

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “ROMA TRE”
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**



**TESI FINALE DEL MASTER DI II LIVELLO
in
“DIRITTO PENITENZIARIO E COSTITUZIONE”**

**“RECLUSIONE E INCLUSIONE:
UN NUOVO MODO D’ESSERE DEL
SISTEMA PENITENZIARIO”**

Relatore:

Chiar.mo Dr. Massimo De Pascalis

Corsista:

Dr.ssa Antonella Zammitti

Anno Accademico 2015 - 2016

Parole chiave:

- Verità ordinamentale: diritti e libertà fondamentali
- Processo di conoscenza della persona
- Autodeterminazione e responsabilizzazione del detenuto
- Cambiamento del modello detentivo
- Spazio e Tempo della detenzione

Sommario

Introduzione.....	1
1 La funzione della pena	4
1.1 La funzione della pena nell'ordinamento italiano	4
1.1.1 Costituzione e Ordinamento penitenziario: il recupero della verità ordinamentale	5
1.1.2 La concezione polifunzionale della pena nella giurisprudenza della Corte costituzionale	8
1.2 Il senso della pena nel panorama europeo	13
1.2.1 Le Regole penitenziarie europee	13
1.2.2 L'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo	16
2 Un nuovo modello di trattamento penitenziario.....	21
2.1 Il processo di conoscenza: la centralità della persona	21
2.1.1 Gli attori coinvolti e la progettazione "partecipata"	21
2.1.2 Dall'osservazione scientifica della personalità all'individualizzazione del trattamento	24
2.2 Il processo di responsabilizzazione: autodeterminazione e nuova vita detentiva	28
2.2.1 La "custodia aperta" e la sorveglianza dinamica.....	28
2.2.2 Lo spazio e il tempo della detenzione: diritti e libertà	35
2.2.3 Nuove prospettive nella concezione degli spazi.....	40
2.2.4 La dimensione esterna dello spazio della pena: i rapporti con il territorio.....	49
Conclusioni.....	52

Introduzione

Il presente lavoro si propone di approfondire la questione della riforma dell'Ordinamento penitenziario, a quarant'anni dalla sua introduzione¹, resasi indifferibile allo scopo di rendere effettiva la finalità rieducativa della pena. Si tratta di una funzione rimasta a tutt'oggi un enunciato sulla carta, non essendo stata accompagnata dalle iniziative necessarie a realizzarne gli obiettivi.

L'impegno profuso in tal senso nasce dalla consapevolezza di essere di fronte a un problema culturale, prima ancora che normativo: già in passato i ripetuti tentativi di aprire il sistema verso una visione non carcere-centrica dell'esecuzione penale, sono stati seguiti da altrettanti momenti di chiusura che hanno reso vani i progressi in tale direzione.

Una delle ragioni che non permettono di procrastinare ulteriormente tale processo di cambiamento, e che interessa in modo particolare le istituzioni pubbliche, risiede nell'esigenza di ottemperare al dettato della Corte Europea dei diritti dell'uomo², che con le note sentenze Sulejmanovic e Torreggiani³ ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali⁴. Tale condanna, rispondente alla necessità di vietare qualunque forma di tortura e trattamenti o pene disumani o degradanti, ha preso le mosse dalla strutturale inadeguatezza degli spazi detentivi, aggravata dal persistente sovraffollamento, nonché dalla mancanza di efficaci strumenti giuridici capaci di sanare tale violazione dei diritti dei detenuti e di fornire un'adequata riparazione del danno prodotto dalle suddette condizioni.

Si è così dato avvio ad un processo di proliferazione normativa, concretizzatosi in un susseguirsi di sentenze della Corte Costituzionale e decreti legge.

È auspicabile che le ultime novità legislative non siano esclusivamente il frutto di una siffatta situazione emergenziale, per non dover nuovamente assistere alla risoluzione, da parte del nostro potere politico, di ogni reale o supposto motivo di insicurezza sociale attraverso l'inasprimento della repressione penale.

¹ Avvenuta con L. 26 luglio 1975, n. 354.

² Da adesso: Corte E.D.U.

³ Rispettivamente del 16 luglio 2009 e dell'8 gennaio 2013.

⁴ Da adesso: C.E.D.U.

Sicuramente tale riforma non può prescindere da una revisione strutturale, architettonica e organizzativa degli spazi della detenzione, ma dovrà soprattutto incidere sul senso e sulla funzione della pena, intra ed extramuraria, dando reale attuazione a quanto enunciato dalla Costituzione italiana all'art. 27 co. 3, ossia che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» .

In tal senso il disegno di legge delega per la riforma dell'Ordinamento penitenziario - che ha superato il vaglio della Camera dei deputati, ed è attualmente all'esame del Senato⁵ – sembra decisamente indirizzato verso l'individualizzazione dell'offerta rieducativa ed il recupero sociale del condannato, attraverso una risistemazione organica della legge penitenziaria che si allontani da una risposta penale carcerocentrica e sposti il baricentro dalla fase dell'esecuzione penale a quella della cognizione, alla valutazione attenta di ciò che è più adatto per il condannato, in vista del suo graduale reinserimento nella collettività.

Nella consapevolezza che per raggiungere un simile risultato sia necessario cambiare la cultura della pena e radicare tali principi nella coscienza civile del Paese, il Ministro della Giustizia Andrea Orlando ha voluto affiancare alla riforma legislativa in atto una iniziativa inedita: gli “Stati generali dell'esecuzione penale”.

L'intento è stato quello di promuovere una consultazione pubblica sui profili nevralgici della pena, che fosse in grado di sensibilizzare la società in ordine alla riforma dell'esecuzione penale, rendendola partecipe del suo ruolo nella complessa opera di recupero di colui che ha commesso un reato e, al contempo, di allontanare la paura, l'insicurezza, debellare il pregiudizio e l'ignoranza che hanno predominato in passato.

Gli Stati Generali hanno dunque adottato un approccio metodologicamente inedito, dando impulso ad una vasta mobilitazione culturale sia nella fase dell'analisi, della riflessione e della progettualità, sia nel momento del dibattito e del confronto sulle soluzioni proposte. A tal fine sono stati

⁵ Il disegno di legge (A.C. 2798 e A.S. 2067) propone modifiche alla normativa penalistica sostanziale e processuale nonché all'ordinamento penitenziario. In particolare, il provvedimento intende garantire l'efficienza del sistema giudiziario penale, la durata ragionevole del processo (pur nel mantenimento delle garanzie, soprattutto difensive), l'effettiva finalità rieducativa della pena nonché un maggiore e più efficace contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione.

coinvolti studiosi e operatori del settore, con professionalità ed esperienze diverse, per affrontare un tema complesso e poliedrico come quello dell'esecuzione della pena e ricercare alternative strutturali e organizzative.

In questa prospettiva, sono state individuate le problematiche più rilevanti della realtà dell'esecuzione penale costituendo altrettanti Tavoli di lavoro. Per ogni Tavolo è stata raccolta⁶ la documentazione legislativa, giurisprudenziale e amministrativa relativa al tema assegnato; è stato delineato un perimetro tematico; sono stati indicati i nodi cruciali su cui intervenire e gli obiettivi da perseguire. In pochi mesi i Tavoli, anche avvalendosi di audizioni di esperti, visite a penitenziari nazionali e stranieri, somministrazione di questionari, hanno elaborato ciascuno una Relazione conclusiva, secondo un *format* predisposto dal Comitato⁷, allo scopo di garantire omogeneità di impostazione tra le diverse Relazioni e di favorirne la fruibilità. Le proposte formulate sono state sottoposte, quindi, ad un dibattito pubblico, aperto soprattutto a soggetti istituzionali, associazioni, figure professionali, portatori di interesse provenienti dalla società civile.

Da tale confronto è scaturito un Documento finale⁸ per mezzo del quale il Comitato ha inteso offrire un compendio delle linee di intervento ritenute più qualificanti per dare un volto nuovo all'esecuzione penale, pienamente rispettoso dei principi costituzionali che informano questa materia e attento a favorire un avvicinamento tra il carcere e la collettività.

La strada da intraprendere non può prescindere da alcuni elementi: valorizzazione del lavoro, ricorso al volontariato, facilitazione delle relazioni familiari, eliminazione degli automatismi (sia concessivi che preclusivi di benefici penitenziari) e previsione di forme di giustizia riparativa. Tutto ciò sia nell'ottica di responsabilizzare il condannato nel percorso di riabilitazione sociale, sia di salvaguardare i diritti della vittima e risanare il rapporto fra quest'ultima e l'autore del reato, oltre che il tessuto relazionale lacerato.

⁶ Ad opera del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (da ora D.A.P.), con particolare riferimento all'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti Internazionali, e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (D.G.M.C.).

⁷ Comitato di esperti per lo svolgimento della consultazione pubblica sulla esecuzione della pena denominata "Stati Generali sull'esecuzione penale" (Glauco Giostra coordinatore, componenti Ceretti A., Della Casa F., Palma M., Prodi L., Ruotolo M., Zuccari F.).

⁸ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Documento finale*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_3.wp?previousPage=mg_2_19, 7.

1 La funzione della pena

1.1 La funzione della pena nell'ordinamento italiano

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ha segnato una svolta decisiva nel cambiamento della concezione della funzione della pena. Pur non abbandonando la connotazione afflittiva delle sanzioni penali⁹, il legislatore costituzionale ha voluto respingere fermamente la logica custodialistica propria del Codice Rocco fondata sull'emarginazione della devianza, per porre l'accento sul senso della pena, affermando all'art. 27 co. 3 che «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

Tale norma rappresenta il presupposto essenziale e irrinunciabile da cui si deve partire quando si parla di pena e della sua funzione. Essa, infatti, non identifica la rieducazione con il pentimento interiore, ma si riferisce al concetto di relazione, legato alla vita sociale ed orientato al ritorno del soggetto nella comunità.

Secondo un'autorevole dottrina¹⁰ rieducare il condannato significa riattivare il rispetto dei valori fondamentali della vita sociale, in vista del recupero sociale, reinserimento e risocializzazione.

Tale impostazione si ritrova, seppur diversamente articolata, in un altro orientamento dottrinale, secondo il quale «il processo penale avrebbe fallito il suo scopo se anche con l'irrogazione della giusta pena non si fosse raggiunto l'obiettivo del riabbraccio ultimo tra la società e il reo»¹¹.

Ne consegue che l'art. 27 co. 3 Cost. nel sancire il principio del finalismo rieducativo della pena intende abbracciare la logica rieducativa fondata sulla preoccupazione di quale soggetto rientrerà nella società, una volta che la pena abbia avuto termine¹².

Nonostante lo sforzo dei nostri padri costituenti, il significato e la portata del fine rieducativo saranno chiariti soltanto a seguito delle pronunce della Corte Costituzionale del 1974 e, soprattutto, dell'Ordinamento penitenziario del 1975.

⁹ FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto Penale*, Parte Generale, VI ed., Zanichelli, Bologna, 2009, 695.

¹⁰ ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale*, Parte Generale, X ed., Giuffrè, Milano, 1985, 191 e ss.

¹¹ CARNELUTTI F., *Il problema della pena*, Tumminelli, Roma, 1945, 87.

¹² CORSO P., *Manuale della esecuzione penitenziaria* (a cura di), III ed., Monduzzi, 2006, cap.2.

1.1.1 Costituzione e Ordinamento penitenziario: il recupero della verità ordinamentale

L'attenzione della Carta Costituzionale ai valori della dignità e inviolabilità della persona umana, dell'uguaglianza formale e sostanziale, della tutela dell'integrità psicofisica di ogni uomo ed alla rieducazione del condannato, contrastava con un sistema penitenziario come quello proposto dal regolamento carcerario di epoca fascista del 1931, ancorato ad una concezione della pena risalente nel tempo, in cui le privazioni e le sofferenze fisiche dovevano servire come mezzo per «favorire l'educazione ed il riconoscimento dell'errore e per determinare nel reo, attraverso il ravvedimento, un miglioramento personale»¹³.

In tale modo, il carcere finiva per configurarsi come un luogo per escludere dal contesto sociale il soggetto che se ne era dimostrato indegno, attraverso una totale emarginazione e separazione che andava ben oltre le esigenze di sicurezza¹⁴.

Dovettero trascorrere anni e intervenire numerose iniziative ministeriali e parlamentari, unitamente alle rivolte dei detenuti del 1969, affinché mutasse la sensibilità delle istituzioni riguardo alla detenzione carceraria.

La legge 26 luglio 1975 n. 354 recante «Norme sull'Ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative della libertà personale» rappresenta il superamento della pena intesa come prosecuzione del processo penale e introduce il nuovo processo di esecuzione penale orientato alla conoscenza della persona e al conseguente accertamento della sua capacità di esprimere valori e comportamenti socialmente utili; dunque recepisce il dettato costituzionale fondato sulla rieducazione e finalizzato al reinserimento sociale del detenuto. Viene così introdotta la “pena flessibile”, accanto alla “pena certa”, che permane nel processo penale e che potrebbe persino rimanere tale nel corso

¹³ DI GENNARO G., *Trent'anni di ordinamento penitenziario*, in <http://www.leduecitta.it/index.php/569-archivio/2005/luglio-agosto-2005/809-30-anni-di-ordinamento-penitenziario-809>.

¹⁴ Dimostrazione emblematica di tale segregazione si ritrova nell'architettura carceraria ispirata al modello del filosofo e giurista inglese Jeremy BENTHAM che, nel 1791, aveva pubblicato un progetto di carcere battezzato con il nome di *Panopticon*. Costruita come un edificio semi-circolare, al cui centro era collocata la torre dei sorveglianti, le celle si trovavano lungo la circonferenza ed erano interamente esposte allo sguardo dei custodi, allo scopo di meglio controllarli senza essere visti; dei muri isolavano i prigionieri l'uno dall'altro, così da rendere loro impossibile vedersi e comunicare reciprocamente.

dell'esecuzione ove i processi di conoscenza della persona conducano ad escludere la sua capacità risocializzante¹⁵.

Attraverso la legge n. 354/75¹⁶ e il relativo regolamento di esecuzione D.P.R. 431/76 il legislatore pone al centro dell'attenzione non più il fatto reato ma la figura del soggetto ristretto, quale persona umana¹⁷. L'art. 1 dell'o.p. rappresenta l'espressione più significativa di questo nuovo modo di intendere la posizione del ristretto all'interno dell'universo carcerario.

Invero, l'art. 1 cit. quasi parafrasando il contenuto di cui all'art. 27 co. 3 Cost. sancisce, espressamente, che «il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» (comma 1), essendo «improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose» (comma 2).

E' stabilito, inoltre, che «nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi» e che «il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti» (comma 6).

Tuttavia, al pari di ogni grande riforma capace di incidere in modo profondo e sostanziale sull'assetto dei rapporti umani e valoriali, anche l'attuazione dell'o.p. nella prassi penitenziaria non è stata immediata, a causa di una serie di fattori diversi, quali le originarie carenze delle strutture materiali e personali dell'organizzazione penitenziaria, il sovraffollamento carcerario rispetto ai livelli ottimali per l'attuazione della riforma e la coincidenza dell'entrata in vigore della legge del 1975 con la recrudescenza della criminalità comune organizzata e con gli anni di piombo del terrorismo¹⁸.

¹⁵ DE PASCALIS M., *Le prospettive di cambiamento del sistema penitenziario*, docenza del Master in «Diritto penitenziario e Costituzione», Università degli Studi Roma Tre, 25 marzo 2016.

¹⁶ D'ora in avanti o.p.

¹⁷ GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1980, 285 ss..

¹⁸ Solo verso la metà degli anni '80, grazie alla progressiva sconfitta del terrorismo e nell'ottica di un graduale recupero dell'ideologia rieducativa della pena, fu emanata la legge n. 663 del 10 ottobre 1986, meglio nota come «Legge Gozzini» recante «*Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*» che ha, sostanzialmente, modificato sia le misure alternative, sia le ulteriori leggi che hanno istituito le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. PALAZZO F., *Commento all'art. 1 della legge 663/86*, in *Legislazione penale*, 1987.

Successivamente, con il D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230¹⁹, il nuovo regolamento d'esecuzione, si è voluto delineare un nuovo assetto del trattamento, maggiormente conforme alle finalità dell'o.p. del 1975, per dare attuazione agli elementi del trattamento penitenziario e valorizzare compiutamente il fondamentale principio costituzionale della funzione rieducativa della pena. Si tratta di una rivoluzione finalizzata a recuperare il valore della "persona" detenuta, la sua centralità in ambito penitenziario e ad affermare una nuova idea di carcere, concepito non più come luogo di mera afflizione ed esclusione del soggetto dalla società civile ma come luogo di opportunità, fondato su un progetto di recupero sociale, di restituzione alla società di un uomo più responsabile e consapevole.

Ma la «rivoluzione promessa» è anche una «rivoluzione tradita»²⁰, perché il principio della pari dignità sociale ed il principio personalistico, assieme al valore di eguaglianza che si esprime nella dignità della persona, quale suo nucleo irriducibile ed insopprimibile ed unico tramite per il reciproco riconoscimento della comune umanità, si scontra inevitabilmente con la quotidianità della realtà della pena detentiva, con le condizioni e l'inadeguatezza delle strutture, con il sovraffollamento e la conseguente identificazione del carcere nella discarica sociale per coloro che sono rifiutati dalla società.

«E' accaduto che un Ordinamento penitenziario all'avanguardia sul piano del rispetto della dignità umana, dei diritti fondamentali della persona e della pena soggettivamente e socialmente utile, sia stato inquinato fin dal suo nascere da un approccio culturale conservatore, imputabile trasversalmente a tutti gli attori del sistema, ed espresso attraverso direttive, circolari, disposizioni e ordini di servizio orientati dalle prassi previgenti, maturate e consolidate all'interno di un sistema meramente punitivo. Quindi, un approccio culturale al servizio del potere punitivo dello Stato e, cosa ancor più grave, del potere soggettivo, individuale e discrezionale, persino arbitrario degli amministratori di quel sistema. Anziché al servizio del principio rieducativo della pena e dei diritti della persona riconosciuti dall'Ordinamento penitenziario»²¹.

¹⁹ Ha integralmente sostituito il D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, regolamento d'attuazione della riforma del 1975. D'ora in avanti reg. es.

²⁰ FLICK G.M., *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza Costituzionale*, in DeS, 1, 2012 - Editoriale Scientifica srl., 187 e ss.

²¹ DE PASCALIS M., *op. cit.*, docenza del Master in «Diritto penitenziario e Costituzione», Università degli Studi Roma Tre, 25 marzo 2016, 1.

1.1.2 La concezione polifunzionale della pena nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Come si è visto la rivoluzione del sistema penitenziario è una rivoluzione scandita da una serie di tappe importanti: la riforma dell'Ordinamento penitenziario nel 1975, la legge Gozzini nel 1986, il nuovo Regolamento penitenziario nel 2000 e da ultimo la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulle Regole penitenziarie nel 2006.

E' una rivoluzione che nasce e matura, altresì, nel contesto di numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale in tema di funzione della pena, nonché di garanzia della dignità e dei diritti fondamentali dei detenuti.

Gli ultimi quarant'anni di giurisprudenza sono contrassegnati da una lenta, ma significativa evoluzione che, muovendo da una originaria concezione polifunzionale della pena, nella convinzione che essa assolvà contemporaneamente a più finalità – individuate essenzialmente nella prevenzione generale, retribuzione, difesa sociale e reintegrazione dell'ordine giuridico violato - nella prospettiva di un recepimento cauto del fine rieducativo, ha «progressivamente attinto momenti di più ampia valorizzazione di esso fino a giungere a qualificare la rieducazione del condannato come fine principale ineludibile della pena stessa»²².

