

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria  
Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali

Luigi Daga

SCRITTI e DISCORSI  
1980 -1993

Ministero della Giustizia

La pubblicazione è a cura del Settore Documentazione dell'Ufficio Studi – D.A.P. © 2008  
Grafica e copertina: PRC S.r.l. - Roma  
Impaginazione: Valentina Prontera

Si ringrazia la famiglia di Luigi Daga per aver reso disponibile l'archivio personale del magistrato.  
Un ringraziamento anche a Giuseppe di Gennaro e a Giuseppe La Greca i quali, con pazienza e generosità, hanno condiviso – sin dalla prima idea dell'impresa – l'impegno dell'Ufficio Studi.

## PRESENTAZIONE

Nato a Catanzaro il 26 agosto 1947, Luigi Daga fu nominato uditore giudiziario l'8 febbraio 1974, quando già aveva pubblicato due note sulla prestigiosa rivista *Giurisprudenza Costituzionale* e un cospicuo volume interamente dedicato al Consiglio Superiore della Magistratura.

Il 6 giugno 1975 Daga prese servizio a Milano con le funzioni di pretore. Il 23 aprile 1976 chiese ed ottenne il trasferimento al Tribunale di sorveglianza di Roma, da poco istituito in attuazione della legge 26 luglio 1975 n. 354 sull'Ordinamento penitenziario. Il 22 novembre 1979 fu con il Suo consenso collocato fuori ruolo presso il Ministero della giustizia e assegnato all'allora Direzione Generale per gli Istituti di prevenzione e pena, presso la quale restò fino al 21 settembre 1988, allorché tornò al Tribunale di sorveglianza di Roma. Dopo appena un biennio, il 4 ottobre 1990 fu di nuovo trasferito al Ministero della giustizia, restando nei ruoli fino al 17 novembre 1993, giorno della sua dipartita nella sala di rianimazione dell'ospedale dove era stato ricoverato in seguito alle gravissime ferite riportate nel corso di un attentato terroristico in Egitto, a Il Cairo.

Nel complesso, Luigi Daga prestò la Sua opera per oltre cinque anni presso il Tribunale di sorveglianza e per oltre undici anni al Ministero della giustizia, dove diresse prima l'Ufficio per i detenuti e poi l'Ufficio studi.

Quando venne a mancare, aveva appena 46 anni e appariva nel pieno delle sue migliori risorse intellettuali e volitive.

\*\*\*\*\*

L'attività professionale di Luigi Daga, specialmente quella svolta quando era in servizio presso l'Amministrazione Penitenziaria, aveva

tre principali linee di sviluppo. La prima riguardava la direzione tecnico-amministrativa dell'ufficio al quale egli era pro tempore applicato; la seconda atteneva ai rapporti con le istituzioni internazionali ed i corrispondenti uffici penitenziari degli altri Paesi; la terza era tipicamente culturale, consistendo nel raccogliere ed elaborare informazioni sui sistemi vigenti nei diversi Stati, nel partecipare a convegni di studio e nello scrivere intorno alle questioni affrontate, curando anche la pubblicazione della *Rassegna penitenziaria e criminologica*, la rivista che – senza interruzioni seppure con qualche variazione nel titolo e nella veste grafica – continua ad uscire dai tempi dell'Unità d'Italia. A tutte queste attività Luigi Daga si dedicò con grande entusiasmo ed eccellenti risultati.

\*\*\*\*\*

È stata proprio la riflessione portata sull'intenso lavoro di Luigi a far pensare che una pubblicazione dedicata ai Suoi scritti sarebbe stata per un verso un modo significativo di ricordarlo e al tempo stesso avrebbe fornito in modo duraturo un'opera utile per la riflessione di chiunque si dedicasse allo studio di temi e problemi penitenziari.

Lo stimolo decisivo venne dall'iniziativa dei familiari di Luigi, che fecero avere una cospicua raccolta di opere rinvenute nell'abitazione e in apparenza non ancora pubblicate. Di questo gesto si deve essere profondamente grati ai familiari di Luigi.

A quel punto parve chiara la scelta che si doveva fare: preparare per la pubblicazione la parte più ampia possibile degli scritti inediti, rinunciando soltanto ai testi legati essenzialmente ad occasioni specifiche ovvero a quelli che risultavano troppo "datati". Per agevolare la lettura è parso opportuno stendere un "indice ragionato", con il quale sono fornite informazioni e spiegazioni circa i testi inseriti nella raccolta. È stato altresì curato un indice per materia.

Per favorire una conoscenza completa della imponente produzione di Luigi è parso altrettanto opportuno curare anche un indice cronologico delle opere edite.

La quantità e la natura del materiale presentato e delle notizie che vengono riferite espongono al pericolo di qualche errore o di qualche dimenticanza, un rischio accettato senza ansie, perché l'amor proprio di ciascuno è poca cosa rispetto alla memoria di Luigi e alla utilità che

dal libro può venire a chi voglia ampliare le proprie conoscenze, verificando anche a ritroso lo sviluppo della riflessione sulle questioni penitenziarie.

Questa pubblicazione non sarebbe stata possibile senza l'aiuto organizzativo e finanziario del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dei suoi capi e del suo personale, in particolare di quello che lavora per l'Ufficio studi. A loro tutti il più sentito grazie.

*Giuseppe di Gennaro e Giuseppe La Greca*

Roma, 17 novembre 2008



# INDICE RAGIONATO

A cura di Giuseppe di Gennaro e Giuseppe La Greca

**Trattamento e sicurezza nell'Ordinamento  
penitenziario italiano** 1

*Risale probabilmente al 1983.*

Intervento alla 61° Assemblea Generale dell'Associazione svizzera per la Riforma penitenziaria. Riferimenti alla legislazione e situazione italiana. Particolari considerazioni sulla condizione dei detenuti stranieri.

---

**Le manifestazioni di protesta come mezzo  
di comunicazione** 9

*Marzo 1984.*

Relazione al 4° Congresso di Coordinamento Nazionale Esperti Istituti di Prevenzione e Pena Adulti.

Analisi dei sistemi di comunicazione all'interno del carcere e fra questo e l'esterno. Studio del valore comunicativo delle manifestazioni di protesta accompagnato da tavole grafiche relative alle dette manifestazioni dal 1972 al 1982 con riferimenti comparativi alla situazione francese, alla presenza dei detenuti negli istituti italiani e all'influenza della concessione di amnistia e indulto.

---

**Ospedali psichiatrici giudiziari e sistema  
penitenziario. Storia, sviluppo e prospettive** 21

*Marzo 1985.*

La relazione è stata svolta in occasione di un convegno di studi sulla istituzione psichiatrica giudiziaria dopo la riforme intervenute nel servizio sanitario nazionale. Il testo è ovviamente datato, ma affronta in modo documentato e approfondito tematiche che possono considerarsi ancora aperte. Sono allegate molte tavole statistiche utili per riferimenti storici e comparativi.

**Rapporto sulle colonie agricole in Italia** 79*Settembre 1985.*

Lo scritto, del cui uso non risulta l'occasione, offre un'ampia informazione sulle colonie agricole, con riferimento specifico agli istituti allora esistenti. Sebbene la situazione sia nel frattempo cambiata, mantiene una certa attualità l'analisi della istituzione considerata, delle numerose questioni collegate ai problemi del lavoro penitenziario e alla collaborazione con le autorità locali.

**Le misure alternative in Italia e in Europa** 95**Situazione attuale e prospettive***1986 (probabilmente mese di febbraio).*

Relazione al Convegno SEAC.

Dopo brevi accenni a recenti incontri internazionali sul tema fa riferimento nella premessa alla riforma "Gozzini" in fieri che viene esaminata, poi, nell'ultima parte della relazione. Dopo un richiamo all'origine delle misure alternative tratta succintamente della situazione in Europa, per poi soffermarsi sui vantaggi anche economici delle suddette misure. Segue la trattazione del tema della differenziazione del trattamento nel sistema penitenziario con la raccomandazione di prevedere per i detenuti difficili istituti di "maggior sicurezza" con un regime di sorveglianza speciale a cui si dovrebbe essere sottoposti solo con decisione del magistrato di sorveglianza (si noti che l'art. 41bis nella sua prima versione fu introdotto con legge 10 ottobre 1986 n. 663).

**L'educazione in prigione: istruzione e formazione professionale come strumenti del trattamento penitenziario** 115*Novembre 1986.*

La relazione analizza temi di permanente interesse, quali gli obiettivi e il concetto dell'educazione in prigione, come debbano impostarsi l'istruzione e la formazione professionale, la diversità degli "utenti" e la specificità dei regimi penitenziari, i possibili incentivi all'impegno personale.

**Dieci anni dalla Riforma** 133*1986 (mese di dicembre).*

Relazione al Convegno “Dieci anni dalla Riforma”.

È trattato esclusivamente l'argomento delle misure alternative con particolare riferimento alle legge n. 663 (legge Gozzini) entrata in vigore due mesi prima. Si esaminano i pregi e le carenze della recente Riforma.

---

**Le misure alternative al carcere.** 147**Applicazione delle norme legislative***1987.*

Relazione al Convegno Nazionale di studio su “Tossicodipendenti e carcere: alternative alla detenzione e reinserimento nella società”.

La relazione tratta dell'evoluzione delle misure alternative applicabili ai tossicodipendenti e ne tenta una valutazione a cui seguono alcune riflessioni propositive che si aprono specialmente a considerare una sempre maggiore presenza nel quadro esecutivo delle comunità terapeutiche.

Il testo è inframezzato da tavole grafiche che riguardano l'applicazione in corso delle misure alternative, il numero dei detenuti tossicodipendenti, la strutture pubbliche e private per l'assistenza ai tossicodipendenti, il traffico degli stupefacenti. I dati riportati coprono un periodo di alcuni anni che vanno da 7 a 3 anni prima del 1986.

---

**Il Magistrato di Sorveglianza nei rapporti con l'Amministrazione penitenziaria dal Codice del 1930 alla legge 10.10.1986** 163*1987.*

Si tratta, presumibilmente, di un contributo ad una ricerca diretta dal Prof. F. S. Fortuna presso il Centro Nazionale delle Ricerche. È un lavoro di estensione considerevole (72 pagg. dattiloscritte di 34 righe ciascuna) che tratta con ampiezza e approfondimento la funzione della Magistratura di Sorveglianza con abbondanti note bibliografiche e giurisprudenziali.

Ovviamente l'analisi dell'evoluzione legislativa e delle prassi si ferma al 1987. Tuttavia il pregevole lavoro è senz'altro utile per gli studiosi della materia interessati anche alla conoscenza dell'andamento storico della figura e delle funzioni del Magistrato di Sorveglianza.

**Il problema delle norme standard nel diritto penale** 211*1987.*

È una comunicazione alle “Giornate Internazionali” organizzate sotto gli auspici dell’ONU dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale di Milano. Dopo aver premesso alcune considerazioni sulle finalità degli “standards” che tendono ad una armonizzazione dei sistemi legislativi e delle prassi internazionali, la comunicazione si sofferma brevemente sulle “regole penitenziarie” e sulle “regole per i trattamenti in ambiente libero” e sui limiti alla possibilità di uniformare le prassi. Nella conclusione sono svolte alcune riflessioni sui possibili strumenti per migliorare l’applicazione degli standards.

---

**Stato di attuazione della legge 663/1986  
a livello nazionale** 219*Aprile 1988.*

Sono forniti dati e valutazioni circa il livello di applicazione della legge Gozzini sul territorio nazionale, anche con l’ausilio di schede statistiche. La relazione, ispirata a concretezza, realismo ed esattezza informativa, conserva motivi di interesse per lo studioso di problemi penitenziari pur a distanza di tanti anni.

---

**La legislazione italiana in materia di probation** 263*Aprile 1988.*

La relazione, composta di 17 pagine e letta – a quanto è dato capire – in occasione di un seminario internazionale, ha un contenuto precipuamente descrittivo del sistema italiano.

---

**Effetti dell’esperienza penitenziaria dei genitori  
detenuti sui figli (con Gianni Biondi)** 275*Maggio 1988.*

Il rapporto offre un’analisi in progress, corredata di numerose tavole statistiche, di una ricerca sul tema degli effetti che subiscono i figli a seguito dell’esperienza penitenziaria dei genitori, ricerca i cui risultati definitivi sono stati oggetto di una pubblicazione ed anche di un convegno organizzato insieme dall’Ospedale Bambin Gesù e dal D.A.P.

**Esperienze di pratica penitenziaria nei Paesi europei** 299*Maggio 1988.*

La relazione, risalente ad epoca in cui la diffusione dell'AIDS poteva ancora essere definita recente (come fa lo scritto nel suo incipit), dà conto degli orientamenti maturati nei diversi Paesi europei e specialmente nelle organizzazioni internazionali. Corredata di dati statistici e di documenti di organismi internazionali, la relazione può avere un valore storico e documentaristico.

---

**Detenuti stranieri: uniformità del trattamento penitenziario a fronte dell'espulsione con atto giurisdizionale** 315*Maggio 1988.*

Si tratta di un agile, ma documentato, intervento sul tema – tuttora aperto – della parità di trattamento penitenziario dei detenuti stranieri.

---

**Per un approccio sistemico al problema della conflittualità violenta in carcere** 323*Giugno 1988.*

L'analisi della conflittualità violenta in carcere è sviluppata nel contesto dell'evoluzione dell'Ordinamento penale italiano, con particolare riguardo alle alternative alla detenzione, ed è accompagnato da 11 tavole statistiche e un'ampia bibliografia.

---

**Problemi vecchi e nuovi in tema di crisi della pena** 353*Settembre 1988.*

La crisi della pena, tema sempre attuale della riflessione criminologica e penalistica, è qui analizzata con un'ampia carrellata di spunti di riflessione e di riferimenti dottrinali.

---

**Il trattamento nelle regole penitenziarie europee** 363*Settembre 1988.*

Lo scritto analizza, in modo chiaro e completo, il concetto di trattamento penitenziario così come risultava dalle regole europee all'epoca sancite.

**Appunti in ordine alla applicazione della Riforma  
penitenziaria in Italia** 371

*Ottobre 1988.*

Lo scritto, pur sviluppato secondo un diverso approccio, si collega con quello dedicato all'analisi della conflittualità violenta in carcere.

---

**La lotta contro il traffico illecito della droga:  
un approccio internazionale** 383

*Novembre 1988.*

Il contributo è ovviamente "datato", essendo antecedente alla disciplina sulla droga emanata nel 1990. Esso tuttavia mantiene motivi di interesse, dal momento che esamina in modo documentato problemi periodicamente riemergenti (il ruolo della grande criminalità; l'adozione di una repressione penale più "dura"; le ipotesi di legalizzazione; gli effetti della liberalizzazione).

---

**Le ispezioni ed i controlli indipendenti sul piano  
nazionale e internazionale sulle condizioni  
di detenzione (Per una magna charta dei diritti  
dei detenuti)** 399

*1989.*

Si riporta, qui di seguito, la nota introduttiva alla relazione: "Si tratta di un rapporto presentato dall'Autore, in qualità di presidente del Comitato di cooperazione penitenziaria del Consiglio d'Europa, alla riunione dei Capi di Amministrazione Penitenziaria europei tenutasi a Strasburgo (IX CDAP) dal 18 al 21 aprile 1989. L'occasione spiega l'assenza di specifici riferimenti alla realtà italiana, lo schematismo del testo, la povertà di riferimenti bibliografici: si tratta insomma di un contributo che non può e non vuole essere 'scientifico' ma ha la sua giustificazione come documento 'politico' rivolto ad operatori penitenziari dotati dei massimi livelli di potere decisionale".

Questa nota introduttiva, suggerita da cautela e modestia, non fa giustizia all'effettiva portata del lavoro dove, fra l'altro, i riferimenti alla situazione italiana nel suo sviluppo storico non sono trascurabili.

Si muove dal rilievo che il diritto penale si è evoluto per aderire progressivamente alla finalità di proteggere dagli abusi la “parte più debole” e cioè proprio il delinquente.

Di qui la configurazione di diritti soggettivi e interessi legittimi tutelabili del detenuto.

In questo quadro si colloca il ruolo delle ispezioni, intuito fin da epoche remote e sempre meglio specificatosi nel tempo come strumento di garanzia per i sottoposti a privazione della libertà. A questo tema le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa hanno rivolto particolare attenzione così come la relazione ci dà conto.

Fra gli strumenti internazionali rivolti alla tutela dei diritti dei detenuti le “Regole penitenziarie europee” assumono una posizione di particolare rilievo. Una esplorazione delle soluzioni adottate dai Paesi europei informa sullo stato della questione. Prendendo spunto da una Risoluzione adottata nel Congresso ONU di Milano dal 1985 si auspica l'adozione di uno strumento internazionale che valga come una vera e propria “carta dei diritti dei detenuti”.

**Esperienze di medicina penitenziaria in Europa.  
La normativa internazionale in materia di sanità  
penitenziaria**

423

*1989.*

Relazione al Convegno dell'Associazione Medici Penitenziari Italiani. L'esplorazione della normativa internazionale nella materia è svolta prevalentemente con riguardo all'Europa nel cui contesto vigono due tipi di regole; l'uno privo di cogenza legale, l'altro dotato della forza impositiva della legge. Le Regole penitenziarie europee appartengono al primo tipo. Esse, tuttavia, hanno un forte valore di obbligazione morale da parte dei Paesi che le hanno sottoscritte. Nelle “Regole” sono numerose le prescrizioni che, più o meno direttamente, attengono alla sanità penitenziaria.

La “Convenzione Europea sulla Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali” appartiene al secondo tipo. In essa si rinvencono norme rilevanti per la tutela della salute dei detenuti. Al di là del contesto europeo è fatto riferimento alla “Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici” e alla “Convenzione contro la Tortura ed altri Trattamenti e Punizioni Crudeli, Inumani e Degradanti”.

**La prevenzione delle condotte suicidarie e in genere  
violente nei penitenziari attraverso l'istituzione  
di un apposito Servizio "nuovi giunti". L'esperienza italiana** 441  
*Marzo 1991.*

La relazione dà conto della istituzione negli istituti penitenziari del servizio "nuovi giunti", delle sue caratteristiche e dei risultati favorevoli avutisi nella prevenzione dei suicidi.

---

**La crisi della pena detentiva** 453  
*Maggio 1991.*

Ritorna il tema della crisi della pena (in particolare, detentiva), già affrontato nel settembre 1988, con una esposizione che ha punti di contatto ma non è ripetitiva della precedente.

---

**Prevenzione della recidiva: modifiche normative  
ed adeguamento delle strutture in rapporto  
al sistema penitenziario** 463  
*1992.*

Relazione al 9° Congresso Nazionale delle Società Italiane di Criminologia.

L'esecuzione della sanzione criminale che è, in massima parte, delegata all'Amministrazione penitenziaria, dovrebbe essere concepita come strumento per la prevenzione della recidiva. Non sembra, però, che si sia condotta una seria analisi per verificare se e quanto effettivamente tale funzione sia svolta.

Su questa premessa la relazione tenta di cogliere elementi sul "ruolo effettivo della prevenzione nel diritto penitenziario vivente", attraverso un esame dell'andamento della Riforma nell'Ordinamento. Si passano, così, in rassegna le "fasi storiche" che ha attraversato il nostro sistema penitenziario dal 1975 al 1992 mettendo in rilievo:

- a) l'iniziale "approccio medicale" (osservazione della personalità e trattamento individualizzato) fino all'istante del circuito delle carceri speciali (1979);
- b) il periodo 1979-1984 con la chiusura degli istituti di massima sicurezza e l'adeguamento del sistema complessivo a livelli di afflittività e di rigore più alti;

c) epoca in cui entrano in vigore la legge Gozzini che favorisce il passaggio dal “disciplinare” al “correzionale” (possibilità per tutti di avere benefici extramurali), e la legge 203/91 che fornisce una nuova definizione di pericolosità sociale in collegamento con la criminalità organizzata ed eversiva.

Segue un’analisi critica sulla “mancanza di strumenti decisionali generali di politica criminale”.

Dopo una rappresentazione della popolazione penitenziaria del momento si constata che il comportamento dei membri delle organizzazioni mafiose e terroristiche convince che la lotta a tali forme di criminalità deve essere “esterna al carcere”, che è chiamato invece ad occuparsi adeguatamente di nuove categorie quali i tossicodipendenti e gli immigrati.

La ricerca criminologica occorre per comprendere, valutare e decidere contribuendo alla messa a punto di una nuova metodologia delle scelte di politica criminale.

La relazione prosegue, quindi, indicando per grandi linee i “progetti possibili”, “il nuovo trattamento penitenziario”, l’esigenza di una maggiore “flessibilità della pena”.

**Il trattamento dei tossicodipendenti affetti da HIV e AIDS in istituzione penitenziaria. Le direttive internazionali e la situazione dei sistemi penitenziari**

481

*1992.*

Si tratta presumibilmente di un articolo.

Dopo aver constatato che l’emergenza del fenomeno HIV e AIDS fra i detenuti ha fatto trascurare il fenomeno tossicodipendenza sul quale mancano dati comparabili internazionalmente, l’Autore richiama una formula predittiva della percentuale di HIV in carcere con specificazione della percentuale di HIV fra i detenuti tossicodipendenti. Passa, poi, a commentare i dati emersi da un’inchiesta su 24 sistemi penitenziari in 17 Stati Membri del Consiglio d’Europa anche in confronto con altre due inchieste simili condotte in Nord America e Australia. Con riferimento a numerose tavole allegate vengono passati in rassegna i tipi di gestione dei detenuti sieropositivi affetti da AIDS e alcune attività svolte negli istituti nei confronti dei detti detenuti.

## **Il sistema delle pene. Promozione delle misure alternative alla prigione**

497

*3 dicembre 1992.*

Relazione al Seminario del Consiglio d'Europa sulla riforma della legge penale.

Le misure alternative sono viste come una risposta alla crisi della eccessiva carcerazione da un lato e delle misure clemenziali dall'altro. Vengono passate in rassegna tutte le misure alternative alla detenzione dalla "rinuncia alla sanzione penale", alle "pene pecuniarie", alle "misure interdittive", alle "misure comunitarie" fino alle "misure di sospensione dell'esecuzione".

Si passa, poi, ad esaminare quelle misure che non sono alternative al carcere per reagire al suo fallimento ma che sono concepite come misure "dirette". Tali sono: il "servizio alla comunità" e i regimi "aperti" di pene private della libertà (arresti domiciliari, di fine settimana, semidetenzione, semilibertà).

Si conclude con un esame degli effetti delle misure non custodiali sull'intero sistema penitenziario.

## **Le ricerche sulle Community Sanctions and Measures**

511

*1993.*

Si tratta del Capitolo X di una pubblicazione (che dovrebbe intitolarsi "*Researches on Community Sanctions and Measures*").

Titolo del capitolo: "I principi direttivi sulle ricerche sulle Community Sanctions a livello regionale europeo e a livello ONU". Del valore e delle finalità delle ricerche in tema di misure e sanzioni nella comunità si occupano a livello mondiale le "Regole di Tokyo" (Regole minime delle Nazioni Unite per l'elaborazione di misure non private della libertà) approvate dall'8° Congresso delle N.U. (L'Avana 1990) che dedicano l'VIII capitolo al tema "Ricerche, pianificazione, elaborazione delle politiche e valutazione" e la Risoluzione n. 16 su "Principi e direttive regolanti la ricerca sulle pene non private della libertà (approvata anch'essa nel citato Congresso).

Nel contesto europeo la stessa materia è trattata nelle regole 89 e 90 della raccomandazione n. R(92)16 relativa alle "Regole europee

sulle sanzioni e misure applicate nella comunità”, approvate il 19 ottobre 1992.

Con riferimento a queste norme lo studio fa riferimento alle ricerche dirette a valutare l'effettività del ruolo di “deflazione carceraria” assegnato alle misure non custodiali e la loro effettività in tema di “proporzionalità ed adeguatezza” di risposta penale ai bisogni del delinquente. Si discute, poi, l'effetto di “riduzione della criminalità”. Sulla base di una vasta bibliografia vengono, infine, passate in rassegna le ricerche condotte nei vari Paesi del mondo.

---

### **La prevenzione in ambiente urbano**

533

*Risale al maggio 1993.*

La relazione, all'occasione delle “Giornate medico legali criminologiche” di Ascoli Piceno, svolge un'ampia riflessione sulla prevenzione in ambiente urbano, anche con spunti di permanente attualità.

---

### **Il sistema sanzionatorio e le misure alternative alla detenzione nel progetto di nuovo Codice Penale italiano**

551

*Ottobre 1993.*

È la relazione alla Tavola Rotonda su “La riforma del diritto penale italiano” nel contesto del 6° Congresso dell'Associazione Egiziana di Diritto Criminale (in quella circostanza Luigi Daga fu assassinato). Il lavoro è, ovviamente, datato perché si riferisce allo stato dei lavori per la riforma del Codice Penale all'epoca. Esso è, tuttora, di attualità per una serie di considerazioni dell'Autore che chiariscono le possibili relazioni fra il giudizio di cognizione e il giudizio sulla sanzione.

Originale è l'analisi dei motivi che hanno instaurato le tendenze revisionistiche a danno dei principi che avevano ispirato la Riforma penitenziaria del 1975.

## TRATTAMENTO E SICUREZZA NELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO ITALIANO\*

Ho il gradito compito di rivolgere alla *61° Assemblée Générale de l'Association Suisse pour la réforme pénitentiaire et patronage* il saluto e il più fervido augurio di buon lavoro da parte del Direttore Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena Nicolò Amato, impossibilitato ad intervenire personalmente per pressanti impegni presso il Ministero.

I temi che saranno affrontati in questo colloquio costituiscono alcuni fra i nodi problematici più importanti e attuali di una politica di gestione della esecuzione della pena che voglia essere soddisfacente nei risultati e adeguata alle conquiste civili delle società più progredite. Essi dovranno essere dibattuti in questa sede e dai risultati dell'Assemblea anche l'Amministrazione penitenziaria italiana, che io rappresento, saprà trarre utili suggestioni per un ulteriore progresso nel campo della piena applicazione della legge italiana di riforma dell'Ordinamento penitenziario.

Pur consapevole del carattere meramente augurale del mio intervento, non posso però esimermi dal tratteggiare brevemente alcune delle fondamentali linee dell'attuale politica del Governo in materia di controllo della criminalità e in particolare in tema di politica carceraria.

Al di là delle pur gravi presenti difficoltà, l'Amministrazione penitenziaria intende proseguire, senza tentennamenti, nell'opera di completa attuazione dell'Ordinamento penitenziario riformato nel 1975, nella serena e precisa consapevolezza che l'ordine e la sicurezza nelle carceri non soltanto non contrastano, ma anzi sono il presupposto indefettibile del trattamento individualizzato e della rieducazione del condannato che è posta dalla nostra Costituzione come finalità ultima della pena.

---

\* Schaffausen, 1983.

La crisi degli scopi, della stessa finalità della pena è problematica emergente, in molte situazioni organizzative di alcuni Paesi; differentemente, in Italia, gli scopi della pena sono fissati dalla legge: non vi è alcuno spazio discrezionale per l'Amministrazione penitenziaria, poiché i fini sono indicati nella legge fondamentale della Repubblica, nella Carta Costituzionale cioè, che all'art. 27 detta "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Lo stesso concetto permea tutta la nuova legge di riforma dell'Ordinamento penitenziario: la validità della pretesa di rieducazione della pena, sia essa detentiva o non detentiva, è consacrata fin dal primo articolo della legge italiana "Norme sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", articolo che è intitolato "Trattamento e rieducazione" che, tra l'altro, recita "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".

Sappiamo che il "trattamento" conosce oggi, in altre realtà penali e penitenziarie, un momento di crisi.

Non avviene questo in Italia, dove anzi si sta compiendo uno sforzo per attuarlo compiutamente.

Anche nelle Regole minime adottate dall'ONU e dal Consiglio d'Europa, il termine "trattamento" ha due significati diversi:

1) "modo di trattare", con riferimento alla vita quotidiana del detenuto e ai suoi bisogni essenziali e secondari;

2) come "opera di rieducazione". In tale secondo senso che qui ci interessa, non vi sono formulazioni tassative dei suoi profili nella legge italiana ma si deve comunque sottolineare che nel "modello italiano" l'opera di rieducazione, il trattamento, non può essere imposto ma necessita di accettazione, di collaborazione da parte del condannato. Non vi è quindi un approccio di tipo medico, né quindi il "trattamento" disegnato dal legislatore italiano ha dovuto soffrire della crisi generale della immagine "clinica" della devianza, e del connesso trattamento di tipo impositivo.

Elementi importanti del trattamento sono, nei contenuti, il lavoro e l'istruzione, con l'essenziale corollario dei rapporti con la famiglia e la società esterna. Tale intervento, che deve sempre più "territoria-

lizzarsi”, in contatto con le comunità e gli Enti locali, tende a fornire risultati sempre più rilevanti nella realtà del carcere italiano.

Tra i punti qualificanti del nuovo Ordinamento penitenziario italiano sono, è bene ricordarlo, veri e propri *diritti dei detenuti*, riconosciuti direttamente dalla legge (in tema di sanità, lavoro, istruzione, alimentazione, permanenza all'aperto, rappresentanze, libertà di corrispondenza senza censure amministrative, contatti con il mondo esterno, ecc.), tra i quali è fondamentale il *diritto al trattamento individualizzato*.

Non ignoravamo con questo di certo, in Italia, che non tutti i detenuti possono essere rieducati, che non tutti possono essere soggetti di trattamento nel senso prima chiarito.

Rimarrà sempre, ineliminabile, un certo numero, non rilevante, di irriducibili. Per questo è importante procedere ad una differenziazione, ed una selezione tra i detenuti, perché altrimenti l'istituzione carcere non può assicurare l'ordine e la sicurezza interna, che sono i presupposti del trattamento, con conseguenti fallimenti.

Per i detenuti più riottosi ad ogni forma di risocializzazione (i c.d. “detenuti pericolosi”, che non sono soltanto terroristi, che non costituiscono in Italia una categoria a sé) si deve però prevedere ad assicurare un “trattamento di mantenimento”, che tenda ad evitare e diminuire gli effetti deterioranti la personalità provocati dalle lunghe pene.

Così un trattamento di mantenimento, di assistenza e di sostegno deve essere fornito ai giudicabili, che più degli altri soffrono lo shock dell'imprigionamento. In proposito si deve ricordare che il più alto numero dei suicidi in carcere in Italia si verifica proprio nelle prigioni per custodia preventiva.

Vi è ancora molto, moltissimo, da fare, ma è evidente che non è possibile un ritorno al passato, ad una funzione meramente custodiale e punitiva del carcere.

E questo è voluto, fermamente, dalla stessa struttura organizzativa penitenziaria; gli operatori penitenziari sono preoccupati non per i contenuti nuovi della riforma, ma per le molte difficoltà che si incontrano nella sua attuazione.

Gli stessi agenti di custodia, che in Italia sono stati fino ad oggi militari, rifiutano sempre più il ruolo di meri custodi, di portatori delle chiavi, e vogliono partecipare maggiormente al discorso trattamentale e rieducativo.

Per dare qualche esempio concreto di risultati positivi indotti dalla riforma, ricorderò che sono state applicate le misure sostitutive della pena detentiva, che sono la semilibertà (lavoro o studio in ambiente libero e pernottamento in carcere), e l'affidamento in prova al servizio sociale (messa in libertà del condannato, con obblighi e prescrizioni particolari), nonché il beneficio della riduzione di pena (quaranta giorni l'anno per buona condotta).

In una recente legge di "depenalizzazione" sono state aggiunte altre due misure sostitutive della pena, la semidetenzione e la libertà controllata.

Tali misure sono applicate dai Magistrati di Sorveglianza, che hanno anche funzioni di controllo sulla legalità dell'esecuzione delle pene, e sono naturalmente organi estranei all'Amministrazione, in aderenza alla regola adottata dal Consiglio d'Europa.

L'adozione di tali misure, che in sostanza incidevano profondamente sul mito della pena immutabile inflitta dal giudice (ma l'Italia conosceva già da anni la liberazione condizionale anche per gli ergastolani), ha portato effetti estremamente positivi: dal '76 all'aprile '80 sono state concesse circa 18.000 semilibertà (pari al 70% delle domande) e circa 6.000 affidamenti (pari al 50% delle domande) con percentuali di revoche rispettivamente del 5,5% e del 6,5%.

È ancora presto per dare dati significativi sulla recidiva di chi ha beneficiato di tali misure, ma di può senz'altro pensare ad un buon risultato per i delinquenti primari, o con scarsi precedenti, che hanno goduto delle misure.

In ogni caso l'introduzione di esse, e dei permessi, cui accenneremo più avanti, ha portato un evidente miglioramento della disciplina interna al carcere.

In tale ottica corre qui l'obbligo di ricordare che una speciale attenzione viene rivolta ai particolari problemi dei detenuti stranieri, di cui si parlerà in questo colloquio, con riferimento ad una convenzione sul trasferimento dei detenuti stranieri varata recentemente dal Consiglio d'Europa e a cui l'Amministrazione italiana guarda con particolare interesse.

Solo una piccola parte dei detenuti stranieri in Italia è rappresentata da condannati definitivi. Il rapporto alterato fra presenze di definitivi e di giudicabili è dovuto anche al fatto che a parità di gravità di delitto si valuta come maggiore il rischio di fuga per gli stranieri che

per gli italiani, soprattutto quando si tratta di soggetti che non sono in possesso né di cittadinanza dello Stato né di permesso di soggiorno. È preferibile procedere al giudizio con il detenuto in carcerazione preventiva piuttosto che a piede libero.

La qualità precaria dei soggetti in questione va riportata alla motivazione di provvisoria residenza per motivi di studio, turismo, lavoro.

Il principio di non discriminazione fra i vari individui ha, in Italia, una duplice previsione normativa. L'art. 3, I comma della Costituzione, stabilisce che, tutti i cittadini "hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". Tale principio trova formale riconoscimento nell'Ordinamento penitenziario (Legge 26 luglio 1975 n. 354) che all'art. 1, V comma, prevede che "il trattamento penitenziario sia improntato ad assoluta imparzialità senza discriminazione in ordine a nazionalità razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose".

È però da rilevare che, malgrado i detenuti stranieri possano, al pari degli altri detenuti, beneficiare delle misure alternative alla detenzione, in pratica ciò non si realizza in maniera soddisfacente: il che più che ad una forma discriminante deve all'interazione di più fattori, fra cui principalmente l'estrema difficoltà, per costoro, di avere una richiesta di lavoro e la impossibilità di svolgere quell'inchiesta sociale esterna indispensabile per la concessione della misura alternativa. Per contro, è piuttosto elevato il numero dei detenuti stranieri assegnati al lavoro all'interno dell'istituzione nell'ambito della quale dimostrano sovente impegno e buone qualità adattive.

Anche il Regolamento di esecuzione della legge stessa, D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, nel considerare le difficoltà che i detenuti ed internati incontrano all'atto dell'ingresso e durante la permanenza nell'Istituto, ha introdotto una particolare previsione, contenuta nell'articolo 33, per cui durante l'esecuzione delle misure private della libertà nei confronti di cittadini stranieri "si deve tenere conto della loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali".

È in tale ottica che l'Amministrazione italiana prevede, compatibilmente con le strutture, ad alloggiare i detenuti stranieri in camere in cui vi siano connazionali che parlano la lingua italiana o altre persone che possano fungere da interpreti, secondo una prospettiva di

integrazione ambientale che impedisca la ghettizzazione e la concentrazione isolazionistica. A sostegno di ciò vengono forniti libri ed altri elementi di informazione nella madrelingua.

È inoltre in corso di distribuzione un estratto di norme che regolano il sistema penitenziario nelle più diffuse lingue europee ed extra europee.

Tra le ulteriori iniziative, a sostegno degli interessi umani e culturali dei detenuti stranieri, si può ricordare l'istituzione di corsi di lingua italiana o finalizzati all'apprendimento della lingua del paese "ospite", organizzati in accordo con le autorità penitenziarie locali.

Anche la previsione normativa secondo la quale nei confronti dei detenuti stranieri "devono essere favorite possibilità di contatto con le autorità consolari del loro Paese" (art. 33 Legge 26.7.75, n. 354) trova riscontro nell'attività dei Consolati esteri nei confronti dei connazionali detenuti in Italia che è in generale attiva sul piano dei rispettivi interventi.

A questo proposito va ricordata l'istituzione presso i Consolati italiani di uno specifico ruolo – quello dei cancellieri sociali – che si occupano esclusivamente di assistenza ai connazionali detenuti.

L'attività dell'Amministrazione penitenziaria, tendente alla realizzazione delle previsioni normative di assoluta imparzialità nei confronti degli utenti, nonché alla rimozione di qualsiasi difficoltà nei confronti di cittadini stranieri, in linea con recenti risoluzioni internazionali, è improntata al mantenimento, allo sviluppo, e alla promozione di relazioni con enti ed associazioni pubbliche o private operanti nel settore, nel quadro di una prospettiva che comprende, integra e articola le diverse possibilità ed opportunità di intervento.

A tale proposito, e qui termino, è da rilevare che ogni sforzo dell'apparato amministrativo è vano se non è sorretto dalla comprensione e dalla collaborazione della comunità locale. Tale consapevolezza tocca ormai sempre più larghi strati della opinione pubblica, pur rimanendo necessaria una larga opera di promozione e di diffusione di questi concetti. Anche in tale settore la legge può avere una funzione di stimolo e di acceleratore: il disegno di legge sulle nuove case di semidetenzione prevede infatti che esse siano dirette dai sindaci, espressione diretta delle comunità locali.

Deve infatti, signori convegnisti, a tutti i livelli esser chiaro che il problema del carcere, il problema della devianza e della riabilitazione del

reo non è un problema esclusivo del Governo, della Amministrazione e degli addetti ai lavori, ma è invece problema, costo, o beneficio, della società intera. Con la certezza che anche questo Colloquio contribuirà, in non minima parte, alla conoscenza e alla comprensione di tali problematiche da parte della pubblica opinione, torno ad augurare a tutti Voi un ottimo e proficuo lavoro.

## LE MANIFESTAZIONI DI PROTESTA COME MEZZO DI COMUNICAZIONE\*

1. Il presente rapporto si svolge all'interno del sottotema "Esperienze" relative all'istituzione penitenziaria come comunicazione.

È subito quindi chiaro che il contenuto di esso si limiterà a dar conto di materiali, di dati oggettivi, riferiti ad un particolare aspetto che può assumere la comunicazione nella istituzione penitenziaria.

È necessario preliminarmente almeno un tentativo di organizzazione del discorso, tendente a precisare i limiti dell'esposizione.

A) comunicazione all'interno del carcere

B) comunicazione dal carcere con l'esterno.

Le due aree possono essere articolate in due modelli differenti:

### *modello "giuridico"*

(A)  
- comunicazione all'interno dell'istituto  
- comunicazione dall'interno dell'istituto all'Amm. penitenziaria centrale o ad altri organi periferici dell'Amministrazione

(B)  
comunicazione dall'istituto - società civile (famiglia, ecc.)  
- mondo politico (legislativo), giudiziario, altri organi dello Stato, ecc.

### *modello "sociologico"*

(A)  
comunicazione "nel" carcere  
- detenuto - detenuto  
- detenuto - staff  
- staff - staff

(B)  
comunicazione "del" carcere  
- detenuti  
- società esterna  
- amministrazione centrale  
- altri organi periferici  
- società civile (famiglia, ecc. mondo politico/legislativo mondo giudiziario)

---

\* Taormina (Messina), 1984.

L'*area di comunicazione* di cui ci si occupa copre sicuramente l'intero settore B) del modello "sociologico" ma può interferire anche nel settore A), come "messaggio" allo staff.

Non ci occuperemo comunque della comunicazione tra detenuti, ma della comunicazione tra *detenuti ed esterno*.

In particolare di una forma di comunicazione "extra-istituzionale", la manifestazione di protesta.

Tocca agli specialisti della comunicazione fornire un quadro teorico generale delle dinamiche e degli effetti del *black out* di comunicazione, o delle disfunzioni che provoca una comunicazione non circolare e non realizzata. Né possiamo affrontare e risolvere il problema del rapporto tra istituzione totale e comunicazione. Negare subito in radice la possibilità di avere corretta comunicazione in una istituzione totale non mi sembra agevoli molto un approccio conoscitivo soddisfacente, che deve essere fondato più su dati reali che sulle teorie generali.

Anche se non tutti conoscono comunque le teorie sulla comunicazione, certamente gli operatori penitenziari hanno una pratica esperienza dei guasti, sul piano della personalità e sul piano della istituzione, che provoca l'assenza o la deformazione della comunicazione da e verso i detenuti.

È appena il caso di accennare alla problematica che tutti conoscono, quella del detenuto che si vede come oggetto gestito da forze sconosciute e sulle quali non può influire (sia dal punto di vista penitenziario sia da quello processuale).

Ma il primo ad essere convinto della necessità di creare presupposti per un funzionamento soddisfacente dei canali informativi in questo settore è stato il legislatore: l'ordinamento penitenziario è un modello in questo campo.

Al di là della filosofia generale di "partecipazione" (sul piano del trattamento di risocializzazione e su quello, non meno essenziale, del trattamento-regime), numerose norme regolano minutamente la materia con grande liberalità, in aderenza alla normativa internazionale (v. Regole minime sul trattamento dei detenuti, R. (73)5, reg. 35 s.s.) e spesso andando molto più avanti.

Basti pensare al "colloquio" di primo ingresso (art. 23 reg. es.) finalizzato a fornire ai detenuti tutte le informazioni sulle disposizioni generali e particolari attinenti ai loro "diritti" e doveri, alla discipli-

na e al trattamento (art. 32 O.P.). Qui l'informazione è a doppia direzione, perché il detenuto, cui è consegnato l'estratto scritto delle norme (art. 64 reg.) è invitato a segnalare i suoi particolari problemi.

Importante anche ricordare che la previsione della già accennata informazione al detenuto delle disposizioni è accompagnata dall'indicazione (art. 64 reg. u.c.) che è opportuno chiarire all'interessato le ragioni delle disposizioni.

Comprensione quindi non soltanto della "forma" del messaggio, ma del suo "contenuto", che deve essere quindi ragionevole, e quindi, comprensibile e condivisibile dal destinatario.

Anche in campo disciplinare è privilegiata (in aderenza alla regola 30 n. 2 del Consiglio d'Europa) la necessità della piena comunicazione, come contestazione e diritto di discolpa.

Né bisogna sottacere la minuta regolamentazione del diritto di reclamo, sia specifico e formalizzato (al giudice di sorveglianza, art. 69 O.P.) che generale (art. 35 O.P., orale o scritto in busta chiusa, a varie autorità). Del resto l'ordinamento presenta un sistema di comunicazione "trasparente", non essendo prevista la censura (salvo casi particolari): il detenuto può comunicare per iscritto con chi vuole.

Ma ci si occupa anche delle risposte: l'art. 70 del reg. es. prevede che il magistrato di sorveglianza e il personale dell'Amministrazione penitenziaria "informano, nel più breve tempo possibile il detenuto o lo internato che ha presentato istanza di reclamo, orale o scritto, dei provvedimenti adottati e dei motivi che hanno determinato il mancato accoglimento". Particolare cura è rivolta ad evitare la "parcellizzazione" dell'informazione sulle regole di vita quotidiana: a tal fine è concepito il "regolamento interno" dell'Istituto, corpus organico di regole organizzate che devono rendere facile e semplice la comunicazione del quadro dei diritti e doveri quotidiani.

Altre norme interessanti sono quelle che regolano le rappresentanze (artt. 9, 12, 27) dei detenuti, che, in un recente progetto legislativo, sono concepite come parzialmente elettive.

Inutile soffermarci sulla disciplina dei colloqui, sul favore dei contatti con la famiglia, su tutta la normativa relativa ai rapporti con l'esterno e all'intervento della società civile nel carcere, dalle visite delle autorità (art. 67 O.P.) all'intervento di gruppi e singoli (artt. 17 e 78 O.P.), al coinvolgimento dell'ente locale nei più vari aspetti del trattamento penitenziario (scolastico, sanitario, ecc.).

2. Questo il quadro normativo, che disegna un circuito di informazione/comunicazione con flussi bidirezionali.

Senza dover convincere nessuno, si può affermare che tale schema non ha una realizzazione soddisfacente nella pratica.

Non è questa la sede per indagare “funditus” sulle cause, che sono fondamentalmente comunque di duplice ordine, uno strutturale/organizzativo (edilizia, personale, sovraffollamento, ecc.) e uno di costume (basti pensare all’ordinario rapporto Stato - cittadino, aggravato dalla situazione particolare di cittadino detenuto).

Ulteriori motivazioni di fondo del distorto funzionamento del sistema possono essere identificate nella struttura della istituzione totale (vita quotidiana “gestita” e non autodeterminata, assenza dell’autodeterminazione della comunicazione, in cui elemento essenziale è la libera volontà).

Nella prassi concreta, ad esempio, l’istanza del detenuto (anche relativa a “diritti” come tali riconosciuti a livello legislativo) è svilita a livello di “domandina” (prima parola italiana che apprendono i detenuti stranieri, perché essenziale all’“essere in carcere”), termine che deprezzando la forma, svuota anche di dignità la sostanza.

Valore positivo della “domandina” è peraltro dato dallo indicare un sistema formale di regole predeterminate, del tutto alternativo alla c.d. “società carceraria”. Il “Boss” del carcere, per esemplificare, non ha necessità di fare la “domandina”, non si piega all’ordine sovraordinato.

Non esistono statistiche né rilevamenti quali-quantitativi sui flussi di “domandine”.

Indagini specifiche sono avviate su singole problematiche (avvicinamento al lavoro, autorizzazioni varie, ecc.), ma non possono rendere un quadro completo della situazione.

Comunque sia, emerge prepotente il fenomeno della comunicazione extraistituzionale.

Essa può assumere due aspetti, schematizzando al massimo:

- 1) comunicazione corporea, singola: atti di autolesionismo, sciopero della fame.
- 2) comunicazione simbolica, negativa: manifestazioni di protesta collettiva (o collettivizzante).

Non ci occuperemo delle prime, perché tra l’altro non si presta ad una analisi statistica (sono estremamente soggettive, difficilissi-

me da rilevare nelle variabili, meritano di più un approccio psicologico), ma invece delle seconde, su cui ormai da anni l'Amministrazione conduce rilevamenti ed analisi dei dati relativi.

Caratteristica di queste "manifestazioni di protesta" (così convenzionalmente da noi denominate, per comodità concettuale) è nell'essere strumento di comunicazione simbolico (perché di per sé, nel loro concreto atteggiarsi, possono fare a meno di verbalizzazioni e uso di messaggi mediati), negativo (perché consistono sempre in un "rifiuto" di qualche comunicazione a contenuto cogente, es. vitto, rientro, ecc.), collettivo (o ad origine singola ma impetuosamente collettivizzante).

Caratteristica fondamentale delle manifestazioni di protesta è quella di essere inoltre comunicazione di contenuti tutti comunicabili con forme istituzionali, sia quelli relativi alla vita del carcere (attraverso i numerosi strumenti "giustiziali" previsti dall'ordinamento), sia quelli relativi ai temi delle grandi riforme (processuali e penitenziari), questi ultimi più difficilmente gestibili, da parte dei "cives", in assenza di pregnanti strumenti di democrazia diretta. C'è però un surplus tipico in questa forma di comunicazione: la negazione delle "regole" della istituzione, un riappropriarsi di spazi: di autodeterminazione, un dato liberatorio e di sfogo fisico (almeno nelle manifestazioni che non si consumano nel solito spazio fisico, come il rifiuto del vitto), che è di per sé, ed in sé, pagante.

Torneremo su questo aspetto significativo in sede di analisi delle principali variabili delle manifestazioni di protesta.

Vorrei ora invece soffermarmi sull'immagine che richiama alla mente, all'uomo della strada, il termine "manifestazione di protesta dei carcerati".

Qual è, insomma, può essere utile domandarsi, il contenuto dell'informazione che i mass media hanno trasmesso sul fenomeno.

Le proteste, si risponderà, hanno queste caratteristiche:

- 1) sono per lo più violente;
- 2) sono indotte dal sovraffollamento;  
e/o dalla alta percentuale di giudicabili;
- 3) avvengono di più nei mesi estivi, soprattutto ad agosto;
- 4) riguardano per lo più le grandi Case circondariali.

Questo, forse, lo "stereotipo" della manifestazione di protesta.

Questo il contenuto del messaggio. Che, si badi bene, non ha per destinatario soltanto il cittadino libero, ma anche i detenuti, dato che

oggi la stampa e gli altri mass media, per fortuna, hanno lo stesso impatto anche dentro le mura del carcere.

L'analisi dei dati, e lo debbo qui anticipare, dimostra, senza troppe zone d'ombra, che al contrario le manifestazioni di protesta:

- 1) sono pacifiche nella grandissima maggioranza dei casi;
- 2) non hanno diretta correlazione con il sovraffollamento né con la percentuale dei giudicabili;
- 3) sono più frequenti in primavera;
- 4) si distribuiscono con pari frequenza nei vari tipi di Istituti.

È facile osservare che l'opera di comunicazione delle informazioni dei mass media, privilegiando gli aspetti macroscopici, è di per sé deformata; rimane, oggettiva, l'ulteriore dimostrazione che il carcere è un mondo sconosciuto, e che la realtà è molto più articolata di quella "comunicata".

Resta il fatto che anche i detenuti, attraverso i mass media, sono oggetto di questa immagine, che li ridefinisce "cattivi", certo più di quello che le statistiche indicano, almeno in questo settore.

E resta il fatto che l'opinione pubblica, e quindi la classe politica, hanno in tal modo di questi fenomeni una visione alquanto diversa da quella che hanno gli operatori penitenziari, a diretto contatto con la realtà carceraria.

3. I dati raccolti ed esaminati consentono di trarre alcune conclusioni, pur considerando le difficoltà obiettive di rilevamento di alcune delle variabili oggetto di esame.

La distribuzione negli anni delle manifestazioni di protesta (Tav. I - I bis) non consente interpretazioni univoche. All'indomani dell'approvazione della riforma (1976) le manifestazioni aumentano, così come non diminuiscono di molto dopo l'applicazione dell'ultima amnistia. Né la diminuzione successiva al 1977 (anno della istituzione delle c.d. "carceri di massima sicurezza") è costante, ché anzi si assiste al massimo "storico" nel 1981, e il 1982 si allinea ai valori più elevati. Più agevole la lettura della correlazione tra numero di detenuti presenti e numero di manifestazioni di protesta (Tav. II). Tra le presenze (Tav. I bis numerica, Tav II bis con rappresentazione grafica) dei detenuti ed il numero delle manifestazioni non vi è correlazione, soprattutto negli anni 1973, 74, 78, 79 e 80.

D'altra parte i dati stranieri disponibili confermano la assoluta mancanza di correlazione tra sovraffollamento e fenomeni di turbativa dell'ordine interno agli Istituti.

Si possono verificare le tavv. III e III bis, relative alla situazione francese, in particolare ad alcuni fenomeni affini (non essendo diffuse le statistiche delle manifestazioni di protesta).

Potrebbe ritenersi che una certa correlazione vi sia tra numero di giudicabili (il cui andamento, drammatico, è graficamente rappresentato nella tavola IV) e il numero delle manifestazioni di protesta, in connessione con lo stato particolare dei detenuti in attesa di giudizio e con la lunghezza dei procedimenti, ma nemmeno tale correlazione pare sussistere, come si può vedere dalla tavola V.

Il dato più confortante è rappresentato dalla descrizione della classe di gravità delle manifestazioni di protesta. Esse sono per 88,21% dei casi del tutto pacifiche (tav. VI e VII). Questa circostanza non sarà mai a sufficienza sottolineata, e dimostra una maturità ed una consapevolezza che non quadra con lo stereotipo del detenuto quale è stato fin qui costruito.

Del resto, forse per la prima volta, nei mesi scorsi sia il Ministro che il Direttore Generale hanno dato atto alla popolazione carceraria italiana della civiltà e dignità con la quale essa protestava sollecitando la riforma della legislazione sulla carcerazione preventiva.

Anche la distribuzione delle frequenze delle manifestazioni tra le varie categorie di Istituti non denota particolari variazioni all'interno delle categorie Case circondariali / Case di reclusione: dalla lettura della tavola VIII è agevole rilevare che la media delle manifestazioni negli undici anni considerati è di 11,5 per le Case circondariali e 9,1 per le Case di reclusione.

Ulteriori sorprese sono riservate dall'analisi della distribuzione delle frequenze delle manifestazioni di protesta per mese dell'anno (tav. IX): il massimo è in tarda primavera (maggio): 12,61% del totale e la media si mantiene alta, con punte in agosto (11,20%), fino a settembre (10,24%). Il minimo è nei mesi più freddi, e di certo ha influsso l'atmosfera natalizia (con le previste numerose concessioni di libertà provvisoria).

I motivi che hanno particolarmente determinato la protesta dei detenuti si riferiscono (757 manifestazioni, pari al 34,46%) alle richieste inerenti alla vita ed all'organizzazione carceraria (TV, collo-

qui, trasferimenti, vitto, cancelli aperti, fornelli ecc.), seguono le motivazioni relative alla riforma dei codici e dell'ordinamento penitenziario con 386 manifestazioni (pari al 17,57%).

La solidarietà con gli altri detenuti e la solidarietà con le altre carceri registra rispettivamente la presenza di 254 (11,56%) e 142 (6,46%) agitazioni (tav. X).

È evidente il privilegio, da parte del detenuto, degli obiettivi pratici e più vicini, anche se le riforme processuali hanno un risvolto concreto non meno importante per la vita quotidiana del detenuto. Notevole il risibile numero di proteste contro lo staff, che può rivelare aspetti del tutto consolatori e rassicuranti per gli operatori penitenziari.

La lettura delle variabili relative alle modalità (tav. XI) delle manifestazioni di protesta confermano il carattere pacifico/negativo delle manifestazioni.

La quasi totalità consiste infatti nel rifiuto di rientro dai passeggi, del vitto, dell'attività lavorativa e scolastica.

Descritte le manifestazioni, occorre chiudere con la descrizione degli interventi operati su di esse. E la lettura della tavola XII (e XIII) permette di trarre alcune importanti considerazioni.

Anzitutto la soluzione "repressiva" del trasferimento dei promotori rappresenta soltanto l'8,29% dei casi mentre nel 23% dei casi la risposta è data con interventi amministrativi penitenziari. Per il 42% dei casi, però, non risulta alcuna risposta, né alcun intervento particolare.

Tutto, cioè, in molti casi, ritorna da sé alla normalità. La rivolta verso il sistema ridefinisce così un equilibrio preesistente.

Lo "sfogo" rimane fine a se stesso.

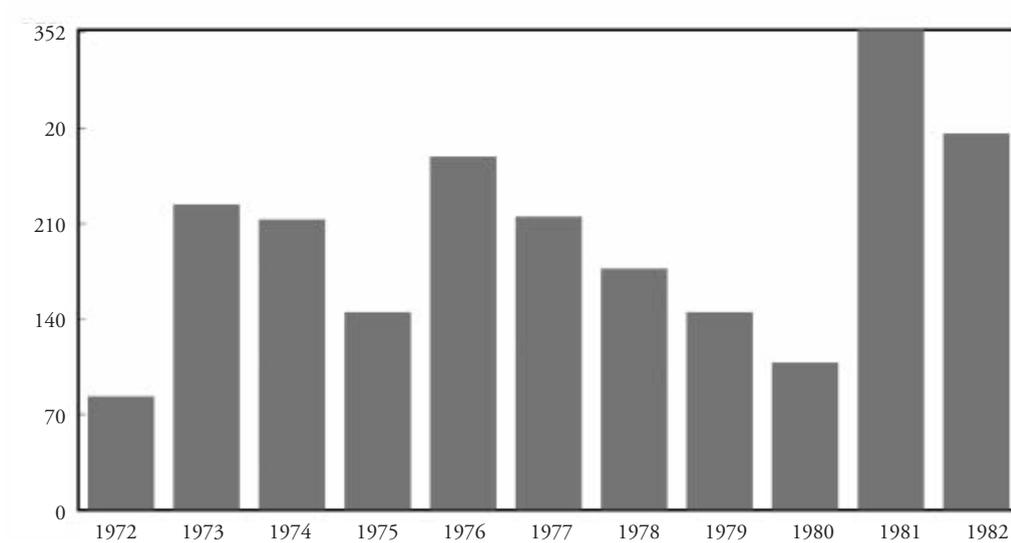
Si può quindi, anche dall'esame di questa variabile, supporre ragionevolmente che la manifestazione di protesta ha, tendenzialmente, la caratteristica di esaurirsi in sé, come "festa", momento liberatorio, con il suo realizzarsi come segno e simbolo.\*

---

\* N.d.R.: Non è stato possibile riprodurre se non alcune delle tavole descritte nel testo. Ciò non pregiudica la chiarezza dell'esposizione e l'interesse dell'intervento.

---

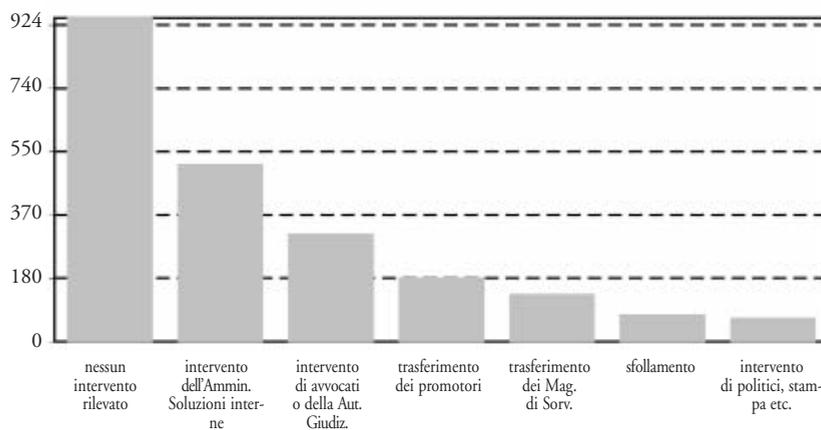
**Tav. I**    **Distribuzione numeri assoluti manifestazioni di protesta nel periodo 1972-1982**



**Tav. VI** Caratteristiche delle manifestazioni di protesta (1972-1982)



**Tav. XII** Modalità di intervento adottate dalla Autorità per le manifestazioni di protesta (1972-1982)



---

**Tav. XIII Manifestazioni di protesta secondo gli interventi e l'anno**

INTERVENTI	ANNO											TOTALE
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
Trasferimento dei promotori e/o dei più facinorosi	28	41	27	37	13	16	1	3	8	8	=	182
Trasferimento di numerosi detenuti	15	18	19	10	7	8	=	=	=	=	=	77
Intervento dell'autorità giudiziaria e/o di avvocati (con o senza intervento della forza pubblica)	6	67	88	41	59	15	5	5	6	15	=	307
Intervento del Magistrato di Sorveglianza	=	3	=	7	53	29	14	7	12	10	=	135
Intervento di organi dell'Amministrazione penitenziaria												
Soluzioni interne pacifiche (anche solo disciplin.)	32	77	55	46	114	91	29	19	14	28	=	505
Intervento della stampa, parlamentare, politici etc.	2	17	23	1	12	5	6	1	=	=	=	67
NON RISULTA	=	1	1	3	1	51	122	110	68	291	276	924
<b>TOTALE</b>	<b>83</b>	<b>224</b>	<b>213</b>	<b>145</b>	<b>259</b>	<b>215</b>	<b>177</b>	<b>145</b>	<b>108</b>	<b>352</b>	<b>276</b>	<b>2.197</b>

---



# OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI E SISTEMA PENITENZIARIO. STORIA, SVILUPPO E PROSPETTIVE\*

*SOMMARIO: Premessa - La nascita del manicomio criminale - Il manicomio giudiziario come misura di sicurezza - La Riforma penitenziaria - Gli interventi della Corte Costituzionale - L'abolizione del manicomio civile - La psichiatria e l'O.P.G. - Composizione e caratteri della popolazione degli O.P.G. (1960-1984) - Le prospettive - Indice delle Tavole*

---

## *1. Premessa*

L'ambito riservato alla presente relazione è quello dell'esame della funzione dell'O.P.G. nel sistema penitenziario, dello sviluppo storico dell'istituto e delle sue prospettive future. Si tenterà quindi di delineare le problematiche connesse alla istituzione manicomiale giudiziaria sotto il profilo del suo "ruolo" nel sistema di difesa sociale ed in particolare nel sottosistema "della esecuzione delle pene" costituito dal penitenziario.

Non potrà non affrontarsi, sia pure con riferimenti sommari, la problematica psichiatrica, nella misura in cui si parla di una istituzione manicomiale, e quella più propriamente penale, data la strettissima connessione tra O.P.G. e Misura di sicurezza; lo spazio proprio e riservato di questo intervento vuole comunque essere quello "penitenziario", con la precisazione dei nodi problematici attuali sulla base di valutazioni dell'esistente, e cioè dei dati quali-quantitativi del fenomeno O.P.G. Il dibattito sui manicomi giudiziari soffre infatti di una carenza di informazione sulle dimensioni assolute e relative dei problemi,

---

\* Castiglione delle Stiviere (Mantova), 1985.

sovente trattati, anche dagli addetti ai lavori, sulla base di esperienze parziali e senza un adeguato riscontro e supporto delle “cifre” in questione. È ben vero, e ne siamo consapevoli, che il dato statistico non traduce la sofferenza, la drammaticità dei casi singoli, le “storie” del vissuto manicomiale, ma tale dato può ben illuminare sugli andamenti generali, sulle tendenze, sulle situazioni complessive, e non se ne può quindi prescindere. Sarà quindi svolto un discorso “complessivo” sul ruolo e il divenire dell’O.P.G., frammento minimale (dal punto di vista del dato numerico, beninteso) dell’universo penitenziario italiano, che è certamente il più complesso e articolato tra i sistemi europei, per numero e tipologia di Istituti, se non per numero di soggetti ospitati.

## *2. La nascita del manicomio criminale*

Il manicomio giudiziario nasce all’interno del sistema penitenziario ed in funzione servente ad esso: è una nascita funzionale alla gestione delle carceri, e l’istituto è inventato come luogo di detenzione dei detenuti impazziti in carcere. Nasce cioè come luogo di custodia dei rei-folli, ad Aversa nel 1876. Il sistema penale non conosceva ancora alcun provvedimento “penitenziario” per i folli-rei, per quelli che sarebbero divenuti, con il codice Rocco, i prosciolti-folli, tant’è che anche il successivo codice Zanardelli (1889) prevedeva soltanto eventualmente (articolo 46) il ricovero in manicomio civile dei folli-rei, per ordine del giudice (soluzione peraltro adottata ancora oggi in molti ordinamenti stranieri). Per pochi anni soltanto, però, il manicomio criminale resta una semplice “sezione” del carcere, riservato ai condannati folli, perché il regolamento carcerario contenuto nel R.D. 1 febbraio 1891 numero 260 rende possibile il ricovero, oltre che dei rei-folli, impazziti in carcere, anche dei “folli-rei”, con provvedimento motivato del giudice ai sensi del citato art. 46 c.p., ed anche (art. 473) il ricovero dei giudicabili osservandi. Già da quella data, il manicomio giudiziario assume la fisionomia che è ancora attuale, e questo ben quarant’anni prima del codice Rocco. Si badi bene, il manicomio civile avrà la sua regolamentazione giuridica soltanto nel 1904, quando già sono funzionanti, oltre che Aversa, Montelupo Fiorentino (1886) e Reggio Emilia (1892). Altri pochi ne seguiranno, Napoli (1922), Barcellona Pozzo di Gotto (1925), Pozzuoli (aperto nel 1955 e chiuso

vent'anni dopo), Castiglione delle Stiviere (prima convenzione del 9 novembre 1943).

### *3. Il manicomio giudiziario come misura di sicurezza*

La funzione servente al sistema processuale e penale si precisa definitivamente con il codice penale del 1931, che crea le categorie della pericolosità sociale e della misura di sicurezza e, quali Istituti per eseguire questa ultima, le colonie agricole, le case di lavoro e il manicomio giudiziario.

Ecco, occorre a questo punto ribadire l'inserimento del manicomio giudiziario nel sistema delle misure di sicurezza; soltanto guardandolo in quest'ottica si comprende fino in fondo la sua funzione nel sistema penale ed insieme la sua sopravvivenza. E, si può subito anticipare, si comprende il suo essere tutt'uno con il sistema di difesa sociale fondato sul doppio binario, indissolubilmente legato ad esso, ed ancora più indissolubilmente legato dopo la dissoluzione dell'istituto manicomiale civile operata con la legge del 1978.

Nel sistema penale alla "incapacità di intendere e di volere" si associa la presunzione di pericolosità che, se segue la pena nei casi di misure di sicurezza detentive ordinarie, nel caso del prosciolto folle si sostituisce alla pena medesima, con tutto l'apparato, comune alle altre misure, di presunzione di durata, di irrevocabilità prima del termine minimo, di prorogabilità senza limite.

L'ultima delle primitive finalità del manicomio criminale diviene la prima in ordine di importanza, ed è tuttora la prima. Rimangono associate le altre funzioni, specificate nell'art. 148 c.p. (con il di più della sospensione della pena) per i condannati impazziti e nell'art. 88 c.p.p. (giudicabili folli, con sospensione del procedimento). L'ambiente privilegiato per le perizie (art. 318 2° comma n. 1) diviene, coerentemente, il manicomio giudiziario.

L'introduzione del 148 risponde al principio, strenuamente difeso dalla concezione liberale – secondo il quale la sanzione criminale può essere applicata soltanto a chi con coerenza e volontà abbia violato la legge e possa intendere l'efficacia oggettiva della sanzione criminale.

Prescindiamo dalle realizzazioni concrete del principio, e dalla constatazione, avanzata da molti, secondo la quale il "regime" dei

manicomi giudiziari era molto più duro di quello carcerario: dal punto di vista dei principi è opportuno sottolineare che “ontologicamente” il “trattamento curativo” non era, nel codice Rocco, una pena, e che nell’esecuzione della misura, e dei mezzi di rigore “per esigenze tecnico-sanitarie”, era esclusa la finalità afflittiva tipica della pena detentiva.

Si specifica quindi nel sistema, parallelamente alla funzione di difesa sociale (comune a tutte le misure di sicurezza), la funzione terapeutica del manicomio giudiziario, che è quindi luogo deputato di custodia (in funzione di difesa sociale) e di cura e trattamento.

Inutile soffermarsi sul fatto che tale duplice funzione è stata denunciata come contraddittoria ormai da generazioni di psichiatri e studiosi di discipline penali; due osservazioni piuttosto sembrano utili: la prima è che tale contraddizione, se è vera, e se ne potrà discutere in questa e in altre sedi, è connaturata a tutta la istituzione carceraria, dopo la Costituzione repubblicana che assegna alla pena una imprescindibile valenza trattamentale e rieducativa; la seconda è che il dibattito su tale contraddizione non avvicina alla soluzione di alcun problema chi deve operare in questo contesto, giuridico e sociale, e non in altri contesti ottimali e immaginari.

#### *4. La Riforma penitenziaria*

Nessun manicomio giudiziario viene aperto dopo il codice Rocco, se si eccettua la convenzione con Castiglione e Pozzuoli, aperto nel ‘55, sicché i vecchi Istituti bastano a soddisfare le esigenze istituzionali, che sono, ed anche questo è utile anticiparlo, estremamente stabili dal punto di vista quantitativo e relativamente indifferenti ai tumultuosi incrementi della popolazione penitenziaria. Anzi, globalmente, i “pericolosi” sottoposti alla misura di sicurezza – per il momento ci riferiamo alla categoria “penitenziaria” degli internati *in toto* – scendono dal 9,72% del totale della popolazione penitenziaria (1959), al 3,89% (1977). In particolare, gli ospiti dell’O.P.G. passano da 2127 (1960) a 1256 (1975) (v. TAV. 1).

