

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



Si tratta insomma di sviluppare e ampliare anche per gli adulti il sistema di *community sanction*, cioè di un insieme di misure realizzate in un dialogo forte con il territorio, che diventa così soggetto dell'esecuzione penale in una prospettiva di responsabilizzazione del reo, di vero reinserimento sociale e in un'ottica che dialoghi con i principi della giustizia riparativa, superando l'attuale prospettiva 'carcerocentrica'. La responsabilizzazione inoltre riguarda così anche il territorio stesso.

L'unione delle due diverse prospettive – quella centrata sulla giustizia minorile e quella sull'esecuzione penale esterna degli adulti – in un unico Dipartimento rappresenta una sfida che ancora deve essere vinta, favorendo un'osmosi capace di rafforzare il sistema già sperimentato dei minori e 'contagando' quello degli adulti, come è avvenuto con l'istituto della messa alla prova. Anche il linguaggio dovrà modificarsi: quello attuale pieno di termini quale "alternative", riferito alle misure o alle pene, ed "esterna" riferita alla loro esecuzione, tradisce la centralità assegnata al carcere, misura attorno a cui sembra ruotare, anche linguisticamente, l'intero sistema.

La seconda sfida è però data dalla volontà di garantire un'omogeneità culturale dei due Dipartimenti, quello orientato all'esecuzione penale esterna e quello all'esecuzione intramuraria: il rischio del loro distanziarsi determinerebbe un'accentuazione del carattere reclusorio del secondo. È per raggiungere tale obiettivo che si è scelto di offrire una formazione unica, in modo da assicurare una costruzione culturale armonica, pur nelle necessarie diversificazioni. Si tratta insomma di un modello 'a triangolo,' con i due Dipartimenti uniti da una comune agenzia di formazione.

L'Italia sembra dunque avviarsi verso un nuovo modello di esecuzione penale, che, proprio per rispondere alla legittima domanda di sicurezza dei cittadini, intervenga sulla recidiva, come previsto dal primo Principio fondamentale delle Regole in materia di *probation* (Raccomandazione R(2010)1): «I servizi di *probation* hanno lo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale. In tal modo, la *probation* contribuisce alla sicurezza collettiva e alla buona amministrazione della giustizia».

L'Italia sembra dunque avviarsi verso un nuovo modello di esecuzione penale, che, proprio per rispondere alla legittima domanda di sicurezza dei cittadini, intervenga sulla recidiva, come previsto dal primo Principio fondamentale delle Regole in materia di *probation*.

18. La difficile omogeneità del sistema penitenziario per adulti

Una delle difficoltà che da sempre l'Italia si trova ad affrontare nel rispondere in ambito internazionale a valutazioni complessive sul sistema penitenziario per adulti è legato a una sua disomogeneità. A fronte di fattori di positività, rimane infatti difficile fornire una visione unitaria e complessiva. Del resto tale caratteristica vale anche per altri sistemi del nostro Paese, basti pensare a quello scolastico o a quello sanitario ospedaliero. Ma, ciò che attualmente colpisce nel sistema penitenziario è la non chiarezza di una linea prospettica di esecuzione penale che sia veicolata agli stessi operatori, i quali troppo spesso si trovano ad affrontare situazioni nuove senza percepire quale sia la visione complessiva del sistema dell'esecuzione penale che si intende attuare. È vero: molto si rintraccia nel corposo lavoro fatto in occasione degli "Stati generali dell'esecuzione penale" il cui obiettivo è stato proprio

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

definire un'ipotesi complessiva del perché e come punire. Tuttavia questa visione generale stenta a tradursi in quotidianità e le esperienze, positive o meno, sono troppo spesso legate all'individualità di chi vi opera o alla contingenza territoriale.

Le profonde differenze e disomogeneità a diversi livelli che ancora oggi caratterizzano il sistema penitenziario fanno sì che due Istituti situati a pochi chilometri di distanza, nella stessa Regione e nello stesso Comune, sembrano appartenere a due mondi diversi.

Tutto ciò è legato alla mancanza di criteri di misurazione e di parametri descrittivi chiari attraverso cui valutare il sistema.

Le profonde differenze e disomogeneità a diversi livelli che ancora oggi caratterizzano il sistema penitenziario fanno sì che due Istituti situati a pochi chilometri di distanza, nella stessa Regione e nello stesso Comune, come la Casa circondariale di Genova-Marassi e la Casa di reclusione di Genova - Pontedecimo, sembrano appartenere a due mondi diversi.

Tutto ciò è legato alla mancanza di criteri di misurazione e di parametri descrittivi chiari attraverso cui valutare il sistema. L'unico parametro che sembra definito e che attualmente viene utilizzato è il tasso di recidiva o, per stabilire il funzionamento o meno di un Istituto, l'inesistenza di problemi disciplinari. Tuttavia, per quanto importanti e significativi, questi indicatori, da soli, non sono sufficienti.

Dagli stessi tavoli di lavoro degli "Stati generali dell'esecuzione penale" sono emersi diversi temi che potrebbero tradursi in parametri descrittivi del sistema: dall'uso degli spazi all'interno degli Istituti di pena al rapporto con il territorio, dalle attività lavorative di tipo produttivo (diverse da quelle dell'Amministrazione penitenziaria) ai percorsi di reinserimento, dalla presenza di una varietà e pluralità di attività

trattamentali alla gestione della salute e così via.

Da qui il lavoro del Garante Nazionale per definire standard in queste diverse aree, attraverso la raccolta delle Raccomandazioni che vengono fatte a seguito delle visite negli Istituti. Un contributo per ricondurre a omogeneità il sistema, valorizzando le eccellenze e le tante positività che rischiano altrimenti di rimanere esperienze isolate.

19. Strutture di diversa dimensione, età e utilizzo

Un elemento di forte disomogeneità del sistema detentivo italiano riguarda le strutture, gli spazi, la logica implicita nel loro disegno edilizio.

In Italia il patrimonio edilizio destinato alla detenzione per adulti e minori è attualmente costituito da 208 complessi demaniali (191 adulti, 17 minori), di dimensioni differenti, costruiti in epoche diverse e spesso per diverse destinazioni, e con differenti tecnologie e filosofie di progetto. Il modello strutturale si è andato storicamente configurando tra la fine dell'Ottocento e il Novecento, determinando poi nella seconda metà del secolo scorso l'allontanamento del carcere dal territorio urbano e la scelta di localizzare le strutture nell'area rurale. La scelta di costruire gli Istituti nell'area rurale è avvenuta in considerazione di un eventuale rapporto di opportunità di relazione col territorio della mobilità e della progressiva delocalizzazione dei servizi socio-sanitari e culturali.

