

**IV Report annuale**

# L'UNIVERSO DIMENTICATO

“Popolazione carceraria e condizione detentiva”



*Un progetto del*



**FORUM  
NAZIONALE  
DEI GIOVANI**

*Patrocinato da*



**Ministero della Giustizia**



# **REPORT CARCERI PRIMO SEMESTRE 2019**

PATROCINATO DAL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, AIGA E CAMERE PENALI

## **Report redatto dall'avv. Luigi Iorio**

- Introduzione di Maria Cristina Pisani** **3**  
Portavoce Forum nazionale giovani
- Prefazione di Mauro Palma** **5**  
Garante nazionale dei detenuti

## **Parte Prima**

- La detenzione in Italia** **9**
- Il Carcere e l'Europa** **12**
- L'affettività incarcerata** **15**
- Carcere e radicalizzazione** **18**
- Conclusioni**

## **Parte Seconda**

- Un anno orribile per l'esecuzione penale** **29**  
Avv. Riccardo Polidoro  
Responsabile Osservatorio Carcere Unione Camere Penali Italiane
- Passato, presente e futuro del lavoro penitenziario** **32**  
Prof. Pasquale Bronzo  
Docente di diritto penitenziario – Sapienza Università di Roma
- Gli istituti penitenziari italiani e il diritto all'istruzione** **38**  
Dott. Michele Masulli  
Membro direttivo FNG
- La difesa dei non difesi: le ombre dove non passa più la luce** **41**  
Avv. Andrea Conte  
Responsabile dipartimento esecuzione penale AIGA

## Introduzione

Sono felice e orgogliosa del lavoro che anche quest'anno il Forum Nazionale dei Giovani ha condotto sul tema Diritti Umani e sulla condizione dei nostri istituti penitenziari.

Con questa pubblicazione, abbiamo riaperto un dibattito, una riflessione, tra i giovani, sull'attuale effettiva condizione dei nostri istituti penitenziari nazionali. Lo scopo della ricerca è quello di raccontare il reale stato delle strutture italiane di reclusione, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona ed in conformità agli scopi educativi e di reinserimento sociale.

In questi anni il Forum Nazionale dei Giovani ha promosso su tutto il territorio nazionale diverse occasioni di confronto per sensibilizzare i più giovani. Si può dibattere molto sul carcere, che oggi rappresenta una drammatica immagine della libertà negata e di un rifiuto radicale della società di fare i conti con se stessa.

Il nostro sistema carcerario è spesso infatti strutturato calpestando la funzione riabilitativa e di reinserimento, una funzione che consentirebbe anche ai giovani detenuti, nel periodo di reclusione, di intraprendere un percorso educativo che possa portarli non solo a riflettere sugli errori commessi, ma anche a facilitare l'avvio o il proseguimento dei loro percorsi di studi o lavorativi così da poter garantire loro un futuro migliore.

L'età dei detenuti in questi anni, si è infatti ridotta. L'analfabetismo è diffuso, il grado di scolarità è bassissimo, e caratterizzato da alti picchi abbandoni. Come mai? Nella nostra società l'adolescenza si configura sempre più come un periodo conflittuale, complesso, che spesso si traduce in comportamenti devianti in assenza punti di riferimento importanti come la scuola.

L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali a maggior ragione negli istituti di reclusione. Nel nostro Ordinamento penitenziario non vi è però un reale diritto allo studio in antinomia con l'articolo 34 primo comma della nostra Costituzione Italiana. Perché sì, mentre l'articolo 34 sancisce un diritto, nell'Ordinamento penitenziario è attribuito un ruolo di rilevanza all'istruzione, ma solo come possibilità e non come tutela.

Eppure l'articolo 27 della Costituzione Italiana stabilisce che "Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato". Questo significa che ogni detenuto ha il diritto di ricevere garanzie come perseguire i propri obiettivi in termini di istruzione e/o percorso educativo.

Come si può infatti immaginare pensare al reinserimento quando il detenuto perde il collegamento con la realtà, in particolare quando la pena prevede lunghi periodi detentivi durante i quali il carcerato perde completamente il contatto con l'esterno.

Nel carcere di Venezia, per esempio, uomini e donne, grazie a Skype, possono fare i compiti con i loro figli collegati da casa. Un sistema semplice, ma straordinario, per continuare a partecipare alla vita familiare e stabilire, al contempo, un collegamento con il mondo esterno in cui, prima o poi, si deve tornare.

Veniamo al nocciolo della questione: quanto è efficace il carcere italiano nell'ottemperare alla sua funzione primaria, osservare, educare, ossia, in sintesi, puntare a una sempre maggiore riduzione del tasso di recidiva? I dati forniti dall'Osservatorio delle misure Alternative del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, il tasso di recidivi negli ultimi

anni era pari al 68,45%, nel caso di coloro che avevano scontato una pena in carcere, mentre nel caso di coloro che avevano avuto accesso a una pena alternativa, la percentuale scendeva drasticamente al 19%.

Come ogni cambiamento, quello della riabilitazione dei detenuti, soprattutto più giovani, attraverso l'attività sociale, ricreativa, professionale è dunque un processo a volte anche lungo, e che richiede un contatto assiduo e costante con professionisti della riabilitazione psicologica, sociale e lavorativa, che abbiano esperienza. È un processo che può iniziare dentro il carcere, ma che richiede supporto e continuità. Perché è nella continuità che avvengono, si consolidano e stabilizzano tutti cambiamenti.

Per questo ogni anno continueremo a studiare, monitorare e supportare il reinserimento dei giovani detenuti nella nostra società. Solo in tal modo potremo contribuire a ridare alle strutture penitenziarie la funzione che la nostra Costituzione attribuisce: non punire ma rieducare i nostri giovani reinserendoli nella nostra società.

**Maria Cristina Pisani**

Portavoce Forum Nazionale Giovani

## Prefazione

Le vicende più recenti attorno al carcere e soprattutto alla sua rappresentazione mediatica inducono alcune amare riflessioni.

Da un lato, infatti, è pur vero che alcuni organi di informazione hanno cominciato a interrogarsi, nelle ultime settimane, su come il carcere rischi di essere l'angolo oscuro della nostra rappresentazione sociale: il luogo non visto e che si desidera non vedere, posto come è al di là di mura simboliche e mentali. Riflessione giusta perché a un corpo sociale appartengono anche le parti più difficili, spesso malate e non si può avere alcun sano equilibrio senza considerarle come parti proprie. Questa ritrovata riflessione, dopo mesi di silenzio e disattenzione, ha portato a vedere come alcuni problemi endemici affliggano tuttora l'universo della reclusione: in primo luogo il sovraffollamento che torna a essere una grave criticità, vanificando gli strumenti che erano stati messi in campo dopo la dura sentenza della Corte di Strasburgo che, giusto sei anni fa, aveva individuato nelle condizioni di detenzione italiane la violazione dell'articolo 3 della Convenzione sulla tutela dei diritti umani, che vieta, oltre alla tortura, i trattamenti contrari al senso di umanità e alla dignità delle persone reclusi. Il sovraffollamento – aveva ricordato la Corte – è elemento che configura di per sé condizioni non dignitose perché priva il soggetto di un minimo spazio personale per le esigenze anche di natura igienica elementari e per il recupero della propria individualità e perché determina forti difficoltà anche nello svolgere quelle attività minime che rendono la giornata detentiva un tempo non vuoto di attesa, ma un periodo di espiazione comunque rivolto al reinserimento futuro.

Questa stessa ripresa di riflessione ha individuato una ragione dell'alto numero di suicidi, di episodi di autolesionismo e anche di rabbiosa aggressività, nella sensazione delle persone detenute di essere ormai divenute del tutto irrilevanti nel dibattito esterno, nel loro sentirsi abbandonate dopo una stagione che aveva aperto attese e speranze per una rivisitazione del modello di detenzione che nel nostro Paese troppo a lungo è stato centrato sulla passività.

Da un lato, quindi, registriamo elementi di rinnovata attenzione, testimoniata da alcuni servizi televisivi e dal riapparire di discussioni sulle pagine dei giornali circa le possibili innovazioni necessarie. Tuttavia, dal lato opposto, si è fatta rumorosa e diffusa una campagna 'culturale' tendente a proporre la persona che sconta una pena come soggetto meritevole di castighi maggiori della semplice privazione della libertà. Una immagine, questa, che si ripropone continuamente, quasi con le caratteristiche di campagna mediatica, soprattutto attraverso il linguaggio utilizzato.

Quel linguaggio che non ha mai cessato di caratterizzare chi parla di carcere e di persone che hanno commesso reati in discussioni emotive o del tutto corrive – qualcuno direbbe "da bar" – si è affermato, senza i freni della riflessione innanzitutto nelle frasi postate sui social con la velocità della tastiera e con quell'intrinseca schermatura che il digitare senza guardare nel volto l'interlocutore determina. Successivamente, si è esteso senza il pudore che alcune espressioni di odio e di volontà di vendetta richiederebbero in discussioni pubbliche. Infine, è diventato anche linguaggio istituzionale perché pronunciato da chi ha compiti di gestione della cosa pubblica e, quindi, avrebbe anche la responsabilità di mantenere la coesione sociale e non alimentare sentimenti di inimicizia.

Così il 'non dicibile' è diventato 'esibito', il pensiero irriflesso è diventato dominante ed espressioni del desiderio che l'autore di uno o più reati, quantunque gravissimi, «marcisca in carcere», o che sia un elemento non più appartenente al consorzio umano bensì un «verme da schiacciare», sono state pronunciate e ribadite in sedi pubbliche anche da esponenti con alte responsabilità. Il 'castigo' di chi ha commesso un reato è stato riproposto come meritato nella sua materialità non limitabile alla sola privazione della libertà – che invece è già di per sé il contenuto del castigo inflitto – bensì esteso alla perdita della connotazione fondamentale della persona, che risiede nel riconoscimento della sua dignità come essere umano.

Sarebbe sbagliato ricondurre tutto ciò a una intemperanza linguistica o al mero folclore, perché il rapporto tra linguaggio, costruzione concettuale e forme di organizzazione relazionale tra individui è un rapporto di connessione forte, come del resto gli studiosi della funzione della lingua, da Ferdinand de Saussure a Noam Chomsky a Umberto Eco, ci hanno insegnato anche in anni a noi non troppo distanti. Così, questo sdoganamento di espressioni linguistiche che negano i principi che Dichiarazioni sui diritti umani, Convenzioni internazionali e la nostra stessa Costituzione hanno affermato, determina un mutamento nel rapporto tra non devianti e devianti che rischia di consegnarci progressivamente un modello della funzione penale e del ruolo delle sanzioni penali del tutto diverso da quello faticosamente costruito, in particolare in ambito europeo, dall'Illuminismo in poi. L'autore del reato, secondo la 'cultura' che questo linguaggio induce, non è più una persona che deve rinsaldare il legame con il contesto sociale che ha reciso con quanto commesso e che deve essere reinserita, dopo l'espiazione della sanzione inflitta, in modo tale che non torni a commettere reati. Diviene invece un individuo da negare, annientare: diviene un nemico a cui infliggere sofferenza.

La inimicizia e la sofferenza sono le due categorie che emergono da quelle parole e quelle frasi pronunciate, nel momento in cui queste divengono linguaggio anche istituzionale, su cui si costruisce consenso. Divengono parole e frasi liberamente pronunciabili dal comune cittadino, legittimato a individuare nel reo un nemico e a esigere per il suo destino un percorso di sofferenza. La sola privazione della libertà non soddisfa ciò che queste due categorie richiedono; l'ipotesi di misure che riducano la sofferenza intrinseca in tale privazione – perché essa è già di per sé sofferenza – viene rappresentata come scappatoia per sottrarsi a quel desiderio di retribuzione del male che tali categorie determinano.

Questo sembra purtroppo lo scenario della discussione sulla pena detentiva definito da chi posta messaggi di desiderio di distruzione del colpevole o quantomeno della sua espulsione da qualunque ipotesi di reintegrazione. È distante l'ipotesi di Gabriel Bonnot De Mably che nel periodo del passaggio dalla pena corporale alla detenzione affermava: «Che il castigo, se così posso dire, colpisca l'anima, non il corpo». Il desiderio di non concedere più nulla al supplizio sembra, al contrario, posto in crisi nel contesto – speriamo contingente – contemporaneo. Viene riproposta quella connotazione di teatralità del punire che è insita alla pena vendicativa – e il linguaggio corrente del «gettare le chiavi» o altre espressioni simili la ripropongono. Sono espressioni che ci dicono che una idea corporea della pena tuttora permane nella nostra contemporaneità, anche se avvolta dall'incorporeo di una penalità centrata sull'astratta neutralità del tempo sottratto come misura del castigo, essendo questo riproposto non più come luogo del possibile

percorso del ritorno bensì come spazio in cui a taluni infliggere ulteriore punizione. L'assenza di una prospettiva ricompositiva unita a un rinnovato desiderio di teatralità – di cui sono espressione, per esempio, i video sulla traduzione di un condannato posti sui social così come avvenuto di recente – rimandano a quanto segnalato a suo tempo da un autore attento quale Michel Foucault. Egli vide quel rischio che il linguaggio odierno e la costruzione concettuale da esso indotta ripropongono oggi: un sistema regolativo che si rivolge al reo e all'esterno con funzione ammonitrice e disciplinante, che insegue il desiderio del dare quantitativi di sofferenza quale retribuzione e annullamento della persona e che inoltre implicitamente apre alla estensione del ricorso alla penalità. Perché il teatro richiede sempre più spettatori: è a loro che si rivolge ciò che avviene sulla scena. Soprattutto quando mancano altre situazioni nel sociale che funzionino come elemento regolativo: che nel regolare e dirimere i conflitti, producano anche coesione.

Il sistema penale strettamente punitivo si espande così con consenso laddove altri sistemi regolativi non funzionano e il suo ampliarsi – come più volte affermato – è indice di altre assenze, di mediazione sociale e soprattutto politica. E, a sua volta, agisce come base per ulteriori ampliamenti. È sintomo e riaffermazione di una difficoltà di lettura dei conflitti che esistono in ogni società, delle difficoltà e dell'insicurezza sociale che soprattutto in periodi di crisi si avvertono fortemente; una difficoltà di lettura che porta a rappresentarsi il legame tra soggetti diversi solo nei termini di un codice binario, quale quello aggressore-vittima. Il ricorso al penale si afferma così per la sua semplicità, in un contesto che stenta a trovare un senso al proprio essere sociale e vede il ritrarsi della politica dai suoi compiti progettuali.

Se questa difficoltà può essere letta come causa del riaffermarsi del concetto di inimicizia anche nel diritto penale che dovrebbe, al contrario, avere la funzione di comporre conflitti, resta il fatto che tale slittamento del ruolo della pena rischia di costituire un dato culturale che tende a stabilizzarsi e che, se non contrastato sui suoi primi passi, può divenire segno permanente del sanzionare i reati.

Qualche segnale concreto è già emerso: l'abbandono della linea progettuale delle misure alternative, l'abbandono del testo che era stato predisposto per iniziare a discutere delle potenzialità della giustizia riparativa e soprattutto per avviare alcune esperienze. Sulle misure alternative, come già accennato, lo slittamento nella discussione pubblica è stato dalla loro proposizione originaria quali tappe di un percorso verso la finalità del reinserimento sociale a mere forme di riduzione di quell'afflittività che è insita nella detenzione: così surrettiziamente riproposte, le misure alternative sono state comprensibilmente viste come impropri benefici e, quindi, decisamente osteggiate da una impostazione culturale che 'non vuole fare sconti'. Sono state inserite nella categoria del 'buonismo' e non si è capito come esse siano invece strumenti non solo di compimento della finalità costituzionale della pena ma anche di rafforzamento della sicurezza collettiva poiché accompagnano il graduale e monitorato ritorno alla vita esterna.