Una importante tappa in questo percorso ermeneutico è rappresentata dalla sentenza n. 204 del 1974, riguardante la liberazione condizionale. In questa occasione la Corte afferma che tale istituto «rappresenta un particolare aspetto della fase esecutiva della pena restrittiva della libertà personale e si inserisce nel fine ultimo e risolutivo della pena stessa, quello, cioè, di tendere al recupero sociale del condannato»²³. La Suprema Corte sottolinea come «l'istituto [della liberazione condizionale] ha assunto un peso e un valore più incisivo di quello che non avesse in origine; rappresenta, in sostanza, un peculiare aspetto del trattamento penale e il suo ambito di applicazione presuppone un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a

²² FRIGO, *La funzione rieducativa della pena nella giurisprudenza costituzionale*, intervento nell'ambito del Convegno 'Scambio di analisi ed esperienze sul rapporto tra le nostre Costituzioni e i principi penali', Madrid-Valencia, 13-14 ottobre 2011, in www.cortecostituzionale.it/relazioniinternazionali/incontriinternazionali.

²³ Cfr. sent. Corte cost. 27 giugno 1974, n. 204, in FRIGO, *op.cit.*, 5 e ss.

realizzarle e le forme atte a garantirle»²⁴. Viene così enunciato il principio per cui la rieducazione è sottratta all'ambito della mera esecuzione penale e consegnata al legislatore che dovrà fare ricorso ad ogni strumento normativo idoneo a perseguire tale fine.

Altro passo importante in tal senso è stata la sentenza n. 364 del 1988²⁵, con la quale per la prima volta si collega la colpevolezza alla finalità rieducativa. Qui si legge che «non avrebbe senso la “rieducazione” di chi, non essendo almeno “in colpa” (rispetto al fatto), non ha certo “bisogno” di essere “rieducato”». Tale sentenza, ricollegandosi al combinato disposto dell'art. 27 co. 1 e degli artt. 2, 3, 25 co. 2 e 73 co. 3 della Costituzione, sancisce il diritto individuale di ciascun detenuto al percorso rieducativo in una prospettiva integralmente personalistica, che trova il proprio fondamento nella espressione più immediata della dignità individuale: vale a dire la consapevole conoscenza del precetto, senza la quale quel percorso, per quanto lieve, risulta intollerabile ed ingiusto²⁶.

Sullo stesso percorso evolutivo si colloca sentenza del 2 luglio 1990 n. 313, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la pena «patteggiata», potendo non risultare congrua alla luce del principio della rieducazione del condannato²⁷.

Proprio nella motivazione si legge: «In verità, incidendo la pena sui diritti di chi vi è sottoposto, non può negarsi che, indipendentemente da una considerazione retributiva, essa abbia necessariamente anche caratteri in qualche misura afflittivi», così come scopi di difesa sociale e di prevenzione generale. Ma se la finalizzazione venisse orientata verso quei diversi caratteri, anziché al principio rieducativo, si correrebbe il rischio di sacrificare il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione. Per questo, «la necessità costituzionale che la pena debba “tendere” a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece una delle qualità

²⁴ Cfr. sent. Corte cost. 27 giugno 1974, n. 204, in FRIGO, *op.cit.*, 6.

²⁵ Sentenza nota per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Cfr. sent. Corte cost. 24 marzo 1988, n. 364, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0364s-88.html>

²⁶ FLICK G.M. – *op. cit.*, 195.

²⁷ La decisione dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 444, co. 2, c.p.p. «nella parte in cui non prevede che, ai fini e nei limiti di cui all'art. 27 comma 3 Cost., il giudice possa valutare la congruità della pena indicata dalle parti, rigettando la richiesta in ipotesi di sfavorevole valutazione». Cfr. sent. Corte cost. 2 luglio 1990, n. 313, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0313s-90.html>.

essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue. Ciò che il verbo "tendere" vuole significare è soltanto la presa d'atto della divaricazione che nella prassi può verificarsi tra quella finalità e l'adesione di fatto del destinatario al processo di rieducazione»²⁸. Con una valorizzazione assoluta del principio rieducativo, dunque, ribadisce esplicitamente che «il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione vale tanto per il legislatore²⁹ quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie».

Con tale pronuncia si riconosce alla Suprema Corte il merito di aver esteso l'ambito di valenza e di applicazione della funzione rieducativa oltre i limiti della concreta esecuzione della pena, evitando che tale finalità rimanesse appannaggio della sola fase squisitamente esecutiva. Si è dunque aperta la strada, corroborata da numerose e recenti sentenze, che conduce a valorizzare al massimo grado la finalità di risocializzazione³⁰.

Ed è proprio nella finalità rieducativa della pena, unita al divieto di un trattamento che sia contrario al senso di umanità, di cui al comma 3 dell'art. 27 della Costituzione, che trova la propria sintesi e garanzia il patrimonio dei diritti inviolabili dell'uomo.

Infatti, non può esserci rieducazione – nella pluralità di accezioni cui la giurisprudenza si è riferita nel tempo attraverso una molteplicità di espressioni³¹ – senza previo rispetto del limite invalicabile della dignità e della

²⁸ In altre parole il risultato non deve mai essere né imposto, né certo, ma neppure deve essere mai ritenuto impossibile. In definitiva, va riconosciuto al condannato il diritto alla speranza, che peraltro si traduce sovente in una spinta motivazionale in grado di promuovere positive evoluzioni psico-comportamentali in vista di un proficuo, anticipato rientro nel consorzio civile.

²⁹ Con riferimento alla scelta di sanzioni penali che, per loro tipologia, siano più idonee a favorire l'effetto rieducativo.

³⁰ Sono moltissime le decisioni della Corte costituzionale che, a partire dal 1990 in poi, si pronunciano in questo senso; tra queste ricordiamo le decisioni nn. 306/1993, 343/1993, 422/1993, 341/1994, 85/1997, 445/1997, 354/2002, 257/2006, 78/2007, 322/2007, 129/2008, fino alla più recente 183/2011. In particolare nella sentenza n. 255 del 2006 la Corte sottolinea l'importanza di «assicurare progressività trattamentale e flessibilità della pena» ai fini dell'attuazione dei principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena medesima. E «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti – in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento – contribuisce, da un lato, a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, 1 co.; e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, co.3 Cost.» (sentenza n. 299 del 1992).

³¹ Rieducazione intesa come «reinserimento nell'ordine sociale» (sentenza n. 168/72), «reinserimento del reo nel contesto economico e sociale» (sentenza n. 126/84), «reinserimento nel corpo sociale» (sentenza n. 274/83), «risocializzazione» (sentenza n. 450/98), «ravvedimento

libertà della persona, anche e soprattutto della persona detenuta, ad esprimere e sviluppare la propria personalità, in quanto come afferma la Corte «il soggetto detenuto, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può esprimersi la sua personalità»³².

Secondo la giurisprudenza è proprio la dignità e la libertà della persona, specie in una realtà totale e totalizzante quale il carcere, ad essere protetta dalla Costituzione attraverso il bagaglio dei diritti inviolabili dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale³³.

Da quanto è emerso finora si comprende come appaia riduttivo limitare il dibattito sulla funzione della pena al solo concetto di rieducazione, in quanto l'argomento in oggetto deve essere analizzato alla luce dei principi fondamentali enunciati dalla stessa Costituzione³⁴ e cioè, alla luce dei «diritti inviolabili che anche la formazione sociale-carcere deve riconoscere e garantire, dei doveri di solidarietà sociale di chi è fuori e di chi è dentro, della pari dignità sociale di tutti compresi, primi fra gli altri, i detenuti, in quanto soggetti deboli, del compito della Repubblica e, quindi, di noi tutti di rimuovere gli ostacoli di fatto all'eguaglianza e al pieno sviluppo della persona umana»³⁵, specie quando questa si trovi in condizione di restrizione della propria libertà personale.

Tale posizione si riscontra anche in altra parte della dottrina³⁶, secondo cui la concezione che accosta Costituzione e detenzione nel solo perimetro concettuale dell'articolo 27 della legge fondamentale è da considerarsi limitata. Viceversa l'indicazione costituzionale più forte è quella che garantisce il «libero sviluppo della personalità». Sono diverse le disposizioni costituzionali che presuppongono l'esigenza della protezione della dignità umana e dunque i principi del citato art. 27 si inseriscono e si qualificano all'interno del quadro

o recupero sociale» (sentenza n. 271/98), «riadattamento alla vita sociale» (sentenza n. 204/74), «acquisizione di valori fondamentali della vita sociale» (sentenza n. 138/01).

³² Sent. Corte cost. 13 gennaio 1993, n. 343, in

<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/muraca/cap2.htm>

³³ Cfr. sentenze della Corte Costituzionale n. 114/1979; n. 104/1982; n. 349/1993; n. 26/1999; n. 341/2006; n. 190/2010 in <http://www.giurcost.org/>. La Corte Costituzionale lo ha ricordato più volte con le sue sentenze: la pena detentiva non annulla i diritti fondamentali; il loro esercizio non può essere compresso al di là di quanto è reso inevitabile dallo stato di detenzione e dev'essere garantito anche attraverso il ricorso al giudice.

³⁴ Cfr. artt. 2 e 3 della Costituzione.

³⁵ FLICK G.M., *op. cit.*, 193 e ss.

³⁶ RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 16, 53, 108 e ss.

dei principi costituzionali che formano questo catalogo³⁷, dal quale è possibile enucleare, secondo tale orientamento, il principio di umanizzazione quale principio cardine dell'esecuzione penitenziaria.

Alla luce delle considerazioni che precedono appare chiaro che umanizzare la pena significa non soltanto ripudiare l'aspetto negativo che si manifesta nella tortura, nell'abbruttimento, nel trattamento inumano ma coglierne anche il valore positivo, che richiede il rispetto della pari dignità dell'individuo e del suo patrimonio di diritti inviolabili, nonostante i limiti derivanti dalla restrizione della libertà personale e dalle esigenze di organizzazione e sicurezza della convivenza carceraria. Ecco perchè il dibattito sulla funzione della pena è «più un discorso di dignità innata della persona detenuta che non di mera rieducazione (...) La dignità innata è una dote che spetta all'uomo in quanto tale indipendentemente dal valore o dal disvalore dei suoi atti»³⁸.

³⁷ Si pensi agli artt: 2 in merito al riconoscimento e alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e ai doveri inderogabili di solidarietà; 3 che stabilisce l'eguaglianza e la pari dignità sociale tra tutti i cittadini senza distinzione di condizione personale e sociale, nonché il dovere della Repubblica di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana; 13 sull'inviolabilità della libertà personale, che al 4° co. sancisce la punibilità di ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà; 24 2° co. sull'inviolabilità del diritto alla difesa e 25 sui limiti alla potestà punitiva dello Stato; 27 2° co. sul divieto di trattamenti penali contrari al senso di umanità e viceversa la loro caratterizzazione rieducativa nei confronti del condannato, 4° co. sul divieto della pena di morte; 32 che tutela la salute, senza possibilità di deroga, in quanto fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività; 34 sul diritto all'istruzione; 35 e seguenti che sanciscono la tutela lavoro in tutte le sue forme e precisano che la stessa iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41 2° co.) e infine 111 sul giusto processo.

³⁸ Secondo l'Autore è possibile utilizzare un modello interpretativo che prevede la possibilità che in ciascun individuo si sommino una dignità innata, che spetta sempre e comunque, e una dignità acquisita frutto delle azioni di quell'individuo, che può essere conquistata o perduta e successivamente riconquistata. RUOTOLO M., *op. cit.*, 19, 25.

1.2 Il senso della pena nel panorama europeo

1.2.1 Le Regole penitenziarie europee

Un'analisi dei principi costituzionali sul fine rieducativo della pena e sulla tutela dei diritti delle persone sottoposte a regime privativo della libertà personale, non può prescindere da un cenno, benché estremamente sintetico in ragione del carattere della presente trattazione, delle previsioni in materia da parte dei vari organismi di carattere internazionale ed europeo³⁹.

Al riguardo appare doveroso richiamare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 adottata con l'obiettivo di costituire la garanzia collettiva, sul piano europeo, dell'applicazione dei principi enunciati nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo; le Regole minime per il trattamento dei detenuti (*Standard Minimum Rules*) del 1955; i *Draft Principles* adottati dall'O.N.U. nel 1962 sul diritto di ogni uomo contro l'arresto e la detenzione arbitrari; il Patto Internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966⁴⁰, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁴¹.

Dalla lettura delle "Regole minime" dell'O.N.U. traspare il fine ultimo di realizzare la responsabilizzazione della persona detenuta che, secondo le previsioni, doveva essere posta nelle condizioni di imparare a prendersi cura di sé, in attuazione del diritto all'educazione proprio di ciascun individuo⁴², in vista del suo rientro nella società, come forza attiva per se stesso e per la

³⁹ Per un approfondimento dell'attenzione dedicata al detenuto, in ambito internazionale, cfr., tra gli altri, ALTAVISTA G. - DI GENNARO G., *Il trattamento dei detenuti di fronte alla formazione internazionale e nazionale*, in *Rass. di studi penit.*, 1975; DI GENNARO G. - VETERE E., *I diritti del detenuto e la loro tutela*, in *Rass. di studi penit.*, 1975, 6 ss.

⁴⁰ Reso esecutivo in Italia con la L. 881/77.

⁴¹ Dapprima approvata dal Consiglio europeo nel 2000, ma senza valore giuridico vincolante per la mancata approvazione referendaria di Paesi Bassi e Francia. Successivamente approvata nel 2007 a Strasburgo dal Parlamento Europeo e dopo la ratifica dei Parlamenti nazionali ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, anche se non ne fa parte, giacché il trattato di Lisbona del 2007 rinvia esplicitamente alla Carta dei diritti (garanzie contro pena di morte, tortura, pene e trattamenti inumani o degradanti, schiavitù, lavoro forzato, tratta, rispetto vita privata e familiare, domicilio, dati personali, non discriminazione fra uomo e donna). FILIPPI L., SPANGHER G., *Manuale di Diritto Penitenziario*, Giuffrè ed., Milano, 2011, 13 e ss.

⁴² Come sancito dall'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

collettività. I principi contenuti nelle “*Standard Minimum Rules*” sono stati poi ripresi, in ambito europeo, dalle Regole penitenziarie europee.

Si può osservare, infatti, come già nella prima stesura delle norme penitenziarie europee nel 1973 il Consiglio d’Europa, con la Risoluzione (73)5, ha voluto recepire l’insieme delle Regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti redatte nel 1955⁴³.

In entrambi i testi era ribadito che l’espiazione della pena dovesse essere improntata ai criteri di umanità, salvaguardando la dignità e i diritti spettanti ad ogni persona, che la rieducazione del detenuto ed il suo reinserimento sociale rappresentano lo scopo principale dell’espiazione della pena e che ogni Stato deve impegnarsi nella prevenzione della criminalità.

Nel 1987 le Regole penitenziarie europee vennero aggiornate⁴⁴ alla luce della nuova concezione del trattamento affermatasi in Europa, con l’intento, contenuto nel Rapporto esplicativo, «di prendere in considerazione i bisogni e le aspirazioni delle amministrazioni penitenziarie, dei detenuti e del personale penitenziario con un approccio sistematico in materia di gestione e trattamento che sia positivo, realistico e conforme alle norme attuali»⁴⁵.

Nel periodo successivo, il progressivo sviluppo delle legislazioni e delle prassi penitenziarie, con immediate ricadute sulla gestione degli Istituti penitenziari e sul trattamento dei detenuti, hanno posto la necessità di procedere ad una nuova stesura delle Regole, che fosse più attenta al rispetto dell’umanità e della dignità nell’esecuzione della pena, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo e delle valutazioni prodotte dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti⁴⁶, nella sua attività di monitoraggio e di controllo.

⁴³ «Per quanto riguarda le Regole minime, invece, il Consiglio d’Europa ha assunto una posizione sostanzialmente più avanzata rispetto a quella dell’O.N.U., dato che ha ritenuto che fosse opportuno predisporre una versione delle Regole minime più rispondente alle attuali esigenze dei paesi europei. Questi infatti hanno una certa omogeneità di livello di sviluppo che rende possibile l’adozione di un testo i cui standard minimi siano in qualche modo più elevati di quelli concordati con riferimento a tutti i paesi del mondo». Così osservano DI GENNARO G., VETERE E., *I diritti dei detenuti e la loro tutela*, in *Rassegna di studi penitenziari*, I, 1975, 6.

⁴⁴ fu approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa la nuova Raccomandazione R(87)3 sul rispetto dei diritti individuali dei detenuti.

⁴⁵ Tra le previsioni più importanti di tale testo quelle dell’art. 1 sulla dignità umana, dell’art. 2 sul divieto di discriminazioni, dell’art. 3 sulla finalità rieducativa del trattamento detentivo e dell’art. 5 sul rispetto dei diritti individuali dei detenuti. COMUCCI P., PRESUTTI A., *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè ed., Milano, 1989.

⁴⁶ Da adesso: C.P.T.

Fu così che l'11 gennaio 2006 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in occasione della 952^a riunione dei delegati dei ministri, approvò l'attuale Raccomandazione R(2006)2 sulle Regole penitenziarie europee che, per quanto mai recepita dal Governo italiano, propone un'idea di pena razionale e intelligente, risocializzante e non degradante⁴⁷.

Le puntuali e specifiche previsioni di tali Regole circa le condizioni che devono essere assicurate negli Istituti penitenziari⁴⁸ sono inserite in un più ampio contesto di principi generali⁴⁹ e, assieme alla Regole sul *Probation*⁵⁰, intendono ribadire che l'esecuzione penale non determina la diminuzione di coerenza dei diritti fondamentali del soggetto, che restano integri pur nel contesto di controllo e di privazione della libertà che contraddistingue la detenzione.

Entrambe dunque rappresentano un riferimento fondamentale, in materia penitenziaria, per l'intera Europa e la *summa maxima* delle norme poste a tutela dei diritti delle persone recluse.

⁴⁷ Una delle principali problematiche connesse a questi atti, tanto quelli delle Nazioni Unite che quelli del Consiglio d'Europa, è l'assenza di valore vincolante per i vari Stati membri, dal momento che sono stati approvati sotto forma di mere raccomandazioni «la cui attuazione ed il cui rispetto, nonostante il valore morale dei principi ivi affermati e l'autorità che comunque viene riconosciuta alle organizzazioni internazionali, sono rimessi alla buona volontà e alla coscienza nazionale di ciascun singolo Stato Membro ed in particolare alle amministrazioni penitenziarie» (così BRUNETTI C., ZICCONI M., *op. cit.*). Si rileva, quindi, che in alcuni Stati le Regole penitenziarie europee sono state incorporate nella legislazione nazionale mentre altri semplicemente vi si ispirano nelle pratiche penitenziarie. Tali Regole sono comunque parametro di giudizio per la Corte europea dei diritti umani, ma l'assenza del loro rispetto non implica automaticamente un trattamento inumano o degradante.

⁴⁸ Si pensi all'art. 18 sulle «camere di pernottamento» ove si fa riferimento all'esigenza di tener conto di specifici fattori per la determinazioni delle condizioni di vivibilità, quali «superficie, cubatura d'aria, illuminazione, riscaldamento, aerazione».

⁴⁹ Cfr. Parte I, regole da 1 a 9 «Principi fondamentali». In particolare cfr. regola n. 1 «Tutte le persone private della libertà personale devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo»; regola n. 2 «Le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna»; regola n. 3 «Le restrizioni imposte alle persone private di libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono essere proporzionali agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte»; regola n. 4 «Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse»; regola n. 5 «La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera»; regola n. 6 «La detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera delle persone che sono state private della libertà».

⁵⁰ Raccomandazione R(2010)1 in materia di *Probation*, adottata dal Comitato dei Ministri il 20 gennaio 2010 nel corso della 1075^a riunione dei Delegati dei Ministri.