Gli "Stati generali dell'esecuzione penale" hanno specificato che i criteri innovativi per la localizza-

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



zione di nuovi Istituti in contesti di vita attiva, devono necessariamente rielaborare la questione del perimetro murario, degli accessi, delle relazioni fisiche con il contesto, privilegiando l'aggancio al territorio urbano e il superamento del carattere separato e isolato degli edifici dalla città. I detenuti sono cittadini, il sindaco, gli assessori, le autorità in genere rappresentano anche loro e devono rappresentarli in concreto. Invece il Garante Nazionale durante la visita alla Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, situata nell'area rurale della città, ha constatato la grande difficoltà per il personale e i familiari dei detenuti a raggiungere l'Istituto, mal collegato dai mezzi pubblici; analoga criticità è stata riscontrata nell'Istituto di Tolmezzo e in quello di Sanremo – solo per citare alcuni casi relativi a recenti visite. Questa carenza rende di fatto tali Istituti incoerenti con le finalità risocializzanti della pena.

Così oggi il patrimonio edilizio appare del tutto non descrivibile in termini unitari: diversificato per età, per dislocazione, per organizzazione degli spazi, per visione implicita di ciò che in tali spazi si possa realizzare. Alla difficile descrizione del modello di esecuzione penale nel sistema penitenziario italiano in termini di prospettive e programmi, si aggiunge l'altrettanto difficile descrizione unitaria delle strutture architettoniche in cui tali programmi devono attuarsi: dalla piccola e obsoleta Casa circondariale di Bolzano alla struttura high-tech di Trento, dal carcere di Sondrio per 29 detenuti, a Poggioreale previsto per più di 1600.

Lo stato dell'arte denota poi che diverse strutture penitenziarie nel corso del tempo sono state sottoposte a continue modifiche strutturali che in alcuni casi hanno sconvolto l'impianto originario, secondo scelte progettuali e tecnologiche spesso particolarmente rigide e poste in essere sulla spinta della necessità di procurare rapidamente nuovi posti. Così i più recenti padiglioni, realizzati all'interno del passato *Piano carceri* ben difficilmente corrispondono a un'idea aperta e avanzata di esecuzione penale, e contemporaneamente ben difficilmente risultano rispettosi del progetto originario dell'Istituto in cui sono stati inseriti. Il Garante Nazionale, a seguito delle visite nel Triveneto e in Sardegna, ha evidenziato aspetti di criticità in tal senso interrogandosi su come prevedere interventi per una diversa organizzazione degli spazi, soprattutto relativamente a quei progetti ancora non in fase di avanzata esecuzione.

Diverse strutture penitenziarie nel corso del tempo sono state sottoposte a continue modifiche strutturali che in alcuni casi hanno sconvolto l'impianto originario, secondo scelte progettuali e tecnologiche spesso particolarmente rigide e poste in essere sulla spinta della necessità di procurare rapidamente nuovi posti.

Sembra necessario progettare il recupero e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare esistente, in un processo di significative riconversioni di parti delle strutture con nuove destinazioni che privilegino gli spazi per la formazione, la cultura, il lavoro, costituendo così un effettivo adeguamento degli Istituti a un modello di esecuzione penale davvero costituzionalmente orientato. Un esempio può chiarire: è possibile discutere di affettività e di incontri privati con i propri partner, così come prospettati nel disegno di legge tuttora in Parlamento, e parallelamente ignorare la previsione di spazi idonei nei progetti che si stanno realizzando?

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

20. I diversi 'regimi detentivi' degli adulti

Anche i circuiti e i corrispondenti 'regimi detentivi' sono disomogenei e distanti tra loro. In parte e per taluni settori della popolazione detenuta, si avvicinano alle Regole penitenziarie europee (*Raccomandazione R(2006)2*) e alla *Raccomandazione sugli autori di reato di particolare pericolosità (R(2014)3)* del Consiglio d'Europa, in parte se ne allontanano in modo significativo e preoccupante.

Per tutti vige sostanzialmente la segregazione che induce passività e l'esecuzione penale non sempre appare orientata secondo i parametri costituzionalmente definiti, del pieno rispetto del senso di umanità e della finalità rieducativa. Va infatti osservato che il fondamento normativo del principio della separazione è esclusivamente quello contenuto nell'articolo 14 o. p. laddove si stabilisce che il raggruppamento nelle sezioni è disposto con particolare riguardo alla possibilità di procedere a un «trattamento rieducativo comune» e «all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche». Nei 191 Istituti penitenziari per adulti sono stati tuttavia introdotti nel tempo differenti circuiti per la gestione del regime di esecuzione della pena, collocando così le persone ristrette considerate 'pericolose' in sezioni cosiddette di "alta sicurezza"; quelle di bassa pericolosità nelle sezioni di "media sicurezza" e nei cosiddetti 'sottocircuiti' (sezioni 'chiuse' interne alle sezioni comuni), che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha introdotto con la circolare (n. 355603 del 23.10.15), sulla *Modalità di esecuzione della pena*.

Particolare distanza nei regimi dell'esecuzione della pena si riscontra tra le sezioni di "alta sicurezza" e quelle di "media sicurezza" in termini di tutela del diritto a ricevere il trattamento rieducativo in pari misura, da assicurare comunque a ogni detenuto perché, come ricorda la Corte costituzionale (Corte cost. 204/1974) sussiste 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 realizzarle e le forme atte a garantirle». Ancor più si pone la questione della distanza quando si considera il regime di massima sicurezza ex articolo 41-bis o. p. in cui l'esplicita sospensione delle «normali regole di trattamento» non deve mai tradursi nella parallela sospensione dei diritti fondamentali della persona e le misure adottate devono scrupolosamente escludere questo facile scivolamento.

Il Garante Nazionale durante le visite effettuate nelle sezioni di "alta sicurezza" ha avuto modo di verificare che in alcune situazioni si sta offrendo alle persone detenute così classificate attività trattamentali significative, rompendo la barriera che li divide dai detenuti comuni.

Il Garante Nazionale durante le visite effettuate nelle sezioni di "alta sicurezza" ha avuto modo di verificare che in alcune situazioni si sta offrendo alle persone detenute così classificate attività trattamentali significative, rompendo la barriera che li divide dai detenuti comuni.

Un'attenzione particolare è stata rivolta dal Garante ai circuiti per detenuti formalmente 'protetti', riscontrando spesso il paradosso che la richiesta di protezione si traduce inesorabilmente con l'offerta di isolamento e desocializzazione. Un'inaccettabile imposizione a persone già soggettivamente vulnerabili o comunque necessitanti di interventi proattivi. La sezione per detenuti omosessuali di Gorizia – di cui il Garante Nazionale ha chiesto la chiusura, dopo aver tentato di ricondurla a qualche integrazione – è esempio di tale degenerazione; ma lo sono anche le sezioni per detenuti autori di reati di particolare riprovazione sociale che non trovano a volte

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



interventi in positivo per rielaborare la passata esperienza e garantire maggiore sicurezza una volta rilasciati e sono invece semplicemente reclusi.