La Riforma penitenziaria rivoluziona la vecchia prospettiva del penitenziario avente mera funzionalità custodiale: adesso (anche se l’evoluzione è stata naturalmente graduale) il carcere è luogo di

trattamento, affermandosi il diritto del condannato ad usufruire di opportunità trattamentali finalizzate al reinserimento sociale; in una certa misura, tendenzialmente, si omogeneizza la finalità istituzionale, e si stempera la diversità intrinseca tra carcere e manicomio giudiziario. La grande innovazione trova però immutata la struttura del doppio binario, e della doppia istituzione (carcere - istituto per l'esecuzione di misure di sicurezza) e non può che consacrarla, nella differenziazione tra Istituti. Differenziazione peraltro relativa, che non tocca in alcun modo il regime e i diritti dei detenuti-internati. Resta il manicomio giudiziario (che però cambia nome), restano le colonie agricole, le case di lavoro, ma la categoria "artificiale" della misura di sicurezza non trova spazi caratteristici nella "quotidianità" regolata dall'Ordinamento penitenziario del 1975: non vi sono infatti differenze significative nel regime e nel trattamento per gli internati rispetto ai detenuti, nell'Ordinamento del '75, né per quanto riguarda il trattamento intramurale (osservazione della personalità, opportunità trattamentali) né per quello in ambiente libero (con la sola eccezione dell'affidamento, segnatamente inibito agli internati/ndi e, naturalmente, della riduzione di pena). Passando in rassegna la normativa penitenziaria, il titolo I (trattamento) si applica integralmente alle due categorie (compresi naturalmente gli internati in O.P.G.). Uniche peculiarità sono contenute nell'art. 20, 3° comma, per cui il lavoro non è obbligatorio (in relazione all'art. 20 3° e 4° comma del regolamento di esecuzione che prevede, nei casi di inidoneità, la possibilità di ergoterapia), nei già ricordati artt. 47 e 54, e nell'art. 53 che prevede le licenze per gli internati. Nel titolo II è recepita la differenziazione degli Istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza (art. 62).

Il regolamento di esecuzione, oltre al già citato articolo 20, contiene le uniche norme peculiari negli articoli 98, 99 e 100, che regolano la materia degli O.P.G., dell'accertamento delle infermità psichiche e delle convenzioni con gli ospedali psichiatrici civili: norme, come vedremo, di cui è opportuna, a vario titolo, la riscrittura.

In buona sostanza, la pena detentiva perde il carattere di afflittività che la distingueva dalla misura, ed in particolare da quella del manicomio giudiziario. Parallelamente, si svuota sempre di più il contenuto caratteristico della misura di sicurezza.

### *5. Gli interventi della Corte Costituzionale*

Un anno prima dell'entrata in vigore della Riforma penitenziaria la Corte Costituzionale aveva inferto il primo colpo di piccone al sistema disegnato nel codice Rocco, invalidando l'art. 207 c.p. laddove prevedeva la irrevocabilità della misura prima della scadenza del suo termine di durata minima.

La legge del 1975 affida la revoca anticipata alle sezioni di Sorveglianza, e la successiva evoluzione giurisprudenziale afferma il principio che la misura può essere revocata anche prima dell'inizio della sua esecuzione, ed ancora la Corte con la sentenza n. 139 del 1982 dichiara obbligatorio il previo accertamento della pericolosità sociale preesistente al tempo della applicazione della misura, affermando l'incostituzionalità della presunzione assoluta di durata della pericolosità sociale.

Già nel 1975 era caduto in parte il 148 c.p., non sospendendosi più la pena nel caso di sopravvenuta infermità psichica (sent. n. 146), e il sistema risultante dagli interventi della Corte Costituzionale, pur mantenendo la costruzione del doppio binario, appare sostanzialmente differente dalle scelte di fondo del codice del 1931. Con i limiti dovuti al fatto che la Corte non è il legislatore, e non è quindi intaccato il nucleo fondamentale del sistema penale che origina la misura e l'istituto manicomiale giudiziario: il ruolo, cioè, della incapacità di intendere e di volere, e il problema della imputabilità.

L'opera giurisprudenziale, costituzionale e ordinaria, sembra aver esaurito le sue possibilità, nel quadro normativo, arrivando anche a delineare progressivamente la dissoluzione del confine tra pena e misura di sicurezza, attraverso l'affermazione della fungibilità tra pena e misura (dichiarata già con riferimento all'applicazione provvisoria della misura) ed espressamente risolta in senso positivo nell'art. 647 del progetto preliminare del c.p.p.

### *6. L'abolizione del manicomio civile*

La legge n. 180 del 1978 dà all'Italia il singolare primato di essere l'unico paese al mondo che abolisce i manicomi: l'O.P.G. non resta travolto dalla nuova regolamentazione e così l'istituto manicomiale

giudiziario, che abbiamo visto nascere prima del manicomio civile, sopravvive ad esso.

Sembra ingenuo porsi la questione del perché della sopravvivenza dell'istituto, ove lo si collochi nel complesso quadro della stratificata regolamentazione del sistema del controllo sociale penale, indissolubilmente legato, cioè, al sistema della imputabilità, della pericolosità, della misura di sicurezza.

Ancora una volta, com'è accaduto per la Riforma penitenziaria, l'O.P.G., ben collocato nel quadro – che sembra immutabile – del sistema penale, resta immune da riforme. Certo è che il dibattito sulla sua disfunzione, che aveva occupato decenni di letture critiche dell'istituto, cede a poco a poco il posto al dibattito sulla sua funzione, che però si deve restringere alla metodologia terapeutica (posto che la scelta, per il versante “civile”, è la negazione della istituzionalizzazione manicomiale), dato che l'altra valenza, quella custodiale, quella di mera difesa sociale, può essere oggetto di critica non per la sua specificità, ma solo in una ottica abolizionista dell'intero istituto della detenzione.

Ed infatti aumentano le critiche all'istituto da parte “psichiatrica”, e si ribadisce l'invalidazione terapeutica delle istituzioni totali, acquisita *de iure condito* ad opera della legge 180. In sostanza si contesta ogni coinvolgimento nel sistema di controllo sociale, e si rifiuta un “mandato sociale di controllo” da parte della scienza e della pratica psichiatrica. Il discorso sarà ripreso esaminando le prospettive dell'istituto; quello che qui occorre puntualizzare sono due effetti dell'applicazione della legge 180: il primo obiettivo è reale, il secondo postulato da molti ma a nostro avviso non dimostrato, ed anzi abbastanza sicuramente smentito dai dati disponibili.

Il primo effetto – storico – è costituito dalla forzata interruzione di quella pratica di delega all'istituzione civile della gestione del manicomio giudiziario. L'ottima esperienza storica di Castiglione delle Stiviere aveva portato l'Amministrazione ad accentuare l'opera di collaborazione – attraverso apposite convenzioni – con il manicomio civile, per permettere una gestione più efficiente dell'istituto, nell'accentuazione della sua valenza terapeutica. Lo sviluppo di questa tendenza, che contraddice una certa mitologia di potere centrale preoccupato solo ed esclusivamente della “custodia”, era andato progressivamente affermandosi, tanto che, anche sulla base dell'art. 100 del Regolamento di esecuzione (che non era una norma “da applica-

re” perché sanzionava una prassi pluridecennale) gli internati potevano essere ospitati in molti manicomi diffusi sul territorio, soprattutto nel Nord. L’esperienza fu bruscamente interrotta dalla abolizione del manicomio. Beninteso non è interrotto il dialogo con il territorio, che deve necessariamente riprendere su nuove basi e con diverse finalità. All’orizzonte, la riforma della 180, che nelle attuali formulazioni in discussione al Parlamento non esclude una riammissione nel sistema di soluzioni non soltanto “ambulatoriali”.

Il secondo, preteso, effetto della legge 180 sarebbe stato quello di innescare, o accentuare, nell’O.P.G. una funzione “vicariante” nei confronti del non più esistente manicomio civile. Si afferma con grande sicurezza che l’abolizione del manicomio avrebbe accentuato la criminalizzazione della malattia psichiatrica, posto che l’assenza di alternative avrebbe aumentato massicciamente la popolazione “marginale” dei prosciolti folli, per reati di scarsa o nulla pericolosità.

Almeno per questo aspetto possiamo assolvere la 180 (o meglio, secondo alcuni, la mancata sua attuazione sul piano degli interventi alternativi).

Dalle Tav. 10 e segg. si può osservare infatti che l’incremento della popolazione dei prosciolti folli dal 1979 in poi è dell’ordine del centinaio di unità, e si colloca nel momento in cui, per effetto dell’entrata in funzionamento della revoca anticipata, il dato della categoria aveva subito un brusco calo.

L’incremento è poi del 17% dal 1979 al 1984, mentre quello della popolazione penitenziaria (parametro che non si deve mai perdere di vista perché il discorso è una parte di quello complessivo sulla criminalità) negli stessi anni è di ben il 47%. Dal 1980 al 1984, poi, la popolazione dei prosciolti folli è stabile, sostanzialmente (1049, 1980, 1150, 1981, 1056, 1982, 1109, 1983, 1158, 1984), con oscillazioni del tutto fisiologiche (contrastanti severamente con l’impetuoso aumento della popolazione penitenziaria. Globalmente il numero dei sottoposti alla misura di sicurezza si è quasi dimezzato rispetto al 1960 (v. Tav. 1), quando cioè fioriva in pieno l’istituzione manicomiale civile. Se poi si volesse per un istante immaginare che effettivamente l’abolizione del manicomio abbia indotto l’effetto di un uso perverso della istituzione O.P.G., tale situazione – in effetti non documentata, come abbiamo visto – non potrebbe non indurre a due considerazioni: la prima è che questo si inquadrebbene nel noto fenomeno del

“penitenziario” caricato della soluzione di problemi non suoi, fenomeno storicamente ricorrente e che rende ogni volta più difficile da gestire una struttura che già difficilmente adempie alla sua “funzione” anche quando non soffre di “disfunzioni”; la seconda considerazione, forse più utile nell’immediato, è che in ogni caso occorre realisticamente tener presente, nelle grandi scelte, le esigenze di difesa sociale, che sono concrete e reali, e riguardano non soltanto una ideale generalità di *cives* ma le persone singole, le famiglie, le comunità coinvolte nel fenomeno criminale come nel fenomeno della follia.

### 7. *La psichiatria e l’O.P.G.*

Abbiamo accennato alla “rivolta” di una parte almeno della psichiatria contro la sua “compromissione” nella gestione dell’O.P.G. Da un punto di vista dell’Amministrazione che si deve far carico dell’istituzione psichiatrica giudiziaria, l’atteggiamento pone dei problemi sul piano tecnico della ottimizzazione – che deve essere comunque ricercata, in questo contesto storico e giuridico – dell’aspetto terapeutico dell’esecuzione della misura.

E parliamo proprio dello “specifico” dell’O.P.G., posto che, come abbiamo cercato di dimostrare, dopo la Costituzione e l’Ordinamento del ‘75, si è perso un connotato “tipico” della misura da un punto di vista penitenziario.

Se infatti di una specificità dell’O.P.G. si poteva parlare sulla base della vecchia concezione che disegnava la pena come “sofferenza”, cui era aliena l’istituzione manicomiale giudiziaria fondata su un regime di cura e trattamento, oggi tale ultima filosofia accomuna in pratica l’O.P.G. al resto della istituzione carceraria. Naturalmente, se le finalità ed il regime sono comuni, tutta la parte terapeutica (per la quale è nato originariamente il manicomio giudiziario e che anche dopo l’assunzione dell’altro ruolo – esecuzione della misura – rimane comunque di importanza primaria) soffre dei problemi, delle contraddizioni, della natura stessa della problematica psichiatrica. Si vuole qui accennare alla segnalata mancanza di omogeneità degli approcci diagnostici, delle prassi terapeutiche, delle procedure della pratica psichiatrica di fronte alle quali l’Amministrazione penitenziaria non può che dichiararsi estranea, perché materia non revocabile con atti amministrativi.

Di fronte alla mancanza di risposta adeguata alla richiesta (basti pensare alle enormi difficoltà di reperimento degli specialisti in psichiatria previsti dall'art. 11 della legge penitenziaria per tutti gli Istituti di pena), di fronte alle difficoltà di ogni genere poste dalle difficilissime condizioni di lavoro, non può che darsi ampio riconoscimento dell'importanza del gravoso quotidiano e spesso oscuro impegno del personale sanitario oggi impegnato nella cura e nel trattamento degli ospiti degli O.P.G. italiani.

Si sostiene che non può chiedersi alla psichiatria (che rivendica la sua funzione "neutrale"), quello che si chiede alla criminologia (che è comunque scienza di difesa sociale, contro cioè la trasgressione). In altre parole un malato rimane tale anche se delinquente. Resta in ogni caso, in questo contesto, la libertà di scegliere tra il rifiuto e la cura, tra la negazione dell'istituzione manicomiale giudiziaria – che però esiste – e l'intervento terapeutico interno all'istituzione, pur con i suoi limiti obiettivi. Molti psichiatri hanno fatto quest'ultima scelta, e le prospettive sembrano far intravedere una certa inversione di tendenza, soprattutto nel quadro, come vedremo, dell'intervento più incisivo dell'Ente locale.

### *8. Composizione e caratteri della popolazione degli O.P.G. (1960-1984)*

Quantitativamente la misura di sicurezza in generale non ha mai invaso spazi notevoli del settore penitenziario. Non si assiste ad una crescita verticale della popolazione internata come nel caso dei detenuti; abbiamo anzi già osservato che il sistema di difesa sociale si avvale sempre meno della pratica della misura di sicurezza, tanto che i sottoposti a tale misura sono calati del 50% dal 1960 all'84 (v. Tav. 1), mentre la popolazione penitenziaria complessiva è aumentata di un quarto. Si tratta quindi di una categoria – quella ristretta in O.P.G. – numericamente irrilevante (oggi il 3,63 % dell'intero) che non ha posto il problema della rincorsa edilizia al sovraffollamento, problema drammatico nel caso dei detenuti.

Lo sforzo amministrativo, progressivo e da più parti riconosciuto, è stato nel senso delle ristrutturazioni edilizie e del miglioramento generale delle condizioni degli ospiti degli O.P.G.

L'O.P.G. non si è "diffuso", come temuto da qualche commentatore, ma anzi si è progressivamente ridotto nella pratica, e la storia degli anni recenti è una storia di progressiva riduzione delle "disfunzioni" e di riconduzione dell'istituto alla sua "funzione". Molteplici sono i fattori che hanno concorso a tale risultato: le sentenze della Corte Costituzionale, che abbiamo ricordato, l'esercizio dei poteri di revoca anticipata da parte delle sezioni di sorveglianza (che, però, dopo i primi anni di intensa pratica del potere relativo, si è fisiologicamente rallentato), l'attività dell'Amministrazione, soprattutto sul versante della ricostituzione della funzionalità primaria dell'O.P.G., quella di luogo per l'esecuzione di una misura di sicurezza nei confronti di soggetti malati.

Il minimo storico delle presenze in O.P.G. coincide con il primo semestre di attività delle sezioni di sorveglianza. Fino al 1982 la curva (Tav. 5) risale lentamente, non superando i livelli del 1972, dopo di che vi è un ulteriore continuo decremento.

Le Tavole dalla 10 alla 16 espongono la situazione della popolazione degli O.P.G. per tipologie giuridiche negli anni 1960 - 1981, e sono tratte dai dati Istat. Dati che non soddisfano compiutamente, per una serie di ragioni (tra l'altro non è rilevato il dato relativo alle applicazioni dell'art. 148 c.p. dopo la sent. n. 146 del '75 della Corte, forse nell'erroneo presupposto di una integrale abolizione dell'istituto), ma che sono qui presentati perchè sono gli unici dati omogenei disponibili nel periodo. Si può notare una notevole presenza parziale dei "rei-folli" sottoposti alla sospensione della pena, presenza che decresce continuamente fino alla attuale situazione che vede poche unità presenti in O.P.G.; un 10% di giudicabili iniziale che raddoppia alla fine del periodo (evidentemente periziandi), una presenza di sottoposti alla misura di sicurezza dell'80% iniziale che ha un certo calo percentuale abbastanza costante fino al 73% del 1981.

È un periodo evidentemente connotato da una certa "disfunzione", poiché la presenza di detenuti sottoposti a perizia o osservazione psichiatrica rende più difficile l'attuazione di un trattamento adeguato per gli internati e incentiva l'adozione di misure di sicurezza che è necessario adottare per il contenimento di detenuti spesso di elevata pericolosità.

Non estraneo al fenomeno è l'uso del ricorso eccessivo della possibilità prevista dall'art. 318 c.p. di utilizzazione dell'O.P.G. quale luogo

di esperimento della perizia psichiatrica e dall'art. 99 del Regolamento di esecuzione della legge penitenziaria per le osservazioni psichiatriche. Quest'ultima norma prevede il ricorso all'O.P.G. "per particolari motivi" (e prevede anche l'invio presso un ospedale psichiatrico civile), ma soltanto per un massimo di trenta giorni. Autorità competente a disporre il rientro nell'istituto di provenienza, in caso di esito negativo, è l'autorità giudiziaria, che non in tutti i casi ha osservato puntualmente tale disposizione. Il problema della creazione di sezioni di osservazione psichiatrica nei singoli Istituti, avviato a soluzione, come vedremo, è stato complicato e dallo stato di sovraffollamento delle carceri e dalla difficoltà di reperire specialisti, ma tali difficoltà non hanno fermato il notevole sforzo di razionalizzazione del sistema da parte dell'Amministrazione, i cui risultati sono evidenti dalla analisi dei dati dell'ultimo triennio. Intanto le presenze complessive sono, e in misura non irrilevante, diminuite (v. Tav. 17), in un universo penitenziario cresciuto di oltre il 24%; gli internati sono in netto aumento ed i detenuti presenti a vario titolo in netta diminuzione. Le Tavole 24, 25 e 26 rappresentano con evidenza il reale recupero della funzione propria dell'istituto, quella cioè di esecuzione di una misura di sicurezza, con la progressiva "espulsione" delle categorie "irregolari". In particolare quella dei periziandi (v. Tav. 32) e degli osservandi (Tav. 34). Nel corso dell'anno 1984 (Tav. 37) si può verificare, in dettaglio e per tutti gli Istituti, la costanza di tali tendenze.

### *9. Le prospettive*

Si è più volte sottolineato che l'O.P.G. ha nel sistema la duplice funzione di custodia (misura di sicurezza) e di cura (istituto terapeutico manicomiale). In questo quadro, nello stato attuale dell'istituzione, quali sono le prospettive di sviluppo dell'O.P.G.? Relativamente alla prima valenza, abbiamo cercato di evidenziare gli indici rilevatori del processo che sta compendosi, tendente a ridare "funzionalità" all'O.P.G. nel sistema di difesa sociale.

La "epurazione" dell'O.P.G. dalle utilizzazioni estranee all'istituto non è più soltanto una aspirazione, ma è invece una realizzazione concreta, come abbiamo osservato, naturalmente suscettibile di perfezionamenti.

Ci riferiamo, sul piano della pratica amministrativa, ad articolazioni di strutture alternative carcerarie ben distribuite sul territorio nazionale in cui si possa procedere alle perizie ed osservazioni psichiatriche, ipotesi esaminata da una commissione creata dalla Direzione Generale II.P.P. ed allargata ad alcuni Magistrati di Sorveglianza. Sul piano legislativo, occorrerà meditare la riforma degli artt. 318 c.p. e 99 Regolamento esecuzione legge penitenziaria, per inibire l'uso dell'O.P.G. quale luogo di espletamento delle perizie e delle osservazioni. Sarà, questo, con la ottenuta conseguente migliore omogeneità della popolazione, un ulteriore fattore che potrà contribuire ad incentivare la seconda valenza dell'O.P.G., quella terapeutica.

Questa è, senz'altro, l'area più bisognevole di interventi. Come si può, ripetiamo, nello stato attuale dell'istituzione, ottimizzare la funzione dell'O.P.G. come luogo di cura della malattia mentale? L'istituzione, divenuta "funzionale" alla esecuzione della misura, può essere altrettanto "funzionale" sul piano terapeutico? È evidente che si è di fronte ad un problema che supera lo specifico penitenziario, e che per essere affrontato e risolto abbisogna dell'intervento della struttura sanitaria territoriale. È la grande prospettiva, mai abbandonata (se pure interrotta in una sua specifica modalità della legge n. 180), della collaborazione con gli Enti locali e, attraverso questi, con la pratica sanitaria, e in particolare psichiatrica, del territorio. L'Amministrazione e le Regioni, di fronte alla giuridica infondatezza dell'aspirazione al superamento dell'istituzione O.P.G. (attraverso il passaggio convenzionato agli ospedali psichiatrici civili) sopravvenuta a causa della legge n. 180, hanno trovato spazi diversi di collaborazione, spazi che ancora interessano purtroppo soltanto una minima parte delle realtà politiche locali. Chiave di volta è costituita, come forma giuridica, dall'art. 11 della legge penitenziaria e dall'art. 17 Regolamento esecuzione, che prevede che per l'organizzazione dei servizi sanitari negli Istituti l'Amministrazione possa provvedere avvalendosi, su base convenzionale, dei servizi del territorio, sentita la Regione. E questo vale, da un lato, per un "ingresso" della medicina del territorio nell'Istituto, con riguardo al personale medico e paramedico, dall'altro per una "uscita" degli ospiti, con la creazione di sezioni staccate esterne all'O.P.G. e collegate alla struttura sanitaria nazionale. Ulteriore contributo alla soluzione dei problemi dell'O.P.G. può venire sul terreno della gestione

delle misure alternative con individuazione di sezioni di semilibertà ed altri idonei interventi operativi.

Non è inopportuno qui sottolineare, oltre che il grande valore concreto di tali interventi, il valore simbolico di tale programma, segno di una crescita culturale anzitutto, nei confronti della problematica dell'istituzione, inizio di una inversione di tendenza rispetto la "delega" assoluta data da secoli allo Stato in materia di pratica del "diritto di punire". Il terreno convenzionale in cui si muove il nuovo articolarsi dei rapporti tra Stato e comunità locale è poi, nell'area del trattamento del malato di mente, il più avanzato dell'intera area penitenziaria: il servizio sanitario nazionale è stato, quanto a fatti concludenti, tra tutti i servizi il più attivo nel quadro della collaborazione con il sistema penitenziario.

Il discorso potrebbe finire qui, ma si vuole aggiungere qualche considerazione su un altro e diverso ordine di prospettive, al di là di questo O.P.G. e di questo sistema complessivo di difesa sociale.

È stato notato che l'abolizionismo è nato insieme al manicomio criminale, tanto antiche sono le voci che argomentano la necessità della soppressione della istituzione psichiatrica giudiziaria. È noto che sono stati presentati vari progetti di modifica del sistema tendente alla soppressione dell'istituto, che vanno dalla abolizione della non imputabilità (e quindi del proscioglimento) alla eliminazione della categoria di pericolosità e quindi della misura di sicurezza.

Senza pretese di approfondimento, non può non osservarsi che le soluzioni prospettate, nella loro realizzazione storica, già concretasi in altri paesi, postulano l'esistenza di un manicomio civile funzionante a pieno regime (in Svezia sono molti di più i ricoverati in manicomio che i ristretti in carcere). Poichè non si possono ignorare le esigenze di difesa sociale, poi, le proposte avanzate postulano una pena, sia pure diversamente articolata, nei confronti dei malati di mente autori di reati. Il che equivale ad un ritorno ad una pratica precedente al Codice Zanardelli, che, come abbiamo ricordato, non prevedeva sanzione (né manicomio criminale) per i folli-rei.

In effetti, così come non è possibile abolire la malattia mentale abolendo i manicomi, allo stesso modo abolendo l'istituto dell'incapacità di intendere e volere non si vanificano i comportamenti criminali dei malati di mente. Il problema rimane, nei due casi, ed è quel-

lo di offrire in pratica efficaci rimedi alternativi. Non sarà senza motivo che tutti gli ordinamenti stranieri riconoscono nel proprio sistema giuridico la rilevanza penale della incapacità di intendere e volere, salvo la Svezia ed alcuni stati USA, che praticano un sistema misto di sanzione penale e di internamento manicomiale.

Pur con la opportuna, e già praticata operazione di “deistituzionalizzazione” (parallela alla “decarcerizzazione” avviata sul terreno legislativo e giudiziario, con riguardo alle sanzioni sostitutive e alle misure alternative alla detenzione) rimarrà ancora – e sempre, fuori dall’utopia – un nucleo duro, anche minimo, di fenomeni ingestibili dalla società, dal territorio, dalle famiglie, in ambiente non istituzionale.

L’ultimo schema di lavoro della Commissione giuridica sul d.l. Degan (C. Dep. n. 1429) contiene all’art. 1 (sostitutivo dell’art. 34 legge 23 dicembre 1978, n. 833), terzo comma, la previsione di “centri psichiatrici residenziali con caratteristiche terapeutiche e riabilitative anche per periodi protratti”.

Questa ipotesi romperebbe l’isolamento dell’O.P.G., quale istituzione priva di collegamenti con strutture territoriali in qualche modo omogenee, anche se il suo “svuotamento” e superamento passerebbe attraverso la ricostituzione di un tessuto che si è voluto cancellare nel 1978.



## INDICE DELLE TAVOLE

### *Popolazione penitenziaria dal 1960 al 1984*

- Tav. 1: Presenze complessive, internati e ricoverati in Ospedali psichiatrici giudiziari (dati)
- Tav. 2: Presenze complessive e internati (grafico)
- Tav. 3: Internati e ricoverati in O.P.G. (grafico)

### *Ospedali psichiatrici giudiziari dal 1960 al 1984*

- Tav. 4: Presenze complessive e distinte per sesso (dati)
- Tav. 5: Presenze complessive (grafico)
- Tav. 6: Presenze complessive, uomini e donne (grafico)
- Tav. 7: Presenze: uomini e donne (grafico-logaritmico)
- Tav. 8: Presenze complessive (istogramma)
- Tav. 9: Presenze: uomini e donne (istogramma)

### *Ospedali psichiatrici giudiziari dal 1960 al 1981*

- Tav. 10: Presenze complessive per posizione giuridica (dati)

- Tav. 11: Presenze per posizione giuridica  
anni 1960-1970 (istogramma)
- Tav. 12: Presenze per posizione giuridica  
anni 1972-1981 (istogramma)
- Tav. 13: Giudicabili (grafico)
- Tav. 14: Condannati (grafico)
- Tav. 15: Ricoverati per sospensione pena (art. 148 c.p.) (grafico)
- Tav. 16: Sottoposti a misura di sicurezza (art. 222 c.p.) (grafico)

*Ospedali psichiatrici giudiziari dal 1982 al 1984*

- Tav. 17: Dati aggregati per posizione giuridica (dati)
- Tav. 18: Presenze per posizione giuridica (grafico)
- Tav. 19: Presenze al 31.12 per Istituto (istogramma)
- Tav. 20: Presenze al 31 dicembre 1982  
per posizione giuridica (istogramma)
- Tav. 21: Presenze al 31 dicembre 1983  
per posizione giuridica (istogramma)
- Tav. 22: Presenze al 31 dicembre 1984  
per posizione giuridica (istogramma)
- Tav. 23: Presenze per posizione giuridica (dati)
- Tav. 24: Presenze al 31 dicembre 1982  
per posizione giuridica (grafico polare)
- Tav. 25: Presenze al 31 dicembre 1983  
per posizione giuridica (grafico polare)

Tav. 26: Presenze al 31 dicembre 1984  
per posizione giuridica (grafico polare)

***Presenti al 31 dicembre 1982-1983-1984***

Tav. 27: Presenze: imputati (istogramma)

Tav. 28: Presenze: condannati (istogramma)

Tav. 29: Presenze: internati (istogramma)

Tav. 30: Presenze complessive (dati)

Tav. 31: Presenti: prosciolti, ricoverati in casa di cura  
e custodia e ricoverati con misura di sicurezza  
provvisoria (istogramma)

Tav. 32: Presenti: periziandi (istogramma)

Tav. 33: Presenti: imputati con sopravvenuta  
infermità psichica (art. 88 c.p.p.) (istogramma)

Tav. 34: Presenti: ricoverati  
in osservazione psichiatrica (istogramma)

Tav. 35: Presenti: condannati con sopravvenuta  
infermità psichica (art. 148 c.p.) (istogramma)

Tav. 36: Presenti: minorati psichici (istogramma)

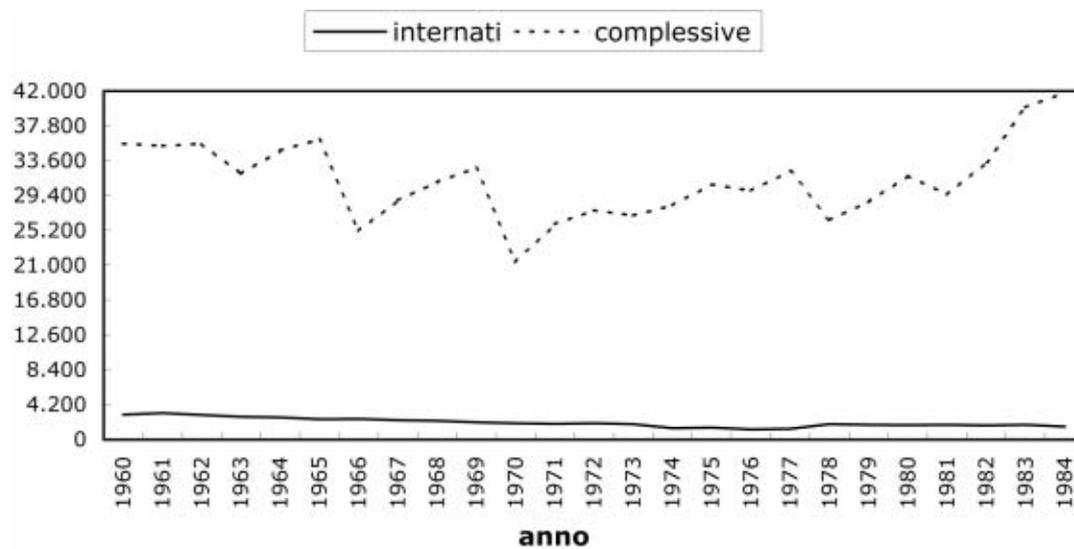
Tav. 37: Presenti per posizione giuridica (dati)

**Tav. 1 Popolazione penitenziaria 1960-1984**  
 Presenze complessive - internati - ricoverati in O.P.G.

	Presenze complessive ---1---	Internati ---2---	2/1 in % ---3---	Ricoverati in o.p.g. ---4---	4/1 in % ---5---	4/2 in % ---6---
1960	35.642,00	2.988,00	8,38	2.127,00	5,97	71,18
61	35.393,00	3.145,00	8,89	2.182,00	6,17	69,38
62	35.627,00	2.930,00	8,22	2.110,00	5,92	72,01
63	32.005,00	2.728,00	8,52	1.999,00	6,25	73,28
64	34.835,00	2.623,00	7,53	1.981,00	5,69	75,52
65	36.158,00	2.410,00	6,67	1.958,00	5,42	81,24
66	25.125,00	2.461,00	9,80	1.813,00	7,22	73,67
67	28.815,00	2.293,00	7,96	1.774,00	6,16	77,37
68	30.998,00	2.216,00	7,15	1.726,00	5,57	77,89
69	32.754,00	2.039,00	6,23	1.636,00	4,99	80,24
1970	21.379,00	1.931,00	9,03	1.542,00	7,21	79,85
71	25.960,00	1.872,00	7,21	1.538,00	5,92	82,16
72	27.603,00	1.923,00	6,97	1.533,00	5,55	79,72
73	26.987,00	1.811,00	6,71	1.453,00	5,38	80,23
74	28.216,00	1.349,00	4,78	1.239,00	4,39	91,85
75	30.726,00	1.403,00	4,57	1.256,00	4,09	89,52
76	29.973,00	1.188,00	3,96	1.035,00	3,45	87,12
77	32.337,00	1.258,00	3,89	1.116,00	3,45	88,71
78	26.424,00	1.813,00	6,86	1.149,00	4,35	63,38
79	28.606,00	1.735,00	6,07	1.280,00	4,47	73,78
1980	31.765,00	1.723,00	5,42	1.424,00	4,48	82,65
81	29.506,00	1.752,00	5,94	1.570,00	5,32	89,61
82	33.413,00	1.680,00	5,03	1.584,00	4,74	94,29
83	40.031,00	1.733,00	4,33	1.508,00	3,77	87,02
84	41.832,00	1.519,00	3,63	1.423,00	3,40	93,68

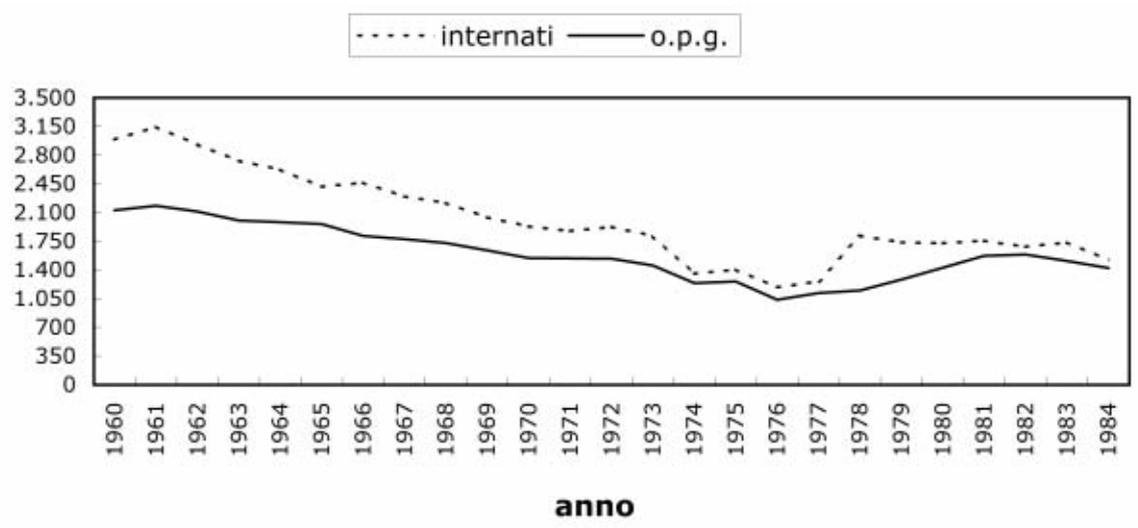
Dati: ISTAT

**Tav. 2** Popolazione penitenziaria 1960-1984  
Presenze complessive - internati



Dati: ISTAT

Tav. 3 **POPOLAZIONE PENITENZIARIA 1960-1984**  
internati/ricoverati in o.p.g.



Dati: ISTAT

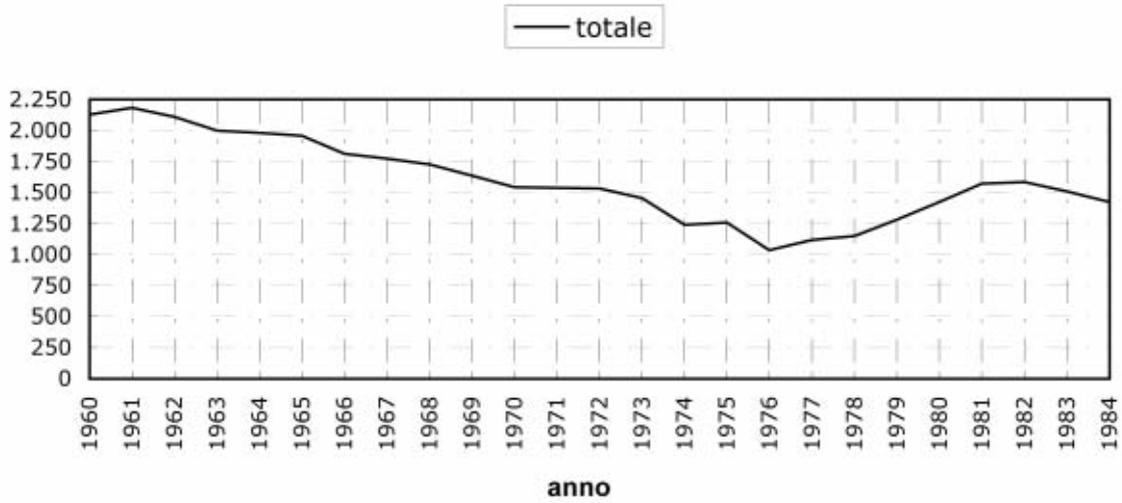
**Tav. 4 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
**Presenze 1960-1984**

	TOTALE PRESENTI ----1----	totale uomini ----2----	totale donne ----3----
1960	2.127	1.924	203
1961	2.182	1.960	222
1962	2.110	1.885	225
1963	1.999	1.788	211
1964	1.981	1.798	183
1965	1.958	1.781	177
1966	1.813	1.648	165
1967	1.774	1.586	188
1968	1.726	1.526	200
1969	1.636	1.448	188
1970	1.542	1.367	175
1971	1.538	1.379	159
1972	1.533	1.364	169
1973	1.453	1.303	150
1974	1.239	1.095	144
1975	1.256	1.158	98
1976	1.035	960	75
1977	1.116	1.037	79
1978	1.149	1.068	81
1979	1.280	1.180	100
180	1.424	1.332	92
1981	1.570	1.467	103
1982	1.584	1.489	95
1983	1.508	1.425	83
1984	1.423	1.356	67

Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°

Dati: ISTAT

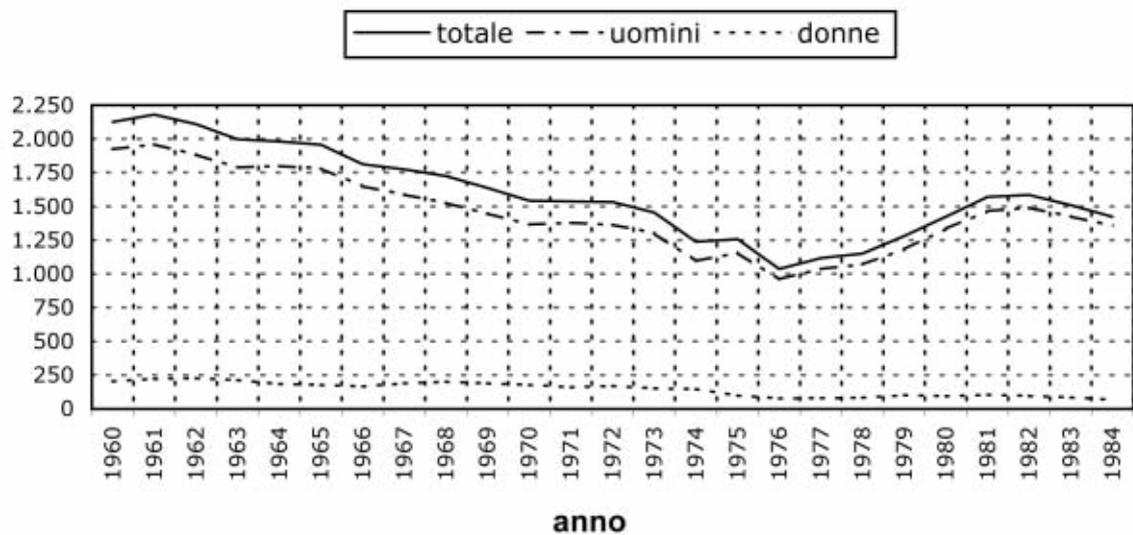
Tav. 5 Ospedali psichiatrici giudiziari presenze 1960-1984



Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°

Dati: ISTAT

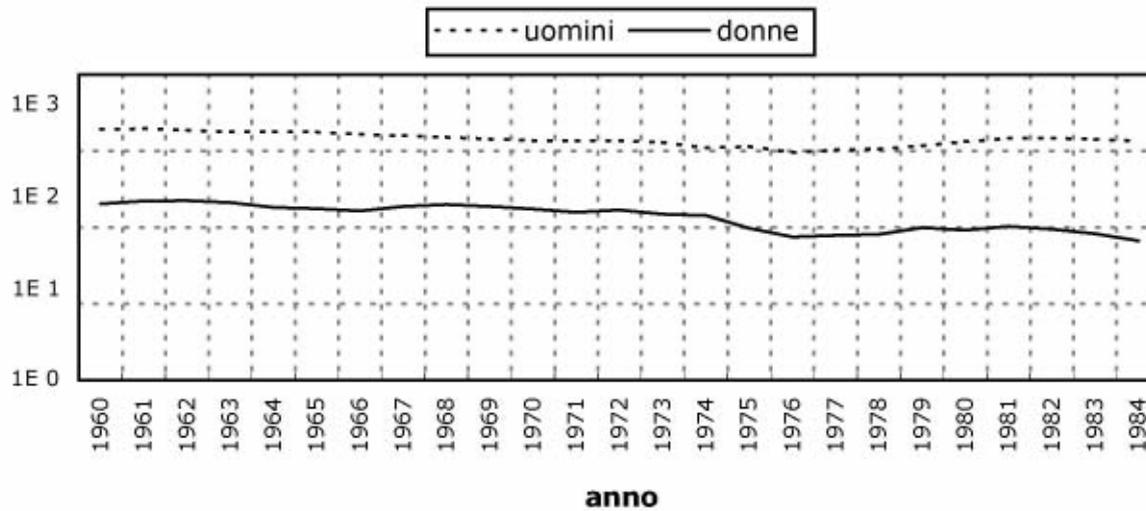
Tav. 6 Ospedali psichiatrici giudiziari presenze 1960-1984



Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°

Dati: ISTAT

Tav. 7 Ospedali psichiatrici giudiziari presenze 1960-1984

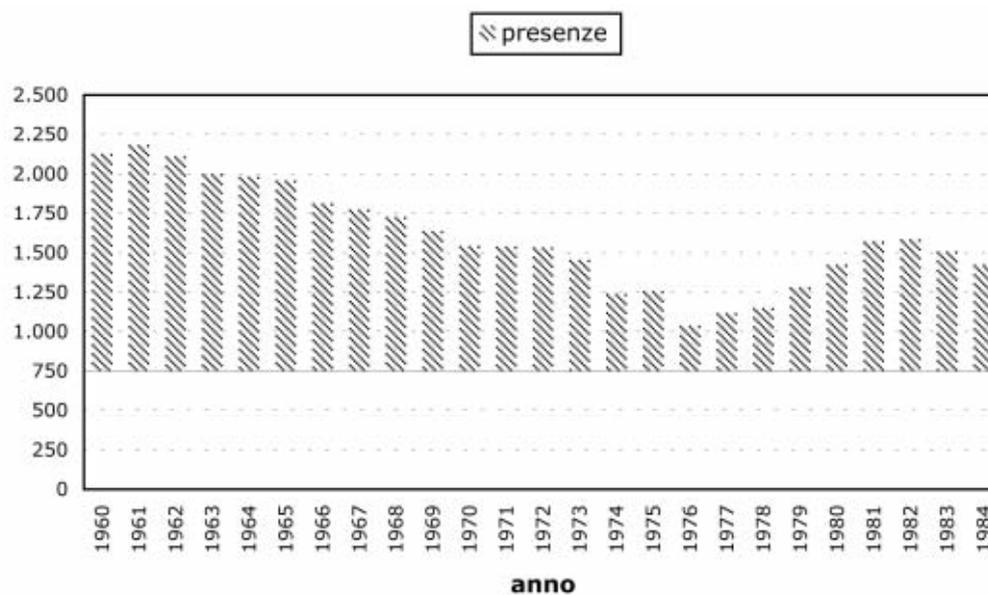


n. b.: curve logaritmiche

Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°

Dati: ISTAT

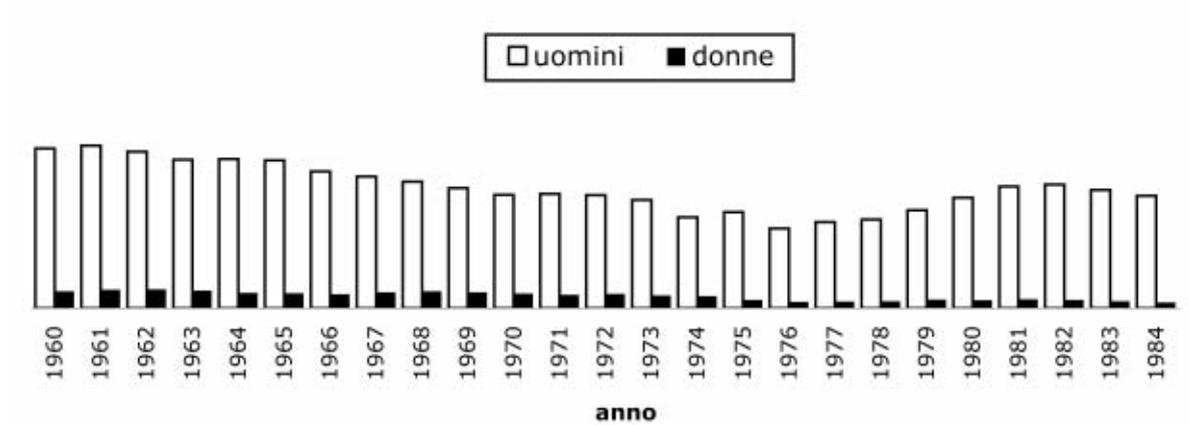
Tav. 8 Ospedali psichiatrici giudiziari 1960-1984  
Presenze



Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°

Dati: ISTAT

**Tav. 9 Ospedali psichiatrici giudiziari 1960-1984**  
Presenze



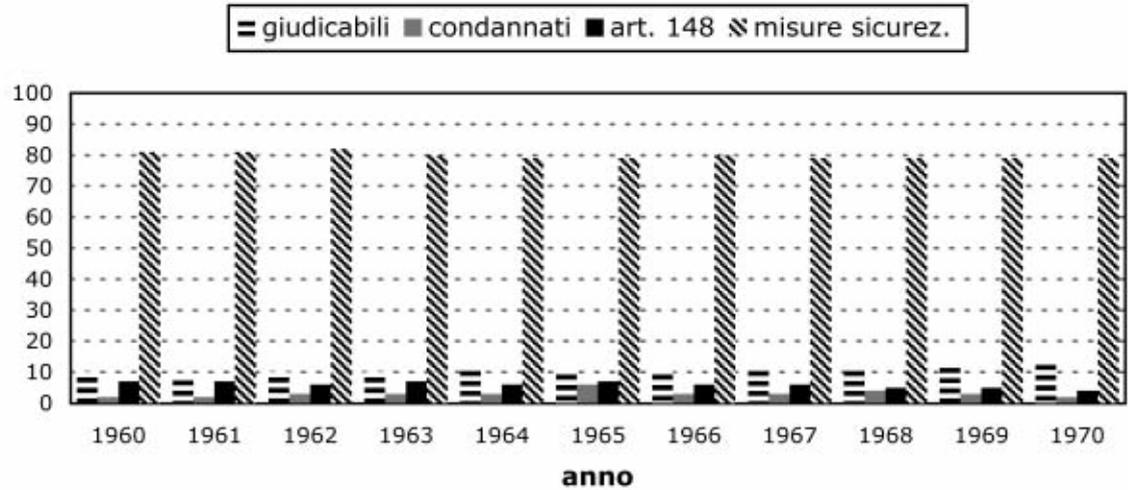
Dati 82 - 83 - 84: DGIIPP Uff. 5°  
Dati: ISTAT

**Tav. 4 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
**Presenze 1960-1984**

	Giudi- cabili --1--	% --2--	Condan- nati --3--	% --4--	art. 148 --5--	% --6--	misur. sicur. --7--	% --8--	Totale Presenti --9--
1960	205	10	53	2	142	7	1.727	81	2.127
1961	206	9	52	2	148	7	1.776	81	2.182
1962	208	10	60	3	122	6	1.720	82	2.110
1963	206	10	55	3	131	7	1.607	80	1.999
1964	230	12	66	3	128	6	1.557	79	1.981
1965	214	11	70	6	128	7	1.546	79	1.958
1966	206	11	58	3	106	6	1.443	80	1.813
1967	215	12	54	3	112	6	1.393	79	1.774
1968	213	12	65	4	91	5	1.357	79	1.726
1969	220	13	48	3	80	5	1.288	79	1.636
1970	221	14	33	2	66	4	1.222	79	1.562
1971	-	-	-	-	-	-	-	-	1.538
1972	197	13	52	3	52	3	1.232	80	1.533
1973	191	13	75	5	48	3	1.139	78	1.453
1974	192	15	94	8	37	3	916	74	1.239
1975	161	13	111	9	10	1	974	78	1.256
1976	81	8	140	14	-	-	814	79	1.035
1977	195	17	45	4	-	-	876	78	1.116
1978	279	24	84	7	-	-	786	68	1.149
1979	254	20	89	7	-	-	937	73	1.280
1980	268	19	107	8	-	-	1.049	74	1.424
1981	313	20	107	7	-	-	1.150	73	1.570

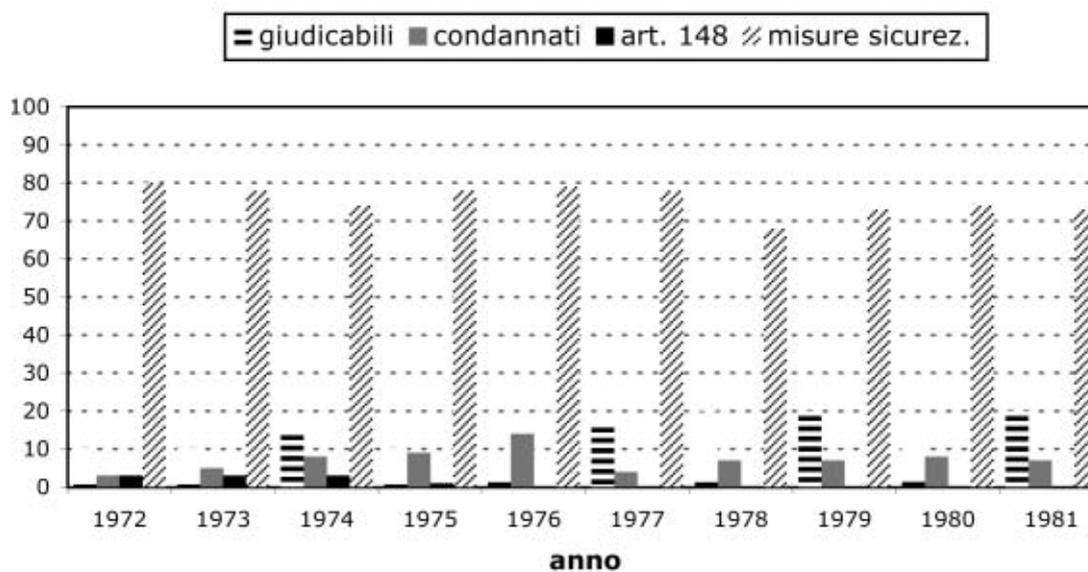
Dati: ISTAT

**Tav. 11 Ospedali psichiatrici giudiziari 1960-1970**  
 Presenze per posizione giuridica (%)



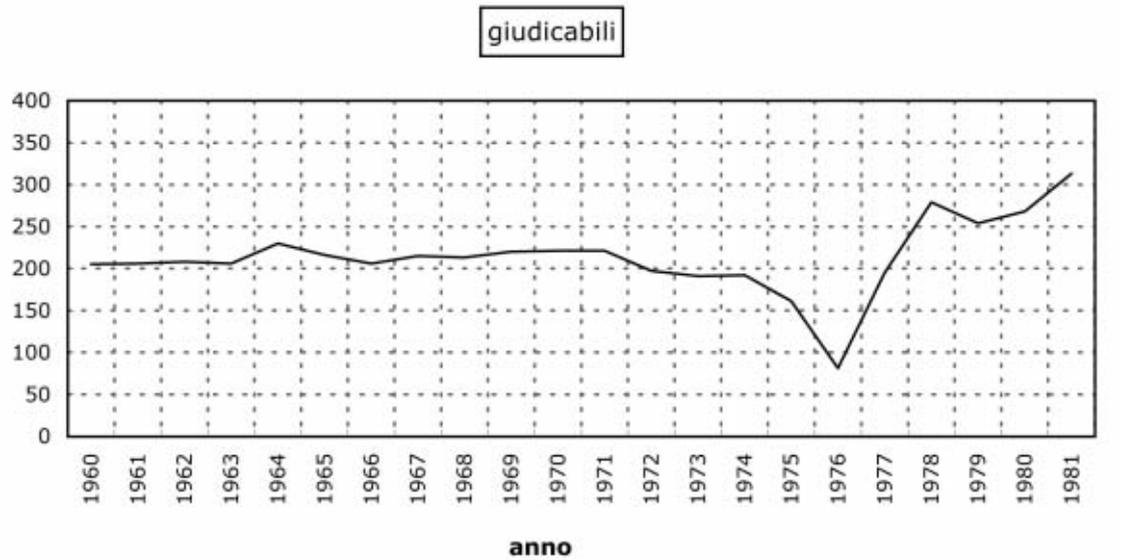
Dati: ISTAT

**Tav. 12 Ospedali psichiatrici giudiziari 1972-1981**  
 Presenze per posizione giuridica (%)



Dati: ISTAT

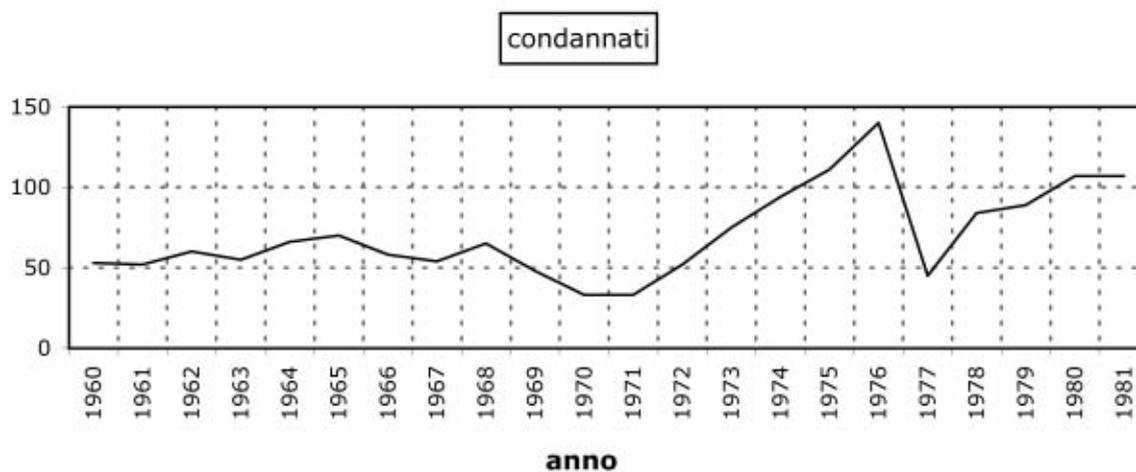
Tav. 13 Ospedali psichiatrici giudiziari 1960-1981



1971: dato non rilevato

Dati: ISTAT

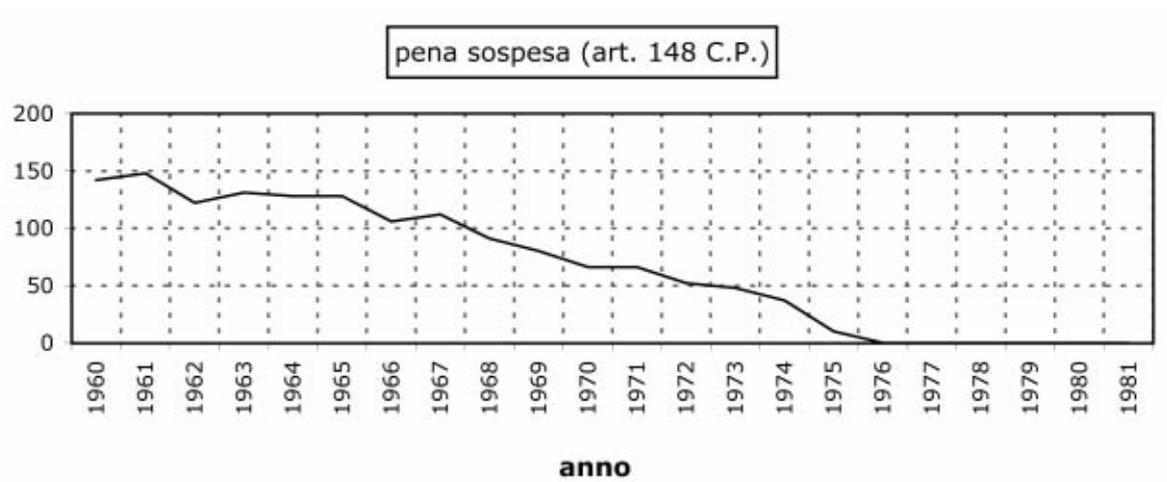
Tav. 14 Ospedali psichiatrici giudiziari condannati 1960-1981



1971: dato non rilevato

Dati: ISTAT

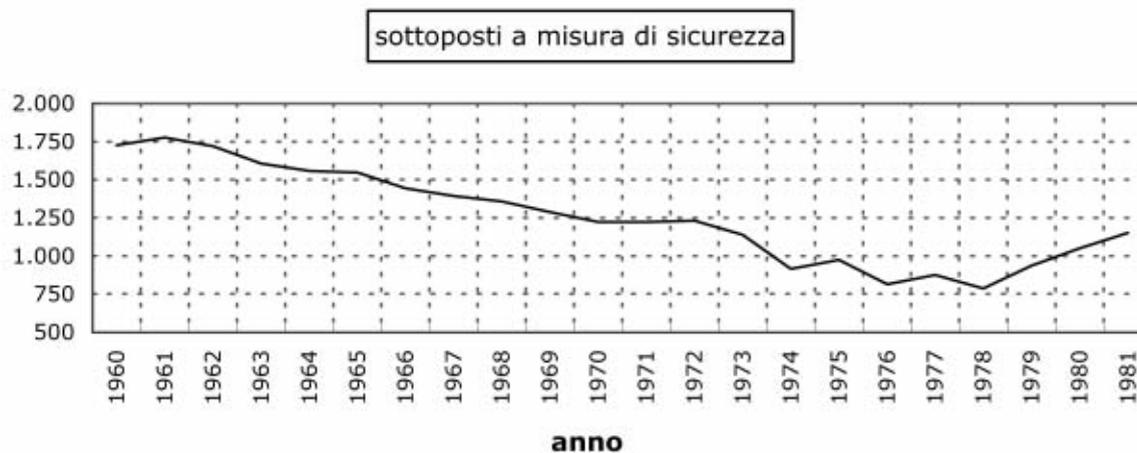
Tav. 15 ospedali psichiatrici giudiziari pena sospesa (art. 148 C.P.) 1968-1981



1971: dato non rilevato

Dati: ISTAT

Tav. 16 Ospedali psichiatrici giudiziari sottoposti a misure di sicurezza 1960-1981



1971: dato non rilevato

Dati: ISTAT

**Tav. 17 Ospedali psichiatrici giudiziari**

Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

*dati aggregati per posizione giuridica*

	IMPUTATI			CONDANNATI INTERNATI					
	82 -1-	83 -2-	84 -3-	82 -4-	83 -5-	84 -6-	82 -7-	83 -8-	84 -9-
AVERSA	29	57	22	4	5	2	188	245	267
BARCELLONA	81	80	34	56	12	31	232	230	239
CASTIGLIONE S.	31	21	10	7	4	1	304	315	295
MONTELUPO F.	79	62	36	17	20	19	144	153	135
NAPOLI	44	29	26	19	1	8	79	87	129
REGGIO E.	114	76	53	44	28	20	109	79	93
<b>TOTALE</b>	<b>378</b>	<b>325</b>	<b>181</b>	<b>147</b>	<b>70</b>	<b>81</b>	<b>1.056</b>	<b>1.109</b>	<b>1.158</b>

**Ospedali psichiatrici giudiziari**

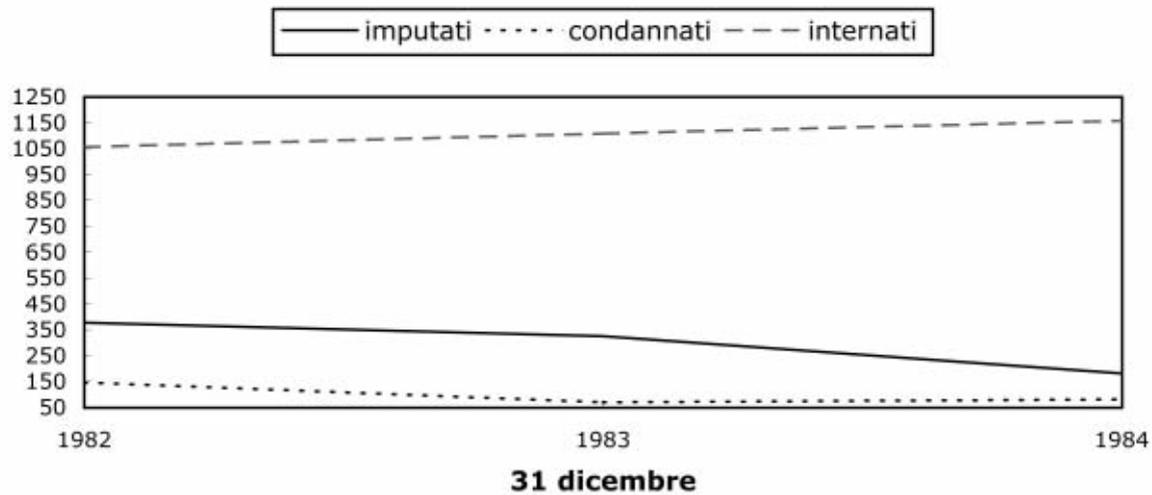
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

*dati aggregati per posizione giuridica*

	TOTALE		
	82 -10-	83 -11-	84 -12-
AVERSA	221	307	291
BARCELLONA	369	322	304
CASTIGLIONE S.	342	340	306
MONTELUPO F.	240	235	190
NAPOLI	142	117	163
REGGIO E.	267	183	160
<b>TOTALE</b>	<b>1.581</b>	<b>1.504</b>	<b>1.420</b>

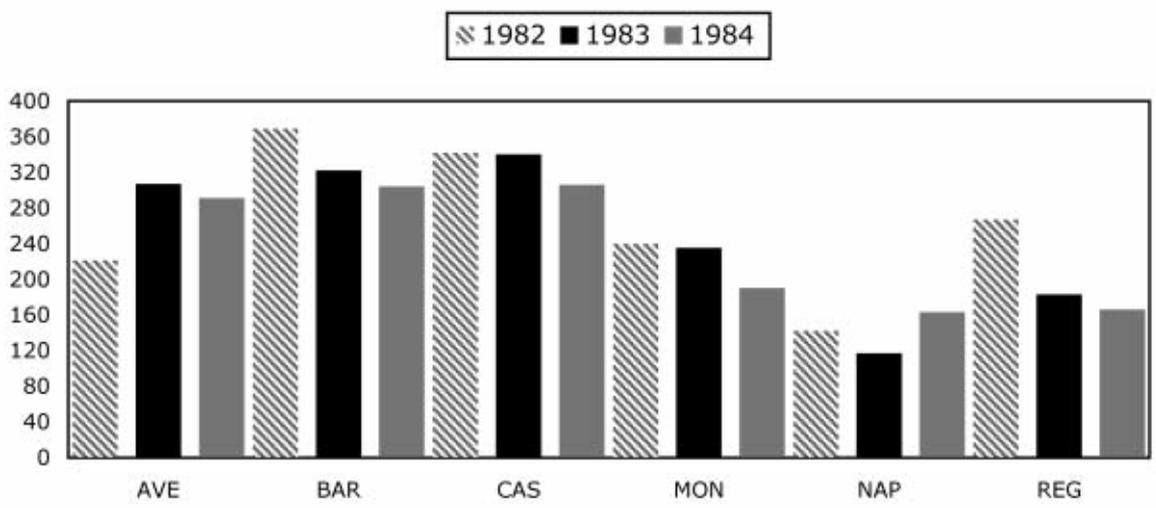
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

Tav. 18 Ospedali psichiatrici giudiziari presenze per posizione giuridica



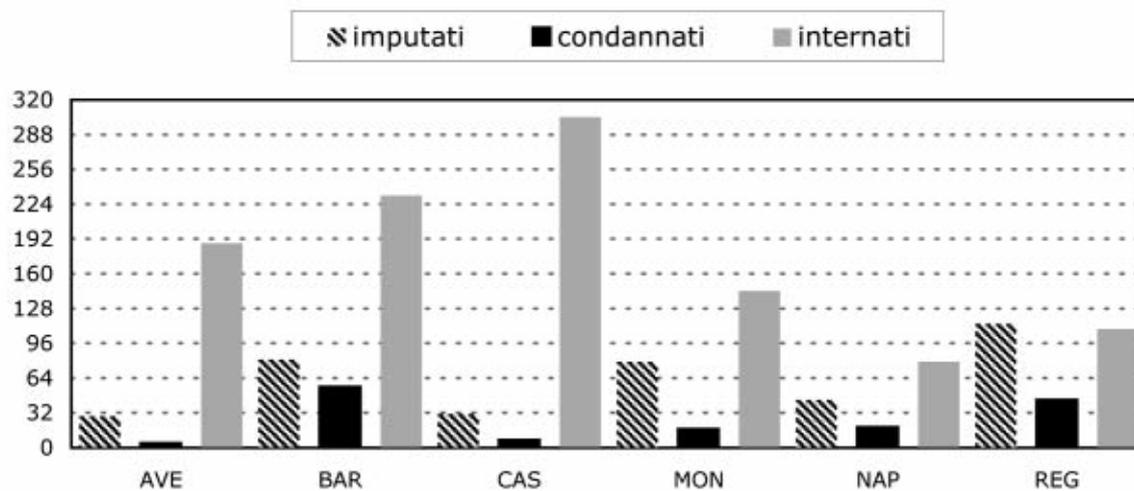
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

Tav. 19 Ospedali psichiatrici giudiziari presenze al 31 dicembre 1982-1983-1984



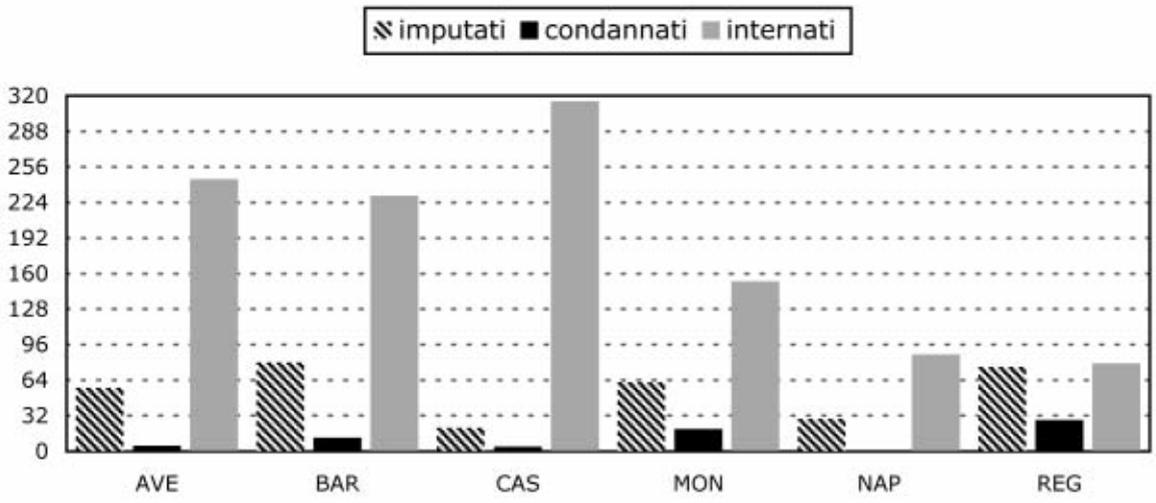
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 20 Ospedali psichiatrici giudiziari 31 dicembre 1982**  
Presenze per posizione giuridica



