza, l'UEPE e i Servizi socio-sanitari territoriali.

2.2 Soggetti a rischio di autolesionismo e di suicidio

Il tema dell'autolesionismo e del suicidio in carcere non può ridursi – in linea con quanto si è già detto e con il sapere scientifico sul tema - alle componenti di una condotta soggettiva, poiché si finirebbe con il categorizzare individui a rischio a prescindere dalle condizioni di sistema. Agli istituti di detenzione, al contrario, viene richiesta una qualità organizzativa, gestionale, ambientale che oltrepassa di gran lunga la semplice sorveglianza e che deve essere in grado di rilevare gli aspetti critici dei bisogni di salute, dando vita, prima di ogni altra azione, a un'adeguata formazione per

---

[101] Oltre alla già citata proposta di legge n. 3413, presentata nella corrente legislatura dall'on. FOSSATI, va ricordata la proposta di legge n. 4208 presentata nella XIV Legislatura, primo firmatario l'on. Marco Boato, la quale riprendeva, sul punto, l'attività della Commissione istituita con decreto del Ministro della Giustizia in data 1° luglio 1997 e presieduta dal dott. Giuseppe La Greca e l'elaborazione, proprio nella parte relativa alle misure alternative, del dott. Alessandro Margara, già magistrato di sorveglianza e Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

[102] Tavolo 4, proposta 1.

[103] Tavolo 4, proposta 5.

gli operatori penitenziari[104]. In linea con quanto richiesto dal Comitato Nazionale di Bioetica nel 2010 e recepito dalla Conferenza Unificata nell'accordo del 19 gennaio 2012 relativamente alle "Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale" [105], si raccomanda di dare piena attuazione alla diffusione e all'implementazione di un effettivo Piano Nazionale d'intervento per la prevenzione del suicidio e per il conseguente monitoraggio delle strategie adottate, attraverso la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati sul fenomeno e sulle esperienze condotte[106]. Occorre osservare a tal fine che sia l'accordo della Conferenza Unificata approvato in data 22 gennaio 2015 dal titolo "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali"[107], sia le più recenti circolari dell'Amministrazione penitenziaria [108] confermano tale impostazione e alcune iniziative avviate costituiscono un esempio di buone pratiche attuative[109]. Resta urgente, tuttavia, la necessità della loro generalizzazione a tutti gli istituti e della piena attuazione di un settore specifico all'interno del DAP incaricato di esaminare lo svolgersi del Piano di azione e di fornire supporto e indicazioni.

2.3 Sex offenders

Le persone responsabili di reati sessuali (autori di violenze sessuali, pedofili) vivono, al momento, una condizione di minor accesso ai diritti fondamentali dei detenuti. Le esigenze di maggior *difesa* dei *sex offenders* dall'ostilità che provocano negli altri detenuti suggeriscono, infatti, la loro collocazione in sezioni protette, le quali tuttavia aggiungono all'afflizione della pena quella dell'isolamento, della compressione dei diritti e del consolidamento dello stigma legato alla tipologia dei crimini da loro commessi. Le indicazioni – come verrà ribadito anche più avanti, nella Parte quarta – sono nel senso di sperimentare forme di convivenza tra detenuti "protetti" e detenuti "comuni"; di favorire il superamento della subcultura carceraria, che è alla base degli atteggiamenti discriminatori, inserendo la condizione dell'atteggiamento non vessatorio nei confronti del "protetto" fra quelle che costituiscono il contenuto del "patto trattamentale"; di implementare la presa in carico dei *sex offender*; di evitare, infine, la creazione di "sezioni-ghetto", caratterizzate dalla presenza di detenuti vulnerabili a prescindere dal motivo che sta alla base della loro fragilità[110].

2.4 Vulnerabilità inerenti all'orientamento sessuale e/o all'identità di genere

Il complesso arcipelago L.G.B.T.Q.I. costituisce un'ulteriore domanda di *riconoscimento* individuale all'interno del perimetro carcerario.

Particolare attenzione è richiesta dalla condizione delle persone *transgender* e transessuali. Il tentativo di destinare un istituto penitenziario all'accoglienza di questa tipologia di utenza – che potrebbe peraltro essere letto, paradossalmente, come un approccio segregante – non si è tradotto, infatti, in nessuna sperimentazione concreta. La condizione di vulnerabilità dei transessuali e dei *transgender* è pertanto tutelata ricorrendo alla "sezione protetti", laddove è disponibile. È, infatti, solo una minoranza di istituti, in Italia – tra cui quello di Roma Rebibbia – ad aver riservato loro aree di

---

104 V., al riguardo, Parte settima.

105 Accordo ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 281/1997. Rep. N.5/CU (12A01259).

106 Tavolo 4, proposta 5.

107 V. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 64 del 18.3.2015.

108 V., al riguardo, la circolare GDAP – 0198504 – 2015 e la recente circolare GDAP – 0042087 del 4 febbraio 2016.

109 In particolare, può essere citata l'esperienza condotta nella C.C. "Regina Coeli" di Roma, in collaborazione con l'Azienda sanitaria del Lazio RM1.

110 Cfr. Tavolo 2, proposte 2-7.

accoglienza. I modelli di intervento sperimentati in quelle sedi meritano, in ogni caso, di essere monitorati e perfezionati anche alla luce di esperienze internazionali, e poi riprodotti altrove. Più in generale, il Comitato raccomanda che, con tutte le dovute attenzioni del caso, vi sia la promozione di una maggiore integrazione tra detenuti *trans* e detenuti comuni, al fine di tutelare i primi senza creare una loro condizione di separazione e segregazione, con la conseguente compressione di alcuni loro diritti.

Uno dei temi che si pongono con urgenza riguarda, inoltre, l'accesso, da parte di queste persone, alla cure ormonali, al momento non ancora disciplinato a livello nazionale. Come è noto, coloro che in condizione di libertà hanno iniziato ad assumere terapie ormonali possono incorrere in gravi rischi legati alla loro salute fisica e psicologica, in caso di una loro interruzione repentina dovuta all'ingresso in un istituto[111]. Anche in questa circostanza si tratta di buone prassi che meritano di essere discusse da un *team* di esperti, per essere poi estese sul territorio nazionale.

Per quanto concerne gli aspetti più legati alla vita quotidiana delle persone *trans* detenute, si raccomanda, in primo luogo, che il personale della Polizia penitenziaria possa accedere a una formazione professionalizzante specifica sul tema[112], che si traduca in tutti i dovuti accorgimenti utili per non aggravare la condizione di fragilità che questi soggetti vivono dentro le mura carcerarie. Più dettagliatamente, si raccomanda fin da ora che sia utilizzato un linguaggio adeguato (per esempio riferendosi alle persone adoperando un linguaggio capace di cogliere le loro sensibilità di genere), nonché garantito l'accesso a prodotti femminili legati alla cura della persona.

Particolare attenzione deve essere inoltre dedicata alle persone omosessuali, il cui "destino" all'interno dell'istituzione dipende *anche* dalla loro decisione di dichiarare, al momento dell'ingresso, il proprio orientamento sessuale. Si tratta di una scelta delicata, che produce delle precise ricadute. Se, da un lato, il detenuto decide di esplicitare il proprio orientamento egli è destinato, difatti, alla condizione di isolamento all'interno della "sezione protetti"; in caso contrario si iscrive, tacendo, in altri percorsi di vita penitenziaria, dopo essere stato collocato nella sezione condivisa.

Infine, in relazione all'attività sessuale e ai connessi rischi sanitari (trasmissione di HIV, epatite…) si rende necessaria una presa di posizione sulla possibilità di rendere disponibili – garantendo l'anonimato – i preservativi, intesi quali misure preventive equivalenti a quelle disponibili nella comunità territoriale, senza alcuna discriminazione.

2.5 "White collars"

Andrà svolta una riflessione anche nei confronti dei *white collars* che, seppure numericamente poco rappresentati all'interno del mondo carcerario, costituiscono un nodo problematico per le difficoltà psicologiche reali che accompagnano, molto spesso, la loro esperienza detentiva. Molto spesso, i *colletti bianchi* che si incontrano negli istituti penitenziari condividono, infatti, con coloro che sono portatori di un "Disturbo Narcisistico di Personalità", il problema di essere affetti da aspetti di grandiosità e dal fare di tutto per mantenere un'immagine, ai loro occhi e a quelli degli altri, confacente a quella magnificenza. Come molti psicopatici di successo, inoltre, i *white collar*s sono persone spregiudicate, che si sentono in diritto di essere come sono, cioè affette da mancanza di empatia e da uno smaccato bisogno di potere e di controllo sugli altri e sull'ambiente circostante. Va da sé che tutto ciò comporta un loro complicato e faticoso adattamento alla vita penitenziaria, che esula da loro precise strategie di simulazione. Tale difficoltà adattativa si manifesta in modo evidente nella loro partecipazione alle tradizionali attività rieducative, calibrate quasi esclusivamente sulle necessità di tipologie di detenuti portatori di carenze economiche, lavorative e progettuali. Per un verso vanno, quindi,

---

[111] Si segnala che le Regioni Toscana, Emilia Romagna e Liguria hanno provveduto ad emanare dei protocolli operativi che vanno nella direzione di garantire la continuità terapeutica per le persone *trans* recluse, con il sostegno del Servizio Sanitario Nazionale.

[112] Vedi più diffusamente *infra* Parte settima.

attivate le reti di sostegno interne ed esterne al carcere, al fine di contenere un disagio personale che può sfociare, come l'esperienza insegna, in comportamenti auto-aggressivi e finanche in condotte suicidiarie; per altro verso è necessario utilizzare le competenze personali di cui tali soggetti sono spesso depositari, sia al fine di consentire alla collettività di beneficiarne, sia soprattutto per evitare che esse possano andare disperse e non essere più fruibili al momento della scarcerazione.

2.6 Fragilità sociali e rientro nella vita libera

È decisivo, infine, analizzare l'importanza della "preparazione" della persona fragile al suo rientro nella vita libera e il "sostegno" nel periodo immediatamente precedente e successivo alla sua scarcerazione – percorsi, come si è già detto, fino a oggi quasi mai garantiti nonostante la previsione dell'art. 46 o.p. Per mezzo della predisposizione di norme ordinamentali e regolamentari va prevista la strutturazione di specifiche procedure atte a preparare la persona al rientro, che si attueranno attraverso l'introduzione di reparti destinati ad accogliere condannati ed internati in via di dimissione, chiamati a stilare un programma di trattamento specifico, ad attivare percorsi interni ed esterni che consentano di sperimentare gradualmente il ritorno nella società. La predisposizione di un protocollo di dimissione che sia in grado di raccogliere dati utili per tracciare i punti di forza e quelli di debolezza delle biografie di ognuno dei detenuti in dimissione e la sua applicazione sistematica nel periodo precedente alla scarcerazione consentirà di programmare le misure utili per attenuare l'impatto dell'uscita.

3. Minorenni autori di reato

Nel nostro Paese, le politiche nei confronti dei minorenni autori di reato hanno marcato un punto di "non ritorno" nel d.p.r. 448/1988 (Codice processo penale minorile), una normativa certamente perfettibile, ma che consente di smarcarsi con fermezza dal *pressing* delle fitte trame che tendono oggi, al di qua e al di là dell'oceano, a stemperare sempre più il *riconoscimento* culturale dell'infanzia, la sua specificità e la sua autonomia. Sembra, difatti, che questa difficile, ma produttiva attenzione nei confronti della soggettività dell'adolescente autore di reato stia in qualche modo esaurendosi. Non è certo questa la sede per entrare nel merito di un discorso che richiederebbe ben altro approfondimento. Basterà qui pensare a quanto è avvenuto nella vicina Inghilterra, facendo un piccolo salto a ritroso. Nel 1997, per circoscrivere e mettere a fuoco il problema della delinquenza minorile, si ritenne di potersi affidare a queste parole del *White Paper* pubblicato dall'*Home Office* britannico e intitolato "*No More Excuses, A New Approach to Tackling Youth Crime in England and Wales. Plans for Reform of Youth Justice*[113]: "I giovani rei di oggi possono troppo facilmente diventare i grandi criminali di domani. (…). I giovani devono comprendere bene le loro responsabilità e devono cambiare le loro attitudini e i loro comportamenti prima che le loro abitudini criminali prendano una forma definitiva. (…). Non ci possono essere più scuse se vogliamo assicurare che il comportamento criminale sia stroncato sul nascere, e la prevenzione dei reati divenga uno stile di vita per molti giovani". La visione complessivamente oggettivante del comportamento illecito contenuta nel documento intitolato "*No More Excuses*" si iscrive di diritto in quella visione del controllo che dichiara la bancarotta dell'ideale rieducativo, ripropone l'espressione del "sentire collettivo" come il veicolo principale per muovere le decisioni prese dagli esperti in campo penale, distorce l'imperativo, di per sé sacrosanto, della protezione delle vittime e accetta la reinvenzione del carcere in funzione segregativa. *Niente più scuse – No More Excuses* – non significa, allora, altro che una volontà di equiparare la criminalità minorile e quella adulta nelle risposte da parte delle agenzie formali di controllo.

---

[113] Per la consultazione del Documento e delle leggi collegate (in particolare il *Crime and Disorder Act* del 1998) si rinvia al sito dell'*Home Office* britannico: www.homeoffice.gov.uk.

Il Comitato e i componenti dei Tavoli non solo hanno escluso ogni possibile aggancio con questa *vision*, ma si sono iscritti nel solco di quanto ha sancito il legislatore del 1988, rilanciando quelle linee di politica criminale che hanno posto al centro della normativa un processo-progetto educativo pensato e finalizzato alla (ri)educazione e al (re)inserimento sociale del giovane in conflitto con la legge[114]. E così non poteva che essere, perché quando la giustizia incontra questi soggetti, li incontra perché sono quasi sempre persone *vulnerabili* che mancano per lo più della funzione riflessiva, della capacità di cogliere i propri stati mentali, la differenza tra sé e l'altro, e quindi gli stati mentali dell'altro, spesso in ragione dall'essere stati a loro volta oggetto di legami incerti e disorganizzati da parte delle figure di riferimento, che hanno misconosciuto e mortificato la loro individualità.

3.1 Sanzioni di comunità

In tal senso, si sostiene coerentemente l'importanza di sperimentare e monitorare modelli organizzativi e modalità di intervento innovativi, volti al reinserimento sociale dei minorenni detenuti, attraverso – laddove è possibile – il coinvolgimento diretto della famiglia e dell'ambito comunitario di appartenenza, e promuovendo in particolare:

a) la percorribilità, anche in Italia, di "sanzioni" svolte a favore della comunità e nella comunità[115] al cui fine occorrerebbe favorire la promozione di programmi e accordi con gli Enti locali, il volontariato e il privato sociale, con la realizzazione di percorsi di reinserimento sociale individualizzati, da svolgersi nel contesto socio-territoriale di appartenenza e che vedano il coinvolgimento di agenzie educative presenti sul territorio;

b) la sensibilizzazione e il coinvolgimento della comunità esterna in relazione alle problematiche legate ai minori del circuito penale per aver commesso reati particolarmente allarmanti per l'opinione pubblica, al fine di favorire l'attuazione di percorsi di reinserimento nella comunità di appartenenza dopo la loro scarcerazione, anche per prevenire comportamenti recidivanti di questi ultimi;

c) pensare a specifiche modalità di trattamento e intervento rieducativo da attuare in favore dei minorenni e giovani adulti coinvolti in contesti di criminalità organizzata e della relativa esecuzione della pena[116].

Va da sé che questo ambizioso impianto programmatico – la cui *matrice* può servire da vettore di senso anche e soprattutto per il futuro – può essere attuato, oggi, solo interfacciandosi, in prima battuta, con le cornici normative esistenti, nazionali e non. Il Comitato ribadisce comunque l'importanza di estendere l'arsenale sanzionatorio a disposizione del Tribunale per i minorenni, e di ampliare la proposta di delega in tema di o.p. minorile affidando al legislatore delegato non solo la scrittura della normativa penitenziaria in senso stretto, ma anche l'introduzione di nuove sanzioni "calibrate" sul minore[117]. Fin da ora, comunque, viene sollecitata l'introduzione di una sanzione reintegrativa, indicata nell'art. 20 del d.d.l. n. 1352 (Mattesini e altri), comunicato alla Presidenza del Senato in data 28 febbraio 2014, e così rubricato: "Sanzioni consistenti nello svolgimento di attività riparatorie o di pubblica utilità". Il Comitato ne propugna fin da ora l'introduzione, ritenendo che tale tipo di sanzione risulti idonea sia a consentire al giovane condannato una nitida percezione del disvalore del reato commesso e delle vere esigenze della vittima, sia a fare comprendere alla collettività che il condannato ha dentro di sé delle potenzialità che devono essere incoraggiate e non avvilite, come molto probabilmente accadrebbe se ci si appiattisse su istanze ciecamente punitive.

---

[114] Questa *visione*, dopo il 1988 ha vacillato, in Italia, solo agli inizi degli anni 2000. Cfr. il d.d.l. 2501/2002, che ha rappresentato un isolato tentativo di dare risposte alle domande di giustizia minorile facendo ricorso, emotivamente, alla repressione.

[115] Cfr. Tavolo 12.

[116] Cfr. Tavolo 5.

[117] Tavolo 5, proposta 2.

3.2 Rischio di reclutamento da parte della criminalità organizzata

Se la "partecipazione della comunità esterna deve essere utilizzata al fine di permettere a coloro che delinquono di sviluppare dei legami reali con la comunità, di renderli consapevoli dell'interesse che essa testimonia loro, nonché al fine di ampliare le loro possibilità di contatto e di sostegno"[118], è anche vero che, nel nostro Paese, i territori e le comunità possono essere abitati da soggetti non ancora adulti, ma già reclutati dalla criminalità organizzata. Va da sé che in presenza di questi attori sociali, solitamente dotati di notevoli risorse intellettive, si rende necessario un doveroso esame di realtà e chiedersi come approcciare correttamente la risposta punitiva nei loro confronti. Date le peculiarità di questi utenti, si propone una previsione legislativa che autorizzi a disattendere il principio di territorialità dell'esecuzione della pena, fermo restando che l'allontanamento del soggetto dal suo contesto socio-familiare necessiti dell'autorizzazione del magistrato di sorveglianza o del giudice procedente, se si tratta di imputato. Si propone altresì che venga stabilita l'effettuazione di un'osservazione della personalità qualitativamente caratterizzata, garantendo la presenza non sporadica nell'*équipe* di specialisti in grado di fornire un trattamento psicologico con finalità di sostegno e di recupero[119].

3.3 Mediazione tra reo e vittima

Garantire all'adolescente uno spazio potenziale per pensare, per auto-riflettere sul disvalore del proprio atto deviante e per responsabilizzarsi significa, per il Comitato, non solo creare opportunità per essere trattati con finalità di sostegno e recupero, ma anche sviluppare delle *capacità* di gestione – insieme agli "altri" – delle proprie emozioni e dei propri pensieri che ruotano intorno alla commissione di un reato. Quando gli "altri" sono le vittime del proprio reato, a essere chiamata in causa è la giustizia riparativa e l'istituto della mediazione reo-vittima. È ormai acclarato, come si è sottolineato, che la vulnerabilità di un adolescente in conflitto con la legge dipende, oltre che da fattori socio-ambientali, dall'incapacità di comprendere se stesso, i propri gesti e la mente degli altri.

I programmi di *Restorative Justice,* in Europa e altrove, convergono - come vedremo più diffusamente nella Parte sesta - nel chiedere all'autore di reato di attivarsi per promuovere concrete attività riparative nei confronti della vittima e della sua comunità di appartenenza, lungo un percorso che deve condurlo a rielaborare il conflitto e i motivi che lo hanno causato, nonché a riconoscere e a elaborare la propria responsabilità[120]. Coerentemente, la *responsabilità*, ogni volta che si parla di giustizia riparativa, non ha più (sol)tanto a che fare con l'essere responsabili "di" qualcosa e "*per"* qualcosa, ma è intesa come un *percorso attivo* che conduce i soggetti in conflitto a essere responsabili "*verso"* (a rispondere l'*uno* verso l'*altro*). Coerentemente con questi presupposti una mediazione volta a intervenire in sede di indagine risulta particolarmente proficua, ma anche quella *in executivis* può trovare un suo significativo spazio di operatività, potendo tra l'altro ricollegare il suo felice esito a un'anticipazione dei tempi di accesso alle misure extramurarie[121].

Dell'istituto della mediazione in ambito minorile e di vittime dei reati occorre trattare anche avendo riguardo alla necessità di adeguare la legislazione minorile alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 (2012/29/UE). Il Comitato ritiene che tale Direttiva debba essere accolta con alcune cautele, evitando di valorizzare il ruolo della vittima nel processo penale minorile[122] e garantendo

---

[118] Racc. r(2010) Consiglio Europa.

[119] Tavolo 5, proposta 9.

[120] Cfr. Tavolo 13 e Tavolo 12.

[121] Cfr. Tavolo 5, proposta 8; cfr. anche la legge delega, art. 31, lettera f).

[122] Tavolo 5, proposta 1.

piuttosto alla mediazione un'autonomia strutturale e funzionale nonché un'apposita regolamentazione normativa[123].

3.4 Una nuova normativa penitenziaria per i minori

Come è noto, nel licenziare la legge penitenziaria del 1975, il legislatore ha inserito tra le disposizioni finali e transitorie l'art.79, il cui 1° comma estende ai minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali la normativa penitenziaria elaborata per gli adulti, precisando che si sarebbe ricorsi a tale "ripiego" "fino a quando non sarà provveduto con apposita legge". Ad oltre quarant'anni di distanza dall'entrata in vigore, tale legge non è stata ancora approvata[124]. Finalmente, però, nella citata delega penitenziaria attualmente all'esame del Senato si impegna il Governo ad emanare norme che adeguino l'o.p. alle esigenze educative dei detenuti minori di età, secondo criteri direttivi[125], su cui si ritiene di doversi sinteticamente soffermare.

Rispetto al criterio di cui all'art 31 lett. o, n. 1 si propone di riconsiderare la prevista "incompatibilità del giudice di sorveglianza che abbia svolto funzioni giudicanti nella fase di cognizione"[126], per non disperdere il patrimonio di conoscenze sulla personalità del minore acquisito dal giudice durante il processo di cognizione[127]. Per ciò che riguarda il criterio n. 2, si auspica che il principio di territorialità dell'esecuzione della pena venga formulato in termini tassativi, con deroghe autorizzate solo dal magistrato di sorveglianza o dal giudice procedente, qualora si tratti di imputato. Si propone altresì che, tramite il ricorso ad un parametro numerico, venga stabilito che ciascun istituto penale minorile abbia una capienza contenuta[128]. Circa il criterio n. 3, si apre alla possibilità di prevedere l'applicabilità anche ai giovani adulti ristretti all'esterno del circuito carcerario minorile di una parte della normativa penitenziaria di favore dettata per i minorenni, mentre negli IPM che già ospitano giovani adulti è fortemente raccomandata la collocazione in strutture o sezioni separate di quanti hanno un'età ricompresa tra i 14 e i 18 anni e di coloro che rientrano nella fascia di età superiore[129]. L'avere fatto riferimento a questa opportuna diversificazione "logistica" fornisce lo spunto per segnalare che, anche relativamente ad altri profili (come, ad esempio, in tema di sanzioni disciplinari), si potrebbe ipotizzare una graduazione della normativa penitenziaria ispirata al *favor aetatis*.

Riguardo ai criteri n. 4, 5 e 6, che stabiliscono alcuni parametri per le misure alternative alla detenzione, si raccomanda che l'ampliamento dell'accesso alle medesime vada inteso nel senso di eliminare sia i requisiti di carattere temporale, il cui mancato rispetto determina l'inammissibilità della richiesta (per esempio la metà della pena per la semilibertà), sia tutti gli automatismi che precludono ai giudici di sorveglianza di entrare nel merito della richiesta (la norma simbolo in questo ambito è l'art. 4-*bis* o.p.[130]). Si raccomanda al legislatore di prevedere norme specifiche che siano in grado di articolare il previsto rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale (criterio n. 7) estesa al di là delle mura dell'istituto e con il coinvolgimento degli enti territoriali, tenendo comunque conto che non ogni tipo di istruzione, a prescindere cioè dai suoi contenuti, è di per sé un sufficiente elemento del

---

[123] Cfr. art.31, lett. f) disegno di legge delega.

[124] È per questo che i componenti del Tavolo 5 hanno correttamente ritenuto, all'unanimità, che rientrava nelle loro competenze valutare quali dovranno essere i contenuti più qualificanti della futura legge penitenziaria minorile.

[125] Art. 31 lett. o). Nella prospettiva poi letteralmente recepita dal delegante, v. già AAVV, *Carceri: materiali per una riforma, working paper*, in *Diritto penale contemporaneo*, pp. 306 ss.

[126] Tavolo 5, proposta 3.

[127] Tavolo 5, proposta 3.

[128] Tavolo 5, proposta 4.

[129] Tavolo 5, proposta 4/raccomandazioni 1 e 2.

[130] Tavolo 5, proposta 5.

trattamento[131]. Per rafforzare i contatti con il mondo esterno (criterio n. 8) si auspica infine[132]:

a) l'introduzione di un nuovo tipo di permesso che possa essere fruito anche in assenza di riferimenti familiari nel territorio nazionale,

b) la possibilità di effettuare un maggior numero di colloqui mensili che dovranno essere concessi a tutte le persone che hanno un accertato legame affettivo col detenuto,

c) l'adeguamento a tutte le buone prassi praticate, soprattutto di recente, negli istituti per adulti in tema di colloqui visivi e telefonici.

3.5 Sanzioni disciplinari nei confronti di giovani detenuti

Anche se fra i criteri del disegno di legge delega non vi sono indicazioni che riguardano il sistema disciplinare, si è condivisibilmente proposto[133] di ampliare la delega anche a questo delicato settore, formulando parametri in modo che le sanzioni disciplinari – riservate solo a condotte oggettivamente gravi – siano improntate a modelli di tipo educativo, con contestazioni dell'addebito tempestive e che tengano conto della lingua madre e del livello culturale dell'incolpato. Il consiglio di disciplina andrebbe auspicabilmente composto dal direttore e da due educatori, mentre sarebbe altrettanto opportuno che il controllo del magistrato riguardo alla sanzione inflitta si possa estendere anche al merito .

3.6 Stranieri

Per quanto riguarda i minorenni stranieri si propone d'inserire nell'art. 18 co. 6 del T.U. 286/98 anche la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per coloro che abbiano superato la messa alla prova (art. 28 e 29 del d.p.r. 448/88) e per i quali il giudice dichiari l'estinzione del reato. Sempre per costoro, al fine di aumentare i contatti con la società esterna e di favorire l'accesso alle misure alternative, si suggerisce l'introduzione di sussidi e premi per agevolare l'inserimento nei lavori remunerati interni al carcere e la previsione di strutture abitative, oltre alle comunità del territorio, che possano temporaneamente ospitare i giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia Minorile cui sono applicabili misure alternative al carcere[134].

3.7 Madri in istituti minorili con figli

Si segnala l'opportunità che nella delega penitenziaria riguardante i minorenni si inserisca un criterio direttivo relativo ai figli dei genitori in IPM[135], per evitare il paradosso di una loro minore tutela rispetto ai bambini di detenute adulte che hanno accesso alle ICAM.

4. Donne

L'Ordinamento penitenziario, com'è purtroppo noto, non disciplina in alcun modo la detenzione femminile, fatta eccezione per quanto contenuto nell'art. 11 (Servizio Sanitario) ai commi 8 e 9 che fanno riferimento alla specifica condizione della maternità. Sempre in riferimento alle donne, anche il Regolamento di esecuzione emanato nel 2000 interviene solo parzialmente, disponendo l'introduzione del *bidet* nelle celle (regola spesso disattesa) e regolamentando alcune questioni legate al vestiario.

E' evidente, dunque, che il carcere continua ad essere un'istituzione pensata per gli uomini, che in effetti costituiscono il 96% della popolazione reclusa.

---

[131] Tavolo 5, proposta/raccomandazione 3.

[132] Tavolo 5, proposta 6, raccomandazione 4.

[133] Tavolo 5, proposta 7.

[134] Tavolo 7, proposta 1.

[135] Istituti penitenziari minorili.

Al 31 dicembre 2015 erano 2.107 le donne presenti nelle carceri italiane, pari a quasi circa il 4% del totale dei detenuti. Di loro, 1.267 erano definitive, e tra esse 790 erano straniere.

4.1 Istituzione di un "Ufficio detenute"

La prima proposta riguarda, di conseguenza, l'indispensabile istituzione di un "Ufficio per la detenzione femminile" all'interno della Direzione generale per i detenuti e il trattamento che esamini le specifiche necessità della detenzione femminile, intervenga con azioni positive al fine di adeguare la detenzione alle peculiari esigenze delle donne in carcere e sia punto di riferimento per le detenute. Le regole penitenziarie europee rimarcano, infatti, la necessità di un'attenzione specifica ai bisogni fisici, psicologici, professionali, sociali delle detenute e, insieme alle regole di Bangkok, raccomandano la formazione di personale specializzato[136].

4.2 Vita quotidiana e salute

Per quanto riguarda la vita in carcere, si ricorda che i reparti femminili di istituti maschili sono ancor più carenti di risorse degli istituti penitenziari femminili. Giacché il principio della territorialità della pena deve essere salvaguardato, laddove già non si faccia, dovrebbe vigere il principio della condivisione delle risorse offerte alla popolazione maschile. Ovverosia, per portare un esempio, le donne dovrebbero poter partecipare ad alcune attività (corsi di istruzione e formazione, attività ricreative, celebrazioni religiose) assieme agli uomini[137]. I corsi di formazione professionale dovrebbero poi essere qualificanti, e non limitarsi a materie considerate tipiche del femminile (cucito, cucina etc.)[138].

Da non tralasciare, inoltre, l'invito a istituire delle *Commissioni* di detenute per la cogestione delle attività[139].

Nel campo della salute, si parte dal dato che donne e uomini presentano caratteristiche fisiche e psicologiche in parte differenti, e che l'essere donna o uomo condiziona sia l'insorgenza che il decorso delle malattie, dando spesso luogo a sintomi e risposte ai farmaci molto diversi fra loro. Si chiede, pertanto, che i medici che operano all'interno degli istituti di pena abbiano una specifica preparazione nella *medicina di genere*, e che gli *screening* relativi alla prevenzione di malattie femminili (cancro alla mammella, all'utero) siano periodici e non saltuari[140].

4.3 Affettività

Recependo quanto stabilito dal disegno di legge delega[141], è necessario che si intervenga sul tema dell'affettività incrementando soprattutto i rapporti delle donne – custodi, più degli uomini, delle reti affettive e familiari – con i figli e ricorrendo, laddove possibile, anche alle nuove tecnologie[142].

Ancora, per tutelare maggiormente i rapporti familiari e genitoriali, espressamente considerati in alcuni articoli dell'o.p., si suggerisce una maggiore applicazione dell'art. 21 *bis* o.p., e di ampliare la previsione dell'art. 30 o.p. co. 2 (come già previsto in via generale nella Parte seconda di questa relazione), affinché il magistrato di sorveglianza possa concedere permessi non solo per eventi familiari di particolare gravità, ma anche

---

136 Tavolo 3, proposta 1. Conformemente Tavolo 14, proposta 5.

137 Tavolo 3, proposta 6.

138 Tavolo 3, proposta 11.

139 Tavolo 3, proposta 9.

140 Tavolo 3, proposta 7.

141 Cfr. art. 31, lettera m) della delega penitenziaria.

142 Tavolo 3, proposta 8.

per momenti fondamentali della vita dei figli (battesimo, laurea, matrimonio, ecc.) o per far visita a familiari affetti da gravi patologie o infermi[143].