21. Il linguaggio per i mai adulti

Un descrittore anomalo, ma sperimentato dai molti osservatori che nel nostro Paese entrano in carcere è il sistema chiuso, interno del linguaggio. Un sistema prettamente infantilizzante. L'uso e l'abuso di parole con il suffisso "ino", come "spesino", "scopino" o "rattoppina", che indicano i lavori svolti all'interno degli Istituti di pena ne sono un esempio, ormai classico. Altri termini come "mercede", "lavorante" o "sopravvitto", ma pure "permessante" o "liberante", anch'essi tipici del sistema penitenziario, sono del tutto estranei al linguaggio comunemente usato nel mondo esterno. Ciò contraddice l'indicazione delle *Regole penitenziarie europee* che prevedono che la vita all'interno degli Istituti di pena sia il più possibile simile a quella esterna. Tale fattore, infatti, contribuisce a rendere più difficile il percorso di reinserimento delle persone detenute estraniandole anche linguisticamente dalla realtà sociale.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, questi termini non sono una sorta di gergo delle persone detenute, ma sono utilizzate normalmente dagli operatori penitenziari (direttori, funzionari giuridico-pedagogici, psicologi, Polizia penitenziaria), talvolta anche dalla Magistratura di sorveglianza e si ritrovano pure in alcuni atti ufficiali dell'Amministrazione penitenziaria. L'istanza per l'ottenimento di un permesso premio o di una misura alternativa viene comunemente chiamato "domandina", termine che esprime uno scarso rispetto per l'uomo o per la donna che inoltrano l'istanza, e un senso di svalutazione della richiesta stessa (dalla quale talvolta dipende la libertà della persona) definita con un diminutivo quasi si tratti di un capriccio. Da notare che alla "domandina" non corrisponde una "rispostina" perché nessuno oserebbe definire in tal modo la decisione del direttore, né tantomeno del magistrato o del Tribunale di sorveglianza.

Ma il linguaggio è solo una delle manifestazioni della tendenza ad attivare processi di infantilizzazione nelle persone detenute. Il modello di una pena responsabilizzante sembra essere prerogativa esclusiva di alcuni Istituti. Negli altri vige al contrario un sistema teso a privare le persone della capacità e del diritto a decidere, a gestire la quotidianità, a circolare nell'Istituto senza essere accompagnati anche per spostamenti minimi, a partecipare all'organizzazione della vita comunitaria, a essere coinvolti in maniera attiva alla vita dell'Istituto.

All'interno di questo sistema, l'unica prerogativa che resta alle persone detenute è chiedere, cioè formulare "domandine", sperando di ottenere qualcosa: dal lavoro ai colloqui, dalla stanza singola all'iscrizione a scuola, dai permessi alla partecipazione alle attività proposte dall'Istituto. I detenuti chiedono e qualcun altro decide. E se non riescono a ottenere nulla, usano l'altro linguaggio che conoscono e che vige all'interno degli Istituti: fanno gridare il loro corpo, con atti di autolesionismo, tentativi di suicidio o simulazioni. Va detto inoltre che tale sistema spinge le persone detenute a vivere ogni rifiuto come un sopruso, alimentando un atteggiamento di vittimizzazione e un senso di ingiustizia subita: l'esatto contrario del processo di assunzione di responsabilità.

Molti termini tipici del sistema penitenziario, sono del tutto estranei al linguaggio comunemente usato nel mondo esterno. Ciò contraddice l'indicazione delle Regole penitenziarie europee che prevedono che la vita all'interno degli Istituti di pena sia il più possibile simile a quella esterna. Tale fattore, infatti, contribuisce a rendere più difficile il percorso di reinserimento delle persone detenute estraniandole anche linguisticamente dalla realtà sociale.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

L'esperienza maturata nell'ambito della giustizia minorile con un ampio uso di meccanismi di *diversion*, *probation* e di esecuzioni penale esterna, conferma invece l'efficacia dei percorsi di responsabilizzazione.

L'esperienza maturata nell'ambito della giustizia minorile con un ampio uso di meccanismi di *diversion*, *probation* e di esecuzioni penale esterna, conferma invece l'efficacia dei percorsi di responsabilizzazione. Ne sono una conferma l'altissima percentuale di risultati positivi dell'istituto della messa alla prova. L'importanza dell'attivazione di percorsi di responsabilizzazione è confermata anche dai dati sull'efficacia dei percorsi di reinserimento basati su un percorso progressivo in cui il passaggio dalla detenzione alla libertà avviene attraverso misure di esecuzione penale esterna. Si ricorda a tal proposito l'esistenza di più ricerche che indicano un'importante riduzione della recidiva quando le persone giungono alla libertà attraverso un percorso di successive presa di coscienza e responsabilizzazione.

22. La crescente attenzione alla radicalizzazione

Delineare la fisionomia attuale del sistema detentivo italiano – e di ogni altro Paese europeo – non può prescindere dal tema che attraversa le preoccupazioni delle Autorità responsabili ed è oggetto di molte analisi e osservazioni: il rischio che il carcere possa costituire il luogo di radicalizzazione verso l'estremismo violento e il terrorismo di soggetti strutturalmente deboli, in quanto a identità personale, che possano risultare vulnerabili rispetto a chi in tale situazione di difficoltà e anche rancore sembra offrire la sponda di un'identità forte. Fittizia, ma forte. Diverse persone che si sono rese responsabili di gravissimi attentati in Europa in periodi recenti, in particolare in Francia a partire dall'eccidio nella redazione di *Charlie Hebdo*, avevano trascorso periodi in carcere, scontando pene medie o brevi, tenendo comportamenti regolari, eppure coltivando un sentimento che affogava il senso di esclusione iniziale nell'appartenenza a una rete in grado di dare idealità complessiva, aggressiva fino al punto di richiedere anche di immolarsi per essa.

Spetta ai sociologi della contemporaneità spiegare come un fenomeno antico della sublimazione fino alla morte e un fenomeno recente dell'attacco armato al potere statale attraverso l'uccisione dei singoli, possano essersi mescolati in modo tale da poter apparire come una prospettiva a giovani contemporanei, portatori di un'ansia di violenta purificazione. Spetta agli psicologi delle collettività coese nel proiettare il senso di ininfluenza nel desiderio di incidenza massima capire il nucleo dell'odio che può alimentare tali atteggiamenti. Spetta a chi ha compiti di prevenire tali situazioni interrogarsi sui luoghi possibili ove esse si sviluppano, alimentandosi quotidianamente e cercando di costruire reti di nuovi adepti.