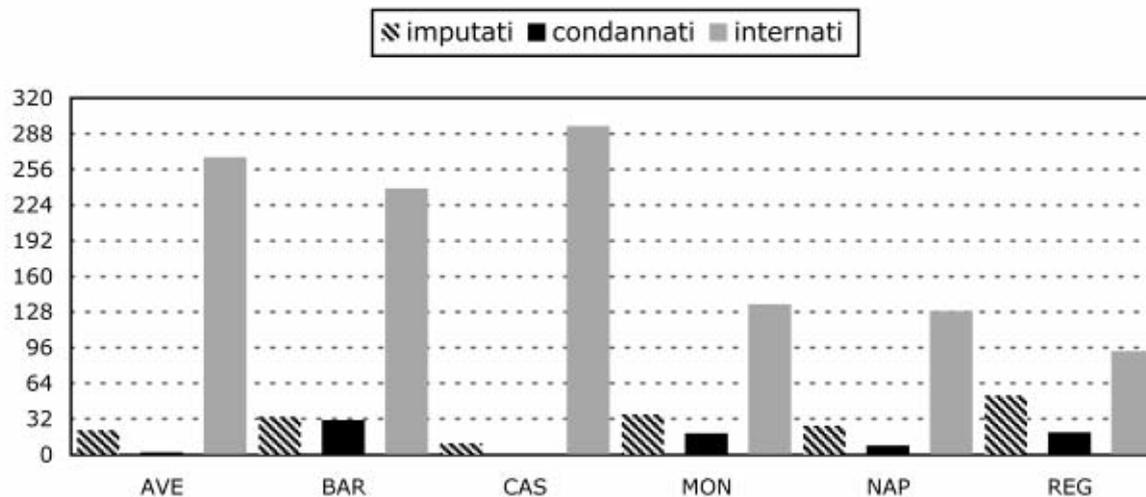
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

Tav. 21 Ospedali psichiatrici giudiziari 31 dicembre 1983  
Presenze per posizione giuridica



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 22 Ospedali psichiatrici giudiziari 31 dicembre 1984**  
Presenze per posizione giuridica



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 23 Ospedali psichiatrici giudiziari**

Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

*Suddivisione per posizione giuridica*

	AVERSA 82 --1--	AVERSA 83 --2--	AVERSA 84 --3--	CASTIG 82 --4--	CASTIG 83 --5--	CASTIG 84 --6--	BARCEL 82 --7--	BARCEL 83 --8--	BAREL 84 --9--
prosciolti	174	221	250	304	315	295	218	220	223
casa cura									
custodia	14	24	17	-	-	-	14	10	16
<b>TOTALE INTERNATI</b>	<b>188</b>	<b>245</b>	<b>267</b>	<b>304</b>	<b>315</b>	<b>295</b>	<b>232</b>	<b>230</b>	<b>239</b>
art. 206	13	27	13	6	8	5	30	39	20
perizia psichiatrica	8	18	3	13	8	2	17	14	4
art. 88	3	3	2	1	1	1	5	3	5
imputati art. 99	5	9	4	11	4	2	29	24	5
<b>TOTALE IMPUTATI</b>	<b>29</b>	<b>57</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>81</b>	<b>80</b>	<b>34</b>
condannati									
art. 99	2	3	1	5	2	1	14	11	3
art. 148	2	2	1	2	2	-	14	1	3
minorati psichici	-	-	-	-	-	-	28	-	25
<b>TOTALE CONDANNATI</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>31</b>
<b>TOTALE PRESENZE</b>	<b>221</b>	<b>307</b>	<b>291</b>	<b>342</b>	<b>340</b>	<b>306</b>	<b>369</b>	<b>322</b>	<b>304</b>

## Ospedali psichiatrici giudiziari

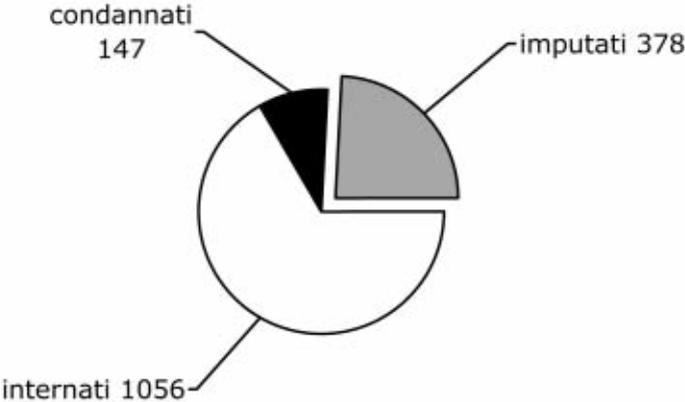
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

*Suddivisione per posizione giuridica*

	NAPOLI 82 --10--	NAPOLI 83 --11--	NAPOLI 34 --12--	REGGIO 82 --13--	REGGIO 83 --14--	REGGIO 86 --15--	MONTEL 82 --16--	MONTEL 83 --17--	MONTEL 84 --18--
prosciolti	60	71	103	109	79	93	144	153	135
casa cura									
custodia	19	16	26	-	-	-	-	-	-
TOTALE									
INTERNATI	79	87	129	109	79	93	144	153	135
art. 206	12	9	17	22	19	23	11	6	15
perizia psichiatrica	21	17	7	26	20	21	38	35	9
art. 88	-	-	-	10	2	4	5	4	4
imputati									
art. 99	11	3	2	56	35	5	25	17	8
TOTALE									
IMPUTATI	44	29	26	114	76	53	79	62	36
condannati									
art. 99	5	1	1	28	15	2	12	8	5
art. 148	-	-	-	3	7	6	5	12	14
minorati									
psichici	14	-	7	13	6	12	-	-	-
TOTALE									
CONDANNATI	19	1	8	44	28	20	17	20	19
TOTALE									
PRESENZE	142	117	163	267	183	166	240	235	190

Dati: D.G.II.P.P. Ufficio 5°

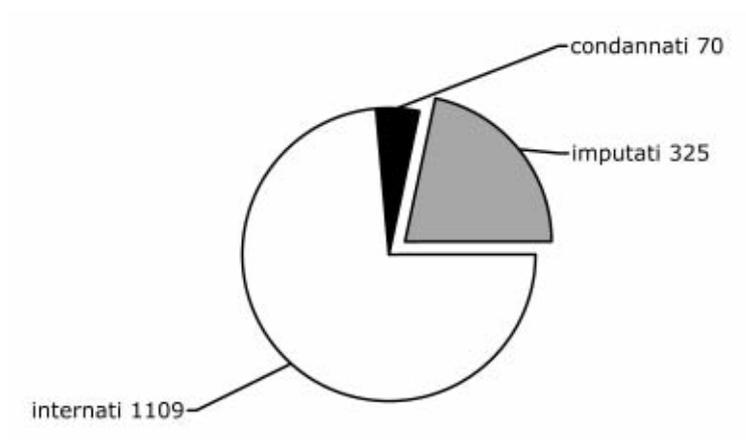
**Tav. 24 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1982



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

---

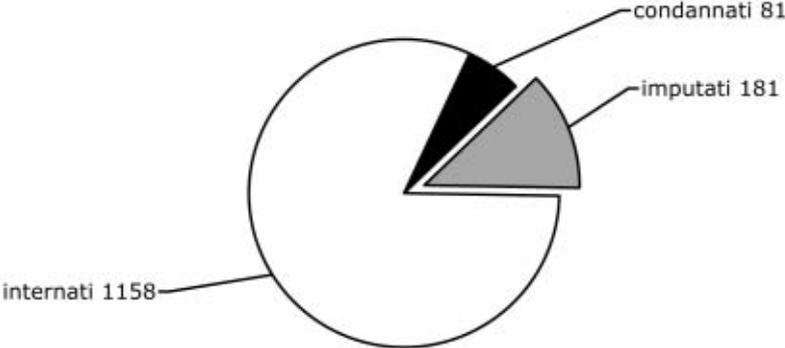
**Tav. 25 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1983



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

---

**Tav. 26 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1984

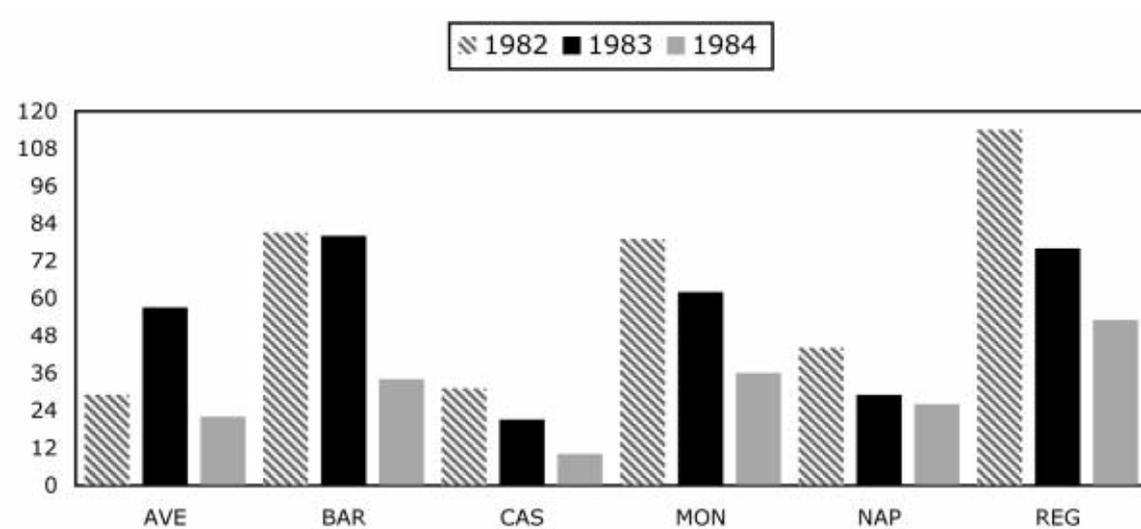


Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

---

**Tav. 27 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

IMPUTATI

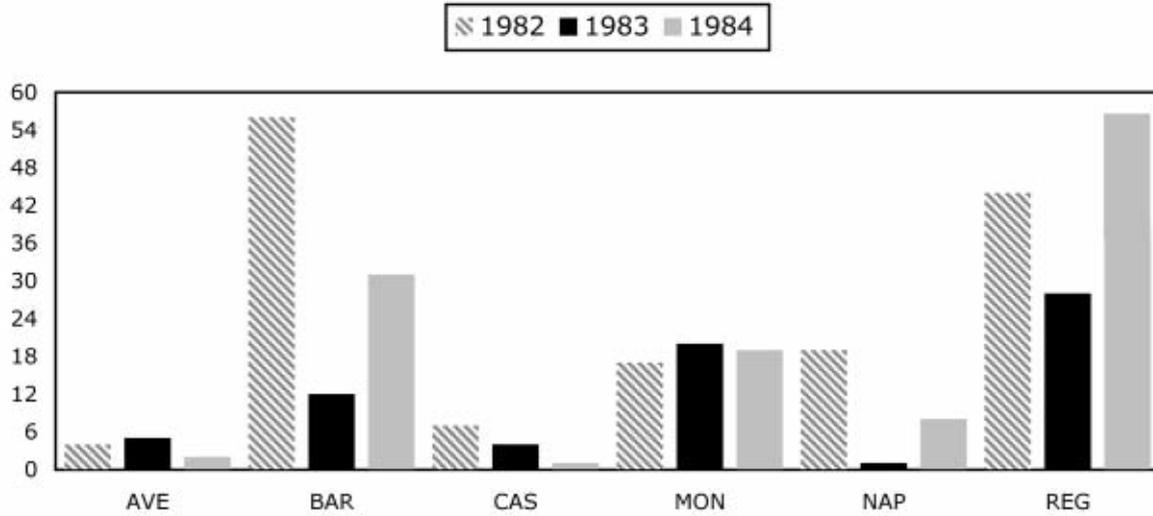


Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

---

**Tav. 27 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

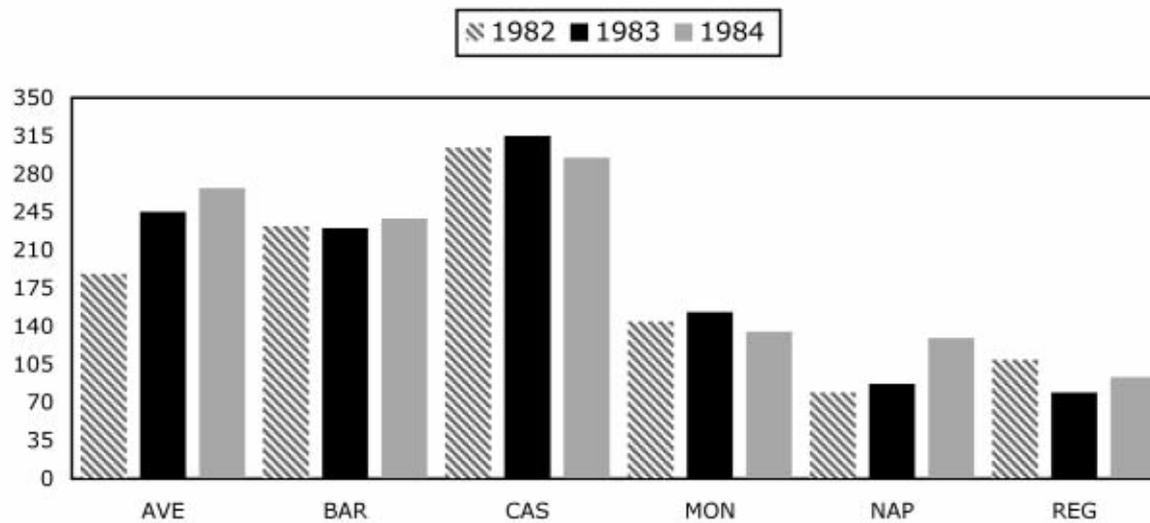
CONDANNATI



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 27 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

INTERNATI



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 30 Ospedali psichiatrici giudiziari**

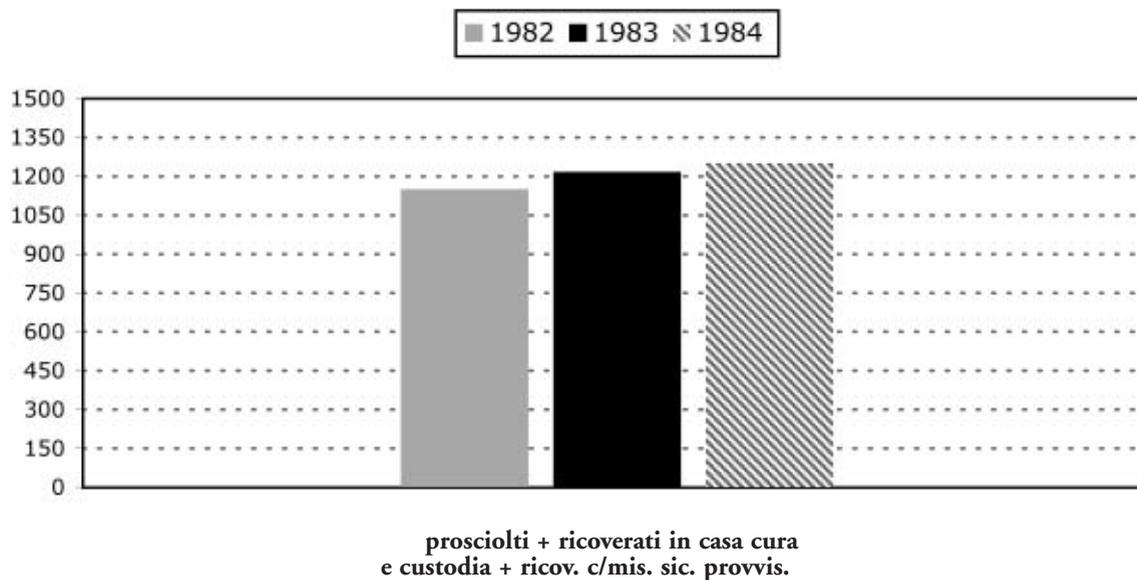
Presenze al 31 dicembre 1982 - 1983 - 1984

*Suddivisione per posizione giuridica*

	1982 v.a. --1--	1983 v.a. --2--	1984 v.a. --3--	1982 % --4--	1983 % --5--	1984 % --6--
prosc.+ric.c.cura						
+sis.sic.prov	1.150,00	1.217,00	1.251,00	72,74	80,92	88,10
periziandi	123,00	112,00	46,00	7,78	7,45	3,24
input. inf.psich.	24,00	13,00	16,00	1,52	0,86	1,13
in osservaz. psich.	203,00	132,00	39,00	12,84	8,78	2,75
cond. inf. psich.	26,00	24,00	24,00	1,64	1,60	1,69
minorati psich.	55,00	6,00	44,00	3,48	0,40	3,10
<b>TOTALE</b>	<b>1.581,00</b>	<b>1.504,00</b>	<b>1.420,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

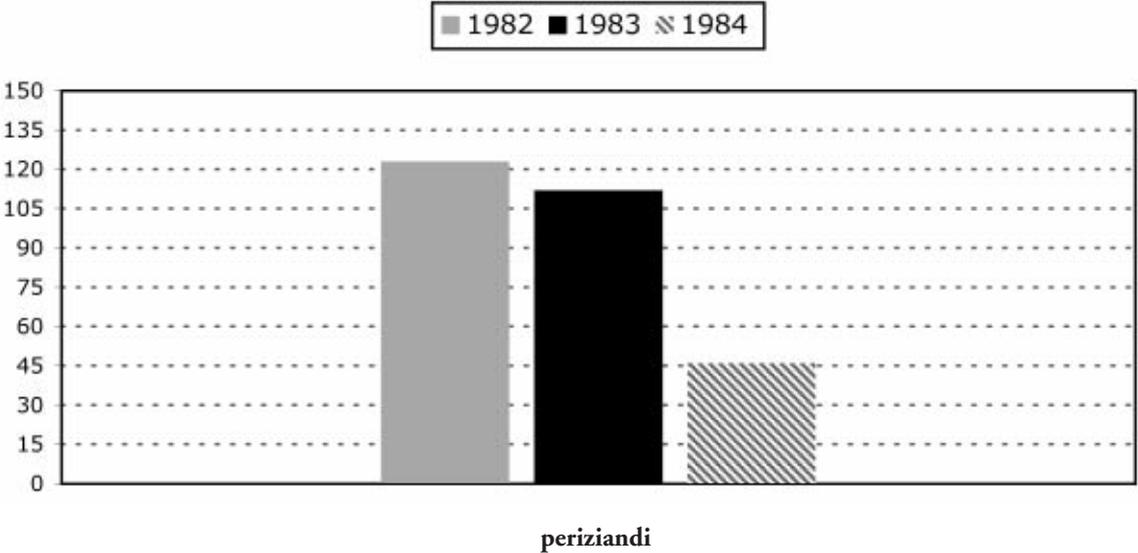
Dati: D.G. II.P.P. Ufficio 5°

**Tav. 31 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



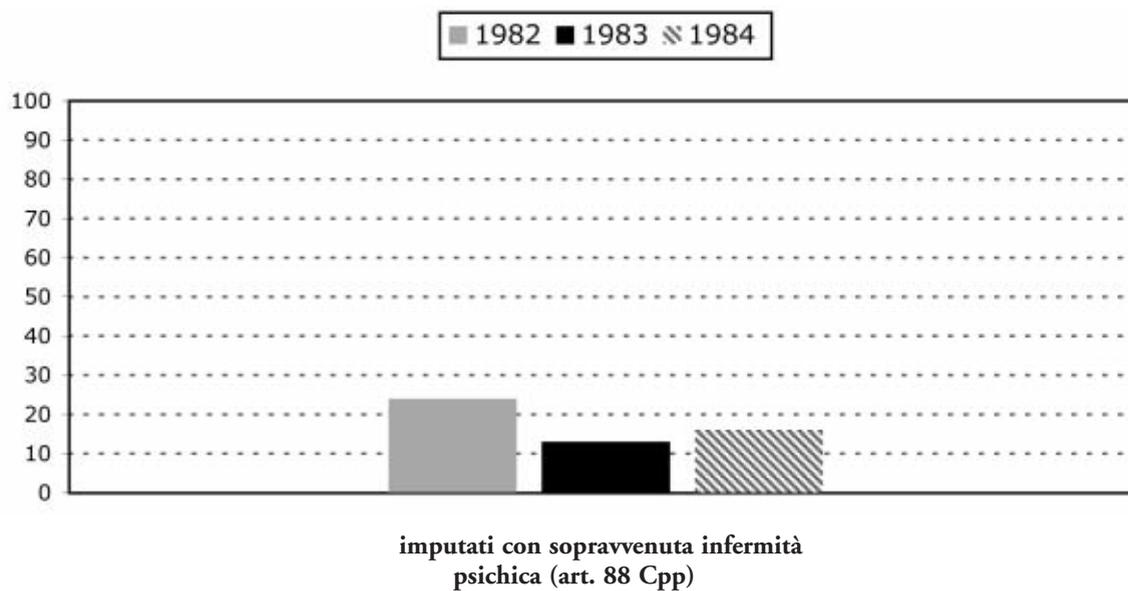
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 32 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



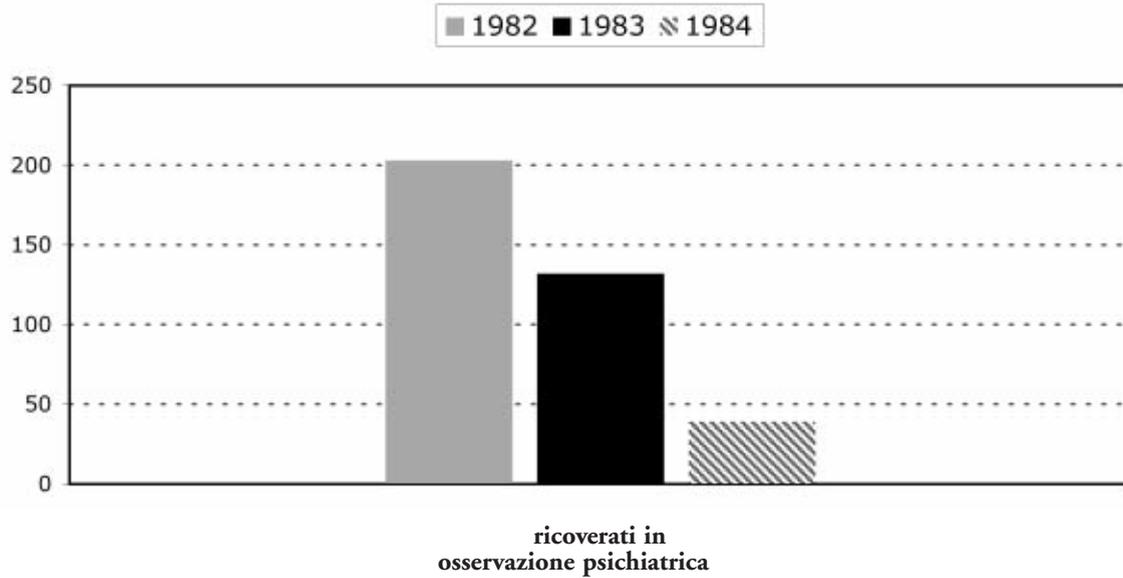
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 33 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



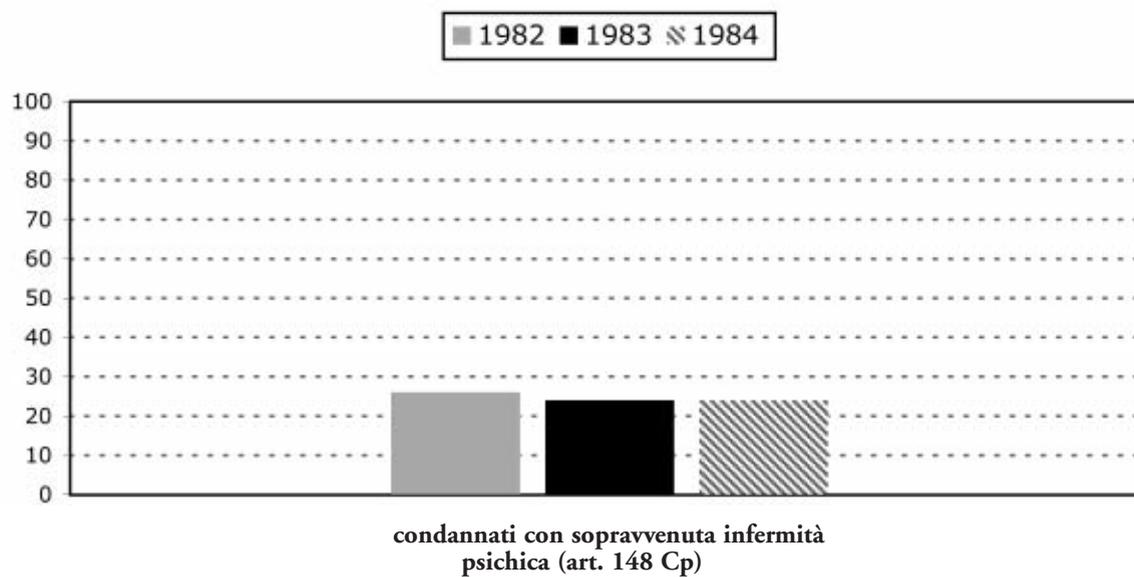
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 34 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



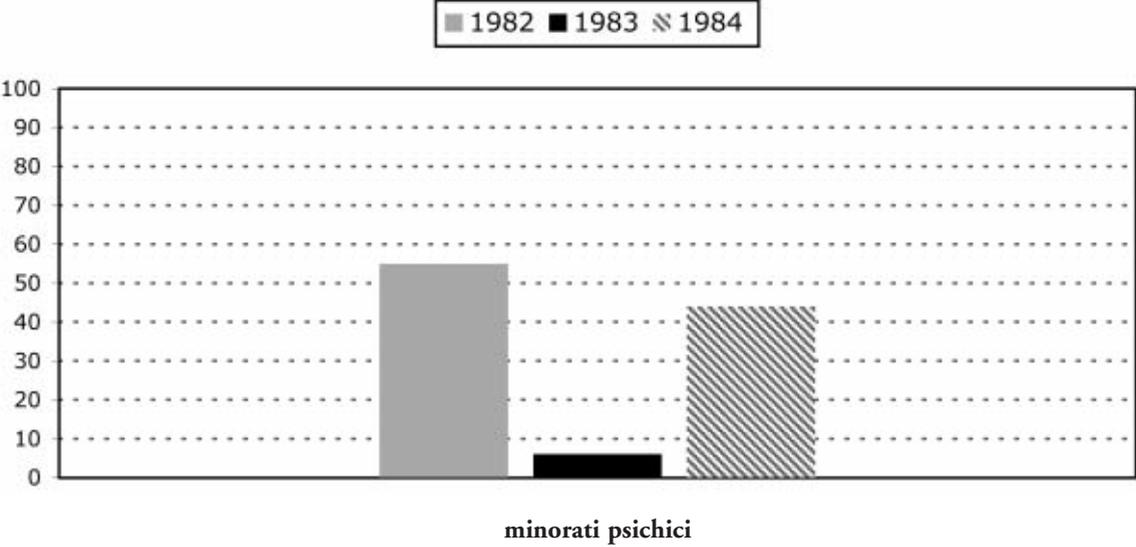
Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 35 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 36 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
Presenze al 31 dicembre



Dati: D.G.II.P.P. - Ufficio 5°

**Tav. 37 Ospedali psichiatrici giudiziari**  
 Presenze per posizione giuridica ANNO 1984

	AVERSA				BARCELLONA			
	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC
	--1--	--2--	--3--	--4--	--5--	--6--	--7--	--8--
Prosciolti								
222 Cp	221	269	269	250	220	227	230	223
Casa cura custodia	24	25	19	17	10	10	10	16
Art. 206 Cp	27	19	16	13	39	28	28	20
Periziandi	18	12	3	3	14	5	4	4
Imput. pena sosp. 88 Cpp	3	2	2	3	3	8	4	5
In osservazione	12	6	6	5	35	8	11	8
Art. 148 Cp	2	1	1	2	1	1	4	3

**Ospedali psichiatrici giudiziari**  
 Presenze per posizione giuridica ANNO 1984

	CASTIGLIONE				MONTELUPO			
	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC
	--9--	--10--	--11--	--12--	--13--	--14--	--15--	--16--
Prosciolti								
222 Cp	315	399	380	295	153	145	153	135
Casa cura custodia	-	-	-	-	-	-	-	-
Art. 206Cp	8	6	11	5	6	16	12	15
Periziandi	8	3	-	2	35	11	12	9
Imput. pena sosp. 88 Cpp	1	1	1	1	4	2	2	4
In osservazione	6	7	3	3	25	12	15	13
Art. 148 Cp	2	2	1	-	12	7	12	14

### Tav. 37 Ospedali psichiatrici giudiziari

Presenze per posizione giuridica ANNO 1984

	NAPOLI				REGGIO E.			
	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC	1 GEN	30 GIU	31 OTT	31 DIC
	--17--	--18--	--19--	--20--	--21--	--22--	--23--	--24--
Prosciolti								
222 Cp	72	128	139	103	79	68	79	93
Casa cura custodia	24	25	19	17	10	10	10	16
Art. 206 Cp	9	8	11	17	19	23	26	23
Periziandi	12	9	7	7	20	15	15	21
Imput. pena sosp. 88 Cpp	2	-	-	-	2	6	5	4
In osservazione	21	2	3	3	50	24	20	7
Art. 148 Cp	1	2	2	2	7	8	10	6

### Ospedali psichiatrici giudiziari

Presenze per posizione giuridica ANNO 1984

	TOTALE	TOTALE	TOTALE	TOTALE
	1 GENNAIO	30 GIUGNO	31 OTTOBRE	31 DICEMBRE
	--25--	--26--	--27--	--28--
Prosciolti				
222 Cp	1.060	1.216	1.250	1.099
Casa cura custodia	41	50	48	59
Art. 206 Cp	108	100	104	93
Periziandi	107	55	41	46
Imput. pena sosp. 88 Cpp	15	19	14	17
In osservazione	149	59	58	39
Art. 148 Cp	25	1	30	27

Dati: D.G.II.P.P. Ufficio 5°

# RAPPORTO SULLE COLONIE AGRICOLE IN ITALIA\*

*SOMMARIO: La colonia agricola come sanzione penale - Il lavoro penitenziario quale elemento nel trattamento - La situazione delle lavorazioni agricole in Italia - Conclusioni*

---

## *1. La colonia agricola come sanzione penale*

Le lavorazioni agricole possono assumere una diversa collocazione nel quadro differenziato delle sanzioni penali, configurandosi diversamente nel sistema della esecuzione delle pene a seconda se costituiscono:

- A) una misura penale a sé;
- B) una modalità di esecuzione del lavoro penitenziario annesso ad istituti di reclusione chiusi;
- C) un tipo particolare di istituti di reclusione all'aperto.

In Italia sono conosciute le tre forme, poiché la prima tipologia corrisponde alla misura di sicurezza della "colonia agricola", la seconda riguarda gli istituti di pena ordinari che hanno annessi degli appezzamenti di terreno lavorati dai reclusi, la terza alcuni istituti (prevalentemente isole) in cui i detenuti lavorano la terra e vivono in una particolare situazione di pressoché completa libertà di movimento.

Con riguardo al primo tipo descritto, occorre ricordare che la "misura di sicurezza" è una sanzione penale distinta dalla detenzione e legata alla pericolosità del soggetto, sanzione che viene comminata dai tribunali in particolari casi descritti dal codice penale. Tale san-

---

\* 1985.

zione non ha una durata massima predeterminata e dura finché – a giudizio del magistrato – perdura la pericolosità del soggetto. Successivamente all'ordinamento penitenziario del 1975 però la misura di sicurezza detentiva (tra cui si colloca la colonia agricola e la casa di lavoro) può essere revocata anche prima della data di scadenza minima (in genere due anni) ed anche prima dell'inizio dell'esecuzione. Essa può anche essere eseguita in regime di semilibertà, e quindi il numero degli internati in colonia agricola e casa di lavoro è estremamente ridotto e va sempre più riducendosi negli anni.

Le attività agricole sono quindi oggi soprattutto pertinenti ad un Istituto di pena vero e proprio, e costituiscono una delle modalità del lavoro penitenziario.

## *2. Il lavoro penitenziario quale elemento nel trattamento*

In base a quanto previsto dalla vigente normativa penitenziaria, compito precipuo della istituzione carceraria è quello di attuare nei confronti dei condannati e degli internati un trattamento rieducativo che tenda al reinserimento sociale degli stessi attraverso la promozione di un processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale (nei cfr. degli imputati è previsto unicamente un trattamento consistente nella offerta di interventi diretti a sostenere i loro interessi umani, culturali e professionali in quanto nei confronti di questi ultimi il trattamento del tipo ora visto non sarebbe lecito in coerenza con la presunzione costituzionale della non colpevolezza dei medesimi).

Detto trattamento rieducativo è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti.

Al fine di poter adeguare il trattamento ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto è predisposta nei confronti dei condannati ed internati l'osservazione scientifica della personalità, ad opera di una équipe formata dal Direttore dell'Istituto, dall'educatore, dall'assistente sociale, di regola integrata da un esperto psicologo.

In base ai risultati della osservazione, è compilato il relativo programma di trattamento che viene integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione.

Il trattamento 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.

Il lavoro penitenziario è uno degli elementi portanti del trattamento (art. 5, L. 354/75). Esso è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro (art. 20, 1° comma, L. 354/75).

Il lavoro penitenziario, il quale non ha carattere affittivo, deve tendere a far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale.

La normativa vigente prevede l'obbligo per l'Amministrazione penitenziaria di prendere tutte le iniziative per assicurare ai detenuti il lavoro meglio rispondente alle condizioni ambientali e personali dei soggetti, organizzandolo sia all'interno che all'esterno degli istituti.

Nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si deve tenere conto dei loro desideri e attitudini, nonché delle precedenti attività dagli stessi svolte e di quelle cui intendono dedicarsi una volta tornati liberi.

I detenuti che mostrino particolari attitudini artigianali, culturali od artistiche possono essere, infine, autorizzati ad esercitare in proprio dette attività.

L'ordinamento penitenziario, infine, stabilisce, a favore dei detenuti lavoratori, tutta una serie di garanzie che fanno sì che il lavoro penitenziario sia in linea di massima equiparabile al lavoro esterno: la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro; è garantito il riposo festivo; è estesa ai detenuti la tutela assicurativa e previdenziale.

I detenuti lavoratori ricevono per le loro prestazioni mercedi che sono equitativamente stabilite per ciascuna categoria di lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, all'organizzazione e al tipo di lavoro, nella misura *non inferiore ai due terzi* delle tariffe sindacali da una commissione composta dal Direttore Generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, da un Ispettore Generale degli istituti di prevenzione e di pena, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

Ai detenuti e agli internati che lavorano sono dovuti, per le persone a carico, gli assegni familiari nella misura e secondo le modalità di legge.

Gli assegni familiari sono versati direttamente alle persone a carico.

La mercede spettante al detenuto è soggetta a tutte le ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali previste dalle leggi vigenti in materia.

In particolare sulle mercedi vengono operate le trattenute dei 3/10 in favore della Cassa per il soccorso delle vittime del delitto e, sulla remunerazione spettante al detenuto lavorante che sconta una condanna definitiva, viene effettuato un prelievo a titolo di rimborso delle spese di mantenimento. Sono spese di mantenimento quelle concernenti gli alimenti ed il corredo.

L'ammontare delle spese di mantenimento ha luogo per una quota non superiore ai due terzi del costo reale. Il Ministro di Grazia e Giustizia, al principio di ogni esercizio finanziario, determina, sentito il Ministro del Tesoro, la quota media di mantenimento dei detenuti in tutti gli istituti penitenziari della Repubblica.

La gestione delle industrie e delle lavorazioni agricole penitenziarie non presuppone un bilancio autonomo ma riflette il bilancio di competenza dello Stato sia per quanto concerne l'accertamento delle entrate che la esecuzione delle spese.

L'attività a livello di Istituto si realizza in attuazione degli artt. 568/571 del vigente regolamento di amministrazione economica e contabilità degli I.P.P. (R.D. 165/1920, n. 1908).

Gli istituti formulano il programma di produzione che con il preventivo delle spese viene inviato al Ministero il quale lo approva, integralmente o parzialmente, e lo restituisce assegnando i fondi necessari per la relativa realizzazione.

Trimestralmente ogni singolo Istituto rende, agli organi di riscontro, i conti delle spese e quelli delle entrate.

A fine esercizio, inoltre, si compila il conto giudiziale dei proventi realizzati e quello del movimento dei materiali con la consistenza all'inizio ed alla fine della gestione o esercizio.

Ne consegue che, trattandosi di conti diversi e separati, non viene rilevato il disavanzo o utile di gestione.

Ciò può essere determinato attraverso la esposizione ed il raffronto dei dati riguardanti le spese sostenute e le corrispondenti entrate accertate.

### *3. La situazione delle lavorazioni agricole in Italia*

Il lavoro agricolo si svolge in Istituti penitenziari situati prevalentemente in Sardegna e nelle isole dell'arcipelago toscano.

La estensione complessiva dei terreni di cui l'Amministrazione dispone si aggira intorno ai 14.000 ettari.

Si tratta, peraltro, di località a preferenza insulari, la cui scelta fu, a suo tempo, determinata più da criteri di sicurezza che non dalle possibilità agronomiche del terreno.

Come è noto infatti le zone destinate alle Case di reclusione con annesse aziende agricole, ex colonie penali, presentano difficoltà di clima, di terreno, di posizione geografica: Asinara, Pianosa, Capraia e Gorgona, a parte la scarsità di pioggia, sono spazzate da venti salsi che, se continuati, distruggono quasi completamente le coltivazioni; Mamone è gelida durante l'inverno, spesso ricoperta di neve e sottoposta a venti violentissimi.

I terreni assoggettabili a coltura sono generalmente scarsi mentre la maggior parte della superficie è costituita da boschi (Isili), da cespugliato rado su un ammasso di sabbie solide particolarmente povere di elementi nutritivi (Is Arenas) o da vaste estensioni rocciose con scarsissima vegetazione (Mamone, Asinara, Capraia).

In tali condizioni, il programma agrario adottabile non poteva che essere indirizzato principalmente sugli allevamenti zootecnici stallini o bradi, i cui prodotti erano indispensabili per i bisogni locali (carne, latte, formaggi per la popolazione locale, stallatico per la fertilizzazione dei terreni).

Per l'espletamento di tale indirizzo, ritenuto l'unico possibile dato lo stato delle cose, si è programmata una serie di altre attività connesse con gli allevamenti e cioè: incremento e miglioramento delle coltivazioni da foraggio e da granella destinate al nutrimento degli animali; miglioramento dei pascoli destinati al bestiame minuto (ovini e caprini); costruzione di locali idonei per il loro ricovero; costruzione di adatte concimaie per la raccolta dello stallatico; fornitura di macchine ed attrezzi per le lavorazioni dei campi e tutte le operazioni colturali dalla semina al raccolto ed alla conservazione dei prodotti.

Accanto a tale attività preminente, si teneva presente, in un piano di bonifica più generale, la istituzione di orti per le necessità interne sia del personale che dei detenuti; l'impianto di frutteti e vigneti;

l'attuazione e la razionalizzazione delle industrie agrarie (caseificio, cantina, ecc.); il trattamento di boschi e sughereti.

In attuazione di tale programma, sono state eseguite opere rivolte a consentire le predette attività od a migliorarne il funzionamento.

Infatti, negli ultimi quindici-venti anni sono state progettate e costruite in economia, con la mano d'opera detenuta: stalle per bovini, ovili e caprili e porcilaie; è stato avviato un procedimento di selezione del bestiame, specie di bovino, consentendo di fornire con continuità, al personale, prodotti che in passato erano strettamente razionati.

Per l'incremento delle coltivazioni, oltre ad estendere progressivamente la superficie coltivata, mediante dissodamenti, spietramenti e sistemazioni superficiali, si è data estensione alle coltivazioni irrigue, provvedendo a progettare e costruire laghetti collinari, anche di notevole ampiezza (a Mamone ed Asinara 8 laghetti per una capacità complessiva di circa 400.000 mq.) mediante elevazione di dighe in terra battuta spesso di non facile attuazione.

Il programma svolto finora ha determinato anche l'apertura di strade interne per varie decine di chilometri, indispensabili per raggiungere zone prima inaccessibili, mentre, allo scopo di sottrarre i detenuti dal pesante ed avvilente lavoro manuale, sono stati gradualmente forniti i vari Istituti penitenziari di automezzi, trattrici a cingoli e gommate, aratri di ogni tipo, erpici, seminatrici, spandiconcimi, falciatrici, mietitrebbie, pale meccaniche, spandiletame e molti altri attrezzi minori.

Ciò ha permesso di addestrare un discreto numero di detenuti all'uso di tali macchine, ormai di utilizzazione generalizzata, mettendoli in condizione, all'atto della liberazione, di impegnarsi convenientemente presso aziende agricole civili.

Le opere citate, cui vanno aggiunti gli impianti di frutteti, vigneti, frangiventi, ecc., sono la dimostrazione che nelle aziende agricole si segue un certo programma generale di lavori che, a secondo delle circostanze contingenti, viene integrato da disposizioni particolari.

Le spese maggiori, che incidono pesantemente sulle gestioni, sono rappresentate dalle mercedi e dai contributi previdenziali ed assistenziali dei detenuti; dall'esercizio delle centrali termo-elettriche (Pianosa e Gorgona); dalle spese per lavori di riparazione di macchine ed attrezzature varie, dall'acquisto, di mangimi e dalle spese di trasporto di

qualsiasi materiale, specialmente per quanto riguarda le isole dell'arcipelago toscano.

Nel programma di sviluppo futuro, è previsto, innanzi tutto, il potenziamento dell'ufficio ministeriale di recente istituzione che si occupa del lavoro penitenziario al fine di disporre di personale qualificato che possa dedicarsi interamente al coordinamento ed alla programmazione del lavoro negli Istituti penitenziari.

Inoltre è previsto di bandire concorsi per la assunzione del personale tecnico (agrario e industriale) da destinare agli Istituti che ne sono privi.

È intendimento di istituire, con l'assenso e la collaborazione delle Regioni, corsi di addestramento professionale per le materie agrarie e zootecniche per far acquisire ai detenuti un bagaglio di nozioni teorico-pratiche che possa poi servire per un loro inserimento nei circuiti economico-produttivi della società libera.

Infine, con l'istituzione di nuovi piccoli tenimenti agricoli (Carinola, Sulmona, ecc.), dove più facile è ottenere la collaborazione di enti promozionali di nuove tecniche agrarie, si prevede, per quanto possibile anche in relazione alle disponibilità finanziarie che l'Amministrazione potrà avere, l'attuazione di moderne culture e di impianti di trasformazione dei prodotti ricavati più adeguata al continuo rinnovamento richiesto dal libero mercato.

**Notizie sulle aziende agricole annesse ai seguenti Istituti:  
- Situazione al 31 dicembre 1984 -**

*Casa di Reclusione di Asinara*

Superficie totale: Ettari 5.200.

Culture principali: foraggi-cereali-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	288
	Equini	"	126
	Ovini	"	2.490
	Caprini		1.228
	Suini	"	479
	Totale	n.	<u>4.611</u>

*Casa di Reclusione di IS ARENAS+ARBUS*

Superficie totale: Ettari 2.700.

Colture principali: foraggi-cereali-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	76
	Equini	“	13
	Ovini	“	577
	Caprini	“	317
	Suini	“	110
	An. da cortile	“	170
	Totale	n.	1.263

*Casa di Reclusione di ISILI*

Superficie totale: Ettari 752.

Colture principali: foraggi-cereali-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	84
	Equini	“	9
	Ovini	“	654
	Caprini	“	283
	Suini	“	190
	An. da cortile	“	462
	Totale	n.	1.682

*Casa di Reclusione di MAMONE*

Superficie totale: Ettari 3.016.

Colture principali : foraggi-cereali-ortaggi-oliveti.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	315
	Equini	“	39
	Ovini	“	1.987
	Caprini	“	365
	Suini	“	150
	Totale	n.	2.856

*Casa di Reclusione di CAPRAIA*

Superficie totale : Ettari 550.

Colture principali: foraggi-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	49
	Ovini	“	54
	Caprini	“	117
	Suini	“	46
	An. da cortile	“	726
	Totale	n.	<u>992</u>

*Casa di Reclusione di GORGONA*

Superficie totale: Ettari 252.

Colture principali: foraggi-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	14
	Ovini	“	55
	Suini	“	53
	An. da cortile	“	537
	Totale	n.	<u>659</u>

*Casa di Reclusione di PIANOSA*

Superficie totale: Ettari 1.000.

Colture principali: foraggi-cereali-ortaggi-vigneti.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	249
	Equini	“	29
	Ovini	“	561
	Suini	“	195
	An. da cortile	“	4.377
	Totale	n.	<u>5.411</u>

*Casa di Reclusione di LONATE POZZOLO*

Superficie totale: Ettari 132.

Colture principali: foraggi-cereali-ortaggi.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	142
	Ovini	“	133
	Suini	“	42
	An. da cortile	“	383
	Totale	n.	<u>700</u>

*Casa Lavoro di CASTELFRANCO EMILIA*

Superficie totale: Ettari 15.

Colture principali: foraggi-cereali-vigneti.

Bestiame in dotazione:	Bovini	n.	32
------------------------	--------	----	----

*Casa Circondariale Femminile di ROMA REBIBBIA*

Superficie totale: Ettari 10.

Colture principali: ortaggi-frutteti.

Bestiame in dotazione:	Suini	n.	77
	An. da cortile	“	4.131
	Totale	n.	<u>4.208</u>

*Casa di Reclusione di ROMA REBIBBIA*

Superficie complessiva: Ettari 11.

Coltura principali: ortaggi.

*Casa di Reclusione di SULMONA*

Superficie complessiva: Ettari 8.

Colture principali: ortaggi-foraggi-cereali.

*Casa Circondariale di CARINOLA*

Superficie totale: Ettari 7.

Colture principali: ortaggi-frutteti.

**Esercizio finanziario 1984 - Cap. 2092**  
**(Servizio delle Bonifiche Agrarie)**

Stanziamiento	£.	13.000.000.000
Impegni:		
- con ordini di accreditamento	£.	11.800.770.000
- per contratti	£.	1.176.090.655
Totale	£.	<u>12.976.860.655</u>

## Situazione delle mercedi per i lavoratori agricoli

CATEGORIE	paga base	indenn. contin. 311.977	TOTALE	indenn. contin. 1.2.985	TOTALE	quota XXII mensilità 8,33% su col. 6	TOTALE	anzianità su col. 4 + 7	RETRIBUZIONE LORDA	
	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	MENSILE	GIORNALIERA
									10)	11)
				9) <u>AGRICOLI</u>						
A)	198.124		198.124	421.958	620.082	51.653	671.735	20.014	691.749	26.605
B)	179.403		179.403	421.958	601.361	50.093	651.454	18.389	669.843	25.763
C)	156.002		156.002	421.958	577.960	48.144	626.104	16.357	642.461	24.710
D)	124.802		124.802	337.566	462.368	38.515	500.883	13.086	513.969	19.768

Spesa effettiva  
I semestre '84

<u>Mercedi</u>	<u>Contributi</u>
2.562.798.821	1.331.435.000

N. Detenuti lavoratori al 31 dicembre 1984

TOT. M. 993

## Lavoro penitenziario

### Agricoltura

#### GIORNATE DI PRESENZA

ANNO	Istituti di custodia preventiva	Istituti di pena	Istituti per le misure di sicurezza	TOTALE
1966	108.883	376.400	99.395	584.678
1973	38.771	190.399	22.923	252.093
1981	27.313	253.768	15.285	296.366
1982	58.830	212.499	12.391	283.720

#### 4. Conclusioni

La valutazione di ogni esperienza penitenziaria – nell'ambito più vasto della valutazione dell'efficacia dei sistemi di controllo penale – dipende naturalmente dai criteri in base alla quale è operata. In un'ottica di costi/benefici sociali i principi innovatori dell'ordinamento penitenziario (quali le mercedi elevate, il pieno rispetto dei diritti dei detenuti lavoratori, i contributi sociali e previdenziali a carico dell'Amministrazione) hanno avuto innegabili risultati sul piano della umanizzazione della pena e nei confronti del fine della risocializzazione.

In un'ottica, peraltro, di costi/benefici economici, sul piano cioè del rendimento del lavoro penitenziario e delle lavorazioni agricole in particolare, è evidente una reale situazione di disagio, una mancanza di redditività del lavoro penitenziario a fronte dei costi, una assoluta impossibilità di inserirsi, sul piano della concorrenza, nel libero mercato.

L'esperienza italiana può comunque, anche su questo livello, servire almeno ad identificare alcune situazioni che devono essere ad ogni costo evitate se si vuole che le attività agricole siano realmente produttive, da un punto di vista economico.

Anzitutto occorre una manodopera abbondante, e con qualche esperienza nel settore: questo è ancora possibile nei paesi in cui una

alta percentuale della popolazione è occupata nel settore agricolo. Non più in Italia, dove oggi soltanto il 12,29% della popolazione è occupata in tale settore, a fronte del 26,22 % del 1955.

La tavola seguente descrive gli andamenti degli ingressi di detenuti provenienti dalla attività agricola, evidenziando in trenta anni una diminuzione del 75,70%.

È quindi oggi difficile in Italia – in assenza di ogni possibilità coattiva di adibire al lavoro un detenuto – reperire la mano d'opera sufficiente e qualificata che occorrerebbe, anche per la *mobilità* della popolazione penitenziaria. Il sovraffollamento, i numerosi elementi in base ai quali un detenuto può chiedere un trasferimento, le esigenze della magistratura nei confronti della popolazione penitenziaria in maggioranza costituita da giudicabili, sono tutti elementi che ostacolano in genere la permanenza per un considerevole periodo di tempo dei detenuti nello stesso Istituto.

Altro elemento necessario per la buona riuscita, sul piano economico, è costituito dalla buona organizzazione del lavoro, dalla presenza numerosa e qualificata di tecnici agronomi, dall'uso di macchine agricole e dal basso costo delle spese di produzione, soprattutto quelle relative al lavoro umano. Queste ultime in Italia sono simili a quelle del mercato libero, fattore questo che unito alla minore produttività del lavoro penitenziario rende altissimo il costo di produzione.

Bisogna anche assicurarsi sbocchi effettivi sul mercato sul piano della domanda.

In una economia non rigidamente pianificata tale situazione non può ottenersi che comprimendo al minimo le spese di produzione e quindi i costi dei prodotti sul mercato.

Perché poi le lavorazioni agricole possano assicurare una fornitura sufficiente quali-quantitativamente ai bisogni della Amministrazione penitenziaria, occorre predisporre un quadro normativo che non imponga alla stessa Amministrazione, in veste di cliente, di reperire i prodotti al minimo prezzo possibile, con un sistema di aste esterne, situazione esistente in molti paesi, nonché organizzare un sistema di distribuzione dei prodotti celere e capillare.

È evidente che la lontananza delle colonie dalle grandi vie di comunicazione ostacola di fatto tale organizzazione.

In Italia si sta sperimentando anche, con apposite convenzioni, di percorrere la strada della distribuzione sul mercato dei prodotti agri-

coli attraverso cooperative agricole locali. Tale formula, oltre che assicurare una più larga commercializzazione dei prodotti delle lavorazioni agricole penitenziarie, concreta quella collaborazione tra istituzione carceraria e territorio che è una delle finalità fondamentali della Riforma penitenziaria.

---

**Entrati negli II.P.P.**

CONDIZIONE PROFESSIONALE DI AGRICOLTORE

ANNO	imprenditori impiegati	dirigenti in proprio	lavoratori dip. e altro	lavoratori agricoli	TOTALE
1955	23		3069	8518	11610
1966	2	8	1363	2534	3907
1973	36	32	1116	3224	4408
1981	130	24	1012	2435	3601
1982	83	20	773	1945	2821

Dati I.S.T.A.T.

---



---

**Entrati negli II.P.P.**

CONDIZIONE PROFESSIONALE DI AGRICOLTORE

ANNO	TOTALE ENTRATI	% agric.ri su entrati
1955	88702	13.09
1966	47656	8.20
1973	71781	6.14
1981	101143	3.56
1982	102925	2.74

---



# LE MISURE ALTERNATIVE IN ITALIA E IN EUROPA. SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE\*

*SOMMARIO: Le novità a livello sopranazionale - ... E "de iure condendo" - Origine delle misure alternative - Le misure alternative in Europa - Costi e benefici delle misure alternative - Le "Regole minime" per il trattamento in ambiente libero - La "differenziazione" nel sistema penitenziario italiano - I permessi premio e le modifiche al sistema delle misure alternative - Conclusioni*

---

## *1. Le novità a livello sopranazionale*

Ringrazio il Presidente, il Dr. Marcello Buonamano per le cordialissime parole e il mio pensiero va anche all'amico, Professor Bellucci, cui formulo da qui gli auguri più cari.

Quando sono stato invitato per un intervento sulle misure alternative, ho avuto un attimo di perplessità, perché mi sembrava che si trattasse di un argomento troppo studiato, e quindi fosse alquanto difficile dire qualche cosa di originale. Ciò che è avvenuto nel frattempo, però, mi ha aiutato a trovare spunti nuovi da offrirvi come riflessione.

Sono infatti nel frattempo accaduti alcuni fatti importanti, e nello sfondo è da segnalare un rinnovato interesse internazionale per le misure alternative, che ha avuto un episodio importante proprio qui in Italia, a Frascati, con l'assemblea generale della Conferenza Europea della Probation.

---

\* Relazione al convegno SEAC, 1986. Il testo proviene dalla sbobinatura della registrazione, con i conseguenti limiti formali dell'oralità.

La CEP riunisce tutte le organizzazioni pubbliche e private che si occupano delle misure alternative in Europa, con uno scopo estremamente nobile: quello di incentivare al massimo la collaborazione internazionale nel settore della rieducazione dei soggetti in ambiente libero. Da qualche anno si è aperto, cioè, un versante di cooperazione giuridica fra i vari Paesi d'Europa che va al di là del settore originario e tradizionale della repressione penale.

Finora gli Stati hanno tentato di mettersi d'accordo per cercare di colpire meglio la criminalità: da un pò di tempo a questa parte si aprono spazi anche nel settore dell'esecuzione della pena e quindi anche in quello della rieducazione del reo.

L'assemblea della CEP non è un episodio isolato; si inserisce, dicevo, in un rinnovato interesse internazionale per la cooperazione giuridica nel settore della rieducazione dei condannati.

Un esempio lo abbiamo avuto esattamente un anno fa, con il settimo Congresso delle Nazioni Unite sulla difesa dal crimine e sul trattamento del delinquente, che si è svolto in Italia, a Milano.

Un'importante proposta avanzata dalla delegazione italiana, verteva sulla necessità della riduzione del carcere e dell'introduzione di sempre nuove misure alternative alla detenzione. Per comprendere l'importanza di questa risoluzione bisogna partire dalla considerazione che in genere a livello Nazioni Unite, cioè a livello planetario, dove si tratta di mediare interessi dei Paesi più svariati e dai più diversi livelli di civiltà giuridica, spesso ci si ferma a considerazioni generiche, appunto perché rivolte alla generalità degli ordinamenti.

Questa volta, invece, la risoluzione è andata molto nel profondo e nello specifico, e per certi aspetti è andata addirittura più in là delle risoluzioni del Consiglio di Europa che, rivolgendosi a Paesi di maggiore omogeneità, dal punto di vista giuridico, va in generale più nel dettaglio.

L'ONU quindi è stato più coraggioso del Consiglio d'Europa.

Si vedrà in seguito la traduzione in realtà dei principi affermati dalla risoluzione.

## 2. ... E *"de iure condendo"*

L'altro punto da toccare nella mia relazione era *"De iure condendo"*: e devo dire che molti progressi sono stati fatti anche su questo versante.

Si legge sui giornali che quasi metà dei penitenzieri è in sciopero della fame e in protesta pacifica per ottenere “la riforma della riforma”. Una volta tanto non si tratta di controriforma: si tratta invece di allargare ancora di più le maglie attraverso le quali è possibile incentivare l’uscita dal carcere di soggetti meritevoli di trattamento in ambiente libero. Il disegno di legge, che sarà discusso molto presto alla Camera, è stato approvato dalla Commissione Giustizia e dall’Assemblea del Senato.

Se la Camera non apporterà delle modifiche sarà presto legge dello Stato e sarà la prima riforma a dieci anni dall’ultima normativa sui permessi, una legge che fa tesoro dell’esperienza concreta dei pratici del diritto penitenziario, soprattutto dei Magistrati di Sorveglianza.

Si è inciso con tale progetto, che va sotto il nome del senatore Gozzini, in un settore che non postula di per sé un aumento di strutture intramurarie, di strutture penitenziarie, cioè, per cui non ci sono grossi problemi di carattere edilizio per la sua applicazione. I problemi, quindi, non sono di tipo strutturale ed economico, ma piuttosto di difesa sociale, vale a dire di cautela nell’applicazione, che potrebbe portare all’uscita rapida di moltissimi detenuti. In ogni caso questa riforma si colloca in un momento di quiete carceraria, in un momento in cui, dopo molti anni di tendenza selvaggia all’aumento della sovrappopolazione, si è riusciti a fermare l’incremento della popolazione penitenziaria, che è anzi diminuita, perché dalle statistiche pubblicate da poco risulta una diminuzione dell’1,6%, rispetto all’anno scorso.

Diminuisce anche costantemente la percentuale dei giudicabili, che finora non faceva per nulla onore all’Italia ponendola statisticamente al di fuori dell’Europa, in nessun Paese della quale vi è il 60% di giudicabili come da noi.

Per la prima volta dopo decenni si è iniziata concretamente una politica organica della giustizia fatta di “piccoli passi”. Questa politica, cara al ministro Martinazzoli, ha inciso sull’ingresso dei detenuti con le leggi sulla diminuzione della custodia cautelare, sugli arresti obbligatori in flagranza e con gli arresti domiciliari soprattutto. Molte di queste leggi sono di origine “penitenziaria”, nel senso che sono state preparate e studiate dalla nostra Amministrazione.

C’è poi un aumento dei detenuti che escono, soprattutto, attraverso le misure alternative: nel 1985, ad esempio, ne sono state applicate ben 7600.

Questo insieme di riforme, succedute nel corso degli anni, al di là della decriminalizzazione e della depenalizzazione, che pure contestualmente si sono concretate nella nostra legislazione, hanno portato a forme sempre nuove di decarcerizzazione.

Il grosso rischio di tutte le misure alternative, però, è proprio quello di essere funzionali al sistema penitenziario, ma non altrettanto alle esigenze del soggetto che ne fruisce.

Nella misura in cui si incentiva l'uscita dei soggetti dal penitenziario si risolvono i problemi per l'Amministrazione: sovrappopolamento, costi, ecc., però, se non si aumenta la spesa nel settore dell'aiuto e del controllo, si rischia di danneggiare il detenuto che va in libertà. Esso viene cioè "sbattuto fuori" con la stessa leggerezza con cui una volta si "sbatteva dentro".

Va fatta attenzione anche perché, dietro l'angolo, c'è sempre la possibilità di un ritorno "indietro" se le misure sono concesse con superficialità e non sono gestite con i controlli sufficienti.

### *3. Origine delle misure alternative*

Sulle misure molto è stato detto: esse nascono dalla crisi del carcere come strumento di contenimento e di controllo sociale, e nascono soprattutto dalla consapevolezza che il carcere dà un surplus di afflittività, di sofferenza non commisurato alla maggior parte dei tipi di devianza criminale media o minima. Il carcere nasce in sostituzione della pena sul corpo, della tortura e della pena di morte, e quindi nasce con il massimo di sofferenza possibile. Nel corso degli anni ogni opera di umanizzazione del carcere si scontra contro il fatto che la privazione della libertà già di per sé è una pena non assolutamente commisurata alla devianza di media o minima portata e pericolosità, per cui il carcere, "medicina buona per tutte le malattie" comincia ad essere sostituito, per il controllo della criminalità medio-piccola, con altre forme differenziate di strategia di controllo sociale e cioè con forme di trattamento in ambiente libero.

Tale trattamento ha come prima soluzione la cosiddetta "misura clemenziale", e cioè il rifiuto, da parte dello Stato, di punire: la sospensione della pena, il condono, il perdono giudiziario ecc.

Queste forme sono meramente clemenziali, perché si riducono ad un'assenza di punizione, senza avere un contenuto positivo di sostegno, di aiuto, di appoggio. Ovvio quindi il fallimento, riconosciuto in tutte le civiltà giuridiche, delle misure meramente clemenziali che in sostanza si traducevano in un rinvio di punizione alla prossima recidiva.

Le misure alternative sono contraddistinte invece da una parte clemenziale e da una propositiva, di appoggio, per cui di fronte al cliente si trovano l'assistente sociale, l'agente di probation, il volontario (dico volontario perché il probation è nato con la spinta di gruppi volontari, religiosi e laici, che si riunivano per affiancarsi allo Stato nell'opera di recupero in ambiente libero).

È sempre quindi importante non solamente perdonare, ma anche assistere, e cioè impegnarsi in uno sforzo parallelo nel seguire i soggetti, risolvere i loro problemi, al di là delle utopie ottocentesche sulla osservazione scientifica della personalità, sulle carenze personalistiche, ecc.

La maggior parte dei detenuti infatti hanno problemi che non si risolvono affatto con un'osservazione scientifica, ma semplicemente con una ristrutturazione del sociale, all'esterno, con un posto di lavoro, con delle strutture sul territorio, ecc.

Tutto questo è estremamente più difficile che applicare una amnistia; anzi dagli studi fatti sull'effetto delle amnistie addirittura si può arrivare alla conclusione che esse hanno un effetto criminogeno, perché la liberazione improvvisa, ex abrupto, di una grande massa di soggetti, senza preparazione e senza possibilità di programmazione esistenziale, porta ad una recidiva più veloce di quella che si sarebbe verificata con una liberazione a fine pena.

È però importante sottolineare che di liberazioni programmate e predeterminate oggi non se ne può quasi mai parlare, perché esiste una tale gamma di possibilità, dalla semilibertà all'affidamento, alla riduzione di pena, per cui il mito del giudicato, secondo il quale un soggetto in carcere sapeva di poter uscire soltanto in un giorno ben preciso, non esiste più.

Se da una parte tutto questo è positivo perché in qualche modo modella e commisura la pena-carcere sulla personalità e sul comportamento, dall'altra rappresenta un rischio ed un impegno, perché bisogna contemporaneamente attrezzarsi per l'uscita.

Amo ripetere agli operatori penitenziari che l'uscita si dovrebbe cominciare a preparare dal giorno dell'ingresso in carcere.

#### *4. Le misure alternative in Europa*

Vi sono fenomeni di tipo contraddittorio. Mentre in Italia l'aumento è impressionante e positivo, in Francia, ad esempio, l'ultimo anno ha visto una diminuzione della metà delle semilibertà e più della metà del corrispondente del nostro affidamento in prova.

In Portogallo sembra stia per chiudere l'esperienza di probation, perché il governo la ritiene fallimentare: eppure il regime di prova portoghese era stato introdotto da pochissimi anni.

Dappertutto in Europa c'è una richiesta di maggiore rigore e di maggiore controllo sociale. Paradossalmente questo avviene proprio nel settore in cui più si sta cercando di incentivare la collaborazione tra gli Stati, e cioè nel settore del trattamento dei detenuti stranieri.

La grande mobilità della criminalità e il fenomeno di emigrazione di seconda e terza generazione, molto diffuso nei Paesi del Nord Europa, ha portato ad un aumento enorme della popolazione carceraria degli stranieri.

Questo problema è stato affrontato in maniera molto giusta ed umanitaria dal Consiglio d'Europa che ha varato ed aperto alla firma una convenzione sul trasferimento dei condannati stranieri: con l'accordo dell'interessato, un soggetto potrà andare ad espiare la pena inflitta in un Paese, nel carcere del suo Paese di origine.

È stata già ratificata dalla Francia, dai Paesi Scandinavi e da altri. L'Italia ancora non ha ratificato, perché, pur avendo siglato la convenzione, il Parlamento dovrà provvedere ad alcune modifiche del codice penale, e soprattutto dell'art. 12, laddove viene trattato il riconoscimento della sentenza straniera. I soliti problemi formali che rallentano il nostro lavoro.

Però la ratifica di questa convenzione probabilmente non ci porterà un grosso beneficio in termini numerici, perché riceveremo tutti gli italiani che stanno all'estero, e non sono pochi, e invece non ci priveremo dei molti nord-africani e dei molti iugo-slavi, i quali preferiranno probabilmente rimanere nelle nostre prigioni.

In ogni caso è un impegno internazionale che l'Italia si appresta ad assolvere.

L'irrigidimento globale della politica penale e la diffidenza verso le misure alternative ha un substrato di carattere scientifico: in numerose ricerche, condotte soprattutto a cavallo degli anni '50 nei Paesi scandinavi, si è dimostrata una indifferenza nei confronti della recidiva: un gruppo, cioè, di soggetti ammessi alla misura alternativa presenta la stessa recidiva dei soggetti trattati in carcere.

Noi, in tutte le sedi internazionali ci siamo opposti a questo modo di vedere le cose: ormai il trattamento penitenziario assume una valenza che è molto diversa da quella di 20-30 anni fa, quando si aveva un'ottocentesca utopica fiducia nella possibilità di cambiare gli uomini attraverso il trattamento carcerario.

Il carcere non risolve alcun problema, né la pena detentiva può avere di per sé alcuna portata rieducativa; la sofferenza non rieduca, almeno che non sia volutamente accettata: la sofferenza deve essere accettata e scelta, non può essere imposta.

Il carcere non ha bisogno di altre legittimazioni (come quello di essere... utile al soggetto), se non quella di essere un sistema di controllo sociale, necessario ancora oggi.

Si tratta di restringerlo e di ridurlo progressivamente a quelli che sono i casi veramente meritevoli di questo tipo di sanzione custodiale.

Nel testo di regole minime, preparato pochi mesi fa in seno al Consiglio d'Europa dal Comitato di cooperazione penitenziaria, si trova come finalità del trattamento non più esclusivamente la rieducazione, ma prima di tutto la diminuzione dei danni da imprigionamento, posto l'universale consenso sul fatto che la prigione fa male. Seconda finalità è quella di offrire delle chances, delle possibilità di aiuto per il reinserimento sociale.

Questa seconda parte, però, è molto aleatoria, perché il vero e proprio reinserimento non dipende solo dall'azione trattamentale, ma dalla risposta della società, dalle strutture, dalle possibilità di vita che il soggetto si trova di fronte una volta che viene dimesso dall'istituto di pena.

Tutte queste variabili sono assolutamente indipendenti dal trattamento penitenziario, e la recidiva è la risultante di queste variabili, per cui far discendere la recidiva dalla bontà o meno del trattamento penitenziario, è un'operazione che non paga.

L'articolo 27 della nostra Costituzione recita che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, per cui la finalità rieducativa della pena, anche senza tutte le sicumere utopiche e le sicurezze antiche, deve rimanere, proprio perché così è scritto nella Costituzione.

Altri Paesi, ad es. gli scandinavi, non hanno in merito alcun principio costituzionale, sicché, sulla base del discorso abbastanza mercantile di costi e benefici economici, i governi hanno tagliato le spese per i programmi trattamentali dei detenuti.

In Europa, perciò, si aggira lo spettro, se non nettamente reazionario, certamente non progressista del neo-retribuzionismo, cioè della considerazione della pena come restituzione nel male fatto alla società.

Finora l'Italia è rimasta immune da questa ventata: però, siccome spesso noi arriviamo più tardi degli altri, resta la preoccupazione, che non può non aggravarsi quando si esamina la normativa che sta per essere approvata dal Parlamento della Repubblica.

Vorrei aggiungere, sul punto della recidiva, che le ricerche fatte dall'Amministrazione italiana dimostrano esattamente il contrario di quanto è risultato dalle ricerche scandinave: esaminato il gruppo di tutti gli ammessi italiani alle misure alternative, a confronto con un analogo gruppo campione di detenuti che non erano stati ammessi, la differenza di recidivi era notevole. Infatti, a fronte di un 50% medio ISTAT di recidivi, affidati ed i semiliberi presentavano soltanto un 30%.