Sempre in tema di affettività in carcere si richiede l'applicazione e l'estensione a tutti gli istituti penitenziari del Protocollo d'intesa firmato il 21 marzo 2014 dal Ministro della Giustizia Orlando, dal Garante Nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dall'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus, che hanno sottoscritto la "Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti" valida su tutto il territorio italiano e che i promotori stanno diffondendo in ambito europeo dove rappresenta la prima "Carta" di questo tipo[144].

Essendo la privazione dei rapporti sessuali e familiari in contrasto anche con alcune raccomandazioni del Consiglio d'Europa, si reclama che siano disposti, all'interno delle carceri, luoghi dove le detenute e i detenuti possano incontrare i loro familiari e *partner* per un tempo congruo e in assoluta *privacy*[145], come già proposto nella Parte seconda di questo documento[146].

La maternità, nonostante siano state introdotte norme che avrebbero dovuto porre rimedio a questo problema, continua a costituire un aspetto doloroso della vita detentiva[147]. Il tema, affrontato sia dai Tavoli che da questo rapporto, comporta una serie di azioni positive sia sul piano strutturale che della formazione del personale, centrate sulla prioritaria esigenza dello sviluppo armonico del bambino.

Con riferimento alla procreazione, va garantita, insieme al benessere psico-fisico della gestante detenuta, anche la necessaria e tempestiva assistenza ospedaliera in occasione del parto e delle sue fasi preparatorie; va inoltre sottolineata la necessità di normare l'accesso dei detenuti alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) previste dalle l. 40/2004 considerato che gli unici interventi – per i detenuti in AS e 41 *bis* – sono riferibili alla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

5. Stranieri

La presenza degli stranieri in luoghi di reclusione risulta elevata (33,3% sul totale dei detenuti, triplicata negli ultimi trent'anni), ed è noto che nel sistema dell'esecuzione penale costoro presentano, oltre ad esigenze peculiari già esaminate in altre Parti di questo documento, una condizione di particolare vulnerabilità.

A tal proposito, tenendo conto delle difficoltà di realizzazione di quel compito rieducativo previsto individualmente per ciascun detenuto dagli articoli 13 e 15 dell'o.p. (che deve considerare i "particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto" e delle "cause del disadattamento sociale" e avvalersi "dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive", agevolando inoltre "opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia"), si rileva che l'essere stranieri in carcere è una condizione che comporta un supplemento di afflittività della pena, in via principale per due ordini di fattori: le difficoltà linguistiche e la difficoltà di mantenere legami con la famiglia.

Non vanno poi sottaciuti i casi in cui è lo stesso compito rieducativo a essere messo in discussione rispetto a soggetti che, a prescindere dalla loro adesione a un percorso trattamentale, sono a priori destinati all'espulsione dal territorio nazionale, per i quali la mancata identificazione durante la detenzione rischia di trasformarsi in una "doppia pena", vista la loro successiva restrizione nei CIE[148].

---

143 Cfr. la seconda Parte di questo documento nonché Tavolo 3, proposta 5. Cfr. anche la proposta 2 del Tavolo 6

144 Cfr. con quanto proposto nel Tavolo 6.

145 Cfr. la seconda Parte di questo documento nonché il Tavolo 3, proposta 8.

146 Si tratta di un tema ineludibile, già oggetto di riflessioni e proposte (si veda ad es. i suggerimenti formulati dalla Commissione Mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza, cit., p. 131, n. 4).

147 Al 31/12/2015 erano ancora 26 i bambini al seguito delle loro madri oltre le sbarre.

148 Centri di identificazione ed espulsione.

5.1 Difficoltà linguistiche e problematicità dei rapporti familiari

La barriera linguistica incide negativamente sulla conoscenza dei propri diritti (e doveri), sulla relazione con gli operatori e con gli altri detenuti, sulla vita detentiva in genere e sull'accesso alle opportunità trattamentali. Inoltre, com'è noto, l'o.p. vede nella conservazione dei rapporti con l'ambiente familiare, specialmente tramite i colloqui, uno dei pilastri del trattamento rieducativo (artt. 15, 28, 18, 30 *ter*, 45). Queste previsioni per il detenuto straniero rimangono spesso inattuate, in quanto di frequente i familiari vivono in un Paese straniero. Inoltre, il fatto di non poter usufruire di colloqui con i parenti presenta l'ulteriore conseguenza negativa di essere più facilmente soggetti a ripetuti trasferimenti da un carcere all'altro, rendendo ancor più difficile il percorso trattamentale e i contatti con il magistrato di sorveglianza. Questo fenomeno permane seppure attenuato negli ultimi anni con la diminuzione del sovraffollamento delle nostre carceri

La mancanza di legami con la famiglia e con il mondo esterno, oltre a incidere negativamente sulla vita quotidiana in carcere ha riflessi negativi sulla concreta applicazione di istituti giuridici previsti per la generalità dei detenuti: lavoro esterno (art. 21 o.p.); permessi premio (art. 30 *ter* o.p.); affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.); detenzione domiciliare (art. 47 *ter* o.p.); semilibertà (art. 48 o.p.); liberazione anticipata (art. 54 o.p.). La concreta applicazione di ciascuna di queste misure è molto più facile se il detenuto può far valere appoggi familiari, possibilità abitative, presenza (prima del suo ingresso in carcere) di un'attività lavorativa, legami sociali (con associazioni, parrocchie, istituzioni), condizione di regolare presenza sul territorio dello Stato.

Bisogna dunque concentrare l'attenzione su questi due nodi problematici, avendo come costante riferimento la Raccomandazione del Comitato dei Ministri europei sui detenuti stranieri [149] e valorizzando quelle novità normative, interpretative o amministrative che vanno nella direzione auspicata. Tra queste si segnalano:

a) l'art. 35 del Regolamento di esecuzione[150], il quale stabilisce che, nei confronti di cittadini stranieri, "si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali", favorendo anche "possibilità di contatto con le autorità consolari" dei Paesi di origine; lo stesso articolo prevede, inoltre, che l'Amministrazione favorisca "l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli Enti locali o con organizzazioni di volontariato";

b) la realizzazione di corsi di alfabetizzazione e d'istruzione – in conformità con il principio sancito dall'art. 15 o.p. – per il superamento della barriera linguistica[151]. Su questo fronte, i dati sono abbastanza confortanti: nell'anno 2014-2015 sono stati avviati 212 corsi CILS (Certificazione italiano come lingua straniera - ex corsi "alfabetizzazione stranieri") con 2966 studenti (2751 uomini e 215 donne), quasi tutti (2753) stranieri. Tra gli studenti, 58 appartenevano al circuito di alta sicurezza. Inoltre 1947 stranieri sono stati iscritti ai corsi per la licenza elementare, 2397 a quelli per la licenza di scuola secondaria di I grado e 1410 sono stati iscritti a corsi di scuola superiore. È doveroso però precisare che questi numeri non corrispondono, per le ragioni più varie, al conseguimento del titolo di studio: 1046 stranieri hanno conseguito la certificazione CILS, 740 hanno ottenuto la licenza elementare, 807 quella della scuola secondaria di I grado e 664 hanno positivamente concluso la scuola secondaria superiore;

c) una recentissima circolare [152] – che recepisce il senso complessivo della Raccomandazione CM/Rec (2012)12 e segnatamente i punti da 22.1 e 23.3 – secondo cui il DAP ribadisce che l'accesso ad *internet* "può e deve costituire per i detenuti e gli

---

149 Raccomandazione CM/Rec(2012)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui detenuti stranieri (adottata il 10 ottobre 2012 in occasione della 1.152° riunione dei Delegati dei Ministri).

150 D.p.r. 30 giugno 2000 n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà personale".

151 Cfr. proposta 7.2 Tavolo 14.

152 Circolare GDAP0366755 del 2.11.2015.

internati un proficuo strumento da impiegare in sicurezza per incrementare le offerte trattamentali" e riafferma, tenendo conto delle condizioni di sicurezza, il dovere delle autorità di facilitare "i contatti con il mondo esterno e di permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali."

d) la stipula di accordi tra Comuni ed enti privati per la gestione di "alloggi protetti" in cui collocare persone uscite dal carcere o ancora detenute e nei cui confronti vengono applicati i benefici dell'ordinamento penitenziario (si riferisce in particolare l'esperienza del Comune di Brescia come esempio di buona pratica)[153].

A partire da queste considerazioni, risulta dunque necessario sia incrementare le competenze linguistiche e le possibilità comunicative e i contatti con la famiglia e con il mondo esterno, sia rimuovere quegli ostacoli che nei fatti mettono a rischio l'attività trattamentale intramuraria e l'accesso a misure extracarcerarie.

Sul primo punto, al fine di attenuare le barriere linguistiche e comunicative tra il detenuto straniero e il sistema giudiziario/penitenziario, si propone un significativo potenziamento dei corsi di alfabetizzazione[154] e si suggerisce di considerare la mediazione culturale una risorsa cui l'Amministrazione penitenziaria deve poter attingere *ordinariamente,* per cui si rimanda alla settima Parte di questo documento. Inoltre, al fine di aumentare la consapevolezza dei detenuti stranieri circa i propri diritti – anche in considerazione di quanto auspicato al punto 15.1 della Raccomandazione CM/Rec (2012)12 – si suggerisce una ricognizione, presso gli istituti penitenziari, per verificare l'effettiva distribuzione, al momento dell'ingresso in carcere, della "Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati", tradotta in una delle lingue ad essi comprensibile[155].

Allo scopo di favorire con ogni mezzo i contatti con i parenti, si suggerisce di emanare nuove disposizioni che agevolino il più possibile l'accesso ai colloqui telefonici, sempre che non vi siano motivi ostativi legati alla posizione giuridica e al livello di pericolosità, superando quelle difficoltà pratiche legate alla identificazione e verifica del numero da contattare all'estero; si suggerisce anche di prendere spunto dalla citata circolare del DAP e da alcune esperienze pilota in corso in alcune carceri del Triveneto per valutare la possibilità di effettuare colloqui tramite videochiamate a mezzo *internet*, privilegiando in particolare i contatti con i figli[156].

5.2 Permesso di soggiorno "premiale"

È necessario garantire, alla forte componente della popolazione carceraria costituita da stranieri, pari diritti di accesso al reinserimento sociale. La norma che prevede l'allontanamento dal territorio dello Stato – a titolo di sanzione alternativa o sostitutiva al carcere – dei cittadini stranieri condannati a seguito della commissione di reati di una certa gravità, o il loro trasferimento nei Paesi d'origine ai fini dell'espiazione della pena[157], oltre a essere praticamente ineffettiva, se eseguita, vanifica l'investimento di risorse trattamentali e, se non eseguita restituisce lo straniero ad una condizione di irregolarità.

Pur nella consapevolezza dell'enorme complessità della materia, si ritiene che una politica "espulsiva" non sia necessariamente quella più adatta: la misura dell'allontanamento dal territorio nazionale al termine della pena spesso rischia di vanificare i percorsi risocializzativi già intrapresi. Proprio nella prospettiva di cercare di rimuovere quegli ostacoli che nei fatti possono compromettere il buon esito dei programmi trattamentali, potrebbe essere utile introdurre una sorta di permesso di soggiorno "premiale" che la Magistratura di sorveglianza avrebbe la facoltà di richiedere

---

153 Questi punti programmatici sono sviluppati in coerenza con l'art. 31, lettera n) della delega penitenziaria.

154 Tavolo 7, proposta 1.

155 Tavolo 7, proposta 2.

156 Tavolo 7, proposta 2 – Vedi anche la Parte seconda di questo documento.

157 Tavolo 7, proposta 5.

al Questore in caso di esito positivo del percorso riabilitativo[158]. A sostegno di questa ipotesi si evidenzia che tale strumento normativo è già utilizzato per il minorenne che "ha terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età e ha dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale"[159]. Si potrebbe peraltro obbiettare che una tale situazione rischia di porre il cittadino straniero che abbia commesso reati in una situazione di vantaggio rispetto allo straniero irregolare che, pur avendo sempre rispettato le norme del Codice penale e lavorato onestamente, non sia riuscito ad ottenere alcun permesso di soggiorno.

Il Comitato, senza peraltro disconoscere il fondamento delle critiche che le vengono mosse, guarda comunque favorevolmente alla proposta *de qua* (che comunque sarebbe l'esito di una valutazione individuale e fondata su esigenze specifiche, e dovrebbe riguardare persone già presenti sul territorio nazionale e identificate), accogliendone lo *spirito* e suggerendo di iscriverla in una più ampia rivisitazione della normativa di regolazione dei flussi migratori, in grado di ridurre, se non di eliminare, le menzionate controindicazioni. E non sembra inutile sottolineare come la soluzione avrebbe delle positive ricadute per il ritorno socio-economico rispetto alle risorse investite da parte dello Stato sulla "rieducazione" del soggetto in questione.

5.3 Misure alternative e housing sociale

Poiché l'applicazione di misure alternative al carcere di fatto presuppone la sussistenza in capo al soggetto di alcuni requisiti oggettivi (dimora stabile, nucleo familiare entro cui collocare il detenuto, preferibilmente un lavoro che rende comunque il soggetto più ancorato al tessuto sociale in cui, con la scarcerazione, viene reinserito), l'estrema difficoltà per gli stranieri di accedere a tali misure per mancanza dei presupposti necessari sarebbe di molto attenuata qualora esistessero strutture in cui poter collocare gli stranieri responsabili di reati seri ma non gravissimi. Tale capacità di accoglienza deve essere costruita a livello locale, sul modello di quanto realizzato nel Comune di Brescia, con iniziative di *housing* sociale, da realizzarsi anche mediante convenzioni con privati[160].

5.4 Radicalizzazione ideologica

Il problema del rischio della radicalizzazione verso l'estremismo violento in carcere è stato posto al primo punto dell'agenda dei Comitati che internazionalmente si occupano di problemi penali e, in particolare di esecuzione della pena detentiva. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato il 3/3/2016 le Linee guida per i servizi detentivi e di *probation* relativamente alla radicalizzazione e all'estremismo violento.

Punto centrale delle Linee guida che vale la pena richiamare è che il migliore antidoto rispetto al rischio di radicalizzazione è il buon funzionamento del carcere e del servizio di *probation* e la scrupolosa applicazione di quanto la legge prevede relativamente ai diritti delle persone private della libertà personale o comunque sottoposte a restrizioni. Al contrario si rivela l'incubatore di uno strisciante proselitismo un sistema che non applica le regole e che implicitamente invia un messaggio di diffusa violazione delle norme; soprattutto quando queste riguardano diritti, o anche interessi legittimi, dei detenuti o di alcuni gruppi all'interno del loro insieme.

Il rischio della radicalizzazione ideologica è strettamente connesso con i temi della risocializzazione. Il principale argomento per fronteggiare l'estremizzazione di comportamenti e la radicalizzazione ideologica è stemperare il senso di isolamento ed emarginazione che alimenta le spinte verso derive terroristiche.

---

[158] Tale proposta è avanzata da alcuni componenti del Tavolo 7, non accolta da altri. Cfr. Tavolo 7, proposta 3.

[159] Art. 18, co. 6 del T.U. 286/98.

[160] Tavolo 7, proposta 6.

Si devono dunque sostenere interventi in grado di delineare una complessiva strategia. Essi riguardano le necessità di:

- favorire i colloqui dei ristretti con gli educatori e gli assistenti sociali, nonché con le figure professionali fra i quali esperti in psicologia, criminologia clinica, compresi gli etno-psichiatri e i mediatori culturali;
- incentivare i corsi di alfabetizzazione, scolastici e professionali;
- coinvolgere la società esterna, ossia gli assistenti volontari, i ministri del culto e le guide della preghiera (imam), evitando così che alcuni detenuti assurgano a posizioni di *leadership*;
- creare tavoli tecnici permanenti tra enti territoriali, Aziende sanitarie, associazioni di volontariato, comunità etniche e religiose;
- favorire le opportunità di fruire di permessi premio e misure alternative tramite la creazione di alloggi di ospitalità protetta e di reti di sostegno in collaborazione tra Amministrazioni locali, organizzazioni non profit e volontariato in connessione con l'Autorità giudiziaria;
- favorire i rapporti e gli interventi con le Autorità consolari rappresentative della popolazione detenuta straniera, anche nell'ottica del ritorno nei Paesi di origine;
- prevedere modelli per la de-radicalizzazione in carcere con il sostegno dei citati interlocutori.

È importante evidenziare come queste provvidenze e questi accorgimenti non si pongono in contrasto con le esigenze di prevenzione del rischio, secondo la mai sufficientemente criticata contrapposizione tra sicurezza e trattamento. Al contrario, aprono canali di conoscenza che veicolano informazioni preziose per il controllo dei fenomeni di fanatismo violento. La stessa vigilanza dinamica costituisce, in quest'ottica, un elemento di forza e non di debolezza dal punto di vista della capacità di prevenzione di derive terroristiche; non mortifica, ma esalta il ruolo della Polizia penitenziaria che, opportunamente preparata, può costituire un insostituibile osservatore di prossimità, un prezioso percettore di abitudini, tendenze, evoluzioni comportamentali, atteggiamenti di proselitismo, prevaricazioni o sudditanze psicologiche. Non è la segregazione, ma la conoscenza la miglior alleata della sicurezza. I risultati dell'osservazione e del controllo, poi, devono essere condivisi con altri organismi istituzionali deputati alla prevenzione del terrorismo (si pensi, in particolare, al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo con il quale il DAP collabora stabilmente dal 2008).

Si tratta, insomma, di conoscere la realtà individuale e relazionale del soggetto nel modo più completo possibile, al fine di mettere in campo i necessari strumenti di sostegno e contemporaneamente di individuare gli elementi di rischio. Ciò significa anche saper esercitare una attenta gestione delle persone detenute per fatti di terrorismo sulle quali va fatto un investimento differenziato in termini trattamentali, potenziando interventi diretti alla de-radicalizzazione piuttosto che misure (in concreto) più afflittive o maggiormente contenitive, come sovente si è istintivamente portati a fare.

PARTE QUARTA
L'ESECUZIONE PENITENZIARIA: RESPONSABILIZZAZIONE E NUOVA VITA DETENTIVA

1. La progressiva residualità del carcere

Non vi è dubbio sul fatto che il moderno orientamento degli Stati europei, omogenei al nostro per tradizione, principi fondanti e punti di riferimento, è quello di privilegiare – *là dove non si possa fare a meno di ricorrere alla pena detentiva* – l'esecuzione della medesima nell'ambito della comunità, ricorrendo il meno possibile al carcere, già da tempo icasticamente definito «*an expensive way of making bad people worse*». A riguardo, può valere la pena di sottolineare che, non a caso, l'innovativa esperienza al cui interno si collocano le presenti riflessioni è stata denominata «Stati generali sulla *esecuzione penale*», una formula da cui trapela inequivocabilmente la volontà di ridimensionare l'espiazione della pena *intra moenia* e di incentivare un sempre più ampio ricorso alla c.d. area penale esterna.

Senza nulla togliere alle precedenti considerazioni, bisogna tuttavia aggiungere che, nonostante le corrosive e meritate critiche ricevute da una platea quanto mai eterogenea di "esaminatori", il carcere, vale a dire il modello più autentico di «istituzione totale», è uno strumento col quale si dovranno fare i conti ancora per molto tempo. Di ciò sembra essere ben consapevole lo stesso legislatore, il quale, dopo essere riuscito a ridurre drasticamente il sovraffollamento che era stato all'origine della condanna contenuta nella sentenza Torreggiani, non ha considerato concluso il suo compito: tant'è vero che il Parlamento è impegnato nell'esame di un d.d.l. contenente tra l'altro la delega, articolata in tredici criteri, «per la riforma dell'ordinamento penitenziario» (art. 31).

La premessa consente di arrivare rapidamente al punto. Infatti, precisato che – come esattamente si rileva nella relazione di accompagnamento al succitato disegno di legge delega – il riassetto dell'ordinamento penitenziario è da considerare un atto dovuto a causa delle incoerenti incrostazioni che nel corso degli anni si sono sovrapposte all'intelaiatura originaria, ai fini del nostro discorso preme soprattutto segnalare la pertinenza di taluni criteri direttivi della delega *in fieri* all'esecuzione della pena in regime intramurario. Non si può fare a meno di rilevare che il delegante sottolinea, tra l'altro, l'esigenza di una «maggiore valorizzazione del lavoro»[161]; affida al delegato il compito di predisporre una regolamentazione dei collegamenti audiovisivi al fine di «favorire le relazioni familiari»[162] e lo incarica altresì di dettare una normativa *ad hoc* per garantire «il diritto all'affettività delle persone detenute e internate»[163] e di dedicare una particolare attenzione alla «organizzazione penitenziaria degli istituti penali per minorenni"[164].

2. Ubicazione e connotati architettonici delle strutture custodiali

È innegabile la correlazione che esiste tra una certa filosofia della pena detentiva e la sua materializzazione negli edifici carcerari. Basti pensare ai tempi, fortunatamente lontani, in cui Jacques-François Blondel scriveva, nel suo corso di architettura (1871), che le prigioni dovevano essere capillarmente diffuse su tutto il territorio ed essere caratterizzate da un'architettura «*barbare et terrible*» per incutere un pervasivo terrore nei consociati.

---

[161] Art.31 lett. *g.*

[162] Art. 31 lett. *i.*

[163] Art. 31 lett. *m.*

[164] Art.31 lett. *o*, n. 2.

È altrettanto vero, però, che le funzioni di volta in volta attribuite alla pena detentiva si evolvono secondo ritmi più rapidi di quelli che solitamente contraddistinguono la "vita media" delle strutture contenitive: per evidenti ragioni di carattere economico, queste ultime sopravvivono infatti, il più delle volte, al modello punitivo che era stato alla base della loro costruzione. Questa chiave di lettura è valida anche per il patrimonio edilizio carcerario del nostro Paese, dal momento che «negli anni Ottanta del secolo scorso, come conseguenza della stagione del terrorismo, si è dato vita alla realizzazione di un alto numero di complessi per una custodia "chiusa" basata sul contenimento dei detenuti all'interno di spazi e locali fortemente concentrati» [165]. Con l'aggravante che, per fronteggiare con tempestività quell'emergenza si è fatto un uso massiccio di «elementi portanti e di setti prefabbricati in cemento armato [che hanno] reso gli edifici realizzati in quella stagione di difficile trasformabilità»[166].

Se si aggiunge che negli ultimi decenni la tendenza all'allontanamento del carcere dal territorio urbano è diventata una costante e che il principio di territorialità nell'esecuzione della pena detentiva non è, in un'alta percentuale di ipotesi, rispettato[167], si viene a disporre di una "istantanea" che fa risaltare due gravi incongruenze: per un verso, lo iato sussistente tra la maggior parte delle nostre strutture carcerarie e la pratica attuazione del sistema detentivo della vigilanza dinamica[168] che costituisce il modello di organizzazione interna più attuale e più in linea con la logica della responsabilizzazione del detenuto; per un altro verso, i deficitari collegamenti delle carceri col tessuto urbano, in termini generali – e, più specificamente, con la regione di residenza del condannato – accentuano il fisiologico connotato della separatezza dell'istituzione totale, che è il principale ostacolo per un proficuo esito del trattamento rieducativo[169].

Alla luce di queste considerazioni critiche è fortemente auspicabile l'adozione di criteri innovativi per la localizzazione delle strutture detentive, che dovranno potersi facilmente relazionare con il contesto territoriale ad esse pertinente. Non meno coraggiosa dovrà essere la decostruzione di molti edifici carcerari, i cui spazi interni, molto spesso sotto-utilizzati (si faccia l'esempio degli interminabili corridoi), dovranno essere riconvertiti in modo tale da risultare compatibili con lo svolgimento di attività trattamentali e con l'attuazione della vigilanza dinamica.

Non solo: tenuto conto del fatto che in un'alta percentuale di ipotesi la permanenza del condannato in carcere prelude alla successiva fruizione di una misura alternativa, nell'attuare la virata architettonica, si dovranno realizzare «soluzioni spaziali che privilegino il progressivo passaggio […] da modalità di custodia chiuse a modalità di custodia aperte», assumendo, come modello di riferimento quello delle «unità residenziali autonome, adottato negli ultimi anni in Spagna e in alcuni Paesi del Nord Europa»[170].

È altresì da evitare un errore quasi sempre compiuto nel passato, vale a dire quello di "calare dall'alto" la soluzione architettonica ritenuta preferibile. Se si condividono le negatività riconducibili a questa critica, bisogna adoperarsi affinché la verifica volta ad accertare se la singola struttura è al passo con i tempi, e ad individuare, in caso negativo, gli interventi correttivi da operare, coinvolga, da un lato, i detenuti,

---

165 Cfr. Tavolo 1, proposta 1.

166 *Ibidem.*

167 Cfr., sul punto, Tavolo 6, Relazione di accompagnamento, § 4, lett. *d*, dove si dà atto che, in base ad un rilevamento, il 33% dei detenuti collocati nel circuito di media sicurezza si trova fuori della regione di residenza.

168 Tratteggiato con la circolare DAP 13 luglio 2013.

169 Per la proposta di un duplice correttivo, articolato, per un verso, nella modifica dell'art. 18 co. 4° o.p. e, per un altro verso, nell'inserimento di un co. 2-*bis* nel testo dell'art. 42 o.p., cfr. Tavolo 6, proposta 1.

170 Cfr. Tavolo 1, proposta 1.

dall'altro, gli attori che, a vario titolo, si muovono sul versante attivo dell'esecuzione penitenziaria (educatori, Polizia penitenziaria, volontari).

L'apporto dei detenuti andrebbe valorizzato non solo, come si è appena detto, nella fase di progettazione dei *nova* o della riconversione in corso d'opera, laddove necessaria, di quanto è attualmente in costruzione, ma anche per razionalizzare le spese di manutenzione. Infatti sarebbe estremamente opportuno che le attività di manutenzione ordinaria potessero essere realizzate con il contributo dei detenuti, e quelle di manutenzione straordinaria tramite regolari gare d'appalto che contemplino un monte ore di *stage* formativo riservato ai detenuti[171].

3. Verso una detenzione meno "carceraria"

L'adeguamento architettonico delle strutture carcerarie al nuovo modello detentivo comunemente indicato col termine "vigilanza dinamica" costituisce la tessera di un mosaico che ha come figura centrale e preminente il cambiamento dei ritmi giornalieri che sino ad oggi hanno cadenzato la quotidianità di chi è ristretto in carcere. Nella nuova prospettiva l'offerta trattamentale deve essere organizzata in modo tale da stimolare l'assunzione di un ruolo attivo da parte del suo potenziale fruitore, tenuto ad interagire positivamente sia con gli operatori, sia con i compagni impegnati nella sua stessa attività[172].

3.1 Una diversa quotidianità detentiva

Quanto premesso implica un deciso superamento dell'attuale quotidianità detentiva, nella cui organizzazione – fatta eccezione per gli istituti penali minorili – alle lunghe parentesi trascorse nella propria cella si alternano le c.d. ore di socialità, alle quali viene il più delle volte assegnato un ruolo puramente ricreativo o, ancor peggio, di tempo sostanzialmente vuoto.

Al fine di garantire un "salto di qualità", si ritengono, anzitutto, opportune alcune modifiche normative. Ferme restando le corpose perplessità sul mantenimento dell'ergastolo nel nostro arsenale sanzionatorio[173], bisognerebbe quanto meno riuscire a garantire a chi è stato condannato alla più grave delle sanzioni detentive l'espiazione in una camera singola, riconoscendogli la titolarità di un diritto in tal senso[174]: si tratta di un passo necessitato, se si tiene conto dell'orientamento giurisprudenziale che, con diverse argomentazioni, è ripetutamente pervenuto alla conclusione opposta[175].

Inoltre, visto che la separatezza del carcere dalla società è uno dei primi nemici da combattere, potrebbe valere la pena di intervenire sull'art. 17 o.p., criticato sin dai suoi albori perché esige il "lasciapassare" sia del direttore che del magistrato di sorveglianza per ammettere a frequentare gli istituti penitenziari le persone che possono «utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera». Volendo discostarsi dall'attuale meccanismo, la soluzione preferibile sembrerebbe essere quella di stabilire che non solo in caso di inerzia, ma anche nell'ipotesi di un *diniego del direttore*, l'ultima e decisiva parola sia riservata al magistrato di

---

171 Cfr. Tavolo 1, proposta 5.

172 A questo proposito, dai lavori dei detenuti della Casa di reclusione di Opera, è emersa la proposta di creare "circuiti all'interno degli istituti di pena che possano accogliere coloro che vogliono distaccarsi sia mentalmente che fisicamente dallo *status quo*; circuiti dove possano essere osservati in modo scientifico e tali da dare loro la possibilità di dimostrare l'allontanamento dal proprio passato".

173 Può essere opportuno ricordare che già nel corso della X Legislatura venne approvato un ordine del giorno, in cui si auspicava l'abolizione, in tempi rapidi, dell'ergastolo: in tal senso, Atti Camera, X Legislatura, Assemblea, seduta del 31 luglio 1989, *resoconto stenografico*, p. 36515.

174 Cfr. Tavolo 2, capitolo 1, proposta 12, dove ci si esprime a favore di una coerente integrazione dell'art. 6 o.p.

175 Cfr. Cass. 25 febbraio 2011, Spampinato, CED 250235; Id. 1° dicembre 2009, Cantarella, CED 245978; Id. 27 febbraio 2007, Stilo, CED 236158.

sorveglianza[176]. Resta tuttavia un dubbio collegato al timore che la modifica ipotizzata dia vita ad una, sia pure minuscola, invasione di campo. L'interrogativo non ha la sua ragion d'essere in considerazioni legate al rispetto di un'astratta *leadership*, ma è dettato dalla preoccupazione circa i possibili riflessi negativi sull'operato di chi verrebbe autorizzato a svolgere la sua azione all'interno del carcere "*invito domino*".

Per un miglioramento della qualità della vita detentiva, ancor più delle modifiche legislative, potrebbe risultare determinante l'allineamento alle seguenti raccomandazioni:

a) Raccomandazione sullo spazio detentivo minimo: in consonanza con la giurisprudenza della Corte e.d.u. in tema di art. 3 C.e.d.u., è indispensabile che venga garantito a ciascun detenuto lo spazio minimo di 3 mq, con l'ulteriore precisazione che, secondo un criterio avallato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, tale spazio deve essere calcolato senza tenere conto della superficie occupata dagli arredi (il che ovviamente non può comportare una riduzione della dotazione degli arredi nelle camere), né di quella inerente ai servizi igienici.

Rebus sic stantibus, tale parametro deve essere considerato congruo. Peraltro, visto che ci si muove in un'ottica di medio/lungo periodo e considerato che, proprio recentemente il CPT ha stabilito il parametro inerente agli spazi minimi da riservare a ciascun detenuto (6 mq, se la cella è occupata da un solo detenuto; 4 mq per ogni detenuto aggiuntivo), rientrerebbe "nei fondamentali" di una politica penitenziaria lungimirante tenere presente che, in prospettiva, il tetto minimo dei 3 mq verrà molto probabilmente ritenuto insufficiente. Si ricorda infine che, se lo spazio vitale individuale, pur superiore ai 3 mq è inferiore ai 4 mq, la Corte europea considera in maniera dettagliata molti altri fattori significativi al fine di stabilire se ci sia comunque una violazione dell'art. 3 C.e.d.u.

b) Raccomandazione sull'orario di apertura delle celle: sembra opportuno capovolgere l'ordinaria prospettiva e prevedere che, per quanto riguarda il circuito della media sicurezza, le celle debbano restare chiuse esclusivamente nelle ore notturne. Bisogna però aggiungere che l'apertura prolungata delle camere non è di per sé sufficiente. Deve infatti essere considerata una semplice premessa per consentire la partecipazione del condannato alle attività rieducative organizzate nell'istituto, mentre sarebbe un mero "palliativo" se avesse come unico risultato quello di consentire al detenuto di muoversi senza costrutto all'interno della sezione di appartenenza.

c) Raccomandazione sui movimenti dei detenuti all'interno della struttura detentiva e sull'utilizzo della videosorveglianza: è auspicabile che, grazie anche ad un ricorso più intenso alla tecnica della videosorveglianza, venga progressivamente abbandonato il sistema dell'accompagnamento del detenuto nei suoi spostamenti all'interno della struttura[177]. Per facilitare i movimenti dall'una all'altra sezione si potrebbe prendere spunto da una prassi sperimentata all'istituto di Roma Rebibbia, dove i detenuti dispongono di una sorta di "tessera di accesso" in cui sono indicate, tramite pallini colorati e quindi facilmente verificabili, le attività alle quali sono autorizzati a partecipare.

d) Raccomandazione sulla consumazione collettiva dei pasti: in sintonia con il Regolamento di esecuzione che indica la "cella" come un locale destinato pressoché esclusivamente al riposo notturno – e proprio per questo la chiama "camera di pernottamento"[178] – è urgente una riorganizzazione delle attività di vita quotidiana che porti a valorizzare la permanenza in altri spazi all'interno dell'istituto. Questi dovranno essere adeguatamente attrezzati per tali funzioni. In particolare, deve essere prevista la possibilità di consumare i pasti in ambienti decorosi, rispettosi di regole igieniche e adeguati a una funzione che ha anche una finalità di condivisione di alcuni momenti tipici della quotidianità.

