



ANTIGONE

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

30
ANNI

Carceri. Antigone: "Un nuovo regolamento penitenziario per modernizzare e umanizzare la vita interna"

"È arrivato il momento che il Governo approvi nuove regole che modernizzino la vita carceraria. Antigone a tal fine ha elaborato e proposto un nuovo regolamento penitenziario che prevede più possibilità di contatti telefonici e visivi, un maggiore uso delle tecnologie, un sistema disciplinare orientato al rispetto della dignità della persona, una riduzione dell'uso dell'isolamento, forme di prevenzione degli abusi, sorveglianza dinamica e molto altro". Queste le dichiarazioni di Patrizio Gonnella, presidente di Antigone, associazione che ad oltre 20 anni dall'approvazione del regolamento attualmente in vigore (avvenuta il 20 settembre del 2000) propone una riforma dello stesso che, affiancando la legge penitenziaria, può favorire un netto avanzamento della vita interna verso una pena costituzionalmente orientata.

"Con competenza e lungimiranza, quel regolamento proponeva un'idea di detenzione fondata sul rispetto della dignità della persona e sul progressivo riavvicinamento alla società esterna - prosegue Gonnella. Una parte delle norme ha sicuramente contribuito ad elevare gli standard di detenzione nel nostro Paese; un'altra parte però necessita una rivisitazione alla luce dei tanti cambiamenti normativi sociali, culturali, legislativi, tecnologici intervenuti negli ultimi due decenni; infine una terza parte (quella che prevedeva interventi di tipo strutturale) richiede ancora piena attuazione".

"Un nuovo regolamento, efficace e in linea con l'attualità dei tempi, significa garantire tanti diritti alle persone detenute: dal diritto alla salute, al diritto ai contatti con i propri affetti, ai diritti delle minoranze in carcere (stranieri, donne), ai diritti lavorativi, educativi, religiosi" conclude il Presidente di Antigone.

Il documento ([consultabile](#) a questo link) è stato inviato al Presidente del Consiglio Mario Draghi, alla Ministra della Giustizia Marta Cartabia e ai Parlamentari della Commissione giustizia di Camera e Senato.

Andrea Oleandri
Ufficio Stampa Associazione Antigone

LE PROPOSTE DI ANTIGONE PER UN NUOVO REGOLAMENTO DI ESECUZIONE DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Perché è necessario un nuovo Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario a oltre vent'anni dal precedente

L'attuale regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario è in vigore dal 20 settembre 2000. Con competenza e lungimiranza, quel regolamento proponeva un'idea di detenzione fondata sul rispetto della dignità della persona e sul progressivo riavvicinamento alla società esterna. Una parte delle norme ha sicuramente contribuito ad elevare gli standard di detenzione nel nostro Paese; un'altra parte però necessita una rivisitazione alla luce dei tanti cambiamenti normativi sociali, culturali, legislativi, tecnologici intervenuti negli ultimi due decenni; infine una terza parte (quella che prevedeva interventi di tipo strutturale) richiede ancora piena attuazione. Purtroppo non poche disposizioni regolamentari sono rimaste lettera morta lungo gli scorsi vent'anni, a cominciare dalle indicazioni edilizie per adeguarsi alle quali era previsto un arco di tempo non superiore ai cinque anni. Solo per fare qualche esempio, nell'ultimo Rapporto di Antigone relativo alle visite agli istituti effettuate dall'associazione nel corso del 2020 leggiamo che:

- nel 47,7% degli istituti visitati vi sono celle senza doccia; nel 38,6% degli istituti visitati vi sono celle con schermature alle finestre che non favoriscono l'ingresso di luce naturale;
- nel 77,3% dei casi non è prevista una separazione dei giovani adulti (meno di 25 anni) dai detenuti più grandi;
- nel 79,5% degli istituti non c'è uno spazio ad hoc per i detenuti e gli internati di culto non cattolico;

- nel 20,5% dei luoghi non vi è un'area verde per i colloqui visivi nel periodo estivo.

Oggi dunque seppur bisogna continuare ad affermare che le autorità competenti debbano sforzarsi di aderire in maniera più puntuale a quanto disposto dal regolamento, è altresì necessario ripensare disposizioni che risalgono a un modello di carcere diverso da quello che le esperienze del nuovo millennio – si pensi alle riflessioni presenti nei tavoli di lavoro degli Stati Generali dell'esecuzione penale o alle occasioni di modernizzazione della vita penitenziaria connesse al tragico vissuto della pandemia – permettono oggi di configurare. La pur timida riforma dell'ordinamento penitenziario dell'ottobre 2018 non può non trovare un corrispettivo nelle norme predisposte per dettagliare la legge stessa, norme che auspicabilmente saranno capaci di arrivare anche oltre.

Il regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario è uno strumento potenzialmente forte e capace di disegnare la vita degli istituti di pena selezionando i valori cui improntarla. La legge, per propria natura più generica, ha bisogno di indicazioni concrete che sappiano leggerne le potenzialità dirette a un'esecuzione penale in linea con il dettato costituzionale. Tanto si può fare sul piano regolamentare. Tanti i diritti delle persone detenute che possono essere tutelati attraverso un regolamento efficace e in linea con l'attualità dei tempi: dal diritto alla salute, al diritto ai contatti con i propri affetti, ai diritti delle minoranze (stranieri, donne), ai diritti lavorativi, educativi, religiosi. Nelle pagine che seguono proponiamo alcune riflessioni volte a rinnovare il regolamento penitenziario su alcune tematiche rilevanti per la vita interna e per la sua relazione con il mondo libero. Sono riflessioni che scaturiscono da una trentennale esperienza nel campo del monitoraggio delle carceri e dello studio comparato dei sistemi penitenziari.

Mancano volutamente indicazioni riguardanti gli istituti penali per minorenni, per i quali auspichiamo che si arrivi presto all'elaborazione di un regolamento di esecuzione specifico, nonché le Rems, la gestione della cui vita interna è demandata alle Asl. È proprio a causa della forza che il regolamento di esecuzione sa avere nell'improntare la vita degli istituti penitenziari che non si può pensare di utilizzare le stesse norme regolamentari per gli adulti e per i minorenni o i giovani adulti. L'introduzione di norme specifiche relative a un ordinamento penitenziario per gli lpm, avvenuta nell'ottobre 2018, già impone inevitabilmente norme specifiche di esecuzione. Ma, anche là dove le stesse norme di legge si applicano agli lpm e agli Istituti per adulti, è necessario che il regolamento penitenziario sappia differenziare le esigenze e le prospettive dei ragazzi

da quelle degli adulti. In quel che segue non si tratterà dunque degli istituti Penali per Minorenni, che necessiteranno di un regolamento di esecuzione apposito.

Lo strumento regolamentare può essere potentissimo nel disegnare un modello di detenzione più rispondente al dettato costituzionale. Ci auguriamo che si vogliano accogliere gli spunti qui proposti per avviare un rinnovamento ancor più organico e radicale della vita penitenziaria nel nome della dignità di ogni persona.

Il lavoro che segue è così costruito: ad ogni titolo corrisponde una norma del Regolamento di esecuzione del 2000 da innovare o modificare (sarà inserita tra parentesi). Abbiamo preferito una trattazione discorsiva piuttosto che una formulazione puntuale al fine di poter meglio argomentare le nostre proposte.

DIGNITÀ E DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE E INTERNATE (art. 1)

Il D.Lgs n. 123 del 2 ottobre 2018 ha modificato il primo articolo della legge n. 354 del 26 luglio 1975 in una direzione che, rispetto alla precedente formulazione, sottolinea ancor più il ruolo della dignità umana quale fondamento e limite invalicabile di ogni possibilità punitiva. Sono stati formalmente codificati alcuni principi essenziali che si trovano alla base delle Regole Penitenziarie Europee promulgate dal Consiglio d'Europa. Sono stati esplicitati diritti, pur sempre garantiti alle persone private della libertà, nell'ottica di una rilevante presa di posizione culturale. È importante che il primo articolo del regolamento di esecuzione ricalchi tale presa di posizione, evitando ogni riferimento alla persona detenuta o internata che possa venire interpretato in termini spersonalizzanti. In particolare, va tolto dal secondo comma il riferimento al detenuto e all'internato trattato in vista di un processo di modificazione e vanno piuttosto inserite le cinque parole chiave dell'art. 1 O.P. nonché dell'intera vita penitenziaria: dignità, autonomia, responsabilità, socializzazione e integrazione.

PREVENZIONE DELLA VIOLENZA (art. 2)

Con le modifiche all'ordinamento penitenziario introdotte dai decreti legislativi nn.123 e 124 del 2018, l'art. 1 della l.n 354/1975 è stato modificato introducendo al comma 3

l'esplicito divieto di violenza fisica e morale in danno della persona privata della libertà personale.

Questo divieto esplicito accoglie la consapevolezza enunciata in diverse sedi sia sul piano universale che europeo (Regola 1 delle Mandela Rules, art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, art. 3 CEDU, regole 52.2 e 81.4 della Regole penitenziarie europee), che all'interno dei luoghi di detenzione possa talvolta verificarsi un uso arbitrario della forza anche in virtù dell'asimmetria di potere che sempre caratterizza i rapporti tra custodi e custoditi. Rileva inoltre la scelta del legislatore di far riferimento al novellato art. 1.3 O.P. non già alla tortura, quanto alla nozione più ampia di violenza che la tortura ricomprende. L'introduzione di questa norma nell'ordinamento impone che il regolamento si arricchisca a sua volta di norme in grado di rendere esecutivo il portato del divieto di ogni forma di violenza, sia essa fisica che morale. In modo particolare il dettato normativo del Regolamento di esecuzione dovrebbe affrontare il tema facendo propri anche standard comunitari e internazionali, agendo su due piani distinti.

Da un lato sul piano della prevenzione della violenza negli istituti di pena introducendo strumenti che possano proteggere e promuovere la dignità umana:

- l'adozione di un codice etico (vedasi Risoluzione ONU 34/169 del 1979) per le forze di polizia penitenziaria e tutti gli altri operatori all'interno del quale sia esplicitamente proibita la tortura e ogni forma di trattamento disumano o degradante e dove siano valorizzati comportamenti virtuosi in termini di promozione dei diritti umani;
- l'introduzione di strumenti per il personale penitenziario che lo rendano sempre identificabile. Si tratta di una forma di prevenzione rispetto ai rischi di violenze, ma anche di protezione per la gran parte dello staff che si muove nel solco della legalità;
- la videoregistrazione di tutti gli ambienti comuni degli istituti penitenziari, senza eccezioni per i luoghi di collegamento tra le diverse sezioni, uffici, e piani, come raccomandato all'Italia dal CPT. In modo particolare deve essere assicurata la registrazione dei movimenti relativi alle camere in cui si attuano provvedimenti di isolamento. Tali videocamere devono essere fornite di

supporti che consentano la conservazione delle registrazioni per periodi sufficientemente lunghi;

- l'inserimento nel fascicolo della persona detenuto o internata di una sua foto scattata al momento del suo ingresso in carcere.

Dall'altro lato, sul piano dell'individuazione delle responsabilità, della denuncia e della protezione della vittima di violenza in carcere:

- la predisposizione di meccanismi di denuncia sicuri ed efficaci: in modo particolare occorre che il regolamento preveda che si predispongano modalità di denuncia che permettano alla persona detenuta o internata di non rivolgersi obbligatoriamente al personale penitenziario in prima istanza, come invece attualmente avviene. Il detenuto e l'internato deve poter accedere a canali sicuri e diretti di comunicazione riservata con i Garanti (Nazionale e locale). In ogni sezione deve essere predisposta una cassetta dove poter inserire anonimamente reclami e denunce. Questa deve essere fuori dall'occhio delle telecamere così da garantire l'anonimato in modo effettivo;
- l'introduzione di un meccanismo facilitato di denuncia da un punto di vista linguistico per i detenuti e gli internati non italiani;
- l'indagine sui casi di denuncia di violenza deve poter prendere avvio repentinamente. Per questo le amministrazioni penitenziarie dovrebbero adottare protocolli per preservare le prove e consentire l'accesso immediato al detenuto e all'internato non appena la violenza ha luogo o è stata denunciata;
- la protezione del detenuto e dell'internato denunciante e di eventuali testimoni dal rischio di vittimizzazione secondaria e di ritorsioni. Attualmente il meccanismo cui si ricorre in questi casi è il trasferimento ad altro istituto. Questa modalità tuttavia, se garantisce al detenuto e all'internato di non entrare nuovamente in contatto con le persone sotto accusa, interrompe il trattamento penitenziario, va potenzialmente ad allontanare il detenuto e l'internato dalla sua famiglia, interrompe momentaneamente i contatti con la famiglia (vd. norme sui colloqui/telefonate), sembra insomma essa stessa una forma di vittimizzazione secondaria. Sarebbe, dunque, auspicabile che fossero previste

indicazioni chiare dirette a non penalizzare le persone che hanno denunciato atti di violenza nei loro confronti.

USO DELLA FORZA E MEZZI DI COERCIZIONE (artt. 2, 82)

L'ordinamento penitenziario all'articolo 41 comma 3 rimanda al regolamento di esecuzione di dettagliare i mezzi di coercizione fisica che possono essere utilizzati, tuttavia l'art. 82 dell'attuale regolamento, pur richiamando la legge penitenziaria, sembra rimandare soltanto ai mezzi di contenzione utilizzabili sotto il controllo sanitario senza menzionare i mezzi utilizzabili dal corpo di polizia penitenziaria nelle situazioni previste dal comma 1 dell'articolo 41 della legge.

Il regolamento dovrebbe ribadire che l'uso della forza e l'uso delle armi debbano seguire i principi di proporzionalità, ragionevolezza, legittimità e legalità. La forza impiegata dovrebbe essere quella minima necessaria e utilizzata per il minor tempo possibile.