1.2.2 L'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo

La cornice normativa presente a livello europeo non può che chiudersi con le sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Come si è accennato nell'*incipit* di questo discorso le sentenze Sulejmanovic e Torreggiani contro Italia hanno richiamato gli Stati rispetto al loro dovere di garantire ad ogni detenuto “condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana”, senza causare sofferenze che superino il livello già implicito nella detenzione, considerando altresì il benessere e la salute del detenuto⁵¹. Il fondamento di tale condanna si ritrova nella violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che vieta la tortura e i trattamenti inumani o degradanti.

La Corte di Strasburgo, richiamando la propria giurisprudenza, ha affermato che prima di dichiarare la sussistenza di una violazione dell'art. 3, sia necessaria una valutazione caso per caso, che tenga in considerazione la vita complessiva del detenuto in carcere. La Corte, infatti, precisa che non è possibile quantificare, in modo preciso e definitivo, lo spazio personale che deve essere allocato ai singoli detenuti in ossequio alla Convenzione⁵². In tale valutazione, infatti, possono incidere diversi fattori, quali la durata della privazione della libertà, le possibilità di accesso all'aria aperta o le condizioni psico-fisiche del detenuto. Tuttavia, nei casi in esame, la particolare ristrettezza dello spazio a disposizione del detenuto ha indotto la Corte ad affermare che al di là di ogni valutazione sulle altre condizioni, si fosse verificata una violazione dell'art. 3. In effetti, la giurisprudenza della Corte ha confermato che laddove lo spazio vitale a disposizione del singolo detenuto sia inferiore ai 3 mq si è in presenza di una evidente violazione della Convenzione, perché

⁵¹ In particolare la pronuncia Torreggiani costituisce una sentenza “pilota”, perché non si limita ad affrontare il singolo caso ma valuta le disfunzioni del sistema: per effetto della stessa da un lato sono stati sospesi tutti i ricorsi dei detenuti italiani aventi ad oggetto il riconoscimento della violazione patita, dall'altro è stato concesso allo Stato italiano il termine di un anno dalla data del passaggio in giudicato della sentenza (avvenuto il 28 maggio 2013) entro il quale adottare le misure necessarie per porre rimedio alla situazione. Si tratta di un istituto di origine giurisprudenziale formalizzato nell'art. 61 del regolamento della Corte E.D.U. che viene adottato quando si ritiene che la violazione della C.E.D.U. derivi da cause strutturali.

⁵² La Corte ricorda ugualmente che il C.P.T. ha fissato a 7 mq per persona la superficie minima auspicabile per una cella di detenzione (v. il secondo rapporto generale-CPT/Inf (92) 3 per. 43) e che la sovrappopolazione carceraria grave pone in sé il problema che cade sotto l'art.3 della Convenzione.

quella condizione di sovraffollamento costituisce di per sé un trattamento disumano e degradante. Qualora invece lo spazio disponibile sia superiore ai 3 mq sarà necessario tener conto di altri aspetti relativi alle condizioni detentive: utilizzo privato dei servizi igienici, aerazione disponibile, accesso alla luce e all'aria naturali, qualità del riscaldamento, rispetto delle primarie esigenze sanitarie.

Dunque, l'elemento spaziale ha indubbiamente un peso rilevante nella valutazione delle condizioni di vita in carcere, ma non può essere esclusivo. Si intuisce, pertanto, che per gli stessi giudicanti, non è tanto la mancanza di spazio in cella che costituisce di per sé il trattamento inumano e degradante, ma «l'inumanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensative supplementari per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere»⁵³.

Per ottemperare alle pronunce della Corte E.D.U. le istituzioni italiane sono giunte ad una serie di analisi, conclusioni e proposte di modifica del sistema, allo scopo di impegnare gli operatori ad un fare sostanziale⁵⁴. Nell'immediato si è fatto ricorso, sulla base dei presupposti di «necessità ed urgenza», a due decreti legge contenenti le misure necessarie per ridurre il grave fenomeno del sovraffollamento e ad impedire il ripetersi delle violazioni dell'art. 3 C.E.D.U., pena la possibilità da parte dei giudici europei di riprendere l'esame dei vari casi e comminare sanzioni risarcitorie nei confronti dei ricorrenti.

Tale sforzo legislativo si è tradotto nell'approvazione del d.l. 1 luglio 2013 n. 78 intitolato «Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena», convertito con modifiche nella l. 9 agosto 2013 n. 94⁵⁵, e del d.l. 23

⁵³ Come sostenuto in particolare da SAJÓ András, Giudice della Corte europea.

⁵⁴ Per un approfondimento, cfr. lavori dal 2010 al 2012 della Commissione Mista del Consiglio Superiore della Magistratura, presieduta dal Prof. Glauco Giostra e quelli della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie, istituita con d.m. 13 giugno 2013 dal Ministro della Giustizia A. Cancellieri e presieduta dal Prof. Mauro Palma, che ha ripreso e approfondito i contributi della Commissione Giostra, nonché proposto altri interventi in ambiti quali la salute, l'alimentazione, l'adeguamento delle strutture e le procedure di trasferimento. *Relazione al Ministro di giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine*, 25.11.2013, in www.assemblea.emr.it/...commissione-ministeriale-per-le-questioni-penitenziarie.

⁵⁵ Tale provvedimento legislativo ha introdotto alcune modifiche nel c.p.p., nell'o.p. e nel T.U. in materia di stupefacenti. In generale si è inteso fluidificare le procedure e ampliare i criteri

dicembre 2013 n. 146 intitolato «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria», convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10⁵⁶. Successivamente sono state emanate la l. 28 aprile 2014 n. 67 «pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio» e il d.l. 26 giugno 2014 n. 92 «Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»⁵⁷. Questi provvedimenti legislativi rispondono alla duplice esigenza di introdurre strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute⁵⁸ e di prevedere meccanismi⁵⁹ diretti a diminuire il numero di detenuti in entrata nelle carceri italiane ed aumentarne quello in uscita.

Nell'arco degli ultimi quattro anni sono stati dunque adottati vari provvedimenti che hanno mutato l'ordinamento preesistente. Non è possibile in questa sede esaminarne il contenuto nel dettaglio, per cui ci si limiterà a ricordare le riforme più rilevanti: l'introduzione del nuovo reclamo giurisdizionale, le disposizioni in materia di rimedi risarcitori per chi ha subito la violazione dell'art. 3 della C.E.D.U, la riduzione della sfera di operatività della custodia cautelare in carcere, le misure alternative alla detenzione, l'introduzione di pene detentive non carcerarie, la sospensione dell'esecuzione della pena ex art. 656 c.p.p. In particolare, è d'obbligo soffermarsi sulla

per l'ammissione alle misure degli arresti e della detenzione domiciliare, e i termini per l'affidamento terapeutico.

⁵⁶ Il legislatore ha previsto l'istituzione di un procedimento giurisdizionale per garantire la tutela effettiva dei diritti (c.d. rimedio preventivo); l'introduzione della misura della liberazione anticipata speciale; l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute.

⁵⁷ In particolare con il D.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 2014 n. 117, è stato infine inserito il rimedio compensativo per la detenzione patita in condizioni contrarie all'art. 3 C.E.D.U.

⁵⁸ In tal senso crescente rilevanza è stata attribuita alla giurisprudenza della Corte E.D.U. dalle sentenze della Corte Cost. in ambito penitenziario: sent. n. 158/2001 (diritto alle ferie e ai riposi settimanali), sent. n.341/2006 (tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti lavoratori), sent. n. 143/2013 (colloqui dei detenuti in 41-bis con i difensori-decisione di accoglimento parziale con effetto "espansivo" del diritto "compresso"), sent. n. 239 del 2014 (sull'applicabilità della detenzione domiciliare speciale e ordinaria alle detenute madri in regime di 4-bis), in <http://www.cortecostituzionale.it/>

⁵⁹ Come altri previsti in precedenza, si pensi alla L. 199/2010 sull'esecuzione domiciliare delle pene.

previsione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti⁶⁰, con il quale si è introdotta una forma di *probation* che avvicina il nostro sistema penale ai modelli vigenti in Europa e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d'Europa - Racc. n. R(92)16 e n. R(2010)1; concorre a decongestionare l'attività processuale, al contempo facendo un investimento sulla rieducazione dell'individuo; allarga il campo delle sanzioni di comunità⁶¹, con il risultato di ridurre il ricorso alla pena detentiva.

La dottrina più attenta ha anche evidenziato come il legislatore con l'istituto della messa alla prova più che avere di mira finalità deflattive, sembrerebbe aver agito per ridurre il sovraffollamento carcerario, dato che le altre alternative alla pena detentiva applicabili dal giudice di cognizione sono risultate insufficienti a ridurre le presenze dei detenuti, a garantire mutamenti significativi in relazione all'esecuzione della pena e, perciò, alla possibilità di conferire alla pena carattere rieducativo⁶².

In ogni modo, ciò che preme sottolineare è il riconoscimento, da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁶³, dell'«impegno delle autorità italiane a risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri in Italia e i

⁶⁰ Introdotto nel sistema penale (sostanziale e processuale) con riferimento agli adulti dalla citata Legge 28 aprile 2014 n. 67, Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili (entrata in vigore: 17/05/2014).

⁶¹ Il termine «sanzioni e misure di comunità» si riferisce a «sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore». Il termine designa le sanzioni inflitte da un tribunale o da un giudice, e le misure adottate prima o invece di una decisione che impone una sanzione, nonché quelle consistenti in una modalità di esecuzione della pena detentiva al di fuori di uno stabilimento penitenziario. Anche se le sanzioni monetarie non rientrano in questa definizione, qualsiasi attività di vigilanza o di controllo intrapresa per assicurare la loro attuazione rientra nel campo di applicazione delle regole. Raccomandazione R (92)16 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa sulle sanzioni e misure di comunità- Appendice.

⁶² L'unico istituto applicato davvero su larga scala, con risultati, però, tutt'altro che positivi, è stato la sospensione condizionale della pena; vi sono poi la pena pecuniaria, le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria) e, infine, le sanzioni applicabili dal giudice di pace (obbligo di permanenza domiciliare, lavoro di pubblica utilità, pena pecuniaria), che nella prassi giurisprudenziale trovano applicazione molto scarsa e, in alcuni casi, quasi nulla. In questo senso SALVADORI A., ARATA R., *La scommessa "culturale" della sospensione con messa alla prova alla verifica delle aule di tribunale*, in www.questionegiustizia.it, 17.10.2014.

⁶³ Decisione del 5 giugno 2014 sul caso Torreggiani.

risultati significativi ottenuti in questo campo, attraverso le varie misure strutturali adottate per conformarsi alle sentenze».⁶⁴

La questione però non si esaurisce nel fenomeno del sovraffollamento in sé per sé ma sottende alla difficoltà che «il detenuto possa sviluppare la sua personalità in carcere, in una situazione che è già, di per sé, fortemente spersonalizzante per effetto della rottura delle sfere di autogestione del proprio corpo, del proprio tempo e della propria psiche (...)»⁶⁵.

Altra parte della dottrina⁶⁶, per risolvere alla radice le disfunzioni ora illustrate, va a ricercarne l'origine nel «crescente ricorso alla detenzione come strumento di gestione delle molte contraddizioni che abitano le nostre società (...) è un tema che interroga le scelte dei diversi Paesi circa le politiche di inclusione sociale e, soprattutto, investe la concezione stessa di devianza e di pena. Investe lo spazio d'azione dello strumento penale e il rischio di ricorso a esso per affrontare questioni e comportamenti che richiederebbero altri strumenti e altri interventi. Non solo, ma rinvia anche alla questione di quali siano le punizioni legali idonee a ricostruire un legame con la società e a non escludere indefinitamente da essa chi ha commesso un reato (...) È un problema, quindi, che ha molti aspetti e che richiede una più attenta riflessione, a partire dagli interrogativi che sono a fondamento dell'esercizio dell'azione penale: “perché punire”, “cosa punire” e, quindi, “come punire”».

⁶⁴ In tale direzione sono intervenute anche la sent. della Corte Cost. n. 32/2014 (con la quale sono stati dichiarati illegittimi, per contrasto con l'art.77, co.2, Cost., gli artt.4 bis e 4 vices ter del d.l. 272/2005 convertito con modifiche nella L. 49/2006 - c.d. legge Fini-Giovanardi), nonché le modifiche legislative relative alla nuova forma di lavoro per pubblica utilità ex art.73, co.5 ter e l'abolizione del divieto per più di due volte dell'affidamento terapeutico ex art. 94 del T.U. in materia di stupefacenti (DPR 309/90). Si tratta infatti di misure destinate ad incidere in modo rilevante sulla presenza di detenuti tossicodipendenti negli Istituti italiani.

⁶⁵ RUOTOLO M., *op. cit.*, 46.

⁶⁶ PALMA M., *The evolution of new penal patterns*, VII Annual Conference European Penitentiary Training Academies (EPTA) Network The training needs in the evolution of new penal patterns Roma, 4 – 6 November 2015, 4.

2 Un nuovo modello di trattamento penitenziario

2.1 Il processo di conoscenza: la centralità della persona

2.1.1 Gli attori coinvolti e la progettazione “partecipata”

Dal percorso compiuto sinora emerge una fisionomia della detenzione verso cui l'Europa intende muoversi, pur tra non poche contraddizioni. Un cambiamento strategico e operativo che mira ad adottare un modello di detenzione che sia in linea, oltre che con i parametri costituzionali, con le migliori prassi in ambito europeo e dunque sia improntato a criteri di integrazione, socialità, condivisione, responsabilità ed autonomia.

L'obiettivo è quello di dar vita a un carcere in grado di stimolare cambiamenti, riattivare la capacità di esprimere valori e comportamenti socialmente utili.

Per attuare una siffatta trasformazione occorrerà necessariamente che la concezione custodialistica caratterizzata da logiche di controllo, passività e segregazione ceda il passo ad un nuovo modello di trattamento fondato sulla conoscenza della persona detenuta.

La stessa Raccomandazione R (2006) 2 sulle Regole penitenziarie europee⁶⁷ ribadisce che «Le misure di sicurezza applicate nei confronti dei singoli detenuti devono corrispondere al minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale pronto a intervenire che conosce i detenuti affidati al proprio controllo». Il richiamo è chiaramente ad un modo diverso di fare sorveglianza, che è stato definito «sorveglianza dinamica»⁶⁸.

⁶⁷ Direttiva n. 51.

⁶⁸ DE PASCALIS M., in *La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica* – in *Le Dispense dell'I.S.S.P. n. 1*, marzo 2013, 6.

Si tratta di un nuovo *modus operandi* che, muovendo da una fase iniziale di accoglienza e di studio dei comportamenti, dei rapporti di relazione, delle capacità di adattamento del singolo, porterà all'individuazione del più idoneo sistema trattamentale e securitario ed all'inserimento in sezioni a regime ordinario o aperto.

E' dunque doveroso soffermarsi su questa fase iniziale, considerata la sua importanza nell'ottica di una personalizzazione e migliore fruibilità del trattamento. Tutti gli elementi e le informazioni raccolte, infatti, rappresentano il patrimonio per realizzare una conoscenza integrata ed allargata della persona detenuta. Sarà compito degli attori a diverso titolo coinvolti in tale processo di osservazione e conoscenza, combinando competenze diverse, risorse, percezioni ed esigenze, rendere tale patrimonio il fulcro di un «progetto comune e partecipato»⁶⁹.

Si è palesata pertanto la necessità di porre in essere un'azione sinergica, convergente e coordinata, che riconosca e valorizzi le specificità ed il contributo particolare di ciascuna area⁷⁰, senza con ciò attribuire ad alcuna un peso specifico autonomo o superiore rispetto alle altre.

Nel corso degli anni l'Amministrazione, per rafforzare il ruolo decisivo ed essenziale delle attività di osservazione e trattamento, ha chiesto alle aree educative di sollecitare la riunione e la condivisione partecipata di tutti coloro che interagiscono direttamente con la persona detenuta o che collaborano al trattamento della stessa.

L'implementazione di tale processo doveva condurre all'elaborazione di un coerente e condiviso Progetto pedagogico⁷¹, calato a livello operativo nell'attività

⁶⁹ Altrimenti detto «progettazione partecipata» (dal vocabolo inglese *partnership*) ossia la mobilitazione, nella realizzazione di un progetto, di tutti i soggetti portatori di interesse all'interno dello stesso, anche se provenienti da aree o realtà diverse.

⁷⁰ Con il decreto legislativo n. 444/1992 e la circolare del 7/2/1992, n.3337/5787 "Istituti penitenziari e centri di servizio sociale. Costituzione e funzionamento delle aree" sono state individuate nell'ambito degli Istituti penitenziari le seguenti aree: area dell'organizzazione e delle relazioni, area educativa o del trattamento, area sanitaria, area della sicurezza e dell'ordine, area amministrativo-contabile.

⁷¹ Cfr. la circolare del 9/10/2003, n. 3593/6043: Il Progetto Pedagogico dell'Istituto contiene l'elenco delle iniziative, attività e progetti che si intende consolidare o sviluppare nell'anno di riferimento, in relazione ad ogni elemento del trattamento (lavoro, istruzione, attività culturali, ricreative e sportive, rapporti con la famiglia) definendo quali siano i soggetti istituzionali e non che collaborano al raggiungimento degli obiettivi, quali i livelli di accordo convenzionale, di coordinamento e integrazione operativa tra imprese, cooperative, associazioni, enti locali e operatori penitenziari appartenenti all'area, quale il ventaglio di risorse interne ed esterne,

del Gruppo di osservazione e trattamento (G.O.T.)⁷².

Il nuovo modo di intendere la vita detentiva ha portato progressivamente all'evoluzione del Progetto pedagogico ed alla sua trasformazione nel Progetto d'Istituto⁷³, connotato da una progettualità "partecipata" più complessa ed integrata e dalla necessità di definire, all'interno di Istituti e servizi e nel rapporto tra Istituti e U.E.P.E., una programmazione organica, strutturata e corale con il concorso di tutte le professionalità afferenti al sistema. Il progetto di Istituto, dunque, è andato ad assorbire il Progetto pedagogico, in modo che gli obiettivi specifici delle singole Aree diventassero un obiettivo unico, comune e condiviso e conforme all'azione dell'Amministrazione penitenziaria.

normative, umane e materiali utilizzabili nel singolo istituto con riferimento alla popolazione penitenziaria nel suo insieme e ad ogni singolo detenuto nel percorso individualizzato da definire.

⁷² Il G.O.T. è composto dal direttore (che lo presiede) e dal personale e dagli esperti che hanno svolto attività di osservazione, cioè dall'educatore (che funge da segretario), dall'assistente sociale; può essere integrato da altre figure quali il rappresentante della polizia penitenziaria, il cappellano e da tutti coloro che comunque vengono a contatto con il ristretto ex art. 4 e 29 reg. es. (esperti ex art. 80 o.p., medico, psichiatra, insegnante dei vari corsi scolastici o professionali e preposti alle lavorazioni).

⁷³ Dopo quasi venti anni dalla circolare del 1992 è intervenuta la circolare del 20 gennaio 2011, n. 24103, "Progetto di Istituto: evoluzione del Progetto Pedagogico. Linee di indirizzo per l'anno 2011". Il Progetto di Istituto si fonda sulla constatazione che i progetti pedagogici, di cui costituisce una evoluzione, troppo spesso contengono una mera elencazione di attività, senza un tentativo coerente di contestualizzazione.

2.1.2 Dall'osservazione scientifica della personalità all'individualizzazione del trattamento

L'attività di osservazione di cui si è disquisito sinora vede il suo punto di arrivo nel passaggio dal G.O.T. all'*équipe*⁷⁴. Le proposte trattamentali maturate durante l'osservazione, ipotizzate dal G.O.T. e discusse in sede di *équipe*, prima di essere consolidate nel cosiddetto documento di sintesi devono essere rese note al soggetto interessato, per verificare la sua collaborazione al programma individualizzato appositamente predisposto⁷⁵ ed acquisire la sua adesione esplicita (ex art. 27 co. 2 reg. es.).