---

[176] A favore di questa soluzione, cfr. la proposta 13 del Tavolo 2.

[177] Cfr. Tavolo 2, proposte 3 e 4.

[178] Cfr. ad esempio, l'art. 40, co. 1 reg. esec.

Attualmente, negli istituti per adulti, è diffusissima una prassi di segno opposto, che consente al detenuto di utilizzare la propria cella, prima, come "cucina" (grazie all'impiego dei fornelletti con bombolette a gas la cui pericolosità oltre a essere di immediata evidenza è stata più volte segnalata dal CPT in occasione delle sue visite) e, subito dopo, come "sala da pranzo"[179].

Le soluzioni da adottare possono essere variegate, a seconda della disponibilità degli spazi del singolo istituto e anche delle indicazioni che possono emergere dagli stessi detenuti in un auspicabile confronto sulla riorganizzazione degli spazi stessi[180]. Va, infatti, sottolineata l'importanza particolare attribuita alla preparazione e al consumo del cibo, rappresentando uno dei pochi elementi di richiamo alla quotidianità di vita fuori le mura, oltre che una delle pochissime attività che le persone ristrette possono praticare in autonomia: un modo per riaffermare la propria identità e per mantenere i legami di appartenenza rispetto alla propria famiglia, alla propria terra e alla propria cultura, nonché per socializzare con i compagni di detenzione.

Per questo la previsione di sale comuni ('refettori') per il consumo dei pasti sembra incontrare scarso favore tra la popolazione detenuta, anche se prevista dall'ordinamento[181] e attuata in altre realtà europee. Tuttavia, appare urgente superare l'odierno sistema di distribuzione nelle camere di detenzione e si ritiene che, nella revisione modulare degli spazi, più volte raccomandata, debba essere avviato un processo graduale di allestimento di luoghi collettivi di preparazione e consumazione del cibo[182]. L'ipotesi verso cui tendere è, quindi, più articolata: attrezzare locali per la preparazione e consumazione del vitto in comune, individuando idonei ambienti o parti di ambienti altrimenti utilizzati e rendere così possibile cucinare alcuni pasti e consumare del cibo in gruppi[183]. Questa ipotesi tiene insieme le necessità sia di effettuare fuori dalla camera di pernottamento la preparazione dei pasti, sia di non perdere, e anzi rafforzare, la dimensione sociale del momento del loro consumo.

Si raccomanda comunque di adottare soluzioni diverse a seconda dei contesti, degli spazi, della dimensione dell'istituto: dallo spazio attrezzato di cui si è detto, all'ambiente più piccolo nel caso di organizzazione degli spazi in "appartamenti"[184], all'ipotesi di locali ampi per la consumazione del cibo da parte di tutti i detenuti di un'intera sezione. Tale diversificazione è realizzabile nel contesto della necessaria riqualificazione modulare degli spazi a cui più volte si è fatto riferimento.

Il tema della preparazione e consumazione del cibo apre tuttavia a quello del suo approvvigionamento e, quindi, del superamento del modello attuale di "vitto" e "sopravvitto", su cui già altre Commissioni di studio sono intervenute e che rappresenta un inaccettabile sistema di semi-monopolio da parte di alcune ditte e di negazione della possibilità di consumazione di prodotti realizzati nello stesso circuito penitenziario[185].

e) Raccomandazioni sull'impiego più intenso e razionale del personale delle diverse aree: sotto questo comune denominatore rientrano due specifiche esigenze che, ad avviso del Comitato, meritano di essere prese in attenta considerazione[186]. La prima di esse riguarda un analogo disservizio riscontrabile anche in molti ospedali: ci si riferisce alla concentrazione dell'offerta trattamentale nella fascia oraria antimeridiana e alla conseguente caduta verticale di tale offerta durante le ore pomeridiane. Con la

---

179 In contrasto con l'indicazione che emerge dall'art. 9 co. 2° o.p. e dall'art. 13 co. 3° reg. esec.

180 Cfr. Tavolo 1 par. 5.

181 Cfr. l'art. 9 co. 2 o.p. e l'art. 13 co. 3 reg. esec.

182 Cfr. in proposito la Relazione al Ministro di giustizia della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie (d.m. 13 giugno 2013, pubblicata il 25 novembre 2013), par. 6.1.

183 L'ipotesi segue la strada indicata nel succitato art. 13 co. 3° reg. esec.

184 Cfr. Tavolo 1, par. 8.

185 Cfr. Relazione al Ministro della giustizia della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie (d.m. 13 giugno 2013), pubblicata il 25 novembre 2013, par. 8.

186 Ci si uniforma, nella sostanza, alle proposte 10 e 11 del Tavolo 2.

conseguenza che l'utente è lasciato in balia di sé stesso o, meglio, in balìa di quel pericoloso anestetico, che nel linguaggio burocratico viene definito "ozio involontario". Rispetto a questo disservizio, il correttivo è obbligato: occorre prolungare, anche con il prezioso contributo del volontariato, le attività trattamentali – o, quanto meno, talune di esse - per una buona parte del pomeriggio.

Per quanto concerne, invece, la seconda esigenza, essa è specificamente inerente alla figura dell'educatore, ribattezzato «funzionario della professionalità giuridico-pedagogica». Si tratta di estendere la prassi, già presente in talune realtà carcerarie, che impone all'educatore di recarsi nelle sezioni e nei reparti, anziché attendere che il singolo detenuto interessato lo raggiunga nel suo ufficio. Ciò, da un lato, consente all'operatore dell'area educativa di "osservare" il detenuto nel suo contesto di appartenenza (prerogativa che sinora è stata, di regola, monopolio dei poliziotti penitenziari, i quali proprio per questo sono talora portati a pensare di essere gli unici a conoscere veramente il detenuto) e, dall'altro, gli permette di raggiungere utenti che, *motu proprio,* forse non avrebbero mai compilato la necessaria richiesta e quindi non sarebbero entrati in contatto con l'operatore dell'area educativa.

3.2 La responsabilizzazione del detenuto

Come già sottolineato, quanto più la vita detentiva è assimilabile a quella che si svolge nella comunità esterna, tanto più diventa centrale il tema della responsabilizzazione del detenuto[187]. Un conto è infatti quando il detenuto è, se non nella forma, nella sostanza un numero di matricola che deve limitarsi ad eseguire senza discutere quanto gli viene imposto, un altro conto è quando il medesimo diventa attore del suo processo di rieducazione. Nel primo caso l'obbiettivo dell'istituzione è quello di forgiare un "buon detenuto", nel secondo quello, assai più ambizioso, di riuscire a formare un "buon cittadino".

È appena il caso di rilevare che, nell'ottica di una responsabilizzazione del detenuto, compete a quest'ultimo non solo una migliore conoscenza di quelli che, riassuntivamente, possiamo definire i suoi diritti, ma anche una più attenta considerazione dei suoi comportamenti doverosi sia verso il personale dell'istituzione, sia verso i compagni di detenzione. Ciò premesso, vengono di seguito riportate le indicazioni pertinenti a questa tematica, a cominciare dalla proposta di modifica normativa dell'art. 38 co. 2 o.p. – inerente alla fase amministrativa del procedimento disciplinare – che dovrebbe assumere una formulazione in grado di soddisfare una duplice esigenza: quella di far comprendere, anche ai detenuti stranieri, il contenuto dell'incolpazione e quella di dare all'incolpato un tempo, che non sia irrisorio, per elaborare la propria linea difensiva[188].

Non meno importante risulta, inoltra, il conseguimento dei seguenti obbiettivi:

a) eliminazione del lessico carcerario "infantilizzante"[189], il cui esempio più classico è costituito dal termine "domandina". A questo scopo dovrebbero essere emanate – ed, eventualmente, reiterate – tramite circolari e ordini di servizio apposite direttive con cui sensibilizzare tutto il personale circa gli effetti deleteri di un lessico tale da ridurre l'autostima del detenuto e da rendere, quindi, più difficoltosa la sua assunzione di responsabilità[190];

---

[187] A questo proposito il Comitato ritiene di dovere prospettare l'opportunità di inserire nella legge penitenziaria – sulla falsariga di quanto dispone il § 3 della legge penitenziaria tedesca – un'esplicita formulazione di tale principio generale, definito in ambito internazionale *principle of normalisation.*

[188] "Nessuna sanzione può essere inflitta se non con provvedimento motivato dopo la contestazione dell'addebito all'interessato, in forma scritta in una lingua a lui comprensibile con l'indicazione della possibilità di esporre entro 5 giorni le proprie discolpe". Relativamente a questa indicazione di modifica normativa, cfr. Tavolo 2, proposta 5.

[189] Vedi anche Parte prima.

[190] Cfr. Tavolo 2, cap. 3, proposta 1.

b) accesso del detenuto agli uffici del carcere (ad es. matricola, infermeria), che dovrebbe essere garantito liberamente durante l'orario di apertura, senza necessità della preventiva domanda scritta dell'interessato[191];

c) istituzione di un ufficio di mediazione: in conformità a quanto dispone la regola 56.2 RPE. La creazione di tale ufficio servirebbe a "filtrare" e, in molti casi, a ricomporre sia i conflitti tra detenuti e personale del carcere, sia quelli tra detenuti[192].

d) istituzione delle commissioni di sezione (o di reparto): si tratta di commissioni, formate su *base elettiva*, in conformità ad un modello già adottato dalla Casa di reclusione di Milano Bollate. La loro funzione è quella di interloquire con la direzione dell'istituto in merito alle questioni inerenti alla vita detentiva, facendosi portavoce delle richieste dei detenuti della sezione rappresentata. La vera novità di queste commissioni – istituite per un obbiettivo importante e pienamente condivisibile – è la loro formazione su *base elettiva*: con il che si viene a determinare una netta divergenza rispetto alle altre commissioni previste dalla legge penitenziaria (artt. 9 co. 6, 12 co. 3, 27 co. 2 o.p.), formate col *metodo del sorteggio*. Non essendoci dubbi sul fatto che il meccanismo elettivo sia maggiormente responsabilizzante e formativo rispetto al sistema del sorteggio, l'occasione potrebbe essere propizia per addivenire ad una modifica degli articoli appena citati, stabilendo che anche le commissioni operanti in base ad essi vengano formate ricorrendo al sistema elettivo. Quanto agli eventuali rischi di manipolazione o prevaricazione che hanno indotto, a suo tempo, il legislatore del 1975 a ripiegare sul meccanismo del sorteggio, si ritiene di potere condividere l'opinione in base alla quale tali rischi possono essere adeguatamente fronteggiati attraverso controlli e forme di monitoraggio da parte degli operatori e degli assistenti volontari. Anche perché, se si vuole essere inclini al pessimismo, bisogna allora ammettere, per coerenza, che le pressioni possono essere esercitate anche *ex postea*, nei confronti di coloro che sono stati sorteggiati.

Non poche delle precedenti considerazioni di carattere generale, sviluppate per favorire il passaggio a una detenzione meno "carceraria", vanno estese agli stabilimenti militari di pena: un termine, questo, che è più corretto declinare al singolare, visto che attualmente la categoria annovera un'unica struttura ubicata a Santa Maria Capua Vetere. Così dicendo, non ci si dimentica naturalmente delle sue trasparenti peculiarità, che impediscono un geometrico allineamento alle «case» elencate negli artt. 59 ss. della legge penitenziaria. D'altronde, il fatto stesso che, per ragioni di carattere finanziario, esista un'unica struttura nell'intero territorio nazionale fa capire il "privilegio odioso" riservato a questa particolare utenza per quanto concerne il (mancato) rispetto dei collegamenti con l'ambiente di provenienza. Sia per cercare di neutralizzare questo grave inconveniente, sia, più in generale, per non creare delle ingiustificabili disparità con riferimento a chi è detenuto nelle ordinarie strutture detentive, è fortemente auspicabile che nel suddetto stabilimento della Campania vengano in concreto garantite un'offerta trattamentale e condizioni di vita di livello non inferiore a quelle di cui si possono avvalere i detenuti comuni.

4. La valorizzazione degli elementi del trattamento

Muovendo dalla constatazione che, escluse circoscritte eccezioni, è lecito parlare di un'offerta formativa in cui predominano i contenuti disciplinari, a scapito di temi oltremodo importanti, quali il recupero e lo sviluppo di competenze sociali, comunicative, espressive e relazionali, non si può fare a meno di rilevare che l'organizzazione delle attività scolastiche (e culturali) è poco rispondente – soprattutto quando ci si riferisce a detenuti stranieri – alle esigenze di un'utenza molto diversa da

---

[191] Cfr. Tavolo 2, cap. 3, proposta 2.

[192] Per il funzionamento di questo ufficio e per la necessaria formazione dei relativi operatori, si rimanda alla Parte settima.

quella delle scuole ordinarie. Va quindi giudicata positivamente la creazione dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA)[193], da ascrivere al d.p.r. 263/2012, dato che tali organismi, organizzati in modo da stabilire uno stretto raccordo con il territorio, si muovono nell'ottica di «un'offerta formativa strutturata per livelli, finalizzata al conseguimento dei risultati di apprendimento corrispondenti a quelli ordinamentali».

Da quanto precede è agevole pervenire alla conclusione secondo cui «il modello d'istruzione e formazione all'interno degli istituti penitenziari va ripensato e ridisegnato in una logica di integrazione e coesione per tendere alla riabilitazione della persona ristretta e, soprattutto, per sostenerne il benessere psico-fisico» [194]. Anche relativamente ai docenti che svolgono il loro lavoro in carcere va sottolineata l'esigenza che si tratti di docenti, opportunamente formati e consapevoli di operare in un contesto complesso, oggettivamente diverso da quello in cui operano i loro colleghi che insegnano nelle scuole.

Un'attenta considerazione merita altresì tutto ciò che attiene al diritto allo studio, in generale e, più specificamente, con riferimento all'esercizio di tale diritto da parte di coloro che sono iscritti ad un corso universitario. La strada da indicare sembra essere quella di insistere nella creazione di Poli universitari penitenziari[195], un'esperienza già largamente diffusa con esiti più che soddisfacenti. Occorre pertanto adoperarsi sia per una più capillare diffusione di tali Poli, sia per garantire che gli studenti-detenuti possano avvalersi di una crescente offerta di sussidi didattici, nel tentativo di ridurre la situazione di svantaggio che li caratterizza e di gratificarli per l'impegno che devono profondere.

Quasi superfluo rammentare l'importanza della teledidattica e, con riferimento alle prove di esame, della videoconferenza. Appurata l'importanza, non circoscritta agli esami, di quest'ultimo strumento, che potrebbe essere proficuamente utilizzato per un ampio ventaglio di profili trattamentali, diventa pressoché inevitabile disciplinare accuratamente i casi e le modalità del suo impiego, intervenendo sull'art. 18 o.p. e sulla corrispondente normativa regolamentare (artt. 37-40 reg. esec.)[196].

Se ci si allontana, sia pure di poco, dall'istruzione in senso stretto per prendere in considerazione lo spazio riservato alla cultura, deve essere ribadita l'importanza estremamente positiva delle attività teatrali, che sono organizzate già da tempo in un numero assai alto di istituti penitenziari[197]. Sul ruolo del teatro quale potente, anche se impegnativo, antidoto rispetto all'impoverimento emozionale derivante dalla *routine* carceraria (con trasparenti implicazioni virtuose sul tasso di recidiva), non occorre spendere molte parole, anche perché si tratta di una conclusione avvalorata da numerosi studi sull'argomento. Può tutt'al più valere la pena di insistere su un requisito che non è affatto di contorno, vale a dire la indispensabile presenza del pubblico alla rappresentazione dello spettacolo, da garantire superando i timori collegati alle esigenze di sicurezza[198].

Il Tavolo 9 ha opportunamente concentrato la sua attenzione anche sulle **attività sportive[199]**, formulando pure in questo caso una serie di raccomandazioni senz'altro condivisibili[200].

---

[193] Cfr. Tavolo 9, § 3.3 della Relazione di accompagnamento.

[194] Cfr. Tavolo 9, Relazione di accompagnamento, paragrafo 3.5.

[195] Nello stesso senso, Tavolo 9, § 7.5 della Relazione finale.

[196] Cfr. Tavolo 9, § 7.6 della Relazione finale.

[197] Sull'argomento, v. ampiamente Tavolo 9, §§ 5.2-5.5.

[198] Sul punto, cfr. Tavolo 9, § 5.4 della Relazione finale.

[199] Cfr. Tavolo 9, §§ 6.1 – 6.5 della Relazione finale.

[200] Cfr. Tavolo 9, § 6.6 della Relazione finale.

5. Gli strumenti di contrasto nei confronti dei detenuti "pericolosi"

5.1 L'art.41-bis o.p.

Ferma restando l'utilità dell'art.41-*bis* o.p. nella lotta alla criminalità organizzata, il quesito che da sempre si è posto nel valutare la correttezza della sua formulazione è quello relativo all'esclusiva funzionalità delle prescrizioni previste dal legislatore all'obbiettivo "fisiologico" di questo tipo di differenziazione[201], diretta ad impedire che il destinatario del decreto ministeriale di sospensione delle normali regole di trattamento riesca a comunicare con l'associazione criminale alla quale il medesimo appartiene. Infatti, là dove questa funzionalità non sussistesse, la limitazione all'esercizio dei diritti «acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale», come tale incompatibile con la finalità rieducativa della pena per come delineata nell'art. 27 co. 3 della Legge fondamentale[202].

Non si tratta dell'unica verifica a cui è tenuto l'interprete: per un verso, devono essere respinte anche le deviazioni di carattere processuale che si risolvono in un "privilegio odioso", avente come unico scopo quello di introdurre uno *ius singulare* che ostacoli o imbrigli il diritto al controllo giurisdizionale garantito dall'art. 13 Cost. per tutte le limitazioni inerenti alla libertà personale[203]. Per un altro verso, il controllo giurisdizionale sull'adeguatezza dell'intervento ablativo del Ministro della giustizia[204] – controllo riservato dalla legge penitenziaria al Tribunale di sorveglianza – deve potere esplicarsi "a tutto campo": il che significa non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo*, e, quindi, pure sulle singole prescrizioni presenti nel decreto ministeriale: a meno che, ovviamente, le prescrizioni suddette non siano rigidamente predeterminate dal legislatore.

Inoltre, se si sposta l'attenzione dal piano normativo a quello della prassi, non si può prescindere da un'importante segnalazione: i rapporti del CPT hanno sottolineato la differenza di attuazione nei diversi istituti di un regime che pur è dettagliatamente definito dalle norme che ne prevedono l'applicazione definendone le modalità. Questa diversità è confermata da rapporti di osservatori interni e determina la necessità di vigilare affinché non siano "localmente" imposte restrizioni che vadano al di là di quanto previsto dal legislatore.

Alla luce delle precedenti osservazioni, si giustificano le proposte che seguono, in linea di massima coincidenti con quelle formulate – quasi sempre, però, a maggioranza, dato il dissenso di chi ha espresso la voce dell'Amministrazione penitenziaria – dal Tavolo 2. Volendo premettere un'indicazione di carattere generale da interpretare con la dovuta elasticità, si ritiene di potere proporre come punto di riferimento la regolamentazione dell'art.41-*bis* o.p. conseguente alla l. 23 dicembre 2002, n. 279, che si era sforzata di conciliare l'esigenza di una misura di sicurezza penitenziaria calibrata sulla pericolosità sociale di una determinata fascia di condannati – in grado di impartire, nonostante l'incarcerazione, direttive delittuose ai componenti non detenuti della loro organizzazione –con quella di evitare qualsiasi inasprimento del regime detentivo fine a sé stesso.

Non resta che elencare i vari punti sui quali sarebbe estremamente opportuna una rimeditazione del legislatore, a cominciare dall'eccessiva lunghezza dei segmenti

---

201 Per una forte rivendicazione di questo rapporto funzionale, cfr. Tavolo 16, Relazione di accompagnamento, § 8. Nello stesso senso, cfr. Tavolo 2, proposta 4.

202 Corte cost., sent. n. 135 del 2013.

203 Per un'autorevole conferma che il detenuto sottoposto al regime di cui all'art.41-*bis* conserva una, sia pure compressa, sfera di libertà personale, cfr. sent. cost. 349/1993.

204 Va tuttavia segnalata la proposta 7 del Tavolo 16, nella quale si ritiene indispensabile affidare la competenza circa la instaurazione (e la proroga) del regime differenziato all'Autorità giudiziaria. Più precisamente si propone di «affidare al solo Giudice il potere di applicazione del regime previsto, su richiesta della Procura della Repubblica, nel contraddittorio delle parti».

temporali – sia quello iniziale, sia quello ricollegabile ad eventuali proroghe (v. co. 2-*bis*, secondo periodo) – relativi alla durata del regime differenziato[205].

Procedendo per connessione logica, emergono altre sequenze temporali sulle quali bisognerebbe intervenire in un'ottica di *favor captivi*. Si allude all'opportunità di aumentare, da un lato, l'attuale durata sia del colloquio visivo, sia di quello telefonico (v. co. 2-*quater* lett. *b*)[206], dato che in questo caso la limitazione assume un carattere puramente afflittivo; dall'altro, la parentesi oraria di permanenza all'esterno della camera (co. 2-*quater* lett. *f*)[207]: non solo per la stessa ragione che si è appena indicata, ma anche per salvaguardare il benessere psicofisico di chi subisce una detenzione implicante restrizioni potenzialmente nocive per la sua salute[208]. Con più specifico riferimento al tema dei colloqui, non si ritiene necessaria una precisazione del legislatore circa l'effettuazione di un colloquio "prolungato", nelle ipotesi in cui il detenuto non lo abbia effettuato nel mese precedente, avendo la Corte di cassazione ripetutamente riconosciuto la correttezza di tale opzione interpretativa[209]. Viceversa, sarebbe quanto mai auspicabile che il legislatore intervenisse non solo per riconoscere al figlio e al nipote in linea retta fino ad una certa età (12 anni?) la possibilità di effettuare il colloquio senza essere separato dal congiunto detenuto dal vetro divisorio, ma anche per garantirgli la contestuale presenza, sia pure al di là del suddetto vetro, degli altri familiari[210]: accorgimento, quest'ultimo, chiaramente finalizzato a contrastare il probabile ed angosciato smarrimento del minore.

Relativamente ad altri profili, l'intervento del legislatore dovrebbe essere orientato ad una pura e semplice soppressione. Più precisamente: bisognerebbe eliminare l'ultimo periodo dell'art. 41-*bis* co. 2 o.p., onde consentire che, sulla falsariga del diritto vivente in tema di misure alternative, ci si adegui a quel consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità favorevole ad ammettere lo scioglimento del cumulo di pene riconducibili, in parte, ai reati c.d. ostativi di cui all'art. 4-*bis* co. 1 o.p., in parte, a reati comuni[211]; occorrerebbe, inoltre, là dove si elencano le limitazioni veicolate dal decreto ministeriale (co. 2-*quater*), sopprimere la lett. *a*[212], che – vista l'assenza di un controllo giurisdizionale del Tribunale di sorveglianza sulle singole prescrizioni (in seguito ad una precisa scelta del legislatore del 2009) – conferisce un troppo ampio margine di discrezionalità all'autorità amministrativa.

Assai più che opportuna si ritiene, infine, una correzione finalizzata a rimuovere l'anomalia processuale in virtù della quale tutti i reclami con cui si contesta l'instaurazione e la proroga del regime differenziato devono essere decisi dal Tribunale di sorveglianza di Roma (co. 2-*quinquies*, secondo periodo). Tale competenza esclusiva non solo è priva di valide giustificazioni, ma contrasta con la direttiva della "naturalità" del giudice predicata dall'art. 25 co. 1 Cost., in ossequio al quale bisogna applicare il criterio del *locus custodiae*, stabilito, in termini generali, dall'art. 677 co. 1 c.p.p[213].

5.2 Il circuito Alta Sicurezza (A.S.)

Mentre in un recente passato esistevano due circuiti di alta sicurezza – quello A.S. istituito con circolare DAP del 21 aprile 1993 e quello E.I.V. (elevato indice di vigilanza)

---

205 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 2.

206 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 5.

207 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 7.

208 Da segnalare che quest'ultima proposta è stata condivisa da tutti i componenti del Tavolo 2.

209 Così, tra le molte, Sez. I, 15 luglio– 17 settembre 2014, n. 38073; Sez. 1, 26 novembre-10 dicembre 2013, n. 49725.

210 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 5.

211 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 3.

212 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 4.

213 Cfr. Tavolo 2, capitolo 4, proposta 1.

istituito con la circolare DAP 9 luglio 1998 – attualmente esiste il solo circuito A.S., sia pure ricomprendente tre sottocircuiti (nei quali si trovano attualmente detenute circa 9.000 persone), avendo la circolare DAP 21 aprile 2009 abolito il circuito E.I.V. (e contestualmente esteso il circuito A.S.).

Ciò premesso, risulta doverosa la verifica concernente l'opportunità di interventi idonei a realizzare una razionalizzazione dei circuiti penitenziari, anche al fine di assicurare nella misura più ampia possibile il rispetto del principio di territorialità. Questa operazione non è esterna alla necessità di una revisione del tema, a partire dalle perplessità suscitate da una classificazione - così ricca di implicazioni sulle condizioni quotidiane di vita detentiva - che: a) non si fonda su criteri chiari e definiti se non attraverso una vaga definizione tramite circolare; b) è gestita centralmente e quindi non permette una valutazione individuale effettiva da parte di chi ha in carico il singolo detenuto; c) non prevede forme di reclamo verso la classificazione ottenuta; d) non prevede modalità definite per la declassificazione.

Si potrebbe anche pensare di apportare le necessarie correzioni procedendo per "linee interne". In tale ottica sarebbe opportuna «una nuova formulazione del regime penitenziario previa codificazione della nozione di "pericolosità", della durata della misura, delle motivazioni a base dell'inserimento nel circuito, del controllo giurisdizionale in corso d'esame, dei contenuti essenziali del regime, dell'elenco puntuale dei diritti che non possono essere in nessuna circostanza compressi e delle modalità non burocratiche di revisione della decisione, anche con l'obbligo per gli organismi investigativi di motivare il loro eventuale dissenso alla fuoriuscita dal circuito con riferimento circostanziato all'attualità criminale»[214].

Nel soppesare questo ventaglio di modifiche, non si può fare a meno di rilevare che introdurre nella regolamentazione dell'A.S. delle innovazioni così numerose e di tale portata altro non significherebbe, nella sostanza, se non propendere per il suo superamento. Ma allora deve forse ritenersi preferibile programmare la rapida scomparsa del circuito A.S. e insistere, nel contempo, per la valorizzazione di un istituto introdotto dalla legge Gozzini, che è rimasto, per ragioni non del tutto comprensibili, una risorsa di carattere prevalentemente teorico: si sta alludendo al regime di sorveglianza particolare (artt. 14-*bis*, *ter* e *quater* o.p.), la cui regolamentazione soddisfa la quasi totalità dei cambiamenti ritenuti necessari. Fermo restando il modello proposto, niente vieta ovviamente di prendere in considerazioni eventuali modifiche che perfezionino l'attuale regolamentazione della sorveglianza particolare.

Sinora si è parlato di circuiti che si contrappongono all'area della media sicurezza. Di recente è stata però emanata una circolare DAP (circ. n. 355603 del 23 ottobre 2015, intitolata «Modalità di esecuzione della pena»), che si è prefissa di creare all'interno dell'area della media sicurezza un ulteriore sottocircuito caratterizzato dalla custodia chiusa: esso, nelle intenzioni esplicitate dai suoi ideatori, aveva come obbiettivo primario quello della sicurezza interna, ritenuta una *condicio sine qua non* per potere proseguire con la positiva esperienza del regime di vigilanza dinamica. Ciò avrebbe significato la stretta convivenza di due regimi carcerari fortemente differenziati nei confronti di una platea di detenuti non sottoposti né al regime di cui all'art. 41-*bis* o.p., e neppure assegnati al circuito A.S.

Secondo il Comitato tale circolare ha rappresentato un poco comprensibile arretramento, sprovvisto oltretutto di una qualsiasi base normativa. Per meglio comprendere tale posizione, bisogna aggiungere che assai evanescenti risultavano i criteri in base ai quali si determinava l'assegnazione all'uno o all'altro di tali sottocircuiti, e che, pur dipendendo da tale assegnazione una maggiore o minore compressione della sfera residua di libertà personale, non era garantito alcun meccanismo di controllo giurisdizionale: la proposta di avvio della procedura di inserimento nelle sezioni chiuse

[214] In questi termini, cfr. la proposta 1-A, formulata, dai componenti del Tavolo 2, anche se può essere opportuno dare atto di una posizione di minoranza, favorevole al mantenimento dello *status quo*.

era attribuita al comandante di reparto e la decisione finale era riservata alla direzione dell'istituto.

Va detto però che in seguito è stata opportunamente emanata la circolare n. 0425948 del 21 dicembre 2015, che costituisce, se non una sconfessione, quanto meno un deciso superamento della precedente a cui si è fatto riferimento. Per motivare quest'affermazione può essere sufficiente riportare un piccolo stralcio di quest'ultima circolare: «con la circolare n. 0355603 dello scorso 23 ottobre […] sono state dettate ulteriori disposizioni in tema di conoscenza della persona che, tuttavia, devono essere inquadrate nell'ambito del contesto generale sopra specificato e, conseguentemente, non devono interrompere o modificare il cambiamento già realizzato. Ne consegue che, l'inserimento/assegnazione dei detenuti nei reparti/sezioni di media sicurezza dovrà continuare ad essere operato con le procedure già in corso prima della predetta circolare [….]». Alla luce di queste perentorie affermazioni, sembra pertanto lecito considerare la circolare dell'ottobre dello scorso anno come un semplice incidente di percorso.

5.3 L'isolamento continuo

Altro punto centrale, in vista di un trattamento penitenziario che si riveli conforme al senso di umanità, riguarda il regime dell'isolamento, poiché la separazione del detenuto dal resto della popolazione ristretta ha indubbiamente potenziali effetti nefasti sulla sfera psico-fisica della persona. Non a caso il rapporto del CPT, pubblicato il 10 novembre del 2011, contiene una espressa richiesta agli Stati di ridurre al minimo l'isolamento carcerario, al quale si dovrebbe ricorrere solo nell'ipotesi di circostanze eccezionali e, comunque, per il minor tempo possibile.

Relativamente all'ipotesi più corposa di isolamento – l'isolamento di natura sanzionatoria previsto dall'art.72 c.p., che lo ammette fino ad un massimo di tre anni - occorre tenere presente le censure europee su tale previsione[215]. Tuttavia se si esclude un intervento organico sulla normativa codicistica inerente al cumulo di pene, non resta che ripiegare sull'inserimento nella legge penitenziaria di una disposizione mirante a ridimensionare il più possibile la portata desocializzante di tale tipo di isolamento[216].