Abbiamo speso questo dato a livello internazionale per confutare il ricorso alla recidiva come strumento di misurazione dell'efficacia del trattamento.

È evidente infatti che la recidiva inferiore degli affidati e semiliberi non prova nulla, ove si pensi che in partenza il campione è "migliore", proprio perché destinatario di misure in libertà.

### *5. Costi e benefici delle misure alternative*

Come allora, e perché, sostenere che le misure alternative sono "migliori"? Non fosse altro, perché esse evitano il carcere, posto che il carcere è un male, di per sé.

Naturalmente il limite delle misure alternative è la loro non nocività alla società, e cioè la semilibertà e l'affidamento sono un fatto positivo nella misura in cui non permettono al soggetto di continuare, magari con più tranquillità, una carriera delinquenziale.

Qui però entriamo sì nel merito dei criteri della concessione, ma soprattutto nel merito delle tipologie di gestione e di controllo, quindi affrontiamo il problema di quell'apparato di strutture (costose) che servono per il controllo sociale, non meno di quanto non servano per l'aiuto al "cliente".

Di questo bisogna tener conto, perché è del tutto fallace l'opinione che le misure costino meno del carcere.

Ogni tanto ritorna il discorso: tenere il soggetto in misura alternativa costa meno che tenerlo in carcere. Certo, noi possiamo organizzare misure alternative che non hanno costi perché non godono di strutture esterne, sono "gratuite" per lo Stato; ma quanto costerà in termini di difesa sociale? E quanto costerà in termini di prospettive personali per il soggetto?

In Francia, ricordavo, si va verso una diminuzione del 50%, però si fa anche un grosso sforzo per ristrutturare, ad es., i comitati di probation.

Esiste un decreto del 14 marzo 1986 che ha del tutto riformato "il Comitato per la Probation" per la liberazione dei detenuti francesi, sostituendo al Magistrato di Sorveglianza, capo del Comitato con funzioni amministrative, un vero e proprio funzionario del servizio sociale.

Questo per dare un miglior apporto tecnico al servizio.

È una ristrutturazione quasi di tipo capitalistico moderno: licenziamenti e miglioramenti dei servizi; diminuzione delle misure alternative, ma miglioramento del funzionamento.

Per la situazione italiana la decarcerizzazione funziona: le misure alternative aumentano, le percentuali di revoca rimangono abbastanza limitate, è potenziato anche lo sforzo dell'Amministrazione per quanto riguarda la struttura del personale del servizio sociale: sono ben 50, oggi, i centri di servizio sociale.

Devo per inciso dire anche che il rapporto personale-soggetti in ambiente libero è tra i più favorevoli d'Europa, se consideriamo che in Francia fino all'anno scorso per 100.000 soggetti lavorava un numero di assistenti sociali che è circa la metà rispetto all'Italia.

## 6. *Le “Regole minime” per il trattamento in ambiente libero*

Il problema della ristrutturazione delle misure alternative e della loro finalizzazione è stato affrontato dalla assemblea generale della conferenza generale della probation che ha presentato un testo di regole minime sul trattamento in ambiente libero.

Dal 1955 a livello planetario e dal 1973 a livello europeo esiste un complesso di regole che sono chiamate “regole standard sul trattamento dei detenuti”, che tendono ad assicurare un minimo di diritti umani all’interno delle carceri e un minimo di trattamento umanitario. Nulla di tutto questo per i soggetti che sono in trattamento in ambiente libero.

L’opinione pubblica potrà essere del tutto tiepida rispetto a questo problema: “quelli sono fuori.., che ci vuole di più!...”, ma è stato riconosciuto proprio dalla risoluzione ONU, nel preambolo, che le forme di controllo sociale in ambiente libero possono essere come e più penose del carcere.

Basti pensare al regime dei controlli. Ancora oggi in Italia il controllo è affidato da alcuni Magistrati di Sorveglianza a Carabinieri e Polizia.

Esistono delle problematiche di tipo professionale che evidentemente sono meglio gestite dagli assistenti sociali, da operatori cioè che hanno un approccio quotidiano con questi problemi, piuttosto che da altri soggetti del sistema penale, come poliziotti e carabinieri, che sono invece abituati ad agire nel settore della repressione.

Portiamo l’esempio più comune: il semilibero lavora in cantiere; nessuno tranne il datore di lavoro sa che è un detenuto: i carabinieri si presentano a sirene spiegate, chiamano il soggetto senza la dovuta riservatezza e costui rischia anche di perdere il lavoro.

Questo dovrebbe portare poi a due considerazioni positive e operative: incentivare le strutture del servizio sociale sul territorio e lavorare per un miglior coordinamento tra i vari sistemi della giustizia penale.

I Magistrati di Sorveglianza molto spesso hanno proposto di organizzare dei corsi a livello di Polizia e di Carabinieri per spiegare bene quale sia la finalità dell’ordinamento penitenziario e delle misure alternative: infatti certi eccessi, certi abusi, certi delinquenti che continuano a delinquere in semilibertà e in affidamento, possono

portare nella Polizia e nei Carabinieri stati di frustrazione, scoramento ecc.. Però da parte dello Stato ci deve essere una iniziativa unitaria, perché non ci siano persone che si guardano in cagnesco pur lavorando per lo stesso padrone: i tre settori del sistema penale devono lavorare insieme, coordinati e invece spesso sono tre compartimenti stagni.

Igino Cappelli, già Presidente della Sezione di Sorveglianza di Napoli diceva: “I carabinieri sorridono sempre quando portano in catene il detenuto in tribunale, tranne che quando lo portano alla sezione di sorveglianza, perché noi leviamo gli anni di galera”.

A proposito sempre delle regole minime in ambiente libero, in alcuni Paesi non c'è un intervento giurisdizionale: i soggetti vengono scarcerati dal direttore dell'istituto. Addirittura in certi regimi giuridici, pur molto civili, penso alla Norvegia, la stessa pena può essere manipolata dall'Amministrazione.

Nessuno può avere neppure un giorno in più di carcere, in Italia, se non è il giudice a stabilirlo, anche se oggi questo può avvenire per motivi “disciplinari” (v. art. 53 bis della nuova legge): ebbene, in Norvegia esiste il sistema della “pena” disciplinare. Il direttore dice: “Ti sei comportato male questa settimana: non conto i giorni della pena” per cui in pratica si allunga la pena di sette giorni, senza intervento del giudice.

Uno dei punti da trattare nelle regole minime dovrebbe essere quindi l'intervento giudiziario per ogni concessione o revoca delle misure alternative: per noi tutto ciò è evidente, ed acquisito, al contrario che in altri Paesi.

E va pure ribadito, come prima “regola minima”, quella che è la finalità delle misure alternative.

Non si sottrae un soggetto al carcere soltanto per evitare il sovraffollamento ma soprattutto perché si ritiene che l'ambiente libero sia più idoneo all'interesse di quel soggetto.

Anche la chiarezza sui metodi di trattamento è estremamente importante: ciò riguarda le tecniche di osservazione e di controllo della personalità, le regole deontologiche del personale.

Ancora oggi noi abbiamo una serie di problemi relativi al modo di operare degli esperti che lavorano in carcere.

Quale è il loro rapporto con l'Amministrazione? Sono liberi professionisti o sono “psichiatri della corona”?

Ancora, sono da prendere in considerazione i mezzi necessari per un minimo garantito di strutture al servizio del probation.

È estremamente urgente far varare queste regole minime in Europa.

Al Consiglio d'Europa esiste già un Comitato che lavorerà su questi punti e l'Assemblea della CEP ha dato incarico al Bureau che si riunirà prossimamente a Copenhagen al fine di organizzare un gruppo di lavoro per aiutare il Consiglio di Europa in termini di contenuti.

Un altro punto chiave delle regole minime è costituito dal giudizio sui sistemi di valutazione dei risultati: questo punto è stato fatto inserire dall'Italia, perché non è possibile continuare a giocare sui risultati della recidiva per gridare al fallimento di tutti i tipi di trattamento penitenziario. Questo significa deresponsabilizzare la società e continuare a caricare l'Amministrazione delle carceri di responsabilità che non sono sue esclusive, perché il problema della devianza è un problema della società.

### *7. La “differenziazione” nel sistema penitenziario italiano*

Un vizio di fondo dell'ordinamento penitenziario italiano è quello di non contenere una differenziazione reale del trattamento.

Il nostro ordinamento, che per altri aspetti è fra i più avanzati del mondo, ha rifiutato dichiaratamente il principio “del bastone e della carota”, e ha accettato la visione piuttosto evangelica delle cose per cui il soggetto dovrebbe essere motivato spontaneamente al miglioramento.

Non esiste un vero e proprio sistema disciplinare: la pena disciplinare più grossa è quella dell'isolamento per 15 giorni che non può spaventare granché un ergastolano.

D'altra parte il sistema dei premi non esiste, perché il regime è uguale per tutti. Noi abbiamo sempre rifiutato la scelta, fatta dall'Inghilterra e da altri Paesi, del cosiddetto “trattamento pedagogico progressivo”: un soggetto passa da un regime all'altro, a seconda del suo comportamento. Noi abbiamo una situazione di questo tipo nell'Ordinamento del 1975: un regime uguale per tutti con sanzioni disciplinari ridicole, con premialità addirittura più ridicole.

L'unico vero premio è quello di uscire dal sistema, andare in misura alternativa, in permesso. Questo è servito all'Amministrazione per gestire la situazione, ma non può servire naturalmente in molti casi: per i giudicabili, cioè per la maggior parte dei soggetti che stanno in carcere, oppure per i condannati a pene gravi, o i più pericolosi.

Proprio l'articolo 90, con la sua applicazione deformata, rispetto, probabilmente, all'originaria intenzione del legislatore, è servito a colmare questa lacuna dell'ordinamento, un ordinamento che non aveva possibilità di infrenare i comportamenti dei soggetti più pericolosi, come i killer delle carceri, come i membri della delinquenza politica, e della grande delinquenza organizzata.

Oggi noi possiamo tirare un sospiro di sollievo, e possiamo apprezzare lo sforzo fatto dall'Amministrazione, soprattutto dal personale dell'Amministrazione, se consideriamo che dei 1800 circa soggetti pericolosi che stavano nelle carceri di sicurezza qualche anno fa, ne sono rimasti oggi soltanto 8, cui è applicato l'articolo 90.

Come questo sia avvenuto, come questi 1800 detenuti si siano "convertiti" ad un dialogo con le istituzioni (oggi infatti si fanno sì gli scioperi della fame ma non si bruciano più gli Istituti) si potrà studiare solamente con il tempo e con analisi molto più approfondite.

Rimane però il problema: lo Stato deve avere uno strumento di contenimento per la scarsissima percentuale di detenuti, cosiddetti irriducibili, riottosi a qualsiasi tipo di disciplina, e che possono anche attentare alla vita dei compagni detenuti.

Durante le polemiche per la gestione soltanto "amministrativa" degli Istituti di massima sicurezza, gestione che non era controllata dal giudice né dal Parlamento, la stessa Amministrazione centrale chiese più volte una regolamentazione legislativa, affinché il Parlamento si assumesse la responsabilità di questi Istituti. Fu risposto da alcune parti politiche che tali Istituti non dovevano esistere, perciò qualsiasi regolamentazione avrebbe portato ad una legittimazione e ad una perpetuazione nel tempo degli Istituti stessi.

Il senatore Gozzini, anni fa, enucleò un primo insieme di norme (14 bis ecc.) che regolavano in qualche modo la massima sicurezza.

Fu fatta una scelta diversa con il tempo: non più un insieme di Istituti con un certo regime, come avviene negli altri Paesi, ma un

regime di particolare sorveglianza da eseguirsi tendenzialmente nello stesso istituto in cui sono ospitati i soggetti in questione.

Questa proposta induce a qualche riserva: già l'immaginare che si possa, come avviene oggi, nello stesso istituto penitenziario gestire una sezione di semilibertà, una massa di soggetti a regime normale e qualcuno a regime differenziato, è irrazionale. Questo cozza, prima di tutto, contro il buon senso: gli operatori penitenziari sanno, per esperienza, che il livello di sicurezza di ogni istituto si attesta sul livello minimo dei soggetti che vi abitano, per cui bastano due o tre soggetti pericolosi e i controlli si impostano diversamente, e tutto il regime interno diviene più rigido.

È forse meglio immaginare una differenziazione più ampia con una serie di Istituti a regime largo, un'altra a regime normale, e una parte, pur molto ristretta, a regime speciale "di maggior sicurezza".

Non è passato questo discorso, perché si voleva "esorcizzare" l'Istituto di massima sicurezza, così come si era esorcizzato, con molta poca spesa, l'art. 90, abrogandolo formalmente, però trasferendone il contenuto integrale nell'art. 41.

Comunque è già un grande progresso il fatto che d'ora in poi il regime di sorveglianza speciale sarà motivato, garantito, controllato dalle Sezioni di Sorveglianza, sarà temporaneo, di sei mesi in sei mesi rinnovabile, e sarà ancorato a certi particolari motivi, descritti dall'art. 1 dell'ultima proposta di legge.

### *8. I permessi premio e le modifiche al sistema delle misure alternative*

Il punto forse più importante del disegno di legge Gozzini è costituito dalle modifiche al sistema delle misure alternative, dalla introduzione di una misura alternativa nuova, dalla introduzione anche dei permessi-premio, inseriti in un'ottica trattamentale.

Tali permessi devono essere, secondo il progetto, considerati e gestiti insieme con gli agenti del territorio, cioè con i servizi sociali territoriali. E quindi non si tratta più di un mezzo di umanizzazione della pena, ma è un passo del cammino trattamentale che privilegia il momento del trattamento in ambiente libero.

Questa innovazione di Gozzini era già contenuta in un disegno di legge governativo Darida della passata legislatura.

Tale disegno di legge era molto più ampio, perché riguardava anche i giudicabili, e adesso viene ridimensionato dal Parlamento, non soltanto poiché si riferisce soltanto ai condannati ma anche con riferimento ai requisiti “quoad poenam”. Possono infatti godere soltanto i soggetti che hanno pena inferiore ai tre anni oppure quelli che hanno pena superiore ai tre anni soltanto dopo aver espiato un quarto della pena.

Gli ergastolani devono aver scontato dieci anni, prima di avere un permesso premio. I permessi premio, poi, non possono durare più di 15 giorni e non possono avere una durata complessiva, nell'anno, superiore ai 45 giorni.

Esaminiamo le riforme delle misure alternative: per l'affidamento in prova la pena è estesa all'arco dei tre anni; viene però di fatto abolita l'osservazione della personalità.

In effetti l'osservazione della personalità non è in pratica affatto necessaria per la maggior parte dei soggetti, i quali non hanno particolari turbe psichiche o psicologiche. Il nostro ordinamento da principio la pretese, per tutti i condannati: dato che si era nell'impossibilità di applicarla a tutti, si privilegiavano i casi da discutere in sezione di sorveglianza. L'osservazione della personalità veniva allora espletata con finalità giustiziali, cioè come formalmente necessaria al giudizio della sezione di sorveglianza, con il risultato non secondario di privare di osservazione della personalità proprio i casi forse più bisognosi, quelli cioè a lunghissima pena, con reati molto gravi.

Che cosa si poteva fare? Si poteva con un minimo di coraggio affermare in legge chiaramente che dopo una brevissima scrematura i soggetti si dovevano dividere in due categorie: chi aveva bisogno di una certa osservazione e chi aveva bisogno di molto meno, o forse molto di più, cioè di un lavoro in carcere e uscire il più presto possibile. Quale è stata la soluzione? Abbassare per l'affidamento l'osservazione da tre mesi ad un mese.

Questo perché nell'art. 47 bis per i tossicomani si era già diminuita l'osservazione ed era parso ingiusto al Parlamento non creare un'ulteriore discriminazione in favore dei tossicodipendenti.

La conclusione però è nel senso di sottrarre possibilità gestionali e di scelte oculate alla sezione di sorveglianza.

Circa l'esclusione di certi reati dalle misure alternative non sembra-

va facile comprendere i criteri seguiti dal legislatore: ad es. non c'era base scientifica per escludere la rapina e non l'omicidio dalla semilibertà. Si trattava palesemente di una scelta di politica criminale, senza alcun valore scientifico. In ogni caso serviva di fatto ai giudici di sorveglianza per scremare i casi: adesso non c'è più nemmeno questo tipo di filtro, per cui il buon senso avrebbe consigliato di aumentare i mezzi nel momento istruttorio, ed invece questi sono stati drasticamente ridimensionati.

Altre modifiche riguardano la possibilità, in certi casi, di fare addirittura a meno dell'osservazione e quindi, come nel caso del 47 bis per i tossicomani, passare direttamente dalla libertà all'affidamento senza transitare per il carcere.

E questo non è assolutamente un male, considerando che in molti casi gli ordini di carcerazione arrivano dopo anni, quando il soggetto si è reinserito. Il 47 bis per i tossicodipendenti è stato poi ritoccato, complicando, a mio avviso, ancora di più la vita delle sezioni di sorveglianza, che già finora avevano bisogno di facoltà divinatorie, perché era richiesto, per il giudizio di concessione dell'affidamento, di prevedere se attraverso le prescrizioni il soggetto si sarebbe rieducato. Chiaramente uno sforzo di fantasia enorme, dato che si richiede la previsione di un risultato. Adesso le sezioni avranno bisogno di una palla di vetro, perché è richiesto che debbano motivare anche sul fatto che il tossicomane non abbia preconstituito la sua entrata in terapia per l'ottenimento del beneficio.

Se finora infatti con il 47 bis attuale il tossicomane può avere l'affidamento soltanto se si trova in cura al momento dell'ordine di carcerazione, con la riforma in gestazione il tossicodipendente non solo può essere messo in affidamento se ha in corso un programma di recupero, ma anche se ad esso intenda sottoporsi.

L'Italia adottando questa norma accetterà il discorso, già praticato in Europa, dell'uso del controllo penale come pressione su un tossicomane per la disintossicazione.

È il ricatto della giustizia penale, già esistente in Francia e in Germania, e che non ha mai dato buoni risultati.

Il motivo è chiaro: l'opera di disintossicazione deve essere spontaneamente chiesta dal soggetto e non imposta con il ricatto della fuga dal carcere.

Una nuova misura è costituita dalla "detenzione domiciliare": essa nasce dalla considerazione della iniquità sostanziale del fenomeno che

ha portato finora chi era agli arresti domiciliari in carcere subito dopo l'ordine di carcerazione.

Quindi in primo luogo si dirige a quelli che già avevano ottenuto gli arresti domiciliari e che potranno continuare ad espiare la pena nel proprio domicilio.

L'altra novità importante di questa misura è che per la prima volta si parla di "pena residua", cioè la pena che si può espiare con la detenzione domiciliare, che è di due anni, non è solo la pena integrale, ma anche il residuo di maggiore pena, per cui potrebbero uscire dal carcere molti soggetti prossimi alla dimissione.

Naturalmente questi soggetti devono avere dei requisiti soggettivi, e quindi si tratta di donne incinte, o che allattano la prole, o persone in gravi condizioni di salute, oppure in età superiore ai 65 anni, o giovani inferiori ai 21 anni per motivo di studio o di lavoro.

Il soggetto che è in detenzione domiciliare non è sottoposto al regime penitenziario, né vi sono oneri per l'Amministrazione per il suo mantenimento.

Si tratta in effetti di una misura jolly, che è incastrata tra tutte le altre, e che probabilmente avrà una copiosa applicazione.

Consideriamo anche le modifiche sulla semilibertà. Si potrà, per le pene fino ai tre anni, andare in semilibertà senza espiare la metà pena tutte le volte che la sezione di sorveglianza abbia negato il richiesto affidamento in prova.

Quindi aumentano da tutti i punti di vista le possibilità di fruire di misure alternative.

Circa 7000 persone hanno goduto di misure alternative nell'85, mentre con la nuova legge si può ragionevolmente pensare che raddoppierà tale numero.

Ci sarà allora sul mercato un'immissione notevolissima di condannati. Se consideriamo poi anche l'aumento enorme di riduzione pena (dai 20 giorni si passa ai 45 per semestre) si arriva ad un effetto di mini-amnistia.

## *9. Conclusioni*

Concludo con un paio di considerazioni finali. Aumenta l'impegno per l'Amministrazione, per i giudici di sorveglianza, per i centri di servizio sociale, per i volontari.

Si apre un settore nuovo di supplenza e di collaborazione per i volontari, perché vi sarà molto più lavoro sul territorio che nell'attività intramurale carceraria.

L'ordinamento prevede la possibilità di collaborare con i Centri di servizio sociale: sarà bene che sia l'Amministrazione sia il volontario si attrezzino di più in questo senso.

Siamo di fronte ad un sfida: attraverso questa nuova legislazione da una parte abbiamo un grosso impulso in avanti per un cammino di umanizzazione della pena e di scelta dell'ambiente libero come luogo privilegiato per il trattamento del detenuto, dall'altra parte c'è il rischio di produrre effetti non funzionali alla difesa sociale, e per la lotta contro il crimine. È evidente infatti che questo tipo di misura deve essere gestita con il massimo delle cautele e con il massimo dell'appoggio da un punto di vista del controllo e dell'aiuto.

È vivo anche il problema del rispetto per le vittime.

La micro delinquenza, probabilmente, sul piano della crescita culturale fa molti più danni della grossa delinquenza, perché la gente comune si sente molto più colpita dal piccolo scippo che dalle Brigate Rosse o dalla mafia, come da fenomeni mediati ed estremamente lontani.

È comunque da condividere una nuova maturazione dell'opinione pubblica.

Ci sono motivi di ottimismo, perché ora almeno l'opinione pubblica è favorevole alle operazioni di sfollamento delle carceri.

I detenuti sono in posizione di attesa tranquilla e hanno ormai da anni accettato di dialogare con l'Amministrazione e quindi di assumere in sostanza il loro ruolo, e di accettare la necessità della espiazione della pena.

Importante è adesso far convergere questo ottimismo verso la comprensione dei problemi, il primo dei quali è quello della funzione reale delle misure alternative.

La calma dell'opinione pubblica non deve essere motivata dalla soddisfazione di pagare meno per i detenuti e dall'essere deresponsabilizzati, ma deve invece tradursi in un carico di responsabilità ulteriore.

Il controllo della criminalità non è un problema di amministrazione: è un problema della società, per cui la situazione è ambivalente: da una parte ci sono motivi di speranza, direi quasi motivi di orgo-

glio per il nostro Paese, che si pone ancora una volta all'avanguardia in questo settore, dall'altra invece motivi di preoccupazione, come abbiamo visto.

Ma così capita sempre nella vita: il nostro essere uomini è sempre ambivalente. Bisogna però accettare la sfida e soprattutto augurarci reciprocamente "buon lavoro".



# L'EDUCAZIONE IN PRIGIONE: ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE COME STRUMENTI DEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO\*

*SOMMARIO: Il trattamento penitenziario - Gli obiettivi dell'educazione in prigione - Concetto di educazione - Livello di istruzione e criminalità - Il problema della partecipazione - L'istruzione scolastica - La biblioteca - La formazione professionale - Il problema degli incentivi - Le diverse categorie di utenti - Regime penitenziario e incentivi - Conclusioni*

---

## *1. Il trattamento penitenziario*

*L'educazione in prigione come mezzo di trattamento* dei detenuti condannati è un argomento che può considerarsi d'attualità a livello di dibattito internazionale: il tema è stato affrontato dal Consiglio d'Europa in seno al comitato ristretto di esperti sui regimi delle istituzioni penitenziarie (PC-R-RP), ed inoltre dal comitato ristretto di esperti *ad hoc* (PC-R-EP) sull'argomento che sta lavorando per la redazione di una apposita raccomandazione.

Ma non soltanto a livello sopranazionale i problemi dell'educazione dei detenuti suscitano grande interesse: in seno alle singole Amministrazioni penitenziarie si è da tempo compreso che il fattore educazione è uno dei fattori più decisivi e fondamentali del trattamento del condannato, e quindi della sua risocializzazione.

Educazione come mezzo di trattamento: anche in questa breve esposizione, che non vuole essere che una semplice introduzione ai

---

\* Pontevedra, 1986.

lavori, ci si deve soffermare brevemente su questi due concetti fondamentali e sulle loro correlazioni.

*Il trattamento:* il concetto, come è noto, è stato ed è tuttora in crisi. In molti Paesi spinte di tipo economico, analisi forse affrettate di alcuni fallimenti, sul piano ad esempio della recidiva, hanno fatto riemergere una concezione puramente custodialistica e retributiva della pena, e della pena detentiva in particolare. Lo stesso concetto di riduzione e di risocializzazione del condannato è sembrato un concetto vuoto di significato, ad una opinione pubblica sconcertata dall'aumento massiccio della grande e piccola criminalità.

Le finalità del trattamento penitenziario sono state quindi molto discusse negli ultimi decenni, ed il concetto stesso di trattamento è entrato in crisi: questo è dovuto, in larga approssimazione, ad un certo atteggiarsi storico del trattamento come basato su una erronea analogia tra criminalità e malattia (ricordata anche di recente nella ultima Conferenza di politica criminale, Rapp. Svensson, CDPC (85) 2 p. 16) e su una assoluta incertezza dei risultati del trattamento in termini di diminuzione di recidiva.

Si è quindi sempre più fatto spazio, soprattutto in alcuni Paesi, un ritorno ad antiche ideologie retribuzioniste, con la riconduzione della prigionia ad una funzione meramente custodiale e retributiva.

Non è estranea a questo processo, nemmeno, una certa concezione del trattamento, di tipo clinico e impositivo, che ha attirato le opposte critiche consistenti nella rivendicazione della libertà dell'uomo e del suo diritto a non essere sottoposto a procedimenti coercitivi che andrebbero bene al di là della privazione della libertà.

Non è questa la sede per approfondire il discorso: ma tutti gli operatori penitenziari hanno ben presente, al di là della varietà dei regimi, delle tradizioni e dei quadri normativi, la assoluta necessità di dare un contenuto finalizzato alla pena, un contenuto che anzitutto non sia di per sé criminogeno, e che poi, soprattutto, apra il condannato alla speranza e lo aiuti a riprendere un posto dignitoso nella società libera.

Tale contenuto è ben descritto nella regola 66 dell'“Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus” (Standard minimus rules for the treatment of prisoners). A tutto oggi la formulazione chiara e semplice della regola non è superata nella sua validità, e contiene tutti gli elementi che devono essere posti a base di un tratta-

mento moderno e umano: il fine è quello di creare nel condannato la volontà di autodeterminarsi nella scelta di vivere dopo la liberazione rispettando la legge e provvedendo ai propri bisogni; le modalità devono incoraggiare nel destinatario il rispetto di se stesso e sviluppare il suo senso di responsabilità.

In più circostanze i lavori del Consiglio d'Europa hanno sottolineato il grande valore sociale e umano dei principi affermati nei documenti internazionali, ed in particolare quello della "finalizzazione" della pena detentiva contenuto nel testo delle regole minime sul trattamento dei detenuti (Ris. (73) 5). Posto cioè che il sistema penale ha globalmente il fine della difesa della società contro il crimine, e che la pena detentiva (che pure è gradualmente sostituita, ed è un fenomeno positivo che interessa tutti i Paesi d'Europa, da sanzioni alternative) ha la finalità di prevenzione generale (per dissuadere la generalità dal commettere reato) e prevenzione speciale (per impedire cioè al singolo di commetterne ancora, almeno per un certo periodo), per meglio assicurare una tale difesa sociale la pena deve avere una funzione positiva per diminuire la sofferenza e i guasti propri della privazione della libertà e per aiutare il soggetto ad avere migliori chances di reinserimento sociale.

## *2. Gli obiettivi dell'educazione in prigione*

Una tale definizione delle finalità del trattamento, che congloba tutta una serie di misure, nel senso più largo del termine (lavoro, istruzione scolastica, formazione professionale, ecc.) si può trovare, oltre che nel testo già citato delle regole minime (Reg. 66), nel rapporto sulla detenzione e trattamento dei detenuti pericolosi (Conseil de l'Europe, 1983) e nel documento Neale, sulla storia, filosofia ed evoluzione delle regole europee (PC-R-CP(84)10).

L'obiettivo di fondo dell'educazione in prigione coincide quindi, in prima approssimazione, con gli obiettivi del trattamento: da una parte limitare i guasti e i danni insiti nella privazione della libertà, dall'altra aiutare il detenuto a ritrovare la volontà e le forze per vivere dopo la liberazione provvedendo a se stesso nel rispetto della legge, sviluppando il rispetto di se stesso e sviluppando il proprio senso di responsabilità.

Due elementi, in questa definizione di obiettivi, occorre sottolineare: il primo è costituito dall'assenza di contenuti del trattamento positivi, specifici, predeterminati; il secondo è costituito dalla previsione della partecipazione del soggetto.

In una società democratica, infatti, rispettosa del valore umano della persona e dei diritti fondamentali dell'uomo, non esiste una specifica scala di valori e di modelli predeterminati da uno stato etico cui si debbano necessariamente uniformare i cittadini. Da questi ultimi, infatti, è richiesta, dal diritto penale, soprattutto una attitudine negativa: non commettere reati, non ledere quindi gli altrui diritti.

Correlativamente, "rieducare" attraverso il trattamento non vuol dire imporre un modello predeterminato di comportamento, ma ottenere, al contrario, la capacità di astenersi, in senso negativo, dai comportamenti stigmatizzati e proibiti dalla legge penale.

Il secondo elemento che indica le finalità del trattamento connota particolarmente la necessità di una certa "autogestione" del trattamento, e cioè dello sviluppo del senso di responsabilità del detenuto attraverso la volontaria adesione e la partecipazione attiva del processo di trattamento.

I due elementi delle finalità del trattamento, che chiaramente attengono anche alla metodologia da usare da parte degli operatori penitenziari, si ritrovano integralmente caratterizzanti le finalità dell'educazione in prigione.

### 3. *Concetto di educazione*

*L'educazione*: è termine di per sé poco preciso, perché si atteggia in diversi significati, molti dei quali sono collegati ad altri fondamentali aspetti del trattamento.

Basti pensare all'istruzione e all'addestramento professionale, che è di per sé preparatorio al lavoro, sia esso inteso come elemento del trattamento all'interno dell'istituzione che come mezzo principale di risocializzazione, una volta restituito il condannato alla vita libera; all'educazione o istruzione religiosa, *l'assistance spirituelle* di cui parla la regola 67, correlata direttamente alla religione, indicata in alcuni ordinamenti come elemento costitutivo del trattamento. E poi i termini più precisamente connessi con l'educazio-

ne in senso classico, come l'istruzione scolastica ad ogni livello, le offerte di arricchimento culturale (biblioteche, conferenze, dibattiti), la educazione fisica e l'attività sportiva, le attività di tempo libero che qualificano culturalmente (redazione di giornali, attività teatrali, ecc.).

Verrebbe quasi da concludere, considerando l'"Educazione" come tutte le offerte di opportunità di arricchimento umano e culturale, che in effetti l'educazione coincide con il trattamento, esaurendone quasi tutte le dimensioni.

In effetti però, tecnicamente, *istruzione scolastica e addestramento professionale* sono i due temi fondamentali che sostanziano il settore dell'educazione nella prigione, e quindi la definizione di "educazione" che porremo a base del presente contributo sugli obiettivi che un sistema penitenziario si prefigge di raggiungere attraverso l'educazione, pur dovendosi tener conto di tutte le definizioni di educazione, quale quella utilizzata dal Consiglio di cooperazione culturale del Consiglio d'Europa: "L'Educazione è un processo permanente che mira allo sviluppo armonioso di individui liberi, responsabili coscienti delle proprie possibilità e autonomie" (PC-R-EP(84) 4, p. 2 nota 2).

Per porre correttamente il problema delle finalità dell'educazione in prigione bisogna prima considerare che l'azione penitenziaria è caratterizzata dall'unità globale delle sue finalità. Questo vuol dire che non è possibile una contraddizione tra le varie componenti della attività dell'Amministrazione penitenziaria, e che quindi il primo fine da porsi è nell'eliminazione delle contraddizioni esistenti.

Una apparente contraddizione è, ad esempio, rappresentata dalla compresenza nell'istituzione penitenziaria delle esigenze di sicurezza e di quelle di risocializzazione. Trattasi di obiettivi in effetti distinti ma che non devono essere contraddittori, posto che la sicurezza è preliminare ad ogni opera di trattamento e che l'opera di rieducazione costituisce un fattore promotore di ordine e di sicurezza, scaricando le tensioni e responsabilizzando progressivamente i detenuti.

Una larga convergenza di vedute si ritrova ormai sul fatto che l'educazione è uno dei principali strumenti del trattamento penitenziario.

Questo risulta dall'esame di molte legislazioni, e dalla pratica di ogni operatore penitenziario.

L'educazione quindi non potrà avere per obiettivo di fondo un obiettivo diverso da quello che è posto al trattamento, e cioè all'azione complessiva dell'Amministrazione.

#### 4. *Livello di istruzione e criminalità*

È anche da tenere presente, per evitare particolari entusiasmi e conseguenti delusioni, che niente autorizza a ritenere che la *sola istruzione* sia un fattore decisivo per la *riduzione della devianza criminale*.

La criminologia della Scuola positiva, sulla base delle limitate esperienze dell'epoca, aveva ritenuto che le cause della criminalità, ove non risiedessero in dati strutturali e clinici, fossero tutte da ritrovare nell'ignoranza e nella assenza di principi morali.

Tali variabili erano infatti ricorrenti nel quadro della fenomenologia criminale. L'analfabetismo era, ad esempio, un connotato pressoché costante per la popolazione penitenziaria. Si pensava quindi, sulla base di tale circostanza, che bastasse istruire i soggetti per ridurre la criminalità. In effetti probabilmente non vi era rapporto di cause ed effetto tra le due variabili ma invece un comune collegamento a situazioni di deprivazione familiare e sociale e quindi di emarginazione. Tanto è vero che alla costante discesa della curva dell'analfabetismo, e all'impetuoso progredire della scolarizzazione e della istruzione, non ha corrisposto una diminuzione della criminalità, ma anzi un suo imponente sviluppo, sia qualitativo che quantitativo.

Di per sé quindi l'istruzione e l'educazione nel suo complesso non è e non deve essere considerato un toccasana né una formula miracolosa, come del resto l'esperienza degli operatori ben sa.

Questo porta a due importanti conclusioni: la prima è che occorre una strategia differenziata dell'educazione, nel quadro di un trattamento differenziato, e la seconda è che più che i contenuti della istruzione sembra importante il quadro di rapporti umani entro cui questo trasferimento di conoscenze avviene.

Strategia differenziata e rapporti con lo staff sono concetti che introducono un altro discorso di grande importanza, quello della *preparazione del personale*, non soltanto di quello specificamente addetto all'educazione: basti pensare che molte volte esiste un dislivello di cul-

tura e di istruzione a sfavore dello staff, soprattutto il meno qualificato, rispetto ad alcune fasce di detenuti.

### 5. *Il problema della partecipazione*

Il quadro dei rapporti umani complessivi entro cui il sistema penitenziario deve gestire l'istruzione è, e non può non essere, se si vuole un trattamento efficace, un quadro di *partecipazione*.

Partecipazione dei *condannati*, dei destinatari cioè del trattamento, che devono trovare prima di tutto in sé le motivazioni per il loro arricchimento culturale e umano, quindi dichiararsi disponibili alle offerte del sistema, possibilmente interagendo con tali offerte attraverso spazi di scelta autonoma e di cogestione (si pensi alle rappresentanze di detenuti, previste in alcuni ordinamenti, che decidono assieme allo staff in ordine a momenti qualificanti di varie tecniche educative).

Partecipazione della società esterna, intesa come *altri organi dello Stato*, soprattutto organi locali che possono collaborare con l'Amministrazione penitenziaria per l'organizzazione di corsi scolastici, di corsi di addestramento professionale e per l'offerta di possibilità culturali più diverse, trasferendo tali attività, anche periodicamente, all'interno delle prigioni.

Partecipazione *del pubblico*, della gente comune come singoli privati o come organizzazioni di cittadini, in ordine ad una attività di promozione culturale che può atteggiarsi nei modi più svariati, dai corsi per corrispondenza alla frequenza delle prigioni per tenervi conferenze e per collaborare con lo staff.

Si può ben vedere che, al di là dei contenuti, quello che conta in tali atteggiamenti significativi è l'offerta di una testimonianza di interesse, di partecipazione, un rapporto umano insomma che tenda a far sentire il condannato non un escluso ma una parte viva della società in cui dovrà prima o poi ritornare.

### 6. *L'istruzione scolastica*

*L'istruzione scolastica* dovrà essere modellata e organizzata in stretta connessione con le caratteristiche della popolazione peniten-

ziaria. Per evitare spreco di risorse e una azione complessiva poco soddisfacente, ad esempio in situazione di elevata alfabetizzazione, sarà inutile prevedere corsi di istruzione primaria in tutti gli Istituti per condannati. Le maggiori difficoltà per l'Amministrazione penitenziaria derivano proprio da una mancanza di organico standard di richieste nei singoli Istituti per cui il sistema rigidamente pianificato e centralizzato rischia di non corrispondere ai reali bisogni della clientela.

Si può comunque tentare di razionalizzare il sistema di istruzione scolastica considerando che in genere la domanda di istruzione può tradursi in una necessità di *iniziare* un processo mai cominciato all'esterno (soprattutto nel caso dei più giovani) oppure di *continuare* dei corsi di istruzione interrotti per la carcerazione.

Nel primo caso possono scegliersi le vie di concentrare le risorse in alcuni Istituti (soprattutto per minori o giovani adulti) o di predisporre in tutti gli Istituti corsi di istruzione almeno primaria. Sarebbe però opportuno che tali corsi venissero svolti da personale non interno alla istituzione ma da insegnanti esterni, quelli cioè delle scuole pubbliche, designati dagli organi che hanno il compito della istruzione pubblica.

Questo permetterebbe di dare all'interno del carcere la stessa offerta, dal punto di vista qualitativo, presente nella società libera. Esiste però la necessità di specifici corsi per tali insegnanti al fine di attrezzarli culturalmente al lavoro nelle condizioni diverse e più difficili proprie della istituzione penitenziaria.

Se gli obiettivi immediati sono gli stessi di ogni sistema scolastico, sarà uguale anche l'approccio *volontario* e non coattivo (con la necessità di incentivare l'adesione spontanea al sistema), uguale la *metodologia* pedagogica, uguali i *contenuti*. Non dovrebbe esistere una "scuola penitenziaria", perché i programmi, gli insegnanti, i metodi, dovrebbero essere simili a quelli operanti all'esterno per quelle categorie di età.

Per questo, la scuola nella prigione dovrebbe essere gestita, nella misura del possibile, dalla stessa struttura pubblica che si occupa dell'istruzione di tutti i cittadini.

L'offerta del servizio è spesso, nel suo quadro di rapporti umani, più importante dei contenuti: una delle finalità di ogni mezzo di trattamento dovrebbe essere quella di far sentire vicino al detenuto l'inte-

ra comunità, che non lo ha dimenticato e nella quale dovrà presto o tardi tornare.

Nella misura in cui la organizzazione scolastica sarà, all'interno della prigione, modello di quella esterna, in tale misura sarà utile come segmento importante dell'opera "penitenziaria" di trattamento, facendo sentire il detenuto meno "isolato" e "diverso".

Questo vuol dire, tra l'altro, che l'istruzione scolastica non dovrà mai surrogare altre attività che mancano nell'Istituto (es. attività "lato sensu" culturali, ricreative) ma dovrà conservare la propria specificità e i propri contenuti tipici, pur ricollegandosi armonicamente con il resto delle attività culturali.

Naturalmente, in una prospettiva ottimale, sarebbe meglio che, ogni qualvolta ciò sia permesso dai singoli ordinamenti, sia il detenuto ad uscire dalla prigione per frequentare la scuola.

In questo caso si dovrà lavorare, nei confronti delle attività scolastiche e dell'ambiente sociale, per una accettazione del detenuto come utente a pieno titolo del sistema.

Quando invece, ed è la regola, è la scuola che entra in carcere, questa può raggiungere pienamente le sue finalità soltanto con l'opera qualificata di insegnanti specializzati, che sappiano ricondurre quotidianamente la scuola al suo ruolo specifico, impedendo strumentalizzazioni, anche inconse, da parte degli utenti.

Non è poi da dimenticare che l'insegnante si troverà di fronte ad adulti caratterizzati in certa percentuale da personalità immature, difettose, nevrotiche e psicopatiche, tutti fenomeni causati o aggravati dalla stessa esperienza detentiva.

Problemi strutturali rendono difficile la predisposizione diffusa di corsi scolastici di livello superiore: per la continuazione di corsi già intrapresi all'esterno, l'Amministrazione dovrà prevedere la possibilità di collegamenti periodici con le autorità scolastiche esterne, che ben potranno recarsi in prigione per degli interventi ad hoc e soprattutto per gli esami.

La via migliore è però, in questi casi, come detto, l'uscita del condannato in licenza o permesso, dove l'ordinamento lo consente.

Del resto in molti ordinamenti è previsto che la frequenza di corsi scolastici possa essere il contenuto di misure alternative concesse dal giudice al momento della pronuncia della sentenza o nella fase della esecuzione della pena.

## 7. *La biblioteca*

In tutti gli Istituti dovrebbe essere prevista l'esistenza di una *biblioteca* per i detenuti.

Una struttura di questo tipo può essere considerata una fondamentale occasione di incontro tra lo staff e i detenuti, che vi si recano per leggere o chiedere i libri in lettura, e dovrebbe quindi essere gestita da responsabili del trattamento.

I volumi dovrebbero essere scelti rispettando una sana pluralità culturale, e dovrebbe essere impiantata una politica generale di periodico aggiornamento del fondo dei volumi, attraverso sistemi di collegamento, per esempio, con le biblioteche pubbliche locali.

Potrebbe essere prevista, anche in questo caso, una partecipazione dei detenuti alle scelte dei volumi da acquisire e alla gestione stessa della biblioteca.

Ove possibile, altre attività culturali dovrebbero essere organizzate, sia attraverso l'impegno dei detenuti più consapevoli (con l'organizzazione di spettacoli teatrali aperti al pubblico, di dibattiti con rappresentanti della cultura o del mondo politico), sia attraverso gli interventi dall'esterno di gruppi o di privati.

## 8. *La formazione professionale*

La finalità dell'addestramento professionale è la facilitazione dell'inserimento nel mondo del lavoro. Il reinserimento lavorativo appare per il detenuto liberato ancora più difficile che per il comune cittadino, che già ha grandi difficoltà per la generale crisi economica.

In più il detenuto, ed è dato di comune esperienza, deve vincere le difficoltà supplementari della stigmatizzazione sociale.

Anche in questo la finalità dell'azione penitenziaria deve tendere a riprodurre nello specifico ambiente penitenziario le condizioni dei corsi di formazione professionale esterni.

È evidente che finalità dei corsi di addestramento professionale è anche quella di permettere al detenuto di inserirsi nel circuito lavorativo interno all'Istituto, ma principalmente, soprattutto nei casi di assoluta mancanza di educazione e preparazione ad un lavoro, di predisporre un aiuto concreto per il momento della liberazione.

L'offerta di trattamento, anche in questo caso, deve essere seria e valida: il detenuto non accetterà facilmente di frequentare corsi che non permettano di raggiungere una sufficiente qualificazione, che non siano gestiti da personale qualificato (che dovrebbe essere lo stesso operante all'esterno), che non forniscano contenuti che siano effettivamente utili per un inserimento concreto nel mercato del lavoro.

La scelta del tipo di corsi di addestramento professionale dovrebbe essere fortemente territorializzata, in questa ottica, e preceduta da serie indagini sulle esigenze locali del mercato del lavoro.

Conclusivamente, si è affermato che, nell'ambito della complessa azione penitenziaria di trattamento, l'istruzione scolastica e l'addestramento professionale possono assumere un ruolo utile soltanto se siano ricondotte ad identità con le esperienze che si svolgono all'esterno.

Ogni altra finalità secondaria – quale interrompere l'ozio del detenuto, dandogli la possibilità di occupare il tempo in modo più utile – dovrebbe essere tenuta sotto controllo al massimo, in un'ottica di costi/benefici.

Ciò postula una strategia operativa fortemente differenziata: una popolazione penitenziaria che oggi è formata in larga parte di gente con buon livello di istruzione e formazione professionale non può essere ammessa indiscriminatamente a fruire di opportunità costose e precisamente finalizzate, che devono essere invece riservate a particolari categorie di fruitori, scelti tra i detenuti "marginali", obiettivamente in diminuzione, quelli cioè per i quali può ragionevolmente ritenersi che la scelta criminale non sia avvenuta del tutto liberamente, ma anche per il concorso di fattori oggettivi quali la carenza di istruzione e il difficile rapporto con il mondo del lavoro.

### *9. Il problema degli incentivi*

Quali gli incentivi da offrire ai detenuti per convincerli alla frequenza ai corsi di istruzione?

È del tutto chiaro che il discorso sui benefici è strumentale alla creazione di *nuove* motivazioni che portino il detenuto a meglio comprendere l'utilità diretta di una adesione ad un discorso educativo, che di per sé dovrebbe interessare senza tramite mediati e senza dover far ricorso a ulteriori gratificazioni.

In una situazione ottimale, infatti, non dovrebbe essere necessario ricorrere ad incentivi addizionali per convincere i detenuti della utilità della fruizione delle opportunità trattamentali che sono offerte con la organizzazione di corsi scolastici e di corsi di addestramento professionale.

In effetti, nella realtà concreta di ogni sistema penitenziario si incontrano spesso difficoltà nella ottimizzazione delle risorse disponibili, poiché è in generale oggetto di conquista paziente da parte dell'operatore penitenziario la stessa "domanda" seria di servizi da parte dell'utente.

Bisogna precisare, a questo punto, che per "domanda" da parte dell'utente si intende una motivata disponibilità ad impegnarsi seriamente nell'uso del servizio, disponibilità che non deve confondersi con la curiosità iniziale, o con la richiesta di un qualunque tipo di attività che interrompa la monotonia della vita carceraria.

Se tali premesse possono essere sfruttate all'inizio, esse presto non bastano al raggiungimento degli obiettivi che si pone l'educazione in prigione: se il detenuto chiede di iscriversi ai corsi soltanto "per fare qualcosa", molto spesso si stancherà, se non subentrano motivazioni più solide, e non terminerà il corso, con il risultato di uno spreco di risorse, che potrebbero essere destinate più utilmente, e di una ulteriore frustrazione per l'interessato, che ricaverà un ulteriore danno psicologico dall'esperienza.

Per porre quindi correttamente il problema degli incentivi da dare ai detenuti per aumentare la "resa" della organizzazione dell'educazione in prigione, si deve quindi distinguere una strategia a *medio o lungo termine*, per suscitare una profonda motivazione al cambiamento, una predisposizione ad acquisire, o rinsaldare, strumenti autonomi e personali di conoscenza e di cultura, attraverso l'educazione, che è sempre finalizzata alla conoscenza e al rispetto di sé e degli altri, da una strategia a *breve termine*, tendente a creare motivazioni *immediate* per l'accesso agli strumenti trattamentali.

## 10. *Le diverse categorie di utenti*

Quale è la categoria di detenuti verso cui canalizzare questi sforzi? È evidente che l'esigenza di istruzione, in senso largo, dovrà farsi scoprire a quella fascia di detenuti che "istruiti", nel senso classico del termine, non sono.

La situazione generale delle società europee ha visto di molto ridotto il fenomeno dell'analfabetismo, ma esistono tuttora cospicui strati di popolazione penitenziaria abbisognavoli di cultura di base, ed un'altra fascia disponibile ad un arricchimento e miglioramento della propria istruzione.

Probabilmente, per meglio conoscere il fenomeno, sarà opportuno varare una indagine sulla scolarità e sul livello di istruzione della popolazione penitenziaria del Paese interessato.

Si hanno poi buone ragioni per ritenere che la situazione sia abbastanza differenziata da Paese a Paese, e che comunque essa rispecchi abbastanza bene le variabili presenti nella società libera. Ciò vuol dire che anche in questo settore penitenziario gli interventi dovranno essere differenziati e commisurati alle singole realtà nazionali, che bisognerà investigare attentamente.

Non tutti, però, i detenuti potenzialmente "clienti" del sistema di istruzione – perché carenti di educazione scolastica o professionale – possono essere oggetto, con eguali metodologie, degli sforzi dell'Amministrazione per incentivare la domanda di cultura.

Per tutta una fascia di soggetti, in genere dediti a reati contro il patrimonio e a reati di tipo associativo, nei quali è fortemente radicata la subcultura criminale e l'abitudine a grandi guadagni immediati, è estremamente difficile ottenere risposte positive in tempi brevi, occorrendo un lungo e complessivo lavoro di trattamento che può sfociare, come risultato, in un inizio di opera di educazione propriamente detta.

All'opposto sta la categoria di detenuti motivati e predisposti per un atteggiamento positivo nei confronti delle opportunità offerte dall'organizzazione scolastica.

Sono soggetti monodelinquenti, che hanno commesso quindi un solo reato, anche grave, o la cui cultura criminale è effetto di condizionamento sociale superficiale, o di scelte in realtà non libere, per carenze sociali ed educative.

Una tale fascia di soggetti in genere risponde bene, e spontaneamente, alle sollecitudini dell'istituzione, e per essi può dirsi che la struttura carceraria offre possibilità negate fino a quel momento dalla società esterna.

Al centro, la fascia dei marginali: dei soggetti, in genere che vantano più carcerazioni, assuefatti alla vita carceraria, che da una parte sono attratti dall'esperienza scolastica, per sincero interesse o per altre

finalità (quali quella di muoversi nell'Istituto, vedere gente, ecc.) e dall'altro sono diffidenti verso le offerte dell'istituzione e temono anche di invalidare il loro rapporto con i detenuti della categoria più difficile.

Verso questa fascia dovranno concentrarsi gli sforzi dell'Amministrazione, perché è nei riguardi di questi detenuti che, sul piano della difesa sociale, si potranno ottenere i risultati più efficaci, posto che esistono le prospettive concrete di aiutarli a liberarsi dalla cultura criminale ed ottenere il loro effettivo reinserimento sociale.

### *11. Regime penitenziario e incentivi*

Il discorso degli incentivi si pone diversamente se il regime penitenziario si basa sul principio del trattamento pedagogico progressivo, o se invece sia fondato su principi sostanzialmente egualitari.

Ogni sistema europeo è in effetti in certo grado un sistema misto, anche se alcune organizzazioni si avvicinano di più ai due modelli ricordati.

Nel sistema a trattamento pedagogico progressivo, esistono di fatto vari "regimi" penitenziari, attraverso i quali il detenuto può transitare – nei due sensi – a seconda del suo comportamento e della risposta che dà all'opera di trattamento.

Quanto tale collaborazione sia spontanea, e quindi destinata a dare validi risultati sul piano della formazione dell'individuo, e quanto in generale sia "educativo" un metodo basato sul "premio-castigo", è discorso troppo ampio per essere affrontato in questa sede.

In ogni caso il buon senso e l'esperienza penitenziaria devono far tenere sempre presente che è necessario, come primo approccio, offrire al detenuto dei vantaggi di breve periodo, poiché l'utente del sistema è, schematizzando, portato a gestire la sua vita nel quotidiano, e le mete troppo lontane sono estranee alla sua mentalità, poco abituata alla pianificazione personale di medio e lungo periodo.

Per questo, anche i regimi improntati al più stretto egualitarismo, prevedono facilitazioni ed incentivi per avviare il "contatto" con le strutture trattamentali.

Se il carcere offre possibilità di lavoro a tutti i detenuti, sarà evidente che in prima battuta l'utente chiederà di svolgere una attività economicamente produttiva, piuttosto che impegnarsi nei corsi scolastici.

Si pone quindi subito il problema, in questi casi, di prevedere, per i lavoratori motivati allo studio ma che non possono rinunciare al guadagno del lavoro, una organizzazione di corsi speciali, o in orario diverso dal lavoro, oppure, soluzione ottimale, una certa quota di ore di studio gratificate economicamente allo stesso modo delle ore di lavoro.

Il sistema, praticato in molte nazioni in ambiente libero, consiste in un determinato numero di ore lavorative (in Italia 150) utilizzate per il conseguimento di un titolo di studio con corsi accelerati speciali, regolarmente retribuite.

Corsi particolari, di durata ridotta, per l'ottenimento di titoli di studio, sono comunque in ogni caso indicati, soprattutto per le pene brevi, e possono essere modellati sull'esempio di quelli esistenti in alcuni paesi per i militari di leva e per particolari categorie.

La brevità dei corsi, mentre postula un impegno più severo di studio, costituisce di per sé un incentivo per le adesioni.

Tutte le volte che ciò sia possibile, comunque, dovrà pensarsi ad un incentivo economico per la frequenza ai corsi scolastici, ma soprattutto per quelli di addestramento professionale.

Ulteriori incentivi dovrebbero essere previsti per chi termina il corso di studio ed acquisisce il relativo diploma.

Sussidi, incentivi, premi di rendimento, sono previsti in alcune normative ma, in generale, per la loro entità non costituiscono una valida spinta alla frequenza dei corsi.

Occorrerebbe investigare se un loro considerevole aumento non costituisca un investimento utile sul piano dei risultati in un'ottica di costi/benefici.

Tutta una gamma di vantaggi può essere introdotta per il detenuto che segue con profitto i corsi di istruzione scolastica e di formazione professionale, sul piano del regime: da una diversa regolamentazione dei colloqui, a facilitazioni per l'ottenimento di misure sostitutive o alternative della detenzione.

Su questo piano non sembra possa ritrovarsi una identità specifica dei corsi di istruzione, poiché ogni positivo atteggiamento ed ogni adeguata risposta alle opportunità trattamentali (lavoro, istruzione, attività culturali e ricreative) va posto sullo stesso piano, a questi fini.

È comunque importante ribadire l'ottica della differenziazione: capire bene le esigenze del cliente, per contribuire a soddisfarle, ed evi-

tare così l'errore dell'offerta indiscriminata di benefici che avrebbero l'effetto di intasare l'organizzazione senza apprezzabili risultati.

Per quanto riguarda i corsi di formazione professionale, sarebbe estremamente importante collegare questi con il mercato del lavoro esterno, in maniera da dare una alta probabilità al detenuto di inserirsi presto nel mondo del lavoro, una volta liberato.

Cercare quindi la finalizzazione dei corsi, molto spesso, come del resto i corsi scolastici, impiegati di fatto dal sistema penitenziario come strumento di mero impiego del tempo del detenuto.

Conclusivamente, è opportuno ribadire che l'ambiente più favorevole, più incentivante, per ottenere la collaborazione del cliente è quello della partecipazione dell'utente alle attività.

Nella misura in cui sarà possibile creare un clima di partecipazione, qualche forma di rappresentatività, sarà automaticamente favorita quella promozione di un processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale che è il principale fine del trattamento penitenziario.

## *12. Conclusioni*

Le conclusioni di queste note possono consistere in un riepilogo dei problemi da affrontare prioritariamente dal sistema penitenziario nell'organizzazione di una efficace metodica di educazione. In primo luogo bisogna considerare la qualità e la quantità della popolazione penitenziaria moderna.

Il generale aumento della presenza dei detenuti non definitivi, che, se pure non condannati e quindi non direttamente soggetti al trattamento, hanno purtuttavia una serie di esigenze, sul piano dell'educazione, non dissimili a quelle dei condannati (basti pensare alla necessità di proseguire gli studi, per molti di essi), ha portato ad un aggravamento dello sforzo richiesto alle risorse dell'Amministrazione; il sovraffollamento, poi, con i relativi problemi di ordine e sicurezza e di ridimensionamento degli spazi fruibili per le attività educative in genere, ha considerevolmente aggravato il quadro generale del trattamento, soprattutto nelle grandi Amministrazioni penitenziarie.

In questa situazione occorre resistere sulle questioni di principio, e non assuefarsi alla crisi. Bisogna considerare che, in definitiva, i pro-

blemi più gravi che il sistema penitenziario si trova ad affrontare non sono tanto i problemi di strutture, ma quelli umani.

Soprattutto, il problema della opinione pubblica, che è fondamentalmente ostile al carcere: forse è questa la più grande opera che sta di fronte agli operatori penitenziari, quella cioè di contribuire a promuovere la partecipazione del pubblico nella soluzione dei problemi, di convincere la gente che la prigione non deve essere un fattore ulteriormente criminogeno ma, invertendo la tendenza, può diventare un luogo in cui si può fare opera di rieducazione e di concreta, quindi, difesa sociale.



# LE MISURE ALTERNATIVE AL CARCERE APPLICAZIONE DELLE NORME LEGISLATIVE\*

*SOMMARIO: I trattamenti in libertà - L'applicazione di misure alternative ai tossicodipendenti - L'evoluzione delle misure previste per i tossicodipendenti - La risposta dei tossicodipendenti condannati e delle comunità terapeutiche - Qualche riflessione conclusiva (e propositiva) - Bibliografia*

---

## *1. I trattamenti in libertà*

I trattamenti in libertà, le forme alternative alla detenzione, le sanzioni non restrittive della libertà sono forme di controllo sociale penale che sempre di più si sono affermate come strumenti punitivi che hanno progressivamente eroso spazi di intervento alla sanzione detentiva, tipica pena monopolista nella esperienza penale non soltanto italiana.

Al carcere “medicina buona contro ogni malattia” si sono progressivamente affiancate dapprima le misure alternative previste dalla legge penitenziaria del 1975, e via via le sanzioni sostitutive della legge 689/1981 e le nuove misure previste dalla legge 21 giugno 1985, n. 297 e infine dalla legge 663/1986.

La gamma di soluzioni alternative, sia pure – salvo le modeste soluzioni identificate nel 1981 – agenti soltanto nel momento della esecuzione della pena, si è rivelata un elemento decisivo della politica di decarcerizzazione perseguita dal legislatore negli ultimi anni.

Politica che si è sostanziata di un complesso di interventi tendenti a forme di decriminalizzazione (basti pensare all'adulterio e all'a-

---

\* Convegno di studio: Tossicodipendenti e carcere: alternative alla detenzione e reinserimento nella società. Marzo 1987.

borto), di depenalizzazione (illeciti stradali) e di deistituzionalizzazione, attraverso appunto le misure alternative e le sanzioni sostitutive (Daga, Esposito, Pavarini, 1985). La massiccia applicazione delle misure ha fortemente inciso sulla popolazione penitenziaria, facendo diminuire in maniera sensibile il numero dei condannati nelle istituzioni penitenziarie: rispetto ai presenti (al 31.12) negli anni 1984 e 1985 ben il 50% circa aveva goduto di semilibertà e affidamento in prova (Daga, 1984).

Applicazione massiccia, come si vede, di tali misure, e con esiti complessivamente positivi, sul piano della difesa sociale e del reinserimento, visto il bassissimo numero di revoche.

Le misure hanno dato così buona prova di sé che la recente legge 663/1986 ne ha ampliato di molto la portata (Daga, 1986) (Fassone e Alii, 1987).

## *2. L'applicazione di misure alternative ai tossicodipendenti*

Di fronte a tale bilancio positivo, occorre domandarsi se la categoria dei tossicodipendenti gode della possibilità di trattamento in ambiente libero in maniera omogenea al restante universo carcerario.

Tale categoria, occorre sottolineare, non soltanto non è formalmente discriminata nei confronti delle misure "comuni", ma è anche destinataria della particolare misura prevista dall'art. 47 bis, introdotto con la legge 297/1985.

Non sembra possa darsi, purtroppo, una risposta positiva: il tossicodipendente gode oggi delle misure alternative in misura estremamente modesta, rispetto alla generalità dei soggetti. Prima della recente normativa, al 31 gennaio 1984, soltanto il 10% dei tossicodipendenti condannati si trovava in misura alternativa alla detenzione (Castellani, 1984).

In quel quadro normativo il tossicodipendente aveva più problemi del comune detenuto ad ottenere le misure, e per una maggiore emarginazione (difficoltà di reperire un posto di lavoro ecc.) e per il "rischio" sociale di misure non necessariamente collegate ad attività specifiche di disintossicazione.

Successivamente alla introduzione dell'art. 47 bis non sembra si siano verificati significativi mutamenti di tale percentuale.

Occorre considerare che la categoria dei tossicodipendenti ha un elevato "turn over" e, in generale, una percentuale di giudicabili molto più alta di quella relativa all'universo della popolazione penitenziaria, che si è attestato in ordine all'80% circa dei soggetti (Castellani, Cortellessa, Runsteni, 1982).

---

### Applicazione in corso 47 bis

al 18.3.87

al 6.11.86

REGIONE	n. CASI	REGIONE	n. CASI
Piemonte	1	Piemonte	8
Liguria	6	Liguria	17
Veneto	7	Veneto	11
Trentino A.A.	0	Trentino A.A.	3
Friuli V. Giulia	0	Friuli V. Giulia	2
Lombardia	15	Lombardia	30
Emilia Romagna	22	Emilia Romagna	24
Toscana	19	Toscana	40
Umbria	3	Umbria	7
Lazio	3	Lazio	13
Marche	1	Marche	7
Abruzzi	0	Abruzzi	1
Molise	0	Molise	15
Campania	0	Campania	2
Puglia	4	Puglia	14
Basilicata	0	Basilicata	1
Calabria	1	Calabria	5
Sicilia	1	Sicilia	5
Sardegna	1	Sardegna	3
Totale	84	Totale	208

---

A novembre 1986, con circa 5.000 presenze in carcere (di cui circa 1000 condannati), soltanto 208 casi godevano dell'affidamento in prova previsto dall'art. 47 bis. Oggi la situazione è ancora peggiorata perchè gli affidati ex 47 bis si sono ridotti di oltre la metà (permangono gli effetti dell'amnistia?).

Questi pochi casi sono la punta di una piramide la cui base è costituita dai circa 18.000 denunciati dalle Forze di Polizia (quasi tutti in stato di arresto) per violazione della legge 685/75, e dai 3.000 denunciati per reati comuni commessi in connessione ad una situazione di tossicodipendenza (dati 1985, Ministero dell'Interno) reati quest'ultimi in prevalenza contro il patrimonio e contro la persona (rapine aumentate di otto volte dall'81 all'85), e dalla presenza media di tossicodipendenti nelle carceri italiane che dal 1981 ad oggi si è attestato intorno al 10% (4/5.000) con un certo recente incremento (fino al 20% circa del 31 dicembre 1986, dato da esaminare con una certa attenzione perchè i tossicodipendenti, tra cui vi è una grande maggioranza di giudicabili, hanno meno degli altri goduto del condono).

### *3. L'evoluzione delle misure previste per i tossicodipendenti*

Per rinvenire elementi utili alla comprensione del perché, nonostante l'indubbio interesse del legislatore e gli interventi normativi, di tali modesti risultati, che ci fanno riconoscere che la categoria dei tossicodipendenti è in fondo tra le meno "decarcerizzate" e conclude che, nonostante le illusioni forse date con troppa leggerezza alle famiglie, il carcere resta una tappa pressoché inevitabile della carriera tossicomana, occorre esaminare più da vicino le due variabili del discorso: le misure a disposizione e le caratteristiche della criminalità tossicomana.

Entrambe si sono evolute, nel rispetto di quello schema conoscitivo ancora valido che descrive la droga come uno dei fenomeni più sfuggenti (perché di rapidissima evoluzione) ai sistemi di controllo sociale penale, "in sé" lenti ad affermarsi.

Il legislatore del 1975 scontava alcune inadeguatezze, prioritariamente dovute alla sola successiva istituzione (1978) del servizio sanitario nazionale e all'aver attribuito un ruolo di primaria importanza,

nel predisporre il sistema degli interventi “curativi e riabilitativi” nei confronti del tossicodipendente, all’autorità giudiziaria (gli “ordini di cura”), senza preoccuparsi né della effettiva attuazione di tali interventi né della loro efficacia (Di Nicola, 1985) (Scotti, 1980).

Il giudice di sorveglianza il solito ruolo “supplente” di operatore sociale: nel campo del controllo del tossicodipendente criminale, la unica novità era costituita dall’art. 84, che prevedeva l’istituzione di “reparti carcerari opportunamente attrezzati”, ignorati della contemporanea riforma penitenziaria del 1975, e peraltro utilizzati soltanto come strumenti di primo intervento (Daga, 1982).

All’interno delle misure previste da tale ultima riforma si ritagliava uno spazio modesto per i tossicodipendenti: nei limiti del quadro normativo, fin dal 1976 iniziano i primi esperimenti di affidamento in prova alle comunità terapeutiche, sulla base di contatti diretti con la magistratura di sorveglianza, in via sperimentale, senza particolari protocolli: situazione che, a dieci anni di distanza, è ancora incredibilmente attuale.

Bisogna attendere il 1984, e la legge 28 luglio 1984, n. 398, per avere una significativa riforma: con gli arresti domiciliari per i tossicodipendenti che sono in terapia presso un luogo privato o pubblico di cura o di assistenza (artt. 254 bis e ter).

È una soluzione per “decarcerizzare” la custodia preventiva per i tossicodipendenti che siano in terapia disintossicante.

In questi ultimi anni intanto si è passato dai 40 decessi per overdose del 1977 ai 393 del 1984, la popolazione dei tossicodipendenti media in carcere si è pressoché raddoppiata, di fronte alla paralisi della iniziativa dello Stato e delle articolazioni locali del potere pubblico nel settore del trattamento dei tossicodipendenti si è avuto un proliferare incontrollato delle comunità terapeutiche, laiche e religiose, seguendo schemi storicamente visti in altre realtà extra-europee.

Si arriva così al decreto legge 22 aprile 1985 n. 144, convertito in legge 21 giugno 1985, n. 297. La scelta di fondo è di privilegiare la comunità terapeutica e le altre strutture pubbliche come strumento di recupero e di reinserimento sociale dei tossicodipendenti criminali.

Per evitare lo shock dell’incarcerazione a chi stia già godendo degli arresti domiciliari il 47 bis permette (ma solo entro i limiti del tetto di pena prevista, anni due e mesi sei) al tossicodipendente di continuare la sua esperienza in libertà.

Per gli altri tossicodipendenti (e per tutti gli altri detenuti) il periodo di osservazione, necessario per ottenere la misura, è diminuito nel suo minimo ad un mese.

Per incidenza, in questo nuovo Istituto viene citato l' "alcooldipendente", per la prima volta nel nostro sistema penale, al di là delle vicende del processo e dell'imputabilità, e se ne crea una categoria a rischio, bisognosa di interventi particolari, affiancandola a quella del tossicodipendente.

L'attività di recupero, sulla base del programma concordato, è certamente più pregnante del vecchio e ambiguo "ordine di cura" previsto dall'art. 100 della legge 687/75, e l'intervento legislativo era in effetti fortemente richiesto dagli utenti del sistema degli arresti domiciliari (La Greca, 1985).

Senza attendere però una significativa serie di dati e una valutazione ponderata dell'intervento della misura, il Parlamento dopo appena un anno procede ad un ulteriore ritocco della normativa, in senso estensivo, che però cambia radicalmente lo spirito del sistema, fino ad ora finalizzato a rispettare una realtà *preesistente* all'intervento del controllo penale.

Dalla legge di novembre 1986, il tossicodipendente delinquente può, nei limiti dei tre anni, ottenere l'affidamento per *qualsiasi* reato (anche quindi, rapina) non soltanto se al momento dell'ordine di carcerazione sia già in comunità terapeutica (o analoga situazioni) con in corso un programma di recupero, ma anche se ad esso intenda sottoporsi.

Precisa il legislatore che la magistratura di sorveglianza dovrà accertare che lo stato di tossicodipendenza o l'esecuzione del programma di recupero non siano preordinati al conseguimento del beneficio.

Appare evidente l'uso della *sanzione penale* per esercitare una *pressione* in favore della disintossicazione del tossicodipendente, sistema peraltro non nuovo in alcuni quadri legislativi europei.

Una tale possibilità non è estesa all'imputato, nei casi di cui agli artt. 4 quinquies e sexies della legge 297/1985; questo ultimo ancora oggi può godere degli arresti domiciliari soltanto se stia già eseguendo un programma terapeutico.