Presupposto fondamentale della rieducazione, infatti, è l'assenza di coattività, ossia l'impossibilità di imporre d'autorità un sistema valoriale. Il consenso del detenuto rappresenta espressione della sua libera volontà di autodeterminazione e concorre ad incentivare la sua capacità progettuale in ordine all'assunzione di scelte significative inerenti la riattivazione del circuito delle responsabilità individuali e sistemiche e il proprio percorso di cambiamento esistenziale. Non meno importante appare l'instaurazione, in tale contesto, di un processo dialogico fra il soggetto e la Direzione, che rafforza la credibilità e la fiducia nell'istituzione penitenziaria.

L'ipotesi trattamentale così raggiunta verrà formalizzata nel c.d. "patto trattamentale" che, sottoscritto dal detenuto alla presenza del direttore, contiene «non ipotesi generiche ma impegni ed obiettivi precisi, consapevolmente assunti dal condannato» e, rispetto ai quali, i componenti del G.O.T. hanno il compito di monitorare in itinere il processo educativo della persona detenuta⁷⁶.

⁷⁴ L'*équipe* è un gruppo ristretto a rilevanza esterna presieduta dal direttore dell'Istituto e composta dall'educatore, dall'assistente sociale incaricato del caso, dall'esperto e dal comandante del reparto di polizia penitenziaria (artt. 28 e 29 reg. es.). L'educatore, quale segretario tecnico, è l'elemento di continuità tra G.O.T. ed *équipe*, con il compito di "veicolare" appunto in *équipe* tutte le riflessioni, informazioni ed ipotesi frutto del lavoro degli operatori del G.O.T. In estrema sintesi si potrebbe dire che il G.O.T. discute e crea le basi affinché l'*équipe* possa decidere nelle migliori condizioni. Cfr. circolare D.A.P. sulle «*Aree educative degli istituti*» del 09 ottobre 2003, n. 3593/6043.

⁷⁵ Così l'art. 1 co. 6 o.p. : «Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti» e l'art. 13 co. 1 o.p. «Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto».

⁷⁶ Cfr. circolare D.A.P. «*L'area educativa: Il Documento di sintesi ed il patto trattamentale*» del 14 giugno 2005, n. 0217584.

A questo punto il documento di sintesi⁷⁷ redatto dall'èquipe, avente rilevanza esterna e contenente un'ipotesi di trattamento intra o extra murario, sarà inviato per l'approvazione alla competente magistratura di sorveglianza.

Sulla base della formulazione di tale programma individualizzato, e avuto riguardo alla corrispondenza tra le indicazioni in esso contenute e il tipo di trattamento organizzato negli Istituti ai sensi dell'art. 115 reg. es., viene disposta l'assegnazione definitiva della persona detenuta, come statuito all'art. 30 co. 3 e 4 reg. es.⁷⁸ Si comprende, quindi, come sia di importanza fondamentale la presenza di circuiti penitenziari differenziati, ai quali assegnare i soggetti sulla base delle necessità del trattamento e dei livelli di progressione nel comportamento (artt.14, 42 e 64 o.p., artt. 30, 31 e 115 reg.es.).

Tale programma individualizzato va ad inglobare le indicazioni generali e particolari del trattamento, le annotazioni relative agli eventuali sviluppi e risultati dello stesso, assieme alle risultanze dell'osservazione svolta⁷⁹. Il tutto, unitamente ai dati giudiziari, biografici e sanitari, di cui all'art. 13 co. 4 o.p., confluisce nella cartella personale del singolo detenuto, la cui compilazione inizia all'atto dell'ingresso in Istituto dalla libertà, per poi seguire il soggetto per tutto il corso dell'esecuzione penitenziaria⁸⁰.

Questo documento "itinerante" costituisce un ausilio indispensabile per fornire un supporto documentale rispetto alla complessa attività trattamentale che, di frequente, richiede la comunicazione e la trasmissione tra gli operatori dei dati di volta in volta acquisiti in relazione all'osservazione e al trattamento.

Si comprende perciò l'importanza che "osservazione e trattamento" mantengano i caratteri della continuità in caso di trasferimento in altri Istituti.

⁷⁷ Così nella circolare del 13 aprile 1979, n. 598/5051 «Attività di osservazione e trattamento dei condannati e degli internati: il documento di sintesi conterrà due parti necessarie. Nella prima parte saranno indicati tutti i dati necessari alla comprensione del vissuto del soggetto in ordine ai suoi problemi personali, familiari e sociali (...) Nella seconda parte, in relazione e sulla base di quanto indicato nella prima, verranno indicate le linee fondamentali degli interventi da svolgere in favore del soggetto ai fini della sua risocializzazione».

⁷⁸ ARDITA S. - DEGL'INNOCENTI L. - FALDI F., *Diritto penitenziario*, Roma, 2012, 51.

⁷⁹ Cfr. l'art. 13 co. 3 o.p. : «Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo da effettuare ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione».

⁸⁰ DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., in *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano 1997, 97; cfr. artt. 26, 23 co. 4, 96 co. 1 reg. es. e art. 63 co. 3 o.p.

Infatti «osservazione e trattamento si compendiano vicendevolmente, procedono di pari passo»⁸¹, in sintesi «i due momenti si intersecano e si confondono...l'uomo per essere conosciuto deve essere osservato mentre agisce e opera e poiché il comportamento dell'uomo è anche la risultante di una reazione agli stimoli che provengono dall'ambiente che lo circonda, gli interventi di trattamento rilevano al fine del comportamento e questo [...] ai fini dell'osservazione. Inoltre, ogni relazione che risulti valida ai fini dell'osservazione produce, nel contempo, effetti significativi sul piano della modificazione del comportamento e, quindi, è già parte del trattamento»⁸².

Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia (art. 15 co. 1 o.p.).

«Il fine rieducativo attribuito alla pena dal Costituente si concretizza nell'offerta di opportunità affinché chi è ristretto in carcere utilizzi il tempo a sua disposizione per ricostruire se stesso e la propria identità in vista del ritorno nel mondo libero. Un'offerta differenziata e costruita attorno a singole individualità che esprimono bisogni diversi. Ecco perché occorre rifuggire dai tentativi di schematizzare e burocratizzare la proposta rieducativa, i cui contenuti, invece, devono essere definiti sul campo e messi a punto a seguito dell'osservazione scientifica della personalità»⁸³.

Al tempo stesso occorre allontanarsi da quelle interpretazioni che attribuiscono “ai bisogni della personalità” un sapore clinico, pedagogico e disciplinare, ricollegando il reato a un disadattamento o comunque a carenze di tipo fisico o psichico. «Il trattamento individualizzato per essere autenticamente tale, ovvero affinché tenga conto non dei ‘caratteri’ ma delle ‘identità’ e delle ‘biografie’, andrebbe sganciato da ogni riferimento medico-psichiatrico alla personalità e viceversa agganciato ai bisogni della persona. È questo un cambio di paradigma che richiede una collocazione della dignità

⁸¹ CANEPA M., MERLO S., *Op. cit.*, 115.

⁸² DI GENNARO G., BONOMO M., BREDA R., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, in DELLA CASA F.-GIOSTRA G., (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, V ed., Wolters Kluwer Cedam, 2015, 148.

⁸³ Cfr. Circ. del 20 gennaio 2011, n. 24103, cit., 11.

umana e dei diritti delle persone private della libertà fuori dall'arco dell'offerta trattamentale. Ogni subordinazione dei diritti economici, sociali, culturali, civili e politici alla logica correzionale del trattamento derubrica i diritti a tasselli di un progetto che lo Stato mette discrezionalmente a disposizione dei detenuti. Solo quando sarà del tutto fuori dalla logica clinica il trattamento riuscirà con maggiore efficacia a tenere conto in modo pragmatico delle diverse identità penitenziarie..(...) Pertanto il trattamento individualizzato *de iure condendo* dovrebbe essere sganciato dalla personalità, dovrebbe essere agganciato alla persona»⁸⁴.

L'individualizzazione rappresenta, perciò il tentativo di «ovviare alla massificazione della popolazione detenuta, dando rilievo e rispetto all'individualità di ciascuno»⁸⁵.

Occorre creare le condizioni affinché ogni persona, riconosciuta come tale nel contesto di detenzione, possa sentirsi al centro di un progetto, in modo da poter valorizzare le azioni che potranno restituirla da soggetto libero alla società.

Se dunque l'azione rieducativa è finalizzata al reinserimento sociale, il primo contesto dal quale il detenuto deve sentirsi accolto, di cui deve sentirsi parte, è la comunità penitenziaria. Si pone allora l'obbligata necessità che gli organi dell'amministrazione ne divengano promotori, curandone i contenuti, le finalità, le relazioni e partecipando essi stessi con responsabilità istituzionale, tra i detenuti, alla vita di questa comunità.

⁸⁴ Le norme penitenziarie per guardare alla persona devono necessariamente usare le categorie intermedie del genere, dell'origine, dell'età. Il che dovrebbe spingere il legislatore a dedicare spazio e attenzione alle macro-categorie delle donne, degli stranieri, dei minorenni. GONNELLA P., *Le identità e il carcere: donne, stranieri, minorenni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2015, http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_521.pdf, 2 e ss.

⁸⁵ DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Op. cit.*, 116.

2.2 Il processo di responsabilizzazione: autodeterminazione e nuova vita detentiva

2.2.1 La “custodia aperta” e la sorveglianza dinamica

Come si è osservato nelle pagine che precedono, il processo di “conoscenza del detenuto”, finalizzato all’individualizzazione del trattamento, ha subito una significativa evoluzione, non solo con riferimento ai contenuti della pena, ma anche nella ricerca di nuovi sistemi di apprendimento.

Già con la circolare DAP del 22.11.2007 n. 363643⁸⁶ si comincia a parlare di conoscenza del detenuto, di nuova professionalità del personale e di rinnovata organizzazione del lavoro; si sottolinea che la conoscenza della popolazione detenuta, fin dal primo ingresso in Istituto, consente di attuare una sorveglianza discreta ma efficace, che può offrire elementi indispensabili per una prima valutazione e classificazione della pericolosità individuale e dei bisogni trattamentali. Sarà però con le circolari successive⁸⁷ che i concetti enunciati prenderanno forma e si andranno a declinare in azioni concrete. Nel novembre 2011, infatti, con la circolare GDAP n. 445330-2011⁸⁸ si mette in luce la situazione di immutabilità delle modalità di esecuzione della pena, nonostante gli enunciati dei principi costituzionali e la riforma del sistema penitenziario del 1975. Tale condizione si riferisce in particolare al cosiddetto

⁸⁶ GDAP-0363643-2007 del 22.11.2007 su “Come migliorare il senso professionale e di responsabilità del personale, i livelli di sicurezza degli istituti e del servizio traduzioni e piantonamenti”, sulla quale si ravvisano chiaramente le influenze della Raccomandazione R(2006)2.

⁸⁷ GDAP-24103-2011 del 20.01.2011 su “Progetto di istituto: evoluzione del progetto pedagogico. Linee di indirizzo per il 2011”; GDAP-0445330-2011 del 24.11.2011 su “Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione”; GDAP-0047281-2012 del 03.02.2012 su “Misure di prevenzione e tutela della sicurezza, dell’ordine e della disciplina negli istituti penitenziari”; GDAP-206745-2012 del 30.05.12 su “Realizzazione di un circuito regionale ex art.115 D.P.R. 230/00”; GDAP-0036997-2013 del 29.01.2013 su “Realizzazione circuito regionale ex art. 115 D.P.R. 230/2000. Linee programmatiche”; GDAP-0251644-2013 del 13.07.2013 su “Linee guida sulla sorveglianza dinamica”; GDAP-0260212-2013 n. 3649/6099 del 18.07.2013 su “Realizzazione circuito regionale ex art. 115 D.P.R. 230/2000. Linee guida sulla sorveglianza dinamica”; GDAP n. 3663/6113-2015 del 23.10.2015 - “Modalità di esecuzione della pena”; GDAP n. 425948-2015 del 21.12.2015 “La conoscenza della persona attraverso i processi organizzativi: indicazioni per meglio prevenire le situazioni di criticità”.

⁸⁸ Cfr. Circ. GDAP n. 445330 del 24 novembre 2011: “Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione”.

circuito di “media sicurezza”, per il quale, a differenza dei circuiti “alta sicurezza” e “custodia attenuata”⁸⁹, non erano mai state dettate regole per le modalità di gestione dei detenuti in esso inseriti, sebbene fosse quello numericamente più consistente. Tale inoperosità aveva contribuito alla sopravvivenza di un modello detentivo non rispondente allo spirito ispiratore dell’Ordinamento penitenziario. Basti ricordare che i detenuti venivano tenuti chiusi per la maggior parte della giornata, laddove invece la legge penitenziaria, nel prevedere i c.d. «locali di pernottamento» (art. 6 o.p.), voleva significare la possibile chiusura solo durante la notte⁹⁰.

Per superare l’*impasse*, la circolare in argomento individua dei codici di rischio che vanno a classificare i detenuti di media sicurezza, consentendo di tenere aperti coloro che sono stimati meno pericolosi (con codice bianco), non essendo ipotizzabile un’apertura generalizzata per tutti⁹¹. Ecco, dunque, il ruolo essenziale svolto dalla conoscenza: «qualsiasi intervento volto ad operare una distinzione di modalità custodiali deve, naturalmente, partire da un’approfondita e razionale conoscenza della popolazione detenuta presente in Istituto (...)»⁹². Ne deriva che dall’efficace individuazione di gruppi a diverso potenziale di aggressività, pericolosità e problematicità dipenderà la collocazione, la gestione e l’offerta trattamentale⁹³.

⁸⁹ La creazione dei circuiti penitenziari risale al 1993 con circolare GDAP n. 3359/5809 del 21 aprile 1993: “Regime penitenziario, impiego del personale di polizia penitenziaria. Gestione decentrata democratica e partecipata dell’Amministrazione penitenziaria”. Con essa si attua una classificazione dei detenuti, al fine della loro gestione, per livelli ed una divisione in tre circuiti penitenziari: un circuito penitenziario di 1° livello, ossia di alta sicurezza (A.S.), un circuito penitenziario di 3° livello, ossia di custodia attenuata (C.A.), un circuito penitenziario di 2° livello, ossia di media sicurezza (M.S.) residuale rispetto agli altri due.

⁹⁰ Non a caso l’utilizzo del termine “camera” invece di quello arcaico di “cella” o luogo sotto chiave.

⁹¹ Tale circolare pur essendo lungimirante e profondamente innovativa ha avuto scarsa applicazione, da alcuni è ritenuta addirittura superata dalla successiva circolare GDAP n. 206745 del 30 maggio 2012 avente ad oggetto “Realizzazione di un circuito regionale ex art.115 D.P.R. 230/00: linee programmatiche”.

⁹² Cfr. circ. GDAP n. 445330 del 24 novembre 2011 citata.

⁹³ Il processo di valutazione comincia con una proposta del comandante del reparto contenente l’elenco dei soggetti potenzialmente inseribili nel regime aperto; l’*équipe*, presieduta dal direttore valuterà la proposta sulla base di diversi elementi di valutazione a disposizione, quali il grado di pericolosità del reato commesso, desunto dal titolo del reato e dall’affiliazione ad organizzazioni criminali, dalla condotta intramurale, dall’atteggiamento nei confronti della proposta trattamentale, degli operatori e dei compagni di detenzione. Questo giudizio prognostico nel tempo potrà essere rivisitato in positivo o negativo sulla scorta di nuovi, determinanti, elementi di valutazione.

Va precisato, però, che la circuitizzazione non limita la possibilità di aderire al trattamento⁹⁴, né implica differenze di regime penitenziario (ossia delle regole di vita comune sotto il profilo dei diritti e dei doveri) bensì prevede un diverso grado di attenzionamento volto ad evitare che detenuti ad alto indice di pericolosità siano a contatto con detenuti per reati comuni, per sottrarre questi ultimi dalle conseguenze negative che tale situazione potrebbe produrre.

Il processo di osservazione, di conoscenza e di responsabilizzazione della persona ristretta trova, dunque, la sua massima espressione proprio nella dimensione di valorizzazione del trattamento rieducativo rappresentata dalle sezioni o da interi Istituti a custodia aperta.

Partendo da tale premessa e proseguendo il percorso intrapreso nel 2007, l'Amministrazione è di recente intervenuta emanando la Circolare 30 maggio 2012 n. 0206745 in materia di "Realizzazione circuito regionale ex art. 115 D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230: linee programmatiche" la quale detta delle linee guida a livello nazionale in una visione di carattere generale e non settoriale⁹⁵. Tale disposizione dipartimentale, riprende i contenuti della circolare del 24 novembre 2011 ma non abroga la precedente, anzi la richiama e ne amplia la portata positiva nell'allargare il c.d. regime aperto; più semplicemente elimina la classificazione e la terminologia dei codici bianco e verde⁹⁶.

Il nuovo modello di trattamento proposto è, sostanzialmente, quello di un carcere in cui – prevalendo l'aspetto riabilitativo della pena - gli sforzi maggiori vanno orientati verso la necessità di migliorare la qualità di vita dei

⁹⁴ Per quanto attiene alla gestione dei detenuti c.d. A.S. l'esigenza di sicurezza è prevalente di gran lunga su quella trattamentale, che comunque va necessariamente assicurata. Difatti chi è classificato nel circuito in questione non può uscire dalla Sezione cui è assegnato. Ne deriva che tutte le attività penitenziarie dei ristretti, quali passeggi, colloqui, momenti di socialità, attività scolastiche, di formazione professionale, lavorative, religiose, ricreative, sportive, devono svolgersi rigorosamente all'interno della Sezione senza che i soggetti interessati occupino o utilizzino altre parti dell'Istituto, evitando così che essi incontrino o possano incontrare detenuti di altro livello. Stesso discorso vale per gli Istituti a Custodia Attenuata, dove le esigenze riabilitative e trattamentali prevalgono su quelle contenitive e nelle quali pertanto la custodia, ma si badi non la sicurezza, è attenuata.

⁹⁵ Nello specifico la circolare mira alla creazione, in ogni Regione, di un circuito penitenziario ove gli Istituti presenti sul territorio tendano a diversificarsi, quanto più possibile, secondo la loro destinazione, innanzitutto in casa circondariale e casa di reclusione. La *ratio* di questa operazione di riordino è data dalla continuità del trattamento che si sviluppa, in maniera differente, nelle varie strutture, ma in un rapporto di stretta correlazione tra loro, sino a prevedere Istituti e sezioni contraddistinti da un regime totalmente aperto, dove praticare un trattamento intensificato al quale possano accedere, previa sottoscrizione di un patto con l'amministrazione, detenuti rispondenti a determinate caratteristiche.

⁹⁶ Cfr. Circ. GDAP n. 206745 del 30 maggio 2012 citata.

ristretti, qualificati di media e bassa pericolosità, nonché le condizioni di lavoro degli operatori, dando vita a nuovi spazi (ovvero laddove possibile riconvertendo quelli già esistenti) in cui erogare servizi (colloqui, mense, sopravvitto), prevedere momenti di vita in comune (sale ricreative, cortili di passeggio, biblioteche) o svolgere attività (scuole, formazione, lavoro, sport).

Ne consegue che «la differenziazione delle modalità custodiali non può limitarsi alla semplice diversa allocazione in un reparto piuttosto che in un altro, distinti esclusivamente per il numero di ore nelle quali è consentita la permanenza all'esterno della propria camera di pernottamento (...) ma deve esser creata nei contenuti dei modelli custodiali che vi vengono attuati, anche per dare il segno di un'apertura proporzionale al percorso trattamentale intrapreso (...) In questo modo l'apertura assumerà la connotazione di mezzo e non di fine»⁹⁷.

