

Il diritto dell'esecuzione penale lombardo alla luce della la l.r. 24 novembre 2017, n. 25

di *Nicolò Ottavio Mascherpa*

1. Premessa

Il 14 novembre 2017 il Consiglio della Regione Lombardia ha approvato la l.r. n. 25 del 2017 - entrata in vigore lo scorso 18 dicembre - recante “*Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell’Autorità giudiziaria*”.

L’emanazione di tale legge, che ha sostituito la precedente l.r. n. 8 del 2005, costituisce l’epilogo dell’attività posta in essere in seno alla Commissione Speciale sulla situazione carceraria in Lombardia, istituita all’inizio della X legislatura con l’obiettivo di definire le linee strategiche per l’adozione di un Piano d’azione regionale, finalizzato a garantire il rispetto dei diritti civili e a migliorare le condizioni di vita dei detenuti.

L’occasione fornisce, pertanto, lo spunto per una breve ricognizione dell’ambito di intervento regionale in materia di diritto penitenziario, oltre che di approfondimento della disciplina contenuta nel menzionato atto normativo.

2. La competenza legislativa regionale in ambito penitenziario

L’art. 117 comma 2 lett. h) Cost. prevede che la potestà legislativa statale - da esercitarsi, così come quella regionale, nel rispetto non solo della nostra Carta fondamentale ma anche dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario oltretutto dagli obblighi internazionali - sia esclusiva per quanto concerne l’ordine pubblico e la sicurezza, con la sola eccezione di quanto riguarda la polizia amministrativa locale.

La successiva lett. l) della norma citata, inoltre, riconduce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la giurisdizione e le norme processuali, l’ordinamento civile e penale nonché la giustizia amministrativa.

Pertanto, per individuare l’ambito in cui alle Regioni è consentito legiferare in materia di diritto penitenziario occorre rifarsi, innanzitutto, al successivo comma 3 dell’art. 117 Cost., il quale attribuisce alla competenza concorrente, fra le altre materie, l’istruzione (salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale) e la tutela della salute.

Infine, per quanto qui interessa, pare possibile ricondurre alla competenza legislativa residuale regionale, ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost., le materie inerenti al diritto allo studio, alla formazione professionale, all'assistenza e ai servizi sociali, all'edilizia pubblica, agli incentivi alle imprese.

3. L'articolazione territoriale dell'amministrazione penitenziaria

Per quanto riguarda, invece, l'articolazione territoriale dell'amministrazione penitenziaria, costituiscono organi periferici di livello generale del Ministero della Giustizia i Provveditorati regionali.

Questi ultimi, nelle rispettive aree territoriali - ridefinite con d.p.c.m n. 84 del 2015 -, sono competenti sulle materie aventi ad oggetto il personale; l'organizzazione dei servizi e degli istituti; i detenuti e gli internati; i rapporti con le regioni, gli enti locali e il servizio sanitario nazionale.

I medesimi esercitano le richiamate funzioni a livello locale secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposte dal D.A.P., anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.

L'amministrazione centrale e le sue articolazioni territoriali promuovono e aderiscono esse stesse a iniziative, azioni, accordi e intese non soltanto con le regioni ma anche con gli enti locali, le istituzioni culturali, le organizzazioni private in ambito sociale, del volontariato, del lavoro e delle imprese, al fine di realizzare progetti d'interesse diffuso, anche con particolare riferimento alla giustizia minorile.

4. Le finalità della l.r. n. 25 del 2017

L'area di intervento di competenza regionale in materia di diritto penitenziario - per Regione Lombardia - è stata per la prima volta disciplinata dalla l.r. n. 8 del 2005, oggi abrogata e sostituita dalla menzionata l.r. n. 25 del 2017.

Quanto al fine perseguito, questo viene espressamente individuato dall'art. 1 nella tutela della dignità e dei diritti delle persone adulte e dei minori sottoposti dall'Autorità giudiziaria a provvedimento restrittivo della libertà personale attraverso la promozione di *«azioni volte al loro recupero e reinserimento nella società»*.

Nell'attuazione di dette azioni la Regione concorre con il Provveditorato regionale, l'Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna e il Centro per la giustizia minorile, coinvolgendo, inoltre, le Agenzie di tutela della salute (A.T.S.), le Aziende socio sanitarie territoriali (A.S.S.T.), nonché gli *«enti locali, del terzo*

settore e del volontariato, delle istituzioni scolastiche, del mondo delle imprese e delle parti sociali».