Sulla giustizia riparativa, non si è avuto il coraggio di affiancare l'ormai esteso dibattito teorico su potenzialità e limiti del nuovo paradigma che essa prospetta con l'esperienza non più episodica bensì inserita in un progetto nazionale; forse per la non condivisione del suo presupposto centrato sulla risposta al male commesso con la messa in campo di un progetto di azioni in positivo. Il venir meno del paradigma secondo cui al male si risponde con una pena, cioè con un male legittimo ma simmetrico, contrasta del resto



con le dichiarazioni su cui si cerca un facile consenso.

Questi aspetti regressivi sono il frutto di una narrazione della risposta alla commissione del reato e, quindi, della funzione sanzionatoria da parte dello Stato, centrata sulla retribuzione, sulla proposta di una proporzionata ma effettiva sofferenza da infliggere all'autore: una visione presente per esempio nell'impostazione statunitense dell'esercizio delle penalità.

Sono aspetti che richiedono una inversione culturale e una capacità di diffusione della cultura costituzionale a livello di opinioni comuni, di quei 'luoghi comuni' rispetto ai quali la politica deve svolgere il compito di emancipazione e non certo di assecondamento. Per questo è importante l'impegno dei giovani nella costruzione di una cultura del penale che sappia tenere conto della tradizione di garanzie del nostro Paese e dei valori che il Costituente ha sancito, anche indicando esplicitamente la funzione che ogni pena deve avere.

Per questo guardo con favore e interesse alle riflessioni che questo Rapporto consegna a tutti noi.

**Mauro Palma**

Garante nazionale delle persone private della libertà



## La detenzione in Italia

Passano gli anni, si alternano i Governi ma a tutt'ora il sovraffollamento carcerario nel nostro Paese rimane una vera e propria piaga sociale. Una condizione perdurante che non riesce a trovare una soluzione strutturale.

Il carcere è un tema affrontato ormai da secoli. Ne troviamo traccia già negli studi del filosofo francese Alexis de Tocqueville<sup>(1)</sup>.

Un tema controverso che ha sempre trovato, nella migliore delle ipotesi, disinteresse da parte dell'opinione pubblica; nella peggiore invece disprezzo per chi quel luogo lo vive. Ma approfondiamo, dunque, la situazione carceraria in Italia degli ultimi decenni fino ai giorni nostri.

L'Italia più volte è stata condannata sia dalla Corte di Giustizia Europea che dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Storica fu la condanna a seguito della sentenza di Strasburgo del Luglio 2009 (processo Sulejmanovic c/Italia richiesta n. 22636/03)<sup>(2)</sup>, la prima di una lunga serie. Questa situazione di sistematico sovraffollamento degli istituti penitenziari ha portato negli anni al deposito di migliaia di ricorsi, relegando l'Italia tra i Paesi con il più alto numero di denunce tra i quarantasette paesi membri del Consiglio d'Europa.

Per ovviare all'emergenza detentiva molti sono stati i provvedimenti attuati<sup>(3)</sup>. Il più discusso fu l'indulto approvato dal Governo Prodi. L'indulto servì a migliorare la situazione solo temporaneamente; infatti, a distanza di cinque anni il numero dei detenuti tornò a superare le 65mila unità.

I maggiori risultati sono stati ottenuti nel triennio temporale che va dal 2012 al 2015. Nel settembre 2015 la popolazione penitenziaria defluì sensibilmente raggiungendo le 52.294 unità per una capienza regolamentare di 49.585. Un buon risultato. L'emergenza sembrava scongiurata. Ad oggi, però, le cose sono nuovamente peggiorate.

Al momento su tutto il territorio nazionale sono centonovanta le strutture penitenziarie. Esse accolgono una popolazione pari a 60.522 detenuti (2.632 donne, 45 madri con 49 bambini al seguito), a fronte di una capienza regolamentare di 50.496 posti (dati ministero della giustizia al 30 giugno 2019).

La media nazionale, in continuo aumento, sfiora il 130 per cento. In ben 94 istituti penitenziari si registra un sovraffollamento che oscilla dal 120 al 204 per cento.

I parametri della CEDU nel rapporto capienza/presenza faticano oggettivamente ad essere rispettati in tutti gli istituti di pena del territorio nazionale. Ci sono detenuti sistemati in uno spazio inferiore a tre metri quadri, spazio al di sotto del quale si vive in uno stato di tortura, come previsto dalle raccomandazioni europee e ribadito nei motivi della sentenza "Torreggiani". Va evidenziato comunque che anche poco più di tre metri quadrati a detenuto resta uno spazio angusto e poco indicato per far vivere degnamente un individuo.

Tra la popolazione carceraria, gli stranieri sono 20.224. I detenuti stranieri sono in ordine decrescente dei seguenti paesi: Marocco (3.774), Romania (2.509), Albania (2.516), Tunisia (2.033) Nigeria (1620), Egitto (567), Algeria (462), Senegal (502), Cina (234) Serbia (213). Negli ultimi dieci anni, le presenze dei detenuti stranieri è scemata di oltre mille unità. Sono 19.109 i detenuti in attesa di giudizio, i condannati in via definitiva 41.103, gli internati 310, mentre 2632 sono donne (dati ministero della giustizia al 30 giugno

2019). I detenuti che hanno beneficiato della messa alla prova sono 23.947, della semi-libertà 1.267, della detenzione domiciliare 19.073 (dati ministero della giustizia al 30 giugno 2018).

I detenuti lavoratori risultano essere 17.614, gli iscritti ai corsi professionali sono 1757 di cui 623 stranieri (dati ministero della giustizia dicembre 2018).

Altro capitolo importante è quello che riguarda i minori. I presenti nei sedici istituti Penali per Minorenni sono oltre 452. I giovani detenuti dai 18 ai 29 anni sono 11.664 (dati ministero giustizia al 30 giugno 2019). Inoltre, preoccupa il dato drammatico dell'alfabetizzazione dei giovani in carcere. Secondo i dati "Istat" laureati sono solo 698, i diplomati 4681, mentre muniti di licenza di scuola media inferiore risultano essere 19.336. Questi numeri dimostrano come le carceri in Italia continuano a essere una problematica da non sottovalutare. Va evidenziato anche il proliferare di gravi patologie(4), una vera e propria emergenza sanitaria che coinvolge tutti coloro che vivono e lavorano in carcere. In ultimo c'è il problema della recidiva. L'Italia rimane uno dei Paesi a più alto tasso di recidività in Europa.

### Note

1.cfr. Le système pénitentiaire aux Etats-Unis e son application en France 1833

2.Testo integrale disponibile in lingua francese sul sito ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int))

3.provvedimenti approvati. Ecco gli aspetti per sintesi

-Legge 1 agosto 2003, n.207. Il cosiddetto "indultino". Provvedimento attuabile nei confronti di chi ha scontato almeno la metà

della pena detentiva. Requisiti per l'ammissione: essere "definitivi" in data 22 agosto 2003 (in espiazione della pena, o in attesa di espiazione), avere scontato almeno la metà della pena inflitta, avere una pena residua non superiore a due anni;

-Legge 31 luglio 2006, n. 241. L'indulto è una causa generale di estinzione della pena prevista dall'art. 174 codice penale. In senso proprio è un provvedimento con il quale si condona, in tutto o in parte, la pena inflitta o la commuta in un'altra specie di pena stabilita dalla legge condona o commuta parte della pena

-Legge 26 novembre 2010, n.199 (sfolla carceri). Legge che prevede contestualmente anche il piano carceri. Si applica nei confronti di chi è afflitto da una pena detentiva non è superiore a dodici mesi. In tal caso il PM, sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza affinché disponga che la pena venga eseguita presso il domicilio. Non accedono ai benefici di tale legge i condannati socialmente pericolosi, abituali, professionali e quelli sottoposti a regime di sorveglianza particolare. Spetta al magistrato di sorveglianza il controllo dei presupposti per la concessione della misura alternativa. Nel caso di condannato tossicodipendente o alcolodipendente sottoposto ad un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, la pena può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata. In ogni caso, il magistrato di sorveglianza può imporre le prescrizioni e le forme di controllo necessarie per accertare che il tossicodipendente o l'alcolodipendente inizi immediatamente o prosegua il programma terapeutico

-Legge 21 aprile 2011, n.62. Si può con ragionevolezza affermare che è proprio attraverso tale decreto che viene espressamente messo in rilievo l'interesse del minore, infatti, alla fine del preambolo, si precisa che "l'obiettivo prioritario della legge 62/2011 in esame, è la tutela degli interessi e dei diritti dei minori e che pertanto tali strutture devono tendere ad agevolare il ripristino della rete di rapporti familiari in funzione dell'equilibrato sviluppo del minore"

Nel testo del decreto, inoltre, al punto 2, si prevede che le strutture devono avere caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore

-Legge 17/02/2012, n.9 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri

-Legge 9 agosto 2013, n. 94 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2013, n.78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena. L'intervento legislativo si articola su due fronti:1) La previsione di misure dirette a incidere strutturalmente sui flussi carcerari. La modifica dell'art. 656 c.p.p., rubricato "Esecuzione delle pene detentive". L'immediata incarcerazione è disposta per i condannati in via definitiva nei cui confronti vi sia una particolare necessità del ricorso alla più grave forma detentiva. Sarà il PM, prima di emettere l'ordine di carcerazione, a verificare se vi siano le condizioni per concedere la liberazione anticipata investendo, in caso di valutazione positiva, il giudice competente della relativa decisione. In questo modo, il condannato potrà attendere "da libero" la decisione del tribunale di sorveglianza sulla sua richiesta di misura alternativa. Inoltre, per le donne madri e i soggetti portatori di gravi patologie, viene ora data l'opportunità di accedere alla detenzione domiciliare nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni. 2) Rafforzamento delle opportunità trattamentali per i detenuti meno pericolosi. Il provvedimento

estende la possibilità di accesso ai permessi premio per i soggetti recidivi e prevede l'estensione dell'istituto del c.d. lavoro all'esterno (art.21 dell'ord. Pen.) anche al lavoro di pubblica utilità (v. comma 4-ter del citato art.21).

-Legge 21 febbraio 2014, n.10 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013. 146 recante misure urgenti in tema dei diritti dei fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. Legge che prevede maggiore monitoraggio sulle condizioni di reclusione dei detenuti al fine di prevenire eventuali violazioni di diritti fondamentali, che hanno portato, come noto, negli anni scorsi a condanne per il nostro Paese. Istituzione del garante nazionale dei detenuti. il Garante avrà la propria sede presso il ministero della Giustizia. Crescono anche i poteri del magistrato di sorveglianza, soprattutto in fatto di urgenza e immediatezza di intervento. Sempre in ottica pene alternative al carcere, diventa la normalità il ricorso al cosiddetto braccialetto elettronico (art 275 bis cpp). Dopo la bocciatura della legge Fini-Giovanardi da parte della Corte costituzionale, cambia anche la disciplina sul reato di spaccio con lo svuota carceri: quella che fino a oggi era un'attenuante- lieve entità – diventa un reato a sé stante. Liberazione anticipata fino al 24 dicembre 2015, lo sconto di pena concesso sale a 75 giorni per ogni semestre, invece dei 45 in vigore in precedenza, vale solo se in correlazione a condizioni meritorie

-Legge 23 giugno 2017, n.103 (cosiddetta riforma Orlando) recante modifiche cod. pen. e cpp e ord. Pen

4. Secondo i dati della "Simspe" presentati il 5 ottobre 2018, nel corso del XIX Congresso Nazionale Simspe, Agorà Penitenziaria. I dati sono preoccupanti. Infatti, due detenuti su tre soffrono di qualche disagio di tipo mentale. Per disagio mentale si intende sia (sofferenza psicologica che quella clinico psichiatrica). Sono numeri importanti, con percentuali molto elevate

Tali disturbi rendono questa popolazione a rischio per fenomeni di autolesionismo. Se, infatti, la cura delle malattie infettive è legata a una diagnosi e a una conseguente terapia, per quelle mentali occorre non soltanto un approccio clinico e farmacologico, ma anche psicologico e di sistema, sociale e territoriale, che non guardi solo la situazione nelle carceri, ma anche quella esterna. Tra le malattie infettive, il virus dell'epatite C (Hcv) è quello più rappresentato, soprattutto a causa del fenomeno della tossicodipendenza. Un terzo dei detenuti (34%) è detenuto per spaccio di stupefacenti, il che li rende più soggetti a malattie infettive. Dal 30% al 38% dei carcerati ha gli anticorpi del virus dell'epatite C, ma di questi solo il 70% ha il virus attivo. Dai 25 ai 30mila 16 detenuti, quindi uno su tre, avrebbero bisogno di essere trattati con i nuovi farmaci altamente attivi contro il virus C

## Le carceri e l'Europa

In Europa la questione carceraria è un tema approfondito già da qualche decennio.

Al 2006 risale l'adozione delle Regole Penitenziarie Europee (EPR)<sup>(5)</sup> da parte del Consiglio d'Europa, regole che la Corte Europea ha utilizzato a carico delle parti contraenti come veri e propri standard minimi al di sotto dei quali viene definita l'infrazione al principio di dignità mutuato dalla Convenzione Europea per i Diritti Umani.

Proprio il Consiglio d'Europa ha pubblicato, in data 14 marzo 2017, i rapporti Space I e Space II<sup>(6)</sup>.

Secondo le Statistiche penali annuali del Consiglio d'Europa per il 2016, con una media di oltre 9 detenuti per 10 posti, le carceri europee sono prossime alla saturazione.

Tale studio mostra che il tasso di detenzione è passato da 115,7 a 117,1 detenuti per 100.000 abitanti tra il 2015 e il 2016. Questo tasso aveva precedentemente registrato una diminuzione costante nel 2012, anno in cui aveva raggiunto i 125,6 detenuti per 100.000 abitanti.

Il tasso di detenzione è influenzato principalmente dalla durata delle pene e delle misure restrittive imposte. Anche la durata media della detenzione è aumentata lievemente, raggiungendo 8,5 mesi.

I Paesi<sup>(7)</sup> nei quali il tasso di detenzione ha registrato la crescita maggiore sono la Bulgaria, la Turchia, la Repubblica Ceca, la Serbia e la Danimarca. Le amministrazioni penitenziarie nelle quali vi è stata una diminuzione maggiore sono l'Islanda, l'Irlanda del Nord, la Lituania, il Belgio e la Georgia (47 amministrazioni penitenziarie interrogate).

Le persone detenute nelle carceri europee (con l'eccezione di Bosnia Erzegovina, Islanda, Malta, Monaco, Islanda e Ucraina, i cui dati non sono stati resi disponibili) sono 1.404.398, circa 125.000 in meno rispetto al 2014. Ne è diretta conseguenza che anche il tasso medio europeo di detenzione, oggi pari a 115,7 detenuti ogni 100.000 abitanti, sia diminuito del 7 per cento rispetto al 2014, quando era di 124 detenuti su 100.000 abitanti. Sebbene tali cifre mostrino un generale calo del numero di detenuti, la situazione delle carceri rimane insoddisfacente.

L'età media dei detenuti è aumentata di un anno rispetto ai tre precedenti rilevamenti e si assesta per il 2015 a 35 anni; la componente femminile continua a costituire una bassa percentuale sul totale, seppure in lieve crescita: 5,2 per cento (si fermava al 5 per cento nel 2014); La percentuale delle persone detenute in carcere in attesa di giudizio è pari, a livello europeo, al 26,9 per cento.