Al fine di ridurre al minimo l'utilizzo della forza è necessario prevedere un protocollo a livello centrale che dia indicazioni sulla gestione di situazioni complesse in maniera non conflittuale che miri alla de-escalation delle situazioni critiche. Il protocollo deve anche dettagliare la dotazione individuale di ogni agente che deve escludere che qualsiasi arma, comprese le pistole elettriche (c.d. Taser), venga portata all'interno delle sezioni. Il protocollo dovrebbe vietare le forme di travisamento del personale, nonché elencare i mezzi di coercizione fisica ammessi (come manette o fascette), le armi di dotazione individuale (come manganelli) e le situazioni in cui sono legittimamente utilizzabili. In questo senso dovrebbe essere esplicitato che l'evasione non costituisce una scriminante nel caso di utilizzo di forza letale verso una persona detenuta o internata. Sia quando una situazione viene gestita attraverso le tecniche della de-escalation sia nel caso di uso della forza è necessario redigere un rapporto dettagliato dell'accaduto. Il personale del corpo di polizia penitenziaria deve essere adeguatamente formato sulle tecniche elencate nel protocollo.

IL CONTRIBUTO DEI VOLONTARI (artt. 4, 120)

L'attuale regolamento, all'art. 4, prevede che gli interventi di ciascun operatore penitenziario, sia esso professionale o volontario, debbano svolgersi in una prospettiva di integrazione e collaborazione. I volontari contribuiscono all'opera di trattamento. Il loro ruolo dei volontari va ribadito e rafforzato.

Andrebbe specificato che gli assistenti volontari possano svolgere compiti di accompagnamento dei detenuti all'esterno. Vanno incentivate a livello normativo le stipule di convenzioni con le cooperative sociali. L'accesso degli assistenti volontari e della comunità esterna deve essere incentivato il più possibile evitando dinieghi fondati sulla mera considerazione di pareri diversi dalle autorità di cui all'articolo 17 dell'Ordinamento Penitenziario. Potrebbe essere specificato che il direttore e il magistrato di sorveglianza si avvarranno delle valutazioni dei funzionari pedagogici.

SPAZI E CONDIZIONI MATERIALI DI DETENZIONE (artt. 6, 7, 8)

Posto che una parte delle norme presenti nel Regolamento di esecuzione del 2000 necessitano ancora di piena attuazione e dunque vanno ribadite con ancora più fermezza, è essenziale che il regolamento riprenda i contenuti delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009, relativa al ricorso n. 22635/03, Sulejmanovic c. Italia, nonché della sentenza dell'8 gennaio 2013, relativa ai ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, nota come Torreggiani e altri c. Italia, relativamente ai requisiti necessari per gli spazi affinché siano funzionali a una vita detentiva rispettosa della dignità, coerentemente con quanto già disciplinato dal decreto del Ministero della Sanità del 5 luglio 1975, oltre che con gli standard definiti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

In particolare, tutte le celle, comprese quelle per l'isolamento, devono rispettare la dignità umana e la privacy, nonché soddisfare i requisiti di salute e igiene; devono essere dotate di una finestra che permetta l'ingresso di aria e luce naturale sufficiente per

leggere o lavorare e dotate di luce artificiale, come previsto dalle Regole Penitenziarie Europee(18). Deve essere esplicitamente proibito collocare i detenuti in celle senza luce, finestre o ventilazione o in celle costantemente buie o illuminate (Mandela Rules, regola 43; Regole penitenziarie europee, 60.3). Le celle devono essere adeguatamente arredate con letto, tavolo e sedia, servizi igienici e mezzi di comunicazione con il personale penitenziario (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Öcalan v. Turchia* (n. 2), §§110-112 e *Ramirez Sanchez v. Francia*, §§12, 127, 130; Comitato europeo per la prevenzione della tortura, General Report 2011, §§58-60). Le aree per l'esercizio fisico all'aperto devono essere sufficientemente ampie da permettere l'esercizio stesso e devono essere dotate di elementi per proteggersi da condizioni metereologiche avverse (CPT, General Report 2011, §§58-60).

Anche in caso di collocazione della persona detenuta in isolamento non deve esservi alcuna differenza in merito a: luce, ventilazione, servizi igienici, alimentazione, acqua potabile, ore d'aria, esercizio fisico, igiene personale, assistenza sanitaria e spazi di detenzione adeguati. In generale una cella di isolamento deve avere l'aspetto di una cella normale (Mandela Rules, n. 42, Regole penitenziarie europee, 53.A). Ciò va esplicitato.

SALUTE (artt. 17, 82, 111, 112, 113)

La questione della tutela della salute delle persone detenute e internate, dai molteplici punti di vista della prevenzione, della reazione in caso di patologia del singolo, dell'organizzazione dell'istituto in caso di infezioni o pandemia, richiede una generale armonizzazione delle norme con la riforma della sanità penitenziaria (D.Lgs 22 giugno 1999, n.230), la normativa sul superamento degli Opg (L. 81/2014), l'art. 11 Ord. Pen. – come riformato ex D.Lgs 2 ottobre 2018, n. 123. Si evidenzia in particolare la necessità di recuperare, almeno parzialmente, le proposte svolte sul diritto alla salute in carcere sia dagli Stati Generali dell'Esecuzione penale (Tavoli 10 e 11) sia dalla "Commissione per la riforma del sistema normativo delle misure di sicurezza personali e dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario." In sintesi, ecco i punti di riforma del regolamento suddivisi in sotto-titoli:

Ecologia del linguaggio: va abrogato ogni riferimento, anche solo semantico, a istituti che non esistono più, superati *ex lege* o *de facto*. Va dunque abrogato ogni riferimento a

“Ospedali psichiatrici giudiziari”, “Case di cura e di custodia”, “Sezioni per infermi o minorati psichici”.

Trasferimento in luogo esterno di cura: va abrogato il riferimento al requisito dell’“estrema” urgenza ex art. 17 c. 8 Reg. Esec., riferendosi solamente all’ “urgenza”. Va poi previsto l’obbligo per il direttore dell’istituto, congiuntamente al responsabile sanitario, di segnalazione scritta all’Autorità giudiziaria competente (prevista dall’art. 11 c. 4 ord. pen) dei casi di persone detenute e internate patologiche per cui si ritengano inadeguati i servizi e le attrezzature sanitarie del carcere.

Visite e prestazioni da parte di professionisti sanitari a spese del detenuto e dell’internato: i commi 6 e 7 dell’art. 17 Reg. esec. si intendono abrogati, poiché assorbiti dal riformato art. 11 ord.pen. Occorre però prevedere un termine perentorio (di 15 giorni) in cui il direttore o l’Autorità giudiziaria devono obbligatoriamente rispondere alla richiesta di visita da parte di un professionista esterno. Va prevista l’obbligatorietà di adottare (rendendoli pubblici e accessibili) gli “*Accordi con l’azienda sanitaria competente e nel rispetto delle indicazioni organizzative fornite dalla stessa*” per l’utilizzo di spazi e strumentazione.

Adozione di Piani per la prevenzione di emergenze pandemiche e sanitarie: ogni Istituto deve adottare un *Piano per la prevenzione delle emergenze pandemiche e sanitarie*, concertato con l’Azienda sanitaria e aggiornato annualmente. Nel piano devono essere contenute l’organizzazione di spazi e di funzioni del personale in caso di infezioni o di pericolo di infezione, nell’ottica della minima compressione necessaria dei diritti e delle attività. Il Piano dovrà essere coordinato a livello di Provveditorato.

Trattamento salute mentale, dialogo con i Servizi Sanitari del territorio: il raccordo con i servizi di salute mentale del territorio è fondamentale. Occorre istituire, per ogni istituto, un *Tavolo permanente per la salute mentale* composto dalle figure apicali dell’istituto, dai referenti sanitari, dai rappresentanti del Dipartimento per la salute mentale, dal Garante territoriale per le persone private della libertà, da una rappresentanza del volontariato penitenziario. Il Tavolo, presieduto dal direttore, si dovrà riunire con cadenza almeno mensile e dovrà verbalizzare tutte le sedute. Si occuperà di: monitorare le diagnosi psichiatriche, supervisionare la gestione degli eventi critici legati ad acuzie psichiatriche, stabilire la collocazione delle persone detenute e internate affinché siano

garantite le migliori cure, valutare richieste di trasferimenti, organizzare gli aspetti gestionali dell'Articolazione per la salute mentale, se presente in istituto.

Articolazioni per la Tutela della Salute mentale: vanno istituite le Articolazioni per la salute mentale. Ne va istituita almeno una per Regione. Le articolazioni sono luoghi di cura, diagnosi e trattamento delle persone detenute e internate con patologie psichiatriche. La collocazione in tali Articolazioni non può avere mai ragioni disciplinari, di sicurezza o di gestione dell'ordine interno all'istituto. Vi sono collocate le persone che sono in "osservazione psichiatrica" al fine di valutare la compatibilità con il carcere, le persone dichiarate incapaci di intendere e volere per vizio parziale o totale di mente, i "minorati psichici" e tutti coloro per cui, in ragione delle condizioni di salute mentale, non possono essere collocati in altre sezioni. Ogni Articolazione ha una capienza massima di 15 posti (identica a quella prevista dalla l. 180/1978 per gli Spdc degli ospedali). L'assegnazione nell'Articolazione è obbligatoriamente proposta da un medico psichiatra e approvata dal direttore sanitario e dal dirigente penitenziario. Non può mai autonomamente essere decisa dall'Amministrazione Penitenziaria. Al fine dell'assegnazione all'Articolazione occorre considerare il criterio della territorialità. La permanenza in Articolazione non può superare i 15 giorni, prorogabili di altri 15, informando il *Tavolo permanente della salute mentale*. La collocazione delle Articolazioni è, per quanto possibile, distaccata dal resto dell'istituto, al piano terra e con possibilità di accesso ad area verde. L'accesso all'aria, in proroga rispetto al regime ordinario, è garantito per almeno 8 ore al giorno. Le camere detentive non devono essere strutturalmente diverse da quelle delle altre sezioni, va garantito il wc in ambiente separato, la doccia in cella e ogni elemento d'arredo previsto. La possibilità di avere celle "diverse" (ad esempio prive di suppellettili o con mobili ancorati ai pavimenti) deve rispettare gli standard internazionali in materia, non deve mai avere carattere affittivo, disciplinare o punitivo. La permanenza in queste camere è costantemente monitorata e non può protrarsi oltre le 48 ore. Tali celle sono contigue al resto dell'Articolazione e mai distaccate o isolate. Nelle Articolazioni è impiegato soltanto personale socio-sanitario. Il personale di polizia penitenziaria si occupa solo della sorveglianza esterna dell'Articolazione e interviene all'interno solo su richiesta del personale sanitario o in caso di necessità. La loro presenza non è comunque mai continuativa e avviene solo dopo specifica formazione. Viene agevolato l'accesso di professionisti sanitari esterni rispetto al personale Asl, di fiducia della persona detenuta o internata.

Liberi dalla contenzione: va abrogato l'art. 82 del regolamento di esecuzione. Negli istituti penitenziari non si deve praticare la contenzione, né meccanica, né ambientale, né farmacologica. Qualora si renda necessario, per esclusive ragioni sanitarie, la contenzione della persona deve avvenire in luoghi sanitari diversi dal carcere.

Divieto di Trattamenti Sanitari Obbligatoriosi in carcere: come previsto dalla L. 180/1978, i Tso debbono eseguirsi all'interno dei Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura (Spdc). Non possono eseguirsi in carcere neanche i Tso nelle forme del c.d "tso extra-ospedaliero".

Telemedicina: la digitalizzazione delle prestazioni e degli esami diagnostici deve diventare regola diffusa. Va resa obbligatoria la digitalizzazione delle cartelle cliniche personali e dei registri sanitari, compresi quelli relativi alla somministrazione delle terapie, comunque denominati. Copia della cartella clinica in formato digitale o cartaceo è obbligatoriamente consegnata al detenuto e all'internato che esce dall'istituto per qualsiasi motivo (scarcerazione o trasferimento), anche se non ne fa richiesta.

Transessualità: in riferimento al comma 10 del riformato art. 11 Ordinamento Penitenziario, si deve prevedere, per ogni istituto, l'istituzione di un servizio informativo per persone che vogliono intraprendere il programma terapeutico per il cambio di sesso (e non solo per coloro che lo hanno già intrapreso all'esterno). Il servizio comprende un supporto psicologico ad hoc, attivabile su richiesta della persona detenute e internate.

Carta servizi sanitari: la Carta – e i suoi aggiornamenti – , che il nuovo Ordinamento Penitenziario, prevede quale obbligatoria per legge, è tradotta nelle principali lingue parlate dalla popolazione detenuta ed è pubblicata sulla "scheda trasparenza" dell'istituto del sito internet del Ministero della Giustizia.

TRATTAMENTO DETENUTI TOSSICODIPENDENTI (art. 17)

Vanno previste politiche di riduzione del danno nei confronti di persone detenute e internate affette da problemi di dipendenze. E' obbligo dell'amministrazione penitenziaria garantire parità di trattamento con l'esterno per le persone affette da problemi di dipendenze. A tal fine l'amministrazione collabora alle politiche di riduzione del danno previste dai Servizi per le Tossicodipendenze (SerT) e le favorisce. Va adottato un protocollo unico per la certificazione dello stato di tossicodipendente e

alcooldipendente. Va favorita la partecipazione dei detenuti e degli internati ai gruppi anonimi di trattamento, nonché la presa in carico da parte di comunità e associazioni impegnate nella prevenzione e nel trattamento delle dipendenze.

L'affidamento in prova terapeutico delle persone affette da problemi di dipendenze non avviene necessariamente in forma residenziale presso le comunità.