Quanto ad una diversa tipologia di isolamento – quello disciplinare previsto dall'art. 33 n. 2 o.p. - è auspicabile sia la previsione di maggiori garanzie nella fase amministrativa del procedimento disciplinare, sia la stabilizzazione, con apposito intervento normativo, delle "buone prassi" finalizzate a non dilatarne gli effetti nocivi: ci si riferisce, ad esempio, a quanto stabilito dalla circolare DAP 6 maggio 2015 sull'intervallo temporale da rispettare tra due consecutivi periodi di isolamento.

6. Le sezioni a custodia attenuata

I circuiti dei quali si è sinora parlato trovano la loro ragion d'essere nell'esigenza di neutralizzare la pericolosità di determinate categorie di detenuti. Come è noto, si è fatto, tuttavia, ricorso alla creazione di appositi circuiti anche nell'ipotesi di situazioni assolutamente eterogenee a quelle sin qui esaminate, vale a dire per proteggere alcune categorie di detenuti "vulnerabili" dall'aggressività di altri detenuti, vittime a loro volta di quella deriva intellettuale che va sotto il nome di sottocultura carceraria, e che è alla base di pesanti atteggiamenti discriminatori nei confronti dei compagni di detenzione, etichettati spesso con denominazioni offensive.

Le principali categorie di soggetti vulnerabili sono i *sex offenders*, gli omosessuali dichiarati e i transessuali (per un'analisi più dettagliata, v. *supra*, Parte terza, § 2.3).

---

[215] Il CPT ha espresso le sue serie riserve relativamente alla previsione dell'isolamento diurno, inflitto in sentenza *ex* articolo 72 c.p. Nel suo più recente Rapporto (relativo alla visita del 2012) il Comitato ha posto con urgenza la necessità di prevedere una modifica legislativa volta a escludere tale previsione (cfr. CPT/Inf (2013) 32, par. 98), ricordando di aver già rivolto tale richiesta sin dal 2004 (cfr. CPT/Inf (2006) 16, par. 91). Tale posizione è espressa anche nel XXI Rapporto Generale del CPT (cfr. pag. 42).

[216] Condivisibile, in quest'ottica, la proposta contenuta nell'allegato 4 del Tavolo 16.

Le indicazioni che si ritiene di dovere formulare sono nel senso di «sperimentare forme di convivenza tra detenuti "protetti" e detenuti "comuni"; di favorire il superamento della subcultura carceraria, che è alla base degli atteggiamenti discriminatori, inserendo la condizione dell'atteggiamento non vessatorio nei confronti del protetto fra quelle che costituiscono il contenuto del "patto trattamentale"; ed, infine, di evitare la creazione di "sezioni-ghetto", caratterizzate dalla presenza di detenuti vulnerabili a prescindere dal motivo che sta alla base della loro vulnerabilità[217].

Una vulnerabilità *sui generis*, ben diversa da quella che connota le tre categorie da ultimo considerate, è inerente ai detenuti tossicodipendenti e alle madri in stato di detenzione. La diversità della situazione è, tra l'altro, evidenziata dal fatto che tali categorie non vengono separate dal resto della popolazione detenuta per proteggere l'incolumità di coloro che ad esse appartengono. Piuttosto, la creazione a loro vantaggio di sezioni a "custodia attenuata" risponde, in un caso (ICATT[218]), all'esigenza di creare un ambiente detentivo che consenta, anche dal punto di vista delle risorse di personale, un trattamento meglio finalizzato al superamento della tossicodipendenza e, nell'altro (ICAM), a quella di non separare il bambino in tenera età da una figura di riferimento così importante come quella materna, senza fare pagare al figlio incolpevole le conseguenze della deprivazione che si accompagna alla permanenza nell'ordinario ambiente detentivo. Resta tuttavia acquisito e normativamente definito che la prima opzione per le madri con bambini in tenera età è quella del loro alloggiamento in "case-famiglia-protette", al fine di considerare prevalente l'esigenza di armonico sviluppo del bambino, riservando gli ICAM stessi a situazioni in cui per motivi d'indagine, per il reato specifico commesso o per altre specifiche situazioni non sia possibile inserire madre e bambino in una casa-famiglia protetta (del tutto intuitive le ragioni sottostanti all'auspicio, largamente condiviso, che venga esclusa la possibilità di alloggiare madre e bambino in carcere).

Il giudizio su queste "isole felici" dell'arcipelago penitenziario non può che essere positivo, anche in considerazione del fatto che, in ambedue i casi, la permanenza nella struttura detentiva è propedeutica alla concessione delle misure alternative appositamente coniate dal legislatore, vale a dire l'affidamento in prova "terapeutico", disciplinato dall'art.94 T.U. 309/1990, e la detenzione domiciliare speciale, della quale si occupa l'art. 47-*quinquies* o.p.

Ciò premesso, si ritiene che possano essere consentite due brevi note a margine, da riferire all'una e all'altra delle aree di custodia attenuata. E pertanto: l'esistenza delle sezioni *ad hoc* per i tossicodipendenti non può del tutto prescindere dalla considerazione che si tratta di meccanismi costosi e riguardanti un numero, per forza di cose, ridotto di utenti. Ne consegue che il *budget* complessivo da destinare alla categoria dei detenuti tossicodipendenti deve essere investito tenendo presente questo dato e, ancor prima, tenendo presente la situazione delle migliaia di tossicodipendenti – si tratta di circa un terzo della popolazione detenuta – che sono costretti a permanere nelle case circondariali[219]. Quanto agli ICAM, può essere il caso di sottolineare che, pur trattandosi di soluzione assai preferibile al carcere, tuttavia non deve essere considerata come un traguardo finale. Non bisogna infatti dimenticare che, se si esclude l'ipotesi della concessione di una misura alternativa, la vera priorità emergente dalla l. 21 aprile 2011, n. 62 è quella della utilizzazione della casa-famiglia protetta, un ambiente che si fa preferire perché non ha nulla in comune con le strutture detentive, sia pure a custodia attenuata. Purtroppo non si può non ricordare la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 4 co. 2 l. 62/2011, clausola che di fatto blocca le convenzioni con gli Enti locali e, di riflesso, rende quanto mai problematica l'apertura delle case-famiglia.

Una particolare condizione di vita detentiva riguarda le donne recluse in sezioni femminili inserite in istituti maschili. Tale reclusione, oggetto di specifica analisi da parte

---

[217] Negli stessi termini, cfr. Tavolo 2, proposte 2-7.

[218] L'acronimo sta ad indicare gli "Istituti a custodia attenuata per il trattamento delle tossicodipendenze".

[219] Cfr. Tavolo 2, proposta 8.

del tavolo 3, rientra tangenzialmente nelle tematiche inerenti ai circuiti, avendo una forte incidenza sulla vita detentiva delle detenute: carenza - o drastica diminuzione - delle opportunità trattamentali, limitazione di movimento all'interno dell'istituto al fine di evitare contatti con la restante popolazione detenuta, scarsità o totale assenza di progetti trattamentali che tengano conto della specificità di genere, difficoltà di visite mediche specialistiche, problematiche legate al reperimento di beni legati ad esigenze prettamente femminili. Alla luce di tali considerazioni, si evidenzia la necessità di un progressivo superamento di tali sezioni, che generano una sorta di circuito interno di "fatto", fermo restando il doveroso rispetto del principio di territorialità.

7. L'ineludibile riconfigurazione delle misure di sicurezza

Anche se fin qui si è fatto esclusivo riferimento alla sanzione detentiva in senso stretto, sarebbe ingiustificato escludere dalle tematiche trattate in questa sede l'argomento delle misure di sicurezza. Ciò è tanto più vero se si riflette sulla progressiva osmosi tra le componenti del c.d. doppio binario, un'osmosi in seguito alla quale le misure di sicurezza hanno assunto nel corso del tempo funzioni tipiche delle pene. Non sfugge che, se si intendesse rimanere rigidamente ancorati a questa premessa, ci si dovrebbe limitare a prendere in considerazione le misure di sicurezza detentive: senonché queste ultime funzionano in così stretta connessione con le rispettive varianti non detentive da indurre a ritenere preferibile una visione d'insieme.

Se si tiene conto delle indicazioni contenute nel disegno di legge di delega (art. 7) e ci si sforza di individuare le più importanti problematiche riguardanti i destinatari delle misure di sicurezza, bisogna focalizzare l'attenzione, da un lato, sui soggetti imputabili e, dall'altro, sui soggetti non imputabili per vizio di mente.

7.1 I soggetti imputabili

Premesso che sarebbe opportuno e in linea con gli obbiettivi desumibili dall'art. 7 co. 1 lett. b) del disegno di legge delega sopprimere le categorie della professionalità e della tendenza a delinquere, la misura di sicurezza nei confronti del soggetto imputabile andrebbe applicata solo in presenza di reati presupposti di rilevante gravità, sempre che si possa ritenere fondato il pericolo della commissione di ulteriori reati, caratterizzati a loro volta da una gravità tale da fare ritenere necessaria una tutela della collettività.

Per quanto concerne la tipologia, anche alla luce della negativa esperienza delle case di lavoro delle quali si auspica l'abolizione, dovrebbe privilegiarsi il ricorso ad una misura non detentiva, e cioè ad un'inedita versione della libertà vigilata, priva di prescrizioni "punitive" ostacolanti il processo di reinserimento sociale, e suscettibile invece di un'applicazione personalizzata grazie ad un catalogo di prescrizioni adattabili alla singola situazione.

Solo in casi eccezionali, a seguito della reiterazione di gravi violazioni delle prescrizioni, dovrebbe ammettersi la possibilità di sostituire gradualmente la misura non detentiva con una misura contenitiva: si potrebbe pensare, come primo *step*, ad una forma di permanenza domiciliare e, in ultima istanza, alla sua – di regola, temporanea – trasformazione in misura di sicurezza detentiva, da eseguire in strutture che pongano in primo piano le esigenze di reinserimento sociale[220].

7.2 I "pazienti psichiatrici giudiziari"

Occorre anzitutto segnalare il carattere anacronistico ed etichettante della parola «internato» che, soprattutto per quanto riguarda i soggetti con patologie psichiatriche, andrebbe sostituito, ricorrendo ad una terminologia che sottolinei la situazione di deficitaria salute psichica (potrebbe risultare adeguata, ad esempio, la locuzione «pazienti psichiatrici giudiziari»). Tale cambiamento sarebbe coerente con l'idea che

[220] In conformità con questa impostazione, cfr. le analitiche indicazioni contenute nella Proposta 1 del Tavolo 11.

bisogna finalmente abbandonare il concetto di pericolosità sociale, mettendo in primo piano i bisogni terapeutici del "paziente".

Muovendo da tale premessa, si tratterebbe di rendere davvero effettivo il principio – già proclamato con scarso successo dalla legge n. 81 del 2014 – secondo cui la misura custodiale interviene come *extrema ratio*: a tal fine sembra essere necessaria una rigorosa delimitazione dei presupposti per la sua applicazione, tanto *ab origine* quanto *in itinere*, vale a dire quando la medesima consegue alla conversione della libertà vigilata, fermo restando che quest'ultima andrebbe rimodellata tenendo ben presenti le specificità dei suoi destinatari. Esplicitando quanto appena detto, si auspica la creazione di due misure: la prima – da prevedere come prioritaria – a carattere non custodiale (si tratterebbe, come già accennato, di una particolare tipologia della libertà vigilata attentamente calibrata sulle esigenze terapeutiche del soggetto sulla base del programma di presa in carico formulato dal presidio sanitario); la seconda, da riservare ai soggetti con un più intenso "bisogno di cure", consistente nel ricovero in una struttura contenitiva a vocazione esclusivamente terapeutica[221].

7.3 L'esigenza di una disciplina uniforme nelle REMS

Si è appena parlato di strutture contenitive «a vocazione esclusivamente terapeutica». Tale formula, se è idonea a fornire una prima connotazione dei luoghi in cui dovrebbero essere ospitati i pazienti psichiatrici giudiziari per i quali è più intenso il "bisogno di cure", non può tuttavia essere ritenuta sufficiente. Si ritiene indispensabile che, nel rispetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nella materia in esame, venga dettagliatamente regolato il regime vigente all'interno di tali unità terapeutiche, con particolare attenzione a quelle situazioni in cui siano in gioco le libertà e la dignità della persona ricoverata (si pensi, per esempio, all'impiego degli strumenti di contenzione).

[212] Per queste ed ulteriori indicazioni, cfr. la proposta 2 del Tavolo 11.

PARTE QUINTA
L'ESECUZIONE ESTERNA: MENO RECIDIVA E PIÙ SICUREZZA

1. Oltre il carcere

Le vicende legate alla sentenza pilota della Corte e.d.u. relativa al caso Torreggiani hanno prodotto una serie di interventi normativi[222] volti a deflazionare il numero di detenuti nelle carceri italiane[223].

Si tratta di provvedimenti caratterizzati da un drastico cambiamento di prospettiva: anziché adeguare la capienza abitativa al numero di detenuti, idea alla base del precedente "Piano carceri", si ricorre in modo molto più convincente a misure che attenuino il ricorso al carcere, sia in fase di custodia cautelare, che nella fase esecutiva della pena.

La cessazione del preoccupante fenomeno della crescita numerica della popolazione detenuta e la marcata inversione di tendenza degli ultimi tempi lasciano intravedere un risultato positivo dei provvedimenti emanati, che però rivelano anche una loro intrinseca debolezza. Anzitutto, perché si tratta di risultati indotti dalla situazione emergenziale ormai intollerabile e dalla severa condanna della Corte di Strasburgo. Ci si può chiedere per il futuro se, venendo eventualmente a mancare una "pressione" esogena, sussista la capacità di proseguire sul sentiero appena imboccato o se prevalga la tendenza ad un ritorno al passato. Un secondo motivo di perplessità riguarda la qualità della pena *extra moenia*. Non sempre la pena eseguita fuori dal carcere è da considerare così più umana e utile di quella carceraria: la detenzione domiciliare, ancorché effettuata in casa propria, è solo debolmente più dignitosa ed efficace di quella svolta all'interno di un istituto, perché le mancano in gran parte i requisiti di risocializzazione che oggi si chiedono ad ogni tipo di esecuzione penale.

Non è sufficiente, quindi, aver spostato fuori dal recinto del carcere una parte dell'esecuzione penale: occorre chiedersi di che tipo sia la pena alternativa, quali obbiettivi si ponga e quale cambiamento procuri al reo e alla società.

La spinta risocializzante è contenuto prevalente e fondante della pena, e il recupero dei valori della convivenza sociale un fine primario, imposto dal rispetto della dignità della persona e dall'interesse comune alla composizione dei conflitti e alla ricostruzione dell'armonia dei rapporti, incrinati a causa della commissione di reati.

Purtroppo nel sentire comune, e talvolta anche in quello di chi dovrebbe a vario titolo guidare la collettività, si deve prendere atto di un equivoco sulla natura della pena: appare vera pena solo quella che costringe e affligge, mentre le sanzioni di tipo riparativo o risocializzante sono ritenute di minore efficacia, e sicuramente meno idonee a cambiare la condotta del reo. È solo a partire da una riflessione più approfondita, prescindendo da considerazioni di carattere emotivo o viscerale, e considerando i risultati di quarant'anni di applicazione dell'ordinamento penitenziario, che si può cogliere la profonda differenza fra una pena consumata in condizione di detenzione, dalla quale una persona emerge spesso deresponsabilizzata e priva di un progetto per il futuro, se non addirittura incattivita rispetto alla società, e una pena eseguita a partire da tipologie sanzionatorie non detentive, alle quali è più facilmente accostabile una revisione critica del proprio operato e un'azione di riparazione del reato commesso. Una corretta interpretazione e gestione di queste tipologie sanzionatorie prevede che esse si ancorino al territorio, di cui la persona non cessa mai di far parte nonostante la frattura provocata dal reato, e che si pongano l'obbiettivo di ricostruire l'appartenenza e le relazioni, eventualmente agendo sulle cause che possono aver favorito la commissione del reato.

---

222 Per più puntuali riferimenti, v. *retro*, Parte prima.

223 Cfr., in particolare, l. 9 agosto 2013 n.94 (conversione del d.l. n. 78 del 1° luglio 2013), l.21 febbraio 2014, n. 10 (conversione del d.l. n. 146 del 23 dicembre 2013).

Per altro verso, un ampio ventaglio di risposte sanzionatorie non detentive potrebbe consentire all'ordinamento di non lasciare mai senza conseguenze la commissione di un reato, anche se non particolarmente grave ed anche se il responsabile è un incensurato: l'ordinamento dovrebbe essere in grado di reagire in modo adeguatamente riparatorio alla violazione delle regole della convivenza civile. Bisogna evitare, infatti, che lunghi processi per accertare la responsabilità di un soggetto restino privi di "visibili" conseguenze per lo stesso, grazie, ad esempio, ad istituti come la sospensione condizionale della pena. Bisognerebbe evitare, cioè, che la collettività abbia la sensazione di una macchina giudiziaria complessa, lenta e dispendiosa che gira a vuoto, maturando un senso di frustrazione del suo sentimento di giustizia e convincendosi di una ineffettività della risposta penale. Una sensazione di impunità nociva per la società non meno che per lo stesso autore del reato.

2. Gli attori istituzionali delle misure di comunità

2.1 L'Amministrazione penitenziaria

Il D.P.C.M. 84/2015 ha dato vita al Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, mettendo in risalto l'autonomia e la centralità dell'esecuzione penale non detentiva e superando definitivamente una sorta di ancillarità di cui in precedenza essa soffriva. La raggiunta autonomia deve corrispondere ad una effettiva possibilità di operare da parte degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), tenuto conto che l'auspicato aumento delle tipologie di misure e sanzioni di comunità amplia il quadro di riferimento, sia per ciò che riguarda i rapporti con la Magistratura (la relazione non si limita alla sola Magistratura di sorveglianza, ma si estende alla Magistratura di cognizione), sia per quanto attiene alle varie realtà territoriali, che non sono rappresentate solo dagli Enti locali, ma anche da organizzazioni imprenditoriali e di categoria, dagli uffici dei garanti, dal servizio sociale territoriale e in generale dai servizi socio-sanitari, dal volontariato e da espressioni del privato sociale. Già l'introduzione dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova nel rito penale per adulti ha ampliato enormemente il carico di lavoro degli UEPE, essendo ad essi demandati, oltre alla definizione del programma risocializzativo cui l'imputato intende sottoporsi (comprensivo delle prescrizioni comportamentali cui attenersi e delle attività riparatorie che dovranno essere compiute), lo svolgimento dell'indagine socio-familiare, la supervisione del periodo di prova, con l'onere di periodiche informazioni al magistrato e la stesura della relazione finale, particolarmente impegnativa perché incidente sull'esito della misura.

Senza dimenticare che, comunque, permane in capo agli UEPE la responsabilità di tutta la parte di servizi connessi all'area della detenzione (collaborazione con l'*équipe* di trattamento per l'attività di osservazione della personalità, sostegno e assistenza alle famiglie dei reclusi, preparazione delle dimissioni dal carcere, interventi di assistenza post-penitenziaria per favorire il reinserimento).

La complessità e delicatezza dei compiti degli UEPE richiedono adeguamenti strutturali in funzione del raggiungimento degli obbiettivi: adeguamenti sia in termini di organico, che di dotazioni economiche e infrastrutturali. E, in questo senso, auspicabile sarebbe l'arricchimento della pianta organica degli uffici con professionalità diverse (psicologi, criminologi, educatori, mediatori culturali) e il rafforzamento della collaborazione con il volontariato, che, in modo simile a quanto avviene nell'esecuzione penale detentiva, può rappresentare un'opportunità efficace per la creazione di un ponte fra persona sottoposta ad una misura di comunità e la comunità stessa.

I significativi cambiamenti che si sono succeduti a livello normativo, strutturale, sociale negli ultimi anni e quelli che per il futuro si delineano all'orizzonte impongono una condivisione di obbiettivi fra tutti coloro che a vario titolo hanno a che fare con l'esecuzione penale. Si auspica il ritorno all'effettività della Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali ed il

volontariato, istituita nel 2002[224], sospesa nel 2006, rimessa in funzione fino al 2008. In particolare si ritiene utile un aggiornamento delle "linee guida" in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria con periodica attivazione di occasioni di confronto e comunicazione.

2.2 La comunità e il territorio

Le mura del carcere favoriscono l'idea che, una volta pronunciata la sentenza, l'esecuzione della pena diventi un fatto privato fra il condannato e lo Stato, incarnato dalla Magistratura di sorveglianza e dall'Amministrazione penitenziaria. La stessa vittima è in qualche modo estromessa da questo rapporto a due, che si svolge in segretezza e al riparo da qualsiasi interazione con il mondo esterno.

Il buon esito dei percorsi di un'esecuzione penale in comunità chiede che tale prospettiva venga completamente sovvertita, poiché «la responsabilità della progettazione e della realizzazione di tali percorsi non è prerogativa della sola Amministrazione penitenziaria, ma deve essere posta a carico di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio»[225]. Tale assunto, se concretamente realizzato, potrebbe consentire di superare due orientamenti istituzionali e socio-culturali quanto mai deleteri per il raggiungimento degli obbiettivi costituzionali cui la pena dovrebbe tendere: da un lato, quello di chiusura e autoreferenzialità dell'Amministrazione penitenziaria, storicamente avvezza a considerare tutto ciò che proviene dall'esterno come elemento di disturbo delle dinamiche infra-carcerarie, e, dall'altro, quello di disinteresse delle istituzioni locali e degli operatori economici, i quali tendono a non percepire come parte della loro missione organizzativa quella di contribuire alle attività di reinserimento sociale delle persone detenute.

Occorre abbattere, in altri termini, quelle mura che sono non solo materiali, ma anche e soprattutto culturali e istituzionali, che separano ancora l'esecuzione penale dalla società civile. In tale prospettiva, è essenziale che rimangano attivi e siano potenziati tutti i canali di comunicazione tra interno ed esterno e che il campo dell'esecuzione penale sia continuamente raggiunto da istanze provenienti dall'impegno della collettività nei processi di reinserimento sociale delle persone condannate: si tratta, in altre parole, di "contaminare" il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre promuovere nel contesto dei cittadini liberi.

Utili, a tal fine, si rivelerebbero alcuni interventi anche normativi che disciplinassero il contributo strutturale del volontariato nell'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità, o ancora il consolidamento della collaborazione tra Dipartimenti del Ministero della Giustizia ed Enti locali territoriali attraverso la conferenza Stato-Regioni, la creazione di un registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività rieducative e di accoglienza, l'introduzione di requisiti minimi uniformi a livello nazionale per le procedure di accreditamento ed autorizzazione al funzionamento delle strutture sociali per adulti[226].

In termini concreti, ad esempio, a livello assistenziale, si rendono necessari interventi di programmazione, progettazione e realizzazione da attribuire agli Enti locali[227], ma che nella multiforme complessità dei loro aspetti devono essere presi in

---

224 Ministero della Giustizia: d.m. del 10 giugno 2009.

225 Così, la Relazione di accompagnamento del Tavolo 17.

226 Cfr. i lavori del Tavolo 12.

227 La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000 prevede all'art. 9 che allo Stato spetta l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale. La stessa legge all'art.2 recita: "I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali." Infine all'art. 19 si prevede che i Comuni definiscano le modalità per realizzare il coordinamento

carico da una pluralità di soggetti presenti sul territorio. È ragionevole presupporre che all'ente locale spetti il compito di favorire e coordinare l'azione congiunta di tutti i vari attori, predisponendo tavoli di lavoro al fine di costruire un sistema integrato di interventi mediante i piani di zona. Non sempre questo accade, sia per mancanza di risorse economiche, che vengono liberate prioritariamente su progetti maggiormente condivisi dall'opinione pubblica (bambini, anziani, disabili), sia perché non sempre la persona sottoposta ad esecuzione penale appartiene anagraficamente al territorio da cui dovrebbe ricevere aiuto[228] [229].

2.3 La Magistratura di sorveglianza

Un sistema penitenziario così congegnato richiede altresì che la possibilità di fruire delle misure di comunità possa contare su meccanismi processuali razionali ed efficienti e su una Magistratura di sorveglianza in grado di riappropriarsi del proprio ruolo di giurisdizione rieducativa, che interviene tempestivamente, già al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, e può contare su un bagaglio di misure di comunità organico, diversificato ed efficace, nell'ottica di assicurare un intervento individualizzato e orientato alla risocializzazione, pur senza trascurare le ineludibili esigenze di difesa sociale. A tal fine, andrebbero rafforzate le prerogative del magistrato di sorveglianza, quale organo monocratico deputato alla concessione dalla libertà (art. 656 c.p.p.) delle misure alternative per condanne a pene detentive medio-brevi (il limite potrebbe essere fissato, per tutte le misure, a quattro anni di reclusione), riservando l'intervento dell'organo collegiale, da un lato, alla decisione in merito alla fruibilità di misure penali esterne da parte di detenuti che, sottoposti ad osservazione *intra moenia*, debbono scontare pene medio-lunghe e, dall'altro, ai casi di revoca del regime esecutivo più favorevole[230].

3. Verso una gestione sociale delle misure di comunità

L'elaborazione di un modello di esecuzione penale esterna costruito sulle misure di comunità e orientato prioritariamente al recupero e alla risocializzazione del reo richiede un radicale cambio di prospettiva che abbandoni la logica della segregazione quale unica risposta punitiva. Le misure non detentive vanno ripensate sia come risposte sanzionatorie da applicare ove possibile in via principale – anche se ciò postula soprattutto una rifondazione del quadro delle pene, che esula dai confini del presente mandato – sia come fisiologico sbocco del trattamento rieducativo penitenziario, in modo da ricondurre il carcere ad una effettiva dimensione di *extrema ratio*.

---

con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'Amministrazione penitenziaria, e della giustizia.

228 Sul tema della residenza anagrafica, vedi par. 5.6.

229 Per inciso, andrebbe affrontata e chiarita in modo definitivo la questione del Consiglio di aiuto sociale, previsto dagli artt. 74, 75, 76 e 77 o.p., esautorato di gran parte delle sue funzioni dal passaggio di competenze in materia sociale agli Enti locali, ma non abrogato e detentore tuttora di competenze del tutto irrilevanti. Invero, quando parte delle competenze dei Consigli di aiuto sociale passarono a Regioni e Comuni (d.p.r. n° 616 24.07.1977), il Ministero inviò a tutti i Tribunali due circolari, dando disposizioni precise sulla prosecuzione delle attività non trasferite e sulla chiusura dei Consigli di aiuto sociale (Circolare n. 524740/11.4.C. del 28.11.77 e Circolare 2481/4934 del 12.12.77): "…per quanto concerne i Consigli… essi cesseranno dal 31 dicembre 1977, l'assistenza post-penitenziaria, l'assistenza soltanto economica alle famiglie dei detenuti nonché l'assistenza ed il soccorso alle vittime del delitto. Proseguiranno, invece, le attività non trasferite di cui all'artt. 74/75 della legge n. 354/75, e segnaleranno i soggetti bisognosi delle forme di assistenza trasferita alle Regioni e ai Comuni competenti per il territorio, ai quali vorranno altresì fornire ogni altra necessaria collaborazione ai sensi dell'art. 75 della legge citata. In tal senso si orienteranno anche i Comitati per l'occupazione degli assistiti, che non potranno più svolgere interventi assistenziali diretti".

230 Cfr. Tavolo 12, proposte 8 e 10. Tale percorso riformatore si inserirebbe nel solco già tracciato da alcune precedenti analisi, in parte già recepite a livello legislativo: si veda, ad es., le proposte formulate dalla Commissione di studio istituita con d.m. 2.7.2013 presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia.

In quest'ottica, una riforma organica che ponga al centro le misure *extra moenia* dovrebbe innanzitutto provvedere ad una revisione delle attuali alternative alla detenzione intervenendo, da un lato, sui contenuti, per rafforzarne la dimensione risocializzativa e, dall'altro, sui presupposti e meccanismi di accesso, così da consentirne un più largo impiego[231], ove possibile sin dal momento di emissione della sentenza di condanna[232]. Alla revisione dell'odierno sistema di esecuzione penale esterna dovrebbe essere affiancata l'individuazione di nuove *community measures* che coinvolgano più da vicino la comunità e i servizi locali (sia pubblici che privati), anche in una dimensione di maggiore "territorializzazione" dell'esecuzione che incentivi un più rapido reinserimento del condannato[233].

E se il perno attorno al quale ruota l'esecuzione della pena è rappresentato da misure di comunità, indispensabile appare anche una razionalizzazione degli automatismi che, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, hanno limitato fortemente il loro ambito di applicazione, fino ad escludere aprioristicamente talune tipologie di detenuti.

3.1 La revisione delle misure alternative

Uno dei possibili ambiti di intervento per una riforma tesa ad incrementare il ricorso alle misure alternative attualmente disciplinate dalla legge penale e penitenziaria (si ricorda che la liberazione condizionale è prevista dal Codice penale tra le cause di estinzione della pena, artt. 176-177 c.p.) è senza dubbio rappresentato dai contenuti, che non sempre appaiono idonei a favorire una possibile, quanto proficua, risocializzazione. A partire dall'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.), capofila delle misure alternative e tuttora "fiore all'occhiello" della riforma penitenziaria, le prescrizioni cui il condannato deve attenersi nell'esecuzione della misura debbono presentare caratteristiche tali da consentire una effettiva prospettiva di recupero e un coinvolgimento diretto della comunità esterna. In questo senso, è auspicabile una maggiore valorizzazione del contenuto riparativo delle misure alternative, magari traducibile nello svolgimento di attività di volontariato in favore della collettività. E da questo punto di vista, la misura che richiede una corposa revisione è senza dubbio la detenzione domiciliare (art. 47-*ter* o.p.): soprattutto negli ultimi anni, questa ha assolto essenzialmente ad una funzione deflativa del carico penitenziario, accentuando la sua natura custodiale (cambia il luogo di esecuzione che non è più il carcere, ma il domicilio) e abbandonando ogni velleità risocializzante (se mai ne avesse avute). Il regime cui è sottoposto il condannato in detenzione domiciliare può risultare addirittura deteriore, se guardato dall'angolo prospettico delle offerte rieducative, perché non può contare, per certi aspetti, neppure su quelle attività di studio, di lavoro, ricreative o comunque utili al reinserimento che dovrebbero essere garantite a chi sconta la pena *intra moenia*. E se si intende potenziare la detenzione domiciliare nell'ambito dell'esecuzione penale esterna come misura di comunità, si è obbligati ad un ripensamento dei contenuti, prevedendo, al momento della concessione, l'individuazione di un programma di intervento risocializzativo svolto dagli UEPE in favore del condannato[234]. A questo deve accompagnarsi, altresì, una radicale razionalizzazione delle molteplici forme in cui oggi si sostanzia la "misura domestica" che rischiano di produrre arbitrarie

---

[231] Cfr. Tavolo 12, proposta 8.

[232] Una delle proposte di intervento normativo elaborata dal Tavolo 12 prevede l'introduzione di un meccanismo di concessione delle misure di comunità in fase di cognizione, fin dal momento della pronuncia della sentenza di condanna in primo grado (cfr. Tavolo 12, proposta n. 10).

[233] In tal senso, la proposta di introdurre, tra le sanzioni sostitutive, il lavoro di pubblica utilità e correlativamente di abrogare l'istituto della semidetenzione (art. 55 L. 24.11.1981, n. 689), sanzione dai ridotti contenuti risocializzanti (proposta 9 del Tavolo 12).

[234] Tra i possibili interventi, si veda la proposta 8 del Tavolo 12.

applicazioni[235].