Il carcere può essere uno dei luoghi dove tali processi si alimentano. Più in generale le istituzioni totali sono *luoghi di vulnerabilità* rispetto al rischio di radicalizzazione. Perché nelle istituzioni totali ci si riconosce per appartenenze di vario tipo: dello stesso ambito di reato, della stessa provenienza territoriale, della stessa supposta "persecuzione" qualsiasi essa sia, dello stesso gruppo considerato come target di attuale disvalore (vedi campagne mediatiche di impostazione d'attacco a credi religiosi). Il carcere rischia di essere così un particolare luogo di narrazioni di un esterno che funziona da costruttore di tali identità deboli (il gruppo piccolo di appartenenza che trova però il proprio eco in una grande impresa che altri, fuori, stanno portando avanti).

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



Per questo, non solo si sono positivamente sviluppate reti di comunicazione tra le diverse Amministrazioni penitenziarie, condividendo analisi e progetti, ma anche a livello italiano si è accesa un'attenzione specifica al tema, quantunque i numeri siano ancora limitati, sia relativamente a coloro che sono già coinvolti – e condannati – in azioni di proselitismo verso la radicalizzazione violenta, sia a coloro che sono sotto osservazione proprio perché si registrano alcuni mutamenti comportamentali in tale direzione.

Anche il Consiglio d'Europa affronta e monitora con continuità il fenomeno nei 47 Paesi che lo compongono e, quale contributo, ha redatto le Linee guida per I Servizi Penitenziari e di *Probation* sulla radicalizzazione e l'estremismo violento: uno strumento per elaborare una strategia di approccio all'interno delle strutture detentive.

Due sono i principi base da cui muovono le Linee guida. Il primo è che situazioni di sovraffollamento, di mancanza di staff, di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il rischio di auto-vittimismo e alimentano il senso dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; quindi il primo modo per ridurre il rischio di radicalizzazione è la positiva gestione di un Istituto, con la possibilità di proporre condizioni materiali pienamente rispettose di ciascuna persona. Il secondo è che soltanto un Istituto che offra un programma di attività ampio, che dia la possibilità alle persone di agire, di muoversi, di essere impegnate offre effettivi elementi di comprensione di cosa si stia delineando nei singoli e nelle relazioni con gli altri, quali dinamiche si stiano realizzando. Un carcere che lascia le persone nelle proprie stanze per quasi la totalità del tempo non dà strumenti di conoscenza e non consente di capire quali situazioni si stiano nel concreto determinando.

La situazioni di sovraffollamento, di mancanza di staff, di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il rischio di auto-vittimismo e alimentano il senso dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; quindi il primo modo per ridurre il rischio di radicalizzazione è la positiva gestione di un Istituto, con la possibilità di proporre condizioni materiali pienamente rispettose di ciascuna persona.

A partire da questi due principi occorre sviluppare – e in buona parte in Italia si sta facendo – una strategia in più direzioni: l'individuazione di segnali (e qui la capacità linguistica e culturale è essenziale) di avvio verso la radicalizzazione da parte di persone non entrate in carcere con appartenenze già definite, spesso persone vulnerabili; la gestione in carcere di persone già radicalizzate (e i Paesi europei si differenziano nelle strategie tra chi ha preferito la distribuzione dei singoli in una molteplicità di Istituti e chi invece tende a concentrarli in sezioni o Istituti specifici); la messa in campo di percorsi di de-radicalizzazione (poiché mai va considerata definitiva una scelta tanto violenta quanto insensata); la preparazione per l'uscita dal carcere di persone radicalizzate che spesso scontano pene di breve durata (e, quindi, la trasmissione di informazioni all'esterno per monitorare il reinserimento e tutelare la collettività); l'attuazione di tutte le precedenti azioni nel pieno rispetto degli obblighi inderogabili stabiliti dall'articolo 3 della CEDU.

Un insieme di azioni per una strategia non semplice, che si sta mettendo in campo e che certamente caratterizza, al di là dei numeri, l'attenzione al carcere nel difficile presente.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

23. Un sistema permeabile

Il contesto detentivo italiano trova sempre più identità nel processo di trasparenza, anche grazie alle estrema permeabilità del sistema penitenziario all'esterno. È questa una peculiarità – e anche un punto di forza – del sistema detentivo italiano. L'Associazione *Antigone* a partire dal 1998, l'Osservatorio sul carcere dell'Unione delle Camere penali italiane in anni più recenti, i Garanti regionali e comunali dei diritti dei detenuti, i parlamentari, le delegazioni dei Radicali e tutte le persone autorizzate dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'articolo 117 c. 2 del Regolamento penitenziario, svolgono periodicamente visite. Si tratta di attività di vigilanza complessiva che comunque contribuisce anche a rompere la barriera tra il 'fuori' e il 'dentro'.

Un passo avanti importante compiuto recentemente per coordinare le visite dei parlamentari in carcere è stata la costituzione, sia alla Camera dei deputati che al Senato, di un Intergruppo di membri del Parlamento interessati al tema delle pene e del carcere.

Un passo avanti importante compiuto recentemente per coordinare le visite dei parlamentari in carcere è stata la costituzione, sia alla Camera dei deputati che al Senato, di un *Intergruppo* di membri del Parlamento interessati al tema delle pene e del carcere. I due *Intergruppi*, coordinati rispettivamente da Mario Marazziti e da Luigi Manconi hanno indicato la necessità di coordinare le loro visite agli Istituti con il Garante Nazionale, al fine di avere indicazioni e di essere a loro volta utili all'esercizio del suo compito di monitoraggio e vigilanza. La permeabilità all'esterno gioca, infatti, un ruolo determinante nel processo di inclusione sociale e non si limita certamente all'accesso di soggetti e Associazioni. Si concretizza sempre più in esperienze aperte alla cittadinanza, qua-

li ristoranti, rappresentazioni teatrali, iniziative culturali e sportive. Un caso esemplare è il corso di studio superiore, indirizzo «alberghiero-enogastronomico», che non si svolge nelle tradizionali aule scolastiche bensì all'interno della Casa di reclusione di Volterra ed è rivolto sia a studenti esterni che a detenuti: insieme seguono le attività didattiche e formative, condividendo l'esperienza quotidiana.

Questa esperienza dentro-fuori dal carcere è unica in Europa: il progetto di istruzione e formazione è stato avviato dalla Provincia di Pisa e dalla Direzione della Casa di reclusione, è nato da un'idea della direttrice dell'Istituto, è stato pienamente appoggiato dall'Amministrazione comunale, da quella provinciale e dall'Istituto superiore "Ferruccio Niccolini" di Volterra. All'interno della stessa Fortezza volterrana del resto è stato anche avviato il progetto del "Carcere come luogo in cui incontrarsi" in stabile collaborazione con *Slow Food*, organizzando delle serate a tema ove gli ospiti della Casa di reclusione preparano le singole portate, illustrando agli invitati le ricette legate alle più antiche tradizioni regionali e dei Paesi di provenienza dei cuochi. Un corso alberghiero che, quindi, arricchisce la competenza dei partecipanti all'interno di un vero e proprio corso scolastico, rispetto al quale la formazione *on the job* diventa al tempo presupposto e valore aggiunto.