Dalla *indifferenza* del 1975 alla *considerazione* del 1984/85, al chiaro "*privilegio*" del 1986, è questa la lineare evoluzione del controllo penale nei confronti del tossicodipendente criminale.

## Dati nazionali

Settori di rilevanza		ANNO	ANNO	ANNO	ANNO	1°	1°
		1982	1983	1984	1985	SEMESTRE 1986	SEMESTRE 1985
<u>SOSTANZE SEQUESTRATE</u>	kg.	5.259,075	5.811,877	6.613,261	1.851,593	6.597,137	730,581
di cui							
Eroina	.....”	229,992	313,884	457,002	276,008	118,125	139,878
Cocaina	.....”	105,101	223,392	71,682	104,482	51,808	34,126
Cannabis e derivati	.....”	4.899,661	5.179,513	6.056,072	13.449,008	6.412,483	545,766
-----							
fiale, compresse, dosi, ecc.	n.	1.271.242	251.993	83.105	166.618	* 10.559	** 122.055
-----							
<u>TRAFFICO SPACCIO</u>							
<u>E ALTRI REATI</u>							
(Legge 22.12.1975 n. 685)							
Operazioni	n.	7.126	7.610	8.319	8.694	4.154	4.159
Persone denunciate	n.	12.982	15.184	17.876	18.571	8.824	9.680
di cui							
in stato di arresto	n.	10.538	13.177	15.488	15.763	7.491	8.260
-----							

Settori di rilevanza		ANNO 1982	ANNO 1983	ANNO 1984	ANNO 1995	1° SEMESTRE 1986	1° SEMESTRE 1985
<hr/>							
<u>DETTENZIONE</u>							
<u>PER USO PERSONALE</u>							
(Art. 80/99 Legge n. 685/1975)							
Interventi	n.	1.997	1.877	2.878	3.559	1.729	1.335
<hr/>							
Persone segnalate	n.	4.659	3.167	4.761	5.473	2.756	2.199
<hr/>							
<u>CONSUMATORI SEGNALATI</u>							
(Artt. 96/??? L. 685/1975)							
Furti	n.	72	90	90	62	50	34
di stupefacenti							
Rapine	n.	3	10	11	19	3	9
<hr/>							
Decessi di assuntori							
di stupefacenti	n.	255	259	397	242	106	128
<hr/>							

(\*) Vi sono comprese n. 4.223 piante di papavero e n. 2.496 piante di canapa indiana

(\*\*) Vi sono comprese n. 166.392 piante di papavero e n. 4.311 piante di canapa indiana

(\*\*\*) Fonte: Ministero dell'Interno "Osservatorio Permanente sul fenomeno droga" - Due anni di attività - Novembre 1986

#### *4. La risposta dei tossicodipendenti condannati e delle comunità terapeutiche*

La maggior parte dei tossicodipendenti soggetti al controllo penale hanno commesso reati gravi.

Si è assistito al fenomeno, in questi anni, del progressivo passaggio del consumatore da violazioni della 685 a reati comuni, per lo più "scippi" e rapine, per un insieme di fattori che non è qui possibile riepilogare ma che ha comunque attestato la generalità dei tossicodipendenti condannati su livelli di pena che, a prescindere dal titolo di reato, li fa sfuggire per eccesso alla possibilità della misura alternativa.

Una ulteriore selezione è data, paradossalmente, dalla maggiore afflittività delle regole della comunità terapeutica rispetto alle regole della vita carceraria. Risulta che molti tossicodipendenti ritengono meno punitivo il regime della prigione rispetto a quello di alcune comunità terapeutiche.

La grossa difficoltà di generalizzazione viene infatti dall'abitudine mentale di considerare il tossicodipendente "una" categoria omogenea. Invece una tale categoria non esiste, così come non esiste la categoria omogenea della Comunità terapeutica.

Comunità che possono a volte costituire una risposta al problema.

Ma non l'unica, e non certo per tutti i casi, come sembrerebbe dall'attuale quadro normativo, che vede lo Stato e le sue agenzie in veste passiva di "notaio" di scelte in fondo incontrollate. In questo campo, forse più che in altro, le misure rischiano di risolvere i problemi dello stato amministrazione (sfollamento delle carceri) più che quelli del cliente e della difesa sociale.

Al di là delle facili polemiche sui contributi dello Stato, molte comunità terapeutiche si sono attestate rigidamente sul rifiuto di ospitare ogni tipo di cliente, di accogliere indiscriminatamente ogni problematica (C.E.R.S.I., 1985).

La prudenza complessiva con cui il sistema si è mosso nel quadro normativo suggerisce alcune preoccupazioni, relative ai nodi problematici lasciati nelle norme, pur significative di grande impegno del legislatore.

Al di là delle preoccupazioni subito evidenziata da una parte degli operatori, e cioè che l'esecuzione del programma venga accettata soltanto per sfuggire al carcere, e che addirittura l'impatto possa fingersi (o

divenire realmente) tossicodipendente per godere della norma di privilegio (Rizzo, 1985) (De Micheli, Manduzio, Aronica, 1985), già senza pensare a tali deviazioni (peraltro probabili per la pochezza degli strumenti di indagine affidati al tribunale di sorveglianza) il sistema nella sua fisiologia mostra alcune discrasie su cui riflettere. A livello organizzativo, la *comunità terapeutica* sta già subendo l'influenza, non sempre positiva, del rapporto economico e organizzativo con lo Stato. Da realtà spontanea e volontaria ad agenzia di controllo sociale "strutturata" e destinataria di fondi pubblici, con funzioni anche custodiali (Curiotto, 1986).

Nei raccordi tra ente esterno, magistratura di sorveglianza e carcere vi sono poi problemi non secondari.

L'Autorità giudiziaria, anzitutto, gode di ampi poteri discrezionali che possono condurre a una gran varietà di indirizzi giurisprudenziali. In ciò la magistratura di sorveglianza è anche non aiutata dalla mancanza di regolamentazione e protocolli. Non è il giudice a imporre metodiche e prescrizioni, ma la comunità che formula i propri protocolli di intervento cui deve aderire l'Autorità giudiziaria. Non è regolata la prassi dell'affido, per cui in alcuni casi l'ente esterno si vede accompagnare dalla Polizia l'affidato con un provvedimento giudiziario.

Del tutto disomogenea la prassi dei controlli; in alcune situazioni le Comunità terapeutiche hanno un buon rapporto con il servizio sociale dell'Amministrazione penitenziaria, in altre è rifiutato ogni colloquio, ed i rapporti sono diretti tra Comunità terapeutica e Magistrato.

Così, alcune Comunità terapeutiche non subiscono alcun controllo di Polizia, ed altre invece sono rigorosamente controllate.

La gestione concreta delle misure, anche se il breve tempo trascorso non consente conclusioni definitive, sembra soffrire della separatezza tipica della soluzione della Comunità terapeutica: i rapporti "intermedi" all'Autorità giudiziaria sono scarsi e poco significativi, e dal canto suo l'Autorità giudiziaria non ha strumenti valutativi particolari della efficacia delle metodiche.

Ma chi ne ha, e quale seria indagine sui risultati dei trattamenti, in comunità, è possibile oggi in Italia?

In sostanza, vi è da sottolineare, in molti casi, si verifica il solito "scarico di responsabilità" da parte della agenzia statale nei confronti del privato, una separatezza tra ambito giudiziario ed ambito terapeutico e un relativo disinteresse del sistema penale verso i contenuti della opera di rieducazione.

### 5. *Qualche riflessione conclusiva (e propositiva)*

Anche in questo settore assistiamo in Italia non ad una scarsità di interventi, ma anzi ad una molteplicità di interventi, tra di loro sconsiderati.

Circa *l'ambito di applicabilità* delle soluzioni alternative al carcere, esso sembra oggi soddisfacente e da non allargare ulteriormente, sia per esigenze reali di difesa sociale (non abbiamo qui a che fare con un tossicodipendente qualunque, ma con un tossicodipendente che ha commesso un reato, e che all'80% è plurirecidivo, come mostrano i dati disponibili), che per la necessità di ponderare bene i costi reali del sistema e le risorse disponibili da dedicare a trattamenti in libertà.

Nell'ambito delle attuali possibilità previste dalla normativa, bisogna riconoscere che una alta percentuale di tossicodipendenti criminali dovrà subire una *lunga pena detentiva*, prima di arrivare alle possibili soluzioni alternative della semilibertà o della detenzione domiciliare, ultima delle misure introdotte nel nostro sistema dalla legge 663/1986.

Per questo, occorrerà smettere di immaginare che i trattamenti intramurali possono costituire per i tossicodipendenti un elemento marginale e transitorio.

Tali trattamenti costituiranno ancora un momento centrale di intervento, e ciò deve essere tenuto presente sul piano della predisposizione delle risorse e del richiamo alla responsabilità precisa del servizio sanitario nazionale.

Per questo tipo di intervento la scelta privilegiata è in fatti costituita, come noto, dal servizio sanitario nazionale in forma di convenzione con le USL locali.

Tali convenzioni (130 ad oggi) dovranno essere moltiplicate, soprattutto per coprire in modo omogeneo il territorio nazionale, oggi malservito soprattutto nel centro-sud da questo tipo di servizio.

Centrale appare il ruolo della istituzione nell'operare come ponte tra interno ed esterno, creando o mantenendo i collegamenti idonei con le strutture locali pubbliche di assistenza che dovranno prendere in carico sul territorio il tossicodipendente dimesso dal carcere.

Per i tossicodipendenti che possono godere delle misure – che, fuori dalle illusioni, saranno una minoranza ancora per molto tempo, fino a che non cambierà radicalmente la “qualità” della criminalità tos-

sicomantica – occorre por mano ad un'opera, lunga e difficile, di costruzione di collegamenti ordinati e di protocolli predeterminati di intervento tra Amministrazione, Comunità terapeutiche e servizi pubblici e Autorità giudiziaria.

Poichè, intanto, oggi il quadro normativo permette di ricorrere al trattamento in libertà non soltanto per il tossicodipendente che si *trovi* in trattamento esterno ma anche per il tossicodipendente che *intenda* aderire ad un programma terapeutico, occorre privilegiare l'articolazione di forme protocollari di *contatto* tra il tossicodipendente detenuto ed i servizi (pubblici e privati) che possono fornire tali prestazioni.

Tali prassi sono facilmente attuabili nei confronti del servizio sanitario nazionale laddove sono in atto interventi intramurali a mezzo convenzioni. Meno facilmente attuabile, in forme concordate e stereotipe, l'ingresso di rappresentanti delle Comunità terapeutiche per "filtrare" i casi adatti al trattamento per quel tipo di comunità.

In generale le Comunità terapeutiche accettano in carico di trattamento esterno soggetti già conosciuti o già ospitati (Biondi, 1983).

Non è però sconosciuta l'esperienza – che sembra prendere piede – di membri di Comunità terapeutiche che accedono in forme di volontariato (art. 78 o 17 L. 354/75) per contattare tossicodipendenti possibili futuri utenti dei servizi della comunità.

Tutto questo settore – quasi analogo alle "offerte di lavoro" necessarie per le misure – non è coperto da prassi regolamentate. Occorre quindi riprendere l'iniziativa in questo campo, senza per questo necessariamente ripercorrere la strada dello "entrismo" delle Comunità terapeutiche in quanto tali nel carcere, che nei pochi esperimenti condotti non ha dato risultati noti significativamente apprezzabili (del resto in linea con le deludenti esperienze estere, soprattutto olandesi). La forte – ed omogenea – diffusione delle Comunità terapeutiche sul territorio ha indubbiamente aumentato il "peso" di tale tipo di strutture all'interno dell'insieme dei servizi territoriali pubblici e privati oggi disponibili per i tossicodipendenti.

Dai dati del Ministero dell'Interno, ad esempio, risulta che la tendenza alla diminuzione dell'utenza dei servizi pubblici e, correlativamente, all'aumento dei "clienti" delle comunità terapeutiche è costante e significativa.

---

**Dati nazionali 1984 - 1985 - 1986 (\*)**

Rilev.	Servizio pubblico		Comunità terapeutiche	
	Strutture censite	TD presso strutture pubbliche	Strutture censite	TD presso C.T.
15-12-84	424	20.747	219	4.476
15-12-85	440	19.919	297	5.028
15-9-86	460	18.590	323	5.645

(\*) Fonte: Ministero dell'Interno

---

Di conseguenza sembra comunque destinato ad aumentare il ruolo delle Comunità terapeutiche nelle misure alternative, che oggi sono gestite dall'Autorità giudiziaria: orbene, occorre ricostruire un *circuito istituzionale* locale in cui Autorità giudiziaria, rappresentanti delle Comunità terapeutiche e dei servizi pubblici e istituzione penitenziaria trovino forme di aggregazione organizzativa per il coordinamento delle competenze.

Il mondo delle Comunità terapeutiche soffre di una certa qual "separatezza" che si sconta anche nei rapporti tra le comunità. Si tratta di instaurare comunicazioni meno critiche con la rete complessiva di operatori, il che avverrà più facilmente magari usufruendo delle diverse forme di coordinamento faticosamente create negli ultimi anni (Federazione Mondiale Comunità Terapeutiche, Coordinamento di Accoglienza ecc.).

Collaborazione con il sistema di controllo sociale penale – questo vuol dire, in altre parole, accettare un ruolo attivo nella gestione delle pene alternative – significherà per la Comunità terapeutica accettare di sottoporsi a "regole" che garantiscano il sistema. Il discorso non è più da rimandare, e significa in primo luogo disponibilità a comunicare – a mettere in discussione – le proprie metodiche e modalità di intervento, la propria organizzazione interna e la "forma" burocratico – amministrativo – gestionale con cui è gestita l'organizzazione della comunità (De Micheli, Manduzio, Aronica, 1985).

Ipotesi articolate di follow-up dei risultati, attraverso una verifica collegiale e organizzata, in cui agisca Autorità Giudiziaria e Amministrazione potranno permettere il salto di qualità tra interven-

to episodico, scoordinato, legato alla dialettica del caso singolo/difesa sociale e invece costruzione graduale – e faticosa – di una prassi generale di interventi extraistituzionali e decarcerizzati che abbiano un minimo di possibilità di affermarsi positivamente nel continuum socio - istituzionale del territorio.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. *Carcere, salute e tossicodipendenza*, Quale salute, n. 8, 1981
- AA.VV. *Prospettive di intervento terapeutico sui tossicomani in carcere*, Quaderni di Criminologia Clinica, Roma, 1976
- BIANCHI A. *Sette anni... una prospettiva, indagine statistica dal 1979 al 1985*, CEIS, Roma, 1985
- BIONDI G. *Le tram di Ginevra*, Rass. penit. e criminologica, 1983, 2-3
- CALABRO S., CARRER F., PONDRELLI C. *Il problema dell'assistenza ai tossicomani detenuti in carcere*, Rassegna crim., 297, 1978
- CASTELLANI R., CORTELLESA D., RUNSTENI I. *Indagine sul trattamento penitenziario dei tossicodipendenti*, Rassegna penitenziaria e criminologica, Numero spec. 1982
- CASTELLANI R. *Diffusione delle tossicodipendenze in carcere*, Rassegna penit. e criminologica 1984, 1-3
- C.E.R.S.I. *La funzione della comunità terapeutica nella prevenzione dei reati e come misura alternativa alla carcerazione*, Roma, 1985
- COCO N. *Tossicodipendenza e detenzione: fenomenologia e modalità di intervento*, Esecuzione penale 2, 1983
- COCO N. *Tossicodipendenza e detenzione, Fenomenologia e modalità di intervento*, Esecuzione penale, Roma, 1980
- CURIOTTO A. *Possibilità e limiti di intervento della comunità. Incontro tra tossicodipendenza e problemi con la giustizia*. F. Zanican, *Seminario sulle tossicodipendenze*, 1987, in corso di stampa
- DAGA L. *Droga e prigione dal punto di vista dell'Amministrazione penitenziaria*, Devianza ed emarginazione, 1982 n. 4
- DAGA L. *Le alternative alla detenzione*, Quaderni della giustizia nn. 37/38, 1984
- DAGA L., ESPOSITO E., PAVARINI M. *Formulation and application of United Nations Standards and norms in criminal justice*, CNPDS, Milano, 1985

DAGA L. *Regole nuove per gli Istituti di pena*, Quaderni della giustizia n. 63, 1986

DE MICHELI M., MANDUZIO C., ARONICA E. *L'applicazione di misure sostitutive della carcerazione preventiva a favore di tossicodipendenti: alcune esperienze e considerazioni*, in "Ottavo congresso mondiale della Comunità Terapeutiche", Roma 1985

DI NICOLA E. *Il ruolo delle istituzioni nel problema delle tossicodipendenze*, Siracusa 1986

FASSONE E., BASILE T., TUCCILLO G. *La riforma penitenziaria*, Napoli 1987

LA GRECA G. *Trattamenti obbligatori e comunità terapeutiche per tossicodipendenti*, Foro it., 1985

PONTI G. *Prospettive di intervento terapeutico sui tossicomani in carcere*, Quaderni di Criminologia clinica, 18, 1976

RIZZO N. *La comunità terapeutica come alternativa alla prigione nella presa in carico dei tossicodipendenti* in "Ottavo congresso mondiale delle Comunità Terapeutiche", Roma 1985

SCOTTI L. Rel. sintesi in "*La funzione del giudice nella attività di cura e riabilitazione del tossicodipendente: limiti di intervento e strutture operative*", CSM, Roma, 1980

ZOENA F. *Atteggiamenti dei familiari e crisi dell'ingresso in carcere nei tossicomani*. Atti pregressuali del 6° Congresso della Società italiana di Criminologia, Bari.



## DIECI ANNI DALLA RIFORMA\*

Ringrazio gli amici di Magistratura democratica che mi hanno chiesto di parlare sulle misure alternative quali risultano dalla nuova normativa contenuta nella legge 663. Devo subito confessare un certo disagio che è proprio di chi intenda andare un pò oltre la mera elencazione delle modifiche concrete ed invece pretenda di indicare un disegno organico e complessivo di riforma. Perché per poter esporre questo disegno organico complessivo e compiuto di ampio respiro bisognerebbe che tale disegno fosse presente nella riforma della 663. E questo non è avvenuto compiutamente; credo che non possa mai avvenire quando una legge si muove nella sua genesi in un discorso di pluralismo di apporti, come è stato più volte sottolineato anche qui.

Direi che solamente i codici e le codificazioni fasciste come quella di Rocco potevano pretendere di essere monolitiche, compiute in sé e organiche, mentre una legge democratica come questa è sempre frutto di compromessi. Ognuno ci mette del suo, soprattutto per quanto riguarda la concezione della finalità della pena. Di conseguenza cercherò, al contrario, di essere più asettico possibile. Partirò quindi, nel trattare le misure alternative, da due affermazioni obiettive di parte parlamentare tratte dalla relazione dell'On. Gallo.

Il relatore, quando accenna alle misure alternative per come regolate dalla 663, afferma una duplice finalità. La prima è quella di una sottolineatura del trattamento differenziato, la seconda una consapevole e dichiarata finalità di decarcerizzazione e di contenimento della popolazione penitenziaria. E quindi direi che bisogna partire dall' esaminare in che misura e con quali conseguenze queste due finalità si

---

\* Convegno Roma, 1986.

collocano nel quadro complessivo della Riforma e nella “storia” del penitenziario, quale quella che stiamo oggi vivendo. E parliamo anzitutto del più razionale trattamento individualizzato, e quindi differenziato, che è fine della Riforma. E qui accenno solamente ad un *leitmotiv* che porto avanti, non da solo, ormai da qualche anno, e cioè quello dell’assoluta carenza di reale differenziazione nella struttura dell’Ordinamento penitenziario del 1975.

La cosiddetta “utopia egalitaria” si trova disarmata di fronte alla differenziazione dei comportamenti concreti. Il regime era uno e sostanzialmente non esistevano nell’Ordinamento del 1975, l’abbiamo ripetuto in più occasioni, delle strutture sanzionatorie o premiali effettive, endocarcerarie. Chiaramente certi errori di valutazione, certe utopie, si pagano e infatti in questi anni abbiamo avuto il proliferare di strutture extra ordinamentali di reale differenziazione, e accenno semplicemente alla massima sicurezza che è in se proprio la negazione dell’Ordinamento, consistendo appunto nella sospensione di norme della legge del 1975.

La lezione è stata imparata, sul doppio versante dell’acquisizione del regime di sorveglianza particolare e su quello della incentivazione appunto degli strumenti premiali, di quella differenziazione “in bonam partem” che già cominciava a farsi strada all’interno del penitenziario con la riforma del Regolamento di esecuzione, con le circolari sui colloqui e con la conseguente identificazione appunto di alcune categorie di detenuti destinatari di un regime “particolare” in positivo.

A questo punto bisogna considerare che ancora prima che essere rimedio extra carcerario e quindi trattamento in libertà, le misure alternative sono uno strumento di gestione del carcerario, perché in effetti hanno specifico effetto endocarcerario nel senso che in qualche modo condizionano il comportamento del detenuto “dentro le mura”, nell’aspettativa di poter usufruire del trattamento in libertà.

Allora la grandissima novità, peraltro già sottolineata, della riforma 663 è costituita dall’estendere la speranza a tutti i detenuti: da oggi l’ergastolano, il rapinatore, il sequestratore, come gli altri detenuti meno pericolosi, possono immaginare il futuro e progettare la propria esperienza di pena all’esterno e questo ha una grossissima valenza, voi capite, di carattere pratico. Vedete, noi come Amministrazione avevamo già presentato da tempo, e l’avevo illustrato in un Convegno dei

Magistrati di Sorveglianza organizzato dal C.S.M., quel particolare disegno di legge sulle case mandamentali; la scelta lì era di un certo tipo, era una scelta direi “europea”, perché corrispondente a quanto avviene in Europa, cioè quella di collegare a determinate categorie di Istituti un determinato regime e quindi creare dei circuiti differenziati. La scelta del legislatore, di cui bisogna tener conto, è stata invece diversa, e cioè tendente a realizzare vari regimi all’interno di uno stesso Istituto.

Devo dire che non ci sono Paesi europei in cui questo è praticato, si tratta di una esperienza nuova, vedremo quello che succederà. Disagi ce ne saranno; per esempio, è stato adesso diffuso in Europa un questionario sull’organizzazione delle prigioni, da parte del Consiglio d’Europa, e ci sono delle caselle sugli Istituti aperti, semiaperti, chiusi, noi non possiamo rispondere in questi termini, dovremo spiegare che qui le cose vanno in maniera differente. In ogni caso, chiaramente, io accetto la prospettiva qui avanzata delle misure alternative come misure premiali, e cioè il discorso fatto da Vittorio Grevi. Non si tratta però, per carità, di benefici. Intanto non provo alcuna vergogna ad adoperare la parola “premio”. Ieri abbiamo sentito qualcuno che intervenendo ha chiesto, per esempio, che non si parlasse di premialità e qualcun’altro che, ha criticato che si parli di permessi premio.

Ritengo questa una ottica “pedagogica” del tutto sorpassata. Direi che qui ci nascondiamo dietro un dito, perché in effetti tutto l’insieme del sistema delle misure alternative, dei permessi premio, ecc., è proprio costituito in funzione di ottenere un certo comportamento, è “diritto premiale”.

Direi che possiamo discutere questo ma bisogna comunque prenderne atto; però stiamo attenti a “rifiutare” il discorso della premialità: se i cosiddetti trattamenti pedagogici progressivi che erano stati rifiutati dall’Ordinamento del 1975 non sono formalizzati e non sono legalizzati, essi si impongono comunque nella società carceraria, come l’ultimo degli operatori penitenziari sa. Attraverso quel sistema di premi e di castighi che sono fuori dalla norma ma che in ogni caso li concretizzano. È molto meglio quindi, come è stato fatto dal legislatore, predeterminare e affermare tali istituti nella legge. Se sono però misure premiali, come diciamo, le misure alternative, e questo è il secondo punto che voglio sottolineare, non sono “benefici” ma al contrario “pene”. Pene alternative, e questo lo ha detto la Corte costituzionale,

con riferimento all'affidamento in prova. E sono tanto "pene" che a livello internazionale ci stiamo occupando di scrivere delle regole minime sul trattamento in ambiente libero.

Voglio riferirmi alla Risoluzione ONU, a cui ha fatto cenno peraltro il Ministro, in cui è detto nel preambolo "... coscienti che la restrizione della libertà e la possibilità di attentato ai diritti fondamentali può essere reale anche nel caso di sanzioni penali applicate in ambiente libero". Teniamo presente questa categoria della afflittività, che è sempre presente nelle sanzioni alternative, e questa necessità di regolarle anche assicurando strumenti minimi di sostegno al detenuto, perché la misura alternativa non sia semplicemente un provvedimento di decarcerizzazione e sfollamento, ma sia un Istituto che "serve" al cliente e quindi alla difesa sociale. Il massimo dell'equivoco, a questo proposito, è stato raggiunto quando in Senato si è formulato il famoso art. 30, e meno male che la traduzione formale è stata fatta con riferimento solamente ad una data, quella del 31 agosto dell'81.

In effetti lì si voleva dire una cosa semplicissima, si voleva affermare il principio della non cumulabilità dei "benefici" (amnistia e riduzione di pena), questo con riferimento all'"abbuono" di pena, che già di per sé è parola che contiene la categoria dell'indulgenziale e dell'amnistiale. In effetti se la riduzione di pena soltanto latamente si può comprendere tra le misure alternative, in ogni caso è correlata ad un certo comportamento, e ciò esclude totalmente dalla misura caratteristiche amnistiali ed indulgenziali. Ebbene, la ratio dell'articolo 30 è stata proprio quella di non cumulare gli effetti dell'amnistia dell'81 con la riduzione di pena, e si voleva addirittura e, per fortuna non si è arrivato a tanto, affermare espressamente il principio appunto della non cumulabilità dell'amnistia con la riduzione di pena oppure, come qualcuno aveva proposto, affermare il principio secondo il quale il detenuto potesse scegliere o la riduzione di pena o l'amnistia. Sarebbe stato il massimo dell'equivoco e della confusione.

Detto questo, dobbiamo ora osservare che le misure, se sono misure premiali, sono comunque "finalizzate", e finalizzate al reinserimento sociale. Sembra una banalità, ma questa banalità si dissolve quando intravediamo che nella riforma della 663 in effetti si perde ogni automatismo tra "trattamento" e "rieducazione". Cominciamo dall'esaminare la diminuita fiducia nelle prescrizioni di cui all'art. 47; il nuovo testo parla soltanto più di "contributo" alla rieducazione, e

l'On. Gallo dice nella sua relazione che questa dizione è molto più consona, rispetto la vecchia dizione, al testo dell'art. 27 della Costituzione, perché la Costituzione vuole che le pene "tendano" alla rieducazione ma non che la "assicurino".

Sembra quasi che il legislatore si sia accorto dei limiti del concetto di "rieducazione" e ben venga questo, però non fermiamoci alla prima parte della frase, la seconda è quella che è a mio avviso più importante. Le prescrizioni devono infatti "assicurare" la prevenzione del pericolo che il soggetto commetta altri reati. E questa è una formulazione molto più severa della precedente: in conclusione l'affidamento può anche non importare una "rieducazione", quel che importa è il fine della non recidiva.

E qui il discorso diventa più difficile, più difficile perché tutto l'obiettivo del trattamento oggi, a livello europeo e non solo, non è più quello di evitare la recidiva, non solo quello, ma soprattutto quello di umanizzare la pena, e quindi fornire delle contropinte a quel danno da prisonizzazione o da carcerazione, che ormai da tutte le parti si afferma presente nell'esperienza detentiva.

Ecco quindi una prima discrasia. Noi vogliamo attraverso la misura alternativa, lo dice il legislatore, assicurare la prevenzione dei delitti. Nella gestione della misura però, d'altra parte, si perde ogni automatismo trattamento-rieducazione. Nella misura in cui si perde questo tipo di automatismo è evidente che bisognerà dotarsi di strumenti di filtro e di accertamento selettivi per i destinatari della misura più pregnanti che per il passato, rispetto cioè la situazione precedente che presumeva le prescrizioni in sé assolutamente bastevoli e alla rieducazione e alla prevenzione dei reati. Strumenti e filtri che invece, a prima lettura, sembrano meno pregnanti che per il passato. Addirittura il Tribunale di Sorveglianza sembra quasi amputato e disarmato di alcuni poteri (almeno sul terreno concreto), di cui prima era dotato. Andiamo a vedere un attimo come funziona adesso, dopo la 663, il sistema dei filtri e di selezione delle misure. Intanto per la semilibertà c'è qualcosa di diverso, in due differenti prospettive. Anzitutto abbiamo una "decarcerizzazione" spinta per le semilibertà brevi, tanto è vero che queste possono essere date immediatamente, anche prima dell'inizio dell'esecuzione. E questa è una vera e propria ottica di piena decarcerizzazione, salvo i problemi pratici di una indagine sul comportamento senza che vi sia esperienza carceraria.

Secondariamente, poi, fino a tre anni, ed ecco la prima grossa novità, l'osservazione della personalità comincia a poter essere utilizzata anche per la semilibertà oltre che l'affidamento, posto che per le pene fino a tre anni, qualora non si ritenga di dare l'affidamento in prova si può dare, anche senza l'espiazione della metà pena, la semilibertà.

E questo è molto importante, io direi che l'équipe di osservazione d'ora in poi nel suo lavoro dovrà tener conto di una prognosi di semilibertà oltre che di una prognosi di affidamento, tutte le volte che il soggetto è in espiazione di pena non ultratriennale, perché in effetti adesso si potrà verificare che il soggetto dopo un mese di carcere venga messo in semilibertà oltre che in affidamento. Ora quello che è importante sottolineare è che il requisito soggettivo, pur tenendo sempre presente i progressi compiuti nel corso del trattamento, è cambiato: la semilibertà non verrà data "per favorire" il graduale reinserimento, ma quando "vi sono le condizioni" per un graduale reinserimento. Ora, a me, la formulazione attuale sembra più restrittiva, devo dire, perché il fine del reinserimento rimane, però la misura non è motivata dal fine (teorico) ma è motivata dalle condizioni (concrete) e obiettive, cioè la semilibertà dovrebbe d'ora in poi concedersi solo quando è possibile concretamente questo reinserimento. E questa formulazione più severa fa pendant con l'altra dell'affidamento in prova, che abbiamo ricordato. Peraltro, il grande filtro, il grande tappo-filtro, quello delle esclusioni obiettive, viene tolto, ed in questo c'è una progressività a suo modo bellissima, che dimostra che il legislatore si è mosso con prudenza, esaminando nel tempo i risultati parziali. Nel 1977, viene tolto il filtro iniziale della recidiva, rimanendo quello di quei particolari reati che destano allarme sociale; nel 1982 viene aggiunto il 416 bis; durante le ultime discussioni parlamentari pare dover rimanere il 416 bis, dopo di che si sostituisce con quella strana formulazione riferentesi a collegamenti con la criminalità organizzata, che cade però durante l'iter, rimandando soltanto come ostativo della detenzione domiciliare. Aumenta inoltre la durata della pena suscettibile di affidamento ed anche la misura di sicurezza successiva viene meno come ostativa.

Di fronte a tutto questo, l'osservazione della personalità avrebbe dovuto configurarsi come strumento principe di selezione. Ora, se io posso comprendere l'allungamento del periodo di pena la non esclusione delle pene seguite da misura di sicurezza, soprattutto la abroga-

zione delle esclusioni che riguardavano il tipo di reato, non posso capire perché non ci si sia fatto carico di riportare l'osservazione della personalità ad una dimensione temporale e sostanziale più congrua. Perché vedete, la riduzione che viene adesso consacrata ad un mese poteva essere valida con riferimento alla particolare situazione dei tossicomani; per questi addirittura (ed è giusto) oggi si ammette che si possa avere l'affidamento senza osservazione; allora bisognava una volta ridotta nell'ambito operativo l'osservazione, approfondirla e farne uno strumento più valido sul piano della prognosi di pericolosità. Io sono perfettamente d'accordo con quello che ha detto stamattina Bandini, ma l'osservazione della personalità, sia pur ridotta a un mese, è oggi una vera e propria perizia criminologica. Dobbiamo immaginare di doverla usare come tale, questa reale diagnosi di pericolosità e di tirarne fuori tutte le implicazioni. Io direi che è abbastanza grave, soprattutto da parte dei politici, oggi chiedere ai Magistrati di Sorveglianza maggior prudenza, cautela, lungimiranza, più facoltà previsionali proprio nel momento in cui si consacra questa sostanziale abolizione della osservazione della personalità. Mi si obietterà che quello di un mese è un termine minimo; tutti quelli che hanno esperienza penitenziaria sanno che il minimo diventa nel concreto il massimo. In effetti, a mio avviso, se ha ragione Bandini che bisogna incentivare il lavoro sull'esterno, del sociale, più che quello sulla personalità del soggetto, nello stesso tempo dobbiamo tenere chiaramente presente certe esigenze di difesa sociale e comunque il fatto che anche ridotte a un mese, anche ridotte a un giorno, l'osservazione della personalità rimane quella perizia criminologica che è vietata nel dibattimento, e quindi rimane l'istituto "più eversivo" dell'attuale sistema penale, oggi. Tanto più che presto o tardi si arriverà, se andiamo a controllare perbene le implicazioni del diritto di difesa, si dovrà arrivare nel procedimento di sorveglianza all'osservazione della personalità "di parte", cioè alla perizia criminologica di parte. Non vedo inoltre perché tale discorso, tra l'altro, non si possa non estendere prima o poi al dibattimento, se vogliamo introdurre le misure alternative nel momento della cognizione, e soprattutto se vogliamo, come qualcuno vuole, e io non sono tra questi, "resuscitare" le misure di sicurezza. Infatti, dopo la abrogazione dell'art. 204 c.p. una volta che bisognerà comminare le misure di sicurezza nel dibattimento in presenza di una reale pericolosità, bisognerà pure oggi investigare (cadu-

to tutto il sistema delle presunzioni) su questa reale pericolosità. Dicevo, io ritengo che occorra lasciar morire in pace le misure di sicurezza, è una opinione del tutto personale, perché dopo il '75 il doppio binario non ha alcun senso, dal momento che la pena ha assunto i caratteri del trattamento e della prevenzione che aveva la misura di sicurezza. Una pena modellata sulla pericolosità è quella che oggi nel concreto gestiamo, e quindi la misura di sicurezza è un doppione inutile. Altra strada bisognerebbe con urgenza battere, come per esempio, scusatemi la parentesi, quella di attirare nell'orbita del Tribunale di Sorveglianza o comunque della Magistratura di Sorveglianza le misure di prevenzione. La Dott.ssa Sabatini ha citato questo problema: esistono delle discrasie evidenti fra misure alternative e diritto premiale dell'esecuzione e misure di prevenzione, gestite dal Tribunale su iniziativa della polizia, che il Tribunale di Sorveglianza abbia bisogno di più robusti strumenti di indagini è considerazione che scaturisce anche dall'esame delle modifiche apportate al 47 bis, e cioè all'affidamento per tossicomani e alcolisti. Tale misura, è stato già rilevato da altri, viene data oggi anche a chi "intende" sottoporsi al trattamento; nella misura in cui il Tribunale dovrà valutare che questo trattamento non sia preordinato all'ottenimento dei benefici, allora ci vorranno, credo, strumenti diagnostici più pregnanti di quelli di cui il tribunale dispone, ora come ora. Permettetemi di sottolineare anche che la novità del 47 bis è costituita dall'uso "coartante" del sistema penale in funzione di previsione sul tossicomane per la disintossicazione e questo è un esempio (cattivo) che abbiamo avuto dalla esperienza tedesca e che stiamo per avere dalla Francia; chiunque tratti con i tossicomani sa che non avevamo bisogno di questo tipo di forma di pressione perché la prima garanzia per il buon risultato del trattamento terapeutico è la spontaneità dell'approccio, e qui invece usiamo chiaramente il diritto penale per ottenere un atteggiamento che non può certo configurarsi come spontaneo. Questo detto, non è da dimenticare che l'esperienza concreta ci fa verificare che molti tossicodipendenti preferiscono il carcere "liberale" alla comunità terapeutica "rigida". Io credo comunque che per la gravità delle pene, a cui sono oggi sottoposti i tossicomani, non sarà questa la misura più usata per i tossicodipendenti; in pratica oggi i tossicomani hanno tutti o quasi pene più lunghe da espiare; misura idonea forse sarà invece quell'altra, neonata, che è a cavallo tra lo sfollamento vero e proprio e il trattamen-

to, costituita dalla detenzione domiciliare. Probabilmente il fatto che tale misura si può applicare anche ai residui di pena, considerando che la maggior parte dei tossicodipendenti hanno subito una preventiva, porterà a tale conseguenza. Di fatto, fino ad oggi il 47 bis non ha dato grossi esiti quantitativi, nonostante le promesse e illusioni che erano state fatte balenare ai tossicomani e alle famiglie, perché non si era considerato sufficientemente che il tossicomane oggi commette reati sempre più gravi.

La detenzione domiciliare è una misura polifunzionale, prevalentemente a contenuto di “decarcerizzazione”, e indubbiamente meno connessa al versante comportamento - trattamento. Anzi di “comportamento” si parla nella norma solamente ai fini della revoca, e non per la concessione. È importante notare che ai destinatari non si applica il regime penitenziario, e questo sulla linea di una politica che perseguiamo da sempre, quella cioè della non proliferazione del carcerario nel territorio.

Quando furono introdotti gli arresti domiciliari si rischiò di imboccare la strada opposta e fare di ogni privata abitazione un piccolo carcere.

Non si applica il regime penitenziario e l'Amministrazione non paga le spese eventuali per le terapie. Questo è importante, perché la conseguenza è che una comunità terapeutica che accoglie un tossicomane agli arresti domiciliari avrà una certa assistenza economica da parte dello Stato e non l'avrà più se gli arresti domiciliari si trasformeranno in detenzione domiciliare. Collabora questa misura alla soluzione, speriamo definitiva, del problema dei bambini in carcere, nonostante l'infelice formulazione che fa riferimento all'allattamento ed alla convivenza.

Tale formulazione è dovuta semplicemente al fatto che la prima stesura parlava soltanto di allattamento, e nel formulare la seconda, più ampia, stesura, ci si è dimenticati di cancellare la prima. Questo potrà provocare anche dei problemi, pensiamo agli allattamenti ultra-triennali che potrebbero verificarsi. Comunque, dicevo, questa misura collabora alla soluzione del problema ed è un'altra delle perle, in senso buono, di questa legge che ha lavorato forse con l'accetta ma che ha indubbiamente risolto alcuni problemi annosi. Pensiamo al proposito ai 3/10 e pensiamo all'ordine di servizio; l'amico Maisto ha intonato il *de profundis*, per questa non immatura scomparsa (l'ordine di

servizio aveva più di 86 anni visto che ce lo trasciniamo fin dal codice Rocco). Tornando alla detenzione domiciliare si può osservare che rimane, lo ho già accennato, l'esclusione soggettiva del collegamento con la criminalità organizzata; se vogliamo escludere la dimenticanza del legislatore che ha eliminato analoga esclusione che era stata proposta anche per l'affidamento e la semilibertà, possiamo semplicemente giungere alla conclusione che questa misura è la più oggettiva possibile perché si dirige a delle particolari e determinate categorie "oggettive" e quindi per questo si è ritenuto opportuno mantenere per questa misura una forma di esclusione.

Incerta, poco determinata, difficilissima da provare. In conclusione si carica, ancora una volta, sulla Magistratura di Sorveglianza tutta una serie di problemi.

La Magistratura di Sorveglianza rimane ancora una volta da sola ad affrontare questo tipo di problemi. E posso, anche in qualità di "ex", indicare una via di risposta, che non potrà non essere quella dell'unità: intanto l'unità tra i Magistrati di Sorveglianza, da cui la necessità di percorrere insieme certe strade, cercare assieme certe soluzioni le più omogenee possibili, soprattutto sul piano delle scelte giurisprudenziali.

Inoltre continuare la pratica di quel discorso di unità, operativo, che si è svolto finora tra Ministero, Magistrati di Sorveglianza e Consiglio Superiore della Magistratura.

Se al Magistrato di Sorveglianza sono state tolte, forse, certe possibilità e certe formule interpretative del reale, indubbiamente gli è stato conferito un potere di tipo nuovo, un potere che lo toglie da quella strana ventura di essere l'unico magistrato che non poteva infliggere delle pene: questo è avvenuto attraverso il 53 bis, che dà al Magistrato di Sorveglianza la possibilità di "allungare la pena". Abbiamo cioè di soppiatto introdotto la pena "indeterminata nel massimo". Dico questo perché il sistema di allungamento della pena è un sistema tutto sommato praticato moltissimo in Europa, addirittura è affidato in molte situazioni normative straniere al Direttore del carcere: se il soggetto non si comporta bene, quei 3-4 giorni di carcere vengano considerati come uno soltanto, col risultato che si allunga la pena nel tempo. È proprio il caso previsto dal 53 bis: non di sospensione si tratta (la sospensione è per il futuro), ma invece di "non computo" della pena, a posteriori. C'è però da considerare che questo

potere nuovo, di cui sono incerte e confuse le prospettive, i limiti e gli stessi presupposti (è peraltro previsto un doppio grado di giurisdizione), configura uno strumento disciplinare che però si traduce in uno strumento penale; osserverei che, tutto sommato, c'è molto da meditare; non immagino se e come sarà applicato, però direi che è tra le invenzioni teoricamente più interessanti che sono state partorite dalla 663. Peraltro questa invenzione dà la possibilità, adesso, di ricostruire teoricamente "a posteriori" il funzionamento del sistema di non computo della pena nel caso di revoca dell'affidamento. Infatti quando la Corte costituzionale ha affermato che in caso di "cessazione" dell'affidamento non vi è titolo per il non computo, il discorso dovrebbe tale e quale essere valido anche per la revoca. Adesso possiamo affermare che il fondamento per il non computo dell'affidamento come pena espiata in caso di revoca è non il fatto storico che l'affidamento non sia finito bene, ma l'ordinanza della Sezione di Sorveglianza che dichiara di non doversi computare il periodo, così come d'ora in poi potrà fare il giudice di sorveglianza per i permessi e le licenze. La norma è comunque lacunosa perché non esclude l'evasione, e non solo quella.

Passiamo rapidissimamente alla seconda delle finalità conclamate dal legislatore in merito agli obiettivi delle misure alternative, e cioè la "decarcerizzazione". Noi abbiamo avuto in questi 10 anni 43.000 applicazioni di misure alternative, che unite ai 15.000 arresti domiciliari circa, agli effetti della legislazione sugli arresti in flagranza, e alla diminuzione della durata della carcerazione preventiva (anche considerato l'ultimo ritocco) hanno in qualche modo fermato l'aumento della popolazione penitenziaria. Di certo, la deistituzionalizzazione, le misure alternative, in nessuna parte del mondo ha diminuito né la criminalità, né ha abbassato la popolazione penitenziaria. Però certamente tali strumenti da noi hanno provocato un effetto frenante dell'aumento dei detenuti.

Fino all'inizio del 1985 avevamo un incremento della popolazione penitenziaria intorno al 20% annuo, dal giugno 1985 si può parlare di un piccolo ma costante decremento. Siamo sempre a livelli insostenibili e questo è vero, occorre seguire con grande attenzione il fenomeno, anche per un'altra considerazione, e cioè l'aumento enorme degli ingressi del penitenziario. Nell'ultimo anno abbiamo avuto un incremento del 35% degli ingressi, che sono passati da 97.000 a

135.000; con tutto questo la popolazione è stabile: evidentemente i processi durano meno, e operano altri fenomeni che sono oggi allo studio. Mi pongo per ultimo, in un'ottica di esclusiva difesa sociale, quell'ottica a cui argutamente faceva riferimento ieri Mario Gozzini e mi pongo due domande: 1) Quanto costano le misure alternative; 2) che benefici danno sul piano della recidiva. Non condivido del tutto le preoccupazioni del Senatore Gozzini; tanta acqua è passata sotto i ponti, non si può più pensare a ipotizzare che si torni indietro sulle misure alternative; però bisogna porsi delle domande e spiegare bene alla gente, intanto, quanto costano le misure alternative. Mi limito intanto al costo economico; si afferma concretamente che il trattamento in ambiente libero costa meno del trattamento carcerario, e questo è tra l'altro uno degli strumenti di pressione che viene usato dalle varie associazioni a livello europeo per convincere i governi a introdurre le misure alternative. Si dice costano di meno, per esempio in Francia un detenuto costava nell'83 150 franchi al giorno, un sottoposto al probation solo 8 franchi al giorno, in Italia 28.000 lire chi è sottoposto alla misura alternativa, più di 70.000 chi è carcerato. Ne consegue che da un punto di vista economico sembrano convenire le misure alternative. A mio avviso non è assolutamente così, perché le misure alternative costano poco se funzionano poco. Il discorso in termini di efficienza, in termini di impegno, che è stato fatto anche dal Ministro, ieri, direi che è estremamente importante e prioritario. In Italia, ad esempio, gli assistenti sociali sono passati dalle 147 unità del dicembre '78 alle 545 unità dell'85. Se non ci si vuole quindi limitare semplicemente a sfollare le carceri ma si vuole invece fare un lavoro utile sul piano del reinserimento e della difesa sociale, le misure costano. Tra l'altro l'osservatorio privilegiato in Italia della informatica penitenziaria ci permette di seguire ogni singolo sottoposto alle misure, ed è proprio quello che abbiamo fatto quando ci siamo voluti interrogare sulla situazione della recidiva, ed ho finito.

Io direi che il discorso delle indagini catamnestiche per valutare la bontà del trattamento è un discorso difficile e pericoloso; abbiamo sottolineato cosa vuole il legislatore italiano, in effetti vuole che si eviti il rischio della recidiva, mentre altro è il fine del trattamento oggi in Europa, e cioè quello di umanizzare la pena, e di diminuzione della sofferenza. Secondo me ottenendo questo risultato si ottiene l'altro, in una certa misura, ma direi che non bisogna nevrozzarsi sul collega-

mento automatico. Nei Paesi scandinavi hanno fatto ricerche di questo tipo e hanno verificato che il tasso di recidiva era uguale sia per i detenuti che per i sottoposti alle misure alternative; con un approccio limitato al criterio costi - benefici, non avendo alcun condizionamento di carattere costituzionale e praticandosi il trattamento attraverso programmi annuali, i responsabili hanno semplicemente fermato le spese per il trattamento. Quindi tutto il discorso del trattamento è sfociato in un ritorno del retribuzionismo. Anche noi in Italia abbiamo fatto una ricerca di questo tipo, abbiamo esaminato in particolare l'universo dei sottoposti all'affidamento in prova e alla semilibertà valutandone i reingressi carcerari per una serie di anni rispetto analogo campione di detenuti e abbiamo concluso che, mentre il reingresso carcerario medio Istat è del 50%, per quanto riguarda i soggetti in trattamento in ambiente libero era del 33%.

Si deve concludere che in Italia il trattamento in ambiente libero evita la recidiva? Non possono trarsi conclusioni assolute, poiché i due campioni non sono omogenei: la selezione che funzionava al momento della scelta dei soggetti da sottoporre alla misura alternativa chiaramente portava precise conseguenze.

Paradossalmente la ricerca è servita a dimostrare che il discorso degli scandinavi non può essere funzionale. Non può essere funzionale perché è evidente agli addetti ai lavori che la recidiva è il frutto di tutta una serie di fattori, di elementi esterni ed estranei, in cui il trattamento penitenziario c'entra poco o niente. Ecco perché, ripeto, bisogna lavorare nel sociale e non solamente a livello personologico o a livello intramurario.

Allora questo vuol dire che certi problemi, ed ho finito, non sono problemi che si risolvono con l'uso del diritto penale, e quindi nemmeno con l'uso delle misure alternative, ma in altre sedi, con altre prospettive ed altri apparati di intervento.



# IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA NEI RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA, DAL CODICE DEL 1930 ALLA LEGGE DEL 10.10.1986\*

*SOMMARIO: Premessa - Giudice di sorveglianza ed Amministrazione nel precedente Ordinamento - Attribuzioni della Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione penitenziaria nella riforma del 1975: generalità - L'attività giurisdizionale - L'attività di vigilanza - La questione degli ordini di servizio - La collaborazione con le attività di trattamento - I lavori della Commissione paritetica - La riforma introdotta con la L. 10.10.1986 n. 663*

---

## *1. Premessa*

La singolarità della posizione del Magistrato di Sorveglianza nell'ordine giudiziario discende dal suo ruolo e dalle sue attribuzioni – innovate dall'Ordinamento penitenziario del 1975 – che possono essere considerate, per così dire, di confine tra giurisdizione e amministrazione.

Pertanto la “novità” della figura non viene tanto dalle singole attribuzioni previste dall'Ordinamento penitenziario – che sono profondamente innovative non tanto con riferimento all'attività di controllo e vigilanza ma soprattutto riguardo la gestione delle misure alternative alla detenzione, introdotte ex novo dalla legge 1975/354 – ma dai *contenuti* dei diritti, degli interessi dei detenuti e degli Istituti previsti dalla riforma, che il Magistrato di Sorveglianza deve tutelare. Diritti, interessi ed istituti che sono molto più incisivi e pregnanti di quelli previsti dal passato regime penitenziario, e che

---

\* Contributo ad una ricerca, diretta da Francesco Saverio Fortuna, per il Centro Nazionale delle Ricerche. 1987.

L'Amministrazione penitenziaria si è trovata dal '75 a dover concretare, e della cui compiuta realizzazione si fa garante appunto il Magistrato di Sorveglianza.

In questo rapporto "nuovo" tra Giudice ed Amministrazione, in questo ruolo di garanzia, rispetto agli atti e i provvedimenti della Amministrazione, si è giocato in questi anni gran parte della stessa "identità" della nuova figura, istituita, per rispondere alla necessità, solo poi espressa nella normativa sopranazionale<sup>1</sup>, di una funzione ispettiva separata dalla Amministrazione. Figura che è anche interlocutrice della Amministrazione, non soltanto a livello ispettivo, ma anche in funzione di controllo, vigilanza, prospettazione e vera e propria amministrazione attiva, anche se del tutto atipica.

L'Amministrazione centrale e periferica è quindi destinataria di una serie di attività e provvedimenti del Magistrato di Sorveglianza: e a tale riguardo si può subito dire che i rapporti tra Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione non riguardano, solamente le sedi proprie delle funzioni ispettive, di controllo e amministrative attive previste dalla legge penitenziaria ma, per forza di cose e per le previsioni dell'Ordinamento, investono anche il momento giurisdizionale con riguardo alle attività svolte con il procedimento di sorveglianza e quello di sicurezza.

Di conseguenza investigare la natura dei rapporti che intercorrono tra Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione, nel tentativo di inquadrali – assieme agli atti e provvedimenti che li sostanziano – nelle categorie giuridiche note, tentando anche di ripercorrere l'iter storico delle concrete vicende di tali rapporti, ora connotati da momenti di "scontro" e tensione anche vivi, ora, come da ultimo, da momenti di fattiva collaborazione, significa non soltanto contribuire alla identificazione della figura giuridica del Magistrato di Sorveglianza nel complessivo sistema penale, ma anche ricostruire alcune tappe significative della storia del penitenziario in Italia negli ultimi dieci anni.

---

<sup>1</sup> V. già la reg. 56 delle regole standard (R. 73 6) adottate dal Consiglio d'Europa, ora regola n. 5 delle Regole penitenziarie europee, R(87)3 adottate dal Comitato dei Ministri il 12.2.1987, che recita: "Il rispetto dei diritti individuali dei detenuti, in particolare la legalità della esecuzione delle pene, deve essere assicurato da una autorità giudiziaria o ogni altra autorità legalmente abilitata a visitare i detenuti e non appartenente alla Amministrazione penitenziaria".

## 2. Giudice di Sorveglianza ed Amministrazione nel precedente Ordinamento

Non appare inutile riepilogare brevemente la situazione normativa relativa al Giudice di Sorveglianza prima della riforma del 1975<sup>1</sup>.

I codici Rocco introdussero il sistema del doppio binario attribuendo al “Giudice di Sorveglianza” non soltanto il processo di sicurezza relativo (633 ss. c.p.p.) alle misure di nuova istituzione ma anche funzioni di vigilanza e di amministrazione attiva nel campo della esecuzione delle pene (art. 144 c.p., 585 c.p.p.). Funzioni attive a ben vedere ben più spiccate ed incisive di quelle previste dalla riforma del '75<sup>2</sup> anche se limitate ai condannati, per effetto della vigilanza sulle Case circondariali e mandamentali attribuita rispettivamente al Procuratore della Repubblica (art. 13 disp. att. c.p.p.) ed al Pretore (585 c.p.p. 13 disp. att. c.p.p.). Si trattava di una figura del tutto nuova nel panorama giuridico internazionale, imitata nel 1958 dalla Francia e molto tempo dopo dalla Spagna. Ed infatti l'art. 4 del Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena (R.D. 18 giugno 1931 n. 787) attribuiva al Giudice di sorveglianza il potere di deliberare nelle seguenti materie:

- a) mutamento dello stabilimento speciale, durante l'esecuzione della pena (art. 40, 3° cpv);
- b) ammissione del condannato maggiore degli anni diciotto in sezioni speciali, nel caso dell'articolo 28;
- c) provvedimenti per il condannato ritenuto non adatto alla vita in comune (art. 52 e 53);
- d) assegnazione agli stabilimenti di riadattamento sociale e revoca di essa (art. 227 e 230);

<sup>1</sup> V. sul problema in generale NOVELLI G. *L'esecuzione delle pene detentive nella nuova legislazione italiana*, in Riv. Dir. penit. 1931, 307 ss.; *L'intervento del giudice nella esecuzione penale*, ivi 1936, 1059; Siracusa, *Istituzioni di diritto penitenziario*, Milano 1935; RENDE, *Il Giudice di Sorveglianza nei nuovi codici italiani*, Riv. dir. penit. 1931, 163 ss.; ALTAVISTA G., *Poteri ed attività del Giudice di Sorveglianza e del P.M. nell'ordinamento italiano*, Rass. Studi penit. 1959, 177 ss.; DI GENNARO, *Il giudice nell'esecuzione penitenziaria*, in Rass. Studi penit. 1969, 3 ss.; VELOTTI, *Appunti sul Giudice di Sorveglianza*, ivi 1971, 403; TARTAGLIONE, *Le funzioni del Giudice di Sorveglianza*, ivi 1972, 173; BUONAMANO, *Polizia penitenziaria*, Diz. Enc. Pol. 2160 ss.; Messini, *Il Giudice di Sorveglianza nell'Ordinamento giudiziario*, Riv. dir. penit. 1933, 872.

<sup>2</sup> Diversam. FRANCO, *Rapporti della Magistratura di Sorveglianza con l'Amministrazione centrale e periferica*, in Diritto penitenziario e misure alternative, CSM, Roma 1979, 24 e *Magistrato di Sorveglianza e Amministrazione penitenziaria*, in Quale giustizia 1978, 451.

e) trasferimento del condannato ad una casa di punizione e da questa allo stabilimento ordinario (art. 231 e 233);

f) trasferimento del condannato ad una casa di rigore o ad una casa per minorati fisici o psichici (art. 234);

g) trasferimento del condannato, al quale sia sopravvenuta una infermità psichica, in un manicomio giudiziario o in una casa di cura e di custodia (art. 106);

h) ammissione al lavoro all'aperto e revoca del provvedimento (art. 144 cpv. del codice penale e 120 di questo regolamento);

i) inammissibilità della domanda di liberazione condizionale manifestamente infondata (art. 191);

l) reclami concernenti la determinazione della remunerazione (art. 126);

m) reclami concernenti le spese di mantenimento del liberando infermo (art. 184).

Il Giudice, inoltre, doveva esprimere parere circa:

a) l'ammissione alla liberazione condizionale (art. 144 cpv. del codice penale e 192 di questo regolamento);

b) la proposta della concessione di grazia da parte dei direttori (art. 201).

Il Giudice di Sorveglianza concedeva anche alcune delle ricompense (art. 278) e le licenze agli internati (art. 283). Tutte le funzioni deliberative erano svolte attraverso ordini di servizio, vincolanti ai sensi del quarto cpv. dell'art. 585 del c.p.p. Il Giudice di sorveglianza era anche competente, a norma dell'art. 635 ultimo cpv. del c.p.p., a decidere circa le controversie concernenti l'attribuzione o la liquidazione delle spese per il mantenimento dell'internato, ma prima di emettere qualsiasi provvedimento doveva sentire il parere del Ministro del tesoro (art. 287)<sup>3</sup>.

Al di là, quindi, dei poteri di vigilanza sulla esecuzione delle pene detentive, espletati visitando almeno ogni due mesi gli stabilimenti, una imponente mole di attribuzioni attive configuravano nel Giudice di Sorveglianza un operatore penitenziario non organicamente inserito nella Amministrazione penitenziaria.

---

<sup>3</sup> Una computa ricostruzione di tali competenze in Velotti, cit., 413.

Non può diversamente concludersi ove si pensi alla serie dei provvedimenti relativi alla classificazione, assegnazione e trasferimento dei condannati, e all'ammissione al lavoro all'aperto<sup>4</sup>.

La conclamata finalità rieducativa della pena<sup>5</sup> si realizzava nell'ordinamento fascista attraverso la "specializzazione" degli stabilimenti e la sorveglianza del Giudice sulla esecuzione della pena. Le funzioni ispettive, deliberative e consultive del Giudice di sorveglianza erano finalizzate – dichiaratamente – al riadattamento del condannato, attraverso l'individualizzazione del trattamento. Anche tali termini, per nulla originali nell'esperienza penitenziaria italiana, non sono stati in effetti introdotti ex novo dalla riforma del 1975.

---

<sup>4</sup> Addirittura, secondo qualcuno (Rende, op. cit.) si trattava di un organo amministrativo, subordinato gerarchicamente al Ministro (che avrebbe potuto annullare i suoi ordini di servizio); probabilmente tale tesi (anche per la complessiva situazione della magistratura all'epoca) è meno lontana dalla verità di quella che vorrebbe il giudice di sorveglianza prettamente autonomo e "giudiziaria" la sua Funzione (v. Altavista, cit. 186 ss., che peraltro osserva esattamente che nell'esercizio della Funzione ispettiva il Giudice di Sorveglianza non era sottoposto alla vigilanza del Procuratore Generale, ivi, 197).

<sup>5</sup> GRANDI D. *Bonifica Umana*, Roma, 1941, Vol. 1, pp. 44 ss. Erano già intravisti chiaramente, fin dalla istituzione dell'organo nuovo, alcuni tra i problemi fondamentali che avrebbero contraddistinto tale figura:

"Due erano però i pericoli che si temeva sarebbero derivati dall'intervento del giudice e avrebbero potuto impedire la realizzazione dei risultati sperati. Pensavano alcuni che tra giudice e direttore, per volersi il primo sovrapporre al secondo, sarebbero sorti immancabilmente contrasti e interferenze esiziali alla disciplina e al buon esito dell'esecuzione. Ritenevano altri che, al contrario, il giudice non avrebbe potuto che rimettersi supinamente ai pareri del direttore.

Tali timori hanno ricevuto una netta smentita dalla pratica di questi anni. La precisa demarcazione del contenuto e dei limiti delle attribuzioni del giudice, stabilita nell'articolo 4 del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, e la preparazione e lo spirito di comprensione dei giudici e dei funzionari penitenziari italiani hanno convertito in una completa e fattiva collaborazione quello che si credeva dovesse sfociare in dannosi contrasti. E, d'altro canto, neppure si è verificata, da parte del giudice, la passiva adesione ai pareri dei direttori nel motivare i propri

provvedimenti; che anzi i giudici, per quanto sia logico che attribuiscono a tali pareri la massima importanza, tuttavia, prima di decidere, non hanno mai mancato di sentire personalmente i detenuti, e nei loro provvedimenti hanno espresso, in una ragionevole percentuale, un avviso diverso da quello dei direttori.

La verità è che la parola e i consigli del giudice, al quale numerosi e fiduciosi accorrono i detenuti nei giorni di visita, sono valsi a sollevare e rincuorare spiriti abbattuti, e che della continua e vicendevole collaborazione tra giudici e direttori si è grandemente avvantaggiata l'opera di riadattamento sociale del condannato".

"Il Giudice di Sorveglianza ha compiti così gravi, delicati e difficili da potersi affermare, senza tema di essere accusati di esagerazione, che la sua attività costituisce il fondamento e il fulcro della riforma penale fascista.

È necessario, pertanto, assicurare che i giudici ai quali è affidata questa funzione siano adeguatamente preparati: preparazione acquisita spontaneamente o provocata dal Ministero con appositi ordinamenti, ma preparazione completa nei problemi di criminologia, secondo la legge e l'etica fascista.

La seconda necessità, giustificata dalle stesse ragioni segnalate per la prima, riguarda la limitazione della normale attività giudiziaria del Giudice di Sorveglianza. Il giudice di sorveglianza, nelle circoscrizioni nelle quali esistono stabilimenti di pena o di misure di sicurezza, deve essere, nel maggior numero dei casi, dispensato da altre occupazioni, altrimenti riduce le sue funzioni a redigere semplici verbali di visite o a riempire moduli a stampa, nonostante si tratti di provvedimenti della più alta importanza morale, giuridica e sociale". (D. Grandi, cit. pp. 319 n.).

Su tale ultimo punto, v. anche Altavista, cit. 193.

Il grande discrimine è costituito dal fatto che il Giudice di sorveglianza del vecchio Ordinamento, che aveva competenza solo riguardo ai condannati e internati tutelava soltanto gli interessi di questi ultimi, mentre la tutela dei diritti (art. 628 c.p.p.) era affidata al Giudice dell'esecuzione<sup>6</sup>.

Il "Giudice" di Sorveglianza era veramente tale, cioè dotato di poteri giurisdizionali, solo come Giudice delle misure di sicurezza: il resto della sua attività, quella ispettiva e di Amministrazione attiva, si svolgeva sempre con forme *non* giurisdizionali.

La grande novità del nuovo Ordinamento, che deve porsi come chiave di lettura dei rapporti tra amministrazione e magistratura di sorveglianza non è quindi costituita dalla "giurisdizionalizzazione" dell'esecuzione penale, già ampiamente preesistente<sup>7</sup>, né dall'aumento della quantità o della "forza" dei poteri del Magistrato di Sorveglianza, che anzi si possono dire ridotti rispetto al vecchio Ordinamento (basti pensare all'abrogazione del 585 c.p.p.), ma dalla completa riscrittura dell'ambito in cui si esegue la custodia cautelare, la pena detentiva e la misura di sicurezza, e cioè l'insieme dei *diritti* previsti per i detenuti e gli internati, relativi anche ai requisiti richiesti dalla legge per gli ambienti, le attività, le opportunità trattamentali, tutta la griglia cioè cui deve commisurarsi sia l'Amministrazione che è tenuta ad offrire al detenuto quanto previsto dalla legge – che il Magistrato di Sorveglianza – che è chiamato a verificare la rispondenza tra la norma e la realtà effettiva.

La discrasia tra realtà e aspettative è stata la reale cartina di tornasole della funzione del Magistrato di Sorveglianza nei primi anni dell'attuazione della riforma penitenziaria<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Incisivamente, Altavista, op. cit. 181, chiarisce la situazione affermando che: "Dal punto di vista sociale, infine, la differenza tra i due istituti è viepiù sensibile perché mentre il giudice dell'esecuzione garantisce il rispetto della legge senza preoccuparsi delle finalità della esecuzione, il giudice di sorveglianza mira precisamente a conseguire che, pur tra i limiti della legge, l'esecuzione raggiunga le finalità che la società moderna le assegna. Esattamente è stato osservato che, mentre il giudice dell'esecuzione può ignorare il condannato, il giudice di sorveglianza lo deve conoscere e seguire nelle manifestazioni della vita carceraria per concorrere all'opera di riadattamento sociale che viene espletata negli istituti penitenziari".

<sup>7</sup> V. DI GENNARO, cit.

<sup>8</sup> Un quadro generale sui motivi di tali discrasie è in DAGA, *Differenziazioni degli istituti e dei detenuti: dalla massima alla minima sicurezza* in *Incontro del C.S.M. con i Magistrati di Sorveglianza*, C.S.M., Roma 1985, 72 ss.

### *3. Attribuzioni della Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione penitenziaria nella riforma del 1975: generalità*

Non esistono attribuzioni e compiti del Magistrato di Sorveglianza come regolati dalla legge 1975, n. 354 che si svolgono senza entrare in rapporto con l'Amministrazione penitenziaria, centrale e periferica. E questo perché le attività del Magistrato di Sorveglianza o hanno per destinataria *diretta* l'Amministrazione (attività di controllo e vigilanza, gran parte delle attività dell'Amministrazione "attiva", precipuamente a mezzo ordini di servizio) o si rivolgono direttamente al detenuto e all'internato, che può realizzare in concreto il diritto o l'interesse tutelato soltanto a mezzo della attività della Amministrazione (attività giurisdizionale relativa alle misure alternative, autorizzazioni a colloqui, ricoveri, censura, ecc.).

Ciò posto, occorrerà verificare gli ambiti in cui i rapporti tra magistratura di sorveglianza ed Amministrazione sono più diretti, quelli che in concreto si sono rivelati problematici, quelli che hanno rivelato nella pratica di questi anni considerevoli carenze di regolamentazione normativa.

Si impone, preliminare, un tentativo di organizzazione per categorie<sup>1</sup>; necessariamente schematico, che verrà nei successivi paragrafi approfondito, in relazione alle singole articolazioni dei rapporti, inerenti alle varie materie, tra autorità giudiziaria e organizzazione penitenziaria:

1) attribuzioni giurisdizionali relative alle misure di sicurezza<sup>2</sup> proprie del Magistrato di Sorveglianza monocratico (art. 69 u.c. L.) e della Sezione di sorveglianza (revoca anticipata della misura) (art. 70 1° c.).

2) Attribuzioni giurisdizionali relative alle misure alternative alla detenzione svolte dalla Sezione, e relative alla remissione del debito ed

---

<sup>1</sup> Per altre schematizzazioni v. MARGARA, *Il Magistrato di Sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell'attività penitenziaria*, in AAVV. *Alternative alla detenzione e Riforma penitenziaria*, Bologna 1982, 204 ss. *La Magistratura di sorveglianza tra un carcere da rifiutare ed una riforma da realizzare*, in Quale Giustizia 1977, 718.

<sup>2</sup> Non sembrano esulare dal tema le misure di sicurezza non detentive, cui il Magistrato di Sorveglianza sovrintende ai sensi degli articoli 69 3° c. L. e 215 3° c.p.p., poiché anche per la libertà vigilata l'Amministrazione è incaricata di alcune specifiche attività (art. 55 L., 95 Reg.).

ai ricoveri ex art. 148 c.p. svolte dal Magistrato monocratico, con il procedimento di sorveglianza regolato dagli artt. 71 e segg. L., cui sono pertinenti le attività di controllo dell'andamento dell'affidamento in prova da parte del magistrato monocratico regolate dall'art. 91 R., e la concessione delle licenze al semilibero previste dall'art. 52 L.

3) Attività "giudiziarie" svolte nell'ambito di procedimenti giurisdizionali quali il parere sulla proposta di grazia avanzata dal consiglio di disciplina (art. 69 L.) e sulla concessione della liberazione condizionale (artt. 2,5 L. 12.2.1975 n. 6), e l'accertamento delle infermità psichiche (art. 99 R.) finalizzato all'adozione dei provvedimenti preveduti dagli artt. 148, 206, 212 2° c. c.p. e 88 c.p.p.

4) Attività di *vigilanza generale* sulla organizzazione degli Istituti di prevenzione e pena e sull'esecuzione della custodia degli imputati, cui si collega il potere di prospettazione previsto dall'art. 69 L., le singole attribuzioni previste dagli artt. 5, 24 e 70 Reg. e l'informativa dell'autorità sanitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 11 L.