Anche dal punto di vista dei presupposti e dei limiti di accesso il sistema attuale delle alternative al carcere presenta non pochi profili di irragionevolezza che non ne consentono un impiego ampio e uniforme. Alcuni limiti della vigente normativa sono già stati evidenziati nel disegno di legge-delega[236]: ad esempio, per incentivare il ricorso a forme di esecuzione *extra moenia*, si invita il legislatore delegato a fissare in tutti i casi a quattro anni la soglia di pena per poter fruire, fin dalla libertà, dell'affidamento in prova e della detenzione domiciliare. Ma queste pur preziose indicazioni non sono sufficienti. Si deve andare verso la realizzazione di un sistema organico, un corredo di misure di comunità che per contenuti, articolazione e meccanismi di accesso favorisca una esecuzione penale esterna non solo come mera alternativa al carcere, ma come una autonoma ed efficace risposta sanzionatoria informata ai principi di individualizzazione, di responsabilizzazione e di progressivo reinserimento del reo nel contesto sociale di riferimento. E allora il limite dei quattro anni di pena da scontare dovrebbe consentire al giudice di sorveglianza di poter scegliere tra tutte le misure alternative, compresa la semilibertà (artt. 48-50 o.p.), quando questa si palesi adeguata a soddisfare le esigenze di risocializzazione e di difesa sociale e non vi siano i presupposti per concedere una delle altre misure. La semilibertà, è noto, è misura solo in parte alternativa, poiché non recide ogni rapporto con la struttura carceraria, ma consentendo comunque al condannato di godere di ampi spazi di libertà è sempre preferibile al carcere. Attualmente viene concessa soprattutto in caso di condanna a una pena medio-lunga e dopo l'espiazione di almeno la metà; in prospettiva, dovrebbe essere applicata anche quando le misure caratterizzate da un maggior *favor libertatis* non possano essere concesse per mancanza di domicilio idoneo, evitando così l'esecuzione in carcere per far fronte ad un problema puramente logistico e dando piena attuazione a disposizioni quali gli artt. 48 co. 2 o.p. e 101 co. 8 reg. esec. che prevedono l'esecuzione della semilibertà presso "sezioni autonome di istituti ordinari" o "ubicate in edifici o parti di edifici di civile abitazione"[237].

Pure il ricorso a dispositivi di controllo a distanza (braccialetto, cavigliera elettronici) sarebbe funzionale ad incentivare tali forme di esecuzione penale, segnatamente la detenzione domiciliare (v. art. 58-*quinquies* o.p.). Attualmente l'uso in Italia è assai ridotto ed è in corso un dibattito sull'opportunità della diffusione della sorveglianza elettronica, non solo per l'alto costo dei dispositivi e per il timore di guasti o di possibili manomissioni, ma soprattutto per il timore che questa sorta di "grande fratello" che sorveglia costantemente una persona, insinuandosi nella sua vita familiare e sociale, possa compromettere il diritto alla *privacy*. D'altro canto, però, la possibilità di fruire di modalità di sorveglianza di più semplice gestione consente di ampliare la gamma e l'estensione delle misure non detentive, e quindi rappresenta un *surplus* di libertà per coloro che acconsentono all'uso (si ricorda che l'impiego del dispositivo elettronico non può mai essere imposto). L'importante è che tali tecniche di controllo a distanza soddisfino le istanze di sicurezza senza pregiudicare quelle trattamentali e non costituiscano mai un puro e semplice aggravamento del contenuto afflittivo della misura. In proposito si segnala che la sorveglianza elettronica (la cui gestione va affidata al ministero della giustizia) non va mai prevista come misura sostitutiva, perché rischierebbe di compromettere quel patto di fiducia che è alla base del percorso di responsabilizzazione, risocializzazione e riparazione previsto dal piano trattamentale o riparativo[238].

Da ultimo, la creazione di un modello compiuto e coerente di esecuzione penale esterna incentrato sulle misure di comunità richiede una significativa rimodulazione

---

[235] Basti pensare al trattamento riservato ai padri detenuti (in rapporto alle madri) nella detenzione domiciliare ordinaria e in quella speciale (art. 47-*quinquies* o.p.).

[236] Cfr. art. 31 lett. c) del disegno di legge delega.

[237] In tal senso, proposta 8, Tavolo 12.

[238] Cfr. Tavolo 12, Relazione di accompagnamento 6 e proposta 14.

anche della liberazione condizionale, a partire dalla sua natura: non più soltanto causa di estinzione della pena, ma misura alternativa vera e propria. Conseguentemente ne va rivista anche la *sedes materiae*: non più il Codice penale, ma la legge penitenziaria. Inoltre, la riscrittura dell'istituto coerente con l'impianto complessivo della riforma dovrebbe riguardare tanto i requisiti di accesso che le modalità esecutive. Andrebbe ricalibrato il requisito soggettivo: si dovrebbe superare il concetto di "ravvedimento" che, richiamando il foro interno della persona, appare difficilmente valutabile secondo parametri oggettivi, per puntare su quello (questo sì misurabile) di «comportamento del condannato», dal quale deve emergere «un cambiamento radicale nelle scelte, negli stili e nelle condotte di vita» che lo avevano determinato alla commissione del delitto[239]. Dal punto di vista delle modalità applicative, sarebbe opportuno prevedere che l'esecuzione della misura sia modellata non più sulla falsariga della libertà vigilata (art. 230 co. 1 n. 2 c.p.), ma riprendendo il paradigma maggiormente responsabilizzante dell'affidamento in prova. Con due importanti corollari: il rafforzamento dell'intervento dell'UEPE e l'equiparazione dell'area di efficacia estintiva della liberazione condizionale a quella dell'affidamento in prova, con particolare riferimento alle pene accessorie e agli effetti penali.

3.2 Nuovi modelli di esecuzione esterna

Oltre all'intervento sull'impianto vigente di alternative al carcere, la riforma dell'esecuzione penale richiede anche l'introduzione di nuove misure di comunità che favoriscano un maggiore coinvolgimento della collettività nelle dinamiche dell'esecuzione e una responsabilizzazione del condannato verso il contesto sociale nel quale punta al reinserimento. Parallelamente, si dovrebbe provvedere all'eliminazione di tutte quelle sanzioni e misure penali, pure alternative al carcere, ma che nei fatti rispondono a mere istanze di contenimento e neutralizzazione. È il caso della semidetenzione, sanzione sostitutiva di pene detentive brevi introdotta con la legge 689/1981, una risposta sanzionatoria quasi mai utilizzata e avente una forte caratterizzazione custodiale e scarsi (se non nulli) contenuti risocializzanti.

Molto più utile, nell'ottica descritta, sarebbe un riordino della normativa del lavoro di pubblica utilità, da costruire in chiave di autonoma sanzione di comunità, stante il largo uso che già se ne fa, seppur circoscritto ad alcuni ambiti della giustizia penale: come pena principale (art. 54 d. lgs. 274/2000), in funzione sostitutiva delle pene detentive brevi (art. 73 co. 5-*bis* d.p.r. 309/1990; artt. 186 co. 9-*bis* e 187 co. 8-*bis* d. lgs. 285/1992) e come contenuto prescrittivo di altre misure penali (art. 168-*bis* c.p.; art. 21 o.p.). In attesa dell'auspicato intervento di riforma del sistema sanzionatorio che lo annoveri a pieno titolo tra le pene principali, fin d'ora sarebbe possibile rimodulare il lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva *ex* l. 689/1981 e seguendo i princìpi direttivi di cui alla legge delega 67/2014, consentirne l'impiego in caso di condanna ad una pena detentiva quantitativamente contenuta[240].

3.3 Superamento delle preclusioni e degli automatismi normativi

L'auspicato ampliamento qualitativo e quantitativo delle misure di comunità, ove realizzato, finirebbe per accentuare l'attuale asimmetria tra chi può accedere alle misure e chi ne resta aprioristicamente escluso, se non si provvedesse a rimuovere le barriere normative che interdicono la concessione di tali misure per motivi che prescindono dalla partecipazione all'opera di recupero sociale. Il conseguimento dell'obbiettivo di dare effettività al "diritto alla rieducazione" (v. Parte prima) passa anche per il superamento di preclusioni ed automatismi normativi che si frappongono in radice alla possibilità di attuare un progetto individualizzato di risocializzazione. Si tratta, in altri termini, di procedere ad una attenta ricognizione critica e ad una sostanziale "bonifica" del sistema dalle presunzioni assolute di non concedibilità di una misura rieducativa, in ragione del

---

[239] Cfr. Tavolo 12, Relazione di accompagnamento 3.1.3.

[240] Cfr. Tavolo 12, Relazione di accompagnamento 3.2 e proposta 9.

titolo del reato commesso o dello *status* del soggetto, indifferenti all'evoluzione psico-comportamentale del condannato[241].

Con particolare riguardo all'attuale regime ostativo previsto dagli artt. 4-*bis* e 58-*ter* o.p., deve guardarsi con favore alla proposta volta a trasformare la mancata condotta collaborativa da presunzione assoluta a presunzione relativa di pericolosità, come tale superabile da parte del giudice, mantenendo comunque la condizione dell'assenza di persistenti collegamenti dell'interessato con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Alle attuali ipotesi di collaborazione "impossibile" o "irrilevante", il cui accertamento consente il superamento delle preclusioni all'accesso ai benefici, si potrebbe, inoltre, aggiungere la fattispecie della mancata collaborazione motivata da apprezzabili ragioni[242], qualora sia accompagnata da concrete condotte riparative: ipotesi, beninteso, che non prescinderebbe dalla sussistenza degli altri presupposti richiesti dalla legge per la concessione dei "benefici" penitenziari[243]. Fortemente auspicabile anche una modifica tendente a ridurre il novero dei reati ostativi di cui all' art. 4-*bis* o.p., vòlta sostanzialmente a limitarne l'ambito applicativo ai soli reati "di mafia" e "di eversione"[244]. La soluzione, tra l'altro, sarebbe in linea con l'art. 31 lett. *b*)[245] ed *e*)[246] del disegno di legge delega all'esame del Senato, che originariamente non prevedeva la clausola eccettuativa introdotta dalla Camera dei deputati per far "passare" i criteri direttivi riguardanti, rispettivamente, il maggior accesso alla misure alternative e l'eliminazione di tutti gli automatismi[247]. D'altra parte, anche in materia

---

[241] In quest'ottica ha lavorato il Tavolo 16, che ha proceduto ad un'attenta individuazione delle fattispecie *de quibus*, fornendo una articolata prospettazione delle soluzioni normative praticabili, muovendosi nella prospettiva riformatrice già indicata da alcune Commissioni di studio (si vedano, in proposito, i lavori della Commissione Mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza, istituita dal CSM e della Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia con d.m. 2.7.2013, già citate). Si vedano anche le indicazioni contenute in AAVV, *Carceri: materiali per una riforma*, *working paper*, in *Diritto penale contemporaneo,* pp. 157 ss.

[242] Si pensi, esemplificativamente, alla reticenza mantenuta per non esporre i propri familiari a gravissime ritorsioni.

[243] V. proposta 1 del Tavolo 16.

[244] Su questa linea si muove in misura largamente coincidente anche la proposta del Tavolo 16; mentre per un radicale abbattimento di tutte le "barriere ostative", anche da quelle predisposte dall'art.4-*bis*, si è espresso il Tavolo 12, sul condivisibile assunto secondo cui «ogni presunzione assoluta di pericolosità contrasta con il finalismo rieducativo della pena e con il principio dell'individualizzazione del trattamento» (cfr proposta 9 e Relazione accompagnatoria). Le peculiarissime connotazioni criminologiche delle associazioni mafiose ed eversive (che hanno trovato riconoscimento sia da parte della Corte costituzionale, che della Corte e.d.u.), da un lato, e la stessa scelta operata dal legislatore delegante per la riforma dell'ordinamento penitenziario, fanno propendere più realisticamente per un approccio graduale al problema nei termini prospettati in testo, fermo restando che l'obbiettivo indicato dal Tavolo 12 deve restare un ideale punto di arrivo, sulla scorta di quanto già si dovrebbe prevedere per i minorenni (v. *postea* nota 224).

[245] Art.31 lett. *b)* «*revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale».*

[246] Art.31 lett. *e) «eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale».*

[247] La clausola, «*salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*», presenta, per la verità, nella prima parte della sua formulazione una espressione (*casi di eccezionale gravità e pericolosità*), che, per la sua indeterminatezza, rischia di aprire a quelle dilatazioni applicative, di cui si paventa poco più avanti nel testo. Sarebbe fortemente raccomandabile che il Parlamento provvedesse, in seconda lettura, ad eliminare tale espressione e che comunque, ove ciò non dovesse accadere, il legislatore delegato ne desse una interpretazione drasticamente restrittiva. La clausola *de qua*, condivisibilmente, non è ripetuta nei criteri di delega concernente i minorenni: art.31 lett. o), n. 5 «*ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione*»; art.31 lett. o), n. 6 «*eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la*

di custodia cautelare in carcere, la Corte costituzionale, che ha drasticamente "disboscato" l'art. 275 co. 3 c.p.p. con ben nove pronunce riguardanti altrettanti presunzioni assolute di necessità di carcere, prima della recente riforma operata con la legge 16 aprile 2015, n.47, ha sempre fatto salve le fattispecie dei "delitti di mafia" : rispetto a questi, infatti, può eccezionalmente essere legittima la presunzione *iuris et de iure* di pericolosità, attese le particolari connotazioni criminologiche che contraddistinguono la organizzazione mafiosa, quali l'indissolubilità del vincolo criminale, il forte radicamento territoriale, l'organizzazione gerarchica, la forza dell'intimidazione, cui conseguono condizioni affatto speciali di assoggettamento e di omertà. Considerazione che ha indotto anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 6 novembre 2003, Pantano c. Italia) a dar atto che l'eccezionalità del fenomeno criminale mafioso può giustificare presunzioni assolute di pericolosità.

La ferma raccomandazione che il Comitato si sente di rivolgere al legislatore è quella di evitare in futuro che questa ipotesi ostativa alla concessione dei "benefici" penitenziari – comunque in contrasto con il principio di individualizzazione del trattamento - non eserciti, come sovente è accaduto in passato, una perversa *vis attractiva*, nel senso di calamitare altre ipotesi derogatorie ritenute di volta in volta, secondo l'allarme sociale di turno, un irrinunciabile presidio per la sicurezza sociale.

La tratteggiata prospettiva riformatrice degli articoli 4-*bis* e 58-*ter* o.p. avrebbe, inoltre, ricadute dirette anche sotto il profilo del superamento del c.d. "ergastolo ostativo", la cui attuale configurazione presenta non infondati dubbi di compatibilità con il disegno costituzionale delle pene e con recenti – ma già consolidate – pronunce della Corte e.d.u. (sent. 9 luglio 2013, Vinter e altri c. Regno Unito; sent. 18 marzo 2014, Ocalan c. Turchia; sent. 15 dicembre 2015 Gurban c. Turchia)

4. La fase post-penitenziaria

Di una fase post-penitenziaria si può ovviamente parlare sia nell'ipotesi in cui essa si apra dopo che il condannato ha concluso positivamente la fruizione di una misura extramuraria, sia in quella che consegue all'espiazione dell'intera pena in regime carcerario. Ciò premesso, non si può fare a meno di ribadire anche in questa sede il valore dell'offerta ad ogni condannato di concrete opportunità di risocializzazione: il raggiungimento del fine pena deve aver consentito ad ogni persona in esecuzione *intra moenia* lo svolgimento di un percorso di recupero e reinserimento individualizzato, negoziato e condiviso, le cui tappe sono scandite dalla fruizione di una misura alternativa (o anche da più di esse, in successione) e di altri "benefici" premiali come i permessi, da collocare nell'ottica di una crescente conquista di spazi di libertà e autonomia.

Nelle residuali ipotesi in cui l'esecuzione si consumi, invece, in regime detentivo fino al momento del suo epilogo, la fase della dimissione va curata con particolare attenzione, secondo le indicazioni dell'art. 88 del d.p.r. 230/2000 che prevede «un particolare programma di trattamento, orientato alla soluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente» a cui la persona in esecuzione penale dovrà andare incontro. Per la definizione e l'esecuzione di tale programma è indispensabile una sinergia fra UEPE, servizi sociali territoriali e volontariato.

---

revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento». L'auspicio è che, come per altri istituti, il settore minorile funga nel tempo anche in questa materia da "apripista" e sospinga l'intero ordinamento ad un completo abbandono di ogni preclusione ed automatismo.

L'obbiettivo più importante rimane comunque quello di far riallacciare i legami con la famiglia e i rapporti di prossimità territoriale e sociale. La presenza di un'apposita *équipe* di tutoraggio permetterebbe di affrontare il "trauma da liberazione", accompagnando la persona anche nella fase spesso frustrante della ricerca del lavoro e nell'impatto con un mondo probabilmente diverso da quello che si è lasciato all'inizio della pena (soprattutto se si è trattato di una pena lunga). La fase immediatamente successiva al fine pena e la buona gestione delle misure alternative si rivelano decisive in relazione alle opzioni sul futuro: è il momento in cui appare chiara la contrapposizione fra la presa di distanza da un vissuto precedente e il ritorno a comportamenti criminosi.

Un investimento sulla consistenza numerica e sulla formazione del personale UEPE e degli Enti locali e sulle opportunità lavorative e abitative da destinare agli ex-detenuti sono quindi importanti fattori di sicurezza sociale.

5. Proposte di modifica a livello operativo ed organizzativo

Il passaggio ad un modello di esecuzione penale incentrato su misure di comunità necessita non solo di una profonda modifica del quadro normativo, ma anche di interventi sul piano operativo che ne garantiscano l'efficienza.

5.1 Risorse finanziarie

Un sistema così congegnato richiede risorse finanziarie; in questo senso, si ritiene che l'invarianza della spesa, richiamata da numerosi provvedimenti, debba oggi essere declinata come diversa e finalizzata allocazione delle risorse, integrate dai contributi finanziari e prestazioni del privato o del privato sociale, che in ogni caso possono solo avere funzione sussidiaria.

Per tale motivo, sarebbe opportuno un uso finalizzato del Fondo unico giustizia, che tra i suoi obbiettivi abbia anche il miglior funzionamento del sistema di amministrazione della giustizia. Si segnala, tra l'altro, l'esigenza di rendere autonoma la Cassa delle ammende, per consentirne l'utilizzo da parte del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità e di intervenire sulla destinazione di parte delle linee di finanziamento dei Fondi europei e dei risparmi derivanti dalla flessione dei tassi di detenzione, in modo da sopperire alla carenza di personale e di risorse materiali indispensabili nella gestione delle misure di comunità.

Una particolare attenzione, nell'ottica di reperire risorse, va riservata al Fondo sociale europeo (FSE), strumento a sostegno delle politiche finalizzate a promuovere inclusione sociale negli Stati membri. L'istituzione presso l'Ufficio di Gabinetto di un'apposita struttura di coordinamento per la gestione delle modalità di accesso al FSE potrebbe incrementare un utilizzo finalizzato delle risorse e per piani di intervento differenziati[248].

5.2 L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Le misure di comunità avranno una loro efficacia e spendibilità nel ridefinire il modello di esecuzione penale solo se si riveleranno idonee a garantire sicurezza sociale attraverso la prevenzione della recidiva. Un utile strumento in tal senso potrebbe essere rappresentato da un'efficace politica degli inserimenti lavorativi di detenuti ed *ex* detenuti, considerandola una sfida che permette di ridurre le spese nell'ambito carcerario e nello stesso tempo di proporre percorsi alternativi a quelli della illegalità[249].

In questa sfida rientrano le politiche di inserimento lavorativo degli Enti locali che potrebbero ricorrere maggiormente all'applicazione della l. n. 381/1991, nella versione conseguente alla l.22 giugno 2000, n. 193. Tale normativa prevede la possibilità per gli enti pubblici di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo,

---

[248] Per talune proposte in tal senso, si rinvia ai lavori del Tavolo 12.

[249] V. lavori del Tavolo 17.

anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, al fine di creare opportunità lavorative per i soggetti svantaggiati. In tale categoria rientrano a pieno titolo i detenuti e gli internati, nonché le persone in misura alternativa e ammesse al lavoro esterno (art. 4, co. 1, l. n. 381/1991).

La scelta dell'Ente territoriale di affidare a cooperative di "tipo B" attività di questo genere presenta una serie di benefici per le amministrazioni locali, il primo dei quali è strettamente economico: l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate evita che questi stessi soggetti, in assenza di risorse economiche, si rivolgano ai servizi sociali per richiedere contributi (utenze, pagamento dei servizi). Con il medesimo inserimento, inoltre, si ottiene tra l'altro l'ulteriore beneficio di riduzione dei livelli di recidiva, soprattutto per quanto riguarda gli atti di microcriminalità.

Considerata anche la l. n. 199/2010 (nella versione conseguente al d.l. n. 211 del 2011 convertito dalla l. n. 9 del 2012, che permette ai detenuti con un riferimento residenziale di poter scontare gli ultimi 18 mesi di pena in detenzione domiciliare, la scelta degli Enti locali consentirebbe di supportare tale misura alternativa, fornendo una opportunità di lavoro che completerebbe un progetto personalizzato di reinserimento, senza dubbio efficace anche in questo caso per contenere il pericolo di commissione di nuovi reati.

5.3 Accoglienza di persone prive di domicilio

Le misure di comunità, sia che abbiano inizio dalla libertà, sia che rappresentino la fase conclusiva di un percorso detentivo, hanno bisogno di uno spazio abitativo funzionale alle esigenze e alle finalità della esecuzione penale. A partire dagli spazi per ospitare i semiliberi e i detenuti ammessi al lavoro all'esterno, che dovranno essere ubicati fuori dagli edifici detentivi ordinari, alle case per madri con prole, alle case per il reinserimento, si dovrà tenere conto del percorso di progressivo riavvicinamento alla società, della rinnovata condivisione di vita con familiari, delle caratteristiche di autonomia che la persona deve ricostruire nel suo quadro esistenziale. Perciò, gli edifici destinati alle misure di comunità, là dove esse non abbiano luogo nella abitazione della famiglia, dovrebbero rispondere a precisi parametri di adeguatezza, primi fra tutti la collocazione nelle aree urbane e il loro recupero ad una dimensione domestica[250].

Opportuno, inoltre, l'utilizzo di parte del patrimonio penitenziario in disuso o in sottouso per la realizzazione di unità residenziali rivolte alla esecuzione di misure di comunità e al processo di reinserimento nella vita civile di coloro che hanno concluso il tempo dell'esecuzione penale.

Una sicura criticità nella prospettiva di un potenziamento del sistema di esecuzione penale esterna è legata al fatto che non tutte le persone in attesa di giudizio o condannate possono accedere a misure extracarcerarie a causa della mancanza di un domicilio stabile e controllabile, pur in presenza di condizioni giuridiche idonee a fruire di tali provvedimenti[251]. La mancanza del suddetto requisito è per ampie categorie di detenuti (in primo luogo gli stranieri) fonte di grave ineguaglianza[252]. Occorre facilitare l'accoglienza di queste categorie di persone in abitazioni adibite a questo scopo, anche con la collaborazione di Enti locali e del terzo settore.

Vi sono sul territorio italiano esempi di buone pratiche in questo senso, che possono essere messe a sistema[253], oltre al fatto che potrebbero essere applicati istituti già esistenti anche a situazioni non espressamente contemplate in analogia con quanto previsto nella legge 199/2010, art. 1 co. 7. Ad esempio, le persone in esecuzione

---

250 Cfr. i lavori Tavolo 1.

251 Segnalano detta criticità tanto il Tavolo 7 che il Tavolo17.

252 Sul dovere dello Stato, in base al combinato disposto degli artt. 3 co. 2 e 27 co. 3 Cost. di rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano di fatto l'uguaglianza di fronte al diritto alla rieducazione, cfr. *retro* Parte seconda.

253 Vedi il report di sintesi curato dalla "Fondazione volontariato e partecipazione" in collaborazione con il gruppo di lavoro "La certezza del recupero".

penale o in assistenza post – penitenziaria potrebbero essere ospitate presso comunità alloggio gestite dal volontariato o dal privato sociale e accreditate dallo Stato. Queste comunità, già presenti e operanti sul territorio italiano, possono diventare un potente volano per il reinserimento sociale, soprattutto per persone prive di riferimenti familiari e territoriali significativi[254]. Lo Stato potrebbe essere chiamato a sostenere queste forme di accoglienza (certamente meno onerose, sul piano economico, rispetto alla permanenza in carcere) mediante una retta.

A livello di modifiche normative queste nuove modalità di esecuzione penale vanno opportunamente regolamentate prevedendo che per esigenze trattamentali, in assenza di idoneo domicilio, anche le misure di comunità, oltre che la detenzione e l'arresto domiciliare, si possano eseguire in un luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza[255]. Così come è necessaria l'emanazione di una legge quadro nazionale e/o regolamento ministeriale che disciplini le procedure di accreditamento delle strutture sociali per adulti operanti nel settore delle attività rieducative e di accoglienza.

5.4 Residenza anagrafica per le persone senza dimora

Il carcere è un naturale collettore di disagi e marginalità, e frequentemente, per il tempo della detenzione, sospende - senza risolverli - alcuni problemi che la persona vulnerabile deve affrontare nella sua vita: uno fra questi può essere la "invisibilità" in quanto cittadino (non riservata solo agli stranieri privi di un permesso di soggiorno, ma anche a molti italiani cancellati, per vari motivi, dagli elenchi anagrafici). Questo stato di "clandestinità" comporta la mancata iscrizione al S.S.N. ed altre diminuzioni importanti dei diritti di cittadinanza[256].

Perciò va ribadita la necessità che i Comuni e la stessa Amministrazione penitenziaria assicurino il rispetto del diritto all'iscrizione e alla variazione anagrafica dei detenuti e degli internati, a norma degli artt. 8 lett. c), 10 *bis*, 13 e 15 del d.p.r. 223/1989. La Conferenza Stato-Regioni individuerà criteri per favorire omogeneità di applicazione e scongiurare inadempienze.

---

[254] Cfr. lavori del Tavolo 12.

[255] Art.1 l. n.67/2014.

[256] Si vedano i lavori del Tavolo 4.

PARTE SESTA
LA GIUSTIZIA RIPARATIVA

1. Una diversa gestione del conflitto che nasce dal reato

La giustizia riparativa rappresenta un paradigma di giustizia culturalmente e metodologicamente autonomo, contenutisticamente nuovo, spendibile in ogni stato e grado del procedimento penale e volto a rinnovare alla radice l'approccio e la risposta al crimine.

Pertanto, la sua introduzione nell'ambito dell'esecuzione penale richiede, innanzitutto da parte degli operatori della giustizia, un "cambiamento di sguardo" che permetta di cogliere appieno la sua portata innovativa. Non si tratta – di fatto – di un'ulteriore modalità di declinazione delle risposte sanzionatorie, tradizionalmente improntate al binomio retribuzione-prevenzione, quanto di un paradigma autonomo, suscettibile di entrare in un vitale rapporto di complementarità con la giustizia penale nel suo complesso[257].

Nei sistemi giuridici occidentali, infatti, la giustizia riparativa trova la sua legittimazione "all'insegna della legge" e non "al posto della legge". Questo non vuol dire intenderla come una pratica suppletiva e quindi subordinata al sistema penale, ma significa riconoscere come essa, rilanciando positivamente il valore del precetto della norma violata, riesca a offrire soluzioni più adeguate ai bisogni di giustizia di tutti i protagonisti coinvolti nella vicenda penale (vittime, autori di reato, comunità), non accontentandosi di logiche legate alla mera afflittività penale.

L'invito della giustizia riparativa è proprio quello di superare la logica del castigo, muovendo da una lettura relazionale del fenomeno criminoso, inteso primariamente come un conflitto che provoca la rottura di aspettative sociali simbolicamente condivise. Il reato non dovrebbe più essere considerato soltanto un illecito commesso contro la società, o un comportamento che incrina l'ordine costituito – e che richiede una pena da espiare – bensì una condotta intrinsecamente dannosa e offensiva, che può provocare alle vittime privazioni, sofferenze, dolore e persino la morte e che richiede, da parte del reo, l'attivazione di forme di riparazione del danno provocato.

Per questo modello di giustizia le questioni fondamentali, dunque, non sono più (o non più soltanto) "chi merita di essere punito" e "con quali sanzioni", bensì "cosa può essere fatto per riparare il danno"; laddove riparare non significa riduttivamente controbilanciare in termini economici il danno cagionato.

A ben vedere, dunque, la sfida aperta è ambiziosa e riguarda la possibilità di modificare radicalmente la cultura giuridica e civica di una società sul modo di rispondere ai reati e sul modo di considerare la dignità di vittime e colpevoli. Detto altrimenti, la giustizia riparativa non vuole limitarsi ad arricchire di qualche nuovo strumento l'impianto sanzionatorio di un sistema penale che in nulla cambia la sua prospettiva.

In Italia, la *Restorative Justice* ha acquisito ormai da tempo piena cittadinanza nel dibattito scientifico, mentre è nella realtà normativa che ora deve potersi esprimere a pieno titolo, per poter incidere in modo effettivo sulla concretezza del nostro sistema penale. Esiste, infatti, una buon impianto teorico sul tema, esistono significativi e virtuosi esempi operativi in varie Regioni italiane[258], che meritano di essere tenuti in conto. Ma ora occorre che il legislatore intervenga per diffondere queste *pratiche* e renderle accessibili – come raccomandano i più importanti documenti internazionali in materia.

Il Comitato raccomanda di andare in questa direzione, e ricorda come sia possibile coniugare il rispetto dei principi teorici e dei nuclei fondanti tale paradigma con l'attuazione di concrete modifiche alle norme, così da mostrare finalmente che può

---

[257] Tavolo 13 - allegato 4 Relazione di accompagnamento.

[258] Allegato 12, Tavolo 13 *Best Practices.*

esistere un serio investimento culturale e istituzionale su questo tema, anche nel settore degli adulti.

Per far ciò, tanto più nella prospettiva di un utilizzo della giustizia riparativa non solo nella fase dell'esecuzione della pena ma anche nella fase della cognizione, occorre che il legislatore muova da una chiarezza terminologica e da una precisa cornice teorica su contenuti, potenzialità e limiti di questo paradigma, così da evitare il rischio di alimentare dinamiche di *Restorative Justice* soltanto apparenti[259].

Nel nostro sistema penale, infatti, la *riparazione* viene menzionata più volte, in contesti diversi. Al concetto di riparazione non è perciò possibile attribuire un significato univoco: talvolta viene appiattito sul mero risarcimento del danno e/o definito con locuzioni quali "elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato" o che includono un variegato novero di "attività socialmente utili" o di "volontariato sociale". È ineludibile, qui, sottolineare che attraverso i programmi di giustizia riparativa non si ripara il danno, secondo un'ottica meramente compensativa, ma si progettano (preferibilmente in spazi nuovamente aperti alla relazione diretta fra le parti) azioni consapevoli e responsabili verso l'altro, che possano ridare significato, laddove possibile, ai legami fiduciari fra le persone. Come ricordano i documenti internazionali più importanti in materia[260], i programmi di giustizia riparativa hanno come obbiettivo "la reintegrazione della vittima e del reo", perché entrambi possano essere coinvolti nella progettazione di un'azione che guarda al futuro come persone non etichettate per sempre dall'esperienza della colpa e dell'offesa. L'azione riparativa è dunque da intendersi non già in una prospettiva compensatoria e di indennizzo, ma come un'attivazione che assume l'irreparabilità intrinseca di ogni gesto di ingiustizia (di per sé ineliminabile) e rilancia, al contempo, la possibilità di progettare un agire responsabile per il futuro. Se realizzata tramite azioni positive, infatti, la riparazione ha una valenza profonda e, soprattutto, uno spessore etico che la rende ben più complessa del mero risarcimento.