PREVENZIONE RISCHIO SUICIDARIO (art. 17)

“Il suicidio è spesso la causa più comune di morte nelle carceri. Gli istituti penitenziari hanno l’obbligo di preservare la salute e la sicurezza dei detenuti e degli internati, ed un eventuale fallimento di questo mandato può essere perseguito a fini di legge”. Questo è l’incipit del documento sulla prevenzione del suicidio nelle carceri realizzato dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. E sempre l’OMS ha reso noto come i detenuti – se considerati come gruppo – abbiano tassi di suicidio più elevati rispetto alla comunità; non solo all’interno degli istituti di pena vi è un numero maggiore di comportamenti suicidari, ma gli individui che subiscono il regime di detenzione presentano frequenti pensieri e comportamenti suicidari durante tutto il corso della loro vita. I dati su questo sono molto chiari: nelle carceri italiane nel 2020 il tasso di suicidio è stato di 11 ogni 10.000 persone. Sempre nel nostro Paese il tasso di suicidio nella popolazione libera era dello 0,82 sempre su 10.000 persone (dati OMS al 2016). Le ragioni per cui in carcere sembra essere più facile cercare e spesso trovare il suicidio sono da ricercarsi nella più densa presenza di gruppi vulnerabili, come la presenza di persone in condizioni di marginalità, di isolamento sociale, di dipendenza e che possono essere soggette a crisi di astinenza, con problemi psichici e/o psichiatrici. Anche l’impatto psicologico pesante che può avere l’arresto, la carcerazione e la scarcerazione sono fattori importanti che possono incidere nella decisione di togliersi la vita.

Nell’ottica della prevenzione del rischio suicidario assume particolare importanza il Piano nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie nel sistema penitenziario per adulti contenuto approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nel 2017. Fra i contenuti del Piano nazionale si individuano alcune situazioni potenzialmente stressanti all’interno della vita penitenziaria, si sollecita l’adozione sia a livello regionale che locale di Piani di prevenzione di natura via via più operativa e dettagliata e la creazione in ogni istituto di

una equipe multidisciplinare per la presa in carico dei casi rilevati. Benché i piani di prevenzione siano stati adottati dalla maggior parte degli istituti penitenziari, l'Osservatorio di Antigone ha rilevato l'assenza di questi piani in una minoranza degli istituti. Per questa ragione, il regolamento, oltre a porre una maggiore attenzione su queste aree della vita penitenziaria dovrebbe rendere l'adozione dei Piani di prevenzione obbligatoria da parte di tutti gli istituti penitenziari e prevedere una revisione e aggiornamento periodici dei Piani di prevenzione a tutti i livelli dal livello nazionale a quello locale. Per queste ragioni è opportuno che il tema della prevenzione del rischio suicidario acquisisca importanza centrale in tema penitenziario. In modo particolare alcuni aspetti della vita penitenziaria, più di altri, possono essere curati affinché il rischio suicidario possa essere controllato e ridimensionato. Il regolamento dovrebbe a tal fine prevedere:

- una maggiore cura e apertura ai rapporti con l'esterno: più telefonate (da poter effettuare in qualunque momento, direttamente dalla propria stanza detentiva, non solo ai familiari e alle persone terze che rappresentano legami significativi, ma anche alle autorità di garanzia) e allo stesso modo più colloqui;
- grande attenzione, come vedremo nelle pagine successive dell'articolato, va posta ai nuovi giunti con la realizzazione in ogni istituto di reparti *ad hoc* per i nuovi giunti, la predisposizione di un'accoglienza in cui vengono informati sui diritti e le regole all'interno del penitenziario, l'organizzazione di colloqui con psicologi e/o psichiatri e sull'importanza nella fase iniziale di maggiori contatti con l'esterno (vedi punto sopra). L'introduzione alla vita dell'istituto deve avvenire in maniera lenta e graduale, affinché il nuovo giunto abbia la possibilità di ambientarsi, anche psicologicamente, prima di tutto alla sua nuova condizione e, secondariamente, alla realtà detentiva.
- una maggiore attenzione a tutti quei momenti della vita penitenziaria in cui le persone detenute e internate si trovano separate dal resto della popolazione detenuta perché in isolamento o sottoposti a un regime più rigido e con meno contatti con altri detenuti e internati. In questi casi è necessario garantire alcune ore di contatti umani significativi con il personale al fine di ridurre il rischio suicidario.

BAMBINI IN CARCERE CON LE MAMME (art. 19)

L'art. 19 del regolamento, recante misure per le gestanti e le madri con bambini, va ripensato in un'ottica capace, da un lato, di metterlo al passo con i mutamenti normativi intervenuti sul tema in anni recenti e, dall'altro, di superare alcune criticità della vita dei bambini in carcere che nel tempo si sono potute individuare. Vanno indicate disposizioni per la vita interna agli Icam e vanno fatte valere per quanto possibile anche per le sezioni nido, con il solo limite talvolta di alcune caratteristiche strutturali degli edifici, tenendo tuttavia conto del fatto che attraverso norme regolamentari è possibile rendere le sezioni nido e gli Icam, anche dal punto di vista architettonico, più vicini a una casa-famiglia che a un carcere. Icam e sezioni nido non devono mai essere collocati in luoghi poco collegati e difficilmente accessibili dalla comunità esterna. Al bambino deve essere garantito il diritto a uscire dal carcere per attività significative e a frequentare la scuola esterna. Oltre al personale già previsto dall'attuale formulazione dell'art. 19, fondamentale e sempre in piena pianta organica, va prevista la figura di operatori istituzionali che abbiano il compito di accompagnare quotidianamente i bambini nella vita esterna, presso asili del territorio, altri luoghi di svolgimento di attività per la prima infanzia e visite ai parenti all'esterno. Tali operatori possono venire coadiuvati dal volontariato, senza tuttavia dipendere da esso per portare avanti la mansione. Mezzi di trasporto idonei vanno messi a disposizione da parte dell'amministrazione penitenziaria, anche attraverso la stipula di convenzioni con gli enti locali. Va inoltre prevista la figura di operatori specializzati nell'infanzia che lavorino all'interno degli Icam e delle sezioni nido durante le ore nelle quali i bambini non si trovano all'esterno dell'istituto. Tali figure - capaci di intrattenere il bambino con attività significative dal punto di vista degli stimoli cognitivi offerti, utili a riproporre una pluralità di figure di riferimento come nella vita libera e a coadiuvare la madre nella presa in carico del bambino - non possono limitarsi agli operatori in puericultura oggi previsti, ma devono allargarsi ben oltre la visione medicalizzata cui questi rimandano. Ogni Icam o sezione nido deve essere dotata di spazi attrezzati per le attività dei bambini, compresi libri, materiale multimediale e giochi adatti a stimolare la creatività degli infanti. L'accesso agli Icam e alle sezioni nido da parte del volontariato deve essere favorito in ogni modo. Per quanto riguarda il parto, va introdotto il divieto assoluto che esso possa accadere all'interno del carcere.

IL TRATTAMENTO DELLE DONNE (va prevista una norma *ad hoc* che affianchi l'attuale art. 19)

Il regolamento di esecuzione deve dettagliare le azioni positive che le autorità penitenziarie devono mettere in campo al fine di garantire i diritti delle donne detenute e internate e rimuovere ogni ostacolo che risulti in una discriminazione di fatto di tale minoranza. In particolare il regolamento deve espressamente favorire l'organizzazione di attività comuni tra uomini e donne in quegli istituti a prevalenza maschile che ospitano sezioni femminili, così da scongiurare il pericolo di ozio forzato per le poche donne ristrette. Inoltre, il regolamento deve imporre alle autorità penitenziarie la stipula di protocolli d'intesa con le altre autorità coinvolte nel percorso carcerario, primo tra tutti il Miur per quanto riguarda i corsi scolastici, al fine di organizzare in ogni ambito attività declinate per moduli brevi e compatibili con le pene ridotte che tendenzialmente caratterizzano la detenzione femminile. La considerazione della breve permanenza in carcere deve essere indotta anche presso le autorità sanitarie, che le autorità carcerarie devono sensibilizzare sia per quanto riguarda la prevenzione delle malattie tipicamente femminili - prevenzione per cui il periodo detentivo può costituire un'occasione - sia per quanto riguarda la presa in carico psicologica che deve necessariamente trovare una continuità dopo il ritorno alla vita libera. È necessario prevedere in ogni istituto penitenziario che ospita donne detenute e internate la possibilità di consultare uno sportello di orientamento al lavoro specializzato in mercato lavorativo femminile, di cui anche la formazione professionale deve tener conto. Le attività organizzate nelle carceri e sezioni femminili non devono avere un carattere stereotipato: il regolamento deve esplicitare che le donne hanno il diritto di partecipare alle medesime attività culturali, ricreative, sportive che vengono proposte agli uomini detenuti e internati.

PERSONE DETENUTE E INTERNATE LGBT+ (va prevista una norma *ad hoc*)

La riforma dell'ordinamento penitenziario ha introdotto significative novità in tema di diritti delle persone detenute e internate LGBT+. Il D.Lgs n. 123 del 2 ottobre 2018 ha modificato la precedente normativa prevedendo in primis, all'articolo 1, il divieto di discriminazione in base al sesso, orientamento sessuale e identità di genere. Altra importante novità, introdotta all'articolo 11, comma 10, è rappresentata dall'obbligo di continuità dell'assistenza sanitaria per le persone che, al momento dell'ingresso in

carcere, stiano effettuando un programma di transizione sessuale nonché di adeguato supporto psicologico. Infine, all'articolo 14, viene prevista la necessità di previo consenso della persona detenuta o internata qualora la sua assegnazione in una sezione *ad hoc* sia giustificata esclusivamente dal rischio di discriminazioni in base all'identità di genere o orientamento sessuale. In caso di mancato consenso, la persona verrà assegnata a sezioni ordinarie. Alla stessa norma è stato aggiunto infine un ulteriore elemento di particolare rilevanza, dove si sostiene che "è in ogni caso garantita la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche insieme alla restante popolazione detenuta".

Considerate le sostanziali ricadute sulla quotidianità penitenziaria delle persone LGBT+, è necessario che il regolamento di esecuzione recepisca e dettagli in maniera puntuale le novità introdotte dalla riforma. Partendo dalla previsione di un processo di assegnazione che includa il diretto interessato nella scelta intrapresa, obiettivo principale deve essere la realizzazione di un sistema che disinneschi il rischio di emarginazione e di lesione dei diritti, onde evitare ingiustificabili compromissioni in termini di trattamento semplicemente a causa dell'orientamento sessuale e l'identità di genere della persona detenuta o internata. Seppur l'assegnazione a specifiche sezioni sia volta a garantire la protezione, si deve in ogni modo scongiurare il rischio di isolamento delle persone ivi detenute o internate. In una prospettiva di sorveglianza dinamica diffusa, tali sezioni devono pertanto essere pensate solo come luoghi per passare le ore di riposo, condividendo - per il resto del tempo - gli spazi con il resto della popolazione detenuta. E' necessario prevedere in ogni istituto penitenziario attività in comune con il resto della popolazione detenuta, superando le attuali difficoltà di accesso delle persone LGBT+ alla scolarizzazione, alla formazione, alle attività lavorativa e alle attività sportive. Per un maggiore rispetto dei diritti all'interno degli istituti, andrebbe inoltre prevista la formazione del personale penitenziario volta a garantire alle persone detenute e internate LGBT+ le particolari tutele di cui necessitano. Al contempo, essenziale è la formazione del personale medico e la predisposizione di un adeguato servizio sanitario in relazione alla specificità dei bisogni di salute.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE (artt. 21, 41, 42 e 43)

Il Consiglio d'Europa sottolinea che "ogni carcere deve cercare di offrire a tutti i detenuti accesso a programmi d'istruzione che siano il più completi possibile e che soddisfino i loro bisogni individuali prendendone in considerazione le aspirazioni" (Regola penitenziaria europea 28.1). Dalla più recente giurisprudenza della Corte Edu si evince che la garanzia di un'ampia offerta scolastica, non limitata all'istruzione dell'obbligo, non rientra tra le concessioni discrezionali dell'amministrazione penitenziaria né può essere subordinata a possibili carenze strutturali o di personale dei singoli istituti, ma costituisce un diritto, al quale corrisponde un obbligo di offerta da parte dell'amministrazione stessa. Si raccomanda dunque un adeguamento in tal senso degli artt. 41, 42 e 43.

Conseguentemente a tale considerazione, è necessario che sia ribadito che i trasferimenti di detenuti e internati coinvolti in attività scolastiche non devono essere effettuati finché esse perdurano, salvo eccezioni documentate delle quali dare informativa preventiva ai dirigenti degli istituti scolastici dove i detenuti e gli internati sono iscritti. Si raccomanda pertanto l'eliminazione, negli articoli 41 e 42 delle parole "in quanto possibile".

L'accesso al diritto all'istruzione non deve entrare in conflitto col principio di territorialità della pena. Alle persone detenute e internate che ne facciano richiesta deve essere garantita la possibilità di accedere al corso scolastico desiderato all'interno nella stessa regione in cui si trovi l'istituto, mediante trasferimento. In ogni regione deve esservi inoltre un polo universitario con possibilità di seguire a distanza le lezioni e di tenere gli esami.

Gli istituti devono garantire alle persone detenute e internate la possibilità di accedere alla tele-didattica, in modo tale da poter partecipare a distanza alle attività scolastiche e formative che hanno luogo nella società esterna, fermo restando l'obbligo di istituire corsi scolastici in presenza.

La strumentazione necessaria per l'organizzazione materiale delle attività deve essere fornita dall'amministrazione scolastica o dagli enti responsabili della formazione professionale.

L'art.21 dell'attuale regolamento di esecuzione prevede la presenza, all'interno dei servizi bibliotecari, di una sala lettura aperta a detenuti e internati. Lo stesso statuisce che questi ultimi possano frequentare la sala lettura anche in orari successivi allo svolgimento di attività di lavoro o studio. E' necessario esplicitare maggiormente la libera e aperta fruizione di questi spazi, che devono essere adeguati alle esigenze di frequenza e studio dei detenuti e degli internati, con la possibilità di utilizzo di personal computer sui quali effettuare esercitazioni o lavori di gruppo. La scelta del materiale consultabile in biblioteca deve ricalcare il pluralismo culturale esistente nella società. L'accesso all'informazione non si può definire completo se non accompagnato anche dalla consultazione di materiale in formato digitale. E' necessario sollecitare le convenzioni con le biblioteche comunali. Il magistrato di sorveglianza deve vigilare affinché la garanzia dell'offerta formativa sia presente secondo quanto previsto dalla normativa.