Si segnala, inoltre, il tasso medio di mortalità, che nel corso del 2014 è stato di 27 decessi ogni 10.000 detenuti (un punto inferiore rispetto al precedente anno); tra le cause di morte, il suicidio è tuttora ampiamente presente, pur se in attenuazione rispetto al passato, con un tasso di 7,2 suicidi ogni 10.000 detenuti (erano 7,6 nel 2013, 11,2 nel 2012): cifre assai più elevate sono state peraltro registrate in Portogallo (15,7), in Norvegia (16,1) e Cipro (44,1).

Inoltre, il progetto "Space", come anticipato, fornisce una panoramica sulle percentuali di utilizzo da parte dei Paesi membri del Consiglio d'Europa di sanzioni.

Altri dati significativi concernono le fasi processuali e i reati per i quali le misure vengono utilizzate.

Le misure non detentive vengono utilizzate prima del giudizio (pre-trial detention), per il 7,5 per cento sul totale (nel 2014 era del 6,7 per cento); in ben 24 Paesi, inoltre, la probation viene utilizzata per ogni tipo di reato, senza restrizioni inerenti alla gravità dello stesso. Il rapporto mostra che in media la durata della misura non detentiva è di 17,5 mesi per reati contro la persona (con l'eccezione della violenza sessuale, per la quale la durata media sale a 22,8 mesi) e di 20,1 mesi per i reati contro il patrimonio.

I Paesi più impegnati su questo fronte risultano con il 19,9 per cento l'Irlanda del Nord, 19,1 per cento Lettonia e 15,3 per cento Inghilterra e Galles, in ultimo l'Estonia con 14,7 per cento. In via generale si può affermare che in media il ricorso a misure alternative alla detenzione a livello europeo è scemato. Tra il 2010 e il 2015 vi è stato calo del 9,7 per cento.

Quanto ai tipi di reato per i quali sono state pronunciate le condanne, al primo posto si collocano i reati connessi alle sostanze stupefacenti (18,7 per cento), seguiti a breve distanza da furto (16,2 per cento), omicidio (13,2 per cento) e rapina (12,6 per cento).

All'Italia va il record di detenuti per reati connessi allo spaccio di stupefacenti. Fra i 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa: nel 2015 nel nostro Paese erano addirittura un terzo del totale dei condannati in via definitiva al carcere, la quota più alta. Dall'analisi emerge che, nel continente europeo nel 2015, quasi un quinto di tutti i detenuti scontava una pena per reati connessi alla droga. Seguono la Georgia, l'Azerbaijan, l'Estonia e Cipro. I dati evidenziano anche che in Italia il 19 per cento dei detenuti sconta una pena per omicidio e tentato omicidio, contro una media europea del 13,2 per cento, ma lontano dal record dell'Albania (39,4 per cento) e della Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina (35,4 per cento) o dalle percentuali della Russia (27,8 per cento).

Il 21 per cento della popolazione detentiva è straniera, il 30 per cento in custodia cautelare. Tra i Paesi europei, le percentuali più basse si registrano tra quelli cosiddetti dell'est, che sono tradizionalmente paesi di emigrazione e non di immigrazione. Il Paese con la percentuale più alta è invece la Svizzera (dei suoi 7000 detenuti il 70 per cento è straniero, e la gran parte di questi è irregolare), seguita dall'Austria con il 46,75 per cento, e dal Belgio con il 42,3 per cento.

Una percentuale così alta è data dal fatto che per un immigrato irregolare è difficile trovare misure cautelari alternative al carcere. Non avendo loro un permesso di soggiorno che ne attesti un domicilio stabile, non possono beneficiare di una detenzione domiciliare.

Dei circa 370.000 detenuti stranieri in Europa, il 32,4 per cento è di origine comunitaria. Non sono giustificati, quindi, gli eccessivi allarmismi e le conseguenti spinte xenofobe che pure sono presenti in molti paesi UE.

In alcuni casi, però, l'emergenza ha portato molti Stati membri a sperimentare soluzioni efficaci.

In Olanda il numero dei detenuti dal 2008 a oggi è radicalmente diminuito. Sei anni fa nelle carceri olandesi erano recluse più di 15 mila persone. Oggi al di sotto di 10 mila unità. Dunque, c'è da chiedersi quali siano le motivazioni di questa radicale diminuzione. Il tasso di criminalità, a quanto pare, sembra essere leggermente diminuito. Il sistema della detenzione domiciliare, dell'affidamento, della libertà condizionata, del reinserimento e dell'assistenza hanno migliorato le cose.

La Polonia ha saputo prendere le misure necessarie per evitare il sovraffollamento, continuando, inoltre, a garantire la riabilitazione dei detenuti. A causa di un inasprimento delle pene e della criminalizzazione della guida in stato di ebbrezza, il sovraffollamento delle carceri era un problema reale. Ad oggi, invece, vi sono meno di novantamila detenuti per una disponibilità di circa 87mila. La svolta è stata la conseguenza di alcuni provvedimenti volti a incoraggiare l'utilizzo di misure alternative alla limitazione della libertà e ad adeguare la capacità di accoglienza dei centri penitenziari all'aumento dei detenuti. Da un punto di vista pratico, non sono state costruite nuove strutture detentive, piuttosto sono state modificate quelle già esistenti, le aree comuni sono state convertite in celle e in funzione del mantenimento dell'obiettivo riabilitativo.

La Norvegia, ad esempio, ha introdotto le "liste di attesa" per i detenuti responsabili di reati meno gravi.

In Inghilterra sono stati implementati i fondi per aspetti psichiatrici e psicologici che incidono sul reintegro del detenuto nella società così da evitare casi di recidiva.

Questo fa emergere come gli altri paesi europei siano giunti prima dell'Italia a soluzioni diverse per affievolire il dramma del sovraffollamento.

#### **Note**

5. In particolare l'art.4 delle Regole Penitenziarie stabilisce l'importante principio secondo il quale: "Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse. Secondo le regole sopracitate deve essere garantita ai detenuti la possibilità di comunicare e ricevere dai propri familiari da una a quattro visite a settimana e godere di programmi per un loro rientro nella società, dopo il rilascio. Bisogna assicurarsi, inoltre, che, al momento del rilascio, i detenuti siano provvisti di una documentazione appropriata e che siano assistiti nella ricerca di una sistemazione e di un lavoro; nella realtà questo avviene solo in casi eccezionali. In Italia sono i volontari a occuparsi di questi aspetti; nella pratica, il sovraffollamento carcerario rende impossibile il perseguimento di questi standard

6. Dal questionario al quale hanno risposto le amministrazioni penitenziarie presenti nei 47 Stati del Consiglio d'Europa emergono alcuni dati. Lo Studio SPACE è realizzato per conto del Consiglio d'Europa dall'Università di Losanna. SPACE I 2016 riunisce informazioni provenienti da 47 delle 52 amministrazioni penitenziarie dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (consultare la sintesi). SPACE II contiene informazioni su 47 dei 52 servizi di probation

I due rapporti, nati a quasi dieci anni di distanza uno dall'altro (Space I è stato creato nel 1983, mentre Space II ha visto la luce nel 1992), sono annualmente realizzati grazie, in primo luogo, all'invio all'amministrazione penitenziaria di ogni stato membro di un questionario, rivisto e migliorato ogni anno dai redattori del Consiglio d'Europa, nonché, in secondo luogo, all'analisi e alla validazione delle risposte così ricevute da parte di un comitato scientifico istituito presso l'Università di Losanna.

7. Bulgaria (+10,8 per cento), la Turchia (+9,5 per cento), la Repubblica ceca (+7,6 per cento), la Serbia (+6,6 per cento) e la Danimarca (+5,5 per cento). Le amministrazioni penitenziarie nelle quali vi è stata una diminuzione maggiore sono l'Islanda (-15,9 per cento), l'Irlanda del Nord (-11,8 per cento), la Lituania (-11,1 per cento), il Belgio (-10,1 per cento) e la Georgia (-6,7 per cento)

## L'affettività incarcerata

La pena non deve avere solo un carattere punitivo bensì un carattere e una finalità rieducativa. Molto spesso, però, come prassi nelle nostre carceri avviene il contrario.

Una delle tante novità che potrebbe migliorare la condizione di un detenuto sarebbe certamente il diritto all'affettività (8).

La questione, quanto mai delicata, rivela la sua complessità anche in relazione al disinteresse della politica negli ultimi anni: la storia parlamentare dei progetti di legge in materia di affettività-sessualità intramuraria è costellata da numerosi insuccessi. Un'apertura in questo senso era stata tentata durante la XIII legislatura, in occasione dell'approvazione del regolamento penitenziario del 2000; esso prevedeva la possibilità, per il direttore dell'istituto, di concedere uno speciale permesso volto a consentire ai ristretti di trascorrere con i propri familiari fino a ventiquattro ore continuative in apposite unità abitative, con controllo limitato alla sorveglianza esterna dei locali. La proposta, seppur apprezzabile sul piano del riconoscimento della sessualità in ambiente penitenziario, ha tuttavia incontrato il parere sfavorevole del Consiglio di Stato il quale, nell'adunanza del 17 aprile 2000 (Parere n. 61/2000), ha rilevato come l'introduzione fosse concretamente complessa stante il forte divario tra modello trattamentale teorico, prefigurato dal nuovo regolamento penitenziario e inadeguatezza del carcere "reale".

Prendendo le mosse da un'indagine normativa e giurisprudenziale, si vuole analizzare il diritto all'affettività in carcere valutando quindi anche il diritto alla sessualità ed il diritto alla genitorialità.

Si pensi alla tutela della filiazione, della genitorialità e della sessualità: situazioni giuridiche estremamente diversificate, ma funzionalmente rivolte ad apprestare effettiva protezione alla dimensione affettiva; dimensione che, all'interno dell'esecuzione penale, assume una posizione di preminenza in vista della ricostruzione del percorso individuale del ristretto che dovrebbe consentire, stante il dettato costituzionale, un reinserimento nel contesto sociale. Lo stato detentivo non costituisce – e non può costituire – causa ostativa al godimento di un diritto riconosciuto dal dettato costituzionale, purché la limitazione non appaia giustificata da preminenti esigenze di ordine e sicurezza. L'allontanamento forzato dai legami affettivi determina profondi cambiamenti nell'identità della persona, tali da poter compromettere il percorso di reinserimento sociale che l'art. 27, comma 3, Cost. pone a fondamento della funzione della pena.

Durante la detenzione infatti, allentare i legami familiari peggiora ancora di più la condizione psicologica già peggiorata a seguito di una condizione restrittiva (9).

La pena, invece, ha bisogno di un'occasione di riscatto e di riqualificazione umana, non di un'esistenza vuota che sospende temporaneamente la vita dei reclusi privati giustamente della libertà individuale ma ingiustamente dei bisogni umani e materiali come l'affetto della famiglia.

La solitudine, la lontananza, e quindi, l'impossibilità di coltivare rapporti sentimentali fondanti sono spesso all'origine di un crollo psicofisico, di cui risente tutta la famiglia, con la conseguenza di una inevitabile frammentazione del rapporto emotivo.

È indubbio che un carcere così rappresenta per il soggetto detenuto una seria minaccia



per gli scopi di vita presenti e futuri. In queste condizioni egli è sottoposto ad una continua pressione nel tempo che si concretizza in una progressiva disorganizzazione della sua personalità che incide sulla propria autostima.

Studi di sociologia, condotti da Donald Clemmer nelle carceri in USA, illustrano chiaramente che tra i fattori che maggiormente influenzano la condotta delinquenziale dei condannati c'è la carenza di relazioni sociali fondanti, senza le quali il recluso finisce per identificarsi con i costumi, la cultura e il codice d'onore del carcere. Per questi motivi, i colloqui e gli incontri con la famiglia dovrebbero rivestire un ruolo di grandissima importanza. Essi costituiscono, infatti, gli unici momenti in cui i detenuti riescono a riportare in vita i propri legami sociali, il proprio passato e soprattutto le prospettive di un futuro.

Nella realtà, però, molti detenuti e familiari evidenziano la difficoltà a ritrovarsi nello spazio angusto delle sale di colloquio, considerato che per ogni sala si svolgono fino a otto o nove colloqui contemporaneamente e che, per ogni detenuto, accedono fino a tre persone. Quindi, nella loro massima capienza di pochi metri quadrati vengono ammassate oltre trenta persone. I problemi psicologici derivanti dalla negazione dell'affettività sono stati affrontati anche in alcuni studi di medicina penitenziaria, i quali hanno sostenuto che il processo di adattamento al carcere può provocare disfunzione nel complesso dei meccanismi biologici che regolano le emozioni, generando sindrome morbosa di varia intensità, definite sindrome da prigionizzazione.

La proibizione della sessualità, della famiglia, delle amicizie crea una frammentazione tragica e dolorosa nella vita di relazione. In questo modo, andando avanti negli anni, il detenuto viene privato della libertà, della sessualità, della famiglia e dei sogni di una vita migliore, catapultandolo nella solitudine e nella rabbia.

Una ragione penale che si ferma solo alla scadenza della pena, non si spinge oltre e che non si confronta con il processo di sviluppo delle persone è inutile.

Le condizioni della detenzione e i regimi penitenziari non devono quindi aggravare le sofferenze inerenti ad essa, evidenziando che i diritti della persona sono tutelati dall'art.2 della Costituzione.

Carcere e affettività sembrano due parole inconciliabili, perché se c'è qualcosa che nega la confidenza e la libertà di espressione dei sentimenti, questo è proprio il carcere.

La moderna criminologia ha però dimostrato come incontri frequenti e intimi con le persone con le quali vi è un legame affettivo abbiano un ruolo insostituibile nel difficile percorso di recupero del reo. L'auspicio è che l'affettività in carcere trovi al più presto cittadinanza.

#### **Note**

8. A tal proposito, diversi paesi europei hanno già da tempo introdotto, nei propri ordinamenti, apposite disposizioni normative volte a garantire l'esercizio, in ambito carcerario, del diritto a coltivare relazioni familiari, affettive, sessuali e amicali con persone libere, destinando allo scopo spazi appositi e locali idonei. In particolare, in Canton Ticino, ad esempio, l'affettività può esprimersi attraverso una serie articolata di colloqui ed incontri intimi per i detenuti, con la possibilità di trascorrere momenti d'intimità con i propri familiari o amici per sei ore consecutive in una casetta situata nella zona agricola del carcere: una zona immersa nel verde, non lontana dall'Istituto e protetta da una recinzione. Idem in Norvegia e Finlandia.

9. Secondo il dott. Mauro Palma, ex Presidente del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e attuale Garante nazionale dei detenuti, i limiti nel caso italiano comporta tre aspetti. Il primo riguarda la complessiva cultura esterna al carcere, che vede la sessualità come un premio e non come una normale funzione umana. Il secondo è il desiderio di imporre qualche restrizione in più alla privazione della libertà. Il terzo aspetto è nell'errata visione della professionalità di

chi opera nel carcere, soprattutto nell'ambito della sicurezza perché spesso viene presentata tale previsione come una diminuzione del loro ruolo professionale. La normativa penitenziaria, dunque, pur riconoscendo il valore dei rapporti affettivi, in realtà non riesce a garantire a pieno quel complesso di relazioni, spazi ed opportunità per l'esercizio del diritto all'affettività: aspetti questi ritenuti fondamentali per motivare, consapevolizzare e sostenere il detenuto.

## Il carcere e la radicalizzazione

In ambito penitenziario il termine radicalizzazione identifica il reclutamento nelle carceri di nuovi adepti alla causa terroristica, legati al radicalismo islamico. Indagini condotte negli istituti penitenziari di alcuni Paesi europei tra cui Italia, Francia e Regno Unito hanno rivelato l'esistenza del fenomeno. Molti detenuti stranieri pur non avendo manifestato nessuna particolare inclinazione religiosa al momento dell'entrata in carcere, diventano gradualmente estremisti.