È dunque all'interno di questo quadro che trova terreno fertile la vigilanza dinamica, introdotta in modo sperimentale nel circuito della media sicurezza e integrata dalla circolare 23 ottobre 2015, con ulteriori indicazioni operative volte a favorire una corretta ed omogenea organizzazione dei reparti detentivi⁹⁸. È chiaro infatti che la “sorveglianza-conoscenza”⁹⁹ può efficacemente realizzarsi solo se inserita nell'ambito di un nuovo e più aperto

⁹⁷ Le circolari citate in premessa hanno espressamente escluso la possibilità di adottare la custodia aperta presso le sezioni dedicate al circuito dell'alta sicurezza. Ciò sia per la necessità di un'adeguata e approfondita valutazione del modello in questione dopo un congruo periodo di tempo, sia in considerazione della particolare tipologia dei detenuti iscritti al circuito AS. Ciò ovviamente non deve tradursi in una necessaria compressione degli spazi di permanenza al di fuori della camera di pernottamento nei confronti di coloro i quali sono stati valutati al di sopra della soglia di pericolosità e quindi debbono esser allocati nelle sezioni a custodia chiusa. In questi casi, pur prevedendo la possibilità di permanere fuori dalle camere di pernottamento per otto ore giornaliere (salvo specifiche esigenze di sicurezza), ogni sforzo dovrà essere impresso per evitare che questi gruppi rimangano all'ozio costretti a stazionare nei corridoi delle sezioni. Utilizzando i locali in genere di pertinenza alle sezioni e le aree di passeggio dovranno essere programmate attività trattamentali ma anche di intrattenimento (attività sportiva e ricreativa). Deve comunque esser chiaro che la polizia penitenziaria opererà una modalità di controllo diretta, l'osservazione e la vigilanza per i soggetti iscritti al circuito AS deve essere costante e attenta, e non può esser consentita quella libertà di movimento e aggregazione che invece, con tutte le cautele del caso, può esser realizzata con il modello custodiale aperto. Eventuali eccezioni per prevedere l'attuazione della custodia aperta anche in alcune sezioni istituite presso le Case di reclusione dotate di circuito AS, dovranno essere portate all'attenzione della competente Direzione generale detenuti e trattamento, corredate da un progetto dettagliato che dia conto dell'osservazione preliminare effettuata per ciascun detenuto e dei contenuti e modalità concrete che si intendono adottare per successive valutazioni. Cfr. Circ. citata GDAP n. 3663/6113-2015 del 23 ottobre 2015 – “Modalità di esecuzione della pena”.

⁹⁸ Cfr. Circ. GDAP n. 251644 del 13 luglio 2013 “Linee guida sulla sorveglianza dinamica” e Circ. GDAP n. 3663/6113 del 23 ottobre 2015 citata.

⁹⁹ L'articolo 5 della legge 395/90 di Riforma del Corpo già riconosce la polizia penitenziaria con-titolare del processo di conoscenza del detenuto.

modello di gestione della vita detentiva, quello che oggi prende il nome di “carcere aperto”¹⁰⁰.

La “sorveglianza dinamica”, con particolare riferimento all’area della sicurezza, vuole introdurre e radicare una gestione dinamica a fronte di una tradizionale e statica, storicamente consolidatasi all’interno degli Istituti, ed in tal modo affrancare i carichi di lavoro del personale dalla pretesa «di realizzare un controllo fisico e totalizzante della persona»¹⁰¹.

Ciò si riflette sugli elementi di natura organizzativa. La scelta di non presidiare costantemente gruppi di persone adeguatamente selezionati, connessa all'apprezzata responsabilità ed affidabilità e all'occupazione in attività svolte con altri operatori, sia penitenziari che di altri enti pubblici e privati oltre che di volontari, consente di meglio utilizzare il personale di polizia, coadiuvato da strumenti di controllo remoto.

Il che si traduce, infatti, non tanto in una riduzione degli organici, quanto in una revisione dei posti di servizio, in cui la copertura delle varie postazioni individuate dovrà essere effettuata tenendo conto della finalità di conoscenza pocanzi esposte, nonché della tipologia dell’Istituto e degli obiettivi prefissati, con le unità effettive a disposizione e nel rispetto delle prescrizioni contrattuali in tema di prestazioni lavorative¹⁰².

¹⁰⁰ La circolare citata GDAP n. 3663/6113-2015 del 23 ottobre 2015 sottolinea l'inopportunità del termine precedentemente utilizzato di “regime” aperto o chiuso, non trattandosi di applicazione di veri e propri regimi quali quelli previsti ad esempio dagli articoli 14 bis e 41 bis dell'o.p. Si intendono invece definire le modalità di organizzazione custodiale delle sezioni detentive. Tra l'altro la possibilità di permanere al di fuori della camera di pernottamento per un minimo di otto ore, non è oggetto di alcuna disposizione normativa cogente. E' tuttavia criterio organizzativo ormai consolidato nel nostro sistema penitenziario, ispirato alle raccomandazioni europee, che il tempo minimo da trascorrere fuori dalle camere detentive sia pari almeno ad 8 ore giornaliere (salva l'esistenza di particolari esigenze di sicurezza che comportino necessarie restrizioni) ma, soprattutto, che la quotidianità e i contenuti trattamentali si svolgano all'esterno della sezione, in luoghi comuni appositamente strutturati.

¹⁰¹ Controllo che ha determinato gli impraticabili carichi di lavoro della polizia penitenziaria e persino una eccessiva produzione di eventi critici, di fronte ai quali il sistema reagisce nel ricercare la forma di controllo più idonea, anziché indagare sul livello di conoscenza della persona che coinvolge la titolarità anche di altre figure professionali. DE PASCALIS M., *op. cit.*, in *Le Dispense dell'I.S.S.P.* n. 1, marzo 2013, 6.

¹⁰² Ciò comporta in concreto che i detenuti dovranno essere autonomamente avviati, senza onere di accompagnamento, alle zone di accoglienza esterne alle sezioni ove, nel corso di tutta la giornata verranno impegnati in attività trattamentali e di intrattenimento previamente autorizzate. E' infatti necessario che venga effettuato un programma ove risultino le attività in cui i detenuti sono impegnati giornalmente, così da conoscere in ogni momento la loro dislocazione all'interno dello spazio di libertà nel movimento. Tutte le camere detentive verranno chiuse durante gli orari in cui sono previste le opportunità trattamentali e riaperte all'atto del rientro, salvo esigenze di salute di uno o più dei ristretti. Nei reparti aperti e nei

In quest'ottica appare necessario riconsiderare il concetto di programmazione del servizio e di unità operativa ex art. 33 del D.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82¹⁰³, affinché venga assegnata «un'identità professionale al personale che vi trova collocazione, migliorando in tal modo il necessario senso di appartenenza al gruppo di lavoro»¹⁰⁴. L'intento è quello di attenuare le conflittualità, potenziare l'apporto operativo e organizzativo dei ruoli intermedi della polizia penitenziaria, nonché ridurre la dispersione delle informazioni, grazie alla presenza di punti di raccordo intermedi rispetto ai responsabili delle aree.

Ciò implica il trasferimento della responsabilità di quei processi – oggi di controllo e, in un prossimo futuro, si auspica di conoscenza e custodia – dall'agente di sezione ai ruoli più qualificati dei sovrintendenti e degli ispettori, nelle loro funzioni di preposto e responsabile del reparto; in modo da non configurare i primi come l'ultimo anello della catena delle responsabilità che si abbattano al verificarsi di un evento critico¹⁰⁵.

Parimenti nell'intento di delineare procedure operative semplificate, si dovrà intervenire attraverso una graduale revisione dei numerosi registri istituiti nelle carceri, senza che alcun obbligo di legge o regolamento espressamente li preveda, nonché delle vecchie “Tabelle di consegna”, raccolta confusa di ordini di servizio, da sostituire con documenti, indirizzati ai responsabili dei vari servizi, contenenti le disposizioni che questi devono svolgere ordinariamente nel corso di ogni turno.

luoghi dedicati alle attività trattamentali il personale in servizio potrà attestarsi all'esterno delle sezioni e saranno attivate modalità e procedure di controllo indirette e variabili, senza la necessità di presidi stabili nei reparti e nei luoghi di pertinenza. I tradizionali presidi fissi verranno mantenuti in quei posti di servizio strategici in quanto considerati snodi di comunicazione e di controllo ineliminabili, o in fasce orarie più delicate, con pattuglie itineranti con il compito di svolgere le perquisizioni, l'immissione ai passeggi, le operazioni di conta, le ispezioni. Cfr. Circ. GDAP n. 3663/6113 del 23 ottobre 2015 citata.

¹⁰³ L'unità operativa (u.o.) è l'unità organizzativa in cui si divide il reparto di polizia penitenziaria e che comprende un insieme di posti di servizio omogenei, per la realizzazione di un sistema organizzativo decentrato e per un più razionale ed efficiente impiego delle risorse sia umane che materiali.

¹⁰⁴ DE PASCALIS M., *op. cit.*, in *Le Dispense dell'I.S.S.P. n. 1*, marzo 2013, 13.

¹⁰⁵ La carenza di personale porta troppo spesso a far gravare sui presenti il peso dell'attuale situazione emergenziale. «La conseguenza non è solo nel rischio diffuso della sindrome del *burn-out*, ma nell'effetto spersonalizzante (*dissonanza cognitiva*) per un “operatore” che sente di trovarsi, il più delle volte da solo, a dover fronteggiare situazioni critiche avendo a disposizione strumenti non adeguati». Così nella citata Circ. GDAP n. 206745 del 30 maggio 2012.

Tra le prassi che occorre sradicare rientrano, altresì, le disposizioni che regolano la sorveglianza a vista, la grandissima sorveglianza e la grande sorveglianza, quando queste si rivolgono verso soggetti a rischio di autolesionismo, nella consapevolezza che in questi casi la titolarità dei processi terapeutici appartiene ad altre figure professionali, alle quali la polizia penitenziaria potrà offrire la propria collaborazione, ma solo in termini di conoscenza sul piano comportamentale.

Infine, l'ultimo tassello necessario per accompagnare e supportare questo processo di modernizzazione del servizio di sorveglianza riguarda la c.d. Sala Regia. Si tratta di trasformare la Sala Regia in una vera e propria Sala Operativa in cui collocare il servizio di sorveglianza generale, in tal modo garantendo – attraverso gli impianti tecnologici e la presenza h. 24 di personale altamente qualificato e specializzato – un monitoraggio costante delle sezioni, della mobilità dei detenuti all'interno del reparto e in genere delle zone perimetrali coperte dalle telecamere.

Questo sistema dunque, si avvale della tecnologia come strumento di custodia alternativa¹⁰⁶, e non soltanto supplementare e sovrapposta alla tradizionale sorveglianza; consentendo, tra l'altro, l'attuazione immediata di un piano di allertamento, in caso di situazioni pregiudizievoli per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto¹⁰⁷.

Tale tecnologia non sottrae alla polizia penitenziaria la titolarità e lo svolgimento degli essenziali compiti istituzionali sul versante della sicurezza¹⁰⁸, ma li arricchisce di nuovi contenuti attraverso la presenza tangibile nei diversi momenti in cui si svolge la vita dei detenuti¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Attraverso la Sala Operativa, così organizzata, potrebbero essere inoltre coordinate e governate persino le prenotazioni di molti servizi disponibili per i detenuti quali la matricola, le udienze del direttore e del comandante del reparto, le sale colloqui, le visite mediche, risparmiando così carichi di lavoro faticosi e stressanti per gli stessi agenti e persino migliorando la gestione di quei servizi.

¹⁰⁷ In quanto saranno presidiati solamente punti strategici dell'Istituto; saranno le pattuglie (gruppo dinamico) a garantire all'interno il "governo del territorio" mediante una presenza continua ma dinamica.

¹⁰⁸ Es: conta detenuti, controlli personali, perquisizioni ed ispezioni dei locali, immissione e rientro dai passeggi, sorveglianza delle sale colloqui, controllo dei detenuti durante le ore di permanenza all'aperto, nonché durante l'espletamento della attività lavorative, formative e socio-riabilitative.

¹⁰⁹ Il personale di polizia, osservando direttamente le dinamiche relazionali e instaurando colloqui con i detenuti, potrà verificare e valutare il comportamento del detenuto, con la supervisione degli operatori dell'area trattamentale che, nell'esercizio del proprio mandato istituzionale, dovranno essere presenti in tutti gli spazi utilizzabili dai detenuti, integrandosi con tutte le altre figure professionali.

Si vuole così delineare «un quadro nel quale assumono valore nuovo le dimensioni del tempo e dello spazio della detenzione nella quotidianità penitenziaria e renderla coerente ai principi costituzionali e ordinamentali»¹¹⁰, nonché individuare «strategie operative volte a rendere maggiormente dignitosa l'esecuzione della pena, a darle un senso compiuto»¹¹¹.

2.2.2 Lo spazio e il tempo della detenzione: diritti e libertà

L'esame della custodia aperta sinora compiuto consente di comprendere come il dibattito sull'opportunità di adottare strumenti volti a tutelare la libertà di autodeterminazione della persona è maturato al punto di prevedere un'ormai ampia e generalizzata legislazione di sostegno.

In particolare la rivoluzionaria circolare del 2011¹¹² appena illustrata, parla di «superamento del criterio di perimetrazione della vita penitenziaria all'interno della camera di pernottamento. In linea di principio (...) va chiarito che il perimetro della detenzione dovrà estendersi quanto meno ai confini della sezione, ovvero, dove possibile, anche agli spazi aperti esterni alla stessa, seguendo così l'indicazione dell'Ordinamento penitenziario, sin qui non adeguatamente attuata»¹¹³.

Il concetto viene ulteriormente ripreso e specificato nella successiva circolare GDAP 30 maggio 2012 n. 0206745 dove il regime aperto è descritto come «un regime detentivo dove, progressivamente, andranno ad essere aumentati e ampliati gli spazi utilizzabili dai detenuti e il tempo di permanenza, garantiti i diritti fondamentali, incentivate le iniziative trattamentali e i rapporti con la comunità esterna»¹¹⁴.

¹¹⁰ DE PASCALIS M., *op. cit.*, in *Le Dispense dell'I.S.S.P. n. 1*, marzo 2013, 6.

¹¹¹ Così nella circolare GDAP n. 251644 del 13 luglio 2013 citata.

¹¹² Cfr. Circ. GDAP n. 445330 del 24 novembre 2011 citata.

¹¹³ Rif. art. 6 o.p. nonché artt. 3, 8, 40 reg. es. dove ci si riferisce alla «camera o locale di pernottamento».

¹¹⁴ In particolare le attuali modalità di applicazione della custodia aperta prevedono:

- Apertura della camera di pernottamento dalle 8 alle 14 ore giornaliere;
- Possibilità di accesso a lavori intra ed extra sezione;
- Possibilità di accesso ad attività lavorative esterne al settore detentivo ma all'interno dell'Istituto con o senza accompagnamento;
- Possibilità di accesso a tutte le attività scolastiche e formative;
- Possibilità di accesso a tutte le attività ricreative e culturali;
- Socialità libera negli spazi comuni interni ed esterni alla sezione;
- Movimentazione interna anche senza accompagnamento;
- 6 ore giornaliere di accesso libero all'area di permanenza all'aperto con vigilanza indiretta.

Si avverte perciò la necessità di dare una nuova interpretazione alle categorie dello spazio e del tempo della detenzione: lo spazio fisico non deve essere percepito in senso restrittivo quale mero luogo di esecuzione della pena, ma in senso più ampio, come luogo/spazio di vivibilità della reclusione¹¹⁵, delimitato, dunque, non più dalla stanza ma dal muro di cinta¹¹⁶, all'interno del quale il tempo della pena si dovrebbe qualificare per le attività che lo scandiscono (lavoro, formazione, cultura, svago).

Dentro il nuovo perimetro dovrà concepirsi una vita penitenziaria connotata da libertà di movimento e da ricchezza di contenuti; come più volte sottolineato anche in ambito internazionale dal Comitato del Consiglio d'Europa per la Prevenzione della Tortura, secondo cui la carenza di attività sarebbe equivalente, al pari del sovraffollamento e della scarsa igiene, ad un trattamento disumano e degradante¹¹⁷.

Dunque, «il regime aperto, nel consentire possibilità di relazione con tutto il reparto e in alcuni casi, laddove si preveda il libero accesso a luoghi comuni quali i “passeggi”, le “sale di socialità”, le biblioteche ecc., con ampia parte della popolazione detenuta, amplifica le possibilità esperienziali finora davvero “misere” e pone in gioco la persona, le sue scelte e la sua motivazione al cambiamento»¹¹⁸.

La comunità penitenziaria può rappresentare appunto il giusto ambito di sperimentazione, in quanto realisticamente paragonabile al mondo libero, laddove si configuri come «un ambito ricco di persone e luoghi sociali, dove gli utenti possono entrare in frequente contatto con la comunità esterna

¹¹⁵ MARTONE M., *Gli spazi della pena e i circuiti penitenziari*, in *Tutela dei diritti umani e circuiti penitenziari*, Quaderni Issp n. 10, 2012, 8.

¹¹⁶ In modo da tenere distinti gli spazi destinati al trattamento da quelli destinati al pernottamento. I confini di questa dimensione sono ricavabili dalla disciplina del reato di evasione e di tentata evasione, richiamati dall'ordinamento penitenziario con gli articoli: 30 e 30 ter, in tema di permessi; 47 ter e 47 sexies in tema di detenzione domiciliare; 51, comma 3 e 52, comma 4 in tema di semilibertà e di licenze. Sostanzialmente, si afferma che il detenuto che non rientra in istituto commette il reato di evasione, in tal modo definendo il confine entro il quale il detenuto può legittimamente fruire della residuale libertà di locomozione. Tale dimensione coincide con lo spazio fisico delimitato dal muro di cinta.

¹¹⁷ MAUCERI E., *Pedagogia e contesto penitenziario: alcune riflessioni sul significato e il ruolo dell'educazione in prigione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n 1-3/2005, 308,317.

¹¹⁸ TRISI F., RACITI A., *Trattamento penitenziario e patto di responsabilizzazione*, in TRISI F., DE AMICIS. I., RACITI A. (a cura di), *Il carcere aperto un bilancio sociale delle nuove modalità di esecuzione della pena*, Galaad, 2014,67.

(operatori volontari, associazioni e cooperative) e paragonare l'apprendimento insito nell'offerta pedagogica con il loro reale relazionale»¹¹⁹.

Si tratta di un percorso, interno all'individuo, fatto di eventi connessi all'esperienza detentiva (arresto, separazione dai familiari, convivenza in sezione, trattamento ecc.) e di assunzione di impegni. È proprio dalla determinazione proiettiva che investe le piccole incombenze, dal sapersi assumere la responsabilità di proposte migliorative, dalla capacità di resilienza rispetto alle difficoltà insite nella carcerazione che il detenuto assume la dignità di soggetto attivo, autore del suo destino e delle sue progettualità, fin dalla detenzione.

E qui si riallaccia l'essenza della "conoscenza dinamica": partire dalla centralità della persona, instaurare approcci relazionali fondati sull'ascolto attivo e sulla motivazione, significa orientare al cambiamento¹²⁰, accompagnare e sostenere il processo di sviluppo della personalità nella sua integrità e nelle sue potenzialità, nel suo al divenire, per mezzo dell'apprendimento di prospettive valoriali diverse, maggiormente inclusive ed integrate, preparando il soggetto alla sua restituzione al mondo libero.

Dunque, il nuovo ruolo di protagonista del proprio percorso di cambiamento, richiede che il detenuto si assuma la responsabilità di gestire autonomamente il proprio tempo e il proprio spazio, esprimendo così se stesso con la propria capacità di autodeterminazione.