Una esperienza importante di ristorazione in carcere è stata avviata nel 2015 presso la Casa di reclusione di Bollate (Milano), divenuta in breve esemplare in tutto il sistema penitenziario italiano. L'innovativo sistema di rieducazione sociale dei detenuti è rappresentato dal ristorante *InGalera* che, realizzato all'interno, ha aperto i cancelli a visitatori esterni a cui viene offerta la possibilità di cenare – letteralmente – dietro le sbarre, sperimentando la cucina dei detenuti. Il punto centrale dell'esperienza è nella volontà di far incontrare il carcere e la città, per conoscersi più da vicino e superare i pregiudizi. Simile l'esperienza a Torino *Libera Mensa*.

Esperienza di elevata qualità è la produzione e vendita di prodotti artigianali della pasticceria Giot-

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



to all'interno della Casa di reclusione cosiddetta "Duc Palazzi" di Padova, un opificio con numerosi punti vendita sul territorio nazionale, che è insieme scuola di mestiere e di vita. Per chi vuole avere una panoramica dei molti prodotti che si realizzano in Istituti detentivi e acquistarli, il *Freedhome* di Torino offre un quadro completo delle possibilità: si tratta dell'unico *store* di questo genere.

▲ Positività

24. Il dialogo tra gli "Stati generali" e la legge delega di riforma

La prima positività dell'ultimo anno ha senz'altro una data: 18 e 19 aprile. In quei due giorni di discussione e densi di presenze istituzionali, dal Presidente della Repubblica ai molti ministri, sono stati illustrati i documenti finali dei diciotto tavoli tematici degli "Stati generali dell'esecuzione penale", così concludendo quasi un anno di dibattito che ha coinvolto più di duecento esponenti di diverse aree culturali e professionalità, uniti dalla volontà di riflettere sul sistema delle pene e costruire insieme un modo più utile di rispondere ai reati, rispettoso di tutti coloro che sono coinvolti dalla loro commissione: le vittime, l'autore, il complessivo contesto sociale. In quei due giorni è stato anche presentato il *Documento finale*, elaborato dal Comitato di coordinamento dei tavoli.

L'iniziativa degli "Stati Generali" ha avuto un riferimento dialogico in una iniziativa legislativa: il disegno di legge delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario contenuto in un più ampio provvedimento (C 2798 – S 2067) tuttora all'esame del Senato, poiché i temi trattati dalla prima si riflettono nei punti di intervento delineati nella seconda.

Sono, quindi, iniziative connesse non soltanto perché contestuali, promosse entrambe tra il 2014 e il 2015, ma perché dirette a perseguire il medesimo obiettivo di riformare il sistema dell'esecuzione delle pene, di rimodularlo in termini effettivamente e pienamente soddisfatti dei principi dettati dall'articolo 27 della Costituzione, di avviare una maturazione culturale nel Paese che consenta alle riforme elaborate di essere accolte e condivise.

Dalla sua prima versione fino a quella attuale, pur con alcuni correttivi apportati alla Camera che – va rilevato – hanno ridotto la portata riformatrice originaria del disegno di legge proprio su qualche punto cruciale, la delega per la riforma del sistema penitenziario ha recepito i punti essenziali e qualificanti del lavoro dei tavoli tematici degli "Stati Generali".

Questi, come noto, hanno articolato le proprie proposte conclusive su diversi piani di intervento: quello legislativo indirizzato a contribuire al quadro innovativo formulato nella delega, quello amministrativo per la configurazione di un nuovo modello di gestione del sistema dell'esecuzione penale

L'iniziativa degli "Stati Generali" ha avuto un riferimento dialogico in una iniziativa legislativa: il disegno di legge delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario contenuto in un più ampio provvedimento (C 2798 – S 2067) tuttora all'esame del Senato, poiché i temi trattati dalla prima si riflettono nei punti di intervento delineati nella seconda.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

che comprende la rivisitazione delle regole preposte all'organizzazione *intra* ed *extra* muraria, quello culturale finalizzato alla promozione della percezione sociale del senso e del valore della pena.

In queste prospettive sono inquadrati le linee direttrici del disegno di legge delega «costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, impeditivi di una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, e dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale» (*Relazione accompagnatoria, 23.12.2014*).

Il rilievo primario attribuito dal lavoro degli "Stati Generali" alla dignità e ai diritti delle persone detenute si ritrova con specificità nelle disposizioni che prevedono il riconoscimento del diritto all'affettività e la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso «la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica».

Il rilievo primario attribuito dal lavoro degli "Stati Generali" alla dignità e ai diritti delle persone detenute (si veda il *Documento finale*, cap.4, pag.11), si ritrova con specificità nelle disposizioni che prevedono il riconoscimento del diritto all'affettività (art.36, lett.n) e la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso «la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica» (art.36, lett.r). Disposizioni che per i valori che esprimono e per la portata innovativa dell'intero sistema ad essi connessa qualificano sul piano politico il disegno di riforma.

La rilevanza della delega sull'ordinamento penitenziario e, per molti versi, la sua distinzione rispetto al complesso del provvedimento in cui è inserita, composto da previsioni spesso dissonanti (come quelle che aumentano i minimi edizionali di pena per reati comuni), fonda l'auspicio del Garante Nazionale che il Parlamento pervenga in tempi rapidi alla sua approvazione.

25. Il superamento della doppia segregazione del 'pazzo reo'

Un punto di grande mutamento culturale, oltre che di cambiamento delle condizioni soggettive delle persone coinvolte è stato nell'anno di attività del Garante che qui si considera, il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e l'apertura delle trenta Residenze per le misure di sicurezza psichiatriche (REMS), anche se in molti casi in strutture edilizie ancora provvisorie.