Il ritrovamento di copie dei testi classici dell'estremismo islamico e di materiale video di Al-Qaida in molte celle di detenuti musulmani sembra confermare quanto descritto. La radicalizzazione in carcere può avvenire grazie all'influenza di altri detenuti, con l'introduzione di testi devianti o l'accesso di visitatori autorizzati per vari motivi quali l'assistenza religiosa, i colloqui familiari etc.

Secondo il sociologo francese Piotr Smolar, le conversioni dopo l'11 settembre 2001 sono aumentate grazie ad un risveglio del proselitismo carcerario. Sempre secondo questa analisi, una volta in libertà, una parte dei convertiti vengono integrati nelle strutture di sostegno logistico dei gruppi islamici.

In Spagna, i servizi segreti hanno scoperto estremisti che usano slang e parole chiave per trasmettere informazioni all'interno e all'esterno dei penitenziari. Il caso più eclatante fu quello di Mohamed Ghaleb Kalaje che dalla sua cella dava istruzioni sul finanziamento di attività terroristiche tramite persone che gli facevano visita in carcere.

Anche in Italia il tema della radicalizzazione nelle carceri va monitorato. Infatti, secondo il ministero della giustizia occorre contenere i rischi di radicalizzazione nelle carceri, tenendo presente che oltre un terzo dei detenuti proviene da paesi islamici.

Infatti, le carceri sono dei luoghi in cui si può strutturare una visione estremista dell'Islam, con capacità di proselitismo, ecco perché bisogna comunque assicurare il diritto di culto negli istituti per evitare l'effetto boomerang come Guantánamo. A tal proposito bisogna stare attenti a legiferare sotto la spinta del populismo penale. Se si riduce l'area dei diritti c'è il rischio di favorire il proselitismo, agevolando la visione di un Occidente nemico dell'Islam.

Le carceri sono un luogo dove gli estremisti possono creare una rete, reclutando e radicalizzando nuovi membri. Motivo per il quale per chi è accusato di terrorismo è prevista "la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta", al fine di ridurre i rischi. E' comunque doveroso ipotizzare che, anche nei circuiti comuni vi possano essere detenuti integralisti di spessore, che possono trovarsi a contatto con soggetti fragili, facilmente influenzabili.

Fra i musulmani osservanti vi sono attualmente quasi duecento imam, figure guida per la preghiera e di riferimento spirituale. A loro si aggiungono nove imam esterni che offrono con regolarità assistenza religiosa ai detenuti, una quindicina di mediatori culturali e circa 60 volontari.

Le carceri italiane quindi stanno diventando un luogo di reclutamento dei terroristi islamici.<sup>(10)</sup>

Per limitare i danni, da 2009 l'amministrazione penitenziaria ha deciso di concentrare i

detenuti condannati per terrorismo in un solo istituto di pena, quello di Rossano in Calabria.

Secondo i dati presentati, negli ultimi anni c'è un incremento dei soggetti posti sotto osservazione (da 365 a circa 500) e del numero di espulsioni (da 8 a 10 al mese). Sono inoltre circa 800 gli imam "autoproclamati" sul territorio italiano.(11)

E' opportuno ricordare che la radicalizzazione è un processo di evoluzione personale per la quale un individuo adotta idee ed obiettivi politico-religiosi sempre più radicali, con la convinzione che il raggiungimento di tali fini giustifichi metodi estremi. Le fasi del processo di radicalizzazione possono essere molteplici. Ecco alcune tra le più rilevanti: un disturbo psicologico-sociale del detenuto, difficile da decifrare, che può essere intuito da un altro soggetto già radicalizzato; il caso in cui il detenuto inizia a pregare dopo tanti anni; l'ipotesi di un soggetto che, prima si rapportava con tutti, dopo un lasso di tempo decide di interagire solo con un gruppo di praticanti islamici. Si tratta di indicazioni che vanno verificate, ma non è detto che ci sia poi un effettivo pericolo. Molti detenuti restano in balia degli imam che si autoproclamano tali in carcere. Tra i praticanti musulmani si stabilisce subito un contatto, soprattutto per i cinque momenti di preghiera quotidiani: Spontaneamente uno tra gli altri viene eletto "imam". Sarà proprio l'imam, con i dovuti permessi del carcere, a recitare ogni volta le preghiere e poi predicare. Questa dinamica può creare un potenziale nucleo di radicalismo, visto che non c'è nessuna autorità religiosa a sorvegliare su quanto viene detto. Essi parlano la stessa lingua dei detenuti e possono quindi trasmettere loro un messaggio religioso fuorviante. Ciò avviene perché non è verificabile se lo stesso discorso fatto in italiano corrisponda a quanto detto in lingua araba.

Alla luce di quanto sopra illustrato, l'unico modo per garantire che non ci sia un'opera di indottrinamento sbagliato è assicurare la presenza di imam accreditati, facendo loro formazione, visto che svolgano un ruolo delicato, diverso da quello di un ministro di culto in una qualsiasi moschea. Un profilo che guidi e sostenga i detenuti praticanti quando si palesano i primi segnali di disagio psicologico o d'inadeguatezza. Inoltre è necessario sospendere o monitorare meglio il sistema della vigilanza dinamica, introdotta nelle carceri dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), che consente ai detenuti di stare molte ore al giorno in contatto. Occorrono più mediatori culturali e soprattutto agenti, psicologi ed educatori che conoscano la lingua araba in tutte le sue diversificazioni. Cosa non semplice ma che aiuterebbe ad istaurare meglio un rapporto con i detenuti come accaduto in Francia.(12)

Nelle carceri italiane non è permesso entrare agli imam perché non è stato fatto nessun patto con la comunità islamica, al contrario di quanto è stato fatto con la comunità ebraica o dei Testimoni di Geova. Ogni carcere, eventualmente, ne consentirà l'ingresso, qualora lo ritenga opportuno. Occorre stipulare accordi con autorità legate alla religione islamica.

#### **Note**

10.La relazione del Ministro della giustizia al Parlamento sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018 riporta che sono complessivamente 478 le persone sottoposte a monitoraggio su scala nazionale, 233 livello alto di rischio, 103 livello medio, 142 livello basso e provengono principalmente da paesi quali Tunisia (27,70%), Marocco (26,07%), Egitto (5,91%)

e Algeria (4,68%) e hanno, per buona parte, istruzione medio bassa. Dei 233 ad alto rischio, 66 sono imputati e/o condannati per reati di terrorismo nazionale di matrice islamica

11. Secondo il Sappe (sindacato autonomo degli agenti penitenziari): "Il carcere è un terreno fertile, nel quale fanatici estremisti, in particolare ex combattenti, possono far leva sugli elementi più deboli, per selezionare volontari mujaheddin da inviare nelle aree di conflitto, grazie a un meticoloso indottrinamento ideologico. I più sensibili all'indottrinamento e al reclutamento in carcere sono i detenuti provenienti dal Maghreb

12. Il ministero della Giustizia francese per affrontare il fenomeno della radicalizzazione nelle carceri ha introdotto il reclutamento di personale qualificato e realizzazione di cinque distretti dove raggruppare 167 detenuti di fede islamica di cui 60 ritenuti intensamente radicalizzati

## Conclusioni

Le politiche sui temi della detenzione dell'attuale Governo restano deboli e senza una prospettiva, in totale contrasto con il dettato costituzionale. Occorre al più presto umanizzare la pena e riportare l'esecuzione penale in una cornice di legalità costituzionale, come ci viene richiesto anche dalle giurisdizioni sovranazionali.

Le dichiarazioni del Ministro della Giustizia Bonafede che inneggiano a "certezza della pena, più carcere e meno misure alternative" non sono di buon auspicio. Siamo di fronte ad un approccio populista della giustizia.

Una vocazione "carcerocentrica" che contrae i diritti della popolazione penitenziaria non è quello che serve ad un paese moderno e civile. La Riforma dell'Ordinamento Penitenziario è stata definitivamente affossata dall'attuale maggioranza.

I Decreti Legislativi emanati hanno reso operativa solo una minima parte del lavoro delle Commissioni Ministeriali chiamate ad indicare percorsi di modernizzazione del sistema detentivo. Non si è voluto mettere mano al sistema delle ostatività così comprimendo la discrezionalità dei Magistrati di Sorveglianza nella concessione di misure alternative. Ed ancora, non si è voluta realizzare la riforma sull'"affettività", che avrebbe consentito una detenzione più serena e rispettosa di elementari diritti del detenuto e dei suoi familiari.

Alla decisione politica di sminuire, attraverso l'emanazione dei decreti delegati, la portata della legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario varata nella precedente legislatura è corrisposta l'introduzione di nuove ostatività (c.d. Spazza-corrotti) e l'inasprimento inaudito delle pene (decreto sicurezza e decreto sicurezza bis, voto di scambio). Un sistema tutto incentrato sul reato e non sulla persona. Un approccio ottocentesco della questione.

L'assistenza sanitaria è negata quasi dovunque e per i ricoveri urgenti in ospedale spesso non vi è possibilità di effettuare le traduzioni.

Se la pena deve consistere quasi esclusivamente nella perdita o nella drastica riduzione della libertà, essa non può certo pregiudicare la dignità, il diritto alla salute ed il diritto alla vita del detenuto come ribadito di recente dalla sentenza "Viola c. Italia" della CEDU sull'abnormità dell'ergastolo ostativo.

Negli anni, seppur a fatica e non in modo non strutturale ci sono stati dei miglioramenti. E' stata limitata l'eccessiva applicazione di misure cautelari<sup>(14)</sup>, è stata dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte costituzionale una legge restrittiva e dannosa come la Fini-Giovanardi<sup>(13)</sup>, sono state depenalizzate alcune fattispecie di reato a mero illecito amministrativo ed è stata esclusa la punibilità per particolare tenuità del fatto. Provvedimenti da sempre incoraggiati e proposti dalle Camere Penali<sup>(15)</sup>.

Questi interventi, unitamente all'introduzione della messa alla prova<sup>(16)</sup> ha visto una significativa deflazione del carico penale. Alcuni dei sopracitati interventi legislativi hanno avuto effetti deflattivi sul sistema e puntano a rendere effettive e più efficaci le sanzioni. Importanti misure sono state introdotte a tutela dei diritti delle persone vulnerabili. In tale prospettiva, la legislazione italiana ha già dato attuazione alla direttiva europea sulla tutela dei diritti processuali della vittima. Importante è anche l'istituzione della figura del Garante dei detenuti<sup>(17)</sup> (Come già ampiamente suggerito e previsto già dalle Regole penitenziarie europee del 2006), tassello fondamentale nell'ambito del potenziamento delle attività di vigilanza e di monitoraggio delle condizioni detentive.

Molto c'è ancora da fare.

- Occorrerebbe fare una seria riflessione sulla necessità o meno dell'abrogazione del reato di immigrazione clandestina<sup>(18)</sup>. Tale reato è "inutile, inefficace e per alcuni profili dannoso. Perché rendere una «condizione individuale», quella di migrante, un motivo di incriminazione per il codice penale, assume un connotato discriminatorio contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali.

Anche secondo Camere penali, la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, alcuni membri del CSM tale reato è certamente da abolire. Il tema assume sempre più una rilevanza europea. Perciò l'obiettivo deve essere un regime comune in tema di immigrazione e asilo. Occorre implementare l'intervento complessivo che riguardi i rimpatri più celeri da un lato e i tempi per il riconoscimento dello status di rifugiato dall'altro.

- Resta, invece, ancora una situazione difficile quella dei bambini in carcere nel caso in cui il magistrato decida di non poter concedere alle madri la detenzione attenuata. Si tratta di situazioni che necessitano di un continuo monitoraggio in vista di una soluzione reale.

- L'Italia rimane uno dei Paesi a più alto tasso di recidività<sup>(19)</sup> in Europa. Il che significa che non è conseguita, in troppi casi, la finalità rieducativa della pena. Dalle statistiche si apprende che la percentuale di recidiva tra coloro che usufruiscono di misure alternative durante la pena è del 19 per cento (2 su 10), mentre per coloro che scontano la pena in carcere la recidiva sale al 68.45 per cento (7 su 10).

- Violenza. Sul carcere continuano, tuttavia, a scaricarsi i problemi che la società non riesce a risolvere e che, d'altra parte, nel carcere non possono essere risolti. A pagarne le conseguenze sono anche gli uomini e le donne del Corpo della polizia penitenziaria. Troppi i suicidi compiuti da agenti penitenziari e le aggressioni subite da detenuti<sup>(20)</sup>.

- Ancora numeri elevati in merito alle morti in cella e, in particolare, ai suicidi di detenuti. Dal 2000 ad oggi sono 2951 i decessi, di cui 1076 suicidi<sup>(21)</sup>.

- Esecuzione della pena. Altra criticità è la carenza di organico relativa ai Magistrati di sorveglianza. Questo significa negare un diritto al detenuto. Il costante aumento, nel tempo, del ricorso alle misure alternative alla pena detentiva ha fatto emergere come ci sia carenza di magistrati di sorveglianza e di personale amministrativo.

- Non si comprende, inoltre, il motivo per il quale alcune strutture penitenziarie, costruite negli ultimi anni in molte aree della penisola non vengano utilizzate.

- Le misure prese dallo Stato italiano dopo la sentenza Torreggiani <sup>(22)</sup>, non sono state in grado di affrontare in modo strutturale il problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani.

- I provvedimenti varati dai governi che si sono succeduti non hanno avuto quel carattere strutturale in grado di stabilizzare la popolazione detenuta; anzi, quelli più efficaci si devono soprattutto all'intervento delle Corti superiori.

- La Riforma organica dell'Ordinamento penitenziario che avrebbe potuto determinare, attraverso il ricorso alle pene e alle misure alternative al carcere, un deciso e strutturale cambio di passo anche al fine di ridurre la recidiva, non è stata varata dal Governo Gentiloni a un soffio dalla sua definitiva approvazione, né, tantomeno, è stata ripresa dall'attuale governo Conte che l'ha fatta decadere non esercitando la delega.



- Le carenze di personale. Un solo medico di base ogni 315 detenuti, 930 assistenti, 999 educatori sono totalmente insufficienti per far fronte ad una popolazione di 60.552 detenuti. Questi numeri evidenziano la misura di quanto poco si agisca in Italia nei confronti di una pena che svolga le funzioni rieducative e risocializzanti previste sia dalla Costituzione italiana che dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

- Lavoro. In Italia, il tasso di lavoro in carcere resta molto basso a differenza di altri paesi europei. In Germania, ad esempio, il 95 per cento dei detenuti ha un lavoro. Occorre, dunque, lavorare per creare le condizioni affinché tutti possono cimentarsi in un lavoro. Con il lavoro remunerato il detenuto si sente utile. Inoltre, imparando un lavoro o continuando a svolgere quello che era verosimilmente il lavoro svolto prima di aver commesso il reato, si aiuta il percorso di integrazione che può portare il detenuto, una volta scontata la pena, a non tornare a delinquere. Bisogna implementare le buone pratiche. Occorre implementare le possibilità di svolgere attività all'esterno, introducendo delle modifiche importanti all'Ordinamento penitenziario tra le quali la possibilità per detenuti e internati di prestare la propria attività a titolo gratuito e volontario in progetti di pubblica utilità in favore della collettività, presso enti pubblici o associazioni di volontariato. Serve istituire, per chi ne fa richiesta, corsi di informatica e di inglese.