Al detenuto si offrono ampi spazi di libertà e un ampio ventaglio di opportunità trattamentali, ma al contempo gli si chiede l'osservanza di precise regole di comportamento che ne condizionano l'andamento. Dunque un sistema che poggia su regole condivise -come in una comunità- che ciascuno si impegna a rispettare, attraverso l'adesione responsabile e non solo formale alle regole¹²¹; in altre parole un preparazione sociale alla convivenza che agevoli il detenuto all'apprendimento di comportamenti socialmente adeguati.

Naturalmente questo modello responsabilizzante comporta anche una diversa organizzazione spaziale. È da qui che parte della dottrina ha immaginato un «carcere diviso in una sorta di 'isole' abitative, ognuna delle quali prevede porte aperte al suo interno, luoghi di socializzazione, stanze per le attività ludiche, servizi e celle. Il sistema propone così un programma di

¹¹⁹ TRISI F., RACITI A., *op. cit.*, 69.

¹²⁰ Per un approfondimento, cfr. WALTERS S.T., CLARK M.D., GINGERICH R., MELTZER M.L., *Motivare gli autori di reato al cambiamento*, Roma, Carocci, 2008, 87 e ss, 119 e ss.

¹²¹ Si veda quanto illustrato nel paragrafo 2.1 con riferimento al patto trattamentale.

fatto trattamentale, senza tuttavia alcuna predisposizione di un “piano trattamentale” così come avviene invece nel sistema (...) infantilizzante. Non si tratta di fare piani più o meno individualizzati con valutazioni piuttosto sommarie di caratteristiche psicologiche, si tratta piuttosto di offrire opportunità e avere una *équipe* in grado di seguire il percorso che il detenuto compie dando i necessari sostegni o riportando al rispetto del contratto inizialmente stipulato»¹²².

Ciò premesso, secondo un'autorevole dottrina, «occorre, quindi, legittimare una definizione giuridica di Spazio che renda praticabili i diritti del detenuto nell'ambito della residuale libertà di locomozione»¹²³. Al riguardo l'art. 4 dell'o.p., affermando che «I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge, anche se si trovano in stato di interdizione legale» offre un valido sostegno normativo per riconoscere la titolarità di situazioni giuridiche soggettive in capo ad essi, ma anche il diritto di autodeterminazione, che può esprimersi soltanto in una dimensione fisica più ampia della cella.

In tal senso non si può prescindere da alcuni corollari dello spazio che discendono dalle osservazioni finora svolte. In *primis*, secondo l'orientamento citato, quello che viene definito «spazio virtuale o potenziale è la dimensione nella quale la pena esprime la sua funzione di difesa sociale, di controllo della limitata libertà di locomozione», ma al tempo stesso «lo Spazio è la dimensione fisica utilizzabile dall'Amministrazione penitenziaria per rendere praticabili i diritti fondamentali dell'uomo e quelli riconosciuti dall'Ordinamento penitenziario, nonché per l'avvio e lo sviluppo della conoscenza nell'ambito del programma di trattamento individualizzato». Infine, «lo Spazio è la dimensione fisica utilizzabile dal detenuto per l'esercizio dei propri diritti e per esprimere la sua capacità di autodeterminazione nel percorso di recupero sociale, con il rispetto delle regole della comunità»¹²⁴.

Con riferimento al secondo corollario, si può identificare come “Spazio della comunità penitenziaria”¹²⁵ quello spazio impiegato dall'Amministrazione

¹²² PALMA M., *op. cit.*, 9.

¹²³ DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere - Spazio, Tempo e Persone- Un nuovo modo d'essere del Sistema penitenziario*, Allegato 5, Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione, Stati Generali dell'Esecuzione Penale, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_15.wp?previousPage=mg_2_19_1, 2015, 8.

¹²⁴ DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere*, cit., 9.

¹²⁵ Comprende tutti i locali e gli ambienti, anche all'aperto, circoscritti dal muro di cinta: aree verdi, tenute agricole, laboratori per le attività lavorative e culturali, aule per le attività

per organizzare il Tempo della vita sociale dei detenuti, i cui confini non si possono tracciare a priori, dipendendo dalle diverse tipologie di Istituto (casa di reclusione-C.R. e casa circondariale- C.C.), dai differenti percorsi trattamentali e dalle relative esigenze di sicurezza intramurale (circuiti).

De iure condito, si rappresenta che tale spazio trova il suo fondamento giuridico negli artt. 16 dell'o.p. e 36 del reg. es. che disciplinano il Regolamento di Istituto, *corpus* di regole che governano lo Spazio e il Tempo comune.

Quanto invece all'ultimo corollario, si può affermare che lo «Spazio individuale» è ancor più soggetto degli altri a mutamenti, potendo persino oltrepassare la soglia dello spazio della comunità e dello spazio virtuale¹²⁶, essendo orientato dal programma di trattamento, dalle verifiche trattamentali e dalle decisioni della magistratura di sorveglianza¹²⁷.

Sulla base di tali presupposti si può definire, *de iure condendo*, lo «Spazio individuale» come una dimensione fisica nella quale la persona può fruire dei diritti e delle libertà riconosciuti dalle fonti primarie del diritto penitenziario, tra cui il diritto di autodeterminazione e può estendersi nella più ampia definizione dello spazio di comunità penitenziaria e persino *extramoenia*, proporzionalmente ai livelli di conoscenza della persona nell'ambito del programma di trattamento¹²⁸.

Alla luce della considerazioni effettuate, è stata dunque elaborata¹²⁹ una più puntuale definizione del c.d. «Tempo della detenzione», concepito come «la dimensione che si può sviluppare in tutto lo Spazio virtuale utilmente fruibile ed è governato dalle regole interne, dal programma di trattamento e dalla capacità di autodeterminazione del detenuto. In quelle dimensioni le persone possono esercitare i propri diritti», e vedere tutelate le proprie situazioni giuridiche soggettive¹³⁰.

formative e didattiche, locali di culto, biblioteca, cucina, locali del sopravvitto, palestra, cortili passeggio, sale colloqui, uffici, reparti, sezioni, rotonde e locali di pernottamento e di socialità.

¹²⁶ Basti pensare alla fruizione nel corso della detenzione di permessi premio o di misure alternative alla detenzione, oppure ancora del lavoro all'esterno. Viceversa lo spazio della comunità può ridursi qualora la conoscenza della persona produca valutazioni negative, di permanenza di valori e comportamenti devianti e asociali (così anche in caso di sanzioni disciplinari e del regime di sorveglianza particolare).

¹²⁷ DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere*, cit., 11.

¹²⁸ DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere*, cit., 11 e ss.

¹²⁹ DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere*, cit., 12.

¹³⁰ Tra i quali non sono soggetti a restrizione l'igiene e le esigenze della salute; il vitto, il vestiario e il corredo; il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto per

Si può pertanto ravvisare un *quid novi*: il tempo e lo spazio sono legati a doppio filo al livello di conoscenza della comunità e delle singole persone, con la conseguenza che le normative e le novità della materia non possono essere sempre lette alla luce delle tradizionali teorie, ma impongono quesiti nuovi cui lo studioso del diritto deve accostarsi, ben sapendo di dover in alcuni casi trovare risposte altrettanto nuove ed attentamente ponderate, in virtù delle continue interconnessioni fra tempo e spazio e fra spazio interno ed esterno.

2.2.3 Nuove prospettive nella concezione degli spazi

Le riflessioni elaborate attorno al modello detentivo fondato sull'ampliamento e ripensamento dei tempi e degli spazi per lo svolgimento della vita quotidiana in aree comuni e sul diverso esercizio della funzione di sorveglianza, sono state oggetto dei lavori del Tavolo 1, dedicato allo "Spazio della pena: architettura e carcere" nell'ambito degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

«Nel solco di questo modello detentivo che, diversamente da quello tuttora prevalente, prevede una maggiore articolazione della giornata di detenzione e un ruolo più attivo e responsabile di ogni detenuto, il Tavolo ha considerato sia la definizione di criteri architettonici e di *standard* essenziali da rispettare nelle eventuali nuove progettazioni, sia la definizione di tipologie differenziate di intervento da realizzare negli Istituti esistenti per renderli idonei alle funzioni richieste»¹³¹.

A tal fine sono state avanzate diverse proposte per la definizione degli interventi stessi, potenziando la consultazione degli operatori e delle persone detenute anche attraverso forme di partecipazione alla definizione progettuale.

almeno due ore al giorno; i colloqui con i difensori e quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori e i fratelli (art. 14 *quater*, comma 4). Ulteriori diritti derivano dall'indicazione degli elementi del trattamento presente nell'art. 15 dell'o.p.: l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i rapporti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. Si tratta di situazioni che delineano i confini dello Spazio e del Tempo e che, per effetto della condanna, descrivono la residuale libertà di locomozione.

¹³¹ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo 1, Spazio della pena: architettura e carcere*, in https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo1_relazione.pdf, 2015, 3.

2.2.3.1 La definizione di nuovi criteri architettonici

Il tema dello spazio della pena ha indubbiamente assunto un ruolo centrale sin dalla preparazione e prima attuazione della riforma dell'Ordinamento penitenziario del 1975. Obiettivo della nuova edilizia carceraria doveva essere quello di realizzare delle strutture che garantissero un miglioramento delle condizioni di vita detentiva ed in particolare che prevedessero degli ambienti diversificati e funzionali ai diversi stadi del percorso riabilitativo.

Sebbene le intenzioni fossero delle migliori, a partire dalla fine degli anni '70, i c.d. "anni di piombo", si è assistito ad un'involuzione, dovuta alle emergenze del "terrorismo" e della "nuova criminalità organizzata". Questi accadimenti, uniti alle frequenti rivolte interne, hanno generato un inevitabile irrigidimento delle modalità di detenzione e delle strutture penitenziarie verso una deriva securitaria, con la conseguente costruzione di edifici carcerari nei quali il ruolo dello spazio della pena nel processo di recupero e reinserimento dei detenuti viene messo in secondo piano.

Ne deriva che allo stato attuale la maggior parte degli Istituti appare incoerente con le finalità rieducative della pena messe in evidenza dalla Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario, nonchè inadeguata rispetto alla tutela dei diritti della persona, a causa della disattenzione ai bisogni di tipo fisico/fisiologico e psicologico/relazionale dell'utenza (persone detenute, appartenenti al Corpo della polizia penitenziaria, operatori penitenziari, visitatori)¹³².

Secondo il pensiero dei componenti del Tavolo 1, dedicato allo "Spazio della pena: architettura e carcere" nell'ambito degli Stati Generali, «è legittimo affermare che dove non c'è attenzione agli spazi della pena generalmente non c'è neppure attenzione alla dignità del detenuto, alla sua riabilitazione e alla creazione di opportunità per un suo reinserimento sociale. Da questo punto di vista la rinnovata considerazione verso l'architettura (...) non può limitarsi a un episodio isolato ancorché virtuoso: i luoghi della detenzione devono tornare a pieno diritto a essere tema di elaborazione disciplinare specifica da parte del

¹³² BURDESE C., *Mutamenti architettonici dopo l'adozione delle recenti modalità di esecuzione della pena e della custodia cautelare*, Allegato 1, Tavolo 1, Spazio della pena: architettura e carcere, Stati Generali dell'Esecuzione Penale, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_1.wp?previousPage=mg_2_19_1, 2015, 3.

mondo della progettazione architettonica e non più appannaggio esclusivo degli Uffici Tecnici competenti»¹³³.

Se dunque da un lato questa situazione ha condotto alla condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo nel 2013, dall'altro ha prodotto una forte reazione delle istituzioni, di cui gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale rappresentano la più significativa dimostrazione, verso una improcrastinabile opera di adeguamento delle infrastrutture penitenziarie.

Il confronto fra i membri del Tavolo 1 ha preso le mosse dal problema del sovraffollamento degli Istituti penitenziari, risultato di un eccessivo ricorso alla pena detentiva rispetto alle misure alternative ed evidente ostacolo alla funzione riabilitativa della pena. Da qui sono emerse altre gravi negatività del nostro sistema penitenziario, quali la persistenza di un approccio infantilizzante nel rapporto custode/custodito, incapace di stimolare nel detenuto un'assunzione di responsabilità nei confronti dell'esistenza propria e altrui.

Ad aggravare tale quadro si è aggiunta la mancata attenzione al ruolo che la configurazione architettonica degli spazi della pena può svolgere tanto nei casi di realizzazione di nuovi Istituti, quanto in quelli di ristrutturazione di manufatti esistenti.

Il monito della Corte Europea nella sentenza Torreggiani ha, dunque, costretto a rivedere le priorità negli interventi riformatori previsti dal c.d. "Piano Carceri", rendendo inattuale una politica di costruzione massiccia di nuovi Istituti e di ampliamento di quelli esistenti per mezzo di nuovi padiglioni. I nuovi orientamenti, che trovano sostegno anche nelle circolari n. 3469/6099 del 2013 e 3663/6113 del 2015¹³⁴, cercano invece di spostare il baricentro della questione verso un approccio di tipo qualitativo, diretto a programmare opere di ristrutturazione che, sin dalla fase progettuale, siano finalizzate a un riequilibrio funzionale, sia sotto l'aspetto edilizio, sia con riferimento alle condizioni di vita e di trattamento dei detenuti. Si tratta di offrire locali per la formazione, la cultura, il lavoro, spazi aperti per il tempo libero e servizi¹³⁵ in linea con i criteri inclusivi e funzionali del nuovo modello detentivo e con le esigenze di gestione e vigilanza espresse dagli operatori

¹³³ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo 1 - Spazio della pena*, cit., 13 e ss.

¹³⁴ Rispettivamente rubricate "Linee guida sulla sorveglianza dinamica" e "Modalità di esecuzione della pena", citate nel par. 2.2.1 del presente lavoro.

¹³⁵ Si pensi ai cortili passeggio, all'alimentazione, ai colloqui con gli operatori.

penitenziari, con l'avvertenza che la “custodia aperta” e “dinamica” implica necessari presidi e impianti di controllo sia passivi che attivi.

Il che naturalmente non fa venir meno la necessità di realizzare moderni Istituti¹³⁶, ma apre la strada a nuovi scenari architettonici per le nostre infrastrutture penitenziarie in essere e in divenire. Occorrerà, pertanto, nell'ottica del recupero e della razionalizzazione del patrimonio immobiliare, compiere un'attenta valutazione per stabilire se e come una parte di esso possa essere riconvertito a differenti funzioni detentive¹³⁷, come le misure alternative, caratterizzate da una flessibilità della pena e quindi dello spazio¹³⁸.

Con riferimento all'individuazione dei criteri da adottare per gli interventi di ristrutturazione, si segnala la circolare n. 0197056-2012, emanata dalla Direzione Generale delle risorse materiali, dei beni e servizi dell'Amministrazione penitenziaria avente ad oggetto: “Interventi di ristrutturazione, adeguamento e potenziamento degli Istituti penitenziari - linee guida” che in embrione delinea alcune tipologie e criteri di intervento.

Sul tema in questione l'impegno del Tavolo 1 si è profuso nella definizione dei requisiti cui queste nuove strutture dovranno rispondere, con riguardo alle caratteristiche spaziali e al funzionamento interno, ma anche alla loro collocazione all'interno del contesto urbano e territoriale, con l'obiettivo dichiarato «di capovolgere l'orientamento otto-novecentesco a isolare e occultare la devianza agli occhi della “normalità” puntando risolutamente alla

¹³⁶ Come quelli previsti a Bolzano, San Vito al Tagliamento, Nola, Brescia e Lucca.

¹³⁷ Occorre ricordare, infatti, che più facile è intervenire sugli Istituti anteriori agli anni '70, perché il massiccio uso, verificatosi dopo il 1975, di elementi portanti e di setti prefabbricati in cemento armato (grandi pannelli) ha reso gli edifici realizzati in quella stagione di difficile trasformabilità; ciò ha richiesto, anche per questioni economiche, il ricorso ad interventi di ampliamento delle stesse strutture attraverso nuovi padiglioni detentivi, che non hanno offerto alcun elemento di rinnovamento funzionale e distributivo. Le infrastrutture penitenziarie delle ultime generazioni, pur se normativamente concepite anche per la funzione trattamentale, nel complesso continuano a privilegiare una organizzazione spaziale frazionata e compartimentata, dove il luogo di vita per eccellenza rimane la cella nella sezione. Ma soprattutto per entrambe prevale il fatto che esse poco o nulla concedono ai bisogni esistenziali dell'utenza, identificata nei detenuti, nel personale di custodia, negli operatori penitenziari, nei visitatori, ecc.

¹³⁸ Nella maggioranza dei casi si accede alle misure alternative -da eseguirsi al di fuori degli Istituti di pena- non dalla libertà, come dovrebbe essere, ma dopo un passaggio in carcere e un percorso da intraprendere all'interno dell'Istituto di pena che, per essere compiuto con successo, necessita, di spazi adeguati. Si pensi ad es. alla semilibertà che richiederebbe degli istituti destinati alla residenza dei soggetti sottoposti a questa misura, in strutture intermedie urbane e/o periurbane, all'esterno del carcere, con spazi in stretto contatto con l'area educativa/trattamentale e con l'area dedicata al mondo del lavoro, ed altri da utilizzare durante i permessi premio, destinati all'avvicinamento e alla condivisione con i familiari con i quali si inizia a sperimentare un nuovo modello di vita.

realizzazione di una rete di infrastrutture penitenziarie diversamente e variamente articolate e progressivamente aperte al territorio»¹³⁹, che possano esprimere compiutamente le finalità di riabilitazione e reinserimento nella società, nonchè adeguarsi alla recenti istanze nazionali e internazionali¹⁴⁰.

Queste osservazioni rivelano che ciò che è valido per l'architettura moderna in generale è altrettanto vero per l'architettura penitenziaria: vanno ricercate soluzioni in grado di rispondere alla complessità dei bisogni sociali ed individuali della vita attuale e al fabbisogno spaziale ad essi connesso.

Il nuovo edificio carcerario dovrebbe privilegiare soluzioni spaziali caratterizzate da maggiori e più ampie prospettive visive dall'interno come dall'esterno, anche attraverso abbattimenti di muri, così da favorire «il progressivo passaggio, all'interno del recinto detentivo, da modalità di custodia chiuse a modalità di custodia aperte. Il modello architettonico di riferimento - adeguato alla realtà nazionale - potrebbe essere quello del tipo ad "unità residenziali autonome", adottato negli ultimi anni in Spagna ed in alcuni Paesi del Nord Europa»¹⁴¹ e orientato alla responsabilizzazione del detenuto, a partire dalla gestione quotidiana dell'alloggio.

Si tratta di una sommatoria di edifici a non più di due/tre piani fuori terra, ciascuno dimensionato per accogliere una comunità omogenea di circa 50 persone. Ciascuna unità residenziale si sviluppa intorno ad una corte chiusa, sistemata a verde e con attrezzature per lo sport, favorendo in tal modo reali momenti di socialità tra i detenuti, non limitati nei movimenti e nelle attività¹⁴².

¹³⁹ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 14.

¹⁴⁰ E' utile fare riferimento alle conclusioni finali della ricerca sull'Architettura penitenziaria promossa nei primi anni '70 del secolo scorso dall'UNSDRY, i cui concetti peraltro si riscontrano nelle realizzazioni recenti più progredite all'estero. In sintesi, più l'impianto è suddiviso in parti ridotte, pressoché separate ed autonome, più ciascuna parte è circondata da spazi aperti, meno i detenuti restano chiusi nella loro cella senza possibilità di movimento: di conseguenza, nuove forme di trattamento basate su di un sistema di interazioni umane con la comunità possono prendere il posto in una istituzione composta di unità flessibili al di là del blocco cellulare tradizionale, semplice e isolato.