Molti 'attori' hanno contribuito a questo risultato, a iniziare da chi segnalò a livello internazionale, con un'apposita visita del CPT, l'insostenibilità delle condizioni in cui versavano queste strutture, chi lavorò in un'apposita Commissione, presieduta nel 2010 dall'allora senatore Ignazio Marino, che rese pubbliche e note tali condizioni e trovò l'autorevole appoggio dell'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, fino al ministro della giustizia Paola Severino che propose il decreto legge di superamento e chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (convertito in legge 9/2012 e modificato da un altro successivo decreto, convertito in legge 57/2013). Ma, l'apporto decisivo si è avuto dall'attuale ministro della giustizia Andrea Orlando che ha interrotto la successione di rinvii della definitiva chiusura (decreto legge 31 marzo 2014 n. 52 convertito in legge 81/2014) fissando al 31 marzo 2015 l'ultimo termine possibile. Da quel momento si è attivato un organismo di coor-

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



dinamento tra Ministero della giustizia, Ministero della salute e rappresentanti delle Regioni e della Provincie autonome di Trento e Bolzano per il superamento di tali strutture, volte alla presa in carico delle persone da parte dei presidi territoriali per la tutela della salute mentale. Un processo che è decollato nel concreto solo grazie all'impegno nell'ultimo anno del Commissario straordinario per la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, Franco Corleone, peraltro Garante regionale per le persone private della libertà in Toscana, che ha seguito le singole situazioni fino a poter ottenere il risultato finale il 20 febbraio 2017: chiusi tutti gli OPG, con 30 REMS in funzione per 569 pazienti autori di reato in esse ricoverati.

Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò. Quella legge di innovazione civile per il nostro Paese, era rimasta incompiuta proprio relativamente a quel sistema manicomiale giudiziario che ha resistito per tutti questi anni, fondandosi sulle paure rispetto al 'matto criminale' e applicando a soggetti che la legge riconosceva colpevoli, ma non responsabili della propria azione, il doppio livello di istituzioni totali: quello dell'istituzione carceraria e quello dell'istituzione manicomiale.

Per questo la chiusura degli OPG ha una dimensione culturale che è importante che sia affermata e fatta vivere completamente anche all'interno di comunità a volte timorose nell'ospitare nel proprio territorio le 'residenze' di recente istituzione. Tale dimensione positiva è accentuata dal fatto che la legge 81/2014 introduce anche altri elementi circa la residualità della misura restrittiva in REMS da decidere solo quando non vi siano altre misure idonee ad assicurare cure adeguate alla persona e a far fronte alla sua pericolosità, peraltro non desumibile dalle sue condizioni di vita; così anche circa il termine massimo di esecuzione di questa – e della altre – misure di sicurezza.

Oggi possiamo dire inoltre che si apre la strada alla effettiva considerazione della malattia mentale di una persona ristretta al pari di altre malattie che possono intervenire nel suo percorso di vita; riportando l'istituzione penitenziaria a misurarsi con essa non sulla base di un principio di diversità, bensì di un principio di gravità e di ricerca del migliore modo per tutelare la sua salute. Percorso non semplice, fonte di alcune criticità attuative, ma che comunque è parte di un processo di innovazione civile del nostro ordinamento.

Si può oggi dire che è stato compiuto un percorso aperto quasi quaranta anni fa con la "legge Basaglia" (legge 180/1978) che introdusse il superamento della logica manicomiale, dimostrando che rispetto alla malattia mentale «si può fare diversamente, perché c'è un altro modo di affrontare la questione, anche senza la costrizione», come egli dichiarò.

26. L'evoluzione delle professionalità

Già la previsione normativa del 1975 era orientata alla multidisciplinarietà dell'intervento penitenziario. Nel corso degli anni molte azioni sono state avviate sul piano formativo, proprio tendenti a potenziare questa fisionomia del personale penitenziario e oggi possiamo dire che, nel confronto anche con altri Paesi europei, la professionalità del personale che opera ai diversi livelli di competenza negli Istituti e negli Uffici di esecuzione penale esterna è un punto di forza del nostro sistema.

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

Certo, gli sforzi per un'integrazione di competenze e di dialogo tra operatori che 'vedono' il sistema da angolazioni diverse, vanno sempre incrementati. Proprio perché la separatezza disciplinare non si addice alla gestione delle complessità: l'esecuzione penale, interna o esterna, è sempre un sistema di elevata complessità.

Certo, gli sforzi per un'integrazione di competenze e di dialogo tra operatori che 'vedono' il sistema da angolazioni diverse, vanno sempre incrementati. Proprio perché la separatezza disciplinare non si addice alla gestione delle complessità: l'esecuzione penale, interna o esterna, è sempre un sistema di elevata complessità. Le esperienze realizzate in diverse realtà territoriali di connessione con le Università, anche nella definizione di programma di formazione iniziale e in itinere vanno in questa direzione. In particolare, può essere citato, tra gli altri, l'ormai consolidata esperienza del *Master di II livello in Diritto penitenziario e Costituzione*, realizzato nel solco della collaborazione tra l'Università "Roma Tre", il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che ha visto l'attivo impulso da parte dell'Istituto superiore di studi penitenziari, ora integrato nella Direzione generale per la formazione, anello di confluenza dei due diversi

Dipartimenti che si occupano di esecuzione penale.

Questa impostazione si riflette anche sugli sviluppi che si intendono dare alle diverse professionalità. Dal punto di vista formativo si vuole, infatti, pianificare una programmazione uniforme di percorsi *long-life-learning* (unita all'*e-learning*) che tenga conto della mutevolezza del contesto penitenziario e della possibile adozione, durante l'esecuzione penale, di nuovi strumenti tecnici e operativi (per esempio, il braccialetto elettronico). Dal punto di vista dell'implementazione e valorizzazione delle risorse umane si vuole promuovere l'accrescimento di talune specificità professionali dei diversi operatori penitenziari, per esempio nell'ambito delle competenze necessarie nei progetti di prevenzione della radicalizzazione violenta e di de-radicalizzazione, oltre che aumentarne il numero in alcuni settori e comunque favorire il dialogo tra operatori con specificità diverse.

Per la realizzazione di questi obiettivi nei diversi ambiti, a fronte di risorse economiche esigue, si devono realizzare specifiche intese con diversi *stakeholders* Enti locali, Enti sportivi e realtà del volontariato. In particolare nell'ambito formativo è essenziale la promozione di ulteriori accordi con le Università e la razionalizzazione di quelli già esistenti.

27. La significativa presenza del Terzo settore

La riduzione degli interventi pubblici diretti volti al riequilibrio delle disparità sociali, che caratterizza il panorama attuale in gran parte degli Stati, accentua il ruolo sussidiario di attori locali *non profit* nell'orientamento e nella traduzione in pratica delle politiche sociali. Il modello di *welfare* che si è andato affermando tende a ridurre i costi e comunque a garantire l'efficienza, attraverso il recupero produttivo dei cittadini utenti, il potenziamento di attività di scambio del proprio tempo per utilità comune, l'esercizio di funzioni di affiancamento degli attori responsabili di servizi: il tutto assicurando la misurazione dei risultati, la standardizzazione delle prestazioni e dei protocolli.