INGRESSO IN ISTITUTO E NUOVI GIUNTI (artt. 22, 23)

L'art. 22 va modificato prevedendo che ogni qualvolta una persona non abbia titolo legale per la permanenza in carcere non debba esservi ammessa; o, quando ammessa, deve essere immediatamente scarcerata, in particolare allorché si tratti di persone in attesa di esecuzione di misura di sicurezza presso una specifica struttura sanitaria (REMS). In attesa di collocazione in REMS deve essere compito dei servizi locali sanitari la presa in carico e la cura di tali soggetti.

Coerentemente con quanto previsto dalle Regole penitenziarie europee (24.8), ai detenuti deve essere permesso informare immediatamente le famiglie dell'avvenuto ingresso in istituto o del trasferimento in altro istituto, così come di ogni grave malattia o lesione di cui essi possono soffrire o che possano aver subito.

È opportuno porre particolare attenzione al tema dell'ingresso in istituto, specialmente se si tratta della prima detenzione, anche nell'ottica della prevenzione del fenomeno suicidario. In tal senso in ogni istituto dovrebbero essere realizzati reparti *ad hoc* per i nuovi giunti e predisposta un'accoglienza in cui vengono informati sui diritti e le regole all'interno del penitenziario (anche con l'aiuto della Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e internati) e l'organizzazione di colloqui con educatori, psicologi e/o psichiatri.

L'introduzione alla vita dell'istituto deve avvenire in maniera lenta e graduale, affinché il nuovo giunto abbia la possibilità di ambientarsi, anche psicologicamente, prima di tutto alla sua nuova condizione e, secondariamente, alla realtà detentiva. In questa fase particolarmente delicata è importante garantire ai nuovi giunti, laddove non sussistano preclusioni da disposizioni specifiche dell'autorità giudiziaria, la possibilità di mantenere maggiori contatti con l'esterno prevedendo la possibilità di effettuare più telefonate (da poter effettuare in qualunque momento, direttamente dalla propria stanza detentiva, non solo ai familiari e alle persone terze che rappresentano legami significativi, ma anche alle autorità di garanzia) e allo stesso modo più colloqui. In merito ai colloqui sarebbe opportuno prevedere che sia per i nuovi giunti che per i detenuti e gli internati che arrivano in altro istituto a seguito di trasferimento, la possibilità di effettuare un primo colloquio visivo con i familiari entro 7 giorni dall'ingresso nella struttura.

ISTITUZIONE E REGOLARE TENUTA DEI REGISTRI (artt. 24, 74, 77)

Dalla corretta tenuta dei registri dipende molto nella vita penitenziaria e nella ricostruzione di quanto accade nella stessa. Gli standard del CPT sono eloquenti a riguardo. I dati e i documenti devono essere gestiti in maniera standardizzata, conformemente a quanto previsto dalle Mandela Rules (regola 6). Va impedito ogni accesso non autorizzato a dati e documenti relativi alle persone detenute e internate. Conformemente a quanto previsto dalla regola penitenziaria 16.A.2, per ogni persona detenuta o internata che fa ingresso in istituto vanno registrate le informazioni relative all'identità, al motivo della detenzione, al nome dell'autorità competente che ha preso la decisione alla base della carcerazione, alla data e l'ora dell'ingresso, nonché all'elenco degli effetti personali della persona detenuta o internata. Vanno registrate eventuali denunce di precedenti maltrattamenti. Va registrata ogni informazione rilevante sullo stato di salute della persona detenuta o internata, il numero di figli, l'età degli stessi e il nome dei loro tutori. Vanno registrati il nome e i dettagli di contatto di qualsiasi persona designata per essere contattata in caso di morte, lesioni gravi o malattia. Tali informazioni vanno opportunamente aggiornate e integrate. Si propone a tal fine una modifica dell'art. 24, conformemente alle norme citate.

Coerentemente con quanto previsto dalle citate regole penitenziarie europee (regola 16A.2) devono essere raccolte tutte le informazioni relative all'iter giudiziario della

persona detenuta o internata, ai piani di pena individuali, alla strategia di preparazione al rilascio, alla data di rilascio, al comportamento e alla condotta della persona detenuta o internata, alle richieste e ai reclami effettuati - a meno che non siano di natura confidenziale - e a qualsiasi trasferimento.

Come previsto dagli standard relativi alla "Documentazione e segnalazione delle prove mediche di maltrattamento" (73 e 74), definiti dal Comitato europeo sulla prevenzione della tortura (CPT), la visita medica della persona che fa ingresso in istituto deve avvenire entro 24 ore dall'arrivo. Il verbale redatto dall'operatore sanitario deve contenere: le dichiarazioni del paziente sul proprio stato di salute, il resoconto degli esami oggettivi effettuati dall'operatore sanitario, le osservazioni dell'operatore, le conclusioni dettagliate di eventuali consultazioni specialistiche e una descrizione dell'eventuale trattamento sanitario somministrato.

Come previsto dagli standard in materia di assistenza sanitaria in carcere definiti dal CPT, i servizi sanitari devono registrare sistematicamente le lesioni riportate dalle persone detenute e internate. Al momento dell'ingresso, in particolare, vanno registrate eventuali ferite visibili, delle quali va acquisita documentazione fotografica da inserire nella cartella clinica della persona detenuta o internata. Ogni detenuto e internato coinvolto in episodi di violenza deve essere sottoposto prontamente a screening medico. Ogni istituto ha l'obbligo di tenere uno speciale registro dei traumi in cui vanno registrati tutti i tipi di lesioni osservati.

Le sanzioni disciplinari comminate alle persone detenute e internate devono, senza eccezione alcuna, essere trascritte con i dettagli sulla loro natura e la motivazione che ne è alla base in un registro apposito, come previsto dalla regola 39.2 delle Mandela Rules nonché dalla regola 16A.2 delle Regole penitenziarie europee. Devono, inoltre, come già previsto dal regolamento, essere annotate nella cartella personale della persona detenuta o internata. A tal proposito va valutata una modifica dell'art. 77.

Conformemente a quanto previsto dalla regola 51 della Mandela Rules e dalla già citata regola 16A.2 delle Regole penitenziarie europee, va previsto l'obbligo per l'amministrazione penitenziaria di tenere documentazione delle perquisizioni effettuate, e in particolare di quelle corporali e delle celle. Devono essere registrati le ragioni che le hanno motivate, l'identità di chi le conduce e i loro risultati. Si valuti a tal proposito una modifica dell'art. 74.

E' obbligo di ogni istituto tenere un registro completo di tutte le decisioni adottate per l'imposizione dell'isolamento e di tutte le revisioni di tali decisioni, conformemente con quanto previsto dagli standard del CPT. In tale registro vanno riportati i fattori e le informazioni su cui si basano i provvedimenti. Va registrato il consenso o il rifiuto del detenuto e dell'internato di contribuire al processo decisionale. Vanno registrate tutte le interazioni tra la persona detenuta o internata isolata e il personale, compresi i tentativi di interazione del personale e le risposte della persona detenuta o internata.

Ogni istituto deve tenere apposito registro dei mezzi di coercizione impiegati nei confronti delle persone detenute o internate.

OSSERVAZIONE SCIENTIFICA DELLA PERSONALITÀ E TRATTAMENTO INDIVIDUALIZZATO (artt. 27, 28, 29)

L'osservazione deve essere diretta alla presa in carico della persona, ovvero all'accertamento dei bisogni di ciascun soggetto e all'individuazione del percorso più adatto da intraprendere da parte di ogni persona condannata o internata verso il futuro rientro nella società libera. L'osservazione è svolta in un'ottica di responsabilizzazione della persona detenuta o internata, coinvolgendola costantemente nella raccolta e nell'analisi delle informazioni che la riguardano. Tale osservazione ha il carattere della scientificità non in quanto si pretenda di guardare alla persona umana come a un freddo oggetto di studio che segue regole meccaniche di causalità nella commissione del reato, bensì per quanto riguarda il metodo utilizzato, che deve essere sistematico nel non tralasciare alcun elemento che porti alla conoscenza a tutto tondo della persona detenuta o internata.

Ai fini dell'osservazione e della conseguente presa in carico si provvede all'acquisizione di dati relativi al suo mondo di provenienza, al suo contesto relazionale esterno, agli studi effettuati, alle professionalità apprese, alle attitudini personali, alle inclinazioni da valorizzare, alle debolezze da proteggere e quanto altro, in ottemperanza alla frase di nuova introduzione all'art. 13 O.P. secondo la quale il programma individualizzato che scaturisce da tale osservazione deve "incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale". L'osservazione viene effettuata anche attraverso contatti con familiari o altri soggetti

rilevanti del contesto sociale della persona e non prescinde mai dalla condivisione con il soggetto interessato.

Nell'ambito dell'osservazione la persona detenuta o internata potrà decidere di aprire una riflessione sul fatto criminoso commesso e di intraprendere azioni di riparazione delle conseguenze prodotte. Solo qualora la persona detenuta o internata deciderà di farlo, dovrà esserle offerta l'opportunità. Particolare attenzione verrà posta affinché le azioni di riparazione, che potranno anche consistere in lavori di pubblica utilità come disciplinati dall'art. 20-ter O.P., siano sempre autenticamente volontarie e non venga fatta alcuna pressione, per quanto implicita, sulla persona detenuta o internata perché le intraprenda. In nessuna circostanza la mancata adesione a tali azioni può divenire elemento di valutazione del percorso della persona in vista della concessione di eventuali benefici di legge.

L'osservazione e la presa in carico della persona detenuta o internata, effettuate fin dall'inizio presso le ordinarie sezioni, sono coordinate dal direttore dell'istituto e coinvolgono, oltre alla persona detenuta stessa, personale dipendente dall'amministrazione e, secondo le occorrenze, professionisti indicati nel secondo e quarto comma dell'articolo 80 della legge.

All'inizio dell'esecuzione l'osservazione è specificamente rivolta, con la collaborazione del condannato o dell'internato, alla formulazione iniziale del programma individualizzato, il quale è compilato nel termine di sei mesi o anche in tempi più ridotti nel caso di pene inferiori a un anno. Nel corso dell'esecuzione l'osservazione è rivolta a confrontarsi con la persona detenuta o internata e a valutare insieme le eventuali nuove esigenze che possono beneficiare di una variazione del programma individuale. Tale percorso condiviso deve mantenere i caratteri della continuità in caso di trasferimento in altri istituti.

ASSEGNAZIONE DEI DETENUTI E DEGLI INTERNATI AGLI ISTITUTI (art. 30)

Con le modifiche all'art. 14 della legge n. 354 del 26 luglio 1975, il D.Lgs n. 123 del 2 ottobre 2018 ha introdotto nell'ordinamento penitenziario criteri più stringenti relativamente

all'assegnazione delle persone detenute e internate a un singolo istituto, in obbedienza al principio della territorialità della pena e al rispetto, laddove possibile, del diritto alla vicinanza. Vi è di conseguenza necessità di adeguare alla nuova normativa la disciplina esecutiva, in particolare con modifica dell'art. 30, la cui nuova formulazione deve tenere maggiormente in considerazione il criterio della prossimità, tanto della famiglia quanto del centro di riferimento sociale della persona detenuta o internata.

Relativamente alla situazione specifica degli internati, nello stesso articolo va prevista la presenza di almeno una sezione per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive in ciascun provveditorato. Massima attenzione va prestata allo scopo di garantire adeguate opportunità trattamentali ai destinatari delle misure di sicurezza previste dall'art. 216 del Codice Penale (colonia agricola o casa di lavoro). Nei loro confronti la misura penale non ha alcuna finalità retributiva ed ha esclusivamente funzione rieducativa. In questi casi una misura che non garantisce efficaci opportunità trattamentali è da considerarsi alla stregua di una detenzione illegittima.

CIRCUITI PENITENZIARI (va prevista una norma *ad hoc* in prossimità dell'art. 32)

La divisione per circuiti detentivi va sottratta all'aleatorietà delle singole classificazioni che nel tempo si sono succedute. Il regolamento di esecuzione deve prevedere tre soli circuiti, non mutabili né moltiplicabili per via amministrativa. Accanto al circuito penitenziario ordinario, si devono prevedere sezioni di alta sicurezza per quei detenuti e internati il cui titolo di reato necessita un loro distanziamento. Nelle sezioni di alta sicurezza devono valere tutte le regole che valgono nel circuito ordinario e la vita interna deve svolgersi in maniera indistinguibile da quella che si svolge in esso. Il terzo circuito deve essere quello della custodia attenuata, nella quale potranno essere allocati i detenuti e gli internati che necessitino di una particolare attenzione sanitaria, così come le persone con una ridotta pena residua o inflitta e tutte coloro che non presentino una condotta tale da renderlo inopportuno. Nelle sezioni a custodia attenuata la vita interna deve essere il più possibile improntata a un modello comunitario, dove le celle servano esclusivamente per il riposo notturno e la giornata sia densa di attività significative. Tali sezioni devono essere aperte al territorio circostante nella doppia direzione di favorire

l'ingresso in carcere di soggetti esterni e di aumentare le opportunità di vita extramuraria per le persone che vi sono detenute o internate.

RAGGRUPPAMENTO NELLE SEZIONI (art. 32)

Al fine di contrastare il pericolo di esclusione dalla vita detentiva di specifiche categorie di persone detenute e internate, si impone una modifica dell'art. 32, che deve prevedere l'obbligo per i singoli istituti di prevedere periodiche azioni di sensibilizzazione volte a contrastare eventuali rappresentazioni stigmatizzanti. Va altresì previsto l'obbligo per l'amministrazione di garantire a tutte le persone detenute e internate identiche opportunità trattamentali, indipendentemente dalle sezioni a cui si è assegnati. Infine, l'offerta trattamentale dev'essere organizzata in maniera tale da favorire attività in comune che includano tutta la popolazione detenuta. Laddove ciò non sia vietato da specifici provvedimenti giudiziari, va favorito il raggruppamento dei componenti di uno stesso nucleo familiare all'interno della stessa sezione, e laddove possibile all'interno della stessa camera di pernottamento.

