

















































































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

### 2.3 Sex offenders

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

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

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

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

---

<sup>104</sup> V., al riguardo, Parte settima.

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

<sup>106</sup> Tavolo 4, proposta 5.

<sup>107</sup> V. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 64 del 18.3.2015.

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

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

<sup>110</sup> Cfr. Tavolo 2, proposte 2-7.

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

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

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

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

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

## 2.5 "White collars"

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

---

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

<sup>112</sup> Vedi più diffusamente *infra* Parte settima.

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

### 2.6 Fragilità sociali e rientro nella vita libera

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

### 3. Minorenni autori di reato

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

---

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

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

### 3.1 Sanzioni di comunità

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

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

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

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

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

---

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

<sup>115</sup> Cfr. Tavolo 12.

<sup>116</sup> Cfr. Tavolo 5.

<sup>117</sup> Tavolo 5, proposta 2.



### 3.2 Rischio di reclutamento da parte della criminalità organizzata

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

### 3.3 Mediazione tra reo e vittima

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

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

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

---

<sup>118</sup> Racc. r(2010) Consiglio Europa.

<sup>119</sup> Tavolo 5, proposta 9.

<sup>120</sup> Cfr. Tavolo 13 e Tavolo 12.

<sup>121</sup> Cfr. Tavolo 5, proposta 8; cfr. anche la legge delega, art. 31, lettera f).

<sup>122</sup> Tavolo 5, proposta 1.

piuttosto alla mediazione un'autonomia strutturale e funzionale nonché un'apposita regolamentazione normativa<sup>123</sup>.

### 3.4 Una nuova normativa penitenziaria per i minori

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

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

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

---

<sup>123</sup> Cfr. art.31, lett. f) disegno di legge delega.

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

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

<sup>126</sup> Tavolo 5, proposta 3.

<sup>127</sup> Tavolo 5, proposta 3.

<sup>128</sup> Tavolo 5, proposta 4.

<sup>129</sup> Tavolo 5, proposta 4/raccomandazioni 1 e 2.

<sup>130</sup> Tavolo 5, proposta 5.

trattamento<sup>131</sup>. Per rafforzare i contatti con il mondo esterno (criterio n. 8) si auspica infine<sup>132</sup>:

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

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

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

### *3.5 Sanzioni disciplinari nei confronti di giovani detenuti*

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

### *3.6 Stranieri*

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

### *3.7 Madri in istituti minorili con figli*

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

## **4. Donne**

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

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

---

<sup>131</sup> Tavolo 5, proposta/raccomandazione 3.

<sup>132</sup> Tavolo 5, proposta 6, raccomandazione 4.

<sup>133</sup> Tavolo 5, proposta 7.

<sup>134</sup> Tavolo 7, proposta 1.

<sup>135</sup> Istituti penitenziari minorili.

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

#### 4.1 Istituzione di un "Ufficio detenute"

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

#### 4.2 Vita quotidiana e salute

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

Da non tralasciare, inoltre, l'invito a istituire delle *Commissioni* di detenute per la cogestione delle attività<sup>139</sup>.

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

#### 4.3 Affettività

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

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

---

<sup>136</sup> Tavolo 3, proposta 1. Conformemente Tavolo 14, proposta 5.

<sup>137</sup> Tavolo 3, proposta 6.

<sup>138</sup> Tavolo 3, proposta 11.

<sup>139</sup> Tavolo 3, proposta 9.

<sup>140</sup> Tavolo 3, proposta 7.

<sup>141</sup> Cfr. art. 31, lettera m) della delega penitenziaria.

<sup>142</sup> Tavolo 3, proposta 8.

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

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

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

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

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

## 5. Stranieri

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

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

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

---

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

<sup>144</sup> Cfr. con quanto proposto nel Tavolo 6.

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

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

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

<sup>148</sup> Centri di identificazione ed espulsione.

### 5.1 Difficoltà linguistiche e problematicità dei rapporti familiari

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>151</sup> Cfr. proposta 7.2 Tavolo 14.

<sup>152</sup> Circolare GDAP0366755 del 2.11.2015.

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

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

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

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

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

### 5.2 Permesso di soggiorno “premiale”

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

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

---

<sup>153</sup> Questi punti programmatici sono sviluppati in coerenza con l’art. 31, lettera n) della delega penitenziaria.

<sup>154</sup> Tavolo 7, proposta 1.