I settori in cui le organizzazioni *non profit* operano sono molteplici e spaziano dall'ambito sanitario a quello sociale ed economico. L'attività *non profit* svolge una funzione economico sociale rilevante nel

Garante Nazionale
dei diritti delle
persone detenute o
private della libertà
personale
Penalità
e Libertà



territorio: garantisce beni e servizi di pubblica utilità, creando al contempo occupazione.

Pur riflettendo una tendenza generale di larga diffusione nella società civile, la presenza nel mondo penitenziario di Enti *non profit* ha un valore specifico, non di sostituzione dell'azione dell'Amministrazione penitenziaria, ma in quanto strumento di apertura dell'Istituzione segregante alla società libera.

Nel sistema penitenziario il volontariato ha una lunga tradizione e costituisce una peculiarità del sistema italiano. Particolarmente ricco e attivo, svolge un prezioso ruolo di supporto quotidiano, garantisce una molteplicità di attività culturali e una serie di opportunità di socializzazione per le persone in esecuzione penale. Esse vanno dalle attività culturali, a quelle sportive, di ricreazione, di istruzione, di supporto dell'esecuzione della pena con servizi di accompagnamento per coloro che sono ammessi ai benefici premiali, di reinserimento socio-lavorativo al termine dell'esecuzione penale, di organizzazione di momenti di condivisione con i familiari e di promozione dei diritti delle persone detenute.

La presenza di organizzazioni volontarie assume rilevanza per l'accrescimento dell'autodeterminazione della persona che, attraverso le attività di progetti strutturati, rafforza la propria identità.

La presenza di organizzazioni volontarie assume rilevanza per l'accrescimento dell'autodeterminazione della persona che, attraverso le attività di progetti strutturati, rafforza la propria identità. La presenza del mondo del volontariato – che richiede preparazione e formazione consolidata e nessuna improvvisazione – è un elemento anche per la strategia di prevenzione della radicalizzazione violenta negli Istituti penitenziari: attraverso il coinvolgimento della società esterna, ossia gli assistenti volontari, i ministri di culto e le guide della preghiera (Imam) si garantisce il culto prevenendo proselitismi ed estremizzazioni rischiose da parte di alcuni detenuti.

Dai dati resi disponibili sul sito web dell'Amministrazione penitenziaria si rileva come sia stata lungimirante la previsione dell'ordinamento nel riservare ben due articoli alla funzione dei volontari in carcere (articolo 17 e articolo 78 o.p.). Il dato rilevante è che negli ultimi decenni l'esperienza del volontariato si è caratterizzata come 'ponte' tra l'interno e l'esterno, legandosi sempre più alla forma associativa con la presenza, secondo i dati disponibili del Ministero della giustizia alla data del 15 marzo 2015, di almeno 200 Associazioni. Un atto significativo per garantire una modalità d'azione strutturata e non individualistica è stato negli anni recenti il Protocollo operativo sullo statuto e le modalità d'azione del volontariato in ambito penitenziario, siglato nel 2014 dal Dipartimento e la Conferenza nazionale volontariato giustizia (CNVG), principale interlocutrice con l'Amministrazione penitenziaria in rappresentanza delle Associazioni di volontari).

28. L'attenzione ai minori, figli dei detenuti

La tutela dei legami familiari e dei rapporti genitoriali è da sempre considerata un elemento fondamentale del trattamento rieducativo, così come previsto dall'ordinamento penitenziario.

Negli ultimi anni l'attenzione nei confronti della genitorialità delle persone detenute è andata crescendo e modificandosi, con l'obiettivo non solo di favorire il mantenimento della relazione genitore-figlio

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

nel periodo della detenzione, ma anche di promuovere e rafforzare la responsabilità genitoriale dei detenuti, specialmente nei confronti dei figli minori e di attivare iniziative di formazione del personale relative a tale questione.

È in questa prospettiva che a settembre del 2016 Il Ministero della giustizia ha rinnovato il *Protocollo-Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti* con il quale si riconosce la continuità del legame affettivo dei bambini con il genitore in carcere. La Carta fu firmata per la prima volta il 21 marzo 2014, come Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'Associazione *Bambinisenzasbarre*. Si tratta del primo documento di questo tipo in Europa che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono alle strutture penitenziarie per incontrare i loro genitori detenuti, intervenendo sugli spazi e sulle modalità di accoglienza e coinvolgendo tutte le figure (dai minori stessi ai genitori, dagli agenti agli operatori), nonché attivando progetti di formazione per gli agenti e di sostegno alla genitorialità per le persone detenute.

La Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente con compiti di monitoraggio e di promozione, di cui fa parte anche il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

La *Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti* prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente con compiti di monitoraggio e di promozione, di cui fa parte anche il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Occorre dire che, se da una parte sono stati notevoli i passi fatti avanti nella gestione quotidiana dei rapporti con i figli minori, dall'altra sono ancora molti gli Istituti nei quali le sale colloqui sono luoghi del tutto inospitali e respingenti privi di un seppur piccolo spazio attrezzato per i bambini e ancora di più quelli privi di un'arca verde per i colloqui con le famiglie. L'uso di sistemi di video-chiamata, previsti da un'apposita circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (n. 0366755 del 2 novembre 2015), resta prerogativa di pochissimi Istituti, nonostante la positività dimostrata laddove applicata. Nella Casa circondariale femminile di Venezia-Giudecca, per esempio, alcune madri detenute sono state autorizzate a seguire via Skype i figli che facevano i compiti, con un ritorno in termini di serenità sia per le donne che per i bambini. Un esempio, questo, da sostenere, valorizzare e diffondere. Ma va rilevato che nella realtà dell'esecuzione della pena, il garantire il mantenimento di significativi e stabili rapporti tra genitori e figli si scontra ancora troppo spesso con le regole e l'organizzazione del sistema che a volte si frappongono come veri e propri ostacoli.

Quanto alla relazione tra le madri e i bambini di età infantile, le donne detenute con i loro piccoli al 31 gennaio 2017 erano 35 con 40 bambini. Di questi, 19 donne e 19 bambini erano nelle sezioni nido degli Istituti di pena, mentre 16 donne e 21 bambini negli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). Il problema dei bambini negli Istituti di pena rappresenta ancora una criticità che chiede soluzioni.

Va detto però che gli ICAM non sono la vera soluzione, soprattutto quando sono posizionati in zone distanti o mal collegate o ospitano solo poche donne con bambini. Il rischio, in questo caso, è che il prezzo sia l'isolamento delle donne stesse e la separazione dalla famiglia e il difficile inserimento dei bambini in un contesto con altri coetanei.