SORVEGLIANZA DINAMICA (va prevista una norma *ad hoc*)

Secondo l'UNODC ([Handbook on dynamic security and prison intelligence](#)) e il Consiglio d'Europa ([Raccomandazione Rec\(2003\)23](#) e [Regole penitenziarie Europee del 2020](#)) la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari dovrebbe essere garantita attraverso il giusto equilibrio tra sicurezza fisica, procedure da seguire e sicurezza dinamica. Quest'ultima è definita dal Consiglio d'Europa come lo sviluppo da parte del personale di relazioni positive con i detenuti basate sulla fermezza e sulla correttezza, in combinazione con la comprensione della loro situazione personale e di qualsiasi rischio posto dai singoli detenuti (Par. 18.a [Rec\(2003\)23](#)). Da diversi anni in Italia, in particolare dopo l'adozione della circolare del 13 Luglio 2013 "Linee guida sulla sorveglianza dinamica", questo modello detentivo è stato declinato in parallelo con l'apertura delle celle durante il giorno. Afferma infatti la circolare del 2013: "le conoscenze sui detenuti risulterebbero fortemente limitate ove il perimetro della loro vita rimanesse confinato nei pochi metri quadri della cella o del corridoio". Tuttavia, come evidenziato dalla Relazione al Ministro della Giustizia sugli interventi da programmare a breve e medio

termine elaborata dalla Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie e datata 25 novembre 2013, “la vigilanza dinamica è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli Istituti e non esaurisce certamente il modello di detenzione che si intende attuare”. Infatti, è l’interazione con i detenuti e gli internati e lo sviluppo di un rapporto positivo ciò che aiuta il personale a conoscere i detenuti e gli internati, le dinamiche dell’istituto e ne aumenta la consapevolezza di quanto avviene al suo interno.

Per realizzare appieno questo modello di detenzione e valorizzare quanto già praticato in numerosi istituti penitenziari, il regolamento dovrebbe prevedere l’apertura delle celle per almeno otto ore così come già previsto dalla già citata circolare. Inoltre questo modello presuppone anche un personale principalmente di Polizia penitenziaria (che ha la possibilità di trascorrere più tempo con i detenuti e gli internati), attento e che interagisca in maniera positiva con i detenuti. Infine, è essenziale che le persone detenute e internate siano impegnate a svolgere attività costruttive e mirate che contribuiscano al loro futuro reinserimento nella società. A tal fine maggiori risorse devono essere destinate alle attività formative, lavorative, ricreative e sportive che ricoprono un ruolo particolarmente importante perché formano i detenuti e gli internati e li aiutano a dare un senso alla pena che stanno scontando allontanando la sensazione di inutilità e di spreco del tempo trascorso in carcere e li tengono fuori dalle celle.

SORVEGLIANZA PARTICOLARE (art. 33)

Nel caso del regime della sorveglianza particolare ex artt. 14-bis, ter e quater O.P. è necessario che il Regolamento puntualizzi che tale regime non deve mai risultare in una condizione assimilabile all’isolamento così come definito dalle Regole Minime per il trattamento dei detenuti dell’ONU (conosciute anche come Mandela Rules) che definiscono l’isolamento come la reclusione in cella singola senza contatti umani significativi per almeno 22 ore al giorno. Poiché oltre 15 giorni di isolamento i rischi per la salute mentale e fisica della persona isolata sono più elevati, le Regole di Mandela proibiscono l’isolamento dei detenuti oltre questo limite di tempo. Il Regolamento deve prevedere che i detenuti e gli internati soggetti a tale regime debbano sempre avere almeno due ore di contatti umani significativi (così come definiti nel capitolo relativo all’isolamento) al giorno per tutelare la loro salute mentale. Il Regolamento di Esecuzione deve prevedere che tutti i detenuti e gli internati sottoposti a questo regime vengano

inseriti in attività in comune al fine di tutelare la loro salute mentale e con modalità che tutelino la sicurezza dell'istituto; inoltre dovrebbero essere garantiti contatti con volontari, ministri di culto, personale medico e specializzato con il fine di operare il reinserimento dei detenuti e degli internati sottoposti a questo regime nella popolazione detenuta nel più breve tempo possibile. Per tutta la durata del regime di sorveglianza particolare, i detenuti e gli internati devono essere visitati dal personale medico almeno una volta al giorno con le stesse modalità dei detenuti e degli internati in isolamento. Prima di esprimere il proprio parere in merito alla proroga del regime di sorveglianza particolare, il consiglio di disciplina deve sentire il detenuto o l'internato interessato dalla misura.

DETENUTI STRANIERI (art. 35)

Vi è necessità di riformulare l'art. 35, relativo alle persone detenute e internate straniere, ampliando il novero di garanzie ad essi riferite, col fine di assicurare un uguale trattamento di tutte le persone detenute e internate. Sono svariati i punti che vanno garantiti anche dalla disciplina esecutiva: l'assistenza di interpreti e traduttori, necessaria affinché i detenuti e gli internati stranieri possano operare in ogni ambito penitenziario, e in particolare in quelli che riguardano provvedimenti disciplinari, i quali devono essere linguisticamente accessibili nella loro interezza; la traduzione degli atti di vita interna nelle lingue maggiormente rappresentate tra la popolazione detenuta; la previsione, nel programma di trattamento, di iniziative o attività che tengano conto delle diversità nazionali e culturali; l'organizzazione di corsi di educazione interculturale volti a implementare la conoscenza reciproca di culture nazionali, etniche, religiose, anche al fine di prevenire conflitti interni. Nel predisporre le norme in materia di igiene, è necessario tenere conto dei precetti religiosi delle persone detenute e internate. Tra i beni accessibili mediante il servizio di sopravvitto vanno resi disponibili, laddove possibile, i cibi maggiormente in uso tra le popolazioni presenti in istituto, tenendo conto delle diverse nazionalità e provenienze. E' poi necessario prevedere la presenza, in ogni sezione, di almeno un dizionario bilingue nell'idioma maggiormente parlato dalla popolazione straniera ristretta in quella sezione. Il servizio bibliotecario deve essere organizzato in maniera tale da disporre di materiale multimediale nelle lingue maggiormente in uso in istituto, oltre che di materiale informativo.

Va garantita all'interno dell'istituto l'accessibilità delle procedure necessarie per il rinnovo del permesso di soggiorno, per la richiesta d'asilo o qualsiasi altra forma di protezione, oltre che le procedure relative all'ottenimento o al rinnovo dei documenti di identità e della titolarità giuridica dei soggetti interessati. L'amministrazione deve garantire in ogni caso l'ingresso in istituto dei rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite sui Rifugiati. Ogni istituto deve prevedere un registro in cui siano certificati gli incontri delle persone ristrette con le autorità consolari dei Paesi di provenienza. Devono altresì essere certificate le richieste di incontro mai esaudite. Nei casi in cui vi siano accordi tra l'Italia e i Paesi d'origine delle persone ristrette relativi alla possibilità di esecuzione della pena sul loro territorio, l'istituto deve possedere copia dell'accordo e fornirla alle persone interessate.

Le aziende sanitarie devono prevedere nel proprio organico la presenza di etno-psichiatri ed esperti di malattie dell'immigrazione. Va infine previsto il divieto di fornire informazioni di tipo sanitario e medico al Paese in cui una persona viene trasferita senza il consenso della persona detenuta o internata, anche in caso di espulsioni.

RAPPORTI CON L'ESTERNO (artt. 37, 38, 39)

L'importanza di mantenere forti legami tra le persone private della libertà e il mondo esterno è ribadita dalle Regole Penitenziarie Europee (2006 e successive modifiche) alle norme 24 e 37.2 per quanto attiene ai detenuti e agli internati stranieri. Il legislatore europeo ha inoltre affrontato il tema dei legami affettivi in condizione di detenzione anche con la raccomandazione 1340/1997 del Consiglio d'Europa. Qui si legge al punto 2 la consapevolezza di come le pene detentive finiscano per avere effetti indiretti anche sulle famiglie dei detenuti e degli internati; per limitare questi effetti indiretti, tra gli altri inviti rivolti agli Stati membri, al punto 6.6 si legge di migliorare le condizioni per le visite in carcere da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti e gli internati possano stare da soli con i familiari.

Rileva poi la previsione della Costituzione italiana che vuole come fine delle pene la rieducazione del condannato, nonché esplicita il principio di umanità su cui deve basarsi l'esecuzione penale (art. 27.3 Cost). Tale norma, in combinato con gli artt. 2 e 3 della Costituzione che definiscono il principio supremo di dignità, e con le norme su famiglia

(artt. 29, 30, 31.1 Cost.) e maternità (art. 31.2 Cost), sono da considerarsi gli assi fondamentali in materia di affettività per le persone private della libertà personale. L'ordinamento penitenziario già all'articolo 15.1 inserisce gli "opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con le famiglie" tra gli elementi del trattamento penitenziario, prima di stabilire che "particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie" (art. 28 o.p.). Rileva poi l'art. 29 o.p. che stabilisce il diritto della persona detenuta o internata di poter informare immediatamente la famiglia dell'ingresso in istituto o di un eventuale trasferimento. Va esplicitato il diritto all'immediatezza dei contatti tra detenuto e familiari così come è richiamato anche dalle Regole penitenziarie europee (art. 24.8), le quali aggiungono alla comunicazioni dell'ingresso e del trasferimento anche la tempestiva notizia di qualsiasi grave malattia o ferita sofferta.

Inoltre, il regolamento deve specificare che è importante continuare a coltivare solidi legami affettivi perchè esso costituisce un elemento importante per alleviare le condizioni di sofferenza psichica che potrebbero verificarsi con la reclusione e rappresentare una potente misura contro autolesionismo e suicidio, così come dimostrano i protocolli di prevenzione siglati in numerosi istituti sulla scorta del Protocollo Stato Regioni in materia.

Per garantire il diritto ai legami familiari e sociali dei ristretti, le tecnologie più aggiornate nell'ambito delle telecomunicazioni devono essere considerate un valore aggiunto anche negli istituti penitenziari, così come è avvenuto nel corso dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19. Queste tecnologie permettono inoltre ai detenuti e agli internati che hanno i propri legami lontani - sia in altre Regioni d'Italia, che all'estero - di poter comunicare anche visivamente pur usufruendo sporadicamente della possibilità di fare colloqui di persona.

Per queste ragioni sono da ripensare le due norme che attualmente vanno a regolare le materie delle comunicazioni (visive e telefoniche) tra persone ristrette e mondo esterno. Ad esse ne va aggiunta una terza, in materia di nuovi mezzi di comunicazione.

COLLOQUI (art. 37)

Così come previsto dalla norma 24.4 delle Regole Penitenziarie Europee, i colloqui devono poter avvenire con modalità che permettano ai detenuti e agli internati di mantenere e portare avanti rapporti familiari nel modo che si avvicini il più possibile alla vita normale.

Oltre che con familiari e conviventi, deve essere riconosciuta in maniera effettiva dal Regolamento la possibilità di svolgere colloqui con terze persone. L'attuale formulazione della norma prevede l'autorizzazione a tali colloqui "quando ricorrono ragionevoli motivi", lasciando ampi margini di discrezionalità all'autorità competente. Una delle interpretazioni più diffuse consiste nella concessione dei colloqui con terze persone solo per coloro che non effettuano colloqui con i propri familiari. Per "ragionevoli motivi" si devono invece intendere rapporti con persone terze alla sfera familiare che intrattengono con la persona detenuta o internata stabili legami affettivi o che ricoprano un ruolo significativo nel suo percorso di risocializzazione, e in questo senso si auspica una modifica della norma. Quando sussistono tali motivi, la persona detenuta o internata può essere autorizzata al colloquio anche se già svolge colloqui con familiari o conviventi.

L'autorità competente ad autorizzare i colloqui deve rispondere entro un termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, sia essa per colloqui con familiari/conviventi o con terze persone.

I colloqui è previsto oggi che siano 6 al mese. Come avviene in molti Paesi europei (Regno Unito, Francia, Belgio) non dovrebbe essere indicato un limite massimo nella possibilità di ricevere visite, ma solo un limite minimo. Stesso principio andrebbe applicato per la durata dei colloqui, pari ad almeno un'ora. La possibilità di prolungare la durata del colloquio in considerazione di particolari circostanze dovrebbe inoltre essere prevista non solo per le visite con congiunti e conviventi ma anche per le terze persone autorizzate. Per agevolare le situazioni in cui il detenuto o l'internato si trovi lontano geograficamente dai propri cari, perché ristretto in altra regione o perché straniero, dovrebbe essere data la possibilità di cumulare le ore di colloquio in almeno un colloquio mensile di lunga durata. Anche in questo caso, tale possibilità deve essere offerta anche alle persone diverse dai congiunti e dai conviventi. In entrambi i casi, si tenta di evitare l'esclusione a colloqui prolungati di chi ad esempio è privo di familiari o intrattiene un

rapporto affettivo ma non di convivenza. La possibilità di effettuare un maggior numero di colloqui mensili e di poter ricevere visite prolungate in appositi locali o all'aperto, entrambe previste dall'articolo 61 del regolamento di esecuzione, devono essere consentite a tutte le persone detenute e internate. È necessario inoltre rimuovere la previsione di un minor numero di colloqui per i detenuti e internati per i reati previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-bis O. P.

Oltre che per via telefonica e email, per evitare il rischio di lunghe attese, i colloqui dovrebbero essere prenotabili tramite un apposito portale web disponibile sul sito del Ministero della Giustizia. I colloqui devono essere regolamentati in modo che siano svolti anche nel pomeriggio e nei fine settimana, così da permettere anche ai visitatori che hanno problemi di lavoro o con figli che frequentano la scuola di non doversi assentare.