- Detenuti stranieri. Un terzo della popolazione carceraria è di origine straniera. La soluzione più rapida per queste emergenze è un ampliamento degli accordi bilaterali per il rimpatrio dei detenuti, soprattutto con i Paesi del Maghreb da dove proviene l'ondata di immigrati che giungono sulle coste italiane. Occorre anche intensificare la possibilità del rimpatrio dei detenuti stranieri nel proprio Paese di origine. Questo procedimento, tuttavia, risulta ad oggi, nella pratica, assai difficile da attuare, sia formalmente che sostanzialmente. Per quanto attiene alla forma, benché esistano degli accordi bilaterali tra Stati per il rimpatrio dei propri cittadini detenuti all'estero, tale possibilità passa sempre per la volontà del detenuto: è il detenuto a decidere se voler scontare la pena in Italia o a casa propria, tranne che in casi eccezionali (ad esempio per reati connessi al terrorismo) e, comunque, nell'ambito di specifici accordi internazionali.

- Occorre sollecitare le regioni e i comuni capoluogo affinché nominino più celermente i garanti regionali e comunali dei detenuti;

- Sarebbe opportuno continuare la chiusura dei piccoli istituti penitenziari accorpando la popolazione carceraria in grandi istituti nuovi e moderni.

- Rems(23). Dopo la chiusura degli OPG, le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza sono al massimo delle proprie capacità. Preoccupa il numero di pazienti in misura di sicurezza provvisoria e le liste di attesa di quanti dovrebbero entrarci.

- Da valutare la disciplina della nuova prescrizione (l.n. 3/2019) che allungherà i tempi dei processi, situazione che inevitabilmente inciderà sulla popolazione penitenziaria.

Il carcere deve essere più aperto ad un confronto continuo e costante con la società civile. Un carcere trasparente, immediatamente percepibile dai magistrati di sorveglianza, dai garanti regionali, dai Parlamentari, dal mondo associazionistico.

Il nodo da sciogliere è quello culturale con l'opinione pubblica che su una tematica come il "benessere" del detenuto, mostra, nella migliore delle ipotesi, indifferenza e, nella peggiore, intolleranza per una voglia di vendetta.

Bisogna rivolgere uno sguardo particolare sulla questione dei detenuti minori. Spesso,

quando in giovane età si commette un reato si è sempre di fronte a una situazione sociale o familiare difficile di partenza. Sul tema minori bisogna incidere sin da subito su determinate situazioni facendo lavorare in sinergia il mondo del volontariato e potenziando i servizi sociali in determinate aree e contesti del paese, organizzando degli incontri nelle scuole per insegnare ai minori il vero significato della legalità e la realtà dura del carcere. Per questo, in un'ottica di prevenzione, occorre anche saper interpretare temi come bullismo e baby gang.

La vittoria più grande per i giovani sarebbe poi l'abbassamento del tasso di recidiva perché si può sbagliare da giovani anche per ingenuità ma non più volte.

La priorità è la qualità di vita dei detenuti, la tutela dei loro diritti. La nostra sfida è quella di stimolare mediante approfondimenti di studio, promozione di progetti e iniziative un impegno collettivo e generazionale al fine di migliorare sempre più le strutture penitenziarie, per individuare nuove e ulteriori strategie per ulteriormente migliorare le condizioni detentive.

Serve una nuova concezione dell'esecuzione della pena, orientata al rispetto della dignità umana, informata ai valori costituzionali e in linea con le risoluzioni internazionali, migliorando la condizione di vita dei detenuti senza far soffrire loro soffrire una doppia pena: quella sociale che si somma a quella penale.

Il Forum Nazionale dei Giovani, ormai da anni approfondisce la questione carceraria.

Il FNG, in questi anni ha promosso convegni nazionali e internazionali sul tema. Ha inoltre effettuato numerose visite nelle carceri italiane<sup>(24)</sup> e sta lavorando mediante la stesura di progetti alla realizzazione di attività di formazione all'interno delle carceri, avviando da subito un canale di comunicazione con le Istituzioni competenti e immaginando attività pilota che possano rappresentare delle buone prassi da attivare, successivamente, su tutto il territorio nazionale.

#### **Note**

13. La legge 9 ottobre 1990, n. 309 un testo unico delle norme in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza è stata modificata dalla legge 21 febbraio 2006 n. 49 (conosciuta anche come legge Fini-Giovanardi) ma ora resa illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza 12 febbraio 2014, n. 32. La legge era in realtà la conversione del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, emanato in origine solo per il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino. Si caratterizzava per l'inasprimento delle sanzioni relative alle condotte di produzione, traffico, detenzione illecita ed uso di sostanze stupefacenti, e per la contestuale abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, quali la cannabis, e droghe pesanti, quali eroina o cocaina. Tuttavia, la legge 21 febbraio 2006 n. 49 è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale il 12 febbraio 2014, o come si legge nella nota pubblicata dalla stessa Corte: «La Corte costituzionale, nella odierna Camera di consiglio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, che regola la procedura di conversione dei decreti-legge – degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, come convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 21 febbraio 2006, n. 49, così rimuovendo le modifiche apportate con le norme dichiarate illegittime agli articoli 73, 13 e 14 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico in materia di stupefacenti).» (Nota della Corte Costituzionale, 12 febbraio 2014)

14. Disciplinate dal Libro IV del C.p.p (agli artt. 272-325), sono provvedimenti disposti dall'autorità giudiziaria, provvisori ed immediatamente esecutivi, atti ad evitare che il trascorrere del tempo possa provocare pericoli in merito all'accertamento del reato (inquinamento probatorio), all'esecuzione della sentenza definitiva (fuga o, per le reali, depauperamento del patrimonio da parte del sottoposto al procedimento o processo), alle conseguenze del reato ovvero alla commissione di altri reati.

L'applicabilità di queste misure sono in antitesi al principio di presunzione di innocenza o di non colpevolezza previsto all'art. 27, comma 2, Cost. Infatti il dettato costituzionale prevede che l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva dunque la pena può essere applicata solo successivamente la sentenza irrevocabile di condanna;

mentre sembra collocarsi in contraddizione con l'art. 13, comma 5, Cost. che consente la limitazione della libertà personale anche prima della sentenza irrevocabile. Ma come chiarito nella Sentenza n. 265 del 21 Luglio 2010, questo contrasto è meramente apparente. Precisa infatti la Consulta che, come rilevato già nella Sentenza n. 64 del 1970, "l'applicazione delle misure cautelari non può essere legittimata in alcun caso esclusivamente da un giudizio anticipato di colpevolezza, né corrispondere – direttamente o indirettamente – a finalità proprie della sanzione penale, né, ancora e correlativamente, restare indifferente ad un preciso scopo (cosiddetto "vuoto dei fini"). Il legislatore ordinario è infatti tenuto, nella tipizzazione dei casi e dei modi di privazione della libertà, ad individuare – soprattutto all'interno del procedimento e talora anche all'esterno (sentenza n. 1 del 1980) – esigenze diverse da quelle di anticipazione della pena e che debbano essere soddisfatte – entro tempi predeterminati (art. 13, quinto comma, Cost.) – durante il corso del procedimento stesso, tali da giustificare, nel bilanciamento di interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è stato ancora giudicato colpevole in via definitiva.

15. Durante vari seminari promossi dall'unione delle camere penali italiane (UCPI) è emerso come per migliorare l'emergenza carceri siano necessari interventi in materia di custodia, depenalizzazione di molti reati minori previsti dal codice penale ([www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it))

16. La sospensione del processo con messa alla prova, introdotta con legge 28/04/2014, n. 67 entrata in vigore il 17/05/2014, è una modalità alternativa di definizione del processo, attivabile sin dalla fase delle indagini preliminari, mediante la quale è possibile pervenire ad una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato, laddove il periodo di prova cui acceda l'indagato / imputato, ammesso dal giudice in presenza di determinati presupposti normativi, si concluda con esito positivo. Si tratta di un istituto che ha natura consensuale e funzione di riparazione sociale e individuale del torto connesso alla consumazione del reato: con tale connotazione, giustificandosi le tensioni con il principio di presunzione di non colpevolezza, palesate dall'anticipazione alla fase processuale, e addirittura procedimentale, delle conseguenze di un riconoscimento di responsabilità.

Conosciuto già dall'ordinamento processuale italiano, in ambito minorile e in fase di esecuzione nel procedimento per adulti, l'istituto in questione è stato esteso con la legge sopraindicata al rito nei confronti delle persone maggiori di età per ovviare alle criticità del sistema penale, riconducibili sostanzialmente all'inflazione procedimentale e al sovraffollamento carcerario.

Con riferimento a quest'ultimo si è, in particolare, inteso fornire una risposta concreta alle aspettative europee circa la necessità di riformare il sistema sanzionatorio, incentrato sulla detenzione inframuraria, risposta resa più urgente dalla condanna inflitta all'Italia nel caso Torreggiani contro Italia dell'8.1.2013. La disciplina dell'istituto, sul piano sostanziale dà luogo all'estinzione del reato in caso di esito positivo della prova, e, sul piano processuale, ad una modalità alternativa di definizione del giudizio, è contenuta nel codice penale, agli articoli da 168-bis a 168-quater. Nel codice di procedura penale, agli artt. 464-bis a 464-novies ss. e all'art. 657-bis, che disciplina il ragguaglio fra il periodo di prova dell'imputato e la pena comminata con sentenza esecutiva in caso di revoca della messa alla prova o esito negativo della stessa; nelle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale, agli artt. 141-bis e 141-ter, che disciplinano l'avviso del pubblico ministero in ordine alla possibilità di per la richiesta di ammissione alla messa in prova e l'attività dei servizi sociali nei confronti degli adulti ammessi alla prova; nel D.P.R. 14/11/2002, n. 313 (T.U. in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti) alla lett. i-bis dell'art. 3 (L), comma 1, che prevede l'iscrizione nel casellario giudiziale dell'ordinanza che, ai sensi dell'articolo 464-quater del codice di procedura penale, dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova

17. Con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in L. 21 febbraio 2014, n. 10, è stata introdotta all'interno dell'ordinamento italiano la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il ruolo del Garante nazionale s'inscrive, come si è detto, nell'ambito della tutela extragiurisdizionale delle persone detenute e, in collaborazione e coordinamento con le altre figure istituzionali. Merita sottolineare come l'attenzione del legislatore si sia assestata assai opportunamente su un concetto "sostanziale" e non "formale" di detenzione, con ciò ampliando le omologhe previsioni normalmente in vigore con riferimento alle figure locali. Il compito di vigilare sulla «esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere», ma anche delle «altre forme di limitazione della libertà personale», è infatti chiarito dal riferimento alle strutture che il Garante nazionale potrà visitare senza necessità di autorizzazione: istituti penitenziari, Rems e strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, nonché istituti penali per minorenni e comunità di accoglienza riservate a questi ultimi per l'esecuzione degli specifici provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria.

18. Con l'entrata in vigore del TU sull'immigrazione, la componente straniera nelle carceri italiane comincia a crescere. Tra il 1998 e il 2000 toccherà la soglia del 30 per cento. Nel 2002, poi, la legge c.d. Bossi-Fini porta a compimento il progetto di etnicizzazione del diritto penale, con l'introduzione di fattispecie delittuose intrinsecamente connesse all'immigrazione. Secondo l'ex segretario dell'Associazione nazionale magistrati, Rodolfo Sabelli il reato in questione è «un esempio perfetto di utilizzo simbolico del diritto penale»

19. Cfr. "condannati preventivi" di Annalisa Chirico edito da Rubbettino 2012; Cfr. la recidiva nei percorsi penali dei minorenni, Gangemi editore 2013; cfr. La recidiva, Sonia Raimondi Giuffrè 2014; Cfr. Abolire il carcere di Luigi Manconi edizioni chiare lettere 2015

20. Secondo i dati della Uil penitenziari tra il 2014 e 2019 sono più di settecento i ferimenti in carcere a seguito di risse e aggressioni, oltre un terzo a discapito della polizia penitenziaria. Mentre i suicidi di agenti penitenziarie dal 2000 al 2018

sono più di cento. Sito di riferimento (polpenuil.it)

21. Nel 2018 sono morti 148 detenuti, tra questi ben 67 suicidi. Nel 2019, al 31 maggio sono 67 morti, tra questi 2 suicidi. Sono 1080 i suicidi e 2950 i morti dall'anno 2000. La media è quella di un decesso ogni 3 giorni. Dati associazione ristretti orizzonti. (www.ristretti.it)

22. Con la Risoluzione CM/ResDH (2016) 28, adottata l'8 marzo 2016, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dichiarò conclusa la procedura nei confronti dell'Italia in merito al caso Torreggiani ed altri (No. 43517/09 - sentenza CEDU 8 gennaio 2013). Dopo aver esaminato il rapporto fornito dal Governo italiano che indicò le misure adottate al fine di dare attuazione a tali sentenze e le ulteriori informazioni fornite (vedere i documenti DH-DD (2015) 1251 e DH-DD 2016)", con la risoluzione citata, l'Europa accoglieva "con favore la risposta data dall'Italia che infatti attraverso l'adozione di importanti riforme si impegnava a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Accoglieva inoltre "l'impegno del Governo italiano a proseguire gli sforzi per combattere il sovraffollamento al fine di raggiungere una soluzione duratura a tale problema; l'istituzione di un sistema di monitoraggio informatizzato dello spazio abitativo e delle condizioni di detenzione di ogni detenuto e un meccanismo interno indipendente di supervisione delle strutture di detenzione che consentisse alle autorità competenti di adottare prontamente le necessarie misure correttive; l'istituzione di una combinazione di mezzi di ricorso nazionali, preventivi e compensatori e prendeva atto delle informazioni fornite sul loro funzionamento nella pratica, confermando che tali rimedi sembrano offrire un adeguato risarcimento per le denunce relative a cattive condizioni di detenzione

23. Secondo il XIV rapporto di Antigone (15 marzo 2018) preoccupa il trend in aumento delle misure di sicurezza provvisorie disposte nelle rems e le lunghe liste di attesa molto affollate. A tal proposito va evidenziato che manca ancora un piano nazionale di riordino delle strutture

24. Il Forum nazionale dei giovani, negli ultimi anni ha effettuato molteplici visite nelle carceri italiane. Sono state effettuate visite ispettive con Parlamentari e consiglieri regionali ai seguenti istituti penitenziari: Rebibbia-Roma, casa circondariale di Foggia, casa circondariale Reggio Calabria-Panzerà, casa circondariale di Poggioreale-Napoli, casa circondariale di S.M. Capua a Vetere F. Uccella, casa circondariale di Regina Coeli-Roma. Inoltre sono state organizzate due partite di calcio tra la nazionale di calcio del Forum e una squadra rappresentativa di detenuti presso il carcere di Rebibbia-Roma. Il Forum nazionale giovani inoltre ha donato libri ai detenuti e ha promosso numerosi seminari sul tema carceri di concerto con istituzioni nazionali ed europee



## Parte Seconda

## UN ANNO ORRIBILE PER L'ESCUZIONE PENALE

*“Il pilota” indicato dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo perso nella nebbia della politica italiana*

L’anno che si è appena concluso sarà ricordato dai detenuti come il peggiore. Mai avevano subito una così cocente delusione, mai erano stati ingannati fino a questo punto, da coloro che – in libertà – erano e sono colpevoli di averli abbagliati con l’impegno a introdurre, finalmente, la legalità nelle carceri italiane.

L’ 8 gennaio 2013, il nostro Paese era stato, ancora una volta, condannato dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo per i trattamenti inumani e degradanti a cui erano sottoposte le persone detenute. Viste le sistematiche violazioni, la Corte aveva emesso una sentenza c.d. “pilota”, che indicava la strada da percorrere per evitare ulteriori sanzioni. Ma “il pilota italiano”, pur avendo già un tracciato, invero poco frequentato, a disposizione dal 1975, cioè da oltre quarant’anni – l’Ordinamento Penitenziario - ha preferito seguire una strada lunga e tortuosa, piena d’insidie che l’ha condotto ad una meta illusoria, dove il paesaggio è lo stesso della partenza e, per certi versi, anche peggiore, se si guarda l’orizzonte.