I soggetti di cui sopra, con l'ulteriore intesa delle Università e dell'Ufficio scolastico regionale promuovono, inoltre, «*in forma complementare e in un'ottica di rete*», percorsi di formazione a carattere interdisciplinare rivolti agli operatori sia della pubblica amministrazione, sia del terzo settore o del volontariato (art. 3).

Il modello elaborato per l'attuazione delle descritte finalità appare, pertanto, incentrarsi sulla collaborazione fra istituzioni secondo un “*sistema integrato di interventi*”, così come definito e specificato dall'art. 2¹.

5. La tutela della salute

Particolare attenzione - essendo, come anticipato, una delle principali materie in cui è attribuita alla Regione competenza concorrente - viene riservata alla tutela della salute (ambito nel quale peculiare attenzione viene riservata alle dipendenze patologiche) da perseguirsi anche tramite l'attivazione di sistemi di telemedicina. A tal proposito, l'art. 4 individua ancora quale strumento d'intervento privilegiato quello delle intese fra istituzioni e, rispettivamente, A.T.S. e A.S.S.T.

Le Aziende socio sanitarie territoriali, in particolare, dovranno fornire un'informazione puntuale sulle prestazioni erogabili a detenuti e internati sin dal momento del loro ingresso nelle strutture penitenziarie.

Speciale rilievo, inoltre, viene attribuito alla promozione presso le strutture penitenziarie della presa in carico, rispettivamente da parte dei servizi ambulatoriali pubblici e privati accreditati e dei Centri psicosociali (C.P.S.), dei detenuti affetti da dipendenze patologiche e di quelli interessati da problematiche psichiatriche. Specifici percorsi sono rivolti anche a imputati e minorenni per il loro inserimento in strutture residenziali e semiresidenziali del sistema dipendenze per l'esecuzione di misure penali a carattere non detentivo.

La Regione, infine, assicura il costante monitoraggio delle attività dei servizi sanitari e la valutazione epidemiologica della popolazione carceraria approntando, inoltre, apposite linee guida «*che definiscano la modalità delle rilevazioni semestrali delle A.T.S. negli istituti di prevenzione e pena*». Dette linee guida

¹ Tale impostazione - che ricalca quella fatta propria già dalla precedente l.r. n. 8 del 2005 - recepisce, invero, una modalità di intervento già sperimentata tramite l'adozione da parte di Regione Lombardia e del Ministero della Giustizia del Protocollo d'intesa del 22 febbraio 1999 e dell'Accordo Quadro del 3 marzo 2003 sulla “*Individuazione delle priorità in materia di esecuzione penale degli adulti e dei minori*”.

dovranno essere verificate ogni cinque anni al fine di un loro eventuale adeguamento e aggiornamento.

6. Attività trattamentali, di sostegno alle famiglie, di istruzione, formazione e lavorative

Sotto il profilo dell'attività tratta mentale, la nuova legge penitenziaria lombarda dedica un ruolo rilevante a iniziative di mediazione linguistica e interculturale, onde «*favorire l'integrazione, la risocializzazione e i processi di reinserimento sociale dei detenuti di diverse provenienze*» (art. 5). Sintomo di questa impostazione si ravvisa nella sancita valorizzazione della sperimentazione di percorsi di formazione di *peer supporter* per i detenuti, i quali dovranno essere svolti da operatori formati nella cosiddetta *peer education*².

Con riguardo al sostegno alla persona, si prevede poi che la Regione promuova e finanzi interventi - tanto interni quanto esterni alle strutture penitenziarie - «*volti a mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i membri della propria famiglia*» (art. 6).

Particolare attenzione, a tal proposito, viene riservata alla tutela del ruolo genitoriale, con specifico riguardo per gli interventi - che possono attivarsi anche tramite forme di accoglienza abitativa temporanea - volti a favorire misure alternative alla detenzione per le detenute con figli minori.

Parimenti promosso dalla Regione è il sostegno alla partecipazione di percorsi di istruzione e alle iniziative di contrasto alla dispersione scolastica fra la popolazione carceraria, nonché di percorsi di formazione professionale (con certificazione delle competenze acquisite) tesi a favorire forme di integrazione con il mondo del lavoro nell'ambito del sistema duale lombardo così come disciplinato dalla l.r. n. 19 del 2007³ (art. 7).