La *mediazione*, da parte sua, quale strumento cardine della giustizia riparativa, compare in modo esplicito nell'art. 29 d.lgs. 274/2000 sulle competenze penali del giudice di pace e nell'art. 464 *bis*, co. 4, lett. c) c.p.p., nel contesto della messa alla prova per gli adulti, ma è carente di una definizione espressa.

Il termine *conciliazione* – che pure appartiene all'area semantica della giustizia riparativa – compare nel già citato art. 29 d.lgs. 274/2000, nell'art. 2 d.lgs. 274/2000, nell'art. 555 c.p.p. e nell'art. 28 co. 2 d.p.r. 448/88 sulla messa alla prova per i minori.

Infine, "l'adoperarsi per quanto possibile a favore della vittima di reato" è locuzione presente nell'art. 47 o.p.

Esiste il rischio non remoto che talune misure, introdotte a scopi deflativi e che riecheggiano soltanto nel lessico i modelli di mediazione e riparazione, vengano identificate come appartenenti alla *Restorative Justice*, ancorché non siano caratterizzate dai requisiti minimi indispensabili a tale scopo.

Da questo punto di vista occorre evidenziare due indicazioni di metodo rilevanti[261]:

1) la prima consiste in un'estrema cautela "nominalistica": non sono da indicare/qualificare come strumenti di giustizia riparativa i lavori di pubblica utilità, il lavoro penitenziario gratuito all'esterno, le prescrizioni di volontariato sociale, perché si tratta di attività prescritte o imposte dal magistrato, che si inscrivono pur sempre in un'ottica retributiva o di coercizione. Sono, viceversa, espressione di giustizia riparativa le azioni e i percorsi che il reo svolge *volontariamente,* avendo egli contribuito *in modo attivo e dialogico a definire il proprio impegno e avendo avuto qualche forma di incontro* (mediazione diretta o con vittima surrogata, *conference group*, dialogo allargato ai

---

[259] Tavolo 13 – allegato 3 - Nozione, caratteristiche e strumenti della giustizia riparativa.

[260] Tavolo 13 – allegato 3.

[261] Tavolo 13 – allegato 4 - Relazione di accompagnamento.

gruppi parentali[262]) *con le persone offese e/o la comunità,* le quali saranno chiamate a lavorare sulla consapevolezza della natura e del significato dell'attività che il reo sta eseguendo in una prospettiva di "*restorative justice"*. Sono inoltre da annoverare tra le esperienze di giustizia riparativa anche le mediazioni svolte tra i responsabili di atti quali il vandalismo, i danneggiamenti (graffiti), i crimini ambientali – per citarne solo alcuni – e i *rappresentanti* delle istituzioni, degli enti territoriali, delle persone giuridiche danneggiati, i cui esiti riparatori hanno concrete ricadute a favore della "collettività".

Ricerche comparate tendono a evidenziare, inoltre, che per alcune categorie di reati c.d. "senza vittime" (guida in stato di ebbrezza, gioco d'azzardo etc.) la giustizia riparativa non è idonea a esercitare il suo mandato, anche se tali dati non sono per nulla coerenti con quelli riguardanti altri reati senza vittima, che suscitano allarme sociale e generano un conflitto fra l'autore del fatto e la comunità di appartenenza (reati commessi in violazione della legge droga, disturbo della quiete pubblica);

2) la seconda indicazione consiste nell'invito a mantenere sempre viva la consapevolezza che, pur essendo possibile re-interpretare in ottica *restorative* i lavori di utilità sociale o la messa alla prova, nonché il percorso trattamentale di una persona che poi accede alla liberazione condizionale, la giustizia riparativa *non coincide di per sé con nessuna di queste misure*. Queste ultime sono state sino a oggi individuate – in mancanza e in attesa di una norma generale che consenta l'accesso a servizi di giustizia riparativa effettivi su tutto il territorio nazionale – quali spazi normativi *possibili*, ancorché limitati ed angusti, per iniziare a pensare e a lavorare in ottica riparativa.

2. Gli elementi connotativi

Il Comitato ritiene che sia importante soffermarsi più compiutamente sugli elementi imprescindibili che consentono di riconoscere e differenziare i programmi di giustizia riparativa da altre modalità di intervento sui conflitti, sulla devianza o sul disagio. Essi sono:

1) la "partecipazione attiva" di reo e vittima e comunità alla gestione degli effetti distruttivi prodotti dal comportamento deviante e alla soluzione del conflitto nascente dal reato. Si tratta, per le persone coinvolte, di riappropriarsi della capacità di parola, partecipando a un percorso dialogico di riconoscimento nel quale viene restituita dignità ai vissuti e alle narrazioni di ciascuno, come premessa per fondare o ri-fondare la capacità di progettare e impegnarsi in un'azione che ripara;

2) il "riconoscimento della vittima", e "la riparazione dell'offesa nella sua dimensione globale": è perciò da considerare anche la dimensione emozionale dell'offesa, i sentimenti sociali che ne derivano e che causano in chi è vittima la perdita del senso di fiducia negli altri e la nascita di un vissuto di insicurezza individuale tale da indurre persino a modificare le abitudini di vita.

3) "l'autoresponsabilizzazione del reo": il percorso prospettato dovrebbe condurre il reo a rielaborare il conflitto e i motivi che lo hanno causato, a maturare un concetto di responsabilità "verso" l'altro, ad avvertire, appunto, la necessità di riparazione; gli autori di reato coinvolti nei percorsi di giustizia riparativa (nella mediazione reo/vittima in particolare) hanno la possibilità di esplorare il significato e il contenuto della norma violata in modo concreto e non astratto attraverso l'ascolto della narrazione di una singolare esperienza esistenziale (quella della vittima);

4) "il coinvolgimento della comunità nel processo di riparazione", non soltanto quale destinataria di politiche di riparazione, ma anche quale attore sociale nel percorso di pace che muove dall'azione riparativa del reo. La qualità del coinvolgimento dell'opinione pubblica è dunque essenziale anche per far maturare l'idea di una nuova "sicurezza" da non ricercare necessariamente nella repressione;

5) la "consensualità": i programmi di giustizia riparativa richiedono il consenso consapevole, informato, spontaneo e revocabile delle parti (art. 1 Racc., art. 7 Basic

[262] Allegato 3, Nozione e strumenti della giustizia riparativa.

Rules), avente ad oggetto le fasi dell'iter, la partecipazione alle esperienze di mediazione face to face, ai conference group, alla mediazione con vittima aspecifica ecc., e gli eventuali accordi riparativi e/o risarcitori (art. 31 Racc., art. 7 e 12 Basic *Rules*);

6) la "confidenzialità" della mediazione: implica che l'incontro di mediazione sia protetto ed impedita qualsiasi forma di diffusione all'esterno dei suoi contenuti (art. 2 Racc., art. 13 *Basic Rules*); tale regola permette un dialogo pieno tra le parti in un clima di fiducia, la trattazione del conflitto nel suo complesso e in tutte le sue implicazioni, facilitando quindi il raggiungimento di forme di riconoscimento reciproco e di riparazione. In Italia, soltanto nel d. lgs. 274/2000 concernente la giurisdizione penale del giudice di pace, si precisa "l'inutilizzabilità processuale delle dichiarazioni rese dalle parti davanti ai mediatori" (art. 29 co.4). Tale principio dovrà essere esteso a tutti i contesti nei quali interverranno le pratiche di mediazione, contestualmente alla previsione, tassativamente determinata, dei casi nei quali i mediatori dovranno derogare a tale principio;

7) la "volontarietà dell'accordo raggiunto tra le parti": gli accordi che nascono dai programmi di *Restorative Justice* debbono essere conclusi volontariamente sebbene sotto la guida dei mediatori, e non possono scaturire da decisioni prese altrove (per esempio dall'Autorità giudiziaria); gli impegni riparatori devono rispondere ai criteri di "ragionevolezza e proporzione" (art. 31 Racc., art. 7 *Basic Rules*).

3. Il ricorso alla giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento

Come deriva da indicazioni sovranazionali, è opportuno che ai programmi e ai servizi di giustizia riparativa si possa ricorrere in ogni stato e grado del procedimento[263].

In particolare, l'introduzione di suoi percorsi all'interno dell'ordinamento nazionale è prevista dalla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2012, "che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI".

Uno dei pregi di tale atto normativo è proprio quello di imporre l'abbandono di una visione esclusivamente reo-centrica del diritto processuale penale a favore di una nuova concezione del processo come sede di *bilanciamento degli interessi di diversi attori processuali*, tra i quali uno dei principali va individuato proprio nella vittima.

Il termine per il recepimento della Direttiva è scaduto il 16 novembre 2015; il d. lgs. 15 dicembre 2015 , n. 212 di "attuazione della direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI" pur avendo migliorato, sul punto, il precedente "schema di decreto legislativo" è purtroppo ancora insufficiente, a giudizio del Comitato, a valorizzare la giustizia riparativa nella fase di cognizione – e dando, al contrario, un'esecuzione tutt'altro che completa alla Direttiva sopra citata.

Nella auspicata prospettiva di una maggiore apertura del ricorso agli strumenti e ai metodi della giustizia riparativa anche alla fase della cognizione, si sottolinea altresì che il concetto di *Restorative Justice* offre una pluralità di chiavi di lettura e, soprattutto, di applicazione pratica, a seconda del segmento procedimentale nel quale se ne faccia richiamo. Diverse sono infatti le modalità applicative che potranno adottarsi a seconda che la giustizia riparativa sia utilizzata quale ipotesi di *diversion* – che dunque precedono, o scorrono in parallelo, (al)la vicenda processuale – o viceversa quale modalità di *probation,* utilizzabile allorquando si è ormai pervenuti alla fase dell'esecuzione.

Il ricorso alla giustizia riparativa e alla mediazione pone altresì il problema del catalogo dei reati suscettibili di essere mediati o gestiti ordinariamente sia pure con aperture alla *Restorative Justice.* Si ritiene che essa possa trovare forma ed applicazione

---

[263] Art. 3 e 4 R(99) 19; art.6 UN *Basic Principles.*

a prescindere dal *nomen iuris* del reato e/o della pena edittale, guardando alle singole e concrete circostanze dell'episodio criminoso e al contesto in cui si inscrivono determinate forme di criminalità per le quali un lavoro sulla verità e sulla memoria può essere indispensabile per ricostruire la fiducia interindividuale e ideali autenticamente democratici.

Risulta chiaro, in sintesi, come la giustizia riparativa richiami l'idea di un *(ri)equilibrio* fra le ragioni delle vittime e quelle degli autori di reato, un (ri)equilibrio nelle dinamiche di riconoscimento dell'altro come persona, un (ri)equilibrio delle dinamiche di potere determinate dalla commissione di un reato.

4. I ruoli della vittima e dell'autore di reato

In quest'ottica, è giocoforza che le vittime trovino un'accoglienza e un'attenzione adeguate, come richiede la direttiva 29/2012/UE, con l'avvertenza che questa nuova centralità non finisca, per una sorta di eterogenesi dei fini, col tradursi in una esclusività di ruolo tale da condizionare il percorso esecutivo e rieducativo-trattamentale dei condannati.

D'altro canto, la irrinunciabile esigenza di tutelare le vittime dai rischi di una vittimizzazione secondaria non deve generare un sentimento di "immunizzazione" delle persone offese, e quindi di fatto il loro allontanamento dai programmi di giustizia riparativa. Con le necessarie cautele e garanzie, le vittime possono trovare proprio nei diversi programmi di giustizia riparativa un "luogo" per riconquistare la dignità perduta, per ritrovare gli spazi di libertà e di vita che sono stati compromessi dal crimine e infine per diventare protagoniste attive e non mere destinatarie passive di un'azione che ripara.

Anche rispetto all'autore di reato, la giustizia riparativa può fare molto: essa consente di ripensare alla logica che caratterizza l'esecuzione penale superando la nozione tradizionale di trattamento, desueta anche nel lessico, promuovendo l'idea di un soggetto che partecipa in modo attivo e responsabile alla costruzione del proprio progetto di reinserimento sociale, il quale, a sua volta, deve tener conto della vittima e della comunità.

5. Le modalità attuative

Di seguito alcune modalità applicative del paradigma riparativo attuate in diversi Paesi europei, e che l'Italia dovrebbe sperimentare con maggior diffusione rispetto a quanto accaduto fino a oggi nel suo sistema penale:

a) la mediazione autore-vittima, strumento definito dalla Raccomandazione 19 (1999) del Consiglio d'Europa come quel "procedimento che permette alla vittima e al reo di partecipare attivamente, se vi consentono liberamente, alla soluzione delle difficoltà derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo indipendente (mediatore)"; la mediazione può essere effettuata anche con vittima aspecifica;

b) le scuse formali alla vittima da parte dell'autore del reato: sono spesso contenute in una lettera in cui il reo descrive il proprio comportamento e dichiara di esserne pienamente responsabile;

c) gli incontri tra vittime e autori di reati analoghi a quello subito dalle vittime: *forum* nel quale un gruppo ristretto di vittime (4 o 5 al massimo) esprime a un piccolo gruppo di autori di reato – diversi da coloro che hanno commesso i reati nei loro confronti – gli effetti dannosi o comunque negativi sulla loro esistenza e su quella dei familiari o sulla comunità di appartenenza derivanti dalla commissione di un reato. Le vittime possono così esprimere le sensazioni, le difficoltà, il disagio derivanti dall'esperienza di vittimizzazione e gli autori di reato possono prendere coscienza di tutti i profili di dannosità delle azioni delittuose;

d) gli incontri di mediazione allargata, guidati da un facilitatore, che tendono a realizzare un dialogo esteso ai gruppi parentali ovvero a tutti soggetti coinvolti dalla

commissione di un reato finalizzato a decidere collettivamente le modalità di gestire il conflitto nascente dal reato;

6. Le modifiche ordinamentali

La realizzazione pratica di programmi di giustizia riparativa nell'ambito dell'esecuzione della pena presuppone alcune modifiche nei testi dell'Ordinamento penitenziario, del Regolamento di attuazione e del Codice Penale, per cui già a partire dalla formulazione linguistica dei titoli, dei capi e delle rubriche degli articoli, sia percepibile l'esistenza di percorsi di riparazione e mediazione, e siano individuabili le modalità per accedervi.

La proposta del Tavolo 13 di modificare talune disposizioni dell'ordinamento penitenziario, del relativo regolamento e del Codice penale e di procedura penale, pone particolare attenzione anche al linguaggio, modificando le norme in modo che la giustizia riparativa abbia pari dignità e pari rango rispetto alla rieducazione e al trattamento.

In particolare si è lavorato sulla legge di ordinamento penitenziario in due direzioni:

- prevedendo una norma generale *ad hoc* per la giustizia riparativa nella fase dell'esecuzione, mediante la proposta di introduzione dell'art. 15-*bis* o.p. e la proposta di modifica dell'art. 1 della medesima legge[264]; ed esortando il legislatore a prevedere, come già chiarito, un'analoga norma nella fase di cognizione;
- correggendo il testo di norme che introducono forme di giustizia riparativa senza il rispetto dei requisiti minimi che la caratterizzano, primo fra tutti la volontarietà (ad esempio nell'art. 47 co. 7 o.p.), o determinando possibili rischi di vittimizzazione secondaria (ad esempio nell'art. 21 co. 4 *ter* o.p.)

Per quanto riguarda il Regolamento di attuazione della legge penitenziaria si propone la modifica di alcune norme esistenti per rendere sempre più concreto il requisito della generale fruibilità e per cercare di armonizzare e integrare la prospettiva rieducativa con quella riparativa.

È stata inoltre prestata attenzione alla fase di dimissione delle persone in esecuzione pena, momento delicato non solo per le persone condannate, ma anche per le vittime primarie, per le vittime secondarie, per la comunità. In questo caso lo strumento della giustizia riparativa può agevolare un positivo ritorno nei contesti territoriali e familiari.

7. La formazione dei mediatori penali

In un quadro di diffusione capillare dello strumento della giustizia riparativa, è da porre particolare cura alla formazione e all'aggiornamento permanente dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa, in ragione della complessità e delicatezza, dovute alla rilevanza penale dei conflitti e al rischio di seconda vittimizzazione del compito a cui sono chiamati.

I mediatori esperti in questi campi, che sono chiamati a lavorare sul conflitto nascente dal reato e a gestire al meglio le complesse relazioni che ne scaturiscono, necessitano di una formazione specifica e culturalmente distinta da quella che caratterizza la competenza dei mediatori in materia civile e commerciale.

Nonostante lo statuto di tale figura professionale sia oggi poco definito, è utile sottolineare l'esigenza che il mediatore sia un terzo "imparziale ed equiprossimo", nonché "indipendente"[265]. Inoltre, egli deve essere "esperto e competente", deve conoscere il contesto in cui opera, deve saper trasmettere la cultura della giustizia

---

264 Cfr. Tavolo 13, allegato 5 - Bozza di articolato normativo.

265 Tavolo 13, allegato 6 bis - Profilo del mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa.

riparativa, deve saper mediare, deve saper organizzare e accompagnare il percorso di giustizia riparativa in ogni sua fase.

A questo fine, ogni percorso formativo[266] deve prevedere: una formazione teorica sulle principali tematiche relative al mondo della mediazione e della giustizia riparativa; una formazione pratica sulle modalità di gestione e risoluzione del conflitto (per acquisire la capacità di utilizzare le "tecniche" in senso stretto e saper lavorare in *équipe*); una formazione sugli aspetti giuridico-istituzionali e criminologici connessi alla giustizia riparativa; una formazione volta a elaborare e a utilizzare un modello operativo per il funzionamento concreto di un centro per la giustizia riparativa.

Il Tavolo 13 ha sviluppato la riflessione sulla formazione dei mediatori nella prospettiva della giustizia riparativa, al fine di sottrarla al rischio di improvvisazione e di riconoscerle pari dignità rispetto all'individualizzazione del trattamento in modo da riequilibrare le posizioni di reo e vittima all'esito del processo penale. A tal fine è stata auspicata l'elaborazione di codici di condotta e regole comuni (artt. 33-34 Racc(99) 19, artt. 11, 21-23 UN *Basic Rules*) – e si è anche ipotizzato un sistema di vigilanza da parte del Ministero della Giustizia sull'effettiva uniformità di applicazione delle pratiche riparatorie sul territorio nazionale. Nell'ambito di questa necessità di azioni coordinate va posta particolare attenzione all'adeguata formazione dei mediatori.

Il Tavolo ha riportato a tal fine alcune considerazioni relative alla formazione degli operatori della giustizia riparativa.

La prima riguarda la necessità di mantenere la loro formazione nell'ambito degli studi giuridici: ciò è tanto più necessario quanto più ci si muova nella prospettiva della complementarità.

La seconda che tale formazione non consista nella giustapposizione di un certo numero di discipline extra-giuridiche in funzione complementare rispetto alla tradizionale ossatura del corso di studi giuridici. Si peccherebbe insieme per eccesso, data l'estraneità di non poche discipline giuridiche (tributarie, commerciali ecc.) alle esigenze formative dei nostri operatori; e per difetto, qualora le materie non giuridiche non fossero strutturate in modo specificamente adeguato agli obbiettivi formativi di chi ha comunque da inserirsi nell'universo dell'amministrazione della giustizia penale.

La terza riguarda l'individuazione di un percorso *ad hoc*, evitando accuratamente l'irresponsabile tendenza alla proliferazione sul territorio nazionale di sovrabbondanti corsi per operatori della giustizia riparativa, anche perché realisticamente non si potrebbe disporre che di un numero molto limitato di insegnanti all'altezza del nuovo compito formativo. Da qui l'auspicio di una programmazione che veda la sinergia tra Ministero della Giustizia e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per quanto riguarda specialmente l'elaborazione teorica e l'affinamento pratico delle metodologie didattico-formative.

L'attenzione volutamente assegnata, all'interno degli Stati generali sulla esecuzione penale, alla giustizia riparativa (e alle pratiche di *Restorative Justice* avviate in ambito internazionale e in Italia) pone questa esigenza di correttezza nella formazione iniziale come pre-requisito per un percorso che potrà rivelarsi particolarmente fecondo nell'ambito delle pratiche di esercizio della giustizia penale.

Strettamente connesso alla formazione dei mediatori vi è il tema del finanziamento dei centri di mediazione e di giustizia riparativa, i quali dovrebbero disporre di fondi di bilancio pubblici e offrire prestazioni gratuite a vittime e autori di reato.

In conclusione, non va mai dimenticato che il successo e la diffusione delle pratiche di *Restorative Justice* non possono prescindere dalla maturazione di una cultura intorno ad essa a livello sociale. A tal fine, appare essenziale un'opera di sensibilizzazione della collettività circa i benefici che i programmi comportano per le vittime, gli autori di reato e la comunità (anche con riferimento al contenimento dei tassi di recidiva e alla prevenzione della criminalità). I cittadini devono poter essere informati, devono poter conoscere questo nuovo modello di giustizia, familiarizzando con esso e misurandone l'affidabilità per farvi ricorso.

266 Tavolo 13, allegato 6 - Formazione del mediatore.

PARTE SETTIMA
ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, VOLONTARIATO E FORMAZIONE

1. Sicurezza e trattamento rieducativo in un sistema complesso

Il sistema dell'esecuzione penale è caratterizzato, come del resto la realtà esterna di cui è e deve essere espressione, dalla complessità delle relazioni che in esso si stabiliscono, dei bisogni dei soggetti coinvolti e delle richieste sociali a esso affidate: una complessità necessaria, che trova il proprio riferimento unificante nel riconoscere la *centralità della persona* destinataria della sentenza penale. Orientare gli interventi alla comprensione dei suoi bisogni, allo sviluppo di un percorso che tenga conto della sua individuale connotazione, alla lettura delle sue difficoltà nel rapportarsi con legalità e regole deve essere il criterio per governare tale complessità senza negarla e costituire l'asse dell'esecuzione penale affinché questa sia socialmente utile.

La direzione appena indicata richiede a tutti gli attori del sistema la maturazione di una maggiore e più qualificata consapevolezza sul senso costituzionale delle pene, costituendo la guida dell'operare quotidiano, sia nell'esecuzione interna che in quella esterna, così orientando conseguentemente i rispettivi modelli organizzativi degli istituti penitenziari e degli Uffici di esecuzione penale esterna, le professionalità che vi operano e la formazione in tutte le sue possibili articolazioni di livello nazionale, regionale e locale.

L'attuale assetto organizzativo e amministrativo non rispecchia questo orientamento, nonostante le pur presenti e significative esperienze positive. La discussione sviluppata in più Tavoli e in modo analitico in quello dedicato al tema del personale e della sua formazione, consegna, infatti, l'immagine di un'Amministrazione penitenziaria il cui modello organizzativo non rende giustizia delle professionalità pur di alto livello che in essa sono presenti. L'amministrazione è unanimemente rappresentata come squilibrata sul piano della gestione burocratica di processi in cui spesso si offusca, se non del tutto svanisce, la dimensione umana e sociale della propria specifica area di intervento. L'esecuzione penale risulta più un adempimento formale a una richiesta meramente punitiva che non un percorso di ricostruzione positiva delle lacerazioni nel tessuto relazionale che la commissione di un reato ha determinato. Questo ostacolo burocratico e irriflessivo è probabilmente alla base della non completa attuazione delle speranze e delle previsioni della legge penitenziaria di quarant'anni fa e anche della ripetitività di alcune posizioni che hanno finito col porre in antitesi la sicurezza e il reinserimento: una dicotomia che, lungi dal trovare una sintesi, si è trasformata progressivamente in un pretesto per mantenere distanze tra categorie di operatori e accentuare rivendicazioni, "ormai calcificate a livello centrale e periferico"[267] fino a debilitare lo stesso esercizio positivo del compito amministrativo.

Governare l'equilibrio tra la complessità dei soggetti e delle relazioni e l'unitarietà della finalità costituzionale deve essere, invece, l'obbiettivo centrale nella individuazione delle professionalità necessarie, nella costruzione dei relativi percorsi formativi e nello stabilire strumenti di valutazione e autocorrezione delle strategie formative messe in campo.

Tale governo permette di interagire positivamente con altri due settori di professionalità che intervengono nel percorso dell'esecuzione penale. Il primo riguarda gli operatori professionali "esterni", quali gli insegnanti, il personale sanitario e gli psicologi, che, nel caso di esecuzione penale interna, costituiscono per molti detenuti la presenza più strettamente connessa ad attività e necessità quotidiane, mentre nel caso di esecuzione esterna possono costituire un parametro di riferimento per il continuo ri-adeguamento del percorso di reintegrazione sociale. Il secondo riguarda il volontariato, presente per scelta e non per obbligo professionale, ma costituente anch'esso, soprattutto nel caso dell'esecuzione interna, una presenza continua che assorbe gran

[267] Cfr. Tavolo 15, Relazione finale, par. 4.

parte delle attività espressive e significative per molti detenuti. L'interazione necessaria tra chi, da ambiti professionali diversi, ha il compito istituzionale della conduzione dell'esecuzione penale, chi fornisce strumenti per garantire diritti – all'istruzione, alla salute, alla propria espressione religiosa – pur appartenendo a settori professionali esterni all'esecuzione penale e chi offre opportunità di espressione e di supporto al percorso dell'esecuzione penale, richiede conoscenza reciproca, rispetto delle differenze e coordinamento verso obbiettivi unitari. Richiede anche momenti formativi comuni, oggi di fatto inesistenti e che occorre invece prevedere. Soprattutto, richiede reciproco riconoscimento.

2. Un nuovo modello di esecuzione penale

Se la libertà di movimento all'interno dell'istituto non è elemento di concessione, ma parte integrante dell'azione educativa perché strumento di conoscenza del detenuto da parte degli operatori, occorre definire un modello organizzativo che riconosca e legittimi tale libertà; e lo stesso vale per la gestione del tempo, pur in un contesto necessariamente scandito da alcuni momenti obbligati"[268].

Conoscenza della persona e autodeterminazione del soggetto in questa nuova dimensione dello spazio e del tempo disegnano il terreno comune a tutti gli attori del sistema penitenziario e diventano parametri della complessità del sistema di relazioni.

Tale nuova dimensione dello spazio e del tempo della pena richiede un modello organizzativo di tipo dinamico e reticolare, alternativo all'attuale, di tipo statico e gerarchico.

Ciò che si auspica è la realizzazione di una "Comunità penitenziaria" organizzata come una rete di "Centri di responsabilità", a cui la persona possa fare riferimento per avere supporto e orientamento e che al contempo esercitino una funzione di osservazione, regolazione e indirizzo.

Tali Centri dovrebbero avvalersi di varie competenze, poiché in essi confluiscono gli operatori di diverse professionalità, inclusa la Polizia penitenziaria, e devono essere aperti al coinvolgimento anche degli operatori esterni. La loro rete che opera nella quotidianità, nell'osservazione diretta della gestione da parte del detenuto degli spazi e dei tempi in funzione dei propri interessi e attività, si connette alla rete delle macro-aree professionali individuate dall'ordinamento e delle altre che la contemporaneità induce a introdurre sulla base degli intervenuti mutamenti delle connotazioni sociali e individuali della popolazione detenuta. Sono questi i luoghi ove affrontare, sotto la guida del direttore di area, difficoltà, problemi e criticità strutturali, o possibilità di espansione di buone pratiche sperimentate. Proprio la connessione tra la quotidianità della rete dei "Centri di responsabilità" e la riflessione che si sviluppa nella rete della aree professionali permetterebbe a chi ha la responsabilità di direzione di assumere decisioni che non siano slegate dall'osservazione quotidiana e dall'analisi dei bisogni.

3. Il personale

3.1 La valorizzazione delle professionalità

Il Comitato considera che la valorizzazione delle diverse professionalità in un sistema che deve far leva sulla multidisciplinarità dell'approccio nella costruzione di percorsi di ritorno consapevole alla vita sociale libera, passi attraverso la previsione di più figure professionali, diverse nell'impostazione che possano offrire un contributo significativo proprio alla ricerca della sintesi tra sicurezza e trattamento. Proprio questa riflessione indusse il legislatore di quarant'anni fa ad "attribuire un ruolo centrale, nel trattamento, a figure professionali specializzate, ben distinte da quelle investite della

[268] Per una più ampia riflessione sulla "responsabilizzazione" del detenuto vedi la Parte quarta di questo documento.

gestione della sicurezza; figure destinate a rappresentare, per i reclusi e per i soggetti sottoposti a esecuzione penale in genere, interlocutori meno distanti e più neutrali." [269]

Tale scelta, peraltro corrispondente a quanto praticato dagli altri Servizi per l'esecuzione penale europei, è riproposta dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, pur nell'affermata esigenza di stabilire continua collaborazione e comunicazione tra operatori di aree diverse al fine di costruire progetti trattamentali e prassi quotidiane condivisi.

L'articolazione, prospettata da più Tavoli, di nuove figure professionali che tengano conto delle esigenze poste dalla mutata tipologia sociale dei soggetti in esecuzione penale, dovrà ancor più arricchire la complessiva multidisciplinarità che deve caratterizzare un intervento che sia necessariamente connesso alla complessità dei contesti sociali. In questo quadro, il Comitato ritiene che la proposta di riunire le diverse figure di operatori penitenziari in un unico Corpo di Giustizia[270] non sia conciliabile con la complessità del sistema: la semplificazione organizzativa e ordinamentale delle professioni rischierebbe di consolidare la staticità della struttura gerarchica impedendo quel dinamismo relazionale utile a soddisfare i diversificati bisogni connessi alle posizioni giuridiche soggettive che interagiscono nella comunità penitenziaria.

Naturalmente la previsione di nuove figure professionali e il mantenimento della pluralità degli approcci al tema dell'esecuzione penale si accompagna alla necessità – emersa in più Tavoli – di riequilibrare l'assetto degli attuali diversi gruppi di operatori penitenziari, giacché la situazione numerica, contrariamente a quanto teoricamente affermato, riflette oggi un apparato prevalentemente incentrato sulla custodia piuttosto che sulla rieducazione. Le stesse finalità ribadite anche in occasione dell'adozione recente di misure legislative volte a potenziare l'esecuzione penale esterna e a limitare il ricorso al carcere ai casi di impossibilità di intervenire altrimenti, contrastano con l'esiguità delle risorse, materiali e umane, attribuite a tale ambito, nonché con la carenza delle risorse assegnate all'area giuridico-pedagogica. Nel caso di misure o pene nel territorio, tale carenza rischia di impedire lo svolgimento adeguato del ruolo del personale a esse assegnato, nell'attivazione di un reale processo di aiuto professionale volto all'obbiettivo del reinserimento sociale, e altresì nell'esercizio di funzioni di controllo sulle condotte del soggetto sottoposto a tali pene o misure.

Il tutto può retroagire negativamente in una percezione sociale di assenza della dimensione punitiva di queste misure o sanzioni, quasi costituissero una abdicazione al diritto-dovere di sanzionare i reati. Disegnare un'opportuna articolazione delle figure professionali e provvedere alla dotazione di adeguate risorse ha, quindi, un fondamentale valore non soltanto in funzione dell'efficacia dell'intervento di reinserimento sociale, ma anche nella costruzione socialmente diffusa di una visione dell'intervento punitivo che sia centrata sulla varietà delle sanzioni, sulla residualità della privazione della libertà personale, sulla flessibilità di quest'ultima nell'accompagnare al ritorno alla società esterna: tutti elementi, questi, che garantiscono insieme sicurezza, capacità punitiva dello Stato, recupero possibile di ogni persona che ha commesso un reato.

3.2 Le professionalità nell'area giuridico-pedagogica

In questo ambito si inserisce la riflessione sulla necessità di revisione della figura dell'operatore dell'area giuridico-pedagogica (comunemente detto "educatore") proposta da più Tavoli, riflessione che si è polarizzata su due distinte proposte che il Comitato ritiene utile sottoporre alla riflessione.