Era necessario intervenire immediatamente. Lo si doveva e lo si poteva fare, perché la sentenza CEDU aveva chiaramente indicato quali erano le problematiche e chiedeva un intervento d’insieme che potesse porre fine al sistematico oltraggio alla dignità dei detenuti.

Vennero, invece, approvate una serie di norme, che i media battezzarono “svuotacarceri”, un termine che mal si addice all’uscita di persone da un luogo, ma è più propriamente usato per gli oggetti. Non venne emanato alcun intervento di sistema, ma il sovraffollamento, pur ancora presente, diminuì notevolmente. Si manifestò comunque la necessità di una riforma organica costituzionalmente orientata, per consentire l’effettività del trattamento ed evitare il ritorno a numeri di presenze ingestibili.

Nel disegno di legge per la riforma del processo penale venne, così, inserita la delega al Governo per la riforma dell’Ordinamento Penitenziario e il Ministro della Giustizia Andrea Orlando convocò addetti ai lavori ed esperti del settore, dando avvio, il 19 maggio 2015, agli Stati Generali dell’Esecuzione Penale. Diciotto tavoli di lavoro sui temi più importanti relativi alla detenzione. Circa duecento persone coinvolte, in un percorso che si concluse ufficialmente il 12 aprile 2016 e che avrebbe dovuto segnare l’inizio di un nuovo modo di “pensare al carcere”, anche da parte del potere esecutivo.

Con l’entrata in vigore della Legge n. 203 del 23 giugno 2017, la delega diventò norma ed il Parlamento affidò al Governo la Riforma dell’Ordinamento Penitenziario, indicando i criteri da rispettare e gli istituti su cui intervenire. Intoccabile l’art. 41 bis dell’ Ordinamento Penitenziario e tutto ciò che riguardava i delitti di mafia e terrorismo, mentre si chiedeva di prevedere nuove norme per l’assistenza sanitaria, per la semplificazione dei procedimenti, per l’eliminazione di automatismi e preclusioni, per facilitare l’accesso alle misure alternative, per favorire il volontariato, per migliorare la vita penitenziaria con il diritto all’affettività e al lavoro, per la libertà di culto, per la detenzione delle donne soprattutto se madri, per la tutela degli stranieri, per stabilire nuove regole per i minori e per il sistema delle pene accessorie.



Il Ministro Orlando istituì tre Commissioni di Studio per l'elaborazione degli schemi del decreto legislativo. Circa cinquanta gli esperti coinvolti, molti dei quali avevano già partecipato agli Stati Generali. Le Commissioni conclusero i loro lavori, ma le elezioni politiche fissate per il 4 marzo 2018, rappresentarono per la Riforma dell'Ordinamento Penitenziario la sua fine. Un ostacolo prevedibile che doveva essere evitato perché l'esecuzione penale, così come prevista dalla nostra Costituzione, non è argomento da campagna elettorale. Lo sono, invece, i temi "forcaioli", quelli finalizzati a "buttare la chiave", quelli che conducono al carcere come unica pena possibile e da applicare sempre e comunque.

La mancanza di coraggio del Governo, all'epoca in carica, ed il successivo risultato delle elezioni, con una maggioranza costituita da forze politiche che, in clima pre-elettorale, avevano definito la Riforma "criminale" e "salva ladri", non hanno consentito che l'opera svolta dalle Commissioni diventasse Legge e che le indicazioni della CEDU venissero effettivamente rispettate.

Al 31 dicembre del 2018, secondo i dati forniti dall'Amministrazione Penitenziaria, i detenuti erano 59.655 a fronte di una capienza regolamentare di 50.581 unità. Le presenze sono in continua crescita e il dato nazionale diventa ancora più agghiacciante se si considera quello locale, con alcuni istituti che soffrono di un ingestibile sovraffollamento. I suicidi nel 2018 sono stati 67 (uno ogni 5 giorni), solo nel 2009 ve ne erano stati di più. Le ragioni sono da ravvisarsi nelle condizioni in cui vengono ristretti, con la conseguenza che due detenuti su tre soffrono di disagio mentale. La sofferenza psicologica e quella clinico-psichiatrica riguarda il 60/70% dei detenuti e tali disturbi creano possibili fenomeni di autolesionismo (dato Simspe, Agorà Penitenziaria).

In questa drammatica situazione, desta preoccupazione l'atto d'indirizzo per l'anno 2019, sottoscritto dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, il 3 ottobre scorso, che non lascia alcuno spazio all'affermazione dei principi indicati nella legge Delega del 23 giugno 2017. La "ricetta" del Governo è più carcere e meno misure alternative, in totale contrasto con il principio che aveva ispirato la Riforma, che non solo rifletteva il dato costituzionale della "rieducazione" del condannato e del suo reinserimento sociale, ma si basava sulla statistica della recidiva che coinvolge maggiormente coloro che scontano l'intera pena in carcere.

Il disegno governativo, dunque, prevede più carcere e quindi "più carceri!".

Soluzione non nuova, che in passato si è rivelata fallimentare con edifici costruiti, inaugurati, vandalizzati e mai messi in funzione per mancanza di risorse. Uno sperpero di danaro pubblico che ha visto anche risvolti penali, le c.d. "carceri d'oro".

Il carcere come "unica pena" è un'idea che non trova alcun fondamento giuridico, né pratico. L'art. 27 della Costituzione, al comma 3, testualmente si riferisce a "le pene" che "non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Costruire altri penitenziari, inoltre, non può essere la soluzione al sovraffollamento perché ci sarebbe sempre la necessità di nuovi spazi e si opererebbe all'infinito.

S'invoca la "certezza della pena" ignorando il suo effettivo significato giuridico, che non deve essere ancorato, come abbiamo già detto, al solo carcere, ma può prevedere anche percorsi punitivi diversi, come le misure alternative oggi di comunità, che altro non sono che una diversa modalità di espiazione della pena stessa. Ritenerne per "certezza

della pena” che il condannato debba restare in carcere fino all’ultimo giorno della pena irrogata, qualunque sia la sua evoluzione comportamentale nel corso dell’espiazione, è un’affermazione che è contraria alla Costituzione e alla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. La Corte Costituzionale ha recentemente affermato che “la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile al reato commesso in passato, foss’anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva, quest’ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato, ma che non può non chiamare in causa – assieme – la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino , anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società”(Corte Costituzionale – sentenza n. 149/2018).

La confusione governativa sul principio di “certezza della pena” ha avuto conseguenze nefaste sul destino della Riforma dell’Ordinamento Penitenziario, in quanto è stato uno degli argomenti che la nuova maggioranza ha utilizzato per non approvarla. Il lavoro licenziato dalla Commissione Ministeriale eliminando automatismi e alcune preclusioni, affidava al Magistrato di Sorveglianza il compito di valutare la personalità del condannato, il suo percorso rieducativo, al fine di concedere o meno la misura alternativa. Una discrezionalità già concessa al Giudice di Merito nell’emettere la sentenza di condanna e nel quantificare la pena, decidendo nell’ambito di quella forbice, molto ampia, che va dal minimo al massimo edittale. La durata della pena, infatti, va commisurata alla gravità del fatto commesso. Nell’ambito dell’esecuzione penale, le modalità su come scontare la pena dovrebbero essere valutate dal Magistrato di Sorveglianza, sulla base dell’evoluzione comportamentale del condannato. Non si comprende per quale motivo, in quest’ultimo caso, la pena non sarebbe più “certa”.

Dello stesso tenore di quelle del Governo (e non poteva essere diverso) le linee guida dell’Amministrazione Penitenziaria, tracciate dal neo-Capo del Dipartimento nella circolare del 5 dicembre 2018. Abolizione degli istituti con capienza minima; gestione centralizzata con modelli organizzativi uniformi, compresa l’informazione verso l’esterno; auspicio di vedere presto nuovi grandi carceri e videoconferenze per le udienze di convalida.

Se il 2018 è stato l’anno della delusione, il 2019 si presenta privo di speranze. L’Amministrazione Penitenziaria sta tornando ai tempi peggiori, richiudendosi su se stessa, compiacendosi della sua autoreferenzialità, ignorando quanto di grave avviene al suo interno e le numerose e autorevoli sollecitazioni di cambiamento. Una strada che “il pilota” non potrà più percorrere, perché non gli sarà consentito, ma che porterà il nostro Paese a subire certamente altre condanne dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. Quella che il nostro Ministro dell’Interno ha definito “un ennesimo baraccone”. Che dire? Ormai i trattamenti inumani e degradanti sono all’ordine del giorno anche per le nostre coscienze di uomini “liberi”.

**Avv. Riccardo Polidoro,**

Responsabile Osservatorio Carcere Unione Camere Penali Italiane

## PASSATO, PRESENTE E FUTURO DEL LAVORO PENITENZIARIO

Nell'evoluzione delle logiche della pena e del carcere il lavoro penitenziario ha attraversato un totale capovolgimento di senso: alle origini, era un concentrato della concezione afflittiva della sanzione penale, quando costituiva pena esso stesso, o era un espediente per inasprire le detenzioni; oggi è l'emblema del finalismo rieducativo, della pena che deve tendere alla risocializzazione. Da strumento di sofferenza a mezzo di riscatto.

Eppure, non c'è aspetto dell'esecuzione penitenziaria nel quale lo scollamento tra le norme e la loro applicazione pratica è tanto vistoso. Nelle norme, il lavoro figura tra gli elementi 'principali' del trattamento rieducativo; una centralità facilmente spiegabile: lavorare permette a persone spesso smarrite di recuperare fiducia nelle proprie possibilità di costruire un futuro, di acquisire o ri-acquisire l'abitudine ad un sistema di vita, consente ai detenuti di prepararsi adeguatamente al momento delicatissimo del rientro nella società libera, con un bagaglio di competenze - e di consapevolezza - che risulta particolarmente prezioso nel momento delicatissimo del rientro in società. Nell'ordinamento penitenziario 'vivente', il lavoro è invece un'occasione che pochi detenuti possono cogliere, e quasi mai presenta quelle caratteristiche indispensabili per esprimere effettivamente la valenza risocializzante che gli sarebbe propria.

Il grave problema di effettività è determinato principalmente dallo scarso sviluppo del mercato del lavoro detentivo, sia in termini di numero di posti lavorativi, sia di qualità dell'offerta. Attualmente solo il 30 % delle persone detenute è impegnato in attività lavorative, e di questa già esigua porzione l'86 % è occupato nei cd. 'servizi d'istituto': attività assai poco significative a livello trattamentale sia per la qualità delle mansioni svolte, sia per il serrato turn over dei detenuti-lavoratori. Le cause sono diverse; pesa, ma non è l'unica, l'insufficienza delle risorse finanziarie, indispensabili per far fronte sia ai costi di organizzazione e gestione, sia a quelli legati alla retribuzione e contribuzione dell'attività lavorativa. Nella delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (l. 23 giugno 2017, n. 103) il legislatore si è di nuovo fatto carico del problema, chiedendo in modo chiaro al delegato di «incrementare le opportunità di lavoro retribuito e di attività di volontariato individuale», pur senza essere altrettanto perspicuo nell'individuare i criteri da seguire («attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico o a quello con committenza esterna»). Va segnalato anche che nella vicenda tormentata di questa riforma, il capitolo del lavoro penitenziario è stato quello meno influenzato dai ripensamenti che hanno condotto alla parziale - o meglio minimale - attuazione della delega. Come è noto, la legge del 2017, preceduta da quella grande consultazione sociale degli Stati generali dell'esecuzione penale, aveva il merito di inaugurare un diverso approccio al tema della esecuzione della pena, che mirava a superare i tratti che, anche a causa delle novelle securitarie affastellate negli anni - sono stati d'ostacolo alla piena esplicazione del finalismo rieducativo richiesto dalla Costituzione. Allo studio delle disposizioni attuative della delega avevano lavorato ben tre Commissioni istituite presso il Ministero della giustizia: quella sulla riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso (Commissione Giostra) - alla quale chi scrive ha avuto la fortuna ed il privilegio di partecipare - quella sulla sanità penitenziaria, misure di sicurezza e pene accessorie (Commissione Pelis-

sero), quella sull'ordinamento penitenziario per i minorenni e la giustizia riparativa (Commissione Cascini). L'esito, però, è stato di gran lunga inferiore alle attese: prima l'approvazione, in grande ritardo e proprio allo spirare della legislatura, degli schemi di decreto legislativo, già peraltro amputati di parti significative come il capitolo sulla 'tutela della affettività'; per finire, nella nuova legislatura, una "rielaborazione" dei decreti attuativi, ossia un «testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente con conseguente superamento dell'assetto complessivo della riforma», come riconosce il nuovo governo nella relazione. Un testo contrassegnato dalla scelta di mancata attuazione della parte di delega relativa alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla eliminazione degli automatismi preclusivi.

Tra le parti superstiti della riforma elaborata dalle Commissioni ministeriali, quella meno modificata rispetto al disegno originario è stata proprio quella relativa al lavoro, trasfusa nel d.lgs 2 ottobre 2018, n. 124: il decreto legislativo ha riprodotto quasi interamente le soluzioni studiate dalla Commissione Giostra in tema di lavoro penitenziario, istruzione e formazione professionale.

Tra le modifiche qualificanti, l'eliminazione del carattere di obbligatorietà del lavoro, che ancora era sancito nell'art. 20, terzo comma, ord. penit. Si tratta del retaggio di una concezione che risulta oggi antiquata, ma che non è lontanissima da noi: il nostro codice penale sardo ancora contemplava tra le pene criminali i lavori forzati, perpetui o temporanei. Il primo codice penale del Regno d'Italia, 1889, non contemplava più il lavoro tra le pene, ma prevedeva comunque che il lavoro fosse necessario complemento delle restrittive della libertà personale; quasi sempre un lavoro ad esaurimento, senza utilità e senza soddisfazione. Fino al regolamento del 1931, il lavoro era ancora parte della pena: i condannati per reati più gravi erano assegnati «ad un lavoro duro, in luogo disagiato o malsano», e i condannati a pene lievi a lavori meno penosi, sulla base della «sapienza discrezionalità dei direttori»; ed era anche uno strumento di autofinanziamento del sistema carcerario: l'obbligo di lavoro gravava su tutti i condannati, ma anche sugli imputati che non fossero in grado di mantenersi con mezzi propri. Finanche nel nostro codice penale del 1930 il lavoro è ancora una componente necessaria della pena detentiva, nelle tre forme (ergastolo, reclusione ed arresto) che essa può assumere.

La legge di ordinamento penitenziario del 1975 ha poi cercato di coniugare i tratti sanzionatori del lavoro carcerario e il finalismo rieducativo della pena, ed ha creato un istituto dalla ratio confusa, una forma coattiva di riorientamento della personalità. In realtà, il lavoro penitenziario non può essere considerato obbligatorio senza deformare la nozione moderna di "rieducazione", d'impronta personalistica, fondata sulla spontaneità; una rieducazione che mai si impone al detenuto ma gli è 'offerta', ed ha bisogno della sua adesione. La legge del '75 ha superato la concezione afflittiva del lavoro detentivo, valorizzando lo stesso in quanto mezzo di riabilitazione, ma si è fermata a metà strada, ad una concezione correzionalistica dell'attività lavorativa quale ergoterapia carceraria. La proposta della Commissione "Giostra" era nel senso di cancellare il requisito antiquato - e comunque sostanzialmente inosservato, viste le percentuali di 'lavoranti' - della obbligatorietà del lavoro, dalla legge penitenziaria e, prima ancora, dal codice penale (e in prospettiva nel regolamento d'esecuzione del 2000). Il suggerimento è stato raccolto, anche se in parte: il legislatore delegato ha soppresso la previsione di obbligatorietà del

lavoro contenuta nel terzo comma dell'art. 20 ord, penit., mentre - assai poco ragionevolmente - non ha soppresso la previsione contenuta negli artt. 22, 23 e 25 c.p. che include l'obbligo di lavoro nel contenuto tipico delle sanzioni detentive. La discrasia pare tuttavia superabile in via interpretativa: considerando abrogati, in quanto incompatibili con la norma legislativa sopravvenuta, le precedenti previsioni del codice e del regolamento.