² L'istruzione "tra pari" rientra nei metodi di cosiddetto apprendimento a mediazione sociale che si fondano sul legame di similarità percepita dai partecipanti. Secondo l'idea di fondo di siffatto metodo, la comunanza di problematiche ed esperienze con i propri interlocutori renderebbe questi ultimi soggetti maggiormente credibili, cosicché risulterebbe più facile riporre in loro la propria fiducia. In questo modo, fra i membri del gruppo "di pari" (che non esclude, tuttavia, il supporto o la collaborazione di esperti) sarebbe possibile avviare un processo di condivisione esperienziale ed emotiva volto all'elaborazione di problemi e alla conseguente ricerca di possibili soluzioni (per maggiori approfondimenti si veda CROCE M., LAVANCO G., VASSURA M. (a cura di), *Prevenzione tra pari. Modelli, pratiche e processi di valutazione*, 2011, Milano, Franco Angeli Edizioni).

³ Ai sensi dell'art. 23-*bis* della citata l.r. n. 19 del 2007 per sistema duale per i percorsi di istruzione e formazione professionale si intende quello caratterizzato da «*un raccordo*

Proprio sul fronte dell'attività lavorativa si prevede, inoltre, *«lo sviluppo di attività di orientamento, consulenza e motivazione al lavoro»* onde favorire l'accesso alle misure regionali di sostegno all'occupazione tramite *«progetti specifici, anche sperimentali, nell'ambito dell'imprenditorialità sociale»* (art.8).

7. Interventi di giustizia riparativa

Un'importante innovazione apportata dalla l.r. n. 25 del 2017 concerne l'espressa previsione, in una norma appositamente dedicata (art. 9), dell'impegno della Regione all'adozione - in via sperimentale - di misure ispirate al concetto di giustizia riparativa.

Queste ultime, dovranno essere finalizzate alla sensibilizzazione sulle conseguenze scaturenti dalla commissione di reati; all'offerta di percorsi di ascolto per le persone offese e di interventi riparativi volti alla prevenzione della recidiva per gli autori del reato; all'inclusione sociale tramite il coinvolgimento della comunità territoriale e, infine, alla mediazione delle diverse situazioni di conflittualità.

8. Il Garante dei detenuti

La l.r. n. 25 del 2017 prevede che le funzioni del Garante dei detenuti - figura già istituita dalla l.r. n. 8 del 2005 - vengano svolte in accordo con i Garanti territoriali (provinciali e comunali) al fine di meglio tutelare i diritti tanto delle persone recluse in un istituto penitenziario quanto quelli dei soggetti sottoposti a misure penali non detentive.

I compiti del Garante dei detenuti - le cui funzioni sono demandate dalla l.r. n. 18 del 2010 al Difensore Regionale - sono disciplinati dal r.r. n. 10 del 2006, il quale prevede che la sua azione debba essere rivolta *«all'amministrazione regionale, agli enti pubblici regionali, ai gestori o concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e con gli uffici di esecuzione penale esterna con sede in Lombardia»*.

Quanto alle modalità di azione del Garante dei detenuti, questi può essere sollecitato da chiunque vi abbia interesse (con obbligo di compiuta informazione al medesimo entro quaranta giorni dalla richiesta) oppure può intervenire d'ufficio, effettuando visite negli istituti di pena⁴.

sistematico, organico e continuo tra formazione e lavoro, riconoscendo il valore e il ruolo delle micro-imprese».

⁴ Il r.r. n. 10 del 2006 dispone che la visita del Garante debba essere previamente autorizzata dal D.A.P. ai sensi dell'art. 117 comma 2 d.p.r. n. 230 del 2000. Occorre,

Le strutture regionali interpellate sono tenute, entro trenta giorni dalla richiesta, a fornire copia di atti o documenti, chiarimenti e ogni altra notizia connessa alle questioni trattate che siano utili al Garante dei detenuti. Quest'ultimo può convocare direttamente i responsabili regionali del procedimento provvedendo così all'esame congiunto della pratica.