1) La prima, considera in particolare l'esigenza di strutturare le attività culturali, istruttive e sportive, togliendole dalla nicchia di attività di riempimento di un tempo altrimenti vuoto e strutturandole come momenti di autodeterminazione del soggetto in

---

[269] Cfr. Relazione finale del Tavolo 15, par. 2.

[270] Proposta indicata come "Opzione B" dal Tavolo 15.

esecuzione penale, esercitando nei suoi confronti una funzione di orientamento e, se necessario, di controllo, ma non privandolo della possibilità di scelte.

La proposta emersa è quella di introdurre normativamente (con relativa modifica degli artt. 82 e 83 o.p.) un'articolazione della funzione dell'operatore giuridico-pedagogico; figura professionale disegnata, al di là delle successive revisioni nominalistiche, quarant'anni fa. Dall'operatore concettualmente unico si propone di passare a più operatori che esercitino funzioni tematiche specifiche e professionali: un "operatore culturale", un "operatore sportivo", un "operatore di orientamento scolastico e universitario" (cosiddetto *counselor*), che siano responsabili dei programmi nei rispettivi contesti e dei rapporti con gli ambiti esterni sia istituzionali che del volontariato. Figure che operino all'interno dell'area giuridico-pedagogica (coordinata, secondo le previsioni normative più recenti, da un direttore) attraverso un piano di interventi approvato annualmente e articolato in progetti sottoposti a successiva valutazione.

2) La seconda sottolinea invece i rischi, insiti nella proposta citata, di una parcellizzazione delle funzioni e, quindi, dei "saperi", che potrebbe interferire negativamente con un'irrinunciabile visione d'insieme. Mantiene quindi, potenziandola, la figura unica dell'operatore dell'area giuridico-pedagogica, anche in considerazione del fatto che una settorializzazione in più figure richiederebbe un consistente incremento dell'organico degli educatori, ben superiore a quello auspicato e più volte richiesto pur nell'attuale sistema. Per stabilire l'auspicabile connessione con le aree dell'istruzione, delle attività culturali e dello sport propone che si ricorra ad "operatori esterni all'Amministrazione penitenziaria (figure sostanzialmente di mediazione e orientamento) applicati a tal fine dagli organi territoriali, in collaborazione con le direzioni degli istituti e con il supporto anche del privato sociale"[271].

Il Comitato non ritiene inconciliabili le due posizioni essendo entrambe orientate al comune obbiettivo di dare significato forte alle attività attraverso cui esprimere la propria soggettività in termini di espressione culturale e di rapporto con il proprio benessere.

3.3 La previsione organica dei mediatori culturali

Il Comitato osserva come in più occasioni e anche nel contesto degli stessi Stati generali si sia sottolineato che nel quadro di una popolazione detenuta fortemente connotata dalla presenza di soggetti stranieri[272], pesa assai negativamente la scarsa, frammentaria e non organicamente strutturata presenza di mediatori culturali.

Una larga maggioranza di stranieri, in particolare detenuti, ha difficoltà a parlare e a comprendere l'italiano e, quindi, a comprendere il significato delle regole che governano il loro procedimento penale, l'esecuzione della sentenza e la quotidianità detentiva. Tale carenza si configura in contrasto con quel "diritto a comprendere" su cui più volte la riflessione del pensiero giuridico e quella delle scienze sociali si sono soffermate e che è stato anche alla base di una linea d'intervento della stessa Unione Europea ancorché limitata alla traduzione di atti. Raramente lo straniero detenuto trova, tra il personale penitenziario, persone che comprendono la sua lingua. In una consistente quota gli stranieri detenuti non hanno radici in Italia e hanno lasciato la famiglia nel loro Paese d'origine. Che siano inseriti o no nel contesto sociale ove si trovano, hanno frequentemente profonde differenze culturali e religiose che con difficoltà trovano espressione e accettazione all'esterno e ancor meno ne ricevono nel mondo chiuso della comunicazione all'interno del carcere. Molti intravedono, per il momento della liberazione, un futuro incerto che oscilla tra il forzato ritorno in Patria e la re-immersione in un diffuso mondo di minorità sociale e di negazione di un pieno e regolare inserimento che rischia di esporli a essere preda di quel mondo di illegalità che a volte si configura come l'unico in grado di fornire risposte a bisogni primari.

---

271 Le posizioni sono espresse nella Relazione finale del Tavolo 9 (cfr., in particolare, paragrafo 7.2).

272 17340 presenze pari al 33,2% delle presenze totali al 31 dicembre 2015.

Un panorama, questo, che evidenzia chiaramente necessità e ruolo di una funzione di mediazione culturale. Come è noto, la figura del mediatore culturale in carcere è stata prevista in Italia dall'art. 35, co. 2 del Regolamento di esecuzione (d.p.r. 230/2000), che demanda il loro reclutamento anche a "convenzioni con gli Enti locali o con organizzazioni di volontariato".

Questa stessa timida previsione è tuttavia ampiamente disattesa. Altrettanto scarsamente accolte appaiono finora le indicazioni della Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla detenzione di stranieri CM/Rec (2012)12, sia per quanto attiene la previsione di "Specialisti adeguatamente formati [che] devono essere nominati per impegnarsi nel lavoro specializzato con i detenuti stranieri", sia per quanto riguarda il diritto alla comprensione, in particolare dei propri diritti. La figura del mediatore è invece essenziale per supplire, perlomeno in parte, al deficit di conoscenza del sistema giudiziario e degli istituti giuridici; e soprattutto a quell'assenza di legami con il mondo esterno che costituisce la causa prima delle difficoltà incontrate dal detenuto straniero. Infatti, il mediatore culturale non è solo un interprete linguistico ma un tramite di conoscenza del mondo carcerario e di comunicazione con il personale dell'Amministrazione. Grazie a tale tramite, diventano molto più fruibili, anche agli stranieri, quei benefici teoricamente previsti per tutti, ma scarsamente applicati nei loro confronti; e si possono meglio affrontare quotidiani problemi pratici.

La mediazione culturale deve essere considerata una risorsa cui l'Amministrazione penitenziaria possa ordinariamente attingere. Certamente un grande contributo può essere dato in tale direzione dal volontariato che opera nel contesto dell'esecuzione penale e che non rappresenta più – come era nel passato – la mera sommatoria di azioni, pur generose, di singoli. Il volontariato penitenziario moderno agisce in modo associato, in rete, con le istituzioni territoriali, con altri enti di volontariato, con enti culturali e con organizzazioni di categoria: è quindi in un'ottima posizione per dare un contributo strutturale in un contesto complesso quale è quello della detenzione e dei reinserimento di un soggetto straniero che abbia commesso un reato.

Ciò che deve risultare chiaro è che la funzione di mediazione culturale, nelle sue molte dimensioni deve diventare modalità ordinaria di gestione delle diversità culturali all'interno del mondo penitenziario. I mediatori devono, quindi, diventare parte integrante delle figure professionali di cui l'Amministrazione si avvale. Tuttavia, data l'urgenza di intervenire in questo settore, il Comitato, nelle more del necessario intervento normativo che preveda la loro strutturale presenza come parte del personale penitenziario, ritiene essenziale che venga aumentato l'attuale numero dei mediatori culturali anche incoraggiando, con misure mirate, gli Enti locali ad attuare, tramite convenzioni, quanto previsto dal citato art. 35, co. 2 del Regolamento di esecuzione[273].

3.4 Una professionalità per la mediazione dei conflitti interni

Come già rilevato, la ricomposizione dei conflitti interni è tema che fortemente determina la qualità della vita all'interno di un istituto di detenzione. Tale necessità di mediazione supera l'impostazione strettamente disciplinare che costituisce l'unico attuale strumento ricompositivo e che spesso non adempie proprio alla funzione di comporre ciò che si è lacerato nella relazione tra soggetti.

Interessante appare la proposta[274] di istituire un ufficio di mediazione formato da un mediatore professionale e da operatori volontari formati alla mediazione. L'azione di tale ufficio dovrebbe essere la composizione dei conflitti intramurali (tra detenuti e tra detenuti e personale), tenuto conto che frequentemente le tensioni nascono dall'impossibilità o incapacità di dialogo. Si suggerisce di attuare in via sperimentale la proposta almeno in un certo numero di istituti di grande dimensione, anche al fine di articolare maggiormente i diversi approcci disciplinari che devono connotare la costruzione di percorsi di sempre maggiore responsabilizzazione del soggetto in

[273] La proposta è stata formulata dal Tavolo 7.

[274] La proposta è stata formulata dal Tavolo 2.

esecuzione penale e del suo graduale reinserimento sociale. L'abitudine a una mediazione non meramente disciplinare dei conflitti, che relega la decisione sanzionatoria a un ruolo eventuale e comunque laterale rispetto alla ricomposizione del conflitto stesso[275] è parte di tale percorso[276].

3.5 Il potenziamento numerico degli operatori

Alla pluralità di figure dell'area giuridico-pedagogica e più in generale di figure non operanti nell'area della sicurezza deve comunque corrispondere un significativo aumento del loro numero complessivo. Questa esigenza, chiaramente emersa nelle discussioni condotte dai Tavoli che hanno esaminato i temi del processo trattamentale, della rieducazione e del reinserimento sociale, riguarda non solo l'area giuridico-pedagogica, ma anche quella dei servizi di assistenza sociale e psicologica. A tale richiesta va aggiunta togliere la parola comunque quella che si provveda a fornire gli istituti del numero di operatori dell'area della sicurezza (Polizia penitenziaria) previsto dagli organici e comunque a quel numero che corrisponde all'effettiva tutela dell'ordine e della sicurezza in un sistema che vuole aumentare significatività e ruolo anche di tali operatori. Altresì essenziale appare il potenziamento delle funzioni affidate a chi dirige gli istituti nonché alla previsione di una loro maggiore autonomia progettuale: da una funzione che appare tuttora di mero raccordo esecutivo di decisioni centrali si deve giungere a quella di direzione coordinata di progetti da attuare, verificare, correggere con l'assunzione di una responsabilità piena.

Per quanto riguarda l'esecuzione penale esterna, sia essa pena o misura, risulta evidente lo stridore tra l'affermazione della centralità che essa dovrà assumere nel complessivo contesto dell'esecuzione penale e le risorse attualmente a essa riservate. Con le risorse attuali è molto forte il rischio che a fronte di un'enfasi teorica, la pratica attuativa sia fortemente inadeguata. Il Comitato ritiene che al potenziamento dell'esecuzione penale esterna si debba assegnare la priorità assoluta, proprio per realizzare quell'idea di esecuzione penale di cui gli Stati generali vogliono essere portatori. Tale potenziamento deve essere visto anche nell'ampliamento delle professioni previste all'interno dell'assetto organizzativo degli UEPE: occorre integrarne l'organigramma, con l'inserimento di esperti psicologi, criminologi, mediatori, operatori giuridico-pedagogici per mettere questi uffici in grado di esercitare il proprio ruolo fondamentale nell'attuazione sia della messa alla prova sia delle altre sanzioni territoriali.

4. Il ruolo del volontariato

In tutte le Relazioni dei Tavoli emerge la grande importanza che nel sistema italiano di esecuzione penale riveste l'azione del volontariato. Il sistema italiano, infatti, si caratterizza, positivamente, per la sua "porosità", intesa nella previsione di azione coordinata di organizzazioni esterne che operano su base volontaria all'interno degli istituti e che, oltre a fornire contributi significativi in diversi settori, anche grazie alla molteplicità delle professionalità che in tale mondo sono presenti, rappresenta la possibilità di un legame continuo verso il mondo esterno, diminuendo quella cesura verso il mondo oltre i muri che il carcere porta con sé.

Il mondo del volontariato ricopre ambiti diversi: dall'assistenza giuridica di base, attraverso l'istituzione di "sportelli di sussidio legale" per piccole incombenze amministrative e procedurali, all'assistenza nelle attività istituzionali o alla loro supplenza ove non esistano (quali l'istruzione, lo sport, la cura della biblioteca, etc…) alla promozione di attività culturali in connessione con istituzioni ufficialmente a ciò deputate (in particolare per le arti espressive), alla mediazione culturale, all'assistenza

[275] Art. 56.1 Regole Europee.

[276] Cfr. Relazione finale Tavolo 2.

religiosa, fino all'assistenza individuale verso persone che non abbiano reti relazionali significative e utili al loro sostegno e futuro reinserimento.

Il volontariato certamente deve agire non come supplenza di figure istituzionali né per sanare la carenza di figure che è opportuno inserire ufficialmente e con professionalità specifica (valga per tutte la figura del mediatore culturale). Deve agire inserendosi nel percorso progettuale definito in un istituto o nei programmi di esecuzione penale esterna affiancando le altre professionalità, e non in sostituzione a esso; deve, quindi, saper affiancare chi professionalmente opera.

L'Ordinamento penitenziario è cronologicamente la prima legge nella quale viene fatta menzione del volontariato[277]. Se questo può essere motivo di vanto, non si può nascondere che la figura di volontario che ne emerge ha un sapore antico. È innegabile infatti che il ruolo attuale del volontariato nel mondo dell'esecuzione penale non è certamente quello che l'ordinamento penitenziario del 1975 prevedeva: un singolo, portatore di una competenza o di un progetto (articolo 17 o.p.) oppure espressione di continuità soggettiva nel fornire il proprio contributo (art. 78 o.p.). Il volontariato attuale agisce invece in modo associato, discute al suo interno, progetta. Le direzioni responsabili dell'esecuzione, sia essa interna o esterna, devono quindi prendere confidenza con questo fatto, anche in relazione ai permessi di accesso e più in generale alle regole per inserire armonicamente l'azione del volontariato all'interno del progetto che l'istituto o l'ufficio intendono portare avanti[278].

È quindi opportuno rivedere la normativa, in modo che meglio si adatti al ruolo del volontariato moderno, e mettere in atto progetti e convenzioni atte a potenziare la presenza del volontariato negli UEPE e presso gli Uffici di sorveglianza del territorio.

Nello stabilire una relazione positiva e complementare tra personale che opera nel contesto dell'esecuzione penale e che ne ha, ai diversi ruoli di appartenenza, la responsabilità e il volontariato che coopera a che il sistema nel suo complesso realizzi le finalità normativamente definite, non va dimenticato che il "volontariato penitenziario" non agisce solo all'interno degli istituti o negli UEPE, ma dà un contributo importante alla creazione di una diffusa sensibilità sociale sulle questioni legate alla esecuzione penale e in generale alla legalità e alla giustizia.

5. La formazione

5.1 Le basi degli interventi formativi

Occorre premettere che la scelta, fatta con il DPCM 15 giugno 2015, n. 84, di istituire un'unica Direzione generale per la formazione con competenza sia per l'esecuzione penale (interna o esterna) degli adulti che dei minori (anch'essa interna o esterna) è giudicata da tutti i Tavoli che hanno considerato il tema della formazione del personale senz'altro utile per la diffusione dei principi guida in tema di esecuzione penale e di sostegno al cambiamento.

Le linee d'impianto per una formazione che risponda all'esigenza, emersa da più Tavoli, di un potenziamento e di un efficace investimento in tale settore, possono essere

---

277 Parecchi anni prima del varo della legge quadro sul volontariato n. 266/91.

278 In tale direzione va una proposta del Tavolo 17. Si legge nella Relazione del Tavolo 17: "L'attuale o.p. permette l'autorizzazione ex art. 78 al volontario che voglia dedicarsi all'attività di sostegno alle persone condannate alle misure alternative con particolare riguardo alla detenzione domiciliare. L'esperienza applicativa ha mostrato tuttavia dei notevoli ritardi nelle pratiche autorizzative, in quanto la concessione avviene di regola con un tempo di attesa superiore all'anno solare (il che induce circa tre quarti dei volontari che fanno domanda a cambiare destinazione e a tornare al più tradizionale volontariato presso gli istituti penitenziari). Al di là di queste lentezze burocratiche, per raggiungere l'obbiettivo voluto dal legislatore di un maggior coinvolgimento della comunità esterna all'azione di reinserimento sociale in collaborazione con gli uffici UEPE si ravvisa la necessità di effettuare alcune modifiche normative sia dell'o.p. che del Regolamento di attuazione del 2000". Nel paragrafo 19.2 della Relazione, il Tavolo formula pertanto alcune interessanti proposte di modifica normativa degli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento penitenziario e dell'articolo 120 del Regolamento di esecuzione.

riassunte in alcune parole chiave, peraltro richiamate in più relazioni finali dei Tavoli stessi: continuità, incisività, programmazione, certificazione.

La continuità della formazione si esprime nella necessità di non prevedere interventi, anche validi e impegnativi, ma essenzialmente limitati al momento dell'assunzione in servizio, bensì di progettare un piano organico di *long-life learning* che tenga conto dei necessari aggiornamenti tecnici e soprattutto del rapido mutare del contesto dell'esecuzione penale. Tali mutamenti si riflettono spesso nelle disposizioni che vengono progressivamente emanate e che a loro volta determinano nuovi compiti affidati al personale o una diversa gestione di compiti ordinari. Un esempio significativo e recente per la Polizia penitenziaria è costituito dall'introduzione della cosiddetta sorveglianza dinamica, che rappresenta un modello di interazione tra chi ha compiti di sicurezza in un istituto e chi è in esso ristretto, in grado di coniugare maggiore autonomia e migliore prevenzione di situazioni problematiche. Per gli assistenti sociali, la richiesta di continuità formativa emerge dalla necessità di supportare anche con approcci metodologici innovativi la costruzione di progetti di intervento collegati alle misure introdotte dalle modifiche normative recentemente intervenute che richiedono una diversa e più forte interazione, anche a livello di formazione e aggiornamento, con gli altri attori del sistema (la Magistratura di cognizione e di sorveglianza, gli altri operatori del "sistema giustizia", i servizi sociali e sanitari del territorio, il privato sociale e il volontariato).

L'efficacia dell'azione formativa, e quindi la sua incisività, si deve fondare sull'adozione di modelli in grado di fornire strumenti per adeguarsi a quegli aspetti che concretamente interrogano la quotidianità professionale dell'operatore dell'esecuzione penale. Si tratta di privilegiare l'impostazione di lavoro in gruppi piuttosto che il tradizionale approccio frontale e soprattutto di centrare l'attenzione sulle difficoltà e anche sugli insuccessi relativi alle esperienze vissute quotidianamente dall'operatore: lungi dal venir presentato come errore, l'insuccesso nell'azione di implementazione di un piano trattamentale va assunto come elemento di analisi e riflessione, come indicatore su quando e come intervenire nell'affrontare una situazione problematica. L'efficacia dell'intervento, quindi, si traduce nella capacità di impostare il processo di formazione come processo di azione, analisi, riflessione sugli esiti. Ad esempio, per gli operatori dell'area giuridico-pedagogica – pur nella loro attuale indistinta funzione 'educativa', il cui superamento è stato auspicato da più Tavoli – è evidente la necessità di una formazione continua basata sull'impatto con i diversi bisogni derivanti dalla presenza di culture nuove e mutevoli all'interno di una popolazione ristretta non più analizzabile in termini unitari, così come dalle nuove forme di disagio che in tale popolazione si manifestano.

Queste caratteristiche della formazione richiedono ovviamente una progettazione sistematica e non episodica e richiedono altresì coerenza negli interventi a livello orizzontale e verticale, pur nelle diverse specificità: orizzontale, quando riguarda operatori delle diverse aree (sicurezza, trattamentale, sociale, amministrativa); verticale, quando riguarda gli operatori di base, i funzionari, i dirigenti. Solo la coerenza complessiva e la capacità di progettare la sua articolazione con le specificità professionali e con i diversi ruoli di responsabilità possono dare una fisionomia alla cultura dell'esecuzione penale e non restringerla a una somma di interventi, formativi e operativi, che sembrano inseguire i problemi piuttosto che prevederli e inserirli in un quadro omogeneo d'intervento.

Relativamente alle politiche d'investimento di medio periodo, il Comitato concorda con quanto emerso dai Tavoli[279] circa due necessità prioritarie. La prima riguarda la partecipazione più organica ai bandi dell'Unione Europea relativi alle filiere della cooperazione giudiziaria, degli interventi sul penale e degli interventi sulle situazioni di disagio sociale. La seconda, il necessario investimento iniziale sulla predisposizione di materiali per corsi basati sull'*e-learning*, destinati a una fruizione continuata nel tempo

279 Cfr. in particolare la Relazione finale del Tavolo 15.

e soggetta a progressivi aggiornamenti. Vale la pena sottolineare che l'*e-learning*, attraverso l'utilizzo di apposita piattaforma informatica, contribuisce fortemente alla formazione continua del personale, per le sue caratteristiche di flessibilità nella fruizione, per la possibilità di organizzazione modulare dei contenuti, ai diversi livelli di approfondimento e a seconda del profilo dei partecipanti.

Una risorsa da coinvolgere nel processo di formazione continua è rappresentata dal volontariato: proprio tale coinvolgimento facilita il dialogo tra diversi punti di vista e, quindi, un'analisi più articolata di problemi e criticità che devono comunque essere al centro soprattutto della formazione in itinere. Gli operatori volontari dovrebbero essere coinvolti in *workshop* con il personale al fine di presentare la propria esperienza come elemento di discussione; simmetricamente, volontari in formazione dovrebbero essere inseriti all'interno dei percorsi formativi del personale per apprendere dall'interno i limiti e le possibilità del proprio ruolo.

Infine, un accenno merita il nodo problematico dell'incisività della formazione sul percorso professionale degli operatori, anche attraverso periodiche verifiche sulle competenze apprese e sull'attitudine al lavoro.

Allo stesso modo, è importante prevedere momenti e percorsi di "decompressione" che aiutino il personale a gestire lo *stress* e l'ansia di un lavoro particolarmente impegnativo dal punto di vista psicologico.

5.2 Bisogni formativi specifici

Bisogni di formazione specifica o di curvatura del percorso formativo verso alcune aree tematiche sono emersi dai lavori di diversi Tavoli.

5.2.1 La prevenzione del suicidio

È certamente opinione condivisa che la prevenzione del suicidio non possa essere limitata alle misure di sorveglianza, ma richieda un riconoscimento lucido della qualità organizzativa, gestionale, ambientale degli istituti di detenzione in cui soggetti più o meno vulnerabili vengono costretti a vivere[280].

A tal fine vanno individuati e previsti uno strumento di analisi della qualità degli istituti che sia in grado di rilevare aspetti critici nei confronti dei bisogni di salute, un protocollo di intervento, una adeguata formazione per gli operatori penitenziari, un settore togliere la parola di specifico di ricerca-intervento nel DAP. La letteratura internazionale ha evidenziato che la predisposizione di protocolli d'intervento, generali e specifici, affiancata ad una specifica e coerente formazione degli operatori incide notevolmente in termini positivi sul fenomeno riducendolo.

Il protocollo di intervento deve essere configurato e implementato come effettivo Piano Nazionale[281], evitando di rinviare di fatto la questione alla stesura di Protocolli a livello regionale e, in una parte dei casi, anche a livello locale. Ciò al fine di evitare conseguenze così sintetizzabili:

- una grande eterogeneità dei contenuti,
- una frequente difformità rispetto alle linee guida OMS,
- una parziale copertura sul territorio nazionale,
- un difficile recepimento operativo dei contenuti protocollari,
- l'assenza di programmi formativi del personale e dei *peer supporters*.

Da qui la necessità di una revisione sostanziale della programmazione degli interventi formativi per un approccio sistemico al tema della prevenzione dei suicidi in carcere.

---

280 Cfr. Relazione finale del Tavolo 4.

281 Ciò in linea con quanto richiesto dal Comitato Nazionale di Bioetica il 25 ottobre del 2010, anche a seguito delle linee guida per la prevenzione suicidaria in carcere dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) pubblicate nel 2007. Recepito del resto dalla Conferenza Unificata nell'accordo del 19 gennaio 2012 (v. parte terza, par. 2.2).

5.2.2 L'esecuzione penale femminile

La formazione del personale relativamente ai bisogni delle donne in esecuzione penale è tema affrontato sia dalle Regole penitenziarie europee adottate dal Consiglio d'Europa[282] sia dalle cosiddette Regole di Bangkok[283].

In particolare nel testo delle Nazioni Unite si considera come premessa una serie di differenze e peculiarità della situazione della donna nell'esecuzione penale, evidenziando la necessità di trattare diversamente alcuni aspetti legati appunto al genere femminile.

Le Regole, nella premessa (punto 6), incoraggiano gli Stati membri che hanno predisposto una legislazione, delle procedure, delle politiche o delle prassi relative alle donne detenute o alle alternative alla detenzione per le donne autrici di reato a mettere tutte le informazioni a disposizione degli altri Stati e delle organizzazioni internazionali, regionali e intergovernative, nonché delle organizzazioni non governative interessate, e ad aiutare tali Stati ed organizzazioni a mettere a punto e realizzare attività di formazione o di altro genere in relazione a tali legislazioni, procedure, politiche o prassi. E, più avanti (punto 9) richiamano la Risoluzione 61/143 del 19 dicembre 2006, intitolata "Intensificazione degli sforzi per eliminare ogni forma di violenza nei confronti delle donne" che invita *inter alia* gli Stati a proporre una formazione sull'uguaglianza tra i sessi e i diritti delle donne ai funzionari di polizia e ai magistrati e a rafforzare le loro capacità in tale ambito.

La necessità di formazione specifica è poi esplicitamente richiesta innanzitutto nella Sezione 9 del Titolo I RPE (Regole per il personale penitenziario e formazione), alle regole 32 e 33: secondo la prima "tutto il personale che partecipa alla gestione degli istituti penitenziari femminili deve ricevere una formazione sul modo di evitare il sessismo, nonché sul divieto di discriminazione e delle molestie"; secondo la regola 33 "Tutto il personale che lavora con le detenute deve ricevere una formazione sui bisogni specifici delle donne e sui diritti umani delle detenute" oltre a richiedere una "formazione di base sulle principali questioni legate alla salute delle donne" per il personale che lavora in istituti o sezioni dove sono presenti donne.

Più avanti,[284] le Regole affrontano anche il problema dell'opinione pubblica invitando a considerare più aspetti delle "ragioni che portano le donne ad avere problemi con la giustizia, nonché dei mezzi di reazione più efficaci che permettano il reinserimento sociale delle donne, tenuto conto dell'interesse superiore dei loro figli" e a fornire adeguata formazione sugli esiti delle ricerche in questo settore.

Per la realizzazione di una formazione che abbia questa specifica attenzione, il Comitato ritiene sia prioritaria e indispensabile l'istituzione di un Ufficio detenute di pari dignità amministrativa di quello dei detenuti[285].

5.2.3 Il supporto alle relazioni familiari

Una particolare riflessione[286] riguarda la peculiarità delle visite dei figli minori al genitore detenuto (o a entrambi i genitori qualora detenuti) e, più in generale, il mantenimento della relazione familiare, ove ovviamente non vi siano impedimenti giudiziari e ciò non contrasti con la tutela dell'incolumità e degli interessi del minore. Il mantenimento di tale relazione va assunto come un diritto fondamentale del bambino, a cui va garantita la continuità di un legame affettivo fondante la sua stessa identità, e come un dovere/diritto del genitore di assumersi la responsabilità e continuità del proprio ruolo.

---

282 Raccomandazione Rec (2006)2.

283 Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato, 65-ma Sessione dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite, 11 febbraio 2014.

284 Titolo IV, regola 70.

285 In ciò concordando con quanto espresso dal Tavolo 3.

286 Cfr. Relazione finale del Tavolo 6.

La risposta a tale dovere/diritto comprende più livelli di interventi organici: spazi adeguati, interventi sulle procedure e sulle norme e anche, in modo fondamentale, la preparazione del personale penitenziario. Complessivamente si rende necessaria una particolare cura dell'accoglienza dei figli minori a colloquio, sia durante l'accesso in istituto che nella fase dell'accompagnamento verso gli ambienti del colloquio e delle visite per l'affettività. Vi sono già molte buone prassi in diversi istituti[287]: il Comitato raccomanda la loro estensione in modo che possano divenire normalità nella pratica di tutti gli istituti.

Il tema dell'accoglienza dei bambini e delle famiglie che entrano in carcere – e che sono persone libere, incolpevoli e come tali devono essere accolti – non può, quindi, trovare soluzioni soltanto strutturali (con spazi adeguati e opportunamente attrezzati). Le soluzioni sono soprattutto culturali e richiedono una formazione in grado di trasformare l'approccio professionale degli operatori, valorizzando gli aspetti relazionali e di cura del detenuto e garantendo tra l'altro che il personale sia in grado di adempiere a quanto richiesto dall'articolo 9 della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'Infanzia[288] circa l'informazione appropriata da fornire ai bambini nel caso di detenzione di uno o entrambi i genitori.

5.2.4 Il rispetto delle differenze di orientamento sessuale

Non vi è dubbio che la non discriminazione e il rispetto del proprio orientamento sessuale debbano essere considerati nel paniere dei diritti fondamentali della persona e che, quindi, debbano essere tutelati in un contesto, quale è quello dell'esecuzione penale, finalizzato al recupero del senso di legalità da parte di chi ha commesso un reato. Tuttavia tale presupposto – peraltro costantemente da monitorare, data la preoccupante presenza di comportamenti direttamente o implicitamente omofobi nelle comunità monosessuali chiuse – non esaurisce il compito di tutela e rispetto che il personale responsabile della privazione della libertà deve esercitare nei confronti di soggetti potenzialmente vulnerabili proprio in ragione dell'orientamento sessuale.

È necessaria un'adeguata azione informativa e formativa che si centri sulle diversità, sull'artificiosità del concetto stesso di "normalità", qualora inteso come recinto volto a escludere i non appartenenti a esso, sul rispetto delle espressività peculiari di chi non si riconosce nel modello di comportamento prevalente all'interno della comunità ristretta.

Le attenzioni ai bisogni, le forme di rispetto anche linguistico, l'individuazione di comportamenti potenzialmente offensivi, o anche violenti, nei confronti di coloro che esplicitano il proprio orientamento omosessuale, devono essere parte del percorso formativo del personale. Ma devono altresì essere la premessa per costruire negli operatori la capacità di agire affinché coloro che tendono a non esplicitare il proprio orientamento per timore di offese o aggressioni, siano portati a esprimersi liberamente, sulla base del clima positivo all'interno dell'istituto.

5.2.5 Gli stranieri

L'orizzonte della riforma del 1975 era quello di incidere, in stretta sintonia con l'articolo 27 della Costituzione, nel mondo carcerario di quell'epoca, ancora caratterizzato da tante pulsioni autoritarie ma in cui quasi tutti i detenuti erano cittadini italiani. Tutti parlavano la lingua italiana. Erano perlopiù cattolici. Avevano una famiglia o una rete di relazioni amicali con cui mantenevano rapporti con il mondo esterno al carcere. Potevano sperare di trovare un lavoro una volta scarcerati. Nutrivano tutti, per il loro futuro, speranze simili. Tutto questo, oggi, manca a quel terzo di popolazione carceraria composto da cittadini stranieri, che faticano a parlare e comprendere l'italiano

---

287 Esempi e prassi sono riportati nella Relazione finale del Tavolo 6.

288 Approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991 n. 176.

e raramente trovano, tra il personale carcerario, persone che comprendono la loro lingua.

Si è già osservato come tale panorama richieda la previsione di altre figure professionali, diverse da quelle disegnate nel 1975, che esercitino un ruolo di mediazione culturale, oltre che linguistica. Tuttavia la loro azione deve inserirsi all'interno di un ambiente che rifletta sulle differenze culturali, che sappia comprenderle e interagire positivamente con le culture di cui la grande varietà dei Paesi di provenienza dei detenuti stranieri è testimonianza. Che sappia anche riconoscere i segni di situazioni che possono evolvere negativamente e prevenire criticità e comportamenti offensivi verso se stessi o altri. Da qui la necessità di interventi sulla formazione del personale che non releghi il tema dell'interazione con le diversità culturali ai soli "tecnici" – in questo caso i mediatori culturali – ma che invece sia di supporto alla loro funzione.