Quanto al problema della scarsa diffusione del lavoro penitenziario, bisogna anzitutto rilevare come non si tratti di un problema di disciplina normativa. Almeno per quanto riguarda il lavoro retribuito, una serie di interventi legislativi hanno provveduto a specificare progressivamente il generale impegno assunto con l'art. 20 ord. penit. di «favorire in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati», introducendo disposizioni che ad oggi rendono possibile impiegare le prestazioni lavorative dei detenuti in ogni modo: da parte dell'Amministrazione per svolgere i servizi di istituto ma anche vere e proprie «lavorazioni», all'interno e all'esterno degli istituti; da parte di terzi datori di lavoro pubblici o privati nei propri opifici o uffici all'esterno dell'istituto, ma anche nelle lavorazioni che ad essi è consentito organizzare all'interno dell'istituto, con possibilità di ottenere locali e attrezzature in comodato. Perciò, nella normativa primaria non si rinvencono particolari restrizioni giuridiche all'impiego dei detenuti, da parte dell'Amministrazione o di imprese terze, pubbliche o private, all'interno o all'esterno del carcere.

Né è solo questione di costi economici: negli anni abbiamo visto oscillazioni del 50 % dei finanziamenti, e un numero praticamente costante di detenuti lavoranti. Giocano diversi fattori: se il lavoro viene organizzato prevalentemente per i fabbisogni dell'amministrazione e dell'istituto di pena, come si è detto, questi sono fisiologicamente limitati. Conta molto, negativamente, anche la difficile compatibilità tra il lavoro e la pena, nel senso che logiche, spazi e tempi del primo (parliamo del lavoro inteso nel senso classico di produzione di beni o servizi a fini di lucro) stridono con le logiche, gli spazi ed i tempi che caratterizzano la seconda. La stessa condizione di detenzione è difficilmente conciliabile con lo status di lavoratore: quella dei detenuti è una popolazione fortemente 'mobile', per fine-pena, punizioni, trasferimenti, e - soprattutto in conseguenza delle politiche penali degli ultimi decenni - è composta di persone spesso molto fragili (per l'altissima morbilità, legata alla tossicodipendenza e non soltanto a questa, o per problemi di disagio psichico).

Più in generale, l'organizzazione delle lavorazioni e il procacciamento delle commesse spetta all'amministrazione penitenziaria, che ha già una missione complessa, di sorveglianza e custodia, e fatica molto - non avendone neppure le competenze e le conoscenze necessarie - a creare opportunità di lavoro; compito già complesso di per sé, e particolarmente arduo nel contesto carcerario, per le ragioni ora evidenziate.

Per tutti questi motivi, non è difficile comprendere quanto fosse ambizioso il criterio di delega che chiedeva modifiche normative in grado di "valorizzare" il lavoro penitenziario, o come meglio si sarebbe dovuto dire, recuperare effettività all'istituto trattamentale del lavoro penitenziario.

Inoltre, la vaghezza delle delega non consentiva interventi per strutturali, quali, ad esempio, l'istituzione di un'agenzia per il lavoro in carcere sul modello dell'agenzia catalana o spagnola o l'assunzione da parte dell'amministrazione penitenziaria del ruolo di agenzia di somministrazione di manodopera, e la previsione di «neutralità finanziaria» dei decreti

attuativi della delega, impediva interventi di implementazione del sistema di incentivi fiscali o contributivi.

Le modifiche apportate dal d.lgs 2 ottobre 2018, n. 124 alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario in materia di lavoro, tutte mutuare dal testo della Commissione Giostra, sono comunque rilevanti, alcune in modo particolare. Degna di nota è la valorizzazione, nell'art. 20 ord. penit. del ruolo delle direzioni degli istituti nel potenziamento dell'offerta lavorativa, consentendo loro l'organizzazione e la gestione - non solo all'interno ma anche anche all'esterno dell'istituto - di lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti, nonché l'istituzione di lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati, e di corsi di formazione professionale organizzati e svolti da enti pubblici o privati.

E, ancora: è stata razionalizzata la disciplina della Commissione che, all'interno degli istituti, stabilisce i criteri per la distribuzione tra i detenuti delle occasioni di lavoro, prevedendo, tra l'altro, per evitare discriminazioni, che essa debba stabilire, con modalità trasparenti, i criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria; la facoltà per le direzioni penitenziarie di vendere sottocosto i prodotti delle lavorazioni è estesa anche alla fornitura di servizi, e si è previsto che i proventi delle manifatture e il corrispettivo dei servizi siano utilizzati per promuovere la formazione professionale e il lavoro dei detenuti; sono state incentivate le lavorazioni dirette all'autoconsumo, ossia la produzione in proprio da parte dei detenuti, utilizzando gli spazi agricoli a disposizione dell'amministrazione, di generi alimentari da destinare ai propri consumi; è stata incentivata la formazione professionale, che oggi - con la crescente specializzazione del mondo del lavoro, che richiede sempre maggiori competenze e professionalità - merita senz'altro un posto di primo piano tra gli elementi del trattamento.

Va segnalato poi l'intervento volto a promuovere il coinvolgimento dei detenuti nell'esecuzione di «progetti di pubblica utilità», che prende atto della necessità di potenziare, accanto all'offerta di lavoro - inevitabilmente condizionata da alcuni limiti intrinseci, legati alla difficile compatibilità tra lavoro e detenzione - un'offerta trattamentale diversa, svincolata dalle logiche della produzione e del profitto, e che ha il suo maggior pregio rieducativo nel particolare significato della partecipazione al progetto, legato alla sua finalizzazione a scopi sociali, al senso del 'fare per gli altri'.

Il nuovo art. 20-ter ord. penit. arricchisce la disciplina attuale del lavoro di pubblica utilità, scarna e limitata al solo «lavoro all'esterno», in modo da consentire anche iniziative intra moenia, e perciò aperte alla partecipazione di tutti i detenuti, a prescindere dai titoli di detenzione e dalla previa espiazione di quote di pena, con il divieto assai opportuno di replicare i servizi di istituto, che appartengono all'area del lavoro "domestico" retribuito. Ad incentivare l'offerta, si prevede che il numero e la qualità dei progetti promossi dagli istituti penitenziari costituissero titolo di priorità nell'assegnazione agli stessi dei fondi erogati dalla Cassa Ammende. Anche questa modifica accoglie una proposta della Commissione ministeriale, ma non riproduce l'effetto premiale che in quel testo avrebbe dovuto essere ricollegato alla partecipazione a tali progetti: l'aumento dello sconto semestrale previsto dall'art. 54 ord. penit. a titolo di liberazione anticipata speciale, in misura proporzionale all'entità della partecipazione, ed entro un limite massimo di 15 giorni per



ciascun semestre, in caso di positivo apprezzamento, da parte del magistrato di sorveglianza, del significato riabilitativo dell'attività svolta, connesso alla 'qualità' della partecipazione. La previsione avrebbe intercettato pure le istanze di potenziamento della liberazione anticipata – importante strumento promozionale di adesione al trattamento – nell'ottica di una più generale politica di riduzione del ricorso al carcere: il potenziamento dell'istituto di cui all'art. 54 ord. penit. sarebbe però non soltanto quantitativo ma soprattutto qualitativo, visto che la possibilità di un maggiore anticipazione del fine-pena sarebbe stata riconnessa a comportamenti obiettivamente significativi, quale la prestazione di attività lavorativa a fini sociali, senza appiattirsi come spesso accade oggi nelle valutazioni di 'buona condotta'. La decisione di prevedere alcun effetto premiale (che avrebbe potuto essere più riduttivamente declinato, rispetto alla proposta della Commissione, nella anticipazione della soglia di espiazione utile a guadagnare l'accesso alle misure alternative) pare opzione dettata da considerazioni riguardanti – più che la "giustificazione" dell'effetto premiale (difficile da porre in discussione, dato l'alto valore rieducativo delle attività considerate) – l'effetto premiale in sé, sulla base di una pregiudiziale avversione per qualsiasi riduzione dei tassi di espiazione carceraria; la stessa che ha condotto il legislatore a non dare infine attuazione alla parte della legge delega che richiedeva il potenziamento delle misure alternative alla detenzione. La scelta tuttavia nuoce alle finalità perseguite attraverso la disciplina dei «progetti di pubblica utilità», poiché quell'effetto (pur contenuto) sulla durata della pena, rappresentava, da un lato, per i detenuti un incentivo importante ad aderire ad un'offerta altamente qualificata quanto a capacità di risocializzazione e, dall'altro, per l'amministrazione penitenziaria un fattore di responsabilizzazione nella gestione dei progetti "di pubblica utilità", ed un antidoto non trascurabile rispetto al rischio che proprio questo tipo di offerta trattamentale favorisca il disimpegno rispetto alla più onerosa offerta di «lavoro», in senso tradizionale.

Altre proposte, riguardano disposizioni esterne alla legge di ordinamento penitenziario: tra queste va segnalata una novella attraverso la quale viene considerato il ruolo del lavoro ai fini del reinserimento sociale dei detenuti, dopo la dimissione, nel periodo delicatissimo dei primi mesi del rientro nel mondo libero, nel quale si registrano i più alti tassi di recidiva, e il più intenso bisogno di sostegno dello Stato. Si è pertanto stabilito a beneficio dei detenuti dimessi entro 24 mesi l'estensione della possibilità di richiedere l'«assegnazione di ricollocazione» (art. 23 d.lgs n. 150 del 2012) che consente ai disoccupati di ottenere – su richiesta formulata entro sei mesi dalla dimissione, un servizio di assistenza intensiva alla collocazione nel mercato del lavoro a cura dei centri per l'impiego o di strutture private titolate, quali, ad esempio, le agenzie di somministrazione. Il decreto legislativo non ha accolto invece una proposta avanzata dalla Commissione ministeriale di favorire l'utilizzo del contratto di apprendistato con i lavoratori detenuti o da poco dimessi, rimuovendo i limiti di età legislativamente stabiliti per l'assunzione con tale tipologia contrattuale. Una proposta che avrebbe dato risposta a due problemi che ostacolano la diffusione del lavoro penitenziario: la scarsa formazione professionale dei detenuti, che avrebbe trovato un antidoto nella componente formativa del contratto di apprendistato, e l'esigenza di contenere il costo dell'impiego dei detenuti, che sarebbe stata realizzata attraverso l'alleggerimento degli oneri retributivi e contributivi del datore.

Rilevata la significatività delle novelle normative e sperando in una fortunata applicazione, resta il fatto che, come si è detto, il problema del lavoro penitenziario è assai poco



un problema di “norme”, ed è molto di più un problema di cultura della pena. Se è vero che il lavoro è l’elemento cardine del trattamento rieducativo, conta molto, per un futuro migliore del lavoro penitenziario, una consapevolezza: che una pena che non rieduca è socialmente inutile, e non è in grado di offrire altro alla collettività se non il differimento del momento in cui chi ha commesso reati può tornare a delinquere. Una “frontiera” davvero nuova sarebbe quella di un altro ribaltamento di senso e funzione del lavoro: accanto al lavoro quale strumento di trattamento, del quale abbiamo parlato, gioverebbe l’introduzione di un lavoro di pubblica utilità che sia – di nuovo - “pena”, ma oggi senza reclusione. Un lavoro-sanzione, che copra tutta l’area della penalità rispetto alla quale il carcere non è davvero la risposta sanzionatoria necessaria, né quella più utile. Anche questa idea era stata coltivata dal legislatore degli ultimi anni: c’era stata, anche in quel caso, una Commissione ministeriale di studio, presieduta dal Prof. Palazzo, e una legge delega che prevedeva l’introduzione di nuove tipologie sanzionatorie non carcerarie (l. 28 aprile 2014, n. 67), mai esercitata. Eppure si tratta di prospettive che meritano ancora di essere coltivate, essendo ormai drammaticamente evidente che il carcere non possa bastare come risposta al problema del crimine; non importa che l’attuale temperie politica sconsigli di sperare in bene, quantomeno per il futuro prossimo.

**Pasquale Bronzo**

Docente di diritto Penitenziario Sapienza Università di Roma

## GLI ISTITUTI PENITENZIARI ITALIANI E IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

Il Forum Nazionale Giovani rinnova annualmente il proprio impegno di attenzione nei confronti del rispetto dei diritti dei detenuti nelle carceri italiane, della condizione delle strutture penitenziarie e degli interventi legislativi di settore. Si tratta di temi tutt'altro che superati: sono ancora troppi i detenuti nelle carceri italiane costretti a subire trattamenti inumani e degradanti; così come il sovraffollamento, i suicidi, la scarsa tutela della salute, i decessi naturali, il ricorso ridotto a misure di comunità, la carenza di percorsi di formazione e possibilità di lavoro, l'assenza di attenzione all'affettività o alla territorialità costituiscono solo una parte delle questioni sul tavolo. Dall'anno appena trascorso emergono alcune tendenze preoccupanti, tali da far parlare l'Unione delle Camere penali di "annus horribilis" del sistema carcerario. Si segnala, anzitutto, un aumento del sovraffollamento. Secondo i dati elaborati da Antigone, dopo 5 anni, il numero di detenuti è tornato a superare la soglia dei 60.000, a causa di una crescita di 2.500 unità circa rispetto all'anno precedente. Se la capienza totale del sistema penitenziario italiano si attesta a quasi 50.600 posti (a cui è necessario sottrarre almeno 4.600 posti non utilizzabili), si comprende bene come ad oggi siano circa 10.000 le persone detenute oltre la capienza regolamentare. Il sovraffollamento, inoltre, conosce intensità differenti sul territorio nazionale. A presentare la situazione più gravosa è la Puglia, con un tasso di affollamento del 161%. Di seguito troviamo la Lombardia con il 137%. A livello di singoli istituti si segnano percentuali ancora più elevate. Taranto, Brescia, Como, per citarne alcuni, superano il 200%. Sono 52, invece, i "bambini in cella". Ancora più allarmante è la crescita dei suicidi: era da 7 anni che non se ne verificavano tanti. Nello specifico, 67 persone si sono tolte la vita (4 soltanto nell'istituto napoletano di Poggioreale), una ogni 900 detenuti circa: è un tasso più di venti volte superiore rispetto a quanto succede all'esterno delle carceri. Sono stati 100, invece, i decessi naturali.

Le tendenze sopra descritte trovano conferma negli eventi dei primi mesi del 2019. Secondo l'Unione delle Camere penali, al 13 febbraio 2019, si sarebbero verificati già 6 suicidi e 9 decessi. Al 31 gennaio, inoltre, il numero dei detenuti ha raggiunto la cifra di 60.125. Al contrario, la capienza regolamentare si è ridotta fino a 50.550. Perciò, il tasso di affollamento è arrivato a toccare 118,94%. Per tirare le somme, i detenuti aumentano, mentre i posti regolamentari si riducono. Tralasciamo un'analisi più puntuale degli spazi dei penitenziari, da cui si notano altri dati preoccupanti. Sono ancora troppo elevate le percentuali di detenuti che hanno meno di 3mq a disposizione o di celle senza doccia o acqua calda. Al contrario, languono le occasioni di formazione professionale e di lavoro, così come mancano spazi e personale dedicati. Particolarmente evidente la carenza di educatori. Le rivolte avvenute negli istituti penitenziari negli ultimi mesi sono ulteriori gravi segnali.