Nel caso perdurino verificate inadempienze capaci di compromettere l'erogazione delle prestazioni garantite alle persone sottoposte a provvedimento restrittivo della libertà personale, il Garante dei detenuti *«può proporre l'adozione di opportune iniziative agli organi regionali titolari della vigilanza su tali soggetti, ivi compresa l'attivazione dei poteri sostitutivi»*.

Ogni anno, infine, il Garante dei detenuti è tenuto a presentare una relazione scritta della propria attività al Consiglio regionale nonché alla Giunta. Ulteriori relazioni possono essere altresì inoltrate al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale nonché alle Commissioni consiliari competenti.

9. Funzioni di coordinamento e controllo e clausola valutativa

Al fine di coordinare i diversi livelli istituzionali coinvolti, la nuova legge prevede che, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, venga istituito un tavolo tecnico - le cui modalità di funzionamento dovranno essere determinate dalla Giunta regionale - cui devono partecipare il Presidente della Regione (o un suo delegato) che eserciterà le funzioni di presidente; un rappresentante designato dal Provveditorato regionale per l'Amministrazione penitenziaria; un rappresentante designato dal direttore dell'Ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna; un rappresentante designato dal direttore del Centro per la giustizia minorile e, infine, un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali e un rappresentante del tavolo del terzo settore dagli stessi organi designati (art. 10).

Il descritto tavolo tecnico dovrà quindi elaborare una relazione annuale al fine di fornire *«osservazioni, dati e materiale utile all'analisi dello stato di avanzamento*

tuttavia, ricordare come sul punto sia intervenuta la l. n. 14 del 2009 che, introducendo all'art. 67 ord. penit. la lettera l-bis), ha inserito nel novero dei soggetti dispensati dalla predetta autorizzazione anche *«i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati»*. Analoga prerogativa - limitata però al solo ambito territoriale della loro circoscrizione - viene inoltre riservata dalla lettera d) del richiamato art. 67 ord. penit. ai consiglieri regionali e al commissario di Governo per la regione. Tale ultima figura, invero, a seguito dell'abrogazione dell'art. 124 Cost. da parte della l. cost. n. 3 del 2001 continua a essere presente nel panorama istituzionale solo per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

del complesso dei piani e degli interventi realizzati per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria».

Ulteriore strumento valutativo predisposto dalla l.r. n. 25 del 2017 consiste nell'obbligo previsto in capo alla Giunta regionale di trasmettere al Consiglio regionale - con cadenza biennale - apposita relazione che documenti lo stato di affollamento delle strutture penitenziarie lombarde; il grado di applicazione di misure alternative alla detenzione; le azioni e gli interventi posti in essere nonché lo stato di attuazione dei piani territoriali; le iniziative intraprese per favorire l'interazione tra sistemi informatici e la raccolta di informazioni; le eventuali criticità verificatesi e le soluzioni messe in atto per farvi fronte.

Sotto il profilo della pubblicità, infine, la Giunta regionale è tenuta a rendere accessibili i dati e le informazioni raccolte mentre il Consiglio regionale deve rendere pubblici i documenti che concludono l'esame svolto, unitamente alla relazione che ne è stata oggetto.

10. Conclusioni

Come è facile percepire anche solo da una lettura superficiale del testo della legge in esame, il suo contenuto - in maniera non dissimile da quanto accadeva con la previgente l.r. n. 8 del 2005 - appare risolversi, essenzialmente, in disposizioni di carattere programmatico relative all'impegno da parte della Regione e delle strutture istituzionali e territoriali al promovimento di svariate finalità concernenti i diritti dei reclusi e il loro reinserimento sociale.

Cionondimeno, tale assetto normativo - in gran parte determinato dal limitato ambito di competenza legislativa spettante in materia alle regioni - merita, invero, di non essere giudicato con eccessiva severità in quanto pur sempre sintomo dell'attenzione comunque riservata a un ambito, quale quello penitenziario, troppo spesso posto in secondo piano.

Particolarmente interessanti, inoltre, debbono dirsi i menzionati riferimenti ai mezzi di intervento improntati alla cosiddetta giustizia riparativa nonché la promozione di programmi di mediazione culturale da attuarsi tramite il metodo della *peer education*.

La complessiva valutazione della l.r. n. 25 del 2017 non potrà quindi che essere rimandata a una più compiuta analisi incentrata sui contenuti dei provvedimenti attuativi i quali dovranno essere adottati, ai sensi dell'art. 13, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.