Due linee di intervento sulla formazione emergono dall'indagine sui bisogni e sui problemi della detenzione degli stranieri.

La prima riguarda l'aggiornamento degli operatori penitenziari sulla cultura e i bisogni degli stranieri in carcere; la seconda, l'aggiornamento in particolare sul tema del proselitismo e della radicalizzazione per il personale in generale e soprattutto per quello di Polizia penitenziaria operante nelle sezioni detentive, per i Comandanti dei Reparti e per i Direttori degli istituti penitenziari. A tal fine è importante fare riferimento alle Linee guida per i Servizi penitenziari e di *probation* riguardanti la radicalizzazione e l'estremismo violento, adottate dal Consiglio d'Europa il 10 febbraio 2016.

In tal senso occorre centrare gli interventi formativi sull'esame delle esperienze condotte in altri Paesi e utilizzare i materiali prodotti da "reti" di cooperazione tra Paesi dell'Unione Europea attorno a questo tema. Importante per il percorso di formazione e continuo aggiornamento sono i materiali sistematicamente pubblicati dalla rete RAN (*Radicalisation Awareness Network*) che prevede al suo interno un gruppo di lavoro e di diffusione di buone pratiche relativamente al rischio di radicalizzazione in carcere.

Punti centrali della formazione devono essere: come prevenire; come individuare segni di possibile radicalizzazione; come gestire detenuti già radicalizzati; come promuovere percorsi di de-radicalizzazione; come stabilire una continuità informativa con la comunità esterna nel caso di dimissione di un soggetto radicalizzato; come implementare tutte queste operazioni nell'assoluto rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione Europea per i diritti dell'uomo e, in particolare del suo articolo 3.

5.2.6 Il reinserimento sociale

Gli elementi di criticità nell'attuale formazione degli assistenti sociali sono stati riassunti dal Tavolo che ha discusso di reinserimento e presa in carico territoriale[289], in quattro punti:

a) esiguità delle risorse destinate allo studio e alla formazione;
b) scarso coinvolgimento strutturato delle Università (non dei singoli docenti, ma dell'Università nel suo complesso) nell'attività;
c) difficoltà a costruire percorsi formativi che siano permanenti, "congiunti" – nel senso di coinvolgere tutti i diversi "attori" dell'esecuzione penale – e adeguatamente valutati;
d) scarsa attenzione alla formazione come processo continuo soprattutto valorizzato ai fini della carriera.

Il Comitato osserva che alcuni sistemi europei hanno elaborato nel corso degli anni percorsi di formazione specificatamente rivolti agli operatori del *probation*, costituenti una specializzazione rispetto ai generici corsi in Servizio Sociale. Tale esperienza andrebbe opportunamente realizzata anche in Italia, quale supporto alla recente introduzione di un sistema a sé stante centrato sul *probation*.

Un modello da osservare con attenzione è quello del Regno Unito, data la peculiarità della compartecipazione tra sistema della giustizia e sistema universitario,

---

289 Cfr. Relazione finale del Tavolo 17.

non soltanto nella realizzazione, ma anche nella programmazione della formazione. Le linee generali sono concordate tra i due sistemi, così come la concreta realizzazione, che viene effettuata nella sua parte più teorica in accademia e nella sua parte più pratica nei servizi di *probation*.

Seguendo questo modello, si propone[290] l'istituzione di un bando nazionale aperto a tutti i dipartimenti universitari in cui l'Amministrazione penitenziaria metta a concorso la progettazione e la realizzazione di un piano triennale di formazione congiunta per gli operatori dell'area penale esterna e minorile. Un simile rinnovamento nel modello di formazione, chiaramente strutturato sulla formazione congiunta può costituire una risposta ai bisogni diffusi degli operatori degli UEPE. Soprattutto può stabilire un sistema di comunicazione a rete attorno alla formazione che coinvolga operatori penitenziari, Magistratura di sorveglianza, volontariato, soggetti del terzo settore, enti pubblici: si attuerebbe quella strategia d'azione di rete unanimemente considerata indispensabile per incrementare l'efficacia degli interventi di reinserimento sociale.

Inoltre, la sinergia tra i due sistemi consentirebbe una maggiore aderenza ai principi contenuti nelle Regole europee sul *probation* (CM/Rec (2010)1) che al punto 24 prevedono che "il personale sia valutato secondo modalità riconosciute" e tale valutazione deve portare a "qualifiche che certificano il livello di competenze raggiunte".

5.2.7 La tutela dei diritti umani

Il tema dei diritti umani appare spesso nei programmi di formazione dei quadri dirigenti e assume la forma di presentazione di regole sovranazionali – e di eventuali obblighi internazionali assunti dal nostro Paese – e di principi generali che poco si traducono operativamente nella quotidianità soprattutto del mondo della privazione della libertà. Occorre invece che tale formazione riguardi tutto il personale, sia supportata da esemplificazioni pratiche – quasi con uno schema di "giochi di ruolo" attraverso cui presentare le situazioni problematiche con cui si confrontano in primo luogo gli operatori della Polizia penitenziaria – e sia fatta vivere come metodo per diminuire le criticità e, quindi, migliorare le stesse condizioni lavorative degli operatori, oltre che difendere quei principi di civiltà, di cui chi esercita funzioni connesse con la restrizione della libertà personale deve sentirsi ed essere percepito come garante.

In questo contesto, va affrontato il tema non semplice dell'uso della forza in particolari situazioni. Infatti, diritto umano fondamentale è quello alla preservazione della propria integrità psico-fisica e, quindi, a non subire maltrattamenti (o addirittura tortura). La formazione all'impiego proporzionato, efficace e al contempo non brutale della forza fisica, nei casi estremi, in cui sia necessaria, deve costituire una parte tecnica della formazione, con particolare sottolineatura del suo limitarsi a porre la persona in grado di non pericolosità per sé o per altri, senza debordare verso forme punitive, quasi di impropria sanzione del comportamento messo in atto.

5.2.8 La mediazione dei conflitti interni

La menzionata proposta di costituzione di una realtà di mediazione all'interno degli istituti di detenzione per la ricomposizione positiva dei conflitti intramurali (tra detenuti e tra detenuti e personale) determina una chiara necessità di formazione per il personale, oltre che per detenuti.

La regola 81.3 delle Regole penitenziarie europee (CM/Rec (2006)2) prevede per coloro che lavorano con gruppi specifici di detenuti (tra cui gli stranieri) una formazione particolare e adatta allo scopo. Inoltre la regola 81.4 prevede che la formazione debba comprendere lo studio degli strumenti internazionali e regionali per la protezione dei diritti dell'uomo, in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, della Convenzione Europea contro la tortura e delle Regole penitenziarie europee (in questo il bisogno formativo si salda a quanto già segnalato circa la formazione specifica relativa

290 Proposta avanzata dal Tavolo 17, nella sua Relazione finale.

alla detenzione degli stranieri e la formazione specifica relativa alla tutela dei diritti umani).

Ogni Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria dovrebbe avere l'obbligo di presentare e realizzare progetti di formazione per tutto il personale penitenziario che, oltre alle materie indicate, prevedano corsi base di psicologia, nonché l'apprendimento di una lingua straniera. Si ritiene che una formazione culturale di questo tipo, anche se necessariamente limitata, possa essere però idonea ad aiutare gli operatori nel loro lavoro e a contenere le tensioni tra detenuti e personale.

5.2.9 La tutela della salute

Particolari esigenze formative sono state evidenziate circa alcune criticità del complesso tema della tutela della salute in carcere, della prevenzione sanitaria e dell'accesso ai dati sensibili di natura medica.

In particolare, è necessario che venga posta attenzione specifica nella formazione del personale che maggiormente è in contatto con i referenti del Servizio Sanitario Nazionale al fine di una migliore attuazione dei pur esistenti protocolli che dovrebbero governare tali processi[291]. Il tema ha particolare rilevanza sul piano della trasmissione di informazioni, della evidenziazione di possibili bisogni di formazione in ambito epidemiologico, della garanzia di continuità delle cure nonché di particolare attenzione sul piano della riservatezza dei dati medici.

Va ricordato che questo specifico aspetto è stato oggetto di critiche da parte degli Organismi internazionali di controllo (CPT) in occasione delle sue recenti visite.

Altri temi che richiedono un investimento formativo specifico riguardano la gestione dei casi di disagio psichico e i metodi per affrontare situazioni acute con approccio adeguato, nell'attesa dell'intervento del personale medico. Questi aspetti richiedono certamente collaborazione tra personale sanitario e personale addetto alla sicurezza, ma anche interventi formativi specifici, analisi in comune di casi, discussione franca circa le criticità, senza ovviamente attribuire al personale della sicurezza direttamente coinvolto nel fronteggiare una criticità al suo primo manifestarsi un improprio compito sostitutivo.

Il passaggio, auspicato e avviato almeno sperimentalmente, dalla documentazione medica cartacea a quella digitale richiede inoltre interventi formativi specifici per compiti amministrativi che fluidifichino tali processi e contribuiscano così efficacemente alla continuità terapeutica.

---

[291] Cfr. Relazione finale del Tavolo 10.

PARTE OTTAVA
UNA NUOVA CULTURA DELLA PENA

1. L'esigenza di un radicale cambiamento culturale

Un disegno complessivamente ambizioso e profondamente innovativo, quello che si è ritenuto di dover indicare; eppure, congenitamente fragile, ove non accompagnato e sostenuto da una diversa cultura sociale della pena. Quand'anche si riuscisse a realizzare, infatti, avrebbe vita stentata e, probabilmente breve, se non potesse affondare le sue radici in un sentire collettivo nuovo e sintonico. La cultura media italiana è tutt'oggi fortemente ancorata al modello sanzionatorio del carcere, sia per atavica adesione ad un'idea retribuzionista e afflittiva della pena, sia per la crescente insicurezza sociale che spinge a rinserrare entro le mura di un penitenziario gli autori dei reati, nell'illusione di rinchiudervi anche pericoli e paure. L'informazione e la politica, in gran parte assecondano strumentalmente questa mentalità e spesso contribuiscono al suo radicamento fra la gente, facendo leva sulle reazioni emotive, utili ad aumentare lettori, ascolti e preferenze elettorali, ma dannose ai fini della costruzione di una società realmente consapevole degli effetti delle scelte di politica penale. L'ansiogena enfatizzazione mediatica degli episodi di cronaca nera, la diffusa insicurezza sociale, l'interesse politico ad esibire una rassicurante "muscolarità" sanzionatoria, la conoscenza distorta della realtà e degli esiti dell'esecuzione carceraria da parte dell'opinione pubblica, costituiscono elementi di una sinergia perversa che hanno sinora sospinto il nostro Paese verso un sistema penale "carcerocentrico", quando non hanno addirittura alimentato l'inconfessata convinzione che la protezione della società è tanto più efficace quanto più elevato è il grado di afflittività della pena.

La difficile, ma indispensabile premessa di ogni riforma dell'esecuzione penale che ambisca a durare è quindi una capillare, efficace, non episodica opera di corretta formazione e informazione dell'opinione pubblica, altrimenti portata a misurarsi con il problema soltanto secondo un registro emotivo, pendolarmente penalizzante o indulgente.

Riuscire a fare in modo che la collettività conosca i veri termini del problema "carcere", informandola correttamente e compiutamente, significa, infatti, offrirle gli antidoti contro quegli allarmismi che gabellano per irrinunciabili presidi a tutela della sicurezza pubblica le restrizioni dei diritti dei reclusi, smantellando – dati alla mano - il luogo comune che si traduce nello slogan "più carcere, più sicurezza sociale"; significa prepararla a giudicare e a sollecitare le scelte di politica penitenziaria con maggiore consapevolezza.

Speciale attenzione comunicativa, in quest'ottica, dovrebbe essere dedicata alle misure di comunità, tradizionalmente avvertite come espressione di ineffettività della pena ed un pericolo per la sicurezza sociale. Le misure di comunità, infatti, hanno bisogno di un territorio accogliente, che condivida i principi posti alla base delle politiche di reinserimento. È quindi indispensabile agire sulla mentalità diffusa per far comprendere, sulla base di considerazioni razionali e non solo emotive, quanto la ricomposizione delle fratture sociali sia conveniente per tutta la comunità oltre che per il condannato, non foss'altro perché il suo reinserimento attivo nella collettività riduce drasticamente i rischi di recidiva. È compito delle diverse realtà che si muovono attorno alla gestione delle misure di comunità promuovere azioni di sensibilizzazione nei confronti di formazioni sociali di diverso tipo (politiche, sindacali, religiose, culturali) per dare informazione corretta e per preparare il terreno ad una possibile accoglienza. Inequivoche e pressanti le sollecitazioni in tal senso del Consiglio d'Europa, nella Raccomandazione R(2010)1 dedicata alle regole in materia di *probation*[292]. Le autorità

---

[292] *Probation*, nella semantica della R (2010)1 "*relates to the implementation in the community of sanctions and measures, defined by law and imposed on an offender. It includes a range of activities and interventions, which involve supervision, guidance and assistance aiming at the social inclusion of an offender, as well as at contributing to community safety*".

competenti debbono ragguagliare «i media ed il grande pubblico in merito all'azione dei servizi di *probation*, al fine di far meglio comprendere il loro ruolo ed il loro valore per la società» (§ 17). Le notizie vanno fornite «con regolarità ai media ed all'opinione pubblica, che devono essere informati in merito agli scopi ed ai risultati di tale lavoro, perché siano compresi meglio il ruolo e l'importante *mission* di quei servizi nella società» (§ 106)[293]. Nel farlo, sarebbe fondamentale far comprendere all'opinione pubblica che le misure di comunità non rappresentano un mero alleggerimento della risposta sanzionatoria, ma il "luogo" elettivo per riannodare l'ordito relazionale lacerato dal reato, consentendo al condannato di adoperarsi sia in favore della vittima che della collettività, e a questa di comprendere il contributo che può dare e ricevere nella impegnativa opera di recupero del condannato.

E' nell'idea seminale degli Stati generali il più ampio coinvolgimento di culture ed esperienze diverse sia nell'elaborazione della proposta progettuale sia nel dibattito su di essa. In quest'ottica è stata predisposta la composizione dei Tavoli, sono state effettuate audizioni[294]; sono state organizzate visite a penitenziari italiani[295] e stranieri[296]; sono stati promossi incontri di studio e interventi a convegni[297], alcuni dei quali patrocinati; sono stati sottoposti ad una pubblica consultazione i rapporti conclusivi[298] dei tavoli. Nel momento in cui viene licenziato questo documento si registrano più che incoraggianti segnali di una contagiosa mobilitazione culturale: la tematica dell'esecuzione penale per rilievo[299] e per frequenza risulta ormai al centro del dibattito sulla giustizia, come non accadeva da moltissimo tempo. E la programmazione conosciuta delle future iniziative induce a ritenere che l'interesse e l'attenzione non siano destinati a scemare nel prossimo futuro. Tuttavia, ci si rende

---

[293] Nello stesso provvedimento, ed è indizio culturalmente e politicamente importante della volontà a livello europeo di investire sempre di più sulle misure e sulle sanzioni di comunità, si raccomanda che «le dichiarazioni ufficiali che illustrano le politiche e le prassi dei servizi di *probation*» siano messe a disposizione «degli altri organismi, degli utenti dei servizi e dell'opinione pubblica, a livello sia nazionale che internazionale, in modo tale da favorire la fiducia e migliorare le norme e la prassi in materia » (§108).

[294] In particolare v. audizioni sui temi della giustizia riparativa di Angelo Lodigiani, Michael Kilching, Marco Bouchard, Claudia Mazzucato e della redazione di Ristretti Orizzonti (Tavolo 13, allegati 9- 10- 13 e 11) ; audizioni su proposte relative al personale e alla formazione di diverse rappresentanze sindacali e di associazione (Relazione Tavolo 15); audizioni dei responsabili di Centri di giustizia minorile di Lazio, Campania, Toscana e Umbria e degli UEPE di Lazio e Triveneto (Tavolo 18, allegato 6); audizioni di Vittorio Stefanelli, Maurizio De Lucia e Maria Brucoli sul 41-*bis* (Tavolo 2, allegato7).

[295] Delegazioni del Comitato di esperti hanno incontrato detenuti della redazione di Ristretti Orizzonti nella casa di reclusione di Padova (11 luglio 2015) ed hanno visitato il reparto 41-*bis* nella casa circondariale di Rebibbia (11 novembre 2015). Sono stati inoltre visitati da delegazioni dei tavoli gli istituti di Milano, Bollate, Padova, Como, Venezia, Roma, Tempio Pausania, Parma, Napoli Poggioreale, Santa Maria Capua Vetere.

[296] Delegazioni degli Stati Generali composte da appartenenti a diversi tavoli hanno visitato strutture penitenziarie di Lledoners, e Brians II (Catalogna), Jaime Garrada, e Madrid VII (13-15 ottobre 2015); Halden e di Oslo (9-12 novembre 2015), Copenaghen e Ringe (30 novembre-3 dicembre 2015) e Beveren in Belgio (1 dicembre 2015) v. in particolare tav.9, Relazione paragrafo 7,6).

[297] Napoli: "Il carcere dei diritti", verso gli Stati Generali (9 giugno 2015); Messina, "Senso e futuro della pena. Nel quarantennale dell'ordinamento penitenziario, nell'anno del verdetto di Strasburgo e degli Stati Generali sulla esecuzione penale e nella prospettiva del giubileo dei carcerati" (18-20 settembre 2015); Roma, "Gli Stati Generali e le riforme: il ruolo del volontariato" (6-7 novembre 2015); Milano, "La pena vista dal carcere – riflessioni dei detenuti sui temi degli Stati Generali" (6 e 20 novembre 2015); Urbino, "Idee per cambiare il carcere. Gli Stati generali sulla esecuzione penale" (20 novembre 2015); Roma, "Oltre il reato. Gli Stati Generali sulla esecuzione penale: un primo bilancio" (Roma, 15 gennaio 2016); Attualità di Igino Cappelli, dagli "avanzi della giustizia" agli Stati generali (Napoli, 26 febbraio 2016).

[298] Riflessioni, sollecitazioni e proposte sui *report* intermedi e conclusivi sono stati raccolti, oltre che in occasione delle varie audizioni, visite negli istituti, incontri con operatori, anche tramite *account* di posta elettronica dedicati statigenerali@giustizia.it e statigenerali.consultazione@giustizia.it .

[299] Tra gli esempi più significativi, *l'Association internationale de droit pénal*, gruppo italiano, ha organizzato il convegno annuale sul tema "*Carcere alternativo e alternative al carcere*" (Firenze, 29-30 gennaio 2016). L'Unione Camere penali italiane ha dedicato agli Stati generali una sessione della sua giornata inaugurale dell'anno giudiziario (Verona, 13 febbraio 2016).

conto che il rinnovamento culturale necessario è così profondo che sopravanza le possibilità di intervento e di promozione degli Stati generali, e per molti aspetti anche i poteri di iniziativa del Ministro della Giustizia, che pure con tanta determinazione politica li ha voluti e sostenuti. Un così radicale cambiamento interpella molti altri attori istituzionali e sociali.

2. Il determinante apporto dei mezzi di comunicazione

Un contributo molto importante dovrebbe venire dai *mass media*. È fondamentale che gli operatori dell'informazione abbiano la piena consapevolezza della loro grande responsabilità e dell'alta funzione a loro attribuita, soprattutto in questo settore: la quantità e la qualità delle notizie riguardanti il crimine e la pena incidono sul percepito sociale dei pericoli e, di conseguenza, sulla politica penale e penitenziaria del legislatore[300].

Una stampa meno sensazionalistica, più tecnicamente avveduta e documentata potrebbe dare un apporto determinante a quella crescita della cultura penale perseguita dagli Stati generali, che le potrebbero fornire dati, documenti e analisi. Gli organi di informazione avrebbero gli strumenti, infatti, per spiegare alla collettività che la criminalità non si fronteggia vessando i responsabili già individuati e puniti, ma soprattutto ponendo le premesse socio-economiche per ridurre al minimo le ragioni del delinquere e fornendo alle forze di polizia risorse, personale e strumenti per prevenire e contrastare le manifestazioni delittuose, nonché per accertarne le responsabilità; che non vi è alcuna correlazione tra il tasso di incarcerazione, da un lato, e il livello di criminalità e di sicurezza sociale, dall'altro; che le misure alternative alla detenzione, favorendo un progressivo reinserimento nella società del condannato, non rappresentano un modo per rendere ineffettiva la pena, bensì per renderne effettiva la funzione assegnatale dalla Costituzione; che l'espiazione non esclusivamente carceraria abbatte drasticamente l'indice di recidiva e, quindi, riduce, non aumenta le ragioni dell'insicurezza sociale; e che l'evasione o l'azione criminosa di un soggetto ammesso ad una misura alternativa (evenienza statisticamente molto rara, ancorché amplificata a dismisura dai media) non è necessariamente frutto di un errore del magistrato che l'ha concessa o, ancor meno, di una disfunzione del sistema, ma è il tributo che si paga ad una scelta di politica penale che, dati alla mano, offre enormi vantaggi proprio in termini di sicurezza (drastico abbattimento delle ipotesi di recidiva), oltre che di vivibilità del carcere**,** nonché di migliore allocazione delle risorse; che la giustizia riparativa non è un modo per abdicare al compito di fare giustizia e di ricucire la lacerazione del tessuto sociale a causa del delitto, ma un modo di affiancargli, ove voluta o accettata dagli interessati, un incontro delicato e complesso tra reo e vittima, che tenda a sostituire in tutto o in parte al grossolano rammendo della sanzione punitiva una paziente e più efficace opera di ri-tessitura dei mille fili dell'ordito relazionale violentemente recisi.

Si raccomanda, a tal fine, l'attivazione di corsi di alta formazione in giornalismo giudiziario che veda il coinvolgimento, oltre che degli operatori dell'informazione, delle università, della Magistratura, dell'avvocatura e degli altri operatori giudiziari, in modo che ai primi arrivi una più corretta e compiuta conoscenza dei termini giuridici e delle conseguenze della risposta penale; ai secondi una meno sfocata percezione dei problemi e delle ragioni dell'informazione, anche per trovare insieme altre forme di comunicazione sul tema della pena.

Si potrebbe anche istituire un premio sotto un alto patrocinio istituzionale per il miglior servizio giornalistico sulla vita detentiva o, più in generale, sull'esecuzione della pena. Sarebbe un forte messaggio per far capire quanta importanza si riconnette ad

---

[300] Da un'indagine sulle principali testate televisive dei maggiori Paesi europei (*Rapporto dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza*, 2014), risulta come in genere sussista un rapporto inverso tra lo spazio che l'informazione televisiva dedica alle notizie riguardanti la criminalità e il ricorso alle misure alternative al carcere.

una rigorosa, efficace e documentata opera di informazione della collettività sulla complessa e difficile realtà carceraria.

Sempre sul piano dell'informazione e della comunicazione il Governo potrà svolgere un ruolo molto rilevante avvalendosi, in materia, delle prerogative riconosciute dalla legge n.150 del 2000 per promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale (art.1), anche elaborando messaggi "di utilità sociale ovvero di pubblico interesse" da far trasmettere gratuitamente dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (art.3)[301].

3. Un efficace antidoto contro il pregiudizio: la conoscenza diretta della realtà carceraria

Nell'ottica di favorire una crescente sensibilizzazione dell'opinione pubblica, sarebbe auspicabile che si riuscissero a moltiplicare le occasioni in cui la collettività possa avvicinarsi al carcere per conoscere di quale sordida e misera materialità sia quasi sempre fatta la giornata del recluso, quanto sia inesorabilmente lento il tempo dell'inedia, quanto disperante e demotivante sia per taluni condannati l'impossibilità di sognare un domani degno di essere vissuto. «Bisogna aver visto», ammoniva Calamandrei, prima di parlare di pena e di carcere.

La conoscenza avvicina sempre le persone e allontana le paure. Bisogna abbassare i "ponti levatoi" tra collettività e carcere in modo che l'opinione pubblica non lo percepisca più come una sorta di extraterritorialità sociale, un'enclave del male, del pericolo, della sacrosanta sofferenza.

E questa operazione, nella quale in Italia ha specialissimi meriti il volontariato, potrà servire anche alla società intramuraria per non perdere i contatti con il mondo esterno, evitando quella che Goliarda Sapienza, scrittrice detenuta, chiamava la "sindrome carceraria"[302], cioè l'affezione al carcere e la fobia per la non più comprensibile vita che si svolge al di fuori di esso. Una sindrome che spinge talvolta a preferire di farsi «chiudere fuori» dalla società, restando tra le protettive mura di un penitenziario, pur di non tornare a vivere tra gli «ergastolani della metropoli».

Se è essenziale che vi sia una costante osmosi tra società intramuraria e società extramuraria, importanti sono anche gli eventi a forte carica simbolica. Si potrebbe istituire, ad esempio, una "giornata del carcere", durante la quale, una volta all'anno, tutti i penitenziari si aprano all'accoglienza di gente comune, coinvolgendola nelle attività che vi si svolgono: illustrando produzioni manifatturiere, offrendo esibizioni artistiche, organizzando eventi sportivi, mostrando attività culturali, ecc. Questo contatto ravvicinato con strutture, persone e iniziative intraprese pur tra tante difficoltà ha sempre prodotto frutti preziosi dal punto di vista dell'abbattimento dei muri psicologici: che vi sia un giorno in cui questo avvicinamento si realizzi e "si celebri" in tutto il Paese, potrebbe rappresentare una grande, proficua contaminazione culturale.

4. Istruzione, arte, sport: terreni elettivi di conoscenza e di incontro

Di fondamentale importanza nella formazione di una più matura consapevolezza del significato e della funzione della pena, poi, è riuscire ad avvicinare a questa tematica sin dalla più giovane età, soprattutto attraverso l'opera informativa e formativa della scuola, che potrebbe svolgere un compito prezioso ed insostituibile, tanto più efficace se istituzionalizzato attraverso intese tra Ministro della Giustizia e Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Andrebbe prevista una specifica preparazione degli insegnanti al riguardo, realizzabile anche con il contributo del

---

[301] Si muove nello stesso ordine di idee il progetto dell'Unione Camere penali italiane denominato *"Vale la pena. La pena vale"*. L'iniziativa prevede un bando di idee per una campagna di comunicazione indirizzato a giovani creativi (under 35), per TV, Radio, Carta stampata, *internet* e la successiva messa in onda e pubblicazione della campagna d'informazione vincitrice.

[302] *L'Università di Rebibbia*, Einaudi, 2012, p. 137; *Le certezze del dubbio*, Einaudi, 2013, p.121.

volontariato e dell'università, affinché promuovano momenti di riflessione con gli studenti per abbattere barriere culturali ed emotive[303] e prepararli ad incontri a scuola o in carcere con persone condannate. Come meritorie esperienze dimostrano[304], è questo uno dei modi più efficaci per avviare i giovani a percorsi di legalità e offrire loro gli strumenti per andare oltre al fatto di reato e al dispositivo della condanna, per incontrare la complessa e dolorosa vicenda personale che vi è dietro.

Anche il mondo accademico, artistico e sportivo può esercitare un'azione culturale di ampio rilievo mediante la promozione di ricerche, convegni, confronti, mostre, pubblicazioni, rappresentazioni teatrali, documentari. Si pensi, ad esempio, a quanto potrebbe essere efficace una *fiction* televisiva che sappia raccontare storie di completo recupero sociale di soggetti pur responsabili di fatti gravissimi o veicolare un messaggio sulla proficua funzione delle misure di comunità. Anche un evento sportivo o un torneo organizzato con la partecipazione di giocatori detenuti e non, abbatterebbe probabilmente più barriere psicologiche di molti discorsi o ragionamenti.

Ad un livello più istituzionale, sarebbe importante che gli insegnamenti di diritto penitenziario e di diritto dell'esecuzione penale avessero, a livello curriculare, il peso che ormai meritano e fossero impartiti in tutte la facoltà di giurisprudenza; che si istituissero, come già detto, corsi di alta formazione o multidisciplinari riguardanti l'esecuzione penale, aperti a giornalisti, magistrati, avvocati, operatori dell'esecuzione penitenziaria e dell'esecuzione penale esterna. Come pure sarebbe importante che alla materia dell'esecuzione penale venisse assegnato uno specifico rilievo negli esami per avvocato e nei concorsi in Magistratura, e che venisse riconosciuta come specializzazione del penalista, richiedendo competenze che vanno oltre quelle strettamente giuridiche. Verosimilmente, però, questi saranno obbiettivi più agevolmente conseguibili, se prima si riuscirà a fare emergere una nuova, diffusa sensibilità per l'importanza e l'incidenza della materia.

5. La rotta è segnata

La rassegna dei progetti, degli eventi, delle manifestazioni, delle pubblicazioni, delle espressioni artistiche, degli avvenimenti sportivi, dei corsi di formazione, delle iniziative che potrebbero contribuire a formare una nuova cultura delle pena nel senso auspicato, potrebbe senz'altro continuare. Ma il catalogo sarebbe comunque incompleto.

Opererà, infatti, sotto l'egida ideale degli Stati generali, interpretandone lo spirito e condividendone gli obbiettivi, qualsiasi iniziativa che si riproponga di far capire come sia socialmente ottusa, oltreché costituzionalmente inaccettabile, l'idea che il carcere sia una sorta di buio *caveau*, in cui gettare e richiudere monete che non hanno più corso legale nella società sana e produttiva. Come sia miope la convinzione che la vittima del reato riceva tanto più rispetto e risarcimento morale, quanto più ciecamente afflittiva sia la pena per il suo sopraffattore. Come sia importante promuovere un'assunzione di responsabilità del colpevole che lo sospinga a condotte materialmente e psicologicamente riparatorie nei confronti di chi il torto ha subito. Come sia socialmente proficuo (sia in termini economici, che di minor recidiva), ricorrere non appena possibile alle misure di comunità per riavvicinare l'autore del reato ad una dimensione di operosa

---

[303] Ad esempio spiegando, per dimostrare l'inconsistenza dell'atavica convinzione secondo cui il carcere contiene" i cattivi", mentre al di qua delle sue mura ci sono i" buoni", che secondo aggiornate indagini di vittimizzazione soltanto il 5-7% degli autori di reato si trova ristretto nei penitenziari: più del 90% delle persone che delinquono, quindi, sono "in mezzo a noi". Senza dire, per contro, che tra i reclusi, vi è una sia pur esigua percentuale di innocenti.

[304] Vanno ricordate, a questo proposito, tra le altre, l'iniziativa "*A scuola di libertà*" che ogni anno viene organizzata dalla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia ovvero l'intensa attività "osmotica" fra le due realtà promossa da Ristretti Orizzonti con il progetto "*Il carcere entra a scuola. Le scuole entrano in carcere*".

normalità, propiziando in tal modo una progressiva ritessitura dei suoi legami relazionali.

Dovrebbe essere chiaro, quindi, che non vi è alcun afflato di deamicisiano buonismo dietro questo ripudio della "concezione tolemaica" del carcere, bensì una lungimirante e razionale rimeditazione sulla funzione e sulla funzionalità delle risposte sanzionatorie. Si intende non solo riportare l'esecuzione penale entro una cornice di legalità costituzionale e sovranazionale, ma anche sostituire ogniqualvolta sia possibile, al muro di un carcere - che depaupera la collettività della parte di sé che ne resta al di là, senza preservarla da nuovi fatti traumatici - la proposta di un difficile e laborioso cammino di rientro per chi, allontanatosi con la sua condotta dalla comunità, voglia e sappia intraprenderlo.

La società che offre un'opportunità ed una speranza alle persone che ha giustamente condannato si dà un'opportunità ed una speranza di diventare migliore.

Il Comitato, nelle persone di:
Glauco Giostra, *coordinatore*
Adolfo Ceretti, *componente*
Franco Della Casa, *componente*
Mauro Palma, *componente*
Luisa Prodi, *componente*
Marco Ruotolo, *componente*
Francesca Zuccari, *componente*