5) Attività di garanzia tendenti ad assicurare il rispetto dei diritti dei *singoli detenuti ed internati* inerenti al *regime* penitenziario, quali i provvedimenti di trasferimento in luogo esterno di cura (art. 11 L.), gli ordini di servizio emanati su reclamo in materia di lavoro e disciplina (art. 69 L.), i reclami sui prelievi sulla retribuzione ex art. 53 Reg., le esclusioni dalle attività lavorative degli infermi di mente (art. 20 Reg.), le autorizzazioni all'utilizzazione di parte del fondo vincolato del peculio (art. 54 Reg.), l'esclusione dalle rappresentanze previste dalla legge (artt. 9, 12, 27) dei detenuti e internati in particolari condizioni psichiche (art. 20 Reg.).

6) Attività di garanzia tendenti ad assicurare il *diritto al trattamento* rieducativo dei *condannati e internati* e i *diritti* di questi ultimi nel contesto del trattamento, a mezzo delle attribuzioni relative alla approvazione del programma di trattamento con ordine di servizio, se questi non viola i diritti del soggetto, e del potere di impartire disposizioni, nel corso del trattamento, dirette ad eliminare eventuali violazioni di diritti (art. 69 L.). È da considerarsi incluso il potere di approvazione del programma di trattamento del semilibero (art. 92 Reg.) e di chi può essere ammesso al lavoro all'esterno (art. 46 Reg.).

7) Funzioni particolari correlate alla doppia posizione di garanzia e di promozione del trattamento, quali la partecipazione al Consiglio di Aiuto Sociale (art. 47 L.) e la presidenza della Commissione per la

redazione del regolamento interno e la scelta dei volumi della biblioteca (art. 16 Reg.), il potere di proposta per gli assistenti volontari (L. 78) e le autorizzazioni all'ingresso in Istituto di rappresentanti della comunità esterna (63 Reg.).

8) Provvedimenti "giudiziari" relativi ai contatti dei detenuti ed internati con l'esterno, equivalenti a quelli previsti in capo alle autorità giudiziarie procedenti per i giudicabili, quali i permessi ex art. 30 L., le licenze agli internati con provvedimento de piano (art. 53 L.), le autorizzazioni alla corrispondenza, telefonica (art. 18, L. 36, 37 Reg.) i permessi di colloquio (art. 18, 35 Reg.), i provvedimenti motivati di sottoposizione al visto di controllo della corrispondenza (art. 18 L.).

#### *4. L'attività giurisdizionale*

Si è accennato al fatto che se di una (ulteriore) "giurisdizionalizzazione" dell'esecuzione si può parlare, a proposito della riforma del '75, questa deve essere intesa non nel senso che l'esecuzione della pena sia stata per la prima volta sottoposta a garanzia giurisdizionale (che invece dobbiamo riconoscere ampiamente preesistente), ma invece nel senso che l'esecuzione della pena da statica (con gli ampi limiti della liberazione condizionale, delle operazioni di cumulo, della fungibilità della pena, tutte previste già dai codici) diviene compiutamente dinamica: la pena può, per la prima volta, modificarsi per effetto della condotta del condannato. Si fa riferimento cioè alle misure alternative alla detenzione che, pur non spingendosi, nel quadro normativo introdotto nel '75, a toccare la fase di cognizione, raggiunta solo parzialmente dalla riforma del novembre '81, comunque costituiscono la vera grande innovazione del nuovo Ordinamento penitenziario. Tali misure da una parte sono causate da un favorevole rapporto realizzatosi tra condannato/internato e trattamento penitenziario nei suoi confronti instaurati, dall'altro sono esse stesse mezzo principe di trattamento. E poiché il trattamento e l'opera di rieducazione incombono direttamente all'Amministrazione penitenziaria, ben si comprende come profondi e continui rapporti e connessioni si sviluppino tra quest'ultima, le Sezioni e i Magistrati di Sorveglianza nel corso dell'attività giurisdizionale svolta per la concessione delle misure e nella gestione concreta e nel controllo delle stesse.

Caratteristica di questa situazione complessiva è l'essere la sezione e il Magistrato di Sorveglianza che segue in concreto la gestione delle misure alternative – operatori di trattamento, nella forma consacrata (nelle tipologie giuridiche e nel regime di massima delle misure) dalla legge penitenziaria del 1975.

Indubbiamente, però, la regolamentazione normativa lascia una grande discrezionalità al Giudice collegiale – ed ancora di più, in effetti, a quello monocratico – che si trova quindi a dover adottare decisioni “tecniche” (extragiuridiche) senza essere inserito organicamente nell'apparato “tecnico” del sistema penitenziario. Basti pensare all'apprezzamento dei contenuti dell'osservazione scientifica della personalità e alla “prognosi” da adottare per la concessione dell'affidamento.

Una prima conseguenza generale è il ribaltamento del principio, fondamentale in giurisdizione<sup>1</sup>, della non “conoscenza” del soggetto di cui si decide in giudizio: anzi, ed è principio generale già caratterizzante la figura del vecchio Giudice di sorveglianza<sup>2</sup>, l'Ordinamento pretende e favorisce la *conoscenza* più approfondita possibile, diretta e personale del detenuto o dell'internato da parte di almeno un Giudice che deve sedere in collegio.

Questo vuoi dire che – in generale – l'amministrazione deve facilitare il più possibile i contatti con i ristretti da parte del Magistrato di Sorveglianza, e che quest'ultimo deve, nonostante ogni difficoltà dovuta alla entità del numero dei detenuti, sforzarsi di avere con questi ultimi i contatti più frequenti possibili.

È evidente che, non essendo ogni Magistrato un criminologo o un operatore specializzato, il tramite della maggiore conoscenza del soggetto è e deve restare l'amministrazione, attraverso gli strumenti tipici forniti alla Sezione (risultati della osservazione scientifica sulla personalità per l'affidamento – art. 47, 3° comma – indicazione dei progressi compiuti nel trattamento per la semilibertà – art. 50, 2°

<sup>1</sup> Sul punto v. DAGA, *Competenza della sezione di Sorveglianza e assegnazione dei condannati e internati*, in *Rass. Penit. e crim.* 1982, 253.

<sup>2</sup> GRANDI, *La bonifica umana*, vol. I, Roma 1941, 319: “Il Giudice di Sorveglianza tende a conseguire le finalità che la moderna società assegna all'esecuzione della pena; egli non può di conseguenza estraniarsi dalla persona del condannato, ma deve, oltre che essere al corrente delle sue vicende giudiziarie, conoscerlo altresì di persona e seguirlo nelle manifestazioni della vita carceraria...”.

comma – prova di partecipazione all’opera di rieducazione per la riduzione di pena - art. 54, primo comma) dalla Direzione dell’Istituto, responsabile ultima dell’osservazione e del trattamento dei detenuti ed internati.

A questo punto occorre notare la grande influenza concreta dell’attività delle Sezioni di Sorveglianza sulla organizzazione del lavoro “Amministrativo” all’interno della struttura penitenziaria.

L’osservazione scientifica della personalità (art. 13, 2° comma) ed il correlativo programma di trattamento (art. 13, 3° comma) che dovrebbe essere compilato nel termine di tre mesi dall’inizio dell’esecuzione (art. 27, 2° comma Reg.) hanno infatti nell’Ordinamento penitenziario portata generale e amplissima, riguardando tutti i condannati ed internati – che sono *tutti* da sottoporre nel pensiero del legislatore<sup>3</sup>, a trattamento intramurale – anche per stabilire la loro assegnazione (art. 30 Reg.). Orbene, l’“osservazione scientifica” è stata finalizzata, per carenza di risorse, nel primo periodo di applicazione della riforma, quasi esclusivamente alle esigenze istruttorie delle Sezioni di Sorveglianza per l’applicazione delle misure alternative: quello cioè che era strumento principe per il trattamento intramurale (Con tutti i limiti teorici di un “trattamento” obbligatorio per *tutti* i condannati ed internati<sup>4</sup>, limiti stemperati dalla particolare connotazione del sistema del trattamento nell’Ordinamento italiano) è diventato passaggio obbligato per l’“uscita” del soggetto dal circuito penitenziario.

Per il trattamento all’esterno, cioè, di per sé cosa utile e lodevolissima, ma riservata ad una limitata porzione di condannati ed internati, restando tutti gli altri deprivati – in molti casi – dell’opera “tecnica” dei componenti dell’équipe di trattamento.

La situazione si è favorevolmente evoluta nel tempo, sicché oggi in quasi tutte le carceri italiane sono operanti le équipes di osservazione e trattamento, ed aumentano sempre di più i casi di osservazio-

<sup>3</sup> Invece le regole minime europee parlano solo di condannati a “certa durata” essendo riconosciuta universalmente l’inopportunità di operare nel brevissimo periodo (6 mesi) V.Ris. (87)3 Regole n. 10 e 68.

<sup>4</sup> V., sulla “crisi del trattamento”, VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione* (in margine ad alcuni recenti Convegni), in *Rass. Penit. e criminologica*, 1982, 437 ss.; PAVARINI, *La pena “utile”, la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, ivi 1983, 1.

ne e programmi di trattamento rivolti a soggetti a lunga pena o comunque non finalizzati all'ottenimento di misure alternative. È stato comunque evidenziato un primo filone di "interferenza" tra attività dei magistrati di sorveglianza e attività amministrativa, che, in questo caso, ha portato le esigenze dell'attività giurisdizionale a "modificare" le prassi amministrative, "costringendole" a privilegiare nei fatti una certa finalità – non l'unica – di una attività prevista dalla legge, quella di osservazione scientifica della personalità.

Ma le sezioni hanno realmente fruito della base di informazioni sulla personalità del soggetto fornite dalle relazioni di sintesi prodotte dalle équipes delle carceri, o i risultati della osservazione della personalità sono stati considerati una mera formalità procedurale (i "tre mesi" di cui parlava l'art. 47, 3° comma della legge ora ridotto ad un mese dalla L. 21 giugno 1985, n. 297) e gli orientamenti delle Sezioni si sono sviluppate su strade diverse ed autonome?

Di una specifica autonomia di valutazione è già chiara l'indicazione della legge che prevede due magistrati laici, "tecnici", ad affiancare i Magistrati di Sorveglianza nelle Sezioni.

Gli "esperti", peraltro, non hanno pratica possibilità di indagini dirette sul soggetto da giudicare, che possono anche non incontrare mai fisicamente (non essendo obbligatoria la presenza in camera di consiglio dell'istante), e dovrebbero prevalentemente coadiuvare i giudici tomati nell'esame del materiale tecnico trasmesso dal carcere. Si può anche su questa materia affermare che la situazione si è nel tempo evoluta e modificata. Ad un primo periodo di atteggiamento particolarmente benevolo da parte delle Sezioni è subentrato, anche per la migliore organizzazione del servizio amministrativo, una migliore e più compiuta attenzione sulla indagine sulla personalità richiesta dalla norma<sup>5</sup>. Ad un atteggiamento indulgenziale o ad una gestione amnistiale<sup>6</sup> – accompagnata da una chiara carenza delle strutture di osservazione e trattamento è seguita quindi una prassi di maggior cau-

---

<sup>5</sup> DE FELICE, *Il nuovo Ordinamento penitenziario nell'esperienza di un Magistrato di Sorveglianza*, Rass. Penit. e Crim. 1981, 120 ss.

<sup>6</sup> V. sul punto BRUTI LIBERATI, *Osservazioni sulla esperienza di questi primi anni di applicazione in Diritto penitenziario e misure alternative* Roma, 1979 a cura del CSM, 153.

tela<sup>7</sup> e una maggiore generale adesione alle prospettive fornite dalla Amministrazione attraverso le relazioni di sintesi ed i rapporti comportamentali in genere.

Quale che sia la natura giuridica della “relazione di sintesi” (soprattutto in relazione al sistema delle prove – in un quadro generale escludente la “perizia” fuori della indagine della imputabilità) è indubbia nel sistema – e una notevole giurisprudenza della Cassazione lo sottolinea – la valenza primaria degli elementi raccolti durante l’osservazione della personalità. Una osservazione può piuttosto sottolinearsi, ed è che oggi le novelle di riforma dell’Ordinamento sembrano piuttosto andare verso uno svuotamento della portata dell’osservazione, ridotta nel suo minimo ad un mese, avendo esigenze extrapenitenziarie fatto premio su un più meditato possibile sistema di selezione dei soggetti adatti al trattamento in libertà (e ci si riferisce alla già citata norma contenuta nel 47 bis nei riguardi dei tossicomani).

In ogni caso, è da tener conto del fatto che fin da subito l’Amministrazione centrale si è fatta carico del problema della necessità che i giudici di sorveglianza fossero compiutamente e tempestivamente informati dei movimenti dei detenuti posti sotto la propria giurisdizione. Con una prima circolare di portata generale (n. 2584/5037 del 17 luglio 1979) si disponeva che<sup>8</sup> gli uffici di sorveglianza venissero informati di ogni trasferimento definitivo di detenuti o internati ad altri Istituti, di ogni rapporto giudiziario a carico dei predetti, e di ogni disposizione particolare, disciplinante i servizi di Istituto che potessero avere comunque incidenza sul trattamento dei detenuti. Con riguardo ai detenuti ed internati nei cui confronti pendessero procedimenti di sorveglianza (o di sicurezza) di fronte alla sezione, non si è però mai arrivati a configurare quest’ultima “Autorità giudiziaria procedente”, e quindi chiederne il nulla osta per il trasferimento ex art. 80 reg. es., come probabilmente sarebbe stato logico e coerente al sistema: tale

---

<sup>7</sup> Come del resto appare dall’esame delle statistiche dell’attività delle sezioni di sorveglianza, raccolte, prima ancora che dall’ISTAT, dalla Rassegna penitenziaria e criminologica, anche per contribuire alla migliore conoscenza degli andamenti dei flussi processuali da parte degli uffici di sorveglianza. Sul punto v. anche Licata, *Gestione delle misure alternative*, Rapporto presentato al Convegno C.S.M. e Magistrati di Sorveglianza, Frascati, 1986, Atti in pubblicazione a cura del C.S.M.

<sup>8</sup> Vedila in *Ordinamento penitenziario*, ediz. 1986, Porto Azzurro, 317.

prassi negativa è stata non minore concausa del problema di duplicazione di istanze e di decisioni contraddittorie in tema di misure alternative. Si è cercato di ovviare, con non decisivi risultati, con la circolare n. 2576/5029 del 10 gennaio 1979, che ribadiva la necessità di compiute iscrizioni delle istanze nelle cartelle biografiche in calce alla posizione giuridica del detenuto ed il dovere di tempestivamente notificare le sezioni interessate dell'avvenuto trasferimento dei soggetti. Una ulteriore circolare (n. 2985/5435 del 18 novembre 1983) sottolineava ancora l'attualità dei problemi, e richiamava al dovere di fruire risultati dell'osservazione circostanziati e seri<sup>9</sup>.

All'interno della specifica attività discrezionale della sezione di sorveglianza si è posto un problema concreto coinvolgente la collegialità dell'atto relativo ai "risultati dell'osservazione".

Trattasi del problema dell'interlocutore – sul piano formale e sostanziale – della sezione di sorveglianza non tanto in sede di richiesta dei risultati dell'osservazione (che dovrebbe pervenire d'ufficio assieme alla domanda o al più presto) quanto ove occorrono ulteriori approfondimenti<sup>10</sup>. Si deve considerare che nel quadro della legge penitenziaria hanno rilevanza esterna non i contributi dei singoli componenti della équipe di osservazione e trattamento ma soltanto il relativo documento di sintesi, sottoscritto dal Direttore, che è responsabile del gruppo.

Anche le inchieste socio-familiari sono parte di tale attività professionale integrata, e fin dalla circolare 2491/4944 del 23.1.1978 l'Amministrazione ha sottolineato l'opportunità, una volta costituite le équipe negli Istituti, di non chiedere direttamente ai Centri di

<sup>9</sup> Nella circolare, riportata in *Ordinamento penitenziario*, 1986, cit. pag. 406, si disponeva tra l'altro che "per quanto concerne la compilazione dei rapporti sull'osservazione delle persone detenute che propongono istanze dirette ad ottenere i benefici previsti dalla legge 354/1975, è indispensabile che agli Uffici di Sorveglianza vengano comunicate circostanziate informazioni sulla "risposta" fornita dal soggetto al trattamento rieducativo individualizzato attuato nell'istituto (art. 13 Ord. pen.). Tali informazioni, anziché limitarsi, come sovente accade - e di ciò spesso giustamente hanno a dolersi i Magistrati interessati - ad indicare l'eventuale "corretto comportamento" del detenuto, dovranno dettagliatamente riferirsi agli elementi specificati nell'art. 94 Reg., e cioè "all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento, all'atteggiamento manifestato nei confronti degli operatori penitenziari ed alla qualità dei rapporti intrattenuti con i compagni e con i familiari".

<sup>10</sup> Problema affrontato nel corso dell'incontro di studi CSM/Mag. di Sorv. Frascati 17.19.1.1986 nella relazione *Gestione delle misure alternative, rapporto tra Magistrati di Sorveglianza e Centri di servizio sociale*, Atti di prossima pubblicazione a cura del C.S.M. V. anche CANGEMI, *Delimitazioni di competenze fra organi della Amministrazione Penitenziaria e Magistratura di Sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavoro all'esterno*, in Rass. penit. e criminologica 1982 671.

Servizio Sociale le inchieste socio-familiari per l'Amministrazione alle misure (o per la revoca di esse) ma invece il risultato della osservazione, nella sua globalità, alla Direzione dell'Istituto interessato. Ciò posto, la Sezione può trovarsi nel momento istruttorio o addirittura in udienza a ritenere opportuno di A) richiedere i singoli rapporti e relazioni dei vari operatori, poi sintetizzati nella relazione finale; B) convocare i componenti della équipe in udienza per ulteriori chiarimenti. Difficile e poco praticabile si è dimostrata la prima soluzione, sia perché formalmente rilevante è soltanto la relazione di sintesi, che non è ovviamente una somma delle singole attività ma un risultato originale della discussione in équipe, sia perché molto spesso i documenti preparatori della équipe, provenienti dei singoli operatori<sup>11</sup>, sono non formalizzati, ed è quindi difficile immaginare l'acquisizione negli atti. Senza voler aggiungere i risvolti problematici dell'inserimento nel fascicolo processuale (disponibile alle parti, essendo il procedimento pienamente giurisdizionalizzato) di rapporti (sostanzialmente "perizie") anche di estranei alla Amministrazione (come gli esperti ex art. 80) che ancora nelle debite sedi dibattono dei problemi connessi alla deontologia e al segreto professionale nell'ambito dei trattamenti del "cliente" detenuto<sup>12</sup>. E senza voler aggiungere i profili di opportunità che investirebbe una prassi che sempre più costringesse ad isolare posizioni individuali in una materia di cui la legge ha voluto una gestione collettiva, anche per – non ultimo dei motivi – diluire le singole responsabilità nei confronti dell'utente con cui l'operatore è comunque in quotidiano rapporto.

La soluzione B è invece accolta dalla stessa legge, essendo chiaro il potere del Giudice collegiale di richiedere direttamente ai singoli operatori, anche in udienza, chiarimenti ed accertamenti tecnici (art. 71 bis, 30 comma).

È evidente che tale prassi, più praticata in molte sezioni, può far sorgere difficoltà non lievi: dal possibile emergere di posizioni singole di fatto contrastanti con la relazione di sintesi (che non è previsto si

---

<sup>11</sup> In ordine alle metodiche seguite dalle équipes di osservazione, v. *L'osservazione penitenziaria - metodologia ed analisi dell'osservazione di una équipe*, Quaderno n. 18 dell'Ufficio studi, ricerche e documentazione.

<sup>12</sup> SERRA, *Psicologi e carcere. Quale ruolo e quale identità*, *Rass. penit. e criminologica*, 1984, 133.

ripeta a richiesta) al sicuro incremento del carico di esposizione personale del singolo operatore, esposizione che comunque ogni operatore del trattamento già sopporta quotidianamente nel suo rapporto diretto con il detenuto.

I problemi sono aggravati dal fatto che si tende, da parte del Giudice, a provocare giudizi tecnici sul momento prognostico – tema tra i più in crisi nella odierna tematica trattamentale<sup>13</sup> – che è il più imponderabile ed il meno soggetto a quantificazioni normalizzate. Sono soltanto esempi di problematiche realmente sorte nei rapporti tra giurisdizione ed Amministrazione, e che nascono dal mancato approfondimento formativo di una situazione sostanziale e processuale del tutto eversiva rispetto al sistema globale. *Quid iuris*, per paradosso, se la difesa chiedesse una *osservazione di personalità di parte* da offrire al giudizio della sezione di Sorveglianza?

Minore portata, soprattutto in riferimento alla funzione prognostica, ha il rapporto relativo alla adozione del provvedimento ammissivo alla semilibertà. In premessa è da sottolineare la assoluta estraneità di tale regime di esecuzione della pena detentiva, mutuato dall'Ordinamento francese<sup>14</sup>, alla categoria delle misure alternative alla detenzione, nonostante ancora recanti sistemazioni in senso opposto<sup>15</sup>, per l'evidente carattere della "misura" quale "regime" penitenziario particolare che non toglie al beneficiario lo status di detenuto a tutti gli effetti. Risulta quindi sovradimensionato l'intervento dell'autorità giudiziaria con l'apparato della sezione di sorveglianza, anche sotto l'aspetto della ritenuta necessità del vaglio di un Giudice per ogni "uscita" del detenuto dal sistema.

Tale vaglio infatti è operante nell'Ordinamento penitenziario con riguardo agli altri momenti "endopenitenziari" attraverso atti non giu-

---

<sup>13</sup> V. PIRRONE, *La capacità a delinquere e l'indagine sulla personalità* in Rass. studi penit. 1977, 737; GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale* Milano 1977; Dosi E. "Perizia psicologica ed equivoca in Tema di rieducazione del condannato Giur. Cost. 1974, 1499 GALLIANI - CIPOLLI - LUBERTO *Contributo alla ricerca di criteri empirici per la valutazione della pericolosità sociale*, Riv. it. ned. legale 1982, 902.

<sup>14</sup> V. RENTZMANN, ROBERT *Le mesures alternatives à l'Emprisonnement*. - Strasbourg 1986; La semiliberté francese ab initio riguarda le condanne fino a 6 mesi (art. 723 c.p.; L. 70/643 del 17 luglio 1970); l'altra forma permette di studiare e lavorare all'esterno per un anno anche residuo di pena, e come stadio preparatorio alla liberazione condizionale (articolo D 137 - Decreto n. 72/852 del 12 settembre 1972).

<sup>15</sup> PALAZZO, *Semilibertà e trattamento penitenziario*, in Alternative alla detenzione e Riforma penitenziaria, AAVV. Bologna 1982, 67.

risdizionali (permessi, licenze, “approvazione” del lavoro all’esterno), e quello della semilibertà è appunto l’unico caso in cui interviene la sezione. Assimilata di fatto (anche nelle statistiche ufficiali) alla categoria delle misure alternative alla detenzione (di cui unica rappresentante regolata dall’Ordinamento penitenziario è l’affidamento, che peraltro da forma “ridotta” di probation in fase esecutiva con assaggio di pena va irresistibilmente trasformandosi in probation puro – veda si il 47 bis – seppur gestito non ancora dal Giudice di cognizione) la semilibertà in effetti è Istituto che permette l’intervento decisivo della giurisdizione nel concreto del trattamento “penitenziario”. Si profilano cioè, ancora più accentuate, quelle “interferenze” tra attività giurisdizionale e attività amministrativa già tipiche della gestione dell’affidamento in prova al servizio sociale.

Al di là delle operazioni di vaglio delle condizioni di legittimità (inesistenza di cause di impedimento ex art. 47 2° comma, quantità pena da espiare) la sezione è chiamata a A) valutare i progressi compiuti dall’internato nel corso del trattamento; B) valutare l’esistenza del lavoro (o studio, o altro utile al reinserimento sociale), e cioè a due tipiche funzioni svolte in tutti i sistemi penitenziari da organi del trattamento (ciò che avviene nel nostro sistema, ad esempio, per l’ammissione al lavoro all’esterno ex art. 21). Nonostante i dubbi da tempo avanzati sulla legittimità della competenza sub B<sup>16</sup>, la cassazione ha da tempo ribadito, correttamente secondo la lettera della legge, che spetta alla sezione valutare le prospettive esterne compiutamente, e che quindi l’attività del Giudice non deve limitarsi all’accertamento della sola evoluzione positiva del trattamento.

Di fatto è avvenuto però che in tal modo gli operatori del trattamento sono messi fuori gioco proprio nella valutazione più delicata, poiché interlocutori privilegiati della sezione sono gli organi di Polizia, cui sono richieste solitamente informazioni sulla serietà delle prospettive lavorative (finalità precipua della semilibertà).

I controlli sull’andamento della misura alternativa dell’affidamento in prova e del regime della semilibertà sono affidati, com’è noto, dalla legge rispettivamente al Servizio Sociale e al Direttore del-

---

<sup>16</sup> V. GANGEMI, *Delimitazioni di competenza*, cit. pag. 675.

l'istituto (che peraltro può avvalersi di detto servizio). Per il primo Istituto non sono mai sorti problemi particolari, anche perché l'attività relativa è nei primi posti delle priorità concrete del Servizio Sociale, per evidenza normativa e scelta professionale.

Il Servizio Sociale riferisce periodicamente (art. 47 9° comma) al Magistrato che segue la prova e propone, se del caso, la modifica delle prescrizioni.

È appena il caso, per completezza, di ricordare che, per una errata lettura della norma, per un certo periodo alcune sezioni di sorveglianza "delegarono" ai centri la modifica delle prescrizioni, o addirittura la loro prima stesura, in contrasto anche con l'unanime giurisprudenza della cassazione sul punto<sup>17</sup>; tale prassi, fermamente respinta dall'Amministrazione fin dal 1977 (circolare 2475/4928 del 24 novembre 1977), è però con il tempo cessata<sup>18</sup>.

Più che usurpare attribuzioni proprie della Amministrazione, la Magistratura di sorveglianza ha ceduto, in questo caso, le proprie. Più in generale, è da osservare che si è quasi sempre da parte della Magistratura di sorveglianza rispettata la autonomia operativa dei Centri di Servizio Sociale nella loro specifica professionalità.

In Francia, al contrario, il "Juge de l'application des peines" era capo del "Comité de Probation et d'assistance aux libérés" composto di assistenti sociali ed educatori, nonché da volontari. Molto di recente, peraltro, il sistema è stato modificato con il decreto 86.462 del 14 marzo 1986, che ha innovato alcune disposizioni del c.p.p. (art. D 572 ss.), introducendo la figura del "directeur de probation", incaricato di attribuzioni in materia amministrativa (organizzazione e gestione del Comitato) e in materia Socio-educativa (animazione del servizio, mantenimento dei legami con gli organismi esterni) e con autorità gerarchica sul personale dei Comitati di probation<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Anche per le prescrizioni relative al regime di semilibertà, v. Cass. Sez. I 9 luglio 1981, ORLANDI, *Rass. penit. e criminologica* 1982, 261; Cass. Sez. I, 9 luglio 1981, SANNA, *Rass. penit. e criminologica*, 1982, 814.

<sup>18</sup> EMANUELE M.L. *Misure alternative della detenzione, problemi sostanziali e processuali*, in *Diritto penitenziario e misure alternative*, Roma 1979, CSM, p. 165.

<sup>19</sup> Il Giudice di applicazione delle pene conserva una autorità funzionale di insieme sul Comitato, come precisa la circolare A.P. 86-20 GH1., 25 luglio 1986 della Direction de l'Administration pénitentiaire-Division du milieu ouvert - Bureau des Services de Probation.

Non può trascurarsi in questa sede almeno un accenno al modo in cui il Magistrato di Sorveglianza ha affrontato il problema dell'uso del Servizio Sociale nella sua funzione ambivalente/conflittuale di aiuto e controllo nei confronti dell'affidato e del semilibero: non può identificarsi una omogeneità di prassi, contrassegnata peraltro da un certo privilegiare lo strumento di Polizia nella fase del controllo. Ricordiamo a proposito che all'inizio dell'applicazione della riforma, probabilmente in connessione di ben precise difficoltà operative, alcuni Giudici di Sorveglianza chiedevano con insistenza l'istituzione di una "Polizia di sorveglianza" o "penitenziaria", intendendo con tale termine nuclei specializzati di Polizia o Carabinieri con il compito specifico di controllo dei semiliberi e affidati. Ancora oggi, in condizioni assai mutate, si richiedono a volte da parte dei giudici (ma anche della Direzione degli Istituti), controlli sui semiliberi agli organi di Polizia.

Intendiamoci: l'obbligo di trasmettere copia dell'ordinanza di ammissione alla misura alla autorità locale di P.S. è fatto emblematico della necessità della armonica collaborazione di tutte le realtà istituzionali, di tutte le agenzie del controllo sociale penale.

Tale collaborazione, su cui sarebbe opportuno un ampio discorso che qui non può trovare la sua sede, è imprescindibile e l'Amministrazione si è sempre ad essa dichiarata disponibile. Non è qui in discussione quindi il potere del Giudice di richiedere l'intervento "informativo" delle Forze di Polizia, in ogni settore delle attività al Giudice stesso demandate dalla legge: è invece da ripensare alle diverse modalità operative con cui le varie figure professionali esercitano in concreto le proprie attribuzioni. In assenza di un avanzato grado di consapevolezza della importanza degli istituti previsti dalla riforma nei settori del sistema penale non direttamente investito del carico penitenziario (in particolare: Polizia) – meta da raggiungere, come chiesto più volte in concreto dai giudici di sorveglianza – chiedere un intervento di controllo all'apparato dello Stato cui è deputato la repressione dei reati può produrre, in alcune occasioni, effetti controproducenti per l'esito positivo delle misure, quando non sia, tale intervento, commisurato sulla massima professionalità e consapevolezza della delicatezza della situazione di un soggetto in trattamento in ambiente libero. Esiste una alternativa, *de jure condendo*: la separatezza tra controlli (Polizia) e assistenza (Servizio Sociale)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sul problema v. EMANUELE, cit. 167, e LO PIANO A., ivi, 231.

La sottoscrizione del verbale contenente le prescrizioni è l'atto che dà inizio all'affidamento: la portata "contrattuale" di tale forma di Probation – evidenziata dal patto siglato tra Stato e condannato, che accetta appunto con la sottoscrizione – le prescrizioni – costituisce una enorme novità nel quadro giuridico dell'esecuzione penale e tale novità non è stata di fatto adeguatamente sottolineata nella prassi: la redazione e sottoscrizione del verbale si è infatti ridotta a pura formalità.

Esempio ultimo di tale sottovalutazione è quello della prassi invalsa, peraltro isolata, di far sottoscrivere il verbale delle prescrizioni, nel caso configurato dall'articolo 47-bis introdotto dalla legge 21 giugno 1985, n. 297, dinanzi alla autorità di P.S. Su tale prassi si può esprimere dissenso: è ben vero che in questo caso, non essendovi la possibilità di riferire la situazione ad un determinato Istituto penitenziario, non soccorre l'incompletezza della novella né una regolamentazione d'esecuzione, fino ad ora assente: non sembra peraltro possa discutersi la maggiore opportunità di diverse soluzioni, quali quella della sottoscrizione dinanzi al servizio sociale interessato.

### *5. L'attività di vigilanza*

Tra le attribuzioni descritte dall'art. 69 Ordinamento penitenziario, i primi due commi sono dedicati alle attività di "vigilanza". A rigore, il Magistrato di Sorveglianza avrebbe dovuto essere il Magistrato di "vigilanza" (come è appunto chiamato in Spagna<sup>1</sup> poiché tra l'altro il termine "sorveglianza" non è mai impiegato nella legge<sup>2</sup>, ove si adopera "vigila", "vigilanza", e un "sovrintende" non molto chiaro circa l'esecuzione delle misure di sicurezza.

---

<sup>1</sup> Art. 76 e segg. Ley Organica 1-1976; de 26 de septiembre, General Penitenciaria. I poteri corrispondenti a quelli di cui ci occupiamo sono descritti nell'art. 77: "Los Jueces de Vigilancia podrán dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, formulando propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos, a la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa, y en general a las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto".

<sup>2</sup> Ereditato probabilmente dalle "Commissioni di Sorveglianza" delle esperienze unitarie del Consiglio di Sorveglianza" del 1891, v. GAROFOLI, *Il controllo sull'esecuzione penale nei suoi precedenti storici*, Rass. Studi Penit. 1977, 239 ss.

Sotto altro aspetto, considerando cioè la primazia delle funzioni giurisdizionali svolte, è stato notato in dottrina<sup>3</sup> che, se nel passato le funzioni di sorveglianza erano preminenti, oggi sono molto più cospicue quelle in ordine alla modificazione della pena. Si può aggiungere poi, con riferimento all'organo collegiale, che questi veramente non può considerarsi svolgere alcune funzioni di "sorveglianza" o "vigilanza". Meglio, quindi, tutto sommato, sarebbe forse stato svincolarsi dalla tradizione e denominare Giudice e organo collegiale "Giudice dell'applicazione delle pene", alla francese<sup>4</sup>. Si sarebbe dovuto ben chiarire la differenza con il Giudice dell'esecuzione, e ciò sarebbe stato comodamente fattibile: si è invece deciso di mantenere la tradizione, anche in sede dell'ultima riforma che ha cambiato la denominazione da Sezione a "tribunale" di sorveglianza. Anche il C.S.M. aveva riconosciuto, con delibera 3 giugno 1986 (Notiziario n. 13/86), l'anomalia rappresentata dalla Sezione di Sorveglianza nell'Ordinamento giudiziario, da affrontare e risolvere in sede di riforma dell'Ordinamento giudiziario e/o di Ordinamento penitenziario.

Non si può disconoscere, comunque, che la nascita di questo magistrato ha radice "politica" nell'esigenza di garantire la retta esecuzione delle pene con un "controllo", una vigilanza, una "sorveglianza", appunto, di un organo imparziale estraneo alla amministrazione. Ed è la regola dell'ONU, n. (55) la regola n. 5 del Consiglio d'Europa (Res.(87)3) norme che si richiamano anche a situazioni planetarie ove ancora oggi il carcere non è dominio del diritto, situazioni in cui la garanzia della norma si ferma alla porta del penitenziario, oltre la quale regna l'arbitrio e l'assoluta incertezza del rispetto dei diritti dell'uomo. Tanto distanti queste situazioni dalla struttura penitenziaria d'oggi in Italia, tanto più, si comprende, svuotate nel contenuto concreto tali attribuzioni del Giudice di sorveglianza, storicamente all'origine preminenti.

La necessità di garantire un controllo imparziale si fonda su una certa *presunzione di non regolarità* dell'azione dell'Amministrazione, presunzione contrastante con quanto precisato dalla Costituzione (art. 97) e non praticata nei confronti di nessun altro settore, sia pur delicato e importante, dell'apparato pubblico. Non ci sono ad esem-

<sup>3</sup> FILASTÒ P., *Il Procedimento di Sorveglianza*, Firenze 1979, 36.

<sup>4</sup> Il J.A.P., *Judge d'application des peines*, è stato istituito dal 1945 sperimentalmente, nel 1958 in via definitiva. V. BLOCH E., *Il giudice di applicazione delle pene in Francia*, *Quale Giustizia* 1978, 172.

pio giudici che sorvegliano quanto avviene nelle caserme, negli ospedali, in tutte le altre istituzioni tendenzialmente “totali”.

Non c'è neanche in Italia, a livello generale, l'istituzione dell'“ombudsman” che nei paesi scandinavi, sia pur privo di poteri incisivi e decisori, svolge una funzione di grande utilità per la protezione del pubblico verso gli apparati burocratici.

Naturalmente, si comprendono le particolari motivazioni della istituzione del Giudice “delle carceri”, istituzione che peraltro fa onore al nostro Paese, come detto, anche qui all'avanguardia in materia penitenziaria. Quel che però è da sottolineare è che in un contesto “aperto” e trasparente come quello disegnato dal nuovo Ordinamento penitenziario, contrassegnato da una pluralità di controlli, dall'apertura del carcere all'esterno, da una positiva evoluzione dell'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, da un rinnovato interesse da parte del pubblico e degli enti locali per le problematiche penitenziarie e dal continuo miglioramento quali quantitativo del personale penitenziario, gli spazi per esercitare utilmente il controllo e la vigilanza sono andati via via restringendosi, non tanto da rendere “inutile” la figura del Giudice di Sorveglianza, per quella parte di attribuzioni, ma certamente tanto da riconvertire il portato limitante, negativo, condizionante tipico del controllo sulla Amministrazione in un senso positivo, partecipativo, di sollecitazione e collaborazione con l'Amministrazione. Si tratta di una reale evoluzione dei rapporti tra Amministrazione e i giudici di sorveglianza, che si è verificata in questi anni, e che ha avuto un periodo di crisi coincidente con l'applicazione prolungata dell'art. 90 Ordinamento penitenziario, e che oggi si atteggia in un andare assieme verso gli obiettivi, più che essere in contrasto non soltanto sul piano delle metodologie quanto sul piano delle finalità, come è avvenuto nel passato.

L'attività della Magistratura di Sorveglianza che si traduce nelle forme descritte dall'art. 69, 1° comma, legge penitenziaria (“vigila”, “prospetta”, “esercita (...) la vigilanza”, “sovrintende”) è di natura, se proprio si vuol ricorrere a procedure classificatorie, squisitamente amministrativa. Si è sostenuto, al contrario<sup>5</sup>, che provenendo queste attività da un organo giudiziario esse non sarebbero mai amministrative in senso proprio e specifi-

---

<sup>5</sup> MARGARA, *Il magistrato di sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell'attività penitenziaria*, pag. 206 ss., in Grevi, cit.

co, facendo ricorso ad una concezione, invero da tempo abbandonata dalla miglior dottrina, della “appartenenza” ad un “potere” dell’organo che emana l’atto. La diatriba non ha molto senso, a meno che non si voglia sostenere che il Giudice è come un re Mida, che “giurisdizionalizza” ogni atto che compie. In effetti sopravvive invece l’antico equivoco, che era peraltro più dignitosamente realizzato nel vecchio Ordinamento, là dove il Magistrato di Sorveglianza, pur essendo estraneo all’Amministrazione, aveva poteri diretti, attivi ed esecutori nell’ambito della Amministrazione penitenziaria. Ora la “garanzia” all’interno del settore della vigilanza – quello che, ricordiamolo, ha originato e battezzato tale figura – si atteggia con forme vuote di reale potere. Bisognava perciò che il legislatore scegliesse, nel senso di una abolizione integrale di alcune attribuzioni o nel senso di una reale configurazione “giudiziaria” di esse. Come vedremo, la scelta si è opportunamente attegiata verso tale seconda soluzione.

## 6. *La questione degli ordini di servizio*

Rispetto al precedente Ordinamento la non riproduzione nel l’Ordinamento del 1975 di compiti ed attribuzioni tassative ed esautive<sup>1</sup> e correlativamente l’abrogazione esplicita dell’articolo 144 c.p. e 585 c.p.p., da una parte ampliava genericamente il campo di intervento del Magistrato di Sorveglianza (non più soltanto relativo ai condannati ma a tutti i detenuti e internati, ed inoltre relativo ora anche alla organizzazione dei servizi penitenziari<sup>2</sup>, dall’altra sembrava elimi-

---

<sup>1</sup> V. in proposito FIORE, *Rapporti della Magistratura di Sorveglianza con l’Amministrazione centrale e periferica* CSM 1979 p. 24 ss., che però ritiene “ampliate” le attribuzioni del magistrato di sorveglianza, giungendo ad affermare che “non v’ha dubbio che deve considerarsi superata la concezione che l’unica autorità operante nell’istituto è quella del direttore; il magistrato è anch’esso un operatore penitenziario con funzioni diverse ma concorrenti con quelle del direttore” (ivi, 26), il che spiega lo spirito con cui molti magistrati di sorveglianza, soprattutto giovani, si calavano nella realtà penitenziaria: col risultato, ben descritto dallo stesso Fiore, che “...fino ad oggi la collaborazione è mancata quasi del tutto. I magistrati sono rimasti estranei alle decisioni adottate dall’Amministrazione centrale; il loro intervento in carcere è stato episodico e senza apprezzabili risultati” (ibidem).

<sup>2</sup> Secondo MARGARA *Il Magistrato di Sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell’attività penitenziaria*, in AA.VV. *Alternative alla detenzione e Riforma penitenziaria*, a cura di Grevi, Bologna 1982, 213, l’attività di controllo sulla “organizzazione” comprende tutto ciò che attiene le strutture, sia edilizie che personali, anche sotto il profilo del merito (“funzionalità dell’azione penitenziaria rispetto al raggiungimento degli scopi”). Emerge così del tutto la qualificazione del Magistrato di Sorveglianza come organo attivo in sede amministrativa ma irresponsabile, mentre, secondo l’autore citato, sia l’organo periferico penitenziario sia l’organo centrale rispondono nei confronti del Magistrato di Sorveglianza.

nare gli strumenti decisori insindacabili di cui godeva l'organo fin dalla sua introduzione nell'Ordinamento.

Il che non si è in concreto realizzato poiché, pur in una situazione di confusione normativa, dopo un primo abbozzo di resistenza, l'amministrazione non ha "resistito" agli ordini di servizio dei Magistrati di Sorveglianza, anche i più strampalati.

L'attività di vigilanza, in conclusione, sembra essere risultata, in questo decennio di esperienza, il settore di attribuzione del Giudice di sorveglianza più scarso di esiti e più fallimentare, in buona sostanza<sup>3</sup>.

Del dato di fondo che origina la storica "frustrazione" del Magistrato di Sorveglianza (inadeguatezza delle strutture relativamente ai contenuti e prospettive della riforma, "novità" della collocazione del ruolo (esclusivo) di Magistrato di Sorveglianza nell'ordine giudiziario) abbiamo in qualche modo accennato: qui è da sottolineare, invece, che tale "fallimento" non è stato omogeneo nel tempo e nello spazio. Non nello spazio perché, a dispetto delle tendenze a generalizzare "quella" esperienza con "quel carcere" bisogna ricordare la grande diversità di situazioni carcerarie in Italia e gli ottimi esempi di collaborazione tra magistrati di sorveglianza e direzioni, soprattutto in "provincia" e nelle realtà penitenziarie "a misura d'uomo"; noti nel tempo poiché a partire dai primi anni '80 i magistrati di sorveglianza esercitarono un grosso ruolo di gruppo pressione nei confronti di due settori importanti; la questione della massima sicurezza<sup>4</sup> e la questione delle modifiche e dell'"aggiornamento" dell'Ordinamento penitenziario<sup>5</sup>. Su questi punti si è giocato il vero apporto di questa categoria al consolidamento della legalità negli Istituti penitenziari, al di là dei concreti e puntuali interventi di breve respiro, che hanno ottenuto le più diverse sorti, in armonia alle diversissime situazioni dello arcipelago carcere.

La questione dell'ordine di servizio del Magistrato di Sorveglianza: probabilmente in pochi altri settori del nostro Ordinamento giuridico in questi anni si è intervenuto con tale varietà di accenti e, sia consentito,

<sup>3</sup> Per una recente disamina in chiave pessimistica v. BASILE, *Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza nella Riforma penitenziaria: qualche riflessione*, Giust. pen. 1985, I, 220, che riecheggia, tematiche da sempre avanzate: v., a mero esempio, DAGA, intervento in *Diritto penitenziario e misure alternative*, CSM 1979, 239.

<sup>4</sup> V. LA GRECA, *Documento per una riflessione sugli istituti di "massima sicurezza"*, Foro italiano 1983, 473 e bibl. ivi citata.

<sup>5</sup> Sul punto, v. infra cap. VII.

superficialità di approcci, e genericità di affermazioni. È facile spiegare tale accanimento reciproco (perché i rilievi suesposti toccano sia le trattazioni dei Giudici di Sorveglianza che le – più scarse – prese di posizione di esponenti della Amministrazione), poiché il punto era “politicamente” importante. Scrivo “era” poiché il contenzioso era stato negli ultimi tempi ampiamente superato di fatto, ed è ora, con la riforma del 1986, superato anche di “diritto”. In effetti, con buona pace di chi ha affermato – senza provarlo – essere l’ordine di servizio uno dei “decine di casi” in cui il Giudice ha poteri amministrativi<sup>6</sup>, la singolarità di tale strumento è quella di essere l’*unico* caso in cui l’Ordinamento consente ad un Giudice ordinario di obbligare la pubblica Amministrazione ad un “facere” o ad un “dare” senza contraddittorio e senza possibilità di impugnazione. Nonostante le vesti stracciate sulla abrogazione esplicita (art. 89 ord. penit.) del vecchio 585 c.p. che avrebbe inficiato il “valore” dell’ordine di servizio previsto dall’art. 69 ord. penit.<sup>7</sup>, non può non rilevarsi che lo strumento giuridico è rimasto dopo la riforma identico a quello preesistente: esecutivo e non soggetto ad impugnazione; una mostruosità giuridica, esattamente come quello previsto già prima della riforma, dal codice penale Rocco.

Gli è che tutti i problemi drammatici l’ordine di servizio se li è trascinati pari pari nell’attuale Ordinamento: già subito dopo l’entrata in vigore del codice penale Rocco fervevano le discussioni sulla natura della sua portata<sup>8</sup>. Che non sia impugnabile<sup>9</sup> è pacifico, per tutte le ragioni più volte riepilogate dalla cassazione, ed autorevolmente ribadite dalla Corte Costituzionale, che ha avuto anche modo<sup>10</sup> di negare la qualità di “Giudice a quo” del Magistrato di Sorveglianza emanante l’ordine di servizio.

Che sia esecutorio, che il Ministro non possa annullarlo e che l’Amministrazione sia costretta ad eseguirlo, è prima di ogni cosa

<sup>6</sup> TAMBURINO G., *L’ordine di servizio del Magistrato di Sorveglianza* in *Quale giustizia* 1978, p. 458.

<sup>7</sup> MARGARA, op. cit., passim, FRANCO, *Funzioni del Magistrato di Sorveglianza, con riferimento anche alle misure di sicurezza. Rapporto con l’Amministrazione penitenziaria centrale e periferica*, in *Diritto penitenziario e misure alternative*, Roma, CSM 1979, 17 ss.

<sup>8</sup> VELOTTI, *Appunti sul Giudice di Sorveglianza*, *Rass. studi penit.* 1971, 404; V. GIULIANI P., *Un nodo ancora da sciogliere*, *Rass. penit. e crim.* 1980, 242.

<sup>9</sup> Contra, tra gli altri, Zappa, che lo vuole impugnabile al T.A.R., in *Trasferimenti dei detenuti, ordini di servizio e potere del Magistrato di Sorveglianza*, *Rass. penit. e crim.* 8 627.

<sup>10</sup> v. BARTOLE, *Attribuzioni ai giudici di funzioni non giurisdizionali e tutela della loro indipendenza*, *Giur. cost.* 1978, I, 1204.

richiesto dal buon senso, pena la assoluta inutilità dell'Istituto. Né vale discettare sulla portata limitata della competenza territoriale dal Magistrato di Sorveglianza, che non potrebbe così conoscere di tutte quelle ipotesi in cui il comportamento locale sia espressione dovuta di una direttiva o di ordine impartito dagli organi centrali all'organo locale sopra ordinato<sup>11</sup>, poiché è evidente la confusione tra lo atto "colpito" dall'ordine di servizio e la sua "causa" (adempimento di disposizione superiore o origine "locale") totalmente indifferente ai fini che ne occupa. Materia del contendere è quindi stata quella monetizzabile, mentre non hanno causato problemi gli ordini su reclamo in materia di disciplina (vedi quello del Magistrato di Sorveglianza di Mantova in Rass. penit. 1981, 222, con osservazione critica di F. Salvi) peraltro rarissimi: secondo dati ISTAT, ad esempio, sono 9 per il 1983 (v. *Annuario stati statistico giudiziario*, 1984) a fronte di ben 1254 in materia di lavoro (di cui 1192 di accoglimento). La miopia del legislatore aveva una sola scusante: non aver mai l'Istituto dato in concreto noie nella sua precedente versione. Lo scontro fu causato dalla richiesta di alcuni detenuti di far decorrere le nuove mercedi, contemplate dall'ordinamento (art. 22, ma dovette rendersi operativa l'apposita commissione), dall'entrata in vigore della legge stessa piuttosto che dall'aprile dell'anno successivo, come stabilito in via amministrativa.

Il Magistrato di Sorveglianza di Padova accolse il reclamo con ordine di servizio 16 agosto 1977 e la Direzione Generale ritenne di non dare esecuzione. Pronta fu la risposta della giurisdizione, che, in persona del Pretore di Padova, condannò per omissione di atti di ufficio l'allora Direttore Generale che, nel frattempo mancato ai vivi, non poté godere del processo d'Appello, "estintosi per la morte del reo", secondo l'iniqua formula ancora oggi esistente. È bene che la storia si conosca: da allora, per disposizione espressa di tutti i ministri che si sono succeduti, tutti gli ordini di servizio dei Magistrati di Sorveglianza sono stati eseguiti, anche quelli emanati palesemente fuori competenza<sup>12</sup>, anche quelli collettivi, non motivati, per esborsi di decine di milioni. E bontà sua che il Magistrato di Sorveglianza di una città del nord, che aveva "condannato" l'Amministrazione a pagare miliardi (per una faccenda di

<sup>11</sup> TRAPAZZO, in *Diritto penitenziario e misure alternative*, cit., 56 ss.

<sup>12</sup> V. ad es. quelli sui semiliberi, ricordati da F. Salvi in Rass. penit. e crim. 1981, 224.

arretrati)<sup>13</sup> “revocò” poi i suoi ordini di servizio<sup>14</sup>, successivamente ad

<sup>13</sup> Ecco la motivazione di uno degli ordini di servizio in questione (Uff. sorv. Torino 11.2.1984, ord. serv. n. 82/84 O.S.):

“Vista l’istanza avanzata da N.N. tendente ad ottenere l’esonero dal versamento dei tre decimi della retribuzione alla Direzione dell’Istituto per la devoluzione alla cassa per il soccorso e la assistenza alle vittime del delitto. Ravvisata la propria competenza ai sensi dell’art. 69; 50 comma, lett. a), L. 26.7.1975, n. 354, trattandosi di questione concernente la mercede e la retribuzione.

Considerato che la trattenuta dei tre decimi è prevista dall’articolo 23, L. 26.7.1975, n. 354, e che dal combinato disposto dal 1° e 2° comma di detto articolo discende che la trattenuta in tanto trova una legittimazione, in quanto la differenza tra mercede e retribuzione venga versata alla cassa per il soccorso e l’assistenza alle vittime del delitto, come conseguenza di una autonoma scelta del legislatore, mentre in caso contrario, qualora cioè venisse meno tale destinazione, ci si troverebbe in presenza di una non consentita discriminazione a danno di alcuni lavoratori per il solo fatto del loro “status” di detenuti, in contrasto con il dettato costituzionale e con i principi generali dell’ordinamento.

Rilevato che con D.P.R. 24.7.1977, n. 616, recante norme per la attuazione della delega di cui all’articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 332, le funzioni relative “all’assistenza economica in favore delle vittime del delitto” sono state trasferite ai comuni e che pertanto dal 1° gennaio 1978, data di entrata in vigore della predetta normativa, è cessata la funzione della cassa per il soccorso e l’assistenza alle vittime del delitto e conseguentemente è venuta meno la giustificazione giuridica della trattenuta dei tre decimi della renumeraazione dei detenuti.

Ritenuto pertanto che per le considerazioni di cui sopra deve disporsi la cessazione della trattenuta dei tre decimi della retribuzione del detenuto e la restituzione di quanto già eventualmente trattenuto, per lo stesso titolo, a far corso dal 1° gennaio 1978.

P.Q.M.

Dispone che la Direzione della Casa Circondariale di Torino non effettui per il futuro la trattenuta dei tre decimi sulla retribuzione del detenuto N.N. e restituisca allo stesso la somma già eventualmente trattenuta per lo stesso titolo a far corso dal 1° gennaio 1978”. (Omissis)

<sup>14</sup> Così il Magistrato motivava la revoca:

“I presupposti giuridici dell’intervento del Magistrato di Sorveglianza erano costituiti da un lato dall’esplicita funzione attribuita dall’art. 69, 5° co., lett. a) Ordinamento penitenziario che conferisce al Magistrato di sorveglianza la competenza a decidere sui reclami dei detenuti relativi all’osservanza delle norme riguardanti le questioni concernenti la mercede e la remunerazione, dall’altro dall’uso di un provvedimento, l’ordine di servizio, che in quanto promanante da un organo giudiziario e incidente in materie di diritti pareva rivestire natura giurisdizionale.

A vanificare questa impostazione è invece intervenuta la sentenza n. 103 del 6 aprile 1984 della Corte Costituzionale la quale, richiamando i principi espressi in altra precedente pronuncia (peraltro emessa in materia diversa da quella in oggetto, presa in esame allora incidentalmente), ha espressamente escluso dalla attività giurisdizionale la potestà del Magistrato di Sorveglianza in materia di qualifica lavorativa e di mercede dei detenuti, individuando nel giudice dei diritti (il pretore in funzione di giudice del lavoro) l’organo competente.

Preso atto di tale deliberazione appare necessario trarre doverosa conseguenza.

Atteso che la Corte Costituzionale afferma che il procedimento instaurato dal reclamo del detenuto in materia di lavoro innanzi al magistrato di sorveglianza, espressamente previsto dalla legge, non sostituisce la tutela giurisdizionale, che è riservata al giudice dei diritti, viene da chiedersi quale sfera di applicazione e soprattutto quale efficacia debba attribuirsi al provvedimento del Magistrato di Sorveglianza in tale materia; se cioè tale riserva valga ad escludere la potestà di tale organo, con ciò negando una competenza esplicitamente conferita dalla legge, o invece si applichi su settori differenti di intervento, ed in tal caso parrebbe quanto mai arduo individuarne l’ambito, i contenuti e soprattutto l’efficacia.

Non pare questa la sede per approfondire ulteriormente una questione che rimane aperta e necessita quanto mai di un intervento legislativo chiarificatore. Essenziale comunque appare che la Corte Costituzionale abbia individuato nel pretore del lavoro il giudice al quale i reclamanti dovranno rivolgersi per ottenere una statuizione sulla legittimità della loro pretesa, ed inoltre che abbia escluso, sia pure limitatamente alla tutela giurisdizionale, qualunque distinzione tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti.

Alla luce di quanto esposto, il Magistrato di Sorveglianza, pur nella intima convinzione dell’esattezza sostanziale delle decisioni assunte negli ordini di servizio in epigrafe indicati e richiamate nel presente provvedimento, deve pur tuttavia prendere atto della natura di provvedimento amministrativo dell’ordine di servizio in materia di lavoro, ed agendo pertanto quale organo della pubblica amministrazione, non può non ritenere gli atti suddetti viziati in quanto emanati in materia riservata ad altro organo.

Nell’ambito della potestà di autotutela, ritiene pertanto di disporre l’annullamento dei suddetti atti, ravvisandone l’interesse pubblico nella obiettiva difficoltà della pubblica amministrazione a darvi esecuzione con conseguente incerta aspettativa in generatasi negli interessati”.

una pronuncia della Corte Costituzionale (sent. n. 103 del 6 aprile 1985<sup>15</sup>). Naturalmente, di fronte alle medesime questioni, diversi Giudici di Sorveglianza hanno assunto posizioni diversissime, cosicché si è creata una situazione “a pelle di leopardo”, per esempio sulla questione della legittimità o meno della trattenuta dei tre decimi prevista dall’Ordinamento in favore della estinta Cassa per il soccorso alle vittime del delitto (art. 23 ord. penit.). Identici reclami sono stati infatti, come si è visto, pienamente accolti, dichiarati inammissibili<sup>16</sup>, rigettati

<sup>15</sup> Vedila in Giur. cost. 1984, I, 563.

<sup>16</sup> V. ad es. l’O.S. 8/85 dell’Uff. Sorv. di Macerata del 29 dicembre 1985.

“Con reclamo al Magistrato di Sorveglianza, N.N., detenuto lavorante all’interno dell’istituto di Ascoli Piceno, duolesi dovere continuare a corrispondere il tributo dei tre decimi della propria retribuzione lavorativa visto che l’ente pubblico previsto dall’art. 23 della legge penitenziaria, quale destinatario della detta trattenuta, risulta soppresso da successiva normativa.

Il reclamante chiede quindi che il magistrato di sorveglianza dichiararsi, valendosi dei poteri di cui all’art. 69 L. pen., la consequenziale illegittimità della trattenuta ancora coattivamente esercitata dalla P.A. tramite la direzione dell’istituto penitenziario.

L’eccezione non richiede attività istruttoria.

È noto che la P.A. (la Direzione penitenziaria) applica il disposto di cui al D.P.R. 9.3.79, ove si dispone (a causa della soppressione della cassa per il soccorso alle vittime del delitto) che “tutte le entrate spettanti alla Cassa sono versate al Ministero del tesoro...”.

Il reclamo deve pertanto essere ritenuto inammissibile. Vero è che la nozione di inammissibilità non è precisata rispetto all’ordine di servizio ma è indubbio che le questioni pregiudiziali attengono ad ogni fattispecie di giudizio e se non enunciate dalla legge sono ricavabili comunque da quei fattori eterogenei che attengono alla regolare proposizione dello stesso. Si tratta di profili sostanziali quali la sottoscrizione, l’interesse, la competenza dell’autorità adita, tutti rilevabili d’ufficio.

Invero l’art. 69 della legge 354/75 disciplina uno speciale intervento d’urgenza che, attuato dal Magistrato di Sorveglianza, termina con un provvedimento altrettanto singolare, non giurisdizionale, bensì meramente provvedimento. Non ha pertanto qualificazione a manifestarsi quale atto idoneo per la introduzione di giudizi in via incidentale sulla legittimità delle leggi e la denuncia eventualmente sottoposta all’attenzione della Corte Costituzionale con esso, sarebbe irricevibile per carenza di diversi presupposti processuali in senso stretto. Ciò spiega perché l’art. 23 L. 354/75 non possa essere oggetto di alcun sindacato di legittimità da parte della magistratura di sorveglianza; ma neppure potrebbe esserlo il D.P.R. 9.3.79 (che praticamente trasferisce l’obbligo dei tributi a vantaggio di enti diversi da quello originario e soppresso), e ciò in ragione della natura formalmente amministrativa del decreto Presidenziale (che pertanto resta sottratto al sindacato della Corte, essendo cosa certamente poi dubbia una sua pretesa parificazione, a quel fine con l’atto avente forza di legge) e sostanzialmente normativa. I regolamenti in sostanza si manifestano, siano di esecuzione oppure indipendenti, a livello gerarchicamente inferiore agli atti parificati alla legge formale pur rimanendo “parametro” dei provvedimenti amministrativi.

Questo permette il confronto del regolamento con la norma di rango superiore con conseguente eventuale disapplicazione se ed in quanto *contra legem* da parte del giudice ordinario (cui può ricorrere il detenuto); compito comunque precluso, allo stato, al Magistrato di Sorveglianza che, nel procedimento ex art. 69 L. pen., attraverso l’ordine di servizio, non è garante di funzione giurisdizionale.

Rilievo che per altro viene confermato dallo stesso art. 69, ove, pur trascurando la dizione storica mantenuta dal legislatore alla nomenclatura: ordine di servizio, anziché decreto o ordinanza, espressamente si conferma che il Magistrato di Sorveglianza decide “sui reclami concernenti l’osservanza delle norme ...” e non semplicemente “decide sui reclami riguardanti ..”; certo avrebbe comunque utilizzato le normative vigenti. Il legislatore ha voluto limitare il giudizio ad un vaglio di rispondenza senza spazio di indagine sui parametri normativi da applicare, eventuale compito del giudice ordinario, limitando l’esame alla regolarità del provvedimento amministrativo periferico rispetto alle fonti del diritto. Si tratta di uno strumento atipico e sommario ma immediatamente garante dei diritti del detenuto, in considerazione dello specifico *status subiectionis* in cui il recluso si trova, e nei confronti di comportamenti meramente amministrativi, arbitrari perché sconfinanti dalle norme di relazione (atti illeciti della P.A.) o inosservanti di norme di azione (atti illegittimi della P.A.).

Nel caso *de quo* non è pertanto l’ordine di servizio la strada utile a perseguire la reclamata giustizia. >

nel merito<sup>17</sup>, senza che abbiano potuto contraddire o impugnare le due parti, e cioè l'Amministrazione e i detenuti o internati. Perciò, sia chiaro, l'"iniquità" dello strumento giuridico in oggetto non si volge sempre contro l'Amministrazione, ma a volte anche contro il detenuto reclamante.

Appare quindi assolutamente ragionevole<sup>18</sup> la doppia soluzione proposta dalla Amministrazione penitenziaria in vari disegni di legge consistenti, da una parte, nella abrogazione della trattenuta dei tre decimi<sup>19</sup> e, dall'altra, nella radicale estirpazione dell'ordine di servizio su reclamo del detenuto, sostituito da un procedimento giurisdizionalizzato a tutti gli effetti<sup>20</sup>.

Probabilmente sulla base dalla considerazione che la via più diretta per proteggere gli interessi del lavoratore detenuto rimane il ricorso alla magistratura del lavoro, era stato presentato un emendamento comunista alla Camera, durante l'iter della proposta di legge Gozzini ed altri, soppressivo della competenza del Magistrato di Sorveglianza

Si deve pertanto concludere che la eccepita illegittimità dello art. 23 L. pen. e del D.F.R. 9.3.79 non possa conferire radicazione al giudizio promosso ex art. 69 L. pen. e che conseguentemente debba essere emessa disposizione a diniego di esame di merito, dichiarandosi inammissibile il reclamo inoltrato".

<sup>17</sup> V. ad es. Uff. Sorv. Roma O.S. 20.5.85, ined.; Uff. Sorv. Padova O.S. 113/84 del 19.6.84, ined.; Uff. Sorv. Cuneo O.S. 116/84, di cui riportiamo la motivazione:

Vista l'istanza proposta da N.N., tendente ad ottenere l'esonero dal versamento di tre decimi della retribuzione alla Direzione dell'istituto per la devoluzione alla Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto;

Ritenuta preliminarmente la propria competenza, ai sensi dell'articolo 69, 5° comma, lett. A, L. 26.7.1975 n. 354, a decidere sulla questione sollevata dal detenuto;

Rileva che invalicabile ostacolo all'accoglimento dell'istanza è rappresentato dalla lettera della legge 26.7.75 n. 354 che l'articolo 23 si esprime nel modo seguente: (1° e 2° comma) - Non può, invero, trovare credito l'argomentazione svolta a contrasto dell'applicazione della norma e basata sul fatto della cessazione delle funzioni della Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto: è sottratta infatti al potere del magistrato (che altrimenti si approprierebbe di funzioni legislative) la valutazione della congruità di una disposizione, il prelievo, che permane nonostante la modifica dell'ente destinatario del prelievo stesso, al di là dunque di considerazioni che non attengono più alla funzione giurisdizionale, e sulla base del mai venuto meno presupposto che la stessa formula della legge, definendo mercede la retribuzione dovuta ai detenuti lavoranti indica inconfondibilmente che il vincolo di lavoro tra essi e l'Amministrazione al di fuori della realtà carceraria (e lo sta a dimostrare la diversa competenza giurisdizionale prevista dalla stessa legge per le eventuali controversie), devesi, pur sottolineando la mancanza di corrispondenza venutasi a creare tra la realtà e la norma, applicare quest'ultima.

P.Q.M.

rigetta il reclamo".

<sup>18</sup> Bisogna peraltro ricordare che il Consiglio di Stato, interpellato, ribadì la perfetta legittimità (e opportunità) del mantenimento della trattenuta dei tre decimi nonostante l'abrogazione della Cassa.

<sup>19</sup> Contenuta nel d.d.l. sul riordino della Cassa delle Ammende, e poi inglobata nel d.d.l. Gozzini ed altri.

<sup>20</sup> Così come ora prevede l'art. p. 29 della L. 29.10.1986, n. 663, formulato per suggerimento del Governo (Cn. Cioce) nei lavori della sottocommissione ad hoc costituita in seno alla Commissione Giustizia del Senato.

su reclamo del detenuto in materia di mercedi e lavoro. L'emendamento non è stato approvato e si è opportunamente mantenuta la competenza e che però ora si estrinseca, come accennato, in forme giurisdizionali, e quindi di più ampia garanzia per tutti i possibili destinatari del provvedimento.

### *7. La collaborazione con le attività di trattamento*

Saranno passati in rassegna in questo capitolo alcune tra le competenze indicate nei nn. 6) 7) e 8) dello schema delineato nel Cap. III, in particolare quelle relative alla approvazione dei programmi di trattamento (e segnatamente di quelli finalizzati alla ammissione al lavoro all'esterno), i poteri del magistrato in relazione ai trasferimenti dei detenuti, le attribuzioni relative alla potestà regolamentare "interna" della Amministrazione penitenziaria, i poteri relativi ai contatti dei detenuti con l'esterno, (dai colloqui alle autorizzazioni all'ingresso dei volontari, dalla ricezione dei pacchi ai permessi di uscita).

Si tratta di un insieme di competenze assai eterogenee, ma tutte caratterizzate da una certa "partecipazione" alla gestione concreta del "regime" penitenziario, proprio il settore in cui sono più numerosi e pregni di significato e spessore i rapporti con la Amministrazione.

*L'approvazione dei programmi di trattamento* è una funzione in cui l'aspetto di "garanzia" fa premio sul resto, così com'è collocata nell'art. 69 e limitata – per effetto della novella del 1977 (L. 12.1.1977, n. 1) – alla tutela dei diritti e non più degli interessi del condannato o dell'internato. Il Magistrato di Sorveglianza era così praticamente estraneo alla concreta *ammissione al lavoro all'esterno*, dovendosi nel sistema della legge del 1975 limitare ad approvare il programma di trattamento che prevede tale possibilità. Anzi, prima dell'ultima riforma del 1986, era costretto ad approvarlo, sempre che non si riscontrino violazioni dei diritti del soggetto, poiché palesemente non vi è un potere di sindacato nel merito.

L'emanazione del provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno è proprio del direttore e non vi erano possibilità di interferenze del Magistrato di Sorveglianza, *neanche* se il provvedimento

sia illegittimo per motivo diverso dalla lesione dei diritti dell'interessato<sup>1</sup>.

Tale assenza di controllo ha provocato conseguenze negative nell'Istituto, poiché il lavoro all'esterno è stato adoperato in concreto per aggirare il divieto di semilibertà per alcune categorie, in relazione alla durata della pena o per il reato commesso, tanto che l'Amministrazione è intervenuta con una severa stretta di freni, costituita da una circolare del 7 dicembre '82<sup>2</sup>. Anche la revoca dell'assegnazione al lavoro all'esterno è sottratta ad ogni potestà del magistrato.

Alcuni problemi sono sorti relativamente alla approvazione del *programma di trattamento del semilibero* da parte del Magistrato di Sorveglianza. Esso è redatto *dopo* l'ammissione al regime da parte dell'organo collegiale, attraverso le note forme giurisdizionali: il controllo di "legittimità" ha così per oggetto un provvedimento che – sostanzialmente – è quello adottato già da un organo giurisdizionale. Si è voluto da qualche commentatore contestare<sup>3</sup> a monte la sindacabilità da parte della Sezione del tipo di attività possibile per il semilibero, dovendosi riservare la scelta del tipo di lavoro – o altra attività utile al reinserimento sociale – all'Amministrazione, e correlativamente dovendosi restringere l'ambito dell'indagine del Giudice collegiale ai "progressi compiuti nel corso del trattamento".

La giurisprudenza della Cassazione ha dato invece ragione<sup>4</sup> alla pratica delle Sezioni di sorveglianza, che hanno sempre investigato "funditus" sulla concretezza dell'occupazione scelta per il regime di semilibertà. Risulta quindi, in concreto, la valutabilità "nel merito" del lavoro che si prospetta per il semilibero da parte della magistratura di sorveglianza e non invece – prima della riforma del 1986 – analoga valutazione nel caso di ammissione al lavoro all'esterno. Anzi, si può sostenere che nel primo caso il Giudice è Giudice dei diritti della difesa sociale (dovendo accertare l'utilità della occupazione proposta ai fini

<sup>1</sup> In senso contrario, anche se senza motivazione, v. G. CANGEMI, *Delimitazioni di competenze tra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di Sorveglianza nei casi di semilibertà, nei casi di lavoro all'esterno*, Rass. penit.