Riguardo alle sezioni "nido", a fronte di reparti attrezzati, accoglienti e ben collegati con il territorio, sussistono ancora situazioni del tutto inidonee: la sezione "nido" della Casa circondariale di Avellino,



per esempio, è tale solo di nome poiché la cosiddetta “cella nido” per le madri con bambini è di fatto semplicemente una stanza detentiva a due, nella sezione comune femminile, priva di qualsiasi attrezzatura necessaria per ospitare bambini così piccoli. Elemento positivo è la presenza tra i locali comuni di una stanza nido, accogliente, colorata e attrezzata, in cui lavorano diverse puericultrici, a cui le madri però paradossalmente non possono accedere. L’Istituto, inoltre, non ha mai attivato una collaborazione con l’asilo nido del territorio. Di fatto i bambini vivono nella sezione detentiva comune, in celle prive delle dotazioni necessarie, in un contesto difficile anche per gli adulti, senza rapporti con le scuole o le organizzazioni locali, mentre le madri sono escluse dalla possibilità di condividere con i propri figli l’unico locale adatto a un minore e l’area verde attrezzata con giochi.

Da segnalare positivamente l’apertura a Roma, dopo una lunga gestazione, della Casa di Leda, una Casa famiglia protetta per genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa. Nell’ottobre del 2015 il Comune ha infatti firmato un protocollo con il DAP e la casa sta accogliendo le prime donne con bambini.

29. Risposta positiva all’introduzione della messa alla prova

L’introduzione dell’istituto giuridico della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti ha operato un significativo cambiamento nella prospettiva culturale penitenziaria, avvicinando il nostro sistema dell’esecuzione penale ai modelli europei e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d’Europa (in particolare, le Raccomandazioni R(2010)1 e R(92)16).

La sua introduzione nell’ambito penale degli adulti ha effetti sull’espansione del sistema penale esterno e rafforza di contenuto rieducativo l’esecuzione delle misure non detentive e di comunità richiedendo, alla persona alla quale viene concesso, di aderire a un progetto, che può includere lavori di pubblica utilità e azioni di riparazione del danno commesso o a favore della vittima.

L’introduzione dell’istituto giuridico della sospensione del procedimento penale con messa alla prova per gli adulti ha operato un significativo cambiamento nella prospettiva culturale penitenziaria, avvicinando il nostro sistema dell’esecuzione penale ai modelli europei e alle Raccomandazioni in materia emanate dal Consiglio d’Europa.

Se negli ultimi tre anni in ambito minorile le cifre dei casi di sospensione del procedimento penale con messa alla prova non hanno subito grandi variazioni oscillando di poche centinaia tra un anno e l’altro (al 31 dicembre 2016 si contavano 3.581 casi contro i 3.340 dell’anno precedente), la portata della diffusione dell’utilizzo del recente istituto giuridico diventa palese nell’ambito degli adulti: l’incremento dei casi di sospensione del procedimento è particolarmente importante, passando da 511 nel 2014 a 9.090 al 31 dicembre 2016. Nello stesso anno solo il 3,7% delle sospensioni hanno avuto un esito negativo significando che si sono concluse con una mancata estinzione del reato e una ripresa del processo. Anche per i minori la percentuale di esiti positivi è molto alta e gli esiti negativi nel 2015 (ultimi dati disponibili) si attestano al 16,4% del totale.

Tali circostanze confermano che la direzione presa dal legislatore del 1988 con il d.P.R. del 22 settembre n. 448 di protezione del minore attraverso la possibilità di sospensione del processo a carico

Garante Nazionale
dei diritti delle persone
detenute o private della
libertà personale
Relazione
al Parlamento
2017



Penalità e Libertà

di imputati minorenni e di garanzia di un percorso evolutivo lontano dal circuito penitenziario, fosse giusta e valida anche per gli adulti. La previsione normativa riconosceva allora la centralità e la specificità del percorso rieducativo e prevedeva nel periodo di sospensione del processo, un percorso responsabilizzante rispetto all'azione deviante commessa. Limitava in tal modo l'istituzionalizzazione e gli effetti stigmatizzanti della detenzione.

L'obiettivo di allora, di promozione della dimensione territoriale delle misure penali e di ricongiunzione del condannato con il contesto sociale e affettivo di appartenenza, risulta quanto mai più che attuale e positivamente esteso agli adulti. L'introduzione di istituti giuridici diversi dalla reclusione permette di superare l'impraticabilità di fatto dell'osservazione scientifica della persona all'interno del carcere e il rischio di produrre un mero 'alloggiamento' di persone delle quali non è possibile prevedere un trattamento individualizzato perché spesso sconosciute agli operatori penitenziari.

30. Il minorile, un sistema che funziona

Il riferirsi tendenziale del sistema della giustizia minorile all'attuazione dei principi della giustizia riparativa, con rimando ai concetti di responsabilità, superamento del conflitto e con la minima intrusività del sistema penale, indica un positivo percorso nella direzione che si dovrebbe attuare anche nel sistema degli adulti.

Il calo progressivo degli ingressi in Istituti penali minorili, con una presenza media giornaliera che si attesta attorno a 473 unità, è un dato che rappresenta un buon indicatore di un processo sempre più attento alla piena realizzazione di due principi cardine del sistema della giustizia minorile: la residualità del carcere, concepito come *extrema ratio* nell'ordinamento penale minorile – privilegiando le misure non detentive, ritenute più consone al processo educativo e di recupero – e il progetto educativo individualizzato. Del resto la giusta intuizione del sistema minorile è testimoniata anche dai risultati dell'investimento degli interventi di servizio sociale ed educativi nell'area penale esterna, in particolare dell'istituto della sospensione del processo e messa alla prova che, come si è già osservato, ha dato esiti positivi sia in termini di risultati educativi con conseguente abbassamento del tasso di recidiva che di costi economici.

Tra i soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile, mediamente il 31% commette nuovi reati. Di questi, è ben maggiore la percentuale di chi ha ricevuto condanna (63%) rispetto a chi ha seguito un percorso di messa alla prova (22%); il restante 15% è stato interessato da provvedimenti di altra natura.

Tra i soggetti che entrano nel circuito della giustizia minorile, mediamente il 31% commette nuovi reati. Di questi, è ben maggiore la percentuale di chi ha ricevuto condanna (63%) rispetto a chi ha seguito un percorso di messa alla prova (22%); il restante 15% è stato interessato da provvedimenti di altra natura (dati tratti da uno studio del 2013 realizzato in collaborazione dal Dipartimento della giustizia minorile e l'Università di Perugia). Risulta anche solido il rapporto tra la tempestiva presa in carico del minore autore di reato da parte dei Servizi sociali minorili e il calo della recidiva. Il dato complessivo della diminuzione degli ingressi negli Istituti se per un verso rende fattibile il lavoro individualizzato degli operatori dell'area educativa, dall'altro pone con urgenza la necessità di una riflessione su questa tipologia di struttura in ambito minorile. Data la stretta correlazione con l'aumento della recidiva, è tempo di immaginare qualcosa di diverso per i minori privati della libertà, quantunque pochi,