Il 2018 ha visto, con le elezioni, un cambio di colore politico del governo. Al governo Gentiloni, a trazione Partito Democratico, ha fatto seguito l'alleanza Movimento Cinque Stelle – Lega. L'orientamento principale dell'esecutivo in carica sembra essere quello di costruire nuove strutture carcerarie, così da alleviare il problema del sovraffollamento. A proposito, sempre Antigone, fa notare come per dare vita a un istituto di 250 posti si stimano costi per 25 milioni di euro. Per colmare, quindi, il gap di capienza del sistema

carcerario sarebbero necessari 40 nuovi istituti di dimensioni medie, che comporterebbero una spesa complessiva di 1 miliardo di euro circa. Appare preferibile, tuttavia, e non solo per ragioni di natura finanziaria, investire in misure alternative alla detenzione. In questo senso, è prioritario ridiscutere il modo in cui vengono normati e gestiti i fenomeni legati alle droghe. Più di un terzo dei detenuti, infatti, si ritrova in carcere a causa della violazione di leggi in materia. All'incirca la stessa percentuale di detenuti, inoltre, potrebbe beneficiare di misure altre che la detenzione e terminare di scontare la pena in una misura di comunità. In questo senso, l'eliminazione dalla riforma dell'Ordinamento penitenziario della possibilità per il magistrato di sorveglianza di concedere misure alternative senza automatismi e preclusioni costituisce un'opportunità sprecata. Ma è la carenza di proposte formative che risulta particolarmente significativa, anche da un punto di vista generazionale, e su cui è utile soffermarsi. I diritti dei detenuti nel campo dell'istruzione non sono cosa nuova. La riforma dell'ordinamento penitenziario, conseguita con la legge n.354 del 1975, riconosceva l'istruzione tra gli elementi essenziali del trattamento penitenziario (art.15). Si stabiliva, inoltre, che l'istruzione e la formazione professionale negli istituti penitenziari dovessero essere garantite in conformità con l'organizzazione e i metodi previsti dal Ministero dell'Istruzione (art.19). Si contemplava, altresì, la possibilità di istituire scuole di istruzione secondaria di secondo grado e si prevedeva l'accesso agli studi universitari. Allo stesso tempo, si sanciva il principio di individualità del trattamento, che andava pertanto definito sulla base del profilo e delle esigenze del detenuto. Se si ricorre ai dati raccolti dall'Osservatorio di Antigone per l'anno 2017, su 87 istituti oggetto di visita, 4 risultano completamente privi di spazi che siano dedicati alla scuola e alla formazione in maniera esclusiva. In generale, invece, emerge come le prime 5 regioni con più iscritti ai corsi scolastici in rapporto alla popolazione carceraria siano la Lombardia (con il 36,7% dei detenuti iscritti a un corso sul totale), la Calabria (35%), il Lazio (25,7%), l'Umbria (24,1%) e il Piemonte (23,1%). D'altra parte, le peggiori 5 regioni sono l'Abruzzo (13%), la Sicilia (11,9%), la Valle d'Aosta (9,4%), la Campania (5,5%) e il Molise (4,3%). Si consideri, in aggiunta, che Marche, Sardegna, Basilicata e Puglia non superano la soglia del 20% degli iscritti. È evidente, quindi, come anche nel campo dell'istruzione negli istituti penitenziari, il divario tra il Nord e il Sud della Penisola. Risulta, poi, che la percentuale di coloro che vengono promossi al termine del corso aumenta in misura proporzionale all'aumentare del livello di istruzione del corso considerato; il contrario avviene per quanto riguarda gli stranieri che frequentano le classi (il 15,1% viene promosso all'esame di licenza superiore rispetto al 90,8% della scuola elementare). La presenza straniera nei corsi di formazione non è trascurabile: detenuti di altre nazionalità, invero, rappresentano il 48,8% degli iscritti e il 44,1% dei promossi. Non sfugge, perciò, la notevole importanza che le proposte scolastiche all'interno delle carceri rivestono non solo ai fini dell'alfabetizzazione, ma anche per gli scopi di integrazione sociale ed emancipazione.

Dimensioni più contenute mostrano le cifre relative all'istruzione universitaria. Antigone fa sapere che 499 persone risultano attualmente iscritte a corsi di laurea. Di queste, appena il 3% sono donne (15 detenute) e il 14,8% stranieri (74). Salta agli occhi, pertanto, l'esiguità delle donne che frequentano corsi di formazione terziaria, in un quadro complessivo pure non esaltante: se da un lato c'è una sproporzione evidente tra uomini e donne a partire dalla popolazione carceraria, dall'altro si registra che le donne detenute

appartengono per lo più a fasce svantaggiate, con tassi di alfabetizzazione bassi e l'assenza dei requisiti (la licenza superiore) utili all'iscrizione all'università. Questo è un tema di carattere generale. Nel 2017, su più di 57 mila detenuti poco più di 4 mila possedevano un diploma di scuola superiore e quasi 600 un diploma di scuola professionale, mentre 550 erano i laureati. Allo stesso tempo, quasi 17 mila detenuti avevano conseguito la licenza media inferiore, 5.500 si erano fermati alla licenza elementare, mille erano carenti anche di quella e 700 erano completamente analfabeti. Non va dimenticato, nondimeno, che per gli stranieri la scarsa conoscenza della lingua rappresenta un'importante barriera all'ingresso. Parte consistente dei detenuti sceglie di studiare nell'ambito politico-sociale, che risponde per il 26,7% delle iscrizioni; seguono il settore letterario con il 22,6% e quello giuridico con il 17,4%. A più ampia distanza troviamo le materie agrarie (9,6%) e l'ambito economico-statistico (6,4%). Per l'anno 2017 nessuna donna figura tra i laureati, così come nel 2016. Al contrario, 31 sono gli uomini che hanno conseguito la laurea nel 2017; essi erano 46 nel 2016. Anche in questo caso, è il settore politico-sociale a presentare le percentuali più alte, seguito dall'ambito letterario. Nel complesso, la frequentazione di corsi universitari tra i detenuti deve affrontare diversi ostacoli, non solo di natura soggettiva, ma anche oggettiva. L'assenza dei prerequisiti per lo studio universitario da parte dei detenuti è accompagnata dalla carenza di spazi idonei, quali biblioteche e sale studio, che possono favorire il compimento del percorso di studi. Anche in questa occasione, in conclusione, si segnala, oltre all'insufficienza generale di istituti penitenziari che garantiscono la possibilità di partecipazione a corsi di laurea, una forte disparità tra il Nord e il Sud Italia. In tutto il Sud sono soltanto tre (Taranto, Catanzaro e l'istituto femminile di Pozzuoli) le strutture dove ci si può laureare. Il potenziamento delle proposte di istruzione all'interno dei penitenziari e l'ampliamento delle possibilità di accedervi è un fattore importante per abbassare i ponti tra il carcere e la società e contribuire all'educazione e all'inserimento del detenuto. Come si dice nel documento finale degli Stati generali dell'Esecuzione Penale, "la società che offre un'opportunità ed una speranza alle persone che ha giustamente condannato si dà un'opportunità ed una speranza di diventare migliore". È un insegnamento che è necessario seguire.

**Michele Masulli Membro direttivo nazionale FNG**

## LA DIFESA DEI NON DIFESI: LE OMBRE DOVE NON PASSA PIÙ LA LUCE

Scrivendo Cesare Beccaria oltre 250 anni addietro nel Libello “Dei delitti e delle pene” nell’incipit del paragrafo intitolato “dolcezza delle pene”:

“Il fine delle pene non è tormentare ed affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso.... Le strida di un infelice richiamano forse dal tempo, che non retrocede, azioni già consumate? Il fine dunque non è altro, che di impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini, e di rimuovere gli altri dal farne uguali... perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino, deve essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata a delitti, dettata dalle leggi”.

Cosa intenda lo studioso per dolcezza è noto, come nota è la visione utilitaristica della pena, ma quel che si chiede al legislatore, anche e soprattutto oggi, è il sapiente equilibrio tra utilità ed umanità della pena. L’ordinamento penale italiano, nella parte in cui prevede la pena a valle dell’accertamento della responsabilità penale, è e rimane carcerocentrico, la privazione della libertà personale assurge ad unico modello di trattamento sanzionatorio, e l’insieme delle misure alternative alla detenzione inframuraria rappresentano una eccezione, sempre più osteggiata da un legislatore più incline a seguire l’onda populista del consenso, che a concentrarsi sulla garanzia e tutela dei diritti umani. In vero le pronunce sia della Corte Costituzionale che della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che si sono succedute negli ultimi decenni hanno indicato la strada da percorrere al legislatore in un’ottica riformista e soprattutto di effettività della tutela dei diritti dei detenuti, ma sino ad ora alcun concreto riscontro è individuabile, anzi la legislazione degli ultimi anni sembra voler scientemente disattendere le indicazioni fornite. Non va, inoltre, dimenticato che gli effetti criminogeni, desocializzanti e stigmatizzanti del sistema carcerario, in antitesi con il precetto costituzionale di cui all’art. 27 comma 3 della Costituzione, si riverberano con prepotenza distruttiva nei confronti dei soggetti più deboli, sia dal punto di vista economico che psicologico, come dimostrato dall’enorme ed allarmante trend dei suicidi negli istituti di detenzione italiani. Per ciò solo è dovere di ogni avvocato, ma in particolare della giovane avvocatura ed Aiga ne è la massima interprete, essere al fianco di ogni soggetto detenuto, nel luogo “dove non filtra la luce”, che la società vuole tenere lontano da sé, come se quel palazzo circondato da alte e presidiate mura sia abitato non da persone, con il loro bagaglio di colpa non più ingombrante del bagaglio di affetti e speranze, ma da fantasmi che non solo non si riesce a vedere, ma non si vuole vedere. Al di là della veste di imputato o condannato le persone continuano ad essere titolari di diritti, meritevoli di essere tutelati attraverso l’attività del difensore, che quindi non cessa nel momento della condanna definitiva, come sovente si pensa, ma deve continuare con maggior competenza e vigore nella fase esecutiva della pena, quando la persona, spogliata della propria libertà ed affidata a terzi soggetti, diviene ancora più debole e vulnerabile, quindi ancor più bisognosa di tutela.

1. Titolo tratto dalla IV Conferenza Nazionale Aiga “Difesa dei non difesi – Avvocatura – Diritti – Libertà”, Firenze 23/24 maggio 2019.

Se si domandasse all’uomo qualunque, se la società deve occuparsi della grave situazione di disumanità che si vive all’interno delle carceri, nella maggioranza dei casi avremmo una risposta negativa, magari accompagnata dall’osservazione che molti cit-

tadini onesti vivono in grande difficoltà, pertanto sarebbe auspicabile che le scarse risorse economiche venissero destinate a questi ultimi.

Ma l'avvocato, o comunque la classe dirigente del nostro paese non può permettersi di accarezzare tale idea, per un semplice motivo: il benessere della nostra società non può che compiersi anche assolvendo all'impegnativo obbligo di offrire una nuova possibilità di vita a chi ha sbagliato ed è costretto ad intraprendere un percorso, si auspica più personalizzato possibile, di rieducazione che lo porti ad inserirsi nuovamente nel contesto sociale al fine di contribuire al miglioramento dello stesso. Ecco che il concetto di rieducazione, primaria finalità della pena, deve essere letto ed attuato nel senso di un accompagnamento del reo, che con la sua azione ha voluto porsi in contrasto con l'interesse collettivo, e quindi autoescludendosi dal contesto sociale, verso un nuovo inserimento nella società.

Il nuovo inserimento sociale, ovviamente, non vuol necessariamente dire che si sia raggiunto lo scopo rieducativo in assoluto, ma al contrario che meta finale del percorso rieducativo è l'inserimento il reo nella società, che lo ha visto per lungo tempo, o magari solo occasionalmente, come non meritevole di esserlo. La socializzazione del condannato, inteso quale fine assoluto dell'iter penale, porta con sé una ulteriore domanda: siamo sicuri che la pena detentiva carceraria sia sempre la strada corretta per giungere alla rieducazione del reo?

Ovviamente la risposta deve tener conto della tipologia di reato consumato e soprattutto del grado di pericolosità sociale del reo, ma posto che l'effetto dell'attuale sistema carcerario non assicura minimamente un percorso risocializzante, vuoi per ragioni strutturali, vuoi per ragioni organizzative, è imprescindibile una rivisitazione profonda delle pene principali, sì da far considerare il carcere quale ultima soluzione, laddove altre misure meno afflittive non si dimostrino adeguate al caso di specie.

È pleonastico sottolineare che l'impegno anche finanziario per adeguare le strutture extra murarie ad un sistema che consenta un percorso rieducativo che prescindano sin dall'inizio dal carcere è gravoso, ma i benefici sociali sono sicuramente maggiori dei costi economici.

Per questo motivo gli ultimi progetti ministeriali di riforma del codice penale, purtroppo mai giunti a compimento, hanno concentrato l'attenzione sul sistema delle pene, suggerendo di elevare quelle che sono le c.d. pene accessorie, al rango di pene principali, per giungere a considerare la sanzione privativa della libertà personale quale *extrema ratio*, ossia applicabile solo quando ogni altra sanzione si riveli insufficiente.

Sull'insegnamento ancora oggi attuale di Cesare Beccaria, dobbiamo convintamente lavorare, ognuno di noi nel proprio ambito sociale, per giungere ad una rivisitazione completa del sistema di

2. Una radicale trasformazione del sistema è iniziata con il progetto Pagliaro del 1991, il progetto Grosso del 2001 ha introdotto misure molto significative quali la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità, il progetto Nordio del 2005 ha previsto un articolato sistema delle sanzioni seguendo la direttrice del dissolvimento dell'idea del carcere quale unico contenuto della sanzione penale, ed il progetto Pisapia del 2007, avvalendosi dei lavori precedenti, ha disegnato un sistema sanzionatorio all'interno del quale il carcere occupa uno spazio residuale e sussidiario.

esecuzione penale, privilegiando una pena quanto più aderente alla tipologia di reato e pericolosità sociale del reo, che si emancipi dal *genus detentivo* in senso stretto, e che si atteggi a vero strumento di rieducazione e risocializzazione, che abbia la capacità di

farsi vivere come possibilità di emenda, e non come il sarcofago della speranza e della dignità umana. Le esperienze nel settore del volontariato in questa materia offrono interessanti prospettive, propongono uno stile di vita diverso e conforme ai valori sociali, vissute dai condannati come una possibilità concreta e reale per abbandonare la subcultura criminale dove spesso sono cresciuti: se non si percorre la strada della decarcerizzazione della pena non si riuscirà mai ad attuare i principi costituzionali, ma soprattutto ci condanneremo a vivere in una società sempre più piegata in sé stessa e attraversata ciclicamente da sentimenti di paura e vendetta.

Le giovani generazioni non possono rimanere inerti, non possono consentire il perpetuarsi di sistemi di esecuzione penale di fatto criminogeni, né l'economia è in grado di sostenere un simile status quo.

Spetta quindi a noi giovani farci carico delle ingiustizie a volte inconsapevolmente inferte da una società timorosa, soprattutto verso i più deboli ed indifesi e tali sono la gran parte dei detenuti: del resto la democrazia è innanzi tutto tutela degli indifesi, e noi siamo una società democratica.

**Avv. Andrea Conte**

Responsabile dipartimento esecuzione penale AIGA

*“Popolazione carceraria e condizione detentiva”*