<sup>2</sup> Or. 2906/5356 del 7.12.86, v. in Rass. penit. e crim. 1983, 1003.

<sup>3</sup> Cangemi, cit., 674 ss.

<sup>4</sup> V. Cass. Sez. I, ord. 5.3.79, Fienga; Cass. Sez. I art. 19.4.78, Bertoni; Casa. Sez. I, ord. 5.6.78, Cipollina; Cass. Sez. I, ord. 14.6.78, Papeo; Cass. Sez. I, sent. 6.11.79, Pizzimenti; Cass. Sez. I, sent. 9.1.82, Ciriaco; Cass. Sez. I, sent. 28.6.82, Loddo.

della non recidiva), nel secondo caso era garante dei soli diritti del soggetto (in sede di approvazione del programma di trattamento).

Alla base, nei due casi, e con riferimento all'attività del Giudice monocratico (che approva il programma di trattamento) c'è invece la medesima situazione. La bizzarria è costituita dalla strumentalità del programma di trattamento alla uscita del soggetto dalla istituzione chiusa, con relativa esiguità degli spazi per una violazione dei diritti del soggetto, e conseguente riduzione della approvazione ad un visto del tutto formale, con la ulteriore conseguenza della "marginalizzazione" del Magistrato di Sorveglianza<sup>5</sup>.

Come Presidente *della Commissione per il regolamento interno*<sup>6</sup>, di cui all'art. 16 della legge 354/75, il Magistrato di Sorveglianza doveva rivestire, nella visione del legislatore, un ruolo di garanzia e di supporto "tecnico" nella redazione del "corpus" di norme regolanti – in sostituzione della concreta collezione di "ordini di servizio" del direttore – la vita concreta del singolo Istituto nei limiti delle materie riservate al regolamento interno (artt. 8, 10, 11, 13, 14 e 34, 38, 64, 69 D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431)<sup>7</sup>. La materia, estremamente delicata poiché doveva essere regolata nello strettissimo spazio lasciato libero da legge e regolamento di esecuzione da una parte e dalle numerose, reiterate e spesso mutevoli disposizioni ministeriali dall'altra, divenne a volte incandescente, poiché si sostenne da qualche Magistrato di Sorveglianza che nelle materie "riservate" al regolamento interno non potesse più interloquire l'Amministrazione, neanche ... con un D.M., dimenticando peraltro che il regolamento interno veniva appunto approvato con un Decreto del Ministro della Giustizia.

Appunto in occasione di una circolare (31 ottobre 1984) che limitava i pacchi ricevibili a 4 al mese, per non più di Kg. 3 per vol-

<sup>5</sup> Paventata da MARGARA, Il Magistrato di Sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell'attività penitenziaria, in AA.VV. *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, a cura di Grevi, Bologna 1982, 213.

<sup>6</sup> Nel precedente Ordinamento, che conosceva i regolamenti interni, il giudice di sorveglianza esprimeva un parere sulla redazione del medesimo, v. ALTAVISTA, *Poteri ed attività del Giudice di Sorveglianza del PM nell'Ordinamento italiano*, Rass. studi penit. 1959, 191.

<sup>7</sup> V., su questi limiti, F. SALVI, *Esperienze di lavoro relative all'esame preliminare dei regolamenti interni degli istituti penitenziari ai fini dell'approvazione*. Rass. studi penit. 1978, 721 ss.

ta, qualche magistrato diffidò il direttore dal “disattendere” la diversa disposizione contenuta nel regolamento interno vigente nell’Istituto.

Per evitare ulteriori questioni, con alquanto decisione il Governo ha provveduto con il D.P.R. 10 luglio 1985, n. 421 a chiarire che “nella predisposizione del regolamento interno, la commissione preveduta dal secondo comma dell’art. 16 della legge deve uniformarsi alle direttive impartite dall’Amministrazione penitenziaria ai sensi del primo comma dell’art. 16 della legge e del primo comma del presente articolo.

Nel caso di direttive sopravvenute, le norme del regolamento interno non conformi ad esse cessano di avere applicazione e devono essere modificate dalla commissione, per uniformarle alle direttive medesime, entro venti giorni dal loro ricevimento”.

Non si è trattata invero di una modifica, ma di un chiarimento di quanto già evidente dal complesso della normativa. Gli è che l’idea di mantenere un *corpus* specifico di norme per il singolo Istituto – in sé opportuna per le differenze geografiche, di struttura, ecc. dei singoli Istituti, dalle Alpi all’estremo della Sicilia – aveva incentivato ipotesi “autonomiste” del tutto ultronee in un Ordinamento complessivo con vocazione centralizzata e – per altro punto di vista – egualitario nelle articolazioni dei diritti dei detenuti. La necessità di osservare particolari misure di sicurezza (come nella fattispecie relativa ai pacchi) era in sé confliggente con alcune norme già poste nei regolamenti, e aveva provocato una polemica di cui non si sentiva affatto bisogno, troncata di netto dal governo con la norma “interpretativa” surrichiamata.

In relazione alla competenza di *autorizzare i colloqui* dei detenuti giudicati in primo grado (art. 18 L. 354) e non definitivi, vi è da osservare che gli uffici di sorveglianza entrarono in crisi da subito per il gran numero di familiari che si recavano presso il Giudice per richiedere il colloquio e che la gran parte dei Magistrati di Sorveglianza “delegò” all’amministrazione, ed in particolare ai direttori degli Istituti, la concessione di tali colloqui.

Alcuni “sic et simpliciter”, altri con il primo provvedimento che concedeva un colloquio all’interessato. L’Amministrazione dapprima reagì negativamente, con una circolare che ribadiva la impossibilità giuridica di dar luogo a delega in una materia che il legislatore, per fini di garanzia generale aveva inteso affidare all’autorità giudiziaria, ma subito dopo, in seguito ad una vivace reazione, l’Amministrazione

mutò d'avviso con una seconda circolare<sup>8</sup> che ammetteva i permessi di colloquio di "carattere generale" e quindi la successiva delega di fatto dell'Amministrazione per la gestione di siffatti colloqui.

La materia non destò più particolare interesse, trovando peraltro divisi i Magistrati di Sorveglianza – tutte le volte che se ne trattò durante le riunioni di lavoro descritte nel capitolo successivo – tra l'opportunità di mantenere al Giudice questa competenza e invece quella di trasferirla definitivamente alla Amministrazione, e per coerenza di sistema (non essendovi apprezzabili ragioni processuali) e per ragioni pratiche, e cioè per permettere alle famiglie un più comodo accesso alla autorità autorizzante. Problemi invece si sono verificati sul versante delle autorizzazioni alla corrispondenza telefonica (art. 37 2° comma del regolamento), spettante per gli imputati alla autorità giudiziaria procedente e al Magistrato di Sorveglianza. La scarsa omogeneità delle pratiche sul territorio nazionale, e la lamentata assenza di motivazioni in qualche caso di autorizzazione portava l'Amministrazione, con la circ. 31.10.84 n. 69990/5-3-A-4, a precisare che se di fronte ad una autorizzazione concessa dall'autorità giudiziaria il direttore non ha naturalmente un potere di valutazione nel merito, ha comunque sempre il potere e il dovere di una valutazione formale circa l'esistenza di un provvedimento scritto, proveniente da una autorità competente, e motivato. Conseguentemente veniva disposto che in nessun caso il direttore avrebbe potuto autorizzare una telefonata in deroga al 2° comma dell'art. 37 del regolamento di esecuzione se il Magistrato non avesse attestato espressamente la sussistenza di "particolari e gravi motivi di urgenza che non consentono di effettuare utilmente la necessaria comunicazione attraverso il ricorso ai colloqui e alla corrispondenza epistolare e telefonica", né autorizzare una telefonata a persona diversa dai conviventi o familiari in assenza della attestazione nel provvedimento del magistrato, di "eccezionali ragioni di urgenza". In tali casi il direttore avrebbe dovuto sollecitare allo stesso magistrato una integrazione del provvedimento.

Dal 1° novembre 1984, con la non proroga dei decreti di sottoposizione del circuito degli Istituti di massima sicurezza, la *corrispondenza* dei detenuti ristretti nelle sezioni speciali non veniva più sottoposta *al visto di*

---

<sup>8</sup> 2509/4962 del 17 maggio 1978.

*controllo* del direttore, senza provvedimento dell'A.G. competente. Con la circolare per ultimo citata si invitavano pertanto le direzioni interessate a trasmettere alle A.G. competenti l'elenco dei detenuti non più sottoposti *ex lege* alla censura della corrispondenza, per gli eventuali provvedimenti del caso. In data 14.1.1985, con la circolare 3089/5539, l'Amministrazione dava notizia che soltanto in pochissimi casi le autorità giudiziarie avevano disposto il visto di controllo. Veniva così ripetuto l'invio degli elenchi dei detenuti più pericolosi, sottolineando eventi segnalatori di ripresa di attività terroristica e la pericolosità sempre elevatissima della criminalità comune. In particolare si sottolineava che l'assenza totale e improvvisa di censura poteva favorire la ripresa di collegamenti di "rete" criminose e particolarmente pericolose per l'ordine democratico.

L'11 aprile 1985, con la circolare 3113/5563, la Direzione Generale lamentava ancora l'assenza di pronuncie da parte delle A.G., indicando l'omicidio Cosmai, l'omicidio Tarantelli e la strage di Trapani quali fatti che richiedevano doverosa cautela e riflessione per tutti.

L'atteggiamento negativo si è perpetuato, fino a specifici provvedimenti che denegavano il visto di censura alla corrispondenza su specifiche indicazioni e richieste della Amministrazione.

I magistrati di sorveglianza hanno sempre correlato – giustamente – i poteri di controllo sull'attuazione del "diritto al trattamento" e *la mobilità* dei detenuti.

Come già visto nel IV Capitolo, sia dalla circolare 2584/5037 del 17 Luglio 1979, l'Amministrazione disponeva che gli uffici di sorveglianza venissero informati, tra l'altro, di ogni trasferimento "definitivo" di detenuti o internati ad altri Istituti.

L'antica richiesta dei Magistrati di Sorveglianza di essere in qualche modo "compartecipi" della attività inerente ai trasferimenti, magari attraverso un avviso preventivo, non ebbe mai accoglienza da parte dell'Amministrazione, e fu problema agitato fin dalle prime riunioni della commissione paritetica istituita dal 1978. Non potendo fondare un "diritto" del detenuto al rispetto tassativo dei criteri su cui fondare il trasferimento<sup>9</sup>, indicati nell'art. 42, 2° comma e nell'art. 28,

---

<sup>9</sup> ZAPPA, *Trasferimenti dei detenuti, ordini di servizio e poteri del magistrato di sorveglianza* Rass. penit. e crim. 1982, 619, parla di "interessi legittimi".

in relazione all'art. 14 della legge, i rimedi sono stati di fatto rinvenuti in una impugnazione del provvedimento presso il T.A.R., esulando ogni specifico rimedio concretantesi in un ricorso alla Magistratura di Sorveglianza.

Una notevole espansione avevano di fatto assunto i poteri relativi alla *autorizzazione all'ingresso* di privati a istituzioni e associazioni da parte del Magistrato di Sorveglianza ex art. 17 L. 354. Si trattava di una perspicua manifestazione che il legislatore della riforma aveva nutrito per la partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa. Per questo la legge affidava al Magistrato di Sorveglianza l'iniziativa e le direttive, limitando al direttore dell'Istituto un parere favorevole all'ingresso e il controllo durante la permanenza. Il regolamento di esecuzione modificò abbastanza il quadro complessivo (art. 63) precisando che, il direttore doveva trasmettere "proposte al Magistrato di Sorveglianza, con il suo parere, anche in ordine ai compiti da svolgere e alle modalità della loro esecuzione". Il direttore poteva anche, secondo il regolamento, disporre, in caso di problemi, l'allontanamento dell'elemento esterno chiedendo conseguentemente la revoca del provvedimento di autorizzazione al Magistrato di Sorveglianza.

Anche l'attività degli assistenti volontari (art. 78) veniva di fatto condizionata dalla legge dalla iniziativa del Magistrato di Sorveglianza, dovendo questi "proporre" l'autorizzazione di persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli Istituti penitenziari. Il regolamento fissava la durata della autorizzazione come annuale e rinnovabile, e precisava (art. 107 1° comma) i contenuti della idoneità a tale "servizio", peraltro con formule evidentemente vaghe e non determinate.

Non può non notarsi che numerosi ostacoli sia formali che di fatto furono apposti allo sviluppo di tali attività che sarebbero state invece estremamente significative sul piano della nuova "cultura della pena". Alcuni problemi sorti (disomogeneità dei contenuti delle proposte, segnalazioni da parte dei direttori di "inidoneità al corretto svolgimento dei compiti" da parte di qualche assistente volontario) portarono l'Amministrazione a richiedere al Magistrato di Sorveglianza (circ. 2524/4477 del 13.5.1978) una specifica ed esauriente "documentazione" sull'idoneità delle persone segnalate (tra cui l'immunità da precedenti penali o procedimenti pendenti), oltre che ad indicare ai medesimi la necessità di determinati atti istruttori (col-

loquio con l'interessato possibilmente alla presenza del Direttore), adottando inoltre una interpretazione estremamente fiscale della durata della autorizzazione che di fatto paralizzò in molti casi l'intero settore.

Le associazioni degli assistenti volontari<sup>10</sup> oltre che i Magistrati di Sorveglianza segnalavano ripetutamente la paralisi di fatto delle concessioni di autorizzazioni; alcuni magistrati di sorveglianza, ad un certo punto, polemicamente rifiutarono di avanzare proposte privando così in pratica gli Istituti dell'apparato dei volontari.

In ultimo, la circolare 30.12.1985, n. 3150/5600 snelliva la procedura indicando i documenti necessari e affidando al direttore l'istruttoria preliminare, all'esito della quale la documentazione veniva trasmessa al Magistrato di Sorveglianza per l'eventuale proposta al Ministero.

Di fatto anche questo settore – chiaramente amministrativo – veniva ricondotto alla amministrazione, come sarebbe stato logico fare fin dalla prima sede legislativa della riforma.

La vicenda dei *permessi*, ridimensionati dalla legge 20 luglio 1977, n. 450, che di fatto li riconduceva al caso di imminente pericolo di vita di un familiare, forse la vicenda più nota e più dibattuta tra quelle che hanno avuto per soggetto il Magistrato di Sorveglianza, non ha interessato di molto i rapporti tra questi e l'Amministrazione.

In effetti, nel procedimento di concessione del permesso è scarsa la compromissione della responsabilità dell'Amministrazione trattandosi, in sostanza – fino alla introduzione del permesso premio –, non di un mezzo di trattamento ma di “umanizzazione” della pena, e atto “giudiziario” nonostante sia stato sempre definito di natura amministrativa<sup>11</sup> e non ricorribile in Cassazione<sup>12</sup>. La richiesta delle necessarie informazioni alla Direzione dell'Istituto (art. 61 3° comma Reg. esecuz.) non implicava più che un rapporto comportamentale, non influenzando se non sulle modalità di concessione del permesso (con scor-

<sup>10</sup> Segnatamente il SEAC, nei suoi bollettini periodici.

<sup>11</sup> Cass. Sez. I, sent. 7.12.81, Ciofani.

<sup>12</sup> Cass. Sez. I, ord. 16.5.79, Suverti; v. anche Cass. Sez. VI, ord. 24.11.76, ZAGARI, con nota di Boschi; *Permissività e permessi ai detenuti*, in Foro it. 1977, II, 377.

ta o meno). Per queste considerazioni l'Amministrazione restò neutrale rispetto la vicenda, che vide la utilizzazione, certamente oltre il quadro normativo, del permesso come strumento "di trattamento" immediatamente utilizzabile da parte del Magistrato di Sorveglianza<sup>13</sup>, con gestione ampiamente discrezionale e "incontrollata" (non essendo, appunto, prevista forme di controllo alcuno, salvo quella, poi, regolarmente adottata, della sede disciplinare) dell'Istituto.

Il balletto delle cifre – segnatamente della percentuale dei mancati rientri, dal 15%<sup>14</sup> al 5,61%<sup>15</sup> servì solamente a coprire quello che era semplicemente uno dei tanti improvvisi e rabbiosi "revirement" dei mass media e dell'opinione pubblica sul rapporto "freudiano" tra società e carcere.

Storicamente, quando il Consiglio Superiore della Magistratura convocò i magistrati di sorveglianza per trattare la questione, la Gazzetta Ufficiale stava per pubblicare la legge 1977 n. 450 già approvata dal Parlamento.

Questo forse fu l'episodio in concreto più grave, che indusse il Consiglio Superiore della Magistratura a farsi promotore di una iniziativa che avrebbe dovuto creare una sede stabile di confronto costruttivo: la commissione paritetica.

## 8. I lavori della Commissione paritetica

Il Consiglio superiore della magistratura cominciò, successivamente alla vicenda dei permessi, a preoccuparsi seriamente delle crisi di vocazioni<sup>1</sup> tra i Magistrati di Sorveglianza (di cui fu pure calcolata

<sup>13</sup> V. D'ANGELO, *La disciplina dei permessi*, in AA.VV. Diritto del detenuto e trattamento penitenziario, Bologna 1981, 203.

<sup>14</sup> CATELANI, in *Ordine democratico e realtà carceraria, critica giudiziaria*.

<sup>15</sup> C.S.M. Relazione di sintesi sulla indagine sui permessi, notiziario del C.S.M. 31 luglio 1977, n. il - v. per altri dati D'Angelo, cit. 206. Sul punto v. anche FERRATO, *Sui permessi ai detenuti* in Temi, 1978, 569 e FERRANTE *Il permesso ai detenuti ed agli internati*, nota a C. App. Perugia 6 12.1980, Petrini Giur. Merito 1981, II, 960.

<sup>1</sup> V. sul punto BASILE, *Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza nella riforma penitenziaria: qualche riflessione*, Giust. pen. 1985, I, 220. TAMBURRINO, *La sicurezza nel quadro del regime penitenziario. Ipotesi introduttive*, in C.S.M., Ordinamen. penitenziario e misure alternative, Roma 1979. Daga, *ivi*, 239.

l'alta velocità di "fuga" dalla funzione<sup>2</sup>, che aveva tra l'altro indotto lo stesso Consiglio a violare le regole che si era posto (e che derivavano da precise norme di legge) assegnando uditori di prima nomina alla funzione<sup>3</sup>, e tale preoccupazione si tradusse in una politica mirante a creare contropinta alla demotivazione e alla frustrazione della categoria.

Anzitutto attraverso una serie di seminari e convegni che, sia pure con frequenza non troppo ravvicinata, vanno contrassegnando positivamente l'esperienza di dibattito tra operatori del penitenziario<sup>4</sup>.

Anche il ministero di Grazia e Giustizia autorizzò incontri operativi tra i magistrati di sorveglianza (dal punto di vista, beninteso, del trattamento di missione) e questo costituisce un indicatore della particolarità dei problemi della categoria, che sentiva la necessità di scambiare esperienze e problematiche, e del livello di interesse da parte della stessa Amministrazione di godere della collaborazione di magistrati effettivamente preparati nel particolare settore. Il 1° aprile 1978 i magistrati di sorveglianza si riuniscono a Bologna, per esaminare l'insieme dei problemi<sup>5</sup>.

Il 14 aprile 1978, i magistrati di sorveglianza presentavano al Consiglio Superiore della Magistratura un documento unitario con il quale, nel prospettare la gravità della situazione di tutti i settori interessati all'attuazione della Riforma penitenziaria, lamentavano vistose inadempienze nell'applicazione della nuova normativa e sollecitavano, di conseguenza, tempestivi interventi atti a sostenere l'opera della Magistratura di Sorveglianza impegnata nel tentativo di scongiurare il pericolo di vedere una iniziativa legislativa "defunta prima ancora di essere realizzata"<sup>6</sup>.

A seguito di ciò, in accoglimento delle proposte formulate nel corso di un incontro preliminare tenutosi il 3 giugno 1978 con la par-

---

<sup>2</sup> V. LANZA, *Una magistratura di passaggio: i Giudici di Sorveglianza*, in *Problemi attuali della Magistratura di Sorveglianza*, C.S.M. 1982, 246 ss.

<sup>3</sup> Soluzione censurata dalla Corte dei Conti in base all'interpretazione restrittiva dell'art. 68 L. 354/75 modificata dallo art. 7 della L. 1977 n. 1.

<sup>4</sup> Il 25/30 marzo 1979, il 12/14 marzo 1982, l'11/13 novembre 1983 e il 19/21 gennaio 1986. Tutti gli atti - tranne quelli relativi all'ultimo Congresso - socio stati pubblicati dal C.S.M.

<sup>5</sup> Per una cronaca di quei giorni v. *I giudici di sorveglianza per l'attuazione della riforma penitenziaria*, Quale giustizia, 1978, 254.

<sup>6</sup> Leggilo in *Quale giustizia* 1978, 257.

tecipazione di un gruppo di Magistrati di sorveglianza e di alcuni esponenti dell'Amministrazione penitenziaria, il Ministro dell'epoca convocava per il 7 luglio dello stesso anno una prima riunione alla quale venivano invitati i magistrati di sorveglianza dei principali distretti di Corte d'Appello ed una rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nel corso dell'incontro, presieduto dal Sottosegretario Dell'Andro, veniva proposta dal Direttore Generale Altavista l'istituzione di una Commissione mista, formata cioè da rappresentanti del C.S.M., della Magistratura di Sorveglianza e del Ministero, incaricata sia di porre in atto con immediatezza gli interventi necessari per ovviare alle più gravi carenze strutturali riscontrate nell'attività della Magistratura di Sorveglianza (revisione delle piante organiche degli uffici di sorveglianza, copertura dei posti vacanti, aumento del personale ausiliario addetto agli uffici medesimi, ecc.), sia di verificare lo stato di attuazione della riforma penitenziaria, individuando i settori maggiormente bisognosi di appropriate misure operative. Nella prima fase della sua attività, la Commissione – costituitasi frattanto secondo le modalità sopraindicate – tenne complessivamente nove sedute (13 e 27 ottobre 1978, 14 dicembre 1978; 2 febbraio, 16 febbraio, 20 aprile, 22 giugno, 8 novembre e 20 dicembre 1979) ed interruppe i suoi lavori all'indomani della morte del Direttore Generale.

Si trattarono i punti più "duri" delle problematiche che univano – e separavano – l'Amministrazione dalla Magistratura di Sorveglianza. Il C.S.M. riconobbe<sup>7</sup> che la Commissione mista aveva avviato a soluzione una serie di delicati problemi e nel contempo si era adoperata a restituire fiducia ai rapporti tra gli organismi impegnati nell'attuazione della riforma penitenziaria.

I temi discussi (trasferimento di detenuti, attività di osservazione e trattamento, stato delle attività lavorative, misure alternative, ordini di servizio, regolamenti interni) precisavano i contenuti di questa prima fase dei lavori della Commissione, contrassegnata dal chiarimento e dalla discussione tra Amministrazione penitenziaria e Magistratura

---

<sup>7</sup> C.S.M. - Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia, 1980 *Impegno di riforma per il superamento della crisi* Roma 1980, 183

di Sorveglianza, contenuti che si tradussero in larga misura in apposite circolari ministeriali<sup>8</sup>.

Successivamente al rinnovo del C.S.M., scaduto agli inizi del 1981, il discorso si puntualizzò sui problemi della differenziazione (riunione del 14 maggio e 23 giugno 1981).

Alcuni gruppi di lavoro (riunitisi a Milano il 2 e 8 ottobre 1981) prepararono una serie di appunti preliminari e articolati per una modifica della normativa penitenziaria, che costituiscono il primo nucleo fondamentale di quella che sarebbe stata la riforma del 1986, segnatamente in tema di regolamentazione della massima sicurezza, di misure alternative e di struttura degli uffici di sorveglianza, poi approvato nel Convegno di Castelgandolfo del 1982<sup>9</sup>.

La riforma dell'Ordinamento del 1975 divenne così tematica caratteristica della seconda fase dei lavori della Commissione paritetica, corrispondente all'attività del Consiglio Superiore che terminò nel 1985.

I lavori furono condensati in un articolato approvato il 16 luglio 1984 e presentato dalla Commissione al Parlamento, al Ministro e al Consiglio nel suo plenum, articolato in larghissima misura tradotto nella legge 10.10.1986, n. 663.

L'insegnamento positivo di tale esperienza – di cui peraltro è incerto il futuro poiché l'attuale Consiglio ha ridotto unilateralmente la Commissione – “mista” ad articolazione della Commissione riforma dello stesso C.S.M., con chiara perdita della caratteristica di “peripateticità” tra le varie parti – viene dalla positività dei lavori comuni e dalla utilità di confrontarsi sui concreti problemi in ipotesi costruttive e realistiche. Sul piano della genesi della riforma del 1986, è da notare che forse per la prima volta, nel settore giustizia, una legge è stata tanto condizionata nel suo farsi dalla iniziativa in prima persona degli addetti ai lavori, magistrati di sorveglianza, ma non solo.

---

<sup>8</sup> Ricordate da ZAPPA in *Gli uffici dei Magistrati di Sorveglianza, ipotesi di ristrutturazione*. In *Problemi attuali della Magistratura di Sorveglianza* Roma 1982, 88.

<sup>9</sup> Pubblicato in *Problemi attuali della Magistratura di Sorveglianza* cit. p. 122.

Per una rassegna dei lavori in oggetto v. anche “Modifiche intervenute o in corso di esame in relazione alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in “Incontro del C.S.M. con i magistrati di sorveglianza, 1983, 83 ss.

### 9. *La riforma introdotta con la L. 10.10.1986 n. 663*

La riforma dell'ottobre 1986 spinge in avanti la giurisdizionalizzazione dell'attività del Magistrato di Sorveglianza<sup>1</sup> attraverso una serie di operazioni differenti: sostituendo molti atti materialmente amministrativi con atti giurisdizionali, aumentando le competenze del Magistrato di Sorveglianza con forme giurisdizionali, trasferendo dal Giudice di cognizione (o di esecuzione) alla Magistratura di Sorveglianza attribuzioni più propriamente giurisdizionali, come la liberazione condizionale e il rinvio dell'esecuzione delle pene detentive.

Sul primo versante è da notare la cancellazione degli ordini di servizio su reclamo del detenuto, sostituiti da ordinanze impugnabili dalle due parti, in Cassazione, secondo la procedura di cui all'art. 14-ter. Trattasi di una innovazione che risolve radicalmente una annosa diatriba (l'ordine di servizio, inimpugnabile ed esecutorio, era stato introdotto dal codice Rocco) che ha creato come abbiamo ricordato non pochi problemi, e di carattere dommatico e di carattere eminentemente pratico. Bisognerà comunque attentamente considerare, in materia, la diversa formulazione introdotta dal punto b), comma 60, art. 69, dove si legge oggi "le condizioni di esercizio del potere disciplinare" e non più "l'esercizio del potere disciplinare", con riferimento all'oggetto del giudizio su reclamo in materia di disciplina.

L'aumento delle competenze si sviluppa, tra l'altro, introducendo *ex novo* la procedura per la sospensione delle misure alternative, in attesa di revoca o conferma da parte del Tribunale di sorveglianza, affidata al Magistrato di Sorveglianza monocratico, (artt. 51, 51-bis, 51-ter).

Tale nuova sistemazione della materia riempie una notevole lacuna della legge del '75 e soprattutto risolve uno dei problemi relativi ai rapporti con la Amministrazione.

---

<sup>1</sup> FASSONE E., BASILE T., TUCCILLO G., *La Riforma penitenziaria - Commento teorico pratico alla L. 663/1986*, Jovene 1985.

MARGARA S., *La modifica della Legge penitenziaria: una scommessa per il carcere, una scommessa contro il carcere*, in *Questione giustizia* n. 3, 1986.

PAVARINI M., *L'inferno esiste, anche se all'inferno non c'è nessuno* (osservazioni su ordinamento penitenziario e ruolo della pena), in *Questione giustizia* n. 4, 1986.

DAGA L., *Regole nuove negli Istituti di pena*, in *Quaderni della Giustizia* n. 63.

MONTELEONE M., *Procedimento di sorveglianza: prime riflessioni*, in *Atti del convegno "Dieci anni di Riforma penitenziaria del 21.XI.86*.

MONTELEONE M., *Commento agli artt. da 5 ad 8 della L. 663/86* in *Legislazione penale* n. 1/87.

Nell'ipotesi di inidoneità al trattamento del semilibero, secondo l'art. 92 del regolamento di esecuzione, il Direttore doveva infatti riferire alla sezione di sorveglianza, ma la sola trasmissione alla sezione del rapporto del Direttore contenente la proposta la revoca, non impediva al semilibero di continuare a godere della misura. Si erano trovate soluzioni pratiche differenti: dal decreto di sospensione emesso dal Presidente, su parere del Procuratore Generale, come potere "presidenziale" cautelare e provvisorio, alla sanzione disciplinare (esclusione dalla attività in comune) che faceva "chiudere" il semilibero<sup>2</sup>.

Così, in alcuni casi, l'Amministrazione infliggeva la più grave sanzione disciplinare, per sospendere di fatto dal trattamento esterno il semilibero inadempiente. Tuttavia, spesso, tra la fine della sanzione e la pronuncia di revoca della sezione, intercorreva un ulteriore periodo di tempo durante il quale il semilibero aveva la possibilità di continuare ad essere inadempiente o di commettere reati. Al riguardo nessuna norma dell'Ordinamento penitenziario prevedeva disposizioni cautelative atte ad evitare abusi.

In conseguenza si faceva spesso fronte a tale situazione di carenza legislativa con strumenti che venivano a determinare un aggravamento delle responsabilità del direttore.

Si deve ancora notare che, la "giurisdizionalizzazione" della figura si accentua anche con la perdita di marginali attribuzioni amministrative, devolute alla Amministrazione, come l'autorizzazione a colloqui dopo la sentenza di primo grado.

In definitiva, tutti i tipi di provvedimenti della magistratura di sorveglianza (decreti e ordinanze) sono oggi ricorribili almeno in Cassazione, salvo il decreto di approvazione del provvedimento del lavoro all'esterno (art. 69 5° comma), la modifica delle prescrizioni in corso di affidamento (art. 69 7° comma) e i decreti di concessione delle licenze agli internati e semiliberi (art. 69 7° comma). Si accentuano quindi eminentemente le caratteristiche di "giurisdizionalità" della magistratura di sorveglianza e conseguentemente la valenza garantista delle sue attribuzioni.

---

<sup>2</sup> V. CANGEMI, *Delimitazioni di competenza fra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di Sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavori all'esterno*, Rass. penit. e crim. 1982, 674 ss.

Di fronte a questa riconduzione dell'insieme degli atti della Magistratura di Sorveglianza a forme chiaramente giurisdizionali, con pratica cancellazione delle forme "ibride", di confine tra garanzia e amministrazione attiva, c'è per converso una introduzione di nuovi poteri che coinvolgono il magistrato in prima persona in forme di amministrazione "attiva" e in ruoli "trattamentali" che sono proprio all'opposto del ruolo giudiziario (basti pensare ai permessi premio e alla approvazione "nel merito"<sup>3</sup> delle ammissioni al lavoro all'esterno). Che il permesso premio sia – finalmente riconosciuto – un mezzo trattamentale, è un fatto chiaro ed evidente anche dalla lettera della norma: che il coinvolgimento dell'Amministrazione sia meno caratterizzato dell'impegno del Magistrato di Sorveglianza emerge anche dalla mera necessità di un "parere" (non vincolante) del Direttore.

È anche novità pregnante che caratterizza ancora il magistrato come "organo del trattamento" quella che fa dipendere dalla approvazione del Giudice l'esecutività del provvedimento di concreta ammissione al lavoro all'esterno.

La modifica, attribuendo all'Autorità giudiziaria e non più a quella amministrativa il potere di autorizzare l'uscita del detenuto al lavoro all'esterno, colma una aporia del sistema, che vedeva in tutti i casi di uscita dal carcere (permessi, semilibertà, ecc.) un intervento del Giudice, per motivi evidenti di garanzia riconosciuti prioritariamente a livello costituzionale.

L'intervento del Giudice solleverà da responsabilità improprie il direttore del carcere e probabilmente incentiverà il ricorso a tale Istituto, che sarà ricondotto alla sua normale funzione (permettere il lavoro al più alto numero possibile di detenuti, e prioritariamente ai condannati, considerate le difficoltà in cui versano le lavorazioni penitenziarie) anche dal parallelo allargamento delle possibilità di ottenere il regime di semilibertà. Non è infatti ignoto agli addetti ai lavori, come abbiamo ricordato, che in passato l'ammissione al lavoro all'esterno (finalizzato soltanto alla tendenziale "piena occupazione" dei detenuti) sia stata usata, forzando lo spirito dell'Istituto, come alternativa alla semilibertà per i detenuti che non avrebbero altrimenti

---

<sup>3</sup> Che tale approvazione riguardi anche il merito lo afferma anche Margara, op. cit.

potuto godere di tale regime, perché ergastolani o condannati per reati esclusi secondo il vecchio testo dell'art. 47 2° comma.

È possibile che questa valorizzazione della funzione “trattamentale” consacrata dichiaratamente nella legge contribuisca a superare le tendenze periferiche alla “supplenza”, con una certa chiarificazione delle rispettive responsabilità. Diminuiranno, è sperabile, ad esempio, i permessi “ordinari” ex art. 30, fino ad ora usati anche in funzioni “vicarie” di altre situazioni non disponibili nel quadro normativo.

Una ulteriore osservazione, relativa alle modifiche apportate dalla L. 663, riguarda la diminuita importanza dell'osservazione della personalità, rispetto ad un privilegio complessivo del mero dato comportamentale, che di certo influenzerà in qualche modo la stessa attività della Amministrazione.

Un motivo di qualche preoccupazione è costituito proprio dal fatto che di fronte all'annullarsi dei filtri “legali” e formali quali l'esclusione per reato ci si doveva aspettare un rafforzamento dei filtri operativi concreti, una più ricca dotazione di strumenti conoscitivi e selettivi dei destinatari delle misure. Tali strumenti sostanzialmente sono costituiti dagli esiti della osservazione della personalità, adoperati dal Tribunale di Sorveglianza per fondare il proprio giudizio e la prognosi favorevole di reinserimento sociale e di non recidiva che è alla base della concessione delle misure.

Orbene, proprio l'osservazione viene ridotta nel suo minimo (che in concreto tende poi a divenire “massimo”) ad appena un mese.

Il che avvalorava l'ipotesi della “descientificizzazione” dell'osservazione e del privilegio invece per un dato comportamentale che, di per sé, può essere nel concreto ingannevole, come illustri esempi stanno lì a dimostrare<sup>4</sup>.

Come trarre indicazioni di prospettiva da situazioni normative sicuramente contraddittorie quali quelle date dal calarsi della riforma del 1986 sul corpo dell'Ordinamento del 1975, in merito ai rapporti tra Magistratura di Sorveglianza e Amministrazione?

Intanto, di fronte al “fondarsi” più preciso della identità “giudi-

---

<sup>4</sup> Nella primavera del 1987 un detenuto “di buon comportamento” noto come “Jonny lo zingaro” non rientrato da un permesso premio uccise un poliziotto ed è ora processato per rapina e un altro omicidio.

ziaria” del Magistrato di Sorveglianza, sta l’accentuazione della schizofrenia del sistema penale.

Come quella che vede i giudici di cognizione (che oramai sanno che la pena da loro pronunciata è solo “virtuale”) portati a sancirne la eccessività, giudici che inoltre non hanno a disposizione la possibilità di scelta “diretta” della qualità della pena (al di là del risibile quadro della legge 689/81). Giudici dalla cognizione disarmati e di fronte alla necessità di applicare l’art. 133 c.p. e rispetto il recente obbligo di motivare la pericolosità del soggetto, se si voglia applicare una misura di sicurezza, vista la cassazione dell’art. 204 c.p. (e vigente il divieto di perizia sulla personalità se non ai fini della imputabilità) operata dalla legge 663.

Il crollo, già evidenziato del sistema, delle misure di sicurezza è effetto indotto, si può sostenere, della piena valenza “trattamentale” della pena nella riforma del 1975, con il conseguente assorbimento in capo ad essa delle caratteristiche peculiari della misura di sicurezza nel codice Rocco: la valenza trattamentale, appunto. La misura risulta così da allora un *doppione inutile*, da qui la sua progressiva erosione. Anzi, con la legge 663, la pena assume in principio, curiosamente ma non troppo, una antica caratteristica della misura, quella di essere *indeterminata nel massimo* (v. art. 53-bis, con la possibilità per il Giudice di “allungare la pena” in caso di “indegnità” del condannato...).

Rimane comunque il problema della necessità di invertire la tendenza, fin qui seguita, di riservare e concentrare nella fase esecutiva ed in capo ad un Giudice specializzato (ed ancora emarginato) le operazioni di “scelta” e “manipolazione” della pena. La recente acquisizione di attribuzioni come quelle relative alla liberazione condizionale e al differimento della pena vanno ancora in questo senso. Occorre invece, per salvare l’economia di un sistema complessivo, riportare alla fase centrale, quella del giudizio, la scelta tra carcere e altre misure, senza nulla limitare nella ulteriore possibilità, in fase esecutiva, di sostituire al carcere, in determinati casi, altre misure e altri trattamenti in libertà.

Ovvia l’occasione, da identificare nella riforma dei codici. Naturale lo sbocco, per gli operatori penitenziari: riconvertirsi in termini di ausiliari del Giudice del “giudizio”, e con l’osservazione (ai fini di quello che è ora il 133 c.p.) dei soggetti incarcerati in attesa di giudizio e con inchieste sulle situazioni giudicate in libertà. Già da ora, al proposito, la proiezione all’esterno degli operatori penitenziari sul

territorio è consacrata legislativamente (v. 30-ter, 3° comma della L. 354/75 e successive modifiche).

Occorre, in buona sostanza, infrangere lo spessore che divide ancora oggi la vecchia pena (pena “giusta”, fondata sul fatto, egualitaria perché retributiva) che è ancora propria del *giudizio*, dalla nuova pena (pena “utile”, fondata e modellata sulla persona, flessibile e finalizzata al reinserimento) che è propria della fase della *esecuzione*.

Bisognerà lavorare perché le due situazioni si unifichino in una pena “giusta” solo e perché “utile”. E questo significa inesorabilmente la necessaria perdita del carattere monopolistico di Giudice della “persona” che ha oggi il Magistrato di Sorveglianza.

Ritornando allo specifico riguardo dei rapporti “diretti” del Giudice di sorveglianza con la Amministrazione, ricordiamo che il chiaro privilegio rivolto verso il trattamento in libertà dalla legge penitenziaria e la conseguente pratica delle Sezioni di Sorveglianza, che aveva fatto convergere tutti gli sforzi delle strutture trattamentali (équipe di osservazione, in particolare) verso una cura privilegiata se non esclusiva dei soggetti che aspiravano a uscire dalla istituzione, avevano già costituito elementi che avevano messo in crisi la struttura penitenziaria nel suo atteggiarsi verso il trattamento intramurale, soprattutto dei condannati a lunga pena.

A ciò si aggiunse la crisi “filosofica”, comune a tutti i paesi civili, del concetto di “rieducazione” attraverso una esperienza di privazione di libertà.

Da questo punto di vista, la legge n. 663, accentuando “per tutti” le possibilità di deistituzionalizzazione, ha in effetti grandemente contribuito a demotivare la struttura carceraria nella sua valenza “trattamentale” e rieducativa. Il tutto in uno sfondo internazionale (v. la recentissima nuova versione delle regole minime per il trattamento dei detenuti del Consiglio d’Europa)<sup>5</sup> che ha proclamato ufficialmente la “dannosità” del carcere e la necessità per il “trattamento” intramurale di concretarsi non tanto in pretesi interventi “rieducativi” quanto piuttosto in un’offerta di mezzi atti a limitare i danni da prisonizzazione.

Da questa “riduzione” della già dichiarata ambiziosa e utopica

---

<sup>5</sup> Ris. (87)3 approvata il 12.2.1987 dal Comitato dei Ministri.

definizione del trattamento, potranno conseguire importanti applicazioni in tema di magistratura di sorveglianza.

Due diverse possibilità, che dipenderanno anche da future imprevedibili contingenze, si aprono di fronte alla evoluzione dei ruoli del Magistrato di Sorveglianza: il primo possibile scenario è quello dell'arroccamento nei certi confini della "giurisdizione", intangibili comunque dalla Amministrazione, e dell'"abbandono" progressivo dei compiti di funzione ispettiva generale.

Il secondo, alternativo, è quello di espansione del ruolo di vigilanza, in particolare nei confronti della popolazione carceraria di gran lunga maggioritaria e meno "protetta" sul piano delle possibilità di destituzionalizzazione, e cioè quella dei soggetti in attesa di giudizio. Tale secondo possibile sbocco appare però il più improbabile, vista la rete di nuovi adempimenti indotti dalla complessa serie di atti giurisdizionali da produrre con le debite pompe processuali, che di fatto hanno limitato l'agilità degli interventi del Magistrato di Sorveglianza, e che presumibilmente obereranno di lavoro gli uffici già in larga misura sottodimensionati, espropriandoli dalla attività di "sorveglianza", che tra l'altro implica sempre tempi notevoli.

# IL PROBLEMA DELLE NORME STANDARD NEL DIRITTO PENALE\*

*Sommario: Gli standards e le loro finalità - Gli standards nel Diritto Penale: le regole penitenziarie - Le regole per i trattamenti in ambiente libero - Limiti alla possibilità di uniformare le prassi del controllo sociale penale - Qualche riflessione sui possibili strumenti per migliorare l'applicazione degli standards*

---

## *1. Gli standards e le loro finalità*

Il tentativo di uniformare le pratiche nei campi più vari della attività umana, non soltanto nel settore scientifico ma anche nel settore delle scienze umane, è fenomeno antico, che si è estrinsecato, in genere al fine di permettere gli scambi internazionali, dapprima nei settori tecnico e commerciale, e poi nei settori più svariati, attraverso la formulazione di norme standard da applicare alla produzione di *beni* o di *servizi*.

È evidente che tra le prime finalità di tali standards è quella di perseguire la possibilità di utilizzazione dei beni, o dei servizi, prodotti nei più vari Paesi, da parte di una clientela internazionale, che vi trovi, una volta che gli standards siano applicati, la soddisfazione di un bisogno tendenzialmente in maniera omogenea.

Una seconda possibile finalità è quella di convincere i diversi produttori di *beni* o *servizi* ad adeguarsi a regole tecniche ritenute le più idonee, dagli organismi produttori degli standards, pena l'essere tagliati fuori dai grandi circuiti internazionali.

---

\* "Giornate internazionali" del Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale. Milano, 1987.

Nel campo tecnico, severe commissioni nazionali e sovranazionali valutano la rispondenza dei prodotti alla normativa internazionale, e, per i singoli produttori, il riconoscimento della rispondenza agli standards internazionali universalmente accettati (ad esempio in campo antinfortunistico), è un vantaggio che può essere requisito essenziale per la commercializzazione oppure semplice situazione da sfruttare in campo pubblicitario.

Dal campo tecnico, il problema della applicazione di regole uniformi per le caratteristiche di determinati prodotti è passato al mondo più propriamente giuridico, dal diritto internazionale – in cui era evidentemente necessario ricorrere a “regole” comuni per colloquiare, e stringere accordi, ma anche per fare le guerre, (e le “regole” di Ginevra<sup>1</sup> sono un esempio di norme standard su una materia che sembrerebbe la più ostile ad essere regolata) – al diritto commerciale, e poi anche al diritto penale.

## *2. Gli standards nel Diritto Penale: le regole penitenziarie*

Il settore del diritto penale è, tra i settori del diritto, forse il settore di cui lo stato sovrano è più geloso, quello in cui maggiormente si estrinseca lo stesso potere sovrano che gli Stati esitano sempre a ridurre per rispettare eventuali limiti posti da norme sovranazionali.

Mentre la libera circolazione tra le frontiere di merci, prodotti, prezzi e regole commerciali, è fatto acquisito, e numerosissimi Enti sovranazionali a carattere economico prosperano sullo scenario mondiale – per non parlare del nuovo fenomeno delle multinazionali, e cioè della grande attività economica transnazionale – la attività dei Giudici, della Polizia, e degli altri operatori della giustizia hanno ancora oggi in generale, il limite invalicabile delle frontiere. Ancora più di quanto invece avviene per gli eserciti.

Ma il sistema penale, non da oggi, è stato rappresentato come una azienda: una azienda in cui sono presenti le strutture (edilizie, fisiche,

---

<sup>1</sup> PICTEK J., *Développement et principes du Droit international Humanitaire* - Genève-Paris 1983.

come le carceri, i tribunali, gli uffici di Polizia), il personale (i Giudici, i poliziotti, gli operatori penitenziari), un “oggetto” della lavorazione, il criminale, e un prodotto: la sicurezza e la difesa sociale.

Come ogni altra azienda di servizi, il sistema penale si trova a confrontarsi quotidianamente con una richiesta da parte del cliente, la società, richiesta da soddisfare attraverso le risorse disponibili. Le Nazioni Unite hanno recentemente adottato due importanti corpi di regole, o principi direttivi, su due dei sottosistemi penali: quello dei giudici (principi direttivi relativi all'indipendenza del potere giudiziario) e quello della Polizia (codice di condotta per i funzionari che devono applicare la legge penale).

Ma le prime regole minime relative al diritto penale risalgono, com'è noto, al 1934, e concernono il settore che più presta il fianco alla possibilità di lesione dei diritti dell'uomo, il settore cioè delle pene private della libertà.

Già nel secolo scorso, peraltro, si era infittita una serie di scambi a livello internazionale tra le Amministrazioni penitenziarie, che, nel corso di numerosi congressi internazionali, tendevano a migliorare il prodotto, e la stessa struttura dell'azienda attraverso lo scambio di esperienze e, quindi, in sostanza, attraverso il tentativo inespresso, e forse inconscio di creare *delle regole* omogenee.

La privazione della libertà che si era affermata negli ultimi due secoli come pena prioritaria, era estremamente diversificata nelle sue modalità (galere, deportazioni, ergastoli, lavori forzati, bagni penali, ecc.) e quindi estremamente difficile risultava l'applicazione e la stessa formulazione di tali regole. Soltanto con la progressiva semplificazione e riduzione delle varie forme possibili ad un unico sistema penitenziario fu quindi possibile adottare quelle regole minime penitenziarie, la cui versione più recente è contenuta nella risoluzione (87)<sup>2</sup> del Consiglio d'Europa, che tanto hanno operato, pur non essendo dotate di forza vincolante, per l'uniformità dei sistemi penitenziari e per la protezione dei diritti dell'uomo.

---

<sup>2</sup> Règles pénitentiaires Européennes, Recommandation n. R(87)3 et exposé des motifs, Strasbourg 1987.

### 3. *Le regole per i trattamenti in ambiente libero*

La grande affermazione delle misure alternative alla detenzione, proporzionale al progressivo riconoscimento del fallimento della privazione della libertà quale generale rimedio per far fronte in maniera indifferenziata alla criminalità, ha posto una serie di problemi nuovi all'azienda giustizia, e, per l'aumentata sensibilità ai problemi del rispetto dei diritti umani, ha posto una serie di domande che stanno ricevendo alcune importanti risposte da determinati organismi internazionali.

Il Consiglio d'Europa, la Fondazione internazionale penale e penitenziaria, la Conferenza Europea del Probation, stanno infatti con diverse prospettive e nei rispettivi campi di intervento studiando il problema della formulazione di regole minime per il trattamento del delinquente in ambiente libero.

La grandissima varietà delle misure esistenti – che ricorda la situazione del penitenziario di due secoli fa, con le sue varie forme di privazione di libertà, la carenza di regole generali per la loro applicazione (si sono moltiplicate negli anni le raccomandazioni tendenti ad introdurle, ma non è stato mai enucleato un nocciolo di garanzie minime per la loro applicazione), rende difficile lo stabilimento di tali regole, ma, nello stesso tempo, tale situazione complessiva ne consiglia ancor più l'adozione, perché l'avere regole minime standard – o principi direttivi – costituisce un potente mezzo di informazione delle legislazioni e di omogeneizzazione delle pratiche di controllo sociale.

Nella Risoluzione n. 16, adottata qui a Milano, nel corso del VII Congresso ONU del 1985, si riconosce un concetto, nel preambolo, che è sostanzialmente nuovo, e che era stato già sottolineato nel Rapporto italiano al V Tema di quel Congresso<sup>3</sup>: che, cioè, il livello di afflittività, così come il pericolo di lesione dei diritti fondamentali, possono essere importanti anche nel caso di trattamento in ambiente libero.

---

<sup>3</sup> *Formulation et application des normes de l'organisation des Nations Unies en matière de justice pénale. Contribution sixième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.* Milan 1985, 15.

Il recente Seminario di Poitiers, organizzato dalla F.I.P.P., e la attività finora svolta dalla Conferenza Europea del Probation, hanno sottolineato molti aspetti di questa problematica<sup>4</sup>: voglio soltanto limitarmi ad accennare a due profili che mi sembrano importanti, oggi. Il primo è dovuto alla tendenza “perversa” da parte di tutti i governi di utilizzare le misure alternative soltanto in funzione di deflazione carceraria, per risolvere il problema del sovraffollamento penitenziario, senza fornire alcun aiuto e sostegno al soggetto trattato in libertà.

Il secondo è costituito dai trattamenti per tossicomani, alcoolisti, soggetti a personalità fragile, spesso sottoposti a regimi apparentemente più liberali, ma a volte più rigidi, e sostanzialmente punitivi, della stessa privazione della libertà.

Il Comitato di Cooperazione penitenziaria del Consiglio d'Europa, che ha già redatto la nuova versione delle regole penitenziarie europee, si accinge a scrivere anche questo importante capitolo del “diritto penitenziario internazionale”.

Come nel settore tecnico e commerciale, così anche nel settore penitenziario, e non soltanto in quello relativo alla esecuzione della pena privativa della libertà, si impone una collaborazione internazionale, che non è possibile senza standards universalmente accettati.

Senza standards – ed è noto, soprattutto in campo informatico – non vi è infatti circolarità di informazione, non vi è possibilità di efficace collaborazione.

Ho già in altra sede avuto modo di notare, al proposito<sup>5</sup> la bizzarra situazione che vede un accordo europeo sul trasferimento dei detenuti di molto successivo all'adozione delle regole minime sull'esecuzione della pena carcere, ed invece un accordo sulla sorveglianza delle persone liberate su condizione (30 novembre 1964) raramente applicato in assenza di ogni principio normativo unanimemente accettato sulle misure in ambiente libero.

---

<sup>4</sup> V. in particolare i contributi presentati a Poitiers, VI colloque FIPP, o cfr. 1987, da TULKENS H., VANDEN BERG A., *L'élaboration des règles minimales pour le traitement en Milieu libre. Peines non privatives de liberté: Normes à respecter droits à accorder*;

SHIKITA M., *La pratique japonaise en ce qui concerne l'élaboration de règles standard minima pour le traitement en Milieu libre*; HARDING R., *L'élaboration de règles minima pour le traitement en Milieu libre en Australie*.

Per la CEP ved. gli *Atti dell'Assemblea generale* 1986 di Frascati.

<sup>5</sup> DAGA L., *L'engagement de la Conférence Européenne de la Probation dans la Rédaction de principes directeurs et de règles standards sur le traitement en Milieu ouvert*, Poitiers, VI Colloque, FIPP 3-7 oct. 1987.

#### 4. *Limiti alla possibilità di uniformare le prassi del controllo sociale penale*

Il settore dell'esecuzione delle pene, ed in particolare quello del trattamento e della cosiddetta "rieducazione" del condannato, è stato l'ultimo settore del diritto penale che ha visto una collaborazione tra gli Stati a livello di accordi bi e multilaterali. Ciò vuol dire che si sono prima realizzati accordi e convenzioni nel settore repressivo – da quello di Polizia a quello giudiziario – e solo da poco nel settore penitenziario (ne è esempio la recente convenzione sul trasferimento dei condannati).

In questo campo sia consentito rivendicare alla Corte Suprema italiana una posizione di assoluta avanguardia laddove essa<sup>6</sup> ha sancito il principio per cui il diritto al trattamento ed al reinserimento sociale è assoluto, a prescindere dalla nazionalità del condannato e dalla società in cui esso dovrà essere reinserito. La finalità di risocializzazione deve ritenersi perfettamente perseguibile, insomma, anche se il soggetto, a pena espiata, dovrà reinserirsi in un contesto sociale sì "straniero" ma comunque facente parte della comunità internazionale.

Orbene, se già a livello di norme sostanziali incriminatrici, di forme processuali, di prassi di controllo sociale, i singoli delitti sono differenzialmente regolati, puniti e, fattualmente, repressi, in maniera variabilissima nei diversi paesi, essendo il fenomeno di penalizzazione strettamente connesso ai singoli contesti internazionali, ancora maggiore è il livello di disomogeneità nella pratica penitenziaria dei vari paesi. Come infatti differiscono le economie delle diverse nazioni, così differiscono, al di là delle pretese possibili eguaglianze di situazioni normative – e quindi anche al di là di apparenti adeguamenti a "regole" standard – le soglie di "sofferenza legale" che sono necessarie alle varie "economie" della pena (nel senso indicato dal Beccaria, e cioè come necessaria contropinta alla spinta criminosa) nei diversi contesti nazionali<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Corte Cassazione, Sez. I sent. 5 maggio 1982, Schubeyr, in *Rassegna penitenziaria e criminologica* 1982, 817; v. anche sul tema DAGA, *Espulsione e risocializzazione. Osservazioni in tema di trattamento del detenuto straniero*, ivi, 635.

<sup>7</sup> DAGA, PAVARINI, *L'esecuzione delle pene come risposta ai problemi della criminalità internazionale – Limiti e prospettive* – Quaderni della Giustizia n. 64.

È in sostanza presente, nei paesi a diversa struttura sociale e a diverso sviluppo economico, una disomogeneità, difficilmente sopprimibile nella concreta, pratica, esecuzione della sanzione criminale, anche a parità di condizioni normative.

Ed ecco quindi la grande importanza delle regole standard che, nel concreto, indicano pratiche di controllo sociale da seguire in un settore, quello penitenziario, altamente refrattario, in sé, ad ogni criterio sovranazionale di effettiva omologazione (allo stesso modo che, a livello nazionale, storicamente refrattarie alla supremazia della legge e della norma).

### *5. Qualche riflessione sui possibili strumenti per migliorare l'applicazione degli standards*

Occorre, per quanto detto, ragionevolmente preoccuparsi per l'applicazione effettiva delle norme attuali. Indubbiamente, l'assenza di forza cogente nelle odierne regole minime, la necessità di confrontarsi con realtà planetarie molto differenti, rende per questi aspetti le norme ONU molto più "in crisi" rispetto alle norme europee, che hanno il vantaggio di rivolgersi a paesi in situazione storico-normativa molto più omogenea. Anche per questo, l'ultima versione europea ha abbandonato il vecchio titolo e non si tratta più di Regole "minime", ma di regole "penitenziarie" europee.

A livello ONU, come è noto, si registra invece un calo preoccupante di risposte alle inchieste quinquennali, che fa pensare ad una insoddisfacente applicazione di tali regole, segno preoccupante di una caduta di interesse per quei diritti umani fondamentali sottesi nelle regole medesime.

Di importanza capitale è, in ogni caso, non ritenere che il destino del condannato sia in qualche modo slegato dal destino della persona che lo deve custodire, e da quello della intera società civile in funzione della quale esiste ed opera l'azienda giustizia.

Non può cioè considerarsi un problema a sé quello del rispetto dei diritti umani dei prigionieri, non connesso ai problemi del personale e a quelli della società nel suo complesso.

È quindi necessario uno sforzo di attenzione maggiore nei confronti dello stabilimento di standards in favore del personale della giu-

stizia, poliziotti, giudici, operatori penitenziari, dal cui *benessere* dipende in larga parte quello dell'oggetto della lavorazione dell'azienda "Giustizia".

Lo spazio nuovo, e più esteso, dato alle regole relative al personale penitenziario, da cui dipende l'applicazione dell'intero sistema, nelle nuove regole europee, è un chiaro segnale in questo senso.

Ciò detto, non può non richiamarsi quello che rischia da tempo di restare soltanto un inutile *leit-motiv*, ogni qualvolta si affronta il problema della incentivazione della applicazione degli standards penitenziari: il problema dei controlli.

Teoricamente, come a livello nazionale l'applicazione delle regole di base poste a protezione dei diritti fondamentali dei soggetti deboli dovrebbe essere controllata e garantita da un organo imparziale e dotato di incisivi poteri, così a livello sopranazionale dovrebbe essere previsto un organo con poteri di visita e verifica della situazione delle carceri dei vari paesi. Questo, a livello totalmente prammatico e da non confondere con i livelli giurisdizionali già esistenti e operanti (come la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo). Occorrerebbe cioè disporre di un organismo di esperti di varie nazionalità che, con totale autonomia nei confronti dei rispettivi paesi, possa visitare, naturalmente con l'accordo del Paese interessato, le prigioni e dare tutto l'apporto possibile al miglioramento della gestione del sistema penitenziario, miglioramento che non può che riverberarsi sulla qualità di vita dei reclusi.

Esiste già ad esempio, a livello regionale, europeo, un organismo, il Comitato di cooperazione penitenziaria, che ha nel suo mandato di vegliare sull'applicazione delle regole europee. Si potrebbe ipotizzare un suo impiego anche in funzione di consulenza alle varie amministrazioni penitenziarie, per tentare di migliorare l'utilizzazione delle risorse soprattutto nel caso di piccole strutture penitenziarie, bisogno di migliorare il necessario *know-how*. Si tratterebbe di una reale e solidale collaborazione internazionale, non sul piano di inaccettabili censure o di ingerenze, ma invece di un leale apporto di esperienze e risorse, in un settore – quello dei diritti umani – non certamente meno prioritario di altri, su cui si esercitano oggi le più svariate forme di aiuti internazionali.

## STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 663/1986 A LIVELLO NAZIONALE\*

*SOMMARIO: Le fonti - Considerazioni generali - Permessi premio, riduzione di pena ed effetti "endocarcerari" della legge 663/1986 - Le misure alternative alla detenzione - Il regime di sorveglianza particolare - Settori specifici di collaborazione con l'Ente locale - Di alcuni limiti alla operatività della Amministrazione - Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza*

---

### *1. Le fonti*

I dati che saranno presentati, e brevemente commentati, in questo rapporto, hanno una provenienza differenziata e contribuiscono a fornire un quadro abbastanza preciso del livello di applicazione della legge 663/1986 sul territorio nazionale.

Accanto ai dati relativi alla generale applicazione degli istituti previsti dalla Riforma penitenziaria, provenienti, da fonte ISTAT per le attività degli uffici di sorveglianza, ed alle relazioni di servizio dei Centri di Servizio Sociale per Adulti, sono presentati i risultati di specifici periodici rilevamenti (13 dal 6 novembre 1986 al 31 dicembre 1987) sui principali Istituti introdotti dalla 663/1986.

Altre indicazioni statistiche complessive, relative agli aspetti più svariati della organizzazione e delle strutture penitenziarie, sono tratte dalle relazioni annuali presentate al Parlamento sullo stato dell'Amministrazione, e dai "libri bianchi" periodicamente preparati e diffusi dalla Direzione Generale.

---

\* Convegno *Riforma penitenziaria. Esperienze e problemi*, Firenze, 1988.

La mera indicazione di dati numerici e di elaborazioni statistiche non può naturalmente che limitarsi ad una prima introduzione conoscitiva al problema della applicazione della riforma penitenziaria, che non può certo ridursi ad una semplice questione di cifre.

## *2. Considerazioni generali*

L'indubbia valenza deflattiva della grave situazione di sovraffollamento carcerario verificatosi a cavallo degli anni '80 costituita dalla riforma di cui alla legge 663/1986 va temperata da una serie di considerazioni:

1) La già avviata, prima dell'entrata in vigore della legge Gozzini, deflazione carceraria (Tav. 1) per effetto dell'insieme delle misure di decarcerizzazione introdotte dal legislatore con le leggi 12 agosto 1982, n. 532 (arresti domiciliari), 27 luglio 1984, n. 397 (arresto in flagranza da parte della Polizia e direttissima pretorile), 27 luglio 1984, n. 398 (arresti domiciliari e diminuzione dei termini massimi di custodia preventiva).

2) È certamente effetto del provvedimento del 1986 (sono usciti complessivamente per amnistia e condono n. 8047 detenuti ad oggi) il fatto che la variazione della popolazione penitenziaria è in così netto decremento (v. Tav. 2), e, se non può negarsi un contributo della "decarcerizzazione" indotta dalla 663/86 al mantenimento degli effetti "amnistiali" molto al di là nel tempo rispetto ai periodi ordinari di riassorbimento degli ultimi provvedimenti di clemenza, tale effetto non sembra essere che congiunturale, posto che si assiste ad una preoccupante, recente, inversione di tendenza (v. Tav. 3).

3) L'effetto non risolutivo, ai fini di una efficace riduzione dello spazio di operatività del carcere, della l. 663/86, è anche dimostrato dall'aumento degli ingressi in Istituto penitenziario, nonostante la massiccia opera di decarcerizzazione condotta dal legislatore.

Nel 1987 sono infatti entrati in carcere molti più detenuti che nel 1986 (Tav. 4).

Quanto notato serve ad evitare facili conclusioni trionfistiche, sul piano della constatazione degli effetti sul pianeta carcere in ordine al lato qualitativo del problema. Fermo restando che un reale e complessivo giudizio sul funzionamento della riforma deve basarsi sulla sua reale capacità di far crescere il livello della difesa sociale e della territorializzazione e umanizzazione della esecuzione della pena.

### *3. Permessi premio, riduzione di pena ed effetti "endocarcerari" della legge 663/1986*

I dati più eclatanti sono quelli relativi alla applicazione dei permessi "premio" (soluzione data nell'Ordinamento anche al problema della affettività, escluso il sistema, praticato in altri paesi, delle "visite coniugali"). Ben 30163 al 31 dicembre 1987 (Tav. 5, 6 e 7), con una percentuale di non rientri dello 0,79% (e 0,57% se si considerano i riarrestati).

Nel permesso premio si ha inoltre uno dei più importanti campi di collaborazione con il territorio (art. 30-ter 3° comma).

La riduzione di pena "aumentata" dalla Gozzini, con effetto retroattivo ex art. 30 L. 663/1986, è stata anche massicciamente applicata (Tav. 5, 6 e 8).

Mette conto stigmatizzare l'equiparazione indebita che può dedursi della misura al "beneficio" amnistiale (oggettivo limite alla retroattività), e sottolineare i limiti di una definizione riduttiva della liberazione anticipata quale "indulto perpetuo parziale" di un quarto della pena. Rivendichiamo fortemente, al contrario, la bontà della formula, vero pilastro della riforma, che spinge alla progettualità possibile del proprio futuro (e l'antiteticità del diritto premiale, fondato su un sinallagma, alla logica del "beneficio" puramente demenziale).

Un regime differenziato in positivo, va ribadito, ha prima di tutto effetti endocarcerari conclamatamente positivi.

La diminuzione della tensione endocarceraria induce a tener conto, nella valutazione dell'insieme degli effetti delle misure "premiali" (non "benefici"), sulla difesa sociale complessiva, della quantità di reati e violenze prevenuti nel carcere dalla esistenza stessa di tali speranze e prospettive.

Valga l'esame dei dati relativi alle manifestazioni di protesta (Tav. 9 e 10).

### *4. Le misure alternative alla detenzione*

Vi comprendiamo, per affinità, la semilibertà che è un regime differenziato di esecuzione della privazione della libertà. Oltre 50.000 misure dal 1975 in poi (Tav. 11) costituiscono la rivoluzione più importante nel settore della esecuzione delle pene. I noti e ribaditi

limiti strutturali (operative soltanto nella fase della esecuzione) si sono rivelati portatori di effetti positivi sul piano della decarcerizzazione.

Il progressivo allargamento a tutte le categorie di detenuti, il superamento del dogma del necessario transito in carcere (misure *ab initio*), costituiscono il *proprium* della novità della 663/1986.

Affidamento (Tav. 12), semilibertà (Tav. 13), detenzione domiciliare (Tav. 14) come rivisitati o introdotti dalla 663/1986 hanno avuto una applicazione progressivamente crescente e complessivamente soddisfacente, smentendo i timori espressi dai commentatori che sottolineavano il progressivo scolorire dell'effetto retributivo della pena.

In particolare occorre notare la novità degli affidamenti carcerari direttamente a persone in libertà (oltre alle ipotesi particolari del 47-bis). La magistratura di sorveglianza in questi casi, correttamente ha investito il Servizio Sociale di tale compito nuovo, che deve essere realizzato senza l'apporto di altre professionalità, come nell'ipotesi della osservazione tradizionale nel contesto istituzionale.

Dai dati relativi alle attività del Servizio Sociale per Adulti (Tav. 15) risulta che ben il 25% degli affidamenti ex art. 47 sono relativi a soggetti in libertà, e circa il 70% dei casi di cui all'art. 47-bis. Sono proprio i Centri di Servizio Sociale, inoltre, che pur con notevoli problemi di strutture e organico assicurano i collegamenti con gli enti territoriali e tutte le risorse sul territorio per il raggiungimento degli obiettivi di trattamento integrati, finalizzati alla prevenzione e al recupero dei detenuti ed ex detenuti.

Il sinallagma carcerario non è quindi più necessario. Arretra la frontiera della flessibilità della pena dal momento della esecuzione inoltrata al momento in cui ancora l'esecuzione deve avere inizio.

La prossima tappa, logicamente, dovrà essere il momento della pronuncia della pena.

Una misura "prima" dell'esecuzione era stata già introdotta dalla legge del 1985 (art. 47-bis). Se ne può denunciare la limitata applicazione (v. Tav. 16), rispetto alla vastità del problema. Qualche motivo:

- 1) Entità delle pene riportate dai tossicodipendenti.
- 2) Piccola percentuale dei tossicodipendenti condannati, rispetto ai giudicabili.
- 3) Carcere "liberale" e comunità terapeutica "rigida".
- 4) Scarsa riuscita dei programmi per carenza di "spontaneità" delle scelte.

5) Fragilità delle strutture terapeutiche territoriali e carenza di protocolli A.G./C.T.

6) Scarsa rispondenza dell'Ente Territoriale alla richiesta di coordinamento degli interventi (e vicende degli "Albi" delle Comunità Terapeutiche).

Di fronte all'impegno comune, la necessità di riannodare i rapporti di rete, in senso orizzontale, nel territorio, e in senso verticale, tra stato centrale e periferia.

### *5. Il regime di sorveglianza particolare*

Non è oggi sotto la luce dei riflettori, e paradossalmente è all'origine – e nucleo centrale – della legge 663/86.

Da un punto di vista di sistema, le indicazioni della legge sono estremamente precise, ed hanno invalidato una tendenza espressa in iniziative legislative finalizzate a costituire circuiti differenziati, come in altri paesi, legati alle strutture edilizie. La scelta è ora per la pluralità di regimi nello stesso Istituto, scelta per qualcuno teoricamente criticabile.

La estremamente modesta applicazione del regime (Tav. 17) indica sufficientemente la situazione particolarmente favorevole. Del resto, mentre le sezioni di "Massima sicurezza" avevano avuto fino a 1800 ospiti, nei momenti più bui della crisi carceraria, nell'ottobre 1984, con la mancata conferma dei decreti applicativi dell'art. 90, rimaneva un numero inferiore alle venti unità, soggetto ai particolari rigori custodiali.

La completa giurisdizionalizzazione della materia ha anche permesso alla Corte di Cassazione di iniziare una definizione giurisprudenziale della materia, di cui oggi possiamo segnalare la reiterata dichiarazione della non perentorietà del termine di cui all'art. 14-bis 4° comma, prima parte (Cass. Sez. I sent. 16 ottobre 1987, Spadaro, e 18 novembre 1987, Greco).