¹⁴¹ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 4 e ss.

¹⁴² La corte chiusa, rappresenta il superamento dei nostri cortili per l'aria, recinti in cemento disumani ed inospitali, oltre che distanti dai luoghi di permanenza abituale dei detenuti. Ciascuna unità residenziale dispone al piano terra di una zona giorno articolata in una pluralità di spazi per le diverse funzioni residenziali diurne (soggiorno, cucina, sala da pranzo, salette per hobby, limitate attività trattamentali, ecc., oltre una serie di spazi riservati al personale, infermeria e spaccio. Ai piani superiori, che costituiscono la zona notte di ciascuna unità residenziale, si trovano le celle che si affacciano su di un corridoio centrale. Ciascuna cella è dimensionata per ospitare uno o al massimo due detenuti e si compone di un servizio igienico con doccia lavabo e wc. A seconda del livello di "custodia", il detenuto ha più o meno libertà di accedere autonomamente ai piani superiori ed in tutti i locali e luoghi che compongono l'unità residenziale. Al di fuori dell'unità residenziale, dentro la cinta muraria perimetrale, sono organizzati e allocati luoghi ed edifici dove il detenuto trascorre la

Nel complesso queste realizzazioni si rifanno come impianto architettonico generale a quello del tessuto urbano, fatto di strade, piazze, slarghi, viali, ecc., allo scopo di dare identità a spazi altrimenti anonimi e impersonali e di articolare e diversificare il tempo e lo spazio della pena.

In tale contesto le attività di manutenzione ordinaria potranno essere realizzate con il contributo dei detenuti, quelle di manutenzione straordinaria tramite regolari gare d'appalto che contemplino un monte ore di *stage* formativo riservato ai detenuti¹⁴³.

A tal fine si propone di istituire una *task-force* (a livello nazionale), in collaborazione con i tecnici del D.A.P., aperta al contributo di esperti in grado di promuovere una progettazione di qualità, sia riferita agli Istituti di nuova costruzione sia a quelli esistenti che dovranno essere ristrutturati.

«L'obiettivo rimane quello di valorizzare e rinnovare il patrimonio edilizio penitenziario in uso, razionalizzare la spesa di gestione e manutenzione, adeguarlo alla normativa vigente. Il tutto per garantire sostenibilità economica, sociale e ambientale»¹⁴⁴.

È evidente che in tutto ciò sarà necessaria la volontà politica e amministrativa di realizzare le condizioni, indicare le regole, fornire le risorse economiche e umane adeguate per realizzare i cambiamenti ipotizzati, senza le quali resta a rischio ogni intento riformatore.

2.2.3.2 Riqualificazione e gestione partecipata degli spazi

La Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie¹⁴⁵ ha fornito indicazioni, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, in ordine a “interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo” i cui capisaldi riguardano la responsabilizzazione del detenuto, la non passivizzazione, il coinvolgimento in attività socializzanti ed integrative, lavorative, formative, culturali, sportive e ricreative, tendenzialmente coincidenti con il tempo di apertura diurna delle celle. Tali raccomandazioni,

maggior parte della giornata, lavorando e/o impegnandosi in attività funzionali alla sua auspicata riabilitazione. Il tutto secondo le diverse modalità di custodia, più o meno restrittive, a seconda del livello di pericolosità/collaborazione del detenuto. BURDESE C., *op.cit.*, 5 e ss.

¹⁴³ Tali attività dovranno prevedere accordi ad *hoc* con le imprese di costruzione con lo scopo di avviare cantieri- scuola rispettando la normativa nazionale sugli appalti.

¹⁴⁴ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 6.

¹⁴⁵ *Relazione al Ministro di giustizia*, citata, 25.11.2013.

unite ad una serie di circolari del D.A.P., hanno avviato processi di adeguamento nelle diverse strutture detentive in parte sostenute economicamente dalla Cassa ammende.

Le diverse caratteristiche e specificità delle carceri e la mancanza di una normativa stringente sulle modalità di esecuzione della pena, hanno prodotto un'eterogeneità applicativa sul territorio nazionale; il che ha portato la circolare DAP 23 ottobre 2015 n. 3663/6113 a dettare chiarimenti orientati all'omogeneità del trattamento penitenziario. Ferme restando le disposizioni indicate dalla suddetta circolare, appare doveroso verificare caso per caso se esistono nella singola struttura le condizioni funzionali e gli spazi idonei per un trattamento in linea con la "vigilanza dinamica" o "custodia aperta". «Un'analisi di questo tipo può/deve coinvolgere i detenuti nell'ottica della loro responsabilizzazione, insieme ad educatori, polizia penitenziaria, volontari»¹⁴⁶.

La responsabilizzazione del detenuto rappresenta dunque la chiave di volta per rendere meno afflittivo il periodo della pena e introdurre una forma di educazione civica, di responsabilità sociale verso il prossimo. Si dimostra così che «la riqualificazione dei luoghi in tanto è efficace in quanto contribuisce a ingenerare nei loro utenti una sensazione di appartenenza. A questo fine la loro partecipazione tanto alla progettazione quanto alla realizzazione è fondamentale»¹⁴⁷.

È per queste ragioni che la progettazione partecipata rappresenta sempre più uno strumento per intervenire in termini di rafforzamento del senso di appartenenza alla comunità-carcere e per incentivare il dialogo e la collaborazione tra i diversi attori. Si vuole così attuare una sorta di progettazione collettiva, con il coinvolgimento degli attori rilevanti e la mobilitazione di nuovi soggetti nei processi decisionali che, in una fase come quella attuale in cui la complessità dei problemi da affrontare cresce a fronte di risorse sempre più scarse, può consentire di prefigurare non solo decisioni di intervento condivise, ma proposte di progetti di cambiamento sostenibili¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 7.

¹⁴⁷ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 16.

¹⁴⁸ Così facendo verranno coinvolti i detenuti da un lato, gli operatori dall'altro, tutti legati da un destino che, fermo restando i doverosi distinguo, include gli uni e gli altri nella vita che tutti i giorni scorre dentro un carcere.

Secondo quanto emerso dalle varie proposte elaborate dai componenti del Tavolo 1, per un avvio di percorsi di riqualificazione o nuova edificazione è necessario:

- istituire una *task force* composta anche da figure professionali in grado di promuovere attività di progettazione partecipata e di organizzare percorsi di formazione lavoro per le persone detenute;
- promuovere accordi locali con Università (dipartimenti di architettura e ingegneria), Fondazioni e Associazioni per realizzare iniziative di progettazione partecipata¹⁴⁹;
- bandire concorsi rivolti ad architetti ed ingegneri *under 40* per la realizzazione di progetti preliminari redatti con le modalità di progettazione partecipata (limitato ad alcune strutture carcerarie che presentano opportunità di trasformazione e complessità di soluzione);
- incoraggiare “circoli di qualità” per azioni dinamiche di miglioramento della vita quotidiana, aperti a chiunque ne voglia far parte. Si propone di sperimentare “i circoli di qualità” in Istituti nei quali siano presenti adeguate condizioni di contesto¹⁵⁰.
- attivare esperienze di progettazione partecipata nei singoli Istituti, gestite congiuntamente da operatori sociali e architetti, alle quali prendano parte attiva tanto la Direzione, quanto gli agenti polizia penitenziaria, quanto ancora i detenuti e le loro famiglie; sul presupposto che progettare costituisce un processo di identificazione con chi vive lo spazio.

Anche nella fase successiva di realizzazione dei progetti si è immaginato un coinvolgimento diretto dei soggetti detenuti che, oltre a farli sentire protagonisti nella configurazione del loro ambiente di vita, possa avviare una

¹⁴⁹ Come nel caso di Napoli-Poggioreale, Politecnico di Milano - carcere di Opera e Bollate, protocollo d'intesa tra la Direzione del carcere di Lecce, il Politecnico di Bari e l'Ordine degli Architetti di Lecce. In particolare l'esperienza di Poggioreale ha coinvolto studenti dell'Università di architettura e detenuti nell'opera di identificazione di spazi di possibile riqualificazione/ristrutturazione, da realizzare insieme.

¹⁵⁰ Ad es. nel carcere di Sollicciano, a partire da un primo lavoro di coinvolgimento di alcuni detenuti, si è resa possibile la creazione di piccoli gruppi con funzioni propositive e di monitoraggio delle attività; una sorta di circoli di qualità che portano avanti progetti (sportivi, ricreativi, organizzativi...) che rendono qualitativamente migliore la vita in carcere e i rapporti tra detenuti e personale. Anche riguardo alle colonie penali, l'approccio della partecipazione può contribuire efficacemente ad un ulteriore sviluppo e qualità (si veda il caso della colonia penale di Gorgona e la proposta n. 4 del tavolo di lavoro 1 degli Stati Generali).

dinamica di collaborazione fra detenuti e imprese, in prospettiva di una futura prosecuzione anche fuori del carcere, una volta finita di scontare la pena.

In questa prospettiva può risultare utile un coinvolgimento delle scuole di formazione edile¹⁵¹. Tale coinvolgimento, limitatamente alla manutenzione ordinaria, può interessare anche i “lavori in economia” gestiti direttamente dagli Istituti, affinché tutti i piccoli interventi attualmente in corso e in programma attraverso i fondi della Cassa Ammende si possano ricondurre ad un’uniformità a livello metodologico. «Tali interventi vanno comunque finalizzati a un’adozione sempre più ampia del sistema di vigilanza dinamica, anche attraverso l’istituzione a livello nazionale di un organismo di progettazione/monitoraggio delle iniziative di ristrutturazione/riqualificazione, che possa definire con chiarezza gli obiettivi generali e articolarsi poi a livello delle singole realtà locali per risultare pienamente efficace»¹⁵².

In questa prospettiva, un modello aperto di detenzione incentrato sulla vigilanza dinamica sarà favorito dalla possibilità di destinare alla risocializzazione anche spazi precedentemente occupati dalle camere detentive. Se infatti, con lo sviluppo ulteriore delle misure alternative alla detenzione, usciranno progressivamente dal carcere tanto i reparti destinati ai semiliberi, quanto gli alloggi per gli agenti della polizia penitenziaria, la riduzione quantitativa della popolazione carceraria diverrà ancora più sensibile¹⁵³.

In tutti i casi, l’obiettivo cui tendere con determinazione è quello di un ampliamento generale delle attività collettive di riabilitazione e della correlata permanenza delle persone detenute al di fuori delle celle per un minimo di otto ore giornaliere.

Questo cambiamento radicale della quotidianità carceraria si muoverà sempre più verso la ricerca di soluzioni che accolgano ampi spazi di relazione, al chiuso e all’aperto, non in un’ottica meramente quantitativa, «ma fortemente architettonica e capace di rappresentare davvero il processo di trasformazione

¹⁵¹ Gestite pariteticamente dalle Organizzazioni sindacali e dall’Associazione dei costruttori edili, diffuse capillarmente a livello provinciale su tutto il territorio nazionale e coordinate dal Formedil.

¹⁵² Stati Generali dell’Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 17.

¹⁵³ Sono inoltre in fase di elaborazione leggi in materia di tossicodipendenze e di immigrazione che dovrebbero contribuire efficacemente alla decongestione, se solo si pensa che su 53.623 detenuti presenti, ben 17.995 - pari al 33,56% - sono accusati di violazione dell’art. 73 DPR n. 309 del 1990. In ogni caso, per tali soggetti è raccomandata l’esecuzione della pena presso gli ICATT, cioè Istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi, così come per le detenute madri gli ICAM rappresentano un’importante alternativa al carcere in grado di agevolare la crescita dei figli e attenuare il disagio a cui essi sono inevitabilmente sottoposti.

di una sommatoria di detenuti isolati in comunità responsabile, che come tale si fa carico anche del processo di trasformazione e manutenzione del proprio luogo di residenza»¹⁵⁴.

2.2.4 La dimensione esterna dello spazio della pena: i rapporti con il territorio

Indispensabile presupposto per le trasformazioni *in fieri* è limitare quanto più possibile la tendenza all'allontanamento del carcere dal territorio urbano, spesso concausa di sofferenza aggiuntiva a quella che già pervade l'animo di chi lo abita¹⁵⁵. La stessa previsione di un ricorso sempre più ampio a misure alternative, porta a ritenere preferibile «la realizzazione di Istituti di dimensioni contenute nella forma di una sorta di nuovo quartiere che va a collocarsi in continuità con il tessuto urbano preesistente»¹⁵⁶.

Questa sorta di nuovo “quartiere urbano” deve gettare le fondamenta per creare un legame diverso con il mondo esterno, per ricucire un rapporto dialettico con la società circostante; anche attraverso la previsione, nelle vicinanze del carcere, di funzioni collettive con un ruolo di cerniera fra i due mondi, capaci di ridurre le difficoltà di comunicazione, oltre che la sensazione di segregazione e di isolamento dal contesto sociale¹⁵⁷. In altri termini occorre restituire all'edificio carcerario, anche dal punto di vista architettonico, la sua funzione riabilitativa/risocializzativa, attraverso il suo inserimento nel contesto di appartenenza, con accesso alla rete dei servizi, alla stregua di qualsiasi altro edificio di pubblica utilità¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 18.

¹⁵⁵ «...ma forse è proprio la società che inconsciamente, oggi più che mai, pone il carcere tra i servizi sgraditi alla comunità, relegandolo, analogamente agli impianti di depurazione, alle discariche pubbliche ed ai cimiteri, nelle più remote periferie sub-urbane» Cfr. PARENTE A., *Architettura ed archeologia carceraria, Santo Stefano da Ventotene ed il Panopticon*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n.1-3/1998, pag. 55.

¹⁵⁶ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 22.

¹⁵⁷ La segregazione comportata dal carcere e l'appiattimento che genera e che tende a ridurre un essere umano al suo crimine, si attuano non già soltanto con l'ingresso del detenuto nella struttura totalizzante del carcere, ma anche con l'esclusione del carcere e del suo universo dall'attenzione e dalla consapevolezza collettiva. Morin E., *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1999, pag.104 e ss.

¹⁵⁸ Così ad esempio le strutture della semilibertà dovrebbero connotarsi come “case di reinserimento”, con una collocazione nell'area urbana, per un più agevole raggiungimento dei luoghi di lavoro attraverso mezzi e servizi pubblici.

«Dunque un organismo complesso, attraversato da flussi in uscita – per recarsi al lavoro o anche casa per un tempo limitato – ma anche in entrata, grazie a una presenza progressivamente più intensa della città nel carcere, non soltanto con l'esposizione alla cittadinanza di quanto si va facendo all'interno – spettacoli teatrali organizzati da compagnie di detenuti, mostre di prodotti artigianali e artistici modellati nei laboratori – ma anche attraverso l'uso degli spazi interni non residenziali come altrettanti luoghi di cultura della collettività urbana¹⁵⁹ (...) Nella prospettiva di una riduzione progressiva del numero dei detenuti grazie all'adozione sempre maggiore di misure alternative, (...) potrebbero svilupparsi veri e propri avamposti della società, che si reimpossesserà progressivamente degli spazi della pena, trasformando l'“istituzione totale” separata in attrezzatura urbana polivalente»¹⁶⁰.

Una prima significativa testimonianza volta ad avvicinare il carcere alla città è stata la previsione per gli studenti delle scuole di itinerari di conoscenza e informazione sul tema della funzione rieducativa della pena, che ha preso il nome di “Conoscere il Carcere”¹⁶¹. In *continuum* con questa iniziativa, i componenti del Tavolo 2 degli Stati Generali - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza - hanno proposto di prevedere dei protocolli con le scuole e le università per creare momenti di incontro tra studenti e detenuti. Si ritiene infatti che anche il confronto con la società esterna possa favorire la presa di coscienza e la rivisitazione in chiave critica del proprio vissuto.

Un'altra importante esperienza di integrazione fra carcere e territorio è rappresentata dal progetto “Giardino degli incontri” realizzato nella casa circondariale Sollicciano di Firenze. Si tratta di uno “spazio pubblico dentro la città”, come amava definirlo l'architetto Giovanni Michelucci¹⁶², promotore ed

¹⁵⁹ La recente apertura di un ristorante aperto al pubblico all'interno dell'Istituto di Bollate sembra aprire la strada a una prospettiva di “porosità” sempre maggiore delle carceri italiane.

¹⁶⁰ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo1 -Spazio della pena*, cit., 22 e ss.

¹⁶¹ Il già Istituto Superiore di Studi Penitenziari (ora Direzione Generale della formazione) con la collaborazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria del Lazio e delle Direzioni degli Istituti penitenziari romani, ha invitato presso la sua sede, docenti e alunni delle scuole medie e superiori di Roma e provincia a partecipare ad un progetto il cui obiettivo è quello di promuovere conoscenza e stimolare una riflessione, con il supporto degli insegnanti, sulla funzione rieducativa della pena e sulla rimozione di quegli ostacoli legati a pregiudizi e facili stigmatizzazioni. In tale occasione sono state illustrate le numerose attività di lavoro, studio ed attività culturali che vengono promosse negli Istituti penitenziari della regione.

¹⁶² Il “Giardino degli incontri” è l'ultimo progetto di Michelucci, scomparso il 31 dicembre del 1990, sviluppato e realizzato attraverso la Fondazione da lui costituita e da un gruppo di detenuti. Michelucci ha definito questa esperienza di progettazione partecipata «tra le più belle e significative

ideatore dell'iniziativa. L'opera, che si compone di un nuovo edificio, il relativo giardino e il teatro all'aperto, è destinata agli incontri dei detenuti con i loro familiari, ma anche ad altre iniziative utili ad un rapporto costante e scambievolmente tra il tessuto sociale e le sue istituzioni con mondo del carcere.

Come anticipato, la responsabilità della progettazione e della realizzazione di tali percorsi non è prerogativa della sola amministrazione penitenziaria, ma deve essere posta a carico di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio. L'attuazione concreta di siffatte proposte potrebbe consentire di superare da un lato l'atavica chiusura e autoreferenzialità dell'amministrazione penitenziaria, da sempre poco propensa ad aperture nei confronti di elementi esterni, e, dall'altro, l'indifferenza e disinteresse delle istituzioni locali e degli operatori economici, i quali non sono incentivati ad accostarsi alla questione del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale¹⁶³.

«Occorre abbattere, in altri termini, quelle mura che non sono solo materiali, ma anche e soprattutto culturali e istituzionali, che separano ancora l'esecuzione penale dalla società dei cittadini non sottoposti a sanzione penale. In tale prospettiva, è essenziale che rimangano attivi e siano potenziati tutti i canali di comunicazione tra interno ed esterno e che il campo dell'esecuzione penale sia continuamente contaminato da istanze provenienti dall'impegno della società civile nei processi di reinserimento sociale delle persone a fine pena. Si tratta di contaminare il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre sollecitare nell'ambito della società dei cittadini liberi».¹⁶⁴

della sua vita». Egli infatti ha sostenuto che «Le carceri (...) da focolai di devianza, di isolamento, di emarginazione possono diventare i gangli vitali di questa città. La mia istanza di fondo non è il controllo; è la guarigione. Oggi il carcerato ha paura della città e la città ha paura di lui. Spezzare questo circolo vizioso, anticipare la devianza, saper prevedere, capire; ridare alla forma la sua funzione reale rispetto al contenuto: ecco, è questo che sta al cuore della mia ricerca, il senso profondo del mio essere architetto». MICHELUCCI G. – *La nuova città*, Pontecorboli editore, Firenze, 1998, Rivista settima serie n. 2/3, maggio/dicembre 1998.

¹⁶³ Occorre ridurre gli elementi dissuasori che li scoraggiano dall'intervenire nel settore (estrema mobilità della manodopera, alta dequalificazione ed elevato *turn over*, lungaggini burocratiche, eterogeneità degli interlocutori istituzionali con l'aggiunta, per le persone in esecuzione penale esterna, della difficoltà di gestione del reo nel gruppo dei lavoratori); un'attenzione particolare andrebbe riservata alla proposta di percorsi di inclusione lavorativa che accompagnino il soggetto nel periodo almeno immediatamente successivo alla conclusione dell'esecuzione penale, individuato come il periodo a maggior rischio.