<sup>155</sup> Tavolo 7, proposta 2.

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

<sup>157</sup> Tavolo 7, proposta 5.

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

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

### 5.3 Misure alternative e housing sociale

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

### 5.4 Radicalizzazione ideologica

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

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

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

---

<sup>158</sup> Tale proposta è avanzata da alcuni componenti del Tavolo 7, non accolta da altri. Cfr. Tavolo 7, proposta 3.

<sup>159</sup> Art. 18, co. 6 del T.U. 286/98.

<sup>160</sup> Tavolo 7, proposta 6.



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

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

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

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

## **PARTE QUARTA**

### **L'ESECUZIONE PENITENZIARIA: RESPONSABILIZZAZIONE E NUOVA VITA DETENTIVA**

#### **1. La progressiva residualità del carcere**

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

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

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

#### **2. Ubicazione e connotati architettonici delle strutture custodiali**

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

---

<sup>161</sup> Art.31 lett. g.

<sup>162</sup> Art. 31 lett. i.

<sup>163</sup> Art. 31 lett. m.

<sup>164</sup> Art.31 lett. o, n. 2.

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

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

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

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

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

---

<sup>165</sup> Cfr. Tavolo 1, proposta 1.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

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

<sup>168</sup> Tratteggiato con la circolare DAP 13 luglio 2013.

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

<sup>170</sup> Cfr. Tavolo 1, proposta 1.

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

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

### **3. Verso una detenzione meno "carceraria"**

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

#### *3.1 Una diversa quotidianità detentiva*

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

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

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

---

<sup>171</sup> Cfr. Tavolo 1, proposta 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>176</sup> A favore di questa soluzione, cfr. la proposta 13 del Tavolo 2.

<sup>177</sup> Cfr. Tavolo 2, proposte 3 e 4.

<sup>178</sup> Cfr. ad esempio, l'art. 40, co. 1 reg. esec.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>180</sup> Cfr. Tavolo 1 par. 5.

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

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

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

<sup>184</sup> Cfr. Tavolo 1, par. 8.

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

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

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

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

### 3.2 La responsabilizzazione del detenuto

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

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

Non meno importante risulta, inoltre, il conseguimento dei seguenti obiettivi:

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

---

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

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

<sup>189</sup> Vedi anche Parte prima.

<sup>190</sup> Cfr. Tavolo 2, cap. 3, proposta 1.

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

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

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

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

#### **4. La valorizzazione degli elementi del trattamento**

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

---

<sup>191</sup> Cfr. Tavolo 2, cap. 3, proposta 2.

<sup>192</sup> Per il funzionamento di questo ufficio e per la necessaria formazione dei relativi operatori, si rimanda alla Parte settima.



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

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

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

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

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

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

---

<sup>193</sup> Cfr. Tavolo 9, § 3.3 della Relazione di accompagnamento.

<sup>194</sup> Cfr. Tavolo 9, Relazione di accompagnamento, paragrafo 3.5.

<sup>195</sup> Nello stesso senso, Tavolo 9, § 7.5 della Relazione finale.

<sup>196</sup> Cfr. Tavolo 9, § 7.6 della Relazione finale.

<sup>197</sup> Sull'argomento, v. ampiamente Tavolo 9, §§ 5.2-5.5.

<sup>198</sup> Sul punto, cfr. Tavolo 9, § 5.4 della Relazione finale.

<sup>199</sup> Cfr. Tavolo 9, §§ 6.1 – 6.5 della Relazione finale.

<sup>200</sup> Cfr. Tavolo 9, § 6.6 della Relazione finale.





























































































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

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

---

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

<sup>294</sup> In particolare v. audizioni sui temi della giustizia riparativa di Angelo Lodigiani, Michael Kilching, Marco Bouchard, Claudia Mazzucato e della redazione di Ristretti Orizzonti (Tavolo 13, allegati 9- 10- 13 e 11); audizioni su proposte relative al personale e alla formazione di diverse rappresentanze sindacali e di associazione (Relazione Tavolo 15); audizioni dei responsabili di Centri di giustizia minorile di Lazio, Campania, Toscana e Umbria e degli UEPE di Lazio e Triveneto (Tavolo 18, allegato 6); audizioni di Vittorio Stefanelli, Maurizio De Lucia e Maria Bruccoli sul 41-*bis* (Tavolo 2, allegato 7).

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

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

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

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

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