Ai sensi del principio di immediatezza, sarebbe opportuno prevedere nelle disposizioni regolamentari sui colloqui, sia per i nuovi giunti che per i detenuti e gli internati che arrivano in altro istituto a seguito di trasferimento, la possibilità di effettuare un primo colloquio visivo con i familiari entro 7 giorni dall'ingresso nella struttura.

CORRISPONDENZA EPISTOLARE (art. 38)

Il Garante nazionale delle persone private della libertà, così come i garanti territoriali, vanno inseriti esplicitamente tra i destinatari per cui la corrispondenza epistolare non può essere sottoposta a visto di controllo.

CORRISPONDENZA TELEFONICA (art. 39)

Per la persona reclusa comunicare con la famiglia, con terze persone che rappresentano dei legami importanti e - non da ultimo - con i rappresentanti di istituzioni di garanzia e organizzazioni della società civile, è un diritto riconosciuto dalle Regole penitenziarie europee all'art. 24.1. La previsione di una telefonata a settimana di una durata massima di 10 minuti appare oggi assai datata. Nel 1976, quando le chiamate erano rare e care, la telefonate potevano durare un massimo di 6 minuti. Nel 2000, il tempo fu portato agli attuali 10 minuti, ma all'epoca i telefonini erano ancora poco diffusi. Appare evidente

come, in considerazione dei tempi correnti, la revisione della normativa relativa alle telefonate sia più che necessaria.

Le persone detenute e internate devono accedere a un numero illimitato di chiamate con una durata massima di 15 minuti ognuna e un limite giornaliero di 60 minuti.

Sulla scorta del principio di immediatezza è importante che al momento del primo ingresso in istituto, sia esso dalla libertà o per trasferimento da altro istituto, venga garantito il diritto della persona detenuta o internata ad effettuare una telefonata gratuita verso una persona/organizzazione di sua scelta - restando ferme le garanzie per la comunicazione con le proprie autorità consolari nel caso si tratti di detenuto o internato straniero. Al momento dell'ingresso in istituto, la persona detenuta o internata indica un elenco di persone con le quali vorrebbe fare effettuare le telefonate. Questo elenco dovrà essere autorizzato dall'autorità competente (entro 15 giorni); tuttavia, per permettere alla persona detenuta o internata di comunicare in una fase così delicata come quella dei primi giorni di reclusione, fino al momento in cui l'elenco non sarà autorizzato, il detenuto e l'internato potrà telefonare a quei numeri, previa autocertificazione di legittimità e assenza di incompatibilità. L'autocertificazione sarà soggetta a controllo di veridicità.

Ogni persona detenuta o internata dovrà essere dotata di una scheda personale collegata direttamente al suo account. Si eliminerebbe in questo modo la necessità di far stabilire il contatto telefonico dal personale dell'istituto, potendosi effettuare chiamate soltanto ai numeri autorizzati. Oltre ai numeri autorizzati, è sempre possibile chiamare (gratuitamente e in maniera riservata) i Garanti per i diritti delle persone private della libertà personale e specifici servizi di supporto (ad es. per salute mentale).

Per facilitare l'accesso alle telefonate e garantire una maggiore privacy, dovrebbero essere installati telefoni in ogni stanza di pernottamento. In diversi paesi europei (es. Francia e Regno Unito, ma anche paesi dell'est), i telefoni in cella sono una realtà diffusa ormai da tempo. Il maggior ricorso a strumenti di comunicazione consente di avere contatti più costanti con i propri familiari e con servizi di supporto, oltre che a ridurre la necessità di procurarsi telefoni cellulari in maniera illecita.

La tariffa telefonica al consumo risulta ormai superata nella quotidianità del mondo esterno, così come ogni distinzione tra numero fisso e mobile per quanto attiene al

destinatario. Si invita quindi l'amministrazione penitenziaria ad adottare tariffe in linea con il momento per quanto riguarda le schede telefoniche dei detenuti e degli internati che potrebbero pagare una tantum mensile anziché vedersi applicate tariffe al consumo. Un piano telefonico che contempla anche un consumo "dati", permetterebbe inoltre di ricomprendere sotto la medesima scheda anche la possibilità di effettuare videochiamate ai propri familiari, siano essi in Italia o all'estero come potrebbe essere di frequente nel caso di detenuti e internati stranieri.

NUOVI MEZZI DI COMUNICAZIONE (va prevista una norma *ad hoc*)

Nel tentativo di ridurre le distanze - fisiche e sociali - tra il carcere e il mondo esterno, fondamentale è la previsione di "nuovi" sistemi di comunicazione.

L'avvento della pandemia e le restrizioni da essa causate hanno contribuito a ridurre tali distanze, obbligando l'amministrazione penitenziaria a ricorrere all'utilizzo di sistemi di video-chiamata per impedire la totale interruzione dei rapporti con l'esterno. La possibilità di svolgere colloqui da remoto ha rappresentato una vera e propria rivoluzione, che si auspica non termini con la fine dell'emergenza sanitaria. Grazie all'utilizzo di sistemi di video-chiamata, anche i detenuti e gli internati che non svolgevano in precedenza colloqui possono vedere i propri cari. L'impatto maggiore si è registrato con i detenuti e gli internati di origine straniera con i familiari all'estero, per i quali non solo i colloqui sono impossibili ma anche le telefonate risultano assai difficili a causa delle complicate procedure per ottenere le autorizzazioni e i prezzi elevati combinati alle diffuse carenze economiche. Tale rivoluzione necessita pertanto di esser tradotta dallo straordinario all'ordinario, e per questo chiaramente sistematizzata e normata.

Oltre a recepire le novità dell'ultimo anno, il regolamento dovrebbe prevedere disposizione atte a regolare l'utilizzo della posta elettronica, già previsto in diversi istituti di pena ma con modalità da rivedere. Alle videochiamate e alle email, andrebbero poi aggiunti servizi di messaggistica vocale sulla scorta di quanto già sperimentato in altri ordinamenti europei (Francia e Regno Unito).

Per quanto riguarda le videochiamate, esse non devono essere innanzitutto considerate come sostitutive del colloquio in presenza, ma semmai delle telefonate. Possono essere

effettuate con gli stessi numeri autorizzati per le telefonate; ne consegue che nessun altro dovrebbe essere presente alla videochiamata a meno che non sia stato eccezionalmente autorizzato. Le video-chiamate non possono essere registrate o fotografate.

Per quanto riguarda la posta elettronica, per chi non è sottoposto a visto di censura deve essere prevista la possibilità di corrispondere via e-mail, al pari della comunicazione via epistolare. Il servizio di posta elettronica deve essere gratuito e gestito dall'Amministrazione penitenziaria (es. email universitaria), non da cooperative private. Il servizio deve essere organizzato dalle direzioni degli istituti. Ogni sezione detentiva deve disporre a tal fine di una postazione dotata di computer.

Infine, andrebbero previsti servizi di messaggistica telefonica, con gli stessi numeri autorizzati per le telefonate. Per facilitare l'interlocuzione tra le persone detenute e internate e i propri cari, tali servizi consentono di lasciare registrato un messaggio audio all'account personale o al numero del familiare. Il messaggio potrà poi essere ascoltato in qualsiasi momento. Oltre a rappresentare un valido supporto per la persona detenuta o internata, il servizio consente di ridurre notevolmente le difficoltà della persona all'esterno legate ai tempi prestabiliti per le telefonate che spesso coincidono con orari di lavoro etc. e all'impossibilità di ricontattare l'istituto se la chiamata viene persa.

CITTADINANZA DIGITALE (art.41)

In obbedienza al principio secondo cui il trattamento penitenziario deve avvicinarsi il più possibile alle condizioni di vita, di organizzazione dello studio e del lavoro delle persone libere, riaffermato in ultimo nelle Regole penitenziarie europee revisionate nel luglio del 2020, è necessario prevedere, all'art. 41, la possibilità per ogni persona detenuta o internata di detenere un *personal computer* in cella. Esso deve essere disponibile tra i beni accessibili mediante il sopravvitto. In caso di rifiuto deve esservi obbligo di motivazione in capo al direttore.

Il personal computer in questione deve poter accedere ad Internet attraverso una piattaforma protetta del Ministero della giustizia, la quale filtra ed impedisce l'accesso ai contenuti non desiderati.

Per quanti riguarda la posta elettronica, a ciascun detenuto o internato al momento dell'ingresso viene assegnato un indirizzo e-mail appartenente ad un sistema gestito direttamente dal ministero della giustizia. Tramite tale sistema i detenuti e gli internati possono comunicare con interlocutori noti con regole analoghe a quelle che si applicano per la posta ordinaria.

Ai medesimi contenuti Internet può accedere anche chi non possiede un personal computer grazie a postazioni informatiche disponibili in ogni sezione detentiva, oltre che nelle biblioteche e nelle aule informatiche.

LAVORO (artt. 47, 48, 49 e 50)

In caso di rapporto lavorativo esistente al momento dell'ingresso in istituto tra il detenuto o l'internato e un ente, azienda o società esterna, l'amministrazione deve favorire in ogni modo la sua prosecuzione a distanza, in particolare mediante un adeguato supporto logistico e tecnologico. Tale supporto va garantito anche per favorire l'avvio di nuovi rapporti lavorativi con l'esterno.

Nel caso di detenuti o internati responsabili di reati colposi e che anteriormente la loro carcerazione erano inseriti lavorativamente, è necessario prevedere la possibilità di proseguire l'attività lavorativa con modalità *Smart working* al fine di attenuare i danni collaterali della pena e il suo effetto di disgregazione sociale anche sul nucleo familiare. Nel caso di reati non colposi il giudizio sulla possibilità di prosecuzione in tale modalità del rapporto lavorativo sarà rimesso al direttore del carcere che lo comunicherà al Magistrato di Sorveglianza.

In esecuzione delle previsioni di legge più recenti, va eliminato ogni riferimento all'obbligatorietà del lavoro, non più prevista dalla normativa.

L'eventuale esclusione dalle attività lavorative, prevista dall'art. 53, deve essere motivata da comportamenti passibili di sanzione anche nella società libera. Non deve essere motivata da criteri esclusivamente penitenziari.

Salvo quanto non previsto specificatamente dall'ordinamento penitenziario, al lavoro in carcere va ribadito che si applica la legislazione generale in materia di lavoro, alla luce

della normativa e della giurisprudenza più recenti. Per chi svolge il lavoro intramurario, manca una previsione analoga a quella in vigore per i detenuti che lavorano all'esterno: l'art. 48 comma 11, infatti, prevede che il detenuto che lavora all'esterno possa, sebbene con alcuni limiti, esercitare tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi. Tali garanzie vanno estese ai detenuti che lavorano all'interno dell'istituto.

INDENNITÀ E AMMORTIZZATORI SOCIALI (va prevista una norma *ad hoc*)

La perfetta equiparazione del lavoro penitenziario e del lavoro non penitenziario può aversi soltanto se ai detenuti e agli internati, ed ex detenuti ed ex internati, sono riconosciuti i diritti alle indennità e agli ammortizzatori sociali al pari del lavoro libero. In particolare, va chiarito il diritto alla Naspi sia nel caso del detenuto e dell'internato che ha prestato attività di lavoro in favore dell'Amministrazione penitenziaria cessato per scarcerazione, sia per periodi di non lavoro in carcere tra un turno e l'altro di lavoro prestato alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, in linea con la giurisprudenza più recente. Anche in tale seconda ipotesi (turnazione per consentire a più detenuti e internati di svolgere attività lavorativa) si tratta di inattività involontaria cui deve conseguire il diritto alla naspi secondo delle regole generali.

PRINCIPIO DI RESPONSABILIZZAZIONE E CONFORMITÀ TRA VITA PENITENZIARIA E VITA ESTERNA. ADEGUAMENTO CONTENUTISTICO E LESSICALE (art. 57)

In considerazione del fatto che il carcere non rappresenta né deve in alcun modo rappresentare un luogo a sé, separato dal resto della società, è necessario un adeguamento lessicale, nonché dei comportamenti concessi o interdetti, in base al criterio secondo cui la vita penitenziaria deve somigliare il più possibile alla vita esterna, come più volte affermato dai principali organi di monitoraggio nazionali e internazionali impegnati nel monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà. In particolare si richiede una modifica dell'art. 57 tale da consentire alle persone detenute e internate di gestire autonomamente i propri risparmi, disponendo direttamente e liberamente del proprio conto corrente mediante una moneta virtuale e nei limiti individuati

dall'amministrazione, secondo il principio di responsabilizzazione. Lo strumento concreto preferenziale è la tessera magnetica prepagata.

Si raccomanda l'utilizzo della terminologia vigente nella società esterna. A tal proposito il termine "peculio" andrebbe sostituito con "conto corrente", "risparmi" o simili, a seconda delle occasioni. Allo stesso modo si raccomanda l'impiego del termine "remunerazione" in luogo di "mercede".

PERMESSI DI NECESSITÀ (ART. 64)

L'art. 64 disciplina i permessi di necessità, previsti all'art. 30 della legge. Da tempo la giurisprudenza più avanzata, in accordo con gli operatori degli istituti, interpreta la nozione di gravità in senso ampio, includendovi eventi di grande rilievo non solo negativi ma anche positivi, come ad esempio la partecipazione ad un matrimonio, e non solo ristretti all'ambito della vita familiare ma allargati anche ad iniziative di particolare valore risocializzante, come il sostenere un esame universitario o partecipare alla presentazione di una propria opera. Questo allargamento di prospettiva va esplicitato nella norma e va ampliato il limite massimo di durata dei permessi stessi.

PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE DETENUTE/INTERNALE E DELLA COMUNITÀ ESTERNA ALL'ORGANIZZAZIONE DELLA VITA DETENTIVA (Art. 67)

L'art. 67 disciplina la partecipazione delle persone detenute e internate all'organizzazione della vita detentiva per i casi previsti dalla legge. Va prevista la possibilità per i detenuti e gli internati sorteggiati ed i loro sostituti di riunirsi settimanalmente tra loro e con gli scrivani di sezione per raccogliere le richieste e le segnalazioni del resto della popolazione detenuta e per riferire dell'attività svolta, allo scopo di favorire la partecipazione dei detenuti e degli internati all'organizzazione della vita detentiva.

A questa riunione settimanale partecipa il direttore o un funzionario da lui delegato e vengono invitati i rappresentanti delle associazioni che collaborano con l'istituto,

l'eventuale garante locale e rappresentanti della società civile per promuovere una risposta efficace della comunità esterna ai bisogni dell'istituto.

PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITÀ ESTERNA ALL'AZIONE RIEDUCATIVA (art. 68)

L'art. 68 regola la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa. Per promuovere tale partecipazione è necessario introdurre tre nuove misure.

A livello locale una volta l'anno si celebra l'*open day* penitenziario. Il carcere si apre alla comunità accogliendo visitatori e presentando la struttura, le proprie attività ed i propri servizi. In quella occasione l'istituto accoglie rappresentanti della società civile, le istituzioni politiche, le categorie produttive, creando occasioni di discussione per promuovere uno scambio maggiore tra la comunità detenuta ed il resto della città.

Ogni due anni, il Ministro della Giustizia convoca una conferenza nazionale sui problemi connessi all'esecuzione delle pene ad alle politiche di inserimento sociale, alla quale invita soggetti pubblici e privati che esplicano la loro attività in questo campo. Le conclusioni di tali conferenze sono comunicate al Parlamento anche al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione vigente dettate dall'esperienza applicativa.

È necessario prevedere che possano far parte dell'azione rieducativa intramuraria enti come "circoli" associati ad associazioni esterne (come Arci, Acli, Lega Ambiente etc.) perché possano essere momento di riconnessione con la società esterna.

DIRITTO ALLO SPORT (va prevista una norma *ad hoc*)

Nel Regolamento va dedicato uno spazio specifico allo sport in conformità a quanto previsto dalle Carte internazionali. La Carta Internazionale per l'Educazione fisica e lo sport dell'UNESCO qualifica fin dall'art. 1 l'attività fisica e la pratica sportiva quali diritto fondamentali di ogni essere umano, senza alcuna discriminazione, specificando come le istituzioni governative siano tenute a supportare tale diritto. La Carta riconosce allo sport numerosi benefici, non solo in termini di salute. Sulla base di questo importante

riconoscimento, tutti gli istituti penitenziari devono organizzare o favorire l'organizzazione di diverse attività sportive, garantendo anche una differenziazione dell'offerta, che permetta il rispetto del principio di non discriminazione enunciato nella Carta Unesco. Una non discriminazione che ricomprende anche il sesso e l'età e che, sotto quest'ultimo punto di vista, richiede lo sforzo di offrire attività anche per detenuti e internati non più giovani, che ne avranno necessariamente benefici in termini di salute. Per la realizzazione di queste indicazioni il Regolamento deve prevedere che gli istituti penitenziari devono ricercare una sinergia con il CONI, non solo per programmare e mettere in atto le diverse attività, ma anche per ragionare sull'impiantistica sportiva. Rispetto a questo punto gli spazi dedicati alle attività sportive devono essere il più possibile attrezzati, sicuri e consoni allo svolgimento delle attività che andranno a ospitare. Deve esser consentita, laddove possibile, l'effettuazione di attività sportiva anche in sezione e in cella.

ATTIVITÀ TEATRALI (va prevista una norma *ad hoc*)

Fra le buone pratiche del sistema penitenziario italiano il teatro rappresenta una delle attività più apprezzate. Le attività teatrali sono un'occasione per le persone detenute e internate di impiegare il loro tempo in maniera positiva a contatto con professionisti del settore, di impegnarsi e collaborare con gli altri per raggiungere uno scopo e, in occasione di giornate in cui si mettono in scena gli spettacoli teatrali, anche di mettersi in gioco davanti a un pubblico. Essendo la collaborazione del mondo penitenziario con compagnie teatrali molto radicata, il regolamento potrebbe dare importanza a questa attività prevedendo non solo una ancora maggiore presenza del teatro in carcere ma anche maggiori possibilità per le persone detenute e internate di essere inseriti in percorsi di formazione e lavorativi e di frequentare i luoghi della cultura anche all'esterno degli istituti penitenziari. In questo senso la proposta di legge n. 2933 intitolata Disposizioni per la promozione e il sostegno delle attività teatrali negli istituti penitenziari rappresenta un punto di partenza per una riflessione sul tema e l'aggiornamento del regolamento potrebbe essere un'occasione per includerne alcuni dei contenuti. Va parimenti promossa e facilitata la fruizione della comunità esterna, dentro e fuori dal carcere, degli spettacoli teatrali messi in scena in carcere.

CARTA DEI DIRITTI E DEI DOVERI DEI DETENUTI (art. 69)

Il Decreto del Ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012 intitolato Approvazione della Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati ha definito i contenuti della Carta prevista dal regolamento di esecuzione all'articolo 69 comma 2. Pertanto questo articolo dovrebbe essere modificato prendendo atto dell'esistenza della Carta, del glossario, delle fonti del diritto interno e delle traduzioni di questi documenti. Per una migliore conoscenza delle regole della vita interna e dei loro diritti da parte di tutti i detenuti e gli internati è necessario che questa disposizione venga messa in pratica con particolare attenzione e, mano a mano che si renda necessario, che la Carta venga tradotta in tutte le lingue parlate all'interno dei penitenziari italiani.

RISARCIMENTO A DANNI ARRECATI A BENI DELL'AMMINISTRAZIONE, DI TERZI O DELLE PERSONE DETENUTE E INTERNATE (art. 72)

All'art. 72, all'obbligo di risarcimento da parte delle persone detenute e internate di beni danneggiati e di proprietà dell'amministrazione penitenziaria o di terzi, va aggiunto l'obbligo in capo all'amministrazione penitenziaria di risarcire le persone detenute stesse nel caso in cui i loro beni vengano danneggiati.

ISOLAMENTO (art. 73)

L'articolo 73 del Regolamento, che dispone le modalità di esecuzione dell'isolamento penitenziario, va ripensato al fine di rendere conforme tale istituto alla normativa internazionale derivante dalle Regole Minime per il trattamento dei detenuti dell'ONU (Mandela Rules) e dalle Regole Penitenziarie Europee del Consiglio d'Europa recentemente aggiornate. Le Regole di Mandela definiscono l'isolamento come la reclusione in cella singola senza contatti umani significativi per almeno 22 ore al giorno. Poiché oltre 15 giorni di isolamento i rischi per la salute mentale e fisica della persona isolata sono più elevati, le Regole di Mandela proibiscono l'isolamento dei detenuti e degli internati oltre questo limite di tempo. Al fine di rispettare la normativa internazionale e tutelare la salute mentale delle persone ristrette, il Regolamento dovrebbe essere

modificato in modo da vietare l'imposizione di misure di isolamento disciplinare consecutive e stabilire un periodo di tempo consono tra l'esecuzione di due misure di isolamento. A questo proposito, il Regolamento potrebbe fare sua la raccomandazione del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale che ha individuato cinque giorni come il periodo di tempo minimo che deve trascorrere tra due misure disciplinari di isolamento.

Vanno indicate disposizioni atte a garantire a tutti i detenuti e gli internati sottoposti a isolamento per motivi di giustizia, protezione (per via del loro orientamento sessuale, reato per cui sono detenuti o altri motivi personali) e per motivi sanitari almeno due ore di contatti umani significativi al giorno per tutelare la loro salute mentale, così come previsto dalle nuove Regole Penitenziarie Europee adottate nel 2020 in seno al Consiglio d'Europa. A tal proposito è necessario individuare una definizione di "contatti umani significativi" (meaningful human/social contacts), che la normativa internazionale lascia decidere agli stati. Si ritiene che un'interazione umana per essere significativa non debba essere accidentale (ovvero derivante dal semplice espletamento di un dovere o un compito) né essere solo conseguenza della routine detentiva. Deve trattarsi di una vera e propria conversazione tra due persone poste sullo stesso piano che alla fine della conversazione ricordano ciò che si sono dette e possibilmente senza alcuna barriera divisoriosa posta fra loro. A titolo esemplificativo, per garantire i contatti umani significativi l'amministrazione penitenziaria potrebbe avvalersi di personale interno (come funzionari giuridico-pedagogici e psicologi), ministri di culto, volontari e altre figure professionali a seconda della circostanza personale del detenuto o dell'internato in questione. Nel caso di detenuti e internati stranieri che non parlano la stessa lingua del personale e che quindi difficilmente potrebbero conversare è necessario che l'amministrazione trovi soluzioni adeguate, ad esempio attraverso traduttori o servizi di traduzione video o telefonica. Inoltre il Regolamento dovrebbe prevedere il contrasto attivo da parte dell'amministrazione penitenziaria degli effetti dell'isolamento incoraggiando i detenuti e gli internati a partecipare ad attività in comune adottando misure adeguate per garantire la loro sicurezza e quella dell'istituto (come la scelta di un particolare gruppo di detenuti o di un particolare tipo di attività).

Il Regolamento dovrebbe inoltre sottolineare che nei casi in cui l'isolamento è usato per motivi di giustizia, protezione e per motivi sanitari, dovrebbe essere utilizzato solo come misura di ultima istanza e assolutamente non imposto automaticamente. In particolare,

dovrebbe essere vietato porre in isolamento detenuti e internati a rischio suicidario o che hanno manifestato tendenze autolesionistiche. In questi casi è invece necessario creare un ambiente protetto non isolato in cui si incoraggiano le relazioni con altri detenuti e internati, personale penitenziario, medico e specialistico per scoraggiare tali tendenze. L'isolamento, come sottolineato dal Garante Nazionale, non è una risposta consona a questa problematica.

Il regolamento deve anche sottolineare che per tutta la durata dell'isolamento (sia esso disciplinare, giudiziario, sanitario o per altre ragioni), i detenuti e gli internati devono poter esercitare il diritto ai colloqui e alla corrispondenza scritta o telefonica con il proprio avvocato e familiari (quest'ultimo diritto deve poter essere esercitato in particolar modo durante l'isolamento sanitario).

Va inserita nel Regolamento la prescrizione, come già suggerito dalla circolare DAP 21 Aprile 1998 n. 148339/4 -1, che obbliga l'esecuzione dell'isolamento disciplinare nella propria cella oppure, ove ciò non fosse possibile, all'interno della sezione di appartenenza invece che in una sezione dedicata al fine di evitare sezioni opache come possono essere quelle di isolamento. Inoltre l'arredamento delle celle per l'isolamento dovrebbe essere lo stesso delle normali camere di pernottamento.

Il personale medico ha un ruolo chiave nella tutela della salute mentale dei detenuti e degli internati posti in isolamento. Il Regolamento deve prevedere che il personale medico visiti i detenuti e gli internati prima della loro collocazione in isolamento, e una volta al giorno per tutta la durata del provvedimento. A meno di situazioni in cui si possono verificare rischi concreti per la salute del personale medico, la visita medica deve avvenire all'interno della cella del detenuto o dell'internato e non da fuori la porta o tramite lo spioncino. Se la visita medica evidenzia l'insorgere di problemi di salute mentale o fisica, il Regolamento deve prevedere che il personale medico consigli al direttore dell'istituto la revisione del provvedimento di isolamento. Il personale medico dovrebbe anche essere adeguatamente sensibilizzato alla tematica dei problemi di salute mentale che vengono a crearsi quando i detenuti e gli internati sono posti in isolamento, anche in sinergia con il Garante Nazionale e altre istituzioni competenti.

Il Regolamento dovrebbe prevedere che i detenuti e gli internati in isolamento vengano visitati quotidianamente, oltre che da un membro del personale medico, anche dal

direttore dell'istituto o da un membro del personale che ne faccia le veci, così come previsto dalla normativa internazionale.

Ogni forma di isolamento deve essere vietata nei confronti delle donne gestanti o con bambini in età da allattamento, minori detenuti, detenuti e internati con problemi di salute mentale, disabilità intellettive e psicosociali.

Infine, è utile ricordare che l'isolamento come pena accessoria ex art. 72 c.p. è contrario alla normativa internazionale in materia e dovrebbe essere abolito. In attesa che lo sia il Regolamento di Esecuzione deve prevedere che a tutti i detenuti e gli internati sottoposti a questa sanzione penale vengano offerte almeno due ore di contatti umani significativi al fine di tutelare la loro salute mentale, che vengano incoraggiati a partecipare alle attività in comune offerte dall'istituto e che vengano garantiti loro dei posti per tali attività in forza della loro condizione di isolamento.

RICOMPENSE (art. 76)

Nel caso in cui una persona detenuta o internata ottenga una ricompensa, questa dovrà essere prontamente segnalata a tutte le autorità che hanno competenza in ordine alla concessione di benefici premiali.

Nei casi in cui consiglio di disciplina si riunisce per statuire relativamente a una ricompensa, questo assumerà la denominazione di consiglio per l'erogazione di sanzioni e ricompense. Oltre ai componenti del consiglio di disciplina, potranno essere chiamati a fornire il proprio contributo altri operatori, compresi i poliziotti penitenziari, che partecipano all'opera di trattamento. Va rivitalizzato il ruolo di protagonisti del trattamento degli agenti di Polizia penitenziaria così come previsto dalla legge 395 del 1990.

Il direttore convoca periodicamente, almeno una volta a semestre, il consiglio per l'erogazione di sanzioni e ricompense, al fine di individuare i soggetti meritevoli delle ricompense. Di queste si deve tenere nota in apposito registro.