¹⁶⁴ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo 17-Processo di reinserimento e presa in carico territoriale*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_17.wp?previousPage=mg_2_19_1, 2015, 2 e ss.

Conclusioni

Nel giungere alla conclusione del presente studio si vogliono condividere alcune riflessioni sull'attuale periodo storico. E' indubbio che sia ancora presente una forte resistenza ad accogliere le istanze inclusive di cui si è parlato, ma ciò non deve far desistere dall'attuare iniziative che siano in grado di farle penetrare nel tessuto culturale del paese, prima ancora che in quello sociale ed economico.

Indispensabile premessa, da questo punto di vista, è quella di operare una corretta formazione e informazione dell'opinione pubblica.

Speciale attenzione comunicativa dovrebbe essere dedicata alle misure di comunità, tradizionalmente avvertite come espressione di ineffettività della pena e pericolo per la sicurezza sociale. Occorre, piuttosto, rafforzare nella collettività la consapevolezza che le politiche della sicurezza producono risultati tanto più durevoli quanto più ad esse si accompagnano politiche attive di rieducazione ed inclusione socio-lavorativa.

Le misure di comunità, infatti, hanno bisogno di un territorio accogliente, che condivida i principi posti alla base delle politiche di reinserimento.

È quindi indispensabile «far comprendere, sulla base di considerazioni razionali e non solo emotive, quanto la ricomposizione delle fratture sociali sia conveniente per tutta la comunità oltre che per il condannato, non foss'altro perché il suo reinserimento attivo nella collettività riduce drasticamente i rischi di recidiva»¹⁶⁵.

Per favorire questi processi di integrazione sociale, occorre abbandonare l'idea che il carcere sia l'unica sanzione penale efficace e prevedere la pena detentiva solo per le fattispecie maggiormente lesive dei beni giuridici, configurandola come *extrema ratio*. Per altro verso, sarà opportuno sostenere il percorso di sviluppo dell'area del *Probation*, che comprende l'insieme delle pene non detentive e delle misure alternative previste dal nostro ordinamento, anche in una prospettiva di omogeneizzazione dei sistemi normativi nel contesto europeo.

¹⁶⁵ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Documento finale*, cit., 2.

La sottesa *ratio* alla riorganizzazione delle strutture ministeriali è dunque quella di modificare, anche attraverso un nuovo assetto amministrativo, l'approccio culturale all'esecuzione della pena, tanto negli operatori sociali (pubblico e privato) quanto in quelli penitenziari; nonché di scardinare quelle dinamiche istituzionali interne al D.A.P. che hanno protratto la separazione del carcere dalla società esterna¹⁶⁶.

Accanto ad essa, la riforma operata con D.P.C.M. 15 giugno 2015 n. 84, entrato in vigore il 14 luglio 2015, ha mirato a razionalizzare le risorse¹⁶⁷ e a concentrare nel D.A.P. la struttura dedicata al trattamento carcerario e nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità quella responsabile del trattamento extramurario, affidandole come mandato specifico l'esecuzione di tutte le misure alternative e sostitutive alla detenzione, con l'intento di realizzare l'unificazione dei due sistemi del minorile e dell'esecuzione penale esterna¹⁶⁸. La svolta realizzatasi è frutto di un rinnovato dialogo dell'Amministrazione non solo con le sue articolazioni territoriali e le strutture di studio e formazione esistenti al suo interno, ma anche con le sedi accademiche, il volontariato e la società esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, impongono un'azione amministrativa che miri ad adeguare il sistema organizzativo alla ineludibile necessità di costruzione di un sistema di *probation* ampio ed effettivo.

Va detto però «che non possono esserci i risultati attesi se la crescita auspicata del settore non si accompagna alla costruzione di un efficiente sistema di gestione ed un'interfaccia credibile con il territorio nel quale si eseguono tali sanzioni (...) [è dunque indispensabile] la collaborazione tra

¹⁶⁶ È in tale contesto, infatti, che occorrerà introdurre quegli elementi di innovazione organizzativa derivanti dal paradigma del c.d. *New Public Management* che hanno negli ultimi anni profondamente mutato il profilo delle Pubbliche Amministrazioni di molti Paesi europei, ma che stentano ancora a penetrare nella cultura professionale dell'amministrazione penitenziaria italiana.

¹⁶⁷ Nella fattispecie il Ministero della Giustizia si è adoperato per contenere e ridurre la spesa di gestione mediante una riduzione per razionalizzazione ed accorpamento degli uffici dirigenziali e l'eliminazione di duplicazioni di centri di competenze e spesa.

¹⁶⁸ Vengono unificate la Direzione generale EPE e il Dipartimento di Giustizia Minorile.

amministrazione della giustizia, regioni, enti locali e terzo settore per rendere effettivo il momento di incontro tra re-clusione ed in-clusione»¹⁶⁹.

L'obiettivo deve essere quello di costruire sul territorio "reti" che consentano lo sviluppo di programmi efficaci e una varietà di opzioni adeguate ad orientare le scelte della magistratura sulla base delle caratteristiche individuali del condannato, in un equilibrio tra le esigenze di recupero e quelle afflittive che le misure e le sanzioni di comunità devono necessariamente mantenere¹⁷⁰.

È altresì necessario che le autorità competenti attivino forme di comunicazione diffusa verso i *mass media* ed il grande pubblico in merito all'azione dei servizi di *probation*, in modo da facilitare la comprensione del loro ruolo e del loro valore per la società.

Tuttavia, ci si rende conto che il rinnovamento culturale necessario è così profondo che sopravanza le possibilità di intervento e di promozione degli Stati generali, e per molti aspetti anche i poteri di iniziativa del Ministro della Giustizia, che pure con tanta determinazione politica li ha voluti e sostenuti. Un così radicale cambiamento interpella molti altri attori istituzionali e sociali¹⁷¹.

«Essenziale in tale prospettiva coinvolgere il pubblico dei non addetti ai lavori (in particolare le fasce di popolazione giovanile) con strumenti di comunicazione accattivanti (cinema, fiction televisive, fotografia, allestimenti museali interattivi, teatro, musica etc.), ma che al tempo stesso sappiano veicolare un messaggio culturale orientato a far conoscere correttamente e in tutta la sua complessità il mondo dell'esecuzione penale»¹⁷².

Un modo diverso di presentare tale universo, attraverso una stampa meno sensazionalistica e più tecnicamente avveduta e documentata, capace di dare un contributo determinante a quella crescita della cultura penale perseguita dagli

¹⁶⁹ L'intervento degli enti locali, del volontariato e del privato sociale, infatti, rappresenta l'indispensabile corollario per realizzare iniziative volte al trattamento ed all'inclusione socio-lavorativa. PETRALLA E. V., *Le prospettive dell'esecuzione penale esterna tra emergenza e spinte trasformative*, AA.VV., *Oltre il carcere: prospettive dell'esecuzione penale esterna*, in *Democrazia e Diritto*, 2014, fasc.3,173.

¹⁷⁰ Se per un verso è indispensabile adeguare le risorse necessarie per la crescita e lo sviluppo del sistema, per altro verso deve essere costruito un modello organizzativo efficiente e razionale in grado di assicurare rigorosi programmi di recupero che prevedano meccanismi di controllo e di verifica dei percorsi di risocializzazione messi in campo.

¹⁷¹ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Documento finale*, cit., 99 e ss.

¹⁷² Stati Generali dell'Esecuzione Penale, *Relazione finale Tavolo 17-Processo di reinserimento e presa in carico territoriale*, cit., 2.

Stati generali. Attraverso una giusta informazione la collettività prenderebbe coscienza che per ridurre al minimo gli eventi delittuosi occorre soprattutto porre le adeguate premesse socio-economiche, fornire alle forze di polizia risorse sufficienti per contrastare la criminalità; che le misure alternative alla detenzione non riconducono la pena nell'alveo dell'impunità, ma rispondono all'effettiva funzione assegnatale dalla Costituzione, non potendo la tensione rieducativa contrassegnare solo il momento espiativo, ma anche la scelta della pena più consona al fatto e al reo; che la giustizia riparativa non è solo un modo per ricucire la lacerazione del tessuto sociale a causa del delitto, ma un modo di affiancargli, ove voluta o accettata dagli interessati, un incontro delicato e complesso tra reo e vittima, sicuramente più efficace della sanzione punitiva *stricto sensu*; che, per concludere, la legalità fa più paura della giustizia, ma non si può rifuggire in eterno dal rispetto delle regole, per quanto questo appaia arduo e insostenibile.

Si dimostra così, come dietro le scelte politiche in esame non vi è semplicistico buonismo, bensì la volontà di dare al problema carcerario una soluzione strutturale, lungimirante e duratura, anche attraverso una riforma organica del sistema sanzionatorio. Si intende non solo riportare l'esecuzione penale entro una cornice di legalità costituzionale e sovranazionale, ma spingere la società esterna a guardare e comprendere la realtà del carcere, così da renderla realmente consapevole degli effetti delle scelte di politica penale, perchè «la conoscenza avvicina sempre le persone e allontana le paure. Bisogna abbassare i “ponti levatoi” tra collettività e carcere in modo che la società non lo percepisca più come una sorta di extraterritorialità sociale, un'enclave del male, del pericolo, della sacrosanta sofferenza»¹⁷³.

La società che offre un'opportunità ed una speranza alle persone che ha giustamente condannato si dà un'opportunità ed una speranza di diventare migliore¹⁷⁴.

¹⁷³ GIOSTRA G., *La riforma della riforma penitenziaria: un nuovo approccio ai problemi di sempre*, in *Costituzionalismo.it*, http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_513.pdf, fasc.2, 2015, 12.

¹⁷⁴ GIOSTRA G., *Una cultura sociale della pena*, l'articolo è uno stralcio dell'intervento tenuto agli Stati generali sull'esecuzione penale, in <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-04-19/una-cultura-sociale-pena-101854.shtml?uuid=ACKmxdAD>.

Bibliografia

Saggistica e Riviste

ALTAVISTA G., DI GENNARO G., *Il trattamento dei detenuti di fronte alla formazione internazionale e nazionale*, in *Rass. di studi penit.*, 1975.

ARDITA S., DEGL'INNOCENTI L., FALDI F., *Diritto penitenziario*, Roma, 2012.

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale*, Parte Generale, X ed., Giuffrè, Milano, 1985.

BRUNETTI C., ZICCONI M., *Diritto penitenziario*, ed. Simone, 2010.

CANEPA M., MERLO S., *Manuale di Diritto Penitenziario*, Giuffrè ed., Milano, 2010.

CARNELUTTI F., *Il problema della pena*, Tumminelli, Roma, 1945.

COMUCCI P., PRESUTTI A. , *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè ed., Milano, 1989.

CORSO P., *Manuale della esecuzione penitenziaria* (a cura di), III ed., Monduzzi, 2006.

DE PASCALIS M., in *La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica* – in *Le Dispense dell'I.S.S.P n. 1*, marzo 2013.

DE PASCALIS M., *Le prospettive di cambiamento del sistema penitenziario*, docenza del Master in «*Diritto penitenziario e Costituzione* », Università degli Studi Roma Tre, 25 marzo 2016.

DI GENNARO G., BONOMO M., BREDA R., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, in DELLA CASA F.-GIOSTRA G., (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, V ed. , Wolters Kluwer Cedam, 2015.

DI GENNARO G., BREDA R., LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano 1997.

DI GENNARO G., VETERE E., *I diritti del detenuto e la loro tutela*, in *Rass. di studi penit.*, 1975.

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto Penale*, Parte Generale, VI ed., Zanichelli, Bologna, 2009.

FILIPPI L., SPANGHER G., *Manuale di Diritto Penitenziario*, Giuffrè ed., Milano, 2011.

FLICK G.M., *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza Costituzionale*, in DeS, 1, 2012 - Editoriale Scientifica srl.

GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1980.

MARTONE M., *Gli spazi della pena e i circuiti penitenziari*, in *Tutela dei diritti umani e circuiti penitenziari*, Quaderni Issp n. 10, 2012.

MAUCERI E., *Pedagogia e contesto penitenziario: alcune riflessioni sul significato e il ruolo dell'educazione in prigione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n 1-3/2005.

MICHELUCCI G., *La nuova città*, Pontecorboli editore, Firenze, 1998, Rivista settima serie n. 2/3, maggio/dicembre 1998.

PALAZZO F., *Commento all'art. 1 della legge 663/86*, in *Legislazione penale*, 1987.

PALMA M., *The evolution of new penal patterns*, VII Annual Conference European Penitentiary Training Academies (EPTA) Network The training needs in the evolution of new penal patterns Roma, 4 – 6 November 2015.

PARENTE A., *Architettura ed archeologia carceraria, Santo Stefano da Ventotene ed il Panopticon*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n.1-3/1998.

PETRALLA E. V., *Le prospettive dell'esecuzione penale esterna tra emergenza e spinte trasformative*, AA.VV., *Oltre il carcere: prospettive dell'esecuzione penale esterna*, in *Democrazia e Diritto*, 2014, fasc.3.

RUOTOLO M., *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

TRISI F., RACITI A., *Trattamento penitenziario e patto di responsabilizzazione*, in TRISI F., DE AMICIS. I, RACITI A. (a cura di), *Il carcere aperto un bilancio sociale delle nuova modalità di esecuzione della pena*, Galaad, 2014.

WALTERS S.T., CLARK M.D., GINGERICH R., MELTZER M.L., *Motivare gli autori di reato al cambiamento*, Roma, Carocci, 2008.

Sitografia

BURDESE C., *Mutamenti architettonici dopo l'adozione delle recenti modalità di esecuzione della pena e della custodia cautelare*, Allegato 1, Tavolo 1, *Spazio della pena: architettura e carcere*, Stati Generali dell'Esecuzione Penale, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_1.wp?previousPage=mg_2_19_1, 2015.

DE PASCALIS M., *Strategie per una nuova dimensione del carcere - Spazio, Tempo e Persone- Un nuovo modo d'essere del Sistema penitenziario*, Stati Generali dell'Esecuzione Penale, Allegato 5, Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_15.wp?previousPage=mg_2_19_1.

DI GENNARO G., *Trent'anni di ordinamento penitenziario*, in <http://www.leduecitta.it/index.php/569-archivio/2005/luglio-agosto-2005/809-30-anni-di-ordinamento-penitenziario-809>.

FRIGO G., *La funzione rieducativa della pena nella giurisprudenza costituzionale*, intervento nell'ambito del Convegno 'Scambio di analisi ed esperienze sul rapporto tra le nostre Costituzioni e i principi penali', Madrid-Valencia, 13-14 ottobre 2011, in www.cortecostituzionale.it/relazioniinternazionali/incontri_internazionali.

GIOSTRA G., *La riforma della riforma penitenziaria: un nuovo approccio ai problemi di sempre*, in *Costituzionalismo.it*, http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_513.pdf fasc.2, 2015.

GIOSTRA G., *Una cultura sociale della pena*, stralcio dell'intervento tenuto agli Stati generali sull'esecuzione penale, in <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2016-04-19/una-cultura-sociale-pena-101854.shtml?uuid=ACKmxdAD>.

GONNELLA P., *Le identità e il carcere: donne, stranieri, minorenni*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2, 2015, http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_521.pdf.

SALVADORI A., ARATA R., *La scommessa "culturale" della sospensione con messa alla prova alla verifica delle aule di tribunale*, in www.questionegiustizia.it, 17.10.2014.

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *Relazione finale Tavolo 1, Spazio della pena: architettura e carcere*, in https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo1_relazione.pdf, 2015.

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *Relazione finale Tavolo 17- Processo di reinserimento e presa in carico territoriale*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_17.wp?previousPage=mg_2_19_1, 2015.

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *Documento finale*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_3.wp?previousPage=mg_2_19.

COMMISSIONE MINISTERIALE PER LE QUESTIONI PENITENZIARIE,
*Relazione al ministro di giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da
programmare a breve e medio termine*, 25.11. 2013, in
www.assemblea.emr.it/...commissione-ministeriale-per-le-questioni-penitenziarie.

ALTALEX, <http://www.altalex.com/>

ANTIGONE, <http://www.associazioneantigone.it>

ALTRODIRITTO, <http://www.altrodiritto.unifi.it>

CAMERA DEI DEPUTATI, <http://www.camera.it>

CORTE DI CASSAZIONE, http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/sentenze_cedu.page

DIRITTO E DIRITTI, <http://www.diritto.it/>

DIRITTO PENITENZIARIO, <http://www.dirittopenitenziario.it>

DIRITTO PENITENZIARIO E COSTITUZIONE,
<http://www.dirittopenitenziarioecostituzione.it>

DIRITTI UMANI IN ITALIA, Rivista Giuridica ISSN 2240 – 2861,
<http://www.duitbase.it/database-sentenze-corte-europea-diritti-umani>

LE DUE CITTA', <http://www.leduecitta.it>

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, <http://www.giustizia.it>

BIBLIOTECHE DIPARTIMENTO dell'AMMINISTRAZIONE
PENITENZIARIA, <http://www.bibliotechedap.it/>

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZA CEDU, Unione Forense per la Tutela
dei Diritti Umani, <http://www.osservatoriocedu.eu/>

PERSONA E DANNO, <https://www.personaedanno.it>

STUDIO DI PSICOLOGIA FORENSE E ASSISTENZA GIUDIZIARIA,
<http://www.psicologiaforense.it>

RASSEGNA PENITENZIARIA, <http://www.rassegnapenitenziaria.it>

RISTRETTI ORIZZONTI, <http://www.ristretti.it>

RIVISTA AIC, Associazione Italiana dei Costituzionalisti,
<http://www.rivistaaic.it/>

Giurisprudenza

Giurisprudenza della Corte E.D.U., in <https://www.giustizia.it/> :

- Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009 - Ricorso n. 22635/03 - Sulejmanovic c. Italia
- Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 - Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 - Torreggiani e altri c. Italia

Giurisprudenza della Corte Costituzionale in www.cortecostituzionale.it e <http://www.giurcost.org/> :

- Sentenza Corte Cost., 21 novembre 1972, n. 168
- Sentenza Corte Cost., 27 giugno 1974, n. 204
- Sentenza Corte Cost., 11 gennaio 1983 n. 274
- Sentenza Corte Cost., 24 marzo 1988, n. 364
- Sentenza Corte Cost., 2 luglio 1990, n. 313
- Sentenza Corte Cost., 15 giugno 1992, n. 299
- Sentenza Corte Cost., 11 giugno 1993, n. 306
- Sentenza Corte Cost., 13 gennaio 1993, n. 343
- Sentenza Corte Cost., 18 novembre 1993, n. 422
- Sentenza Corte Cost., 19 luglio 1994, n. 341
- Sentenza Corte Cost., 25 marzo 1997, n.85
- Sentenza Corte Cost., 16 dicembre 1997, n. 445
- Sentenza Corte Cost., 16 dicembre 1998, n. 450
- Sentenza Corte Cost., 7 luglio 1998, n. 271
- Sentenza Corte Cost., 7 febbraio 2001, n. 138
- Sentenza Corte Cost., 10 luglio 2002, n. 354
- Sentenza Corte Cost., 4 luglio 2006, n. 255
- Sentenza Corte Cost., 4 luglio 2006, n. 257
- Sentenza Corte Cost., 16 marzo 2007, n. 78
- Sentenza Corte Cost., 24 luglio 2007, n. 322
- Sentenza Corte Cost., 16 aprile 2008, n. 129
- Sentenza Corte Cost., 10 giugno 2011, n. 183
- Sentenza Corte Cost., 27 febbraio 2014, n. 32