### *6. Settori specifici di collaborazione con l'Ente Locale*

È stato reiteratamente segnalato il pericolo di uno "sbilanciamento" delle risorse a favore dei trattamenti in libertà, con danno obiettivo per l'impegno verso il trattamento in istituzione. Se sul piano del

contatto sul territorio Amministrazione ed Ente Locale hanno una molteplicità di problemi da risolvere assieme, è sul piano intramurale che la legge affida specifici, interi settori, alla responsabilità dell'Ente territoriale.

L'applicazione della riforma "dentro" il carcere passa sempre di più attraverso l'impegno dell'"esterno" al carcere.

In questi ultimi anni il dibattito nazionale ed internazionale sul carcere è andato avanti: in Italia si è diffusa tra gli enti locali la pratica di collaborazione con l'istituzione chiusa attraverso numerose articolazioni organizzatorie a livello regionale o comunque locale (Commissioni per la prevenzione della criminalità, ecc.) e a livello centrale (Commissione nazionale Amministrazione penitenziaria e Regioni).

L'istituzione di un apposito ufficio centrale per i rapporti con le regioni (D.M. 4 dicembre 1984) evidenzia l'aumento dell'impegno dei poteri locali in questo settore. Dopo il passaggio dell'assistenza al territorio, anche nel settore della prevenzione e del diritto penale gli enti locali hanno coperto ogni spazio possibile entro il confine del monopolio statale della legge penale, sancito dalla Costituzione. L'aumento però della valenza "preventiva" del settore penale ha reso se non incerti almeno sfumati tali confini.

In tali limiti la collaborazione tra Stato e Regioni ed altri enti locali si è progressivamente sviluppata, verso una vera e propria "territorializzazione" dell'esecuzione della pena.

In talune realtà territoriali si intende dare continuità agli interventi nell'alveo di protocolli di intesa già stipulati, con la Toscana e l'Emilia Romagna (in data 22 gennaio 1986 e 20 febbraio 1987), o in fase di studio come con il Piemonte, l'Umbria, il Veneto, la Lombardia ed il Lazio.

Come previsto è stata rilanciata verso più penetranti sedi decisionali la necessità di sviluppare il coordinamento tra l'amministrazione centrale e le autonomie locali. Con il Decreto Ministeriale 3 giugno 1987 è stata costituita la Commissione consultiva per i rapporti con le Regioni e gli Enti Locali per provvedere al rilevamento, alla documentazione e allo studio dei problemi inerenti il collegamento, l'integrazione e la programmazione degli interventi di rispettiva competenza nel settore penitenziario. La Commissione, presieduta dal Ministro Guardasigilli e composta, tra le altre Autorità, dal Direttore Generale

degli Istituti di Prevenzione e Pena, che ne è il Vicepresidente, e dai Presidenti delle Giunte Regionali, si è insediata il 26 ottobre 1987 deliberando di porre all'ordine del giorno della prossima seduta la trattazione di aspetti connessi al lavoro penitenziario.

Dalle indicazioni che emergono dai lavori della Commissione, che potrà formulare proposte in campo legislativo ed amministrativo, nonché predisporre atti di indirizzo e coordinamento, è lecito attendersi un sensibile sviluppo dell'azione della Direzione Generale.

È prevedibile che inedite problematiche investiranno la attività della Amministrazione in relazione all'accresciuta e generalizzata consapevolezza mostrata dalle autonomie locali nei confronti del penitenziario.

Tre i settori principali sui quali intendo offrire alcuni dati significativi: *il lavoro, la formazione professionale, l'assistenza sanitaria*.

Circa il *lavoro*, iniziando dal lavoro all'esterno, radicalmente modificato dalla legge 663/86, i dati risultati (Tav. 18) indicano risultati ancora modesti, seppure di molto migliorati rispetto la situazione normativa precedente.

Recenti iniziative da parte di alcune Regioni, sul piano della progettualità nuova di questo settore, indurrebbero a moderato ottimismo.

Lo stato generale di "crisi" in cui versa il settore del *lavoro penitenziario* è fin troppo noto.

I dati complessivi che si riportano nella Tav. 19, riferiti al 30 ottobre 1987, evidenziano un totale detenuti lavoratori pari al 36,87% della intera popolazione detenuta alla stessa data (32.669).

Questi dati rappresentano una realtà certamente non soddisfacente: solo il 37% dei detenuti presta effettivamente attività lavorativa.

In particolare i servizi domestici (cucina, infermeria, manutenzione fabbricato, pulizia, biblioteca, ecc.) assorbono i 3/4 della forza lavoro detenuti effettivamente impiegata (75,5%), mentre il restante 24,5% è così distribuito: 10,5% nei settori agricolo ed industriale, 12% nel settore del lavoro all'esterno, mentre le attività in proprio (artigianato) e quelle svolte sotto forma cooperativa coprono rispettivamente l'1,3% e lo 0,7% del totale.

Come è agevole constatare, la parte più rilevante del lavoro penitenziario svolge un ruolo che potremmo definire di "pura sussistenza": il detenuto lavora per impiegare il tempo che altrimenti trascorrereb-

be nell'ozio, per guadagnare, per mantenersi e per mantenere la sua famiglia; la qualificazione nel lavoro, l'addestramento tecnico-professionale, l'acquisizione, per chi ne è privo, di una vera e propria cultura del lavoro sono obiettivi non ancora vicini per la gran massa dei reclusi. È ovvio pertanto che il lavoro penitenziario nel suo complesso, così stando le cose, appare in grado di raggiungere, per quella percentuale di detenuti che sono ammessi a prestarlo, soltanto parte degli obiettivi per i quali esso è previsto, rimanendo in secondo piano quella che dovrebbe essere la finalità di gran lunga assorbente: il reinserimento, attraverso la qualificazione professionale.

La Commissione nazionale per il lavoro penitenziario, istituita quale organo di collegamento permanente tra l'Amministrazione Penitenziaria, il Ministero del Lavoro, le Organizzazioni sindacali, le Associazioni cooperative, ha il compito di realizzare concrete iniziative, di suggerire modifiche (anche di carattere normativo) volte all'incremento delle attività lavorative. Ha inoltre i compiti di stimolare la produttività degli opifici penitenziari e di favorire l'assegnazione delle commesse. È presieduta dal Direttore Generale degli I.P.P. e composta da Magistrati della Direzione Generale e da delegati delle organizzazioni suddette.

A tale scopo, quanto mai opportuno è risultato l'ampliamento, nel maggio dell'87, della Commissione stessa con l'inserimento dei rappresentanti della Confartigianato, della Confagricoltura, della Confcommercio e della Commissione per la realizzazione della parità tra uomo e donna.

Il quadro del lavoro penitenziario, è ben lontano dall'essere omogeneo su tutto il territorio nazionale, in quanto influiscono su di esso le situazioni locali "esterne" al carcere (v. Tav. 20).

Allo scopo quindi di calarsi nelle singole realtà locali per poter progettare e realizzare concrete iniziative di supporto sono state istituite le *Commissioni Regionali* per il Lavoro Penitenziario, le quali riproducono, in sede locale, la composizione della Commissione Nazionale.

Taluni di questi organismi si sono già riuniti ed hanno iniziato ad operare dando avvio ad indagini che mirano a conoscere meglio le situazioni esistenti nei singoli Istituti, in relazione alle professionalità, alle aspettative dei detenuti ed alle possibilità di lavoro, sia all'interno che all'esterno.

Le Commissioni regionali rappresentano, finalmente, un punto stabile di coordinamento di tutte le forze sociali che operano per la realizzazione di progetti di reinserimento a favore delle persone detenute.

L'inserimento nelle Commissioni dei rappresentanti della Amministrazione regionale i quali a vario titolo sono istituzionalmente preposti ad uffici che curano l'organizzazione della formazione professionale e l'avviamento al lavoro, dovrebbe garantire la realizzazione di quel tanto declamato rapporto carcere-società senza il quale ogni tentativo di sottrarre il mondo penitenziario all'isolamento ed all'emarginazione diventa pura utopia.

Proprio per fare il punto sugli obiettivi della Commissione dopo il Convegno organizzato a Roma-Rebibbia nel 1986 – “Formazione e lavoro dei detenuti” – si è tenuto nel novembre 1987 a Reggio Calabria un secondo Convegno avente per tema “Realtà e prospettive del lavoro penitenziario”.

Pur non nascondendo che esistono profonde differenze strutturali (mobilità della popolazione carceraria, sfavorevole clima psicologico, esigenza di rispettare complesse norme contabili, ecc.) tra il lavoro penitenziario ed il lavoro che si svolge nella società libera, occorre che lo Stato e la società intervengano con la loro azione di sostegno per evitare che la divaricazione si faccia più ampia, che il lavoro in carcere rimanga o ritorni ad essere il pretesto legale per una azione meramente assistenziale nei confronti dei detenuti e degli internati e si avvii a divenire, viceversa, ciò che la legge e la Costituzione vogliono che sia.

Segnali di interesse e di disponibilità in tal senso sono emersi: basti pensare al fiorire del fenomeno cooperativistico, che sta chiaramente a significare la riscoperta di taluni valori di solidarietà ed associazionismo che sono esattamente agli antipodi della sottocultura del crimine e della devianza.

Appare quindi opportuno procedere per progetti, identificare alcune aree dove sperimentare le ipotesi di lavoro, avvicinarci alla meta mediante una fase conoscitiva ed una sperimentazione mirata.

Per realizzare ciò occorrerà che lo Stato intervenga a sostenere le iniziative nascenti con incentivi di natura tecnica ed economica e con il reperimento di canali di commercializzazione.

Ancora una volta appare indispensabile, e non è il caso di stancarsi di ripeterlo, un proficuo rapporto tra istituzioni e società per impostare con prospettiva di successo il rapporto carcere-lavoro.

Anche la *formazione professionale*, attuata per mezzo di corsi di qualificazione professionale organizzati dall'ente locale, soffre di evidenti disomogeneità territoriali che penalizzano immotivatamente i detenuti (Tav. 21 e 22).

Un discorso molto più complesso dovrebbe essere svolto sul tema della *sanità*, settore in cui convive una necessitata parziale autarchia penitenziaria e un doveroso impegno della struttura sanitaria nazionale.

Si può comprendere nel quadro lo sforzo recente dell'Amministrazione di riunire le forze nella lotta alla violenza in carcere e ai fenomeni autolesionistici e suicidari concretatosi nell'istituzione del servizio nuovi giunti, servizio cui sono chiamati a collaborare anche i servizi territoriali. In particolare carente l'impegno del territorio nei confronti del trattamento dei tossicodipendenti incarcerati, posto che sono state stipulate soltanto 122 convenzioni (molte delle quali, paradossalmente, a titolo oneroso) e con una distribuzione territoriale assolutamente inadeguata (Tav. 23).

### *7. Di alcuni limiti alla operatività dell'Amministrazione*

È stato giustamente sottolineato che l'applicazione della legge 663/1986 passa più attraverso una crescita culturale che attraverso la soluzione del problema delle strutture, come invece fu necessariamente per la 354/75.

Se questo è vero, occorre insieme segnalare gli ostacoli obiettivi che rendono difficile una piena applicazione della riforma.

Essi sono relativi, anzitutto, alla cronica insufficienza del personale, sia civile (Tav. 24 e 25), che militare (Tav. 26): in tutti e due i settori si tratta di organici insufficienti e di organici non coperti.

Nonostante i notevoli miglioramenti, sul piano del trattamento economico e normativo, moltissimo resta da fare. Soprattutto su alcuni settori prioritari che qui si elencano:

- 1) riforma degli Agenti di Custodia;
- 2) riforma organica di tutto il personale penitenziario;
- 3) effettivo e razionale decentramento;
- 4) recupero del circuito delle case mandamentali;
- 5) problema dell'edilizia penitenziaria.

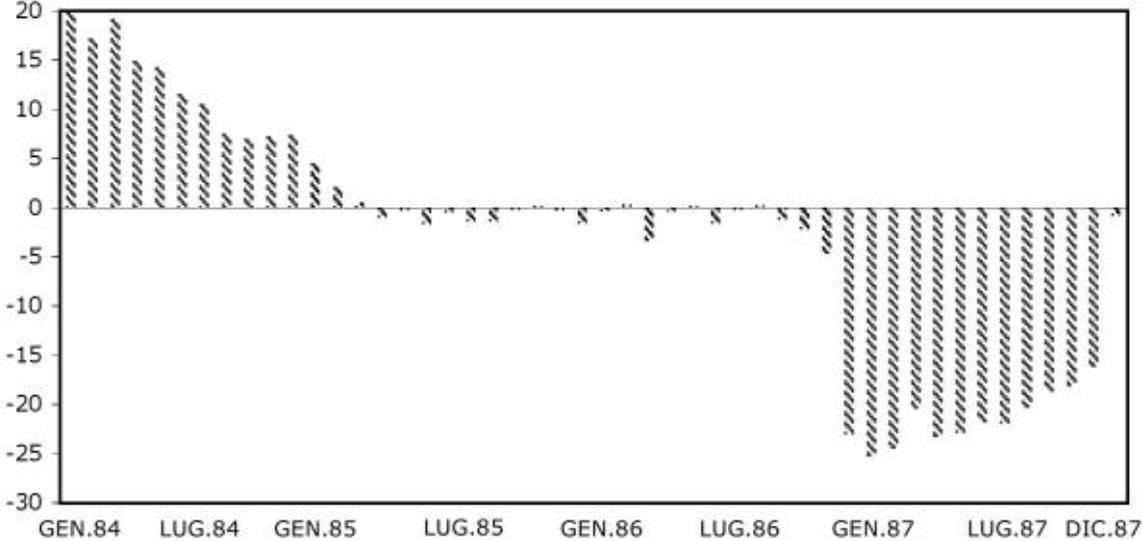
Con riferimento al patrimonio delle Case mandamentali, di cui è noto lo stato di abbandono (Tav. 27), dopo il superamento dell'ipotesi del doppio circuito di cui ad una iniziativa legislativa già ricordata, è sempre attuale l'esigenza della loro migliore utilizzazione. Per l'edilizia penitenziaria, di cui l'Amministrazione ha da sempre segnalato i ritardi e i costi altissimi (Tav. 28), al di là dei contingenti fatti di cronaca, ipotesi di razionalizzazione delle procedure e di aggiornamento ed adeguamento delle strutture operative sono state avanzate dalla Direzione Generale da più di una legislatura.

### *8. Il ruolo della Magistratura di Sorveglianza*

Appare evidente l'aumentato spazio di operatività della magistratura di sorveglianza nella nuova normativa penitenziaria.

Prescindendo dalle giuste preoccupazioni già avanzate in varie sedi sulla inadeguatezza degli strumenti normativi per una efficace opera di "selezione" nei riguardi dei destinatari delle misure (incertezze sulla prognosi di pericolosità, diminuzione dei termini della osservazione, ecc.) e relativamente ad una certa accentuazione del ruolo del giudice di sorveglianza come giudice del "fatto" più che giudice della "persona" (coerentemente alla scelta del legislatore in favore dei "meriti" dei detenuti più che dei loro "bisogni"), è da segnalare con preoccupazione che l'enorme mole di lavoro svolto dagli uffici di sorveglianza (V. Tav. 29 e 30) dovrà coniugarsi con l'impatto del nuovo codice di procedura penale che affida numerose altre funzioni, rilevanti, a tale magistratura, cui non può non riconoscersi un ruolo fondamentale ed insostituibile nella applicazione della riforma penitenziaria in Italia.

**Popolazione penitenziaria**  
Variazione % annua - (Gen.84 - Dic.87)



## Popolazione penitenziaria - adulti

Mese	T.	Variaz. % Mensile		Variaz. % Annua	
		T-1	Var. %	T-12	Var. %
GEN.84	42488	40031	6.14	35457	19.83
FEB.84	43316	42488	1.95	36961	17.19
MAR.84	44588	43316	2.94	37435	19.11
APR.84	44165	44588	-0.95	38433	14.91
MAG.84	44917	44165	1.70	39326	14.22
GIU.84	44610	44917	-0.68	39988	11.56
LUG.84	43526	44610	-2.43	39388	10.51
AGO.84	43526	43526	0.00	40499	7.47
SET.84	43785	43526	0.60	40919	7.00
OTT.84	43996	43785	0.48	41032	7.22
NOV.84	44542	43996	1.24	41482	7.38
DIC.84	41832	44542	-6.08	40031	4.50
GEN.85	43381	41832	3.70	42488	2.10
FEB.85	43533	43381	0.35	43316	0.50
MAR.85	44151	43533	1.42	44588	-0.98
APR.85	44031	44151	-0.27	44165	-0.30
MAG.85	44176	44031	0.33	44917	-1.65
GIU.85	44402	44176	0.51	44610	-0.47
LUG.85	42910	44402	-3.36	43526	-1.42
AGO.85	42912	42910	0.00	43526	-1.41
SET.85	43674	42912	1.78	43785	-0.25
OTT.85	44080	43674	0.93	43996	0.19
NOV.85	44419	44080	0.77	44542	-0.28

*segue*

Mese	T.	Variaz. % Mensile		Variaz. % Annua	
		T-1	Var. %	T-12	Var. %
DIC.85	41158	44419	-7.34	41832	-1.61
GEN.86	43225	41158	5.02	43381	-0.36
FEB.86	43667	43225	1.02	43533	0.31
MAR.86	42659	43667	-2.31	44151	-3.38
APR.86	43850	42659	2.79	44031	-0.41
MAG.86	44271	43850	0.96	44176	0.22
GIU.86	43707	44271	-1.27	44402	-1.57
LUG.86	42824	43707	-2.02	42910	-0.20
AGO.86	43020	42824	0.46	42912	0.25
SET.86	43141	43020	0.28	43674	-1.22
OTT.86	43125	43141	-0.04	44080	-2.17
NOV.86	42343	43125	-1.81	44419	-4.67
DIC.86	31688	42343	-25.16	41158	-23.01
GEN.87	32315	31688	1.98	43225	-25.24
FEB.87	32995	32315	2.10	43667	-24.44
MAR.87	33963	32995	2.93	42659	-20.38
APR.87	33654	33963	-0.91	43850	-23.25
MAG.87	34143	33654	1.45	44271	-22.88
GIU.87	34201	34143	0.17	43707	-21.75
LUG.87	33435	34201	-2.24	42824	-21.92
AGO.87	34306	33435	2.61	43020	-20.26
SET.87	35108	34306	2.34	43141	-18.62
OTT.87	35322	35108	0.61	43125	-18.09
NOV.87	35499	35322	0.50	42343	-16.16
DIC.87	31437	35499	-11.44	31688	-0.79
GEN.88	35019	31437	11.39	32315	8.37

## Popolazione penitenziaria presente alla fine di ciascun mese

Anno	Imputati		Totale Imputati	Condannati		Totale Condann.	Internati		Totale Intern.	Totale		Totale
	M	F		M	F		M	F		M	F	
'87												
GEN	17676	953	18629	11532	529	12061	1545	80	1625	30753	1562	32315
FEB	18191	1027	19218	11629	568	12197	1499	81	1580	31319	1676	32995
MAR	19125	1141	20266	11573	537	12110	1507	80	1587	32205	1758	33963
APR	18475	1031	19506	12001	575	12576	1494	78	1572	31970	1684	33654
MAG	19006	1057	20063	11894	566	12460	1545	75	1620	32445	1698	34143
GIU	18981	1031	20012	12032	586	12618	1481	90	1571	32494	1707	34201
LUG	18037	959	18996	12375	574	12949	1404	86	1490	31816	1619	33435
AGO	18654	985	19639	12522	573	13095	1482	90	1572	32658	1648	34306
SET	18978	1122	20100	12846	586	13432	1497	79	1576	33321	1787	35106
OTT	19397	1161	20558	12608	590	13198	1480	86	1566	33485	1837	35322
NOV	19020	1094	20114	13198	587	13785	1515	85	1600	33733	1766	35499
DIC	17044	941	17985	11547	506	12053	1322	77	1399	29913	1524	31437
'88												
GEN	17988	1052	19040	13748	622	14370	1528	81	1609	33264	1755	35019

*segue*

Anno	Imputati		Totale Imputati	Condannati		Totale Condann.	Internati		Totale Intern.	Totale		Totale
	M	F		M	F		M	F		M	F	
'87												
GEN	54.70	2.95	57.65	35.69	1.64	37.32	4.78	0.25	5.03	95.17	4.83	100
FEB	55.13	3.11	58.25	35.24	1.72	36.97	4.54	0.25	4.79	94.92	5.08	100
MAR	56.31	3.36	59.67	34.08	1.58	35.66	4.44	0.24	4.67	94.82	5.18	100
APR	54.90	3.06	57.96	35.66	1.71	37.37	4.44	0.23	4.67	95.00	5.00	100
MAG	55.67	3.10	58.76	34.84	1.66	36.49	4.53	0.22	4.74	95.03	4.97	100
GIU	55.50	3.01	58.51	35.18	1.71	36.89	4.33	0.26	4.59	95.01	4.99	100
LUG	52.74	2.80	55.54	37.01	1.72	38.73	4.20	0.26	4.46	95.16	4.84	100
AGO	54.54	2.88	57.42	36.50	1.67	38.17	4.32	0.26	4.58	95.20	4.80	100
SET	55.49	3.28	58.77	36.59	1.67	38.26	4.26	0.23	4.49	94.91	5.09	100
OTT	56.71	3.39	60.11	35.69	1.67	37.36	4.19	0.24	4.43	94.80	5.20	100
NOV	55.61	3.20	58.81	37.18	1.65	38.83	4.27	0.24	4.51	95.03	4.97	100
DIC	49.83	2.75	52.59	36.73	1.61	38.34	4.21	0.24	4.45	95.15	4.85	100
'88												
GEN	52.59	3.08	55.67	43.73	1.98	45.71	4.86	0.26	5.12	105.81	5.58	111

DATI D.G.II.PP.

---

## Entrati negli Istituti penitenziari

1979:	84.671
1980:	92.191
1981:	97.922
1982:	99.392
1983:	103.196
1984:	104.196
1985:	91.762
1986:	80.202
1987:	89.289*

\* dato provvisorio suscettibile di variazione

---

## Applicazione Legge 663/86

(dati al 31.12.1987)

Ispettorato Adulti	Per. Pre.	Per. P.E.	Sem.	Sem. Erg.	Aff.	Lib. Ant.	Lav. Est.	Lav. E.E.	Det. Dom.
CAGLIARI	1846	14	20	1	29	229	9	1	10
FIRENZE	2731	82	127	9	40	232	23	3	38
MESSINA	1750	10	72	0	22	74	4	0	21
MILANO	4266	21	185	13	107	423	77	1	46
NAPOLI	5150	10	93	9	30	527	12	0	66
PALERMO	2799	39	131	6	32	324	1	0	29
PADOVA	1829	0	52	0	31	252	5	0	33
ROMA	3990	27	93	1	51	278	31	0	42
TORINO	5802	42	91	2	41	431	15	1	22
TOTALE	30163	245	864	41	383	2770	177	6	307

### LEGENDA

- PER.PRE. - Permessi premio  
 PER.P.E. - Permessi premio a condannati all'ergastolo  
 SEM. - Semilibertà (esclusi ex art. 47 II c. abrogato)  
 SEM.ERG. - Semilibertà a condannati all'ergastolo  
 AFF. - Affidamenti (esclusi ex art. 47 II c. abrogato)  
 LIB.ANT. - Liberazione anticipata (ex art. 30 L. 663/86)  
 LAV.EST. - Lavoro all'esterno  
 LAV.E.E. - Lavora all'esterno a condannati all'ergastolo  
 DET.DOM. - Detenzione domiciliare

### NOTE

I detenuti non rientrati dal permesso premio sono 240.  
 Quelli riarrestati sono 65.

## Applicazione Legge 663/86

- dati cumulati -

RILEVAMENTO AL	PER. PRE.	PER. P.E.	SEM.	AFF.	SEM. ERG.	LIB. ANT.	LAV. EST.	LAV. E.E.	DET. DOM.	NON RIEN.	ARR.
6 nov 86	110	1	2	2	0	278	1	0			
15 nov 86	422	3	7	8	0	577	1	0			
30 nov 86	1266	9	35	25	1	920	4	0			
15 dic 86	2178	17	60	46	2	1161	15	0			
31 dic 86	3894	40	92	70	2	1288	21	1			
15 gen 87	4539	46	103	72	3	1346	27	3		17	
15 feb 87	6435	59	142	98	6	1603	32	4	116	37	9
15 mar 87	8048	75	212	129	12	1779	45	4	138	49	15
31 mar 87	8871	79	256	139	14	1923	58	4	143	58	20
30 apr 87	11723	107	304	145	14	2006	79	4	155	84	27
31 mag 87	13475	120	357	176	16	2082	81	4	189	99	30
30 set 87	21461	194	557	280	26	2310	128	4	214	174	51
31 dic 87	30163	245	864	383	41	2770	177	6	307	240	65

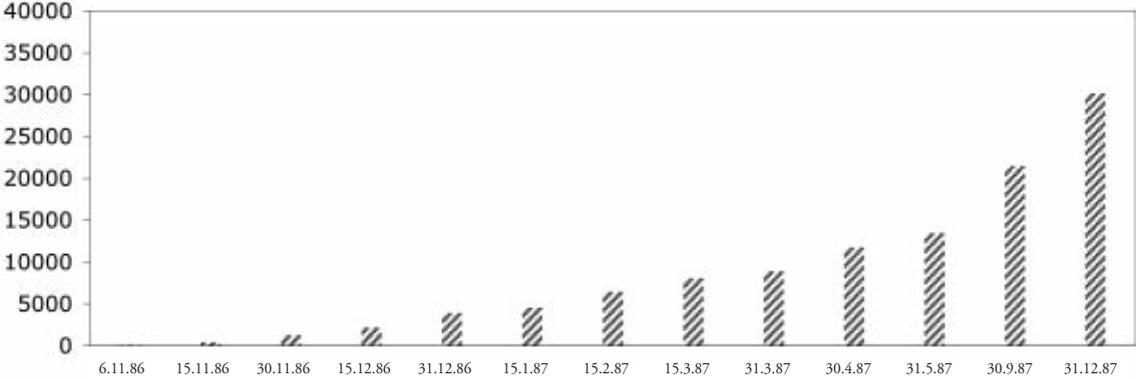
### LE G E N D A

PER.PRE.	- Permessi premio
PER.PE.	- Permessi premio a condannati all'ergastolo
SEM.	- Semilibertà (esclusi ex art. 47 II c. abrogato)
SEM.ERG.	- Semilibertà a condannati all'ergastolo
AFF.	- Affidamenti (esclusi ex art. 47 II c. abrogato)
LIB.ANT.	- Liberazione anticipata (ex art. 30 L. 663/86)
LAV.EST.	- Lavoro all'esterno
LAV.E.E.	- Lavoro all'esterno a condannati all'ergastolo
DET.DOM.	- Detenzione domiciliare
NON RLEN.	- Detenuti non rientrati dal permesso premio
ARR.	- Detenuti non rientrati da per.pre. e riarrestati

---

# Applicazione legge 663/86

Permessi premio  
*- dati cumulati -*



**rilevamento**

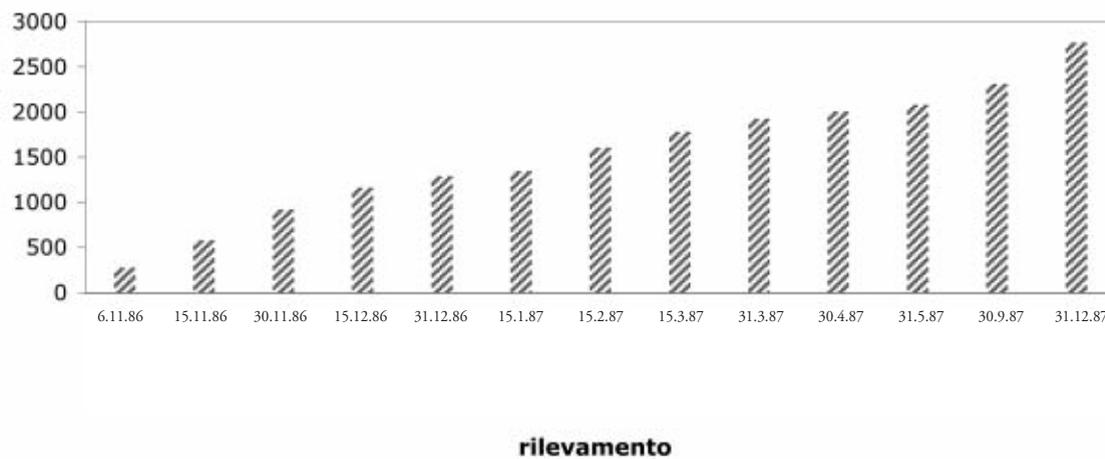
---

---

## Applicazione legge 663/86

Liberazioni anticipate

- dati cumulati -



<b>Manifestazioni di protesta</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
Ind. pacifiche	21	34	33	30	0
Ind. violente	0	0	1	3	0
<b>TOT. INDIVIDUALI</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>0</b>
Coll. pacifiche	126	80	46	58	3
Coll. violente	0	0	1	1	0
<b>TOT COLLETTIVE</b>	<b>126</b>	<b>80</b>	<b>47</b>	<b>59</b>	<b>3</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>147</b>	<b>114</b>	<b>81</b>	<b>92</b>	<b>3</b>

\* 1987 (fino al 20 gennaio)

DATI D.G.II.PP.

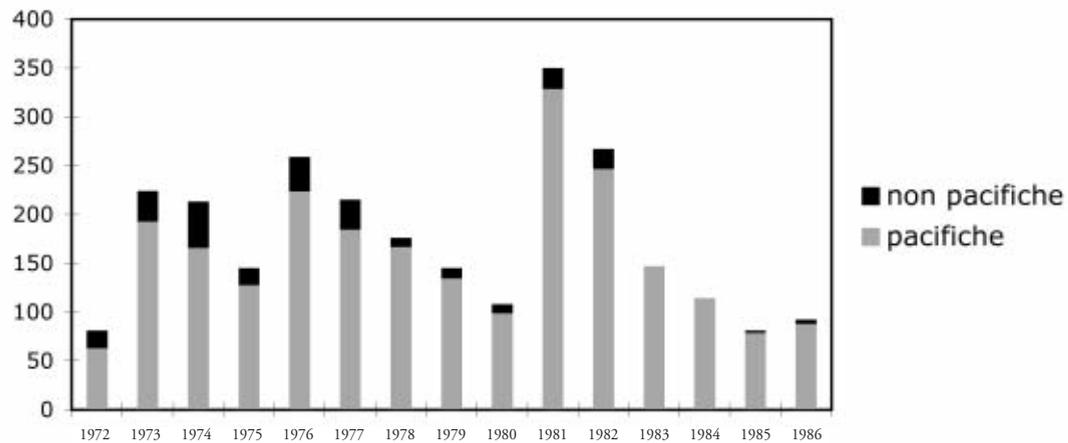
## Manifestazioni di protesta

	<b>Sostanz. Pacifiche</b>	<b>Non Pacifiche</b>	<b>TOTALE</b>
1972	63	18	81
1973	193	31	224
1974	166	47	213
1975	128	17	145
1976	224	35	259
1977	185	30	215
1978	167	9	176
1979	135	10	145
1980	99	9	108
1981	329	21	350
1982	247	20	267
1983	147		147
1984	114		114
1985	79	2	81
1986	88	4	92
1987	3		3

1987: al 20 gennaio

---

## Manifestazioni di protesta



Fonte: D.G.II.PP.

---

**Misure alternative**

ANNO	AFFIDATI IN PROVA	SEMILIBERI	TOTALE
1976	278	321	599
1977	1738	2909	4647
1978	1462	3276	4738
1979	703	2071	2774
1980	1101	3151	4252
1981	1276	4744	6020
1982	630	2210	2840
1983	1172	3340	4512
1984	1349	4356	5705
1985	1961	5652	7613
1986	3574	5349	8923
1987*	1375	2213	3588

\*Dal 1.1.1987 al 30.9.1987

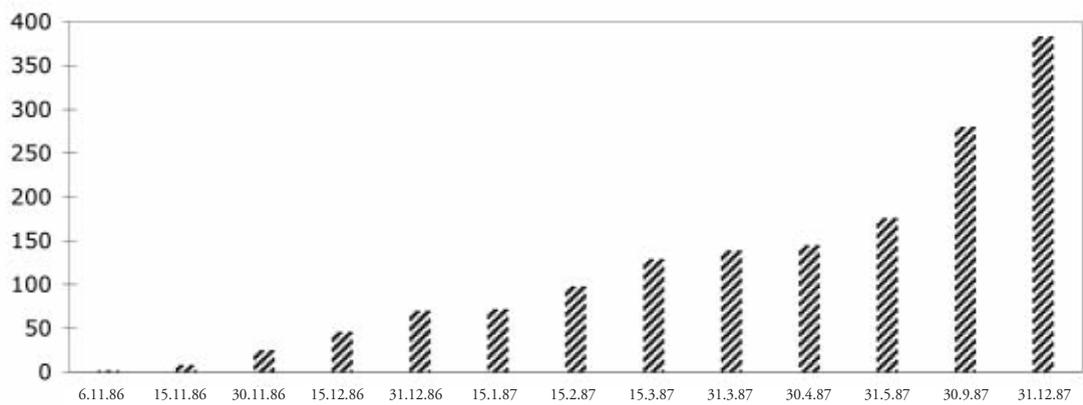
---

---

## Applicazione legge 663/86

Affidamenti

- dati cumulati -



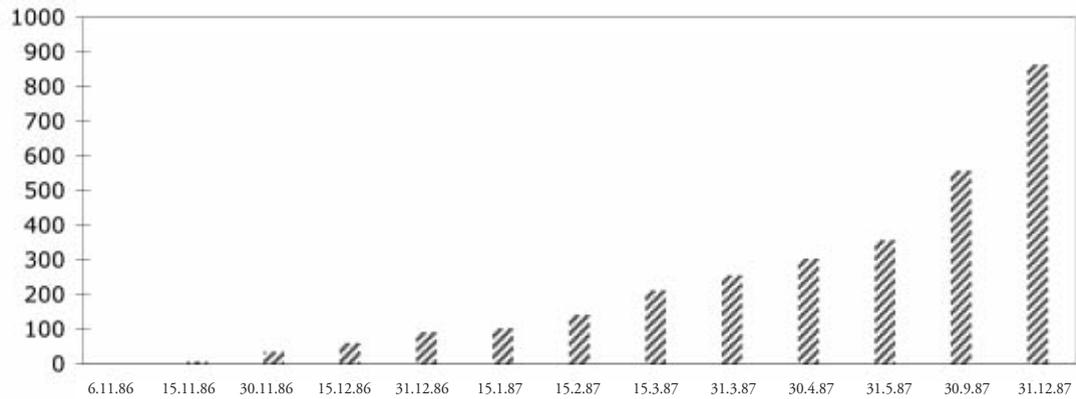
**rilevamento**

---

## Applicazione legge 663/86

Semilibertà

- dati cumulati -



**rilevamento**

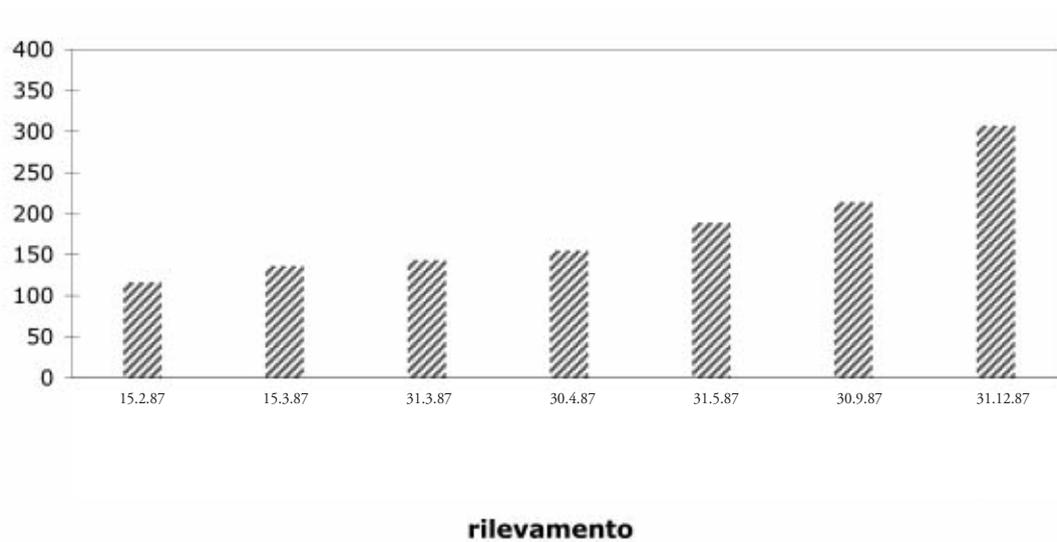
---

---

## Applicazione legge 663/86

Detenzione domiciliare

- dati cumulati -



**Attività dei centri di servizio sociale adulti**

tipo di attività	NORD	CENTRO	SUD	TOTALE
<b>TRATTAMENTO</b>				
affidati ex art. 47 da detenz.	407	272	214	893
" ex art. 47 da libertà	146	104	54	304
" ex art. 47bis da detenz.	30	20	4	54
" ex art. 47bis da liber.	80	35	9	124
detenzione domiciliare	157	77	73	307
liberi vigilati	453	352	527	1332
semiliberi da detenzione	792	743	636	2171
" da libertà	9	11	22	42
permessi ex art. 30ter	1159	1003	1051	3213
altro	1793	2250	1923	5966
<b>OSSERVAZIONE</b>				
di detenuti (c/interv. ambient.)	2281	2044	1908	6233
di detenuti (s/interv. ambient.)	1961	1727	1342	5030
di soggetti in libertà	267	164	120	551
<b>INCHIESTE AMBIENTALI</b>				
per detenuti	1814	1258	1549	4621
art. 69 comma 4 legge 663/86	473	243	193	909
<b>SEGRETIARIATO</b>				
assistenza	3281	3899	1984	9164

Dati dal 1.1.1988 al 30.9.1988

---

**Applicazione in corso 47 BIS**

al 18.3.87		al 6.11.86	
REGIONE	n. CASI	REGIONE	n. CASI
PIEMONTE	1	PIEMONTE	8
LIGURIA	6	LIGURIA	17
VENETO	7	VENETO	11
TRENTINO A.A.	0	TRENTINO A.A.	3
FRIULI V. GIULIA	0	FRIULI V. GIULIA	2
LOMBARDIA	15	LOMBARDIA	30
EMILIA ROMAGNA	22	EMILIA ROMAGNA	24
TOSCANA	19	TOSCANA	40
UMBRIA	3	UMBRIA	7
LAZIO	3	LAZIO	13
MARCHE	1	MARCHE	7
ABRUZZI	0	ABRUZZI	1
MOLISE	0	MOLISE	15
CAMPANIA	0	CAMPANIA	2
PUGLIA	4	PUGLIA	14
BASILICATA	0	BASILICATA	1
CALABRIA	1	CALABRIA	5
SICILIA	1	SICILIA	5
SARDEGNA	1	SARDEGNA	3
TOTALE	84	TOTALE	208

---

---

**Provvedimenti di sorveglianza particolare TOT. 105**

(dal 19.12.1986 ad oggi)

**PROVVEDIMENTI NON IMPUGNATI DAVANTI AI TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA** **TOT. 30****PROVVEDIMENTI IMPUGNATI DAVANTI AI TRIBUNALI DI SORVEGLIANZA** **TOT. 75****reclami respinti** **33****reclami accolti** **42****(di cui impugnati in Cassazione n. 15)****ATTUALMENTE EFFICACI** **2****(con scadenza rispettivamente 10.4.1988 e 9.8.1988)**

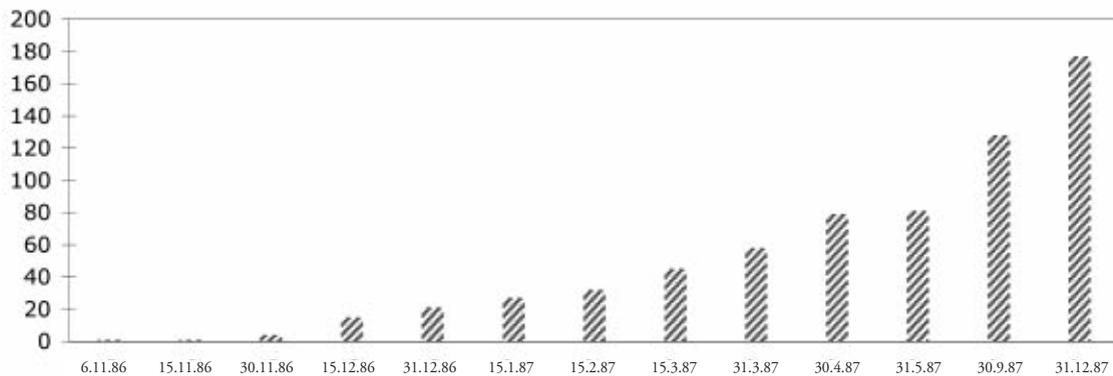
---

---

## Applicazione legge 663/86

Lavoro all'esterno

- dati cumulati -



**rilevamento**

---

**Detenuti lavoranti**

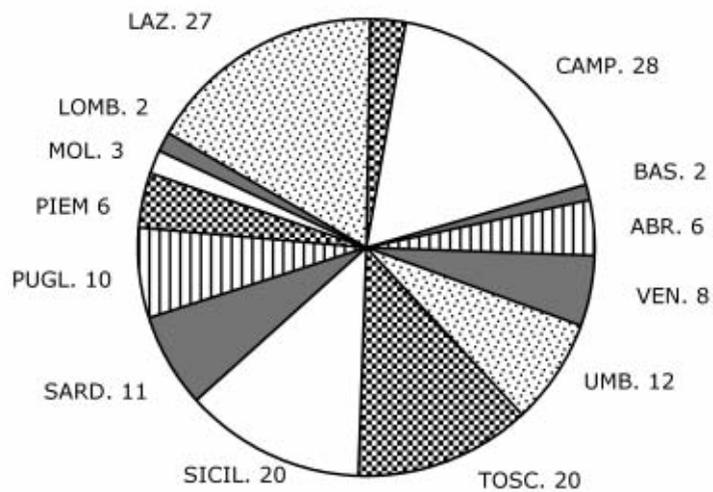
Settore	M.	F.	TOT.
industriale	880	21	901
agricolo	356	3	359
servizi domestici	7846	614	8460
manutenzione	616	5	621
TOTALE	9698	643	10341
lavoro autonomo	147	12	159
lavoro all'esterno	104	10	114
semiliberi	1269	71	1340
in cooperative	90	1	91
TOTALE	1610	94	1704
TOTALE GENERALE	11308	737	12045

---

---

## Attività lavorative

Negli istituti penitenziari



Fonte: D.G.II.P.P.

---

## Iscritti ai corsi professionali

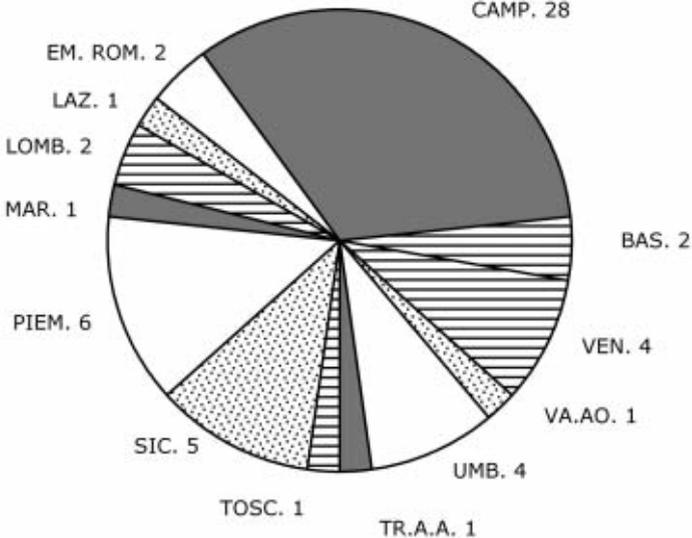
1986-1987

Regioni	Corso	Uomini	Donne	Totale
BASILICATA	Elettricità	13		13
	Termoidraulica	13		13
CAMPANIA	Abbigliamento	15		15
	Agricoltura	10		10
	Alimentazione	40		40
	Ceramica	10		10
	Dattilografia	28		28
	Edilizia	20		20
	Elettricità	77		77
	Elettrotecnica	22		22
	Falegnameria	57		57
	Floricoltura	20		20
	Meccanica	10		10
	Parrucchieri	10		10
	Termoidraulica	12		12
Tessile	10	50	60	
Tipografia	71		71	
EMILIA ROMAGNA	Elettricità	20		20
	Informatica	20		20
LAZIO	Floricoltura	40		40
LOMBARDIA	Alimentazione	9		9
	Elettricità	15		15
MARCHE	Tipografia	20		20

Regioni	Corso	Uomini	Donne	Totale
PIEMONTE	Alimentazione	19		19
	Elettricità	20		20
	Elettrotecnica	45		45
	Falegnameria	35		35
	Floricoltura	15		15
	Informatica	18		18
SICILIA	Alimentazione	15		15
	Elettricità	30		30
	Elettrotecnica	10		10
	Falegnameria	20		20
	Termoidraulica	10		10
TOSCANA	Tipografia	10		10
TRENTINO A.A.	Elettricità	21		21
UMBRIA	Elettricità	27		27
	Elettrotecnica	42		42
	Meccanica	10		10
	Tessile		12	12
VALLE D'AOSTA	Musica	17	10	27
VENETO	Ceramica	10	13	23
	Elettricità	10		10
	Parrucchieri		6	6
	Termoidraulica	9		9
	TOTALE	955	93	1048

---

### Corsi di qualificazione professionale



Fonte: D.G.II.PP.

---

**Popolazione detenuta e tossicodipendenti al 31.12.1987**  
**Prospetto riepilogativo distinto per Ispettorato**

ISPETTORATO	Presenze Detenuti	Detenuti Toss.ti	% Det. Toss.	Deten. sottoposti terapia metadon.	CONVENZIONI		IMPORTO	N° Operatori UU.SS.LL	N° Operatori Amministrazione
					Gratuite	Onerose			
TORINO	3.544	612	17,26	272	17	4	9.000.000	61	155
MILANO	5.357	1323	24,69	191	19	7	32.250.000	108	233
PADOVA	1.570	414	26,36	225	9	2	7.660.000	46	88
FIRENZE	2.970	176	5,92	317	11	2	15.200.000	40	130
ROMA	4.659	734	15,75	45	11	5	41.260.000	51	191
NAPOLI	6.028	1492	24,75	570	12	7	54.230.000	75	214
PALERMO	3.483	74	2,13	33	4	3	300.000	21	83
MESSINA	1.768	174	9,86	82	3	3	11.150.000	15	106
CAGLIARI	1.176	282	23,98	7	2	1	===	6	73
TOTALI	30.555	5221	17,08	1742	88	34	171.050.000	423	1273

\*) - Servizio di assistenza gratuita senza stipula di convenzione in n. 3 Istituti.

\*) - Convenzioni in via di perfezionamento n. 5.

---

**Personale civile dell'Amministrazione Penitenziaria**

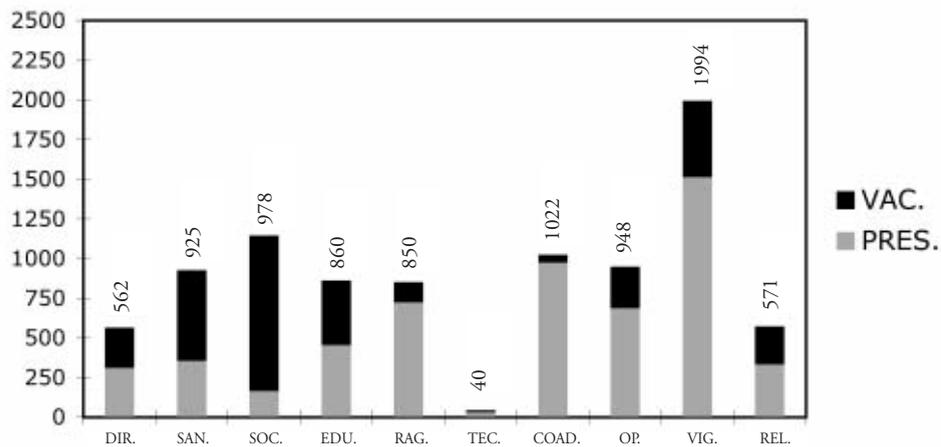
ANNO	1987	1987	vacanze in organico
qualifica	organico	presenti	
DIRIG. AMMINISTR.	57	35	22
DIRETTORI PENIT.	505	276	229
DIRIG. SANITARI	5	2	3
MEDICI	35	14	21
DIRIG. S.SOCIALE	18	10	8
DIRET. S.SOCIALE	90	43	47
ASSIS.TI SOCIALI	880	483	397
EDUCATORI	860	456	404
RAGIONIERI	850	725	125
DIRIG. TECNICI	2	0	2
ISPETT. TECNICI	2	0	2
TECNICI	36	32	4
COADIUTORI	700	653	47
" in soprann.		322	
TECNICI RX	85	48	37
OPERAI	948	688	260
INFERMIERI	800	292	508
VIGILATRICI	1994	1514	480
CAPPELLANI	276	252	24
SUORE	295	81	214
TOTALE	8438	5926	2834
in soprann.		322	
T O T A L E	8438	6248	2190

dati D.G.II.P.P.

---

## Personale civile dell'Amministrazione penitenziaria

### Organico



Fonte: D.G.II.PP.

---

---

**Corpo degli agenti di custodia**

ANNO 1987	1987	vacanze	in organico
qualifica	organico	presenti	
Colonnello	1	1	0
Ten. Colonnello	12	12	0
Maggiore	15	15	0
Capitano	16	7	9
Tenente e Sottotenente	22	14	8
Maresciallo Maggiore	364	264	100
Maresciallo Capo	432	230	202
Maresciallo Ordinario	483	183	300
Brigadiere e Vicebrig.	2507	1600	907
Appuntati e Guardie	23455	22587	868
Sott.li Mans. Ufficio	225	53	172
<b>T O T A L E</b>	<b>27532</b>	<b>24966</b>	<b>2566</b>

dati D.G.II.P.P.

---

## Ministero di Grazia e Giustizia

UFFICIO VIII ANNO 1987

Case mandamentali

Circoscrizione territoriale	Totale Case mandamentali	Case mandamentali funzionanti	Case mandamentali non funzionanti o in ristruttur.	Capienza Case mandamentali	Personale civile presente	Personale militare presente
Nord	53	20	33	994	-	-
Centro	63	18	45	1250	-	-
Sud	158	76	82	3467	-	-
Isola	71	22	49	1567	-	-
Totale	345	136	209	7278	-	-

## Costi e tempi edilizia penitenziaria

Istituto	Anno Inizio Lavori	Costo Iniziale x milioni	Anno Consegna	Costo Finale x milioni	Incremento Costo (%)	Tempo Necessario (anni)
Benevento	1979	10370	1986	25000	141.08	7
Brescia	1982	11600	1986	15000	29.31	4
Firenze	1982	10000	1986	16000	60.00	4
Milano	1982	135000	1986	135000	0.00	4
Prato	1981	20125	1996	53000	163.35	5
Torino	1975	8722	1986	99000	1035.06	11
Bologna	1981	32050	1985	41180	28.49	4
Como	1980	5411	1985	27000	398.98	5
Taranto	1977	8300	1985	31000	273.49	8
Teramo	1980	27640	1985	40000	44.72	5
Vicenza	1980	5350	1985	27000	404.67	5
Ancona	1979	8003	1984	23200	189.89	5
Busto A.	1980	3400	1984	26000	664.71	4
Livorno	1976	6750	1984	31723	369.97	8
Aosta	1976	3888	1983	17000	337.24	7
Avellino	1970	7900	1983	19985	152.97	13
Cagliari	1979	4000	1983	13500	237.50	4
Crotone	1970	450	1983	4435	885.56	13
Firenze	1975	8350	1983	40000	379.04	8
Vercelli	1975	3200	1983	14900	365.63	8
Carinola	1964	704	1982	12196	1632.39	18
Salerno	1963	700	1982	13455	1622.14	19
Voghera	1979	5400	1982	22000	307.41	3
Ariano I.	1976	2000	1981	11980	499.00	5
Spoletto	1975	5520	1981	30000	443.48	6
Ascoli P.	1974	1650	1980	7030	326.06	6
Cosenza	1963	606	1980	7988	1218.15	17
Ivrea	1975	3750	1980	11750	213.33	5
Palmi	1963	1450	1979	4250	193.10	16
Bergamo	1973	900	1978	6800	655.56	5
Foggia	1963	800	1978	10621	1227.63	15
Cuneo	1970	500	1977	5900	1080.00	7
Rimini	1969	910	1974	2650	191.21	5
Trani	1962	600	1974	2000	233.33	12

---

**Attività tribunali di sorveglianza**

---

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Semilibertà	3450	5587	7338	4511	4114	5079	5845	5944
Liberaz. anticip.	5960	7962	9116	8686	8993	10972	12339	15367
Affidan. in Prova	863	1342	1637	1519	1230	1437	1948	3417

---



# LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA DI PROBATION\*

*SOMMARIO: Introduzione - Il ruolo del Servizio Sociale penitenziario nel sistema penale complessivo - Le misure alternative alla detenzione - Il ruolo del servizio sociale rispetto alle misure e sanzioni alternative - Il servizio sociale e gli altri soggetti del sistema penale*

---

## *1. Introduzione*

Per dare un quadro generale, necessariamente sommario, della normativa italiana in materia di Probation, quadro che sarà specificato dalle singole relazioni che saranno presentate nel corso dello stage, si cercherà di rispondere ad alcune domande fondamentali, relative in sostanza ad alcuni tra i temi più importanti di questa serie di seminari.

a) Quale è il ruolo del Servizio Sociale nel sistema penale complessivo, in Italia.

b) Quante e quali sono le misure diverse dalla privazione della libertà prima, durante e dopo il giudizio.

c) Quale è il ruolo del Servizio sociale in ciascuno di esse.

d) Quali sono i rapporti del personale del Servizio Sociale con gli altri soggetti del sistema penale ed in generale con gli organismi che si occupano del trattamento in ambiente libero.

---

\* 1988.

## 2. *Il ruolo del Servizio Sociale penitenziario nel sistema penale complessivo*

Il sistema penale italiano risale nella sua struttura fondamentale ai codici e di procedura penale del 1930. Pur trattandosi, per l'epoca, di codici penali molto progrediti e tecnicamente validi, ed anche, per molti aspetti, rispettosi dei diritti dell'individuo, sulla scia della grande tradizione storica del diritto penale italiano, questi codici, ancora vigenti con molte modifiche e aggiornamenti, devono essere naturalmente sostituiti da una legislazione organica più moderna.

In particolare sta per entrare in vigore il nuovo codice di procedura penale, già pronto da alcuni mesi.

Il giudizio penale, oggi, accentua particolarmente l'importanza del fatto-reato nella scelta della qualità e commisurazione della quantità della pena, e l'esame della personalità dell'imputato è molto secondaria.

Vi è poi uno specifico – fino ad oggi – divieto di perizia sulla personalità dell'imputato, se non per stabilire la sua incapacità di intendere e volere; di conseguenza lo spazio di intervento per il servizio sociale – sul piano di inchieste familiari e rapporti sulla personalità – è inesistente nella fase *precedente al giudizio* vero e proprio e nella fase del *giudizio* stesso.

Nè, per il principio della obbligatorietà dell'azione penale, e per la rigidità delle norme che regolano l'operato della Polizia, è possibile per l'operatore del Probation intervenire al momento dell'arresto per convincere la Polizia o il Procuratore della Repubblica a non iniziare la azione penale, come in altri paesi.

Nel momento del giudizio un certo intervento del servizio sociale è possibile soltanto nel processo a carico dei minori.

Un intervento decisivo è tipico dell'operatore del Probation soltanto nella fase della *esecuzione*.

In tale fase, attraverso l'intervento per la concessione delle misure e per la gestione di esse, il sistema penale riconosce un ruolo preciso agli operatori di servizio sociale.

L'agente del Probation interviene quindi non in fase *preventiva* ma in fase *trattamentale* rieducativa, a differenza del servizio sociale del territorio, con il quale ha poi molti evidenti legami, che si occupa

di un settore diverso e più vasto in cui sono contenuti soprattutto interventi di prevenzione.

### *3. Le misure alternative alla detenzione*

Il sistema penale del codice del 1930 conosceva soltanto due pene: la pena pecuniaria e la privazione della libertà (la pena di morte fu abrogata dalla Costituzione Italiana nel 1947).

Vi erano forme di perdono giudiziario, sospensione condizionale della pena, liberazione condizionale dopo metà o due terzi della pena per buona condotta, la grazia sovrana.

Tendenzialmente, però, la privazione della libertà era data dal giudice e tale rimaneva, fino alla sua compiuta decorrenza.

Con un certo ritardo l'Italia si pose il problema di pene "diverse" dal carcere, e quindi quello di introdurre misure alternative alla detenzione.

Nel 1975, con la riforma dell'Ordinamento penitenziario, furono introdotte l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà, nel 1981 la semidetenzione e la libertà controllata, nel 1982 gli arresti domiciliari (per i detenuti in attesa di giudizio), nel 1985 l'affidamento in prova speciale per tossicomani e alcoolisti, nel 1986 la detenzione domiciliare (e notevolmente allargati i casi di applicazione di affidamento e semilibertà).

Si può notare che la graduale introduzione di misure diverse dal carcere è avvenuta in Italia estendendo sempre più l'applicazione di trattamenti in libertà, e restringendo, parallelamente, l'applicazione della pena detentiva.

#### **Fase della carcerazione preventiva: gli arresti domiciliari**

La carcerazione preventiva (purtroppo "regola" nei codici del 1930) può essere sostituita con le legge 12 agosto 1982 n. 532, dagli arresti domiciliari, che consistono nell'obbligo di restare nella propria abitazione o in un luogo pubblico di cura o assistenza.

Tale misura, che ha di molto ridotto il numero dei soggetti in attesa di giudizio in carcere, si è progressivamente diffusa nella prassi giudiziaria.

### Fase del giudizio: le sanzioni sostitutive

Con la legge del 1981, n. 689 (detta: “di depenalizzazione”) sono state introdotte nella fase del giudizio, accanto alla multa e alla reclusione, altre pene “sostitutive”.

Il giudice nel pronunciare sentenza di condanna quando ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di sei mesi, può sostituire tale pena con la *semidetenzione*; quando ritiene di doverla determinare entro il limite di tre mesi può sostituirla anche con la *libertà controllata*; quando ritiene di doverla determinare entro il limite di un mese può sostituirla altresì con la *pena pecuniaria* della specie Corrispondente (art. 53 L. 689/1991).

La *semidetenzione* comporta l’obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno negli Istituti, con altre limitazioni tassativamente previste dalla legge.

Essa è riservata ai reati di competenza del Pretore, per i quali la legge stabilisce una pena detentiva non inferiore a tre anni. Il giudice pronuncia una sentenza di colpevolezza e di condanna alla sanzione della semidetenzione, che avrà la durata della pena detentiva sostitutiva.

La *libertà controllata* comporta, tra i vari obblighi, quello di presentarsi almeno una volta al giorno presso l’ufficio di pubblica sicurezza o presso il comando dei carabinieri.

Si può concedere in sentenza o anche prima del giudizio nel corso dell’istruttoria, quando lo chieda l’imputato.

È indispensabile il parere favorevole del pubblico ministero. Essa dura il doppio della pena detentiva costituita (due giorni di libertà controllate per un giorno di prigione).

In caso di violazione delle prescrizioni della semidetenzione e della libertà controllata le misure vengono convertite in detenzione piena.

### Fase della esecuzione: le misure alternative

Le misure alternative alla detenzione sono state introdotte nell’Ordinamento italiano dalla L. 26 luglio 1975, n. 354 contenente l’Ordinamento penitenziario.

La disciplina delle stesse ha subito profonde modifiche ad opera della recente L. 10 ottobre 1986, n. 663.

Dette misure possono essere applicate unicamente nei confronti dei *condannati* vale a dire nei confronti di coloro i quali sono stati già definitivamente condannati ad una *pena detentiva*.

Tra queste misure si deve, innanzitutto, ricordare *l'affidamento in prova al servizio sociale*.

Secondo tale misura il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dall'Istituto per un periodo di tempo uguale a quello della pena da scontare allorquando la pena detentiva inflitta non superi i tre anni.

Mentre prima della riforma dell'ottobre 1986 l'affidamento al servizio sociale era escluso per i delitti di rapina, rapina aggravata, estorsione, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione e associazione di tipo mafioso oggi non sussiste più in relazione a detta misura alcuna limitazione in relazione al tipo di reato commesso dal condannato.

Attraverso la misura in esame, si sostituisce l'esecuzione di una pena detentiva breve con un regime di trattamento in libertà attuato a mezzo di controllo del servizio sociale.

Il provvedimento è di regola adottato sulla base dei risultati dell'osservazione della personalità, condotta collegialmente per almeno un mese in Istituto nei casi in cui possa presumersi che il provvedimento stesso, anche attraverso le prescrizioni adottate all'atto dell'affidamento, contribuisca alla rieducazione del condannato ed assicuri la prevenzione del pericolo che egli compia altri reati.

L'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposto senza procedere alla osservazione in Istituto quando il condannato, dopo un periodo di custodia cautelare, ha goduto di un periodo di libertà serbando comportamento tale da consentire il giudizio prognostico favorevole appena visto.

In quest'ultimo caso l'affidamento può essere disposto prima che il beneficiario venga incarcerato evitando così l'ingresso dello stesso in carcere.

All'atto dell'affidamento viene redatto un verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla sua dimora, alla sua libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro. Con lo stesso provvedimento può essere disposto che durante tutto o parte del periodo di affidamento in prova, il condannato non soggiorni in una o più Comuni o soggiorni in un Comune determinato; in par-

ticolare sono stabilite prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possano occasionare il compimento di altri reati.

Nel verbale deve anche stabilirsi che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo delitto ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza familiare.

Dal momento della sottoscrizione del verbale da parte dell'interessato la misura è esecutiva.

Nel corso dell'affidamento le prescrizioni possono essere *modificate dal Magistrato di Sorveglianza*.

L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena ed ogni altro effetto penale.

Ove, al contrario, il comportamento del soggetto contrario alla legge o alle prescrizioni dettate si appalesi incompatibile con la prosecuzione della prova, l'affidamento è revocato e la pena ricomincia a decorrere dal momento della concessione del beneficio senza tenere in alcun conto il periodo trascorso fuori dall'Istituto.

Una particolare forma di affidamento in prova al Servizio Sociale è poi prevista per i tossicodipendenti ed alcooldipendenti che abbiano in corso un programma di recupero o che ad esso intendano sottoporsi. (art. 47 bis ord. penit.)

Colui il quale appartiene a tali categorie di soggetti, purchè la pena detentiva inflitta non superi il limite stabilito dalla legge in generale per l'ammissibilità dell'affidamento (3 anni) chiedere in ogni momento di essere affidato in prova al servizio sociale per proseguire o intraprendere la attività terapeutica sulla base di un programma da lui concordato con le competenti autorità sanitarie.

Nel decidere in merito alla sentenza il Tribunale di Sorveglianza deve comunque accertare che l'esecuzione del programma di recupero non sia preordinata al conseguimento del beneficio.

Tale misura, inoltre, non può essere concessa più di due volte.

Vengono altresì stabilite forme di controllo per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente prosegua effettivamente il programma di recupero.

Ulteriore misura alternativa alla detenzione prevista dall'Ordinamento penitenziario è la *detenzione domiciliare* che è il corrispondente degli "arresti domiciliari", misura che, come abbiamo visto sostituisce la detenzione preventiva.

Secondo tale misura, la pena della reclusione non superiore a due anni (anche se costituente parte residua di maggior pena) e la pena dell'arresto possono essere espiate, se non vi è stato affidamento in prova al servizio sociale nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza ove siano state inflitte a soggetti i quali versano in particolare situazioni (donna incinta o che allatta la propria prole; madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente; persone in condizioni di salute particolarmente gravi ovvero di età superiore a 65 anni, se inabili; minori di 21 anni per comprovate esigenze di salute, studio, lavoro e famiglia).

La detenzione domiciliare non può essere concessa quando è accertata l'attualità di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata o di una scelta di criminalità.

Ove l'ammesso alla detenzione domiciliare non abbia persone che possono provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versi in situazione di assoluta indigenza lo stesso può essere autorizzato ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alla suddette esigenze ovvero per esercitare un'attività lavorativa.

La detenzione domiciliare è revocata se il comportamento del soggetto contrario alla legge o alle prescrizioni dettato appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

Altra misura alternativa prevista dall'Ordinamento penitenziario è la *semilibertà*, che tecnicamente è una modalità di esecuzione della pena detentiva caratterizzata dal fatto che il soggetto pur continuando ad essere considerato condannato o internato a tutti gli effetti, può trascorrere parte del giorno fuori dell'Istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive, o comunque utili al reinserimento sociale.

I condannati ammessi al regime di semilibertà sono assegnati in appositi Istituti o apposite sezioni autonome di Istituti ordinari e indossano abiti civili.

Sezioni autonome di Istituti per la semilibertà possono essere ubicate in edifici o parti di edifici di civile abitazione.

Possono essere espiate in regime di semilibertà innanzitutto la pena dell'arresto e della reclusione non superiore a sei mesi, semprechè il condannato non sia affidato in prova al servizio sociale.

In tal caso la semilibertà può essere disposta *prima* dell'inizio dell'espiazione della pena se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale.

Fuori dai casi sopradescritti il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena.

Ove peraltro la pena inflitta non sia superiore a tre anni ed i risultati dell'osservazione non legittimino l'affidamento in prova al servizio sociale il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà anche prima dell'espiazione di almeno metà della pena.

Il condannato all'*ergastolo* può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiaato almeno venti anni di pena.

L'internato, e cioè il soggetto sottoposto a una misura di sicurezza detentiva, può esservi ammesso in ogni *tempo*.

L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti dal soggetto nel corso del trattamento quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento dello stesso nella società.

Il provvedimento di semilibertà può essere in ogni tempo revocato quando il soggetto non si dimostri idoneo al trattamento.

In attesa del provvedimento di revoca del Tribunale di sorveglianza, la semilibertà può essere provvisoriamente sospesa con decisione motivata del magistrato di sorveglianza.

Tra le misure alternative "latu sensu" va infine ricordata la *liberazione anticipata*, consistente in un abbuono di pena di giorni 45 per ciascun semestre di pena detentiva scontata la quale rappresenta un valido incentivo per i condannati sia all'adozione di corretti moduli comportamentali che all'adesione alle proposte rieducative e risocializzanti loro prospettate.

Infatti detto beneficio viene concesso al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

La legge indica nell'impegno dimostrato dal soggetto nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento, nell'atteggiamento manifestato nei confronti degli operatori penitenziari e nella qualità dei rapporti intrattenuti con i compagni e familiari, i fatti più rilevanti e qualificanti da esaminare per la concessione della misura in questione.

Organo competente per la concessione o la revoca delle misure alternative di cui sopra è il Tribunale di Sorveglianza, organo giurisdizionale collegiale costituito in ogni distretto di Corte d'Appello.

I provvedimenti del Tribunale sono adottati da un collegio composto da due Magistrati di Sorveglianza di cui uno con funzioni di presidente e da due esperti in psicologia, criminologia o materie affini.

Uno dei due magistrati ordinari deve essere il magistrato di sorveglianza sotto la cui giurisdizione è posto il condannato o l'internato in ordine alla cui posizione si deve provvedere.

Quali effetti hanno avuto quest'insieme di misure "diverse" dal carcere sull'insieme del sistema penitenziario italiano?