SANZIONI DISCIPLINARI (artt. 77 e 103)

Le sanzioni disciplinari devono essere riviste alla luce degli esiti dei procedimenti penali aventi per oggetto i fatti all'origine della sanzione. Nei casi in cui le sanzioni siano state eseguite prima del termine del procedimento penale, ed emerga nel corso di quest'ultimo un'assenza di responsabilità da parte della persona detenuta o internata, di tale fatto il magistrato di sorveglianza deve tenere conto nella concessione di benefici penitenziari e della liberazione anticipata.

E' necessario che si riduca l'impatto del modello disciplinare. Molte delle infrazioni previste rispondono a un'idea rigida di vita penitenziaria. Non è con le sanzioni disciplinari che si costruisce la pedagogia della responsabilità.

Si raccomanda, pertanto, la soppressione della previsione di sanzioni per negligenza nella pulizia e nell'ordine della persona o della camera (punto 1) nonché per il mancato adempimento di obblighi lavorativi (punto 3), non essendo questi ultimi più previsti dalla normativa, e per inosservanza di ordini o prescrizioni o ingiustificato ritardo nell'esecuzione di essi (punto 16). Si raccomanda la sostituzione della frase "giochi o altre attività non consentite dal regolamento interno", per i quali si può attualmente incorrere in sanzioni, con "giochi d'azzardo", vietati dalla legge.

Va circoscritto ai casi più gravi la sanzione dell'isolamento alla luce degli effetti sulla salute psico-fisica della persona detenuta o internata. A tal fine è opportuno che il Regolamento sia disposto solo nei casi in cui i fatti compiuti consistano in violazioni dei punti 11 (intimidazione di compagni o sopraffazioni nei confronti dei medesimi), 14 (possesso o traffico di strumenti atti ad offendere), 18 (partecipazione a disordini o a sommosse), 19 (promozione di disordini o di sommosse). Può essere disposto in caso di violazione del punto 21, limitatamente all'ipotesi in cui essi consistano in atti violenti, e del punto 15 (atteggiamento offensivo nei confronti degli operatori penitenziari o di altre persone che accedono nell'istituto per ragioni del loro ufficio o per visita) solo nei casi in cui tale violazione si tramuta in azione violenta.

Si raccomanda poi la modifica dell'art. 103. In nessun caso la contestazione di un procedimento disciplinare non concluso può essere considerato come elemento di una mancata partecipazione del condannato all'opera di trattamento. La mancata

partecipazione all'opera di rieducazione non si desume dalla mera inflizione di sanzioni disciplinari.

SOSPENSIONE E CONDONO DELLE SANZIONI (art. 80)

A seguito dell'esame semestrale della personalità e del percorso intramurario o per eccezionali circostanze, tra cui l'ottenimento di una ricompensa, l'autorità che ha deliberato la sanzione può condonarla. Il condono deve essere segnalato al Magistrato di Sorveglianza e può essere accompagnato dalla possibilità di ritirare l'atto amministrativo che dispone la sanzione. Il tutto all'interno di una revisione semestrale del percorso trattamentale. Si raccomanda conseguente modifica del comma 2 dell'art. 80.

PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (art. 81)

La contestazione dei fatti deve avvenire in una lingua conosciuta dalla persona detenuta o internata. Nel caso in cui la persona detenuta o internata non sia italofona, tutti i documenti relativi al provvedimento disciplinare devono essere tradotti in una lingua ad essa comprensibile. Questa deve inoltre poter beneficiare dell'assistenza di un interprete. Deve poi avere la possibilità di convocare testimoni nei diversi passaggi previsti dal procedimento. L'amministrazione deve preservare la piena riservatezza dei testimoni, al fine di evitare eventuali azioni di rappresaglia.

L'azione disciplinare deve obbligatoriamente concludersi entro 20 giorni dalla contestazione del fatto e deve essere immediatamente esecutiva.

TRASFERIMENTI (art. 83)

Il trasferimento non può in nessun caso essere usato quale strumento di tipo disciplinare. Va ribadito nel regolamento. Si raccomanda inoltre la sostituzione dell'espressione "trasferimenti collettivi" con "trasferimenti individuali simultanei", al

fine di tenere maggiormente in conto le esigenze specifiche delle singole persone detenute e internate.

PREPARAZIONE AL RILASCIO (artt. 88, 89)

Nel periodo che precede l'uscita dal carcere, almeno entro due anni dalla fine della pena, la persona condannata o internata deve essere coinvolta in un percorso di preparazione al rilascio. Questo percorso deve essere realizzato in sinergia tra la direzione dell'istituto e l'area educativa, e - per l'esterno - con i servizi sociali del territorio, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e il volontariato. Così come suggerito dal Consiglio d'Europa è necessario che il Regolamento preveda la realizzazione di corsi di preparazione al rilascio in tutti gli Istituti.

Alla persona detenuta o internata devono essere fornite informazioni utili al suo reinserimento in società, dall'orientamento al lavoro, alla salute, dal sostegno alle dipendenze, alla ricerca di alloggi, mense, luoghi per dormire e lavarsi. La persona che si approssima all'uscita deve essere poi messa a conoscenza dei documenti di cui potrebbe aver bisogno una volta fuori e delle modalità per richiederli e di come conoscere la propria situazione processuale e informazioni sugli istituti giuridici che potrebbero riguardarlo/a (riabilitazione, rateizzazione della pena pecuniaria, remissione del debito, conversione della pena pecuniaria in libertà controllata o lavoro sostitutivo).

Degli esiti di questo avvenuto percorso di preparazione al rilascio ci deve essere l'obbligo di informare l'amministrazione e deve esserne presa nota nella cartella personale del dimittendo.

INTERVENTO DELLE FORZE DI POLIZIA (art. 93)

Si raccomanda la modifica dell'art. 93, con l'aggiunta iniziale della seguente frase: "la responsabilità della sicurezza interna resta in capo al direttore dell'istituto anche in caso di interventi esterni di forze di polizia." E' infatti doveroso, rispetto al pieno perseguimento dei fini costituzionali della pena, che il direttore sia responsabile ultimo della sicurezza interna in ogni occasione.

CODICE ETICO DI CONDOTTA (va prevista una norma ad hoc)

Il Regolamento di Esecuzione dovrebbe prevedere che l'Amministrazione Penitenziaria elabori e approvi un Codice etico di condotta che sia coerente con la Raccomandazione 2012/5 del Consiglio d'Europa sul Codice Europeo di etica personale penitenziario (qui in lingua originale e qui in traduzione italiana resa dal Ministero della Giustizia) e il Codice di Condotta per le Forze dell'Ordine adottato con risoluzione 34/169 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979. L'auto-regolamentazione su base etica dovrebbe essere un incentivo a costruire una comune visione della pena che non si impone ma di elabora anche con processi di condivisione etica.

In particolare, come contenuto nella Raccomandazione 2012/5, il codice etico dovrebbe puntualizzare che:

- nello svolgere le proprie funzioni il personale penitenziario deve facilitare il raggiungimento dello scopo della pena detentiva, ovvero il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati, da attuarsi tramite un programma individualizzato di attività costruttive;
- il personale penitenziario deve operare nel rispetto della normativa nazionale e internazionale;
- il personale penitenziario deve operare con grande senso di responsabilità, integrità e con uno spirito di cooperazione con altri apparati dello Stato o della società civile al fine di raggiungere il fine della pena detentiva;
- il personale penitenziario deve trattare con rispetto e mantenere buoni rapporti professionali con le persone detenute e internate e i loro famigliari, i propri colleghi e chiunque faccia ingresso in istituto a titolo professionale o volontario;
- nello svolgimento dei propri compiti il personale penitenziario deve rispettare e tutelare i diritti delle persone detenute e internate, in particolare il diritto all'integrità fisica e psicologica e a non subire trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;

- il personale penitenziario deve astenersi da tenere condotte violano la legge, gli obblighi internazionali, i diritti delle persone detenute e internate o lesive della loro dignità e segnalare immediatamente tali le condotte al Magistrato di Sorveglianza o alle autorità competenti;
- nel mantenere l'ordine e la sicurezza il personale penitenziario non deve far ricorso alla forza contro i detenuti e gli internati salvo i casi in cui si rivela strettamente necessario, in conformità con la normativa vigente e sempre come ultima istanza;
- le perquisizioni personali devono essere eseguite soltanto quando è strettamente necessario e durante l'esecuzione di tali perquisizioni il personale penitenziario deve tenere un comportamento rispettoso della dignità della persona detenuta o internata;
- il personale penitenziario deve assicurare la tutela della salute delle persone detenute e internate e, in particolare, deve adoperarsi per garantire assistenza medica ogni volta che ciò si rivela necessario;
- il personale penitenziario deve rispettare la pluralità e la diversità della popolazione detenuta e non deve agire in maniera discriminatoria verso alcuna persona detenuta o internata sulla base di (fra le altre) sesso, età, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, orientamento sessuale, nazionalità, estrazione sociale, capo d'accusa o reato che è stato commesso dal detenuto o dall'internato;
- il personale penitenziario deve essere parte attiva nella lotta al razzismo, xenofobia e altre forme di discriminazione fra le persone detenute e internate e gli altri membri del personale;
- nell'eseguire i propri compiti e funzioni il personale penitenziario deve tenere in considerazione e cercare di soddisfare per quanto possibile i bisogni specifici dei detenuti e degli internati che per diversi motivi appartengono a categorie in situazioni di vulnerabilità come ad esempio minori, donne, stranieri, anziani, detenuti e internati con disabilità.

DOMANDINE (va prevista una norma ad hoc)

È importante che l'istituzione penitenziaria, avendo in carico la persona in una modalità globale, sia sentita quale un'istituzione di prossimità, con la quale dialogare facilmente e sempre raggiungibile al momento del bisogno. Già nella relazione conclusiva del 25 novembre 2013 della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie presieduta da Mauro Palma si notava come la sorveglianza dinamica e il modello detentivo all'interno della quale deve essere immersa necessitano che si ripensi "l'interazione tra tutte le figure professionali che congiuntamente operano per il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti". Una delle conseguenze di ciò è l'immediato potenziamento dell'accesso "degli operatori del trattamento nell'area detentiva con la previsione di ambienti per loro disponibili all'interno delle unità detentive; ciò, tra l'altro, determinerà l'eliminazione del sistema di 'domandine'". L'area detentiva deve essere frequentata non solo dagli operatori dell'area educativa ma anche dal magistrato di sorveglianza, dal provveditore regionale e dal direttore dell'istituto, come previsto dall'attuale art. 75 del regolamento penitenziario. Il sistema delle richieste scritte formalizzate va modernizzato e comunque mantenuto solamente per le richieste più rilevanti, delle quali è altresì importante che si mantenga una traccia. Per le questioni quotidiane, la vita interna deve essere sottratta il più possibile alla burocratizzazione barocca che spesso oggi l'accompagna. In ogni sezione detentiva deve essere installato un totem digitale interattivo attraverso il quale le persone detenute e internate possano inviare le richieste più rilevanti, comprese istanze e reclami, rivolte alle varie autorità. Tali richieste devono sempre essere univocamente identificabili e tracciabili nel tempo.

In ogni caso il Regolamento deve prevedere che rispetto alle richieste strettamente attinenti all'esercizio dei diritti vi è obbligo di risposta da parte del direttore entro sette giorni.

DETENZIONE DOMICILIARE (art. 100)

Per garantire maggiori contenuti trattamentali alla misura alternativa della detenzione domiciliare, il magistrato di sorveglianza può prevedere con provvedimenti ad hoc la possibilità di svolgere attività di lavoro, formazione, volontariato o altre attività che

contribuiscano al percorso di risocializzazione delle persona in esecuzione penale esterna.

MONITORAGGIO DEGLI ISTITUTI DI PENA (art. 117)

Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha introdotto nel nostro Ordinamento la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Questa figura, assieme ai garanti territoriali, è provvista di poteri ispettivi. Essa monitora gli istituti penitenziari e veglia a che l'esecuzione della pena avvenga in conformità con quanto previsto dagli standard e dalle norme nazionali e internazionali.

La disciplina esecutiva è anteriore all'introduzione di tali figure nel nostro Ordinamento, e necessita pertanto un adeguamento. In particolare, all'art. 117 va prevista esplicitamente la figura del Garante nazionale e di quelli territoriali, che non devono essere soggetti ai vincoli previsti per altri visitatori. L'amministrazione penitenziaria deve assicurare in ogni caso la riservatezza dei colloqui. Deve garantire che avvengano in spazi adeguati e separati.

All'art. 117 va inoltre esplicitamente previsto il monitoraggio non ispettivo delle organizzazioni della società civile, anche con riprese audiovisive, in obbedienza al principio della massima trasparenza.

L'art. 75 dell'ordinamento penitenziario prevede le visite, da parte del magistrato di sorveglianza, dei locali in cui si trovano le persone detenute e internate. Prevede inoltre che questi effettui colloqui con le persone detenute e internate, al fine di vigilare sulla organizzazione degli istituti. Si raccomanda la previsione, nel regolamento penitenziario, di almeno una visita al mese.

ACCESSO DEI MEDIA (va prevista una norma ad hoc)

L'amministrazione penitenziaria deve facilitare l'informazione in carcere e sul carcere, in nome del principio di trasparenza. L'amministrazione autorizza l'accesso in carcere

dei giornalisti nei casi in cui questi siano accreditati dalle proprie testate. I giornalisti possono effettuare interviste. Per ciò che riguarda i detenuti con procedimenti penali in corso, i limiti all'azione degli organi di stampa sono stabiliti dal magistrato inquirente. Nell'espletamento delle attività di informazione va garantito il rispetto della privacy delle persone detenute e internate.

UEPE, CONSIGLI DI AIUTO SOCIALE E CASSA AMMENDE (artt.118, 119, 120 e ss.)

Va rivista la denominazione in Uepe dei vecchi Centri di servizio sociale per adulti. Va prevista la possibilità di accordi con gli enti territoriali per poter avere personale in forma di distacco o comando. Rispetto ai consigli di aiuto sociale e alla Cassa Ammende vanno adeguati alle innovazioni normative intervenute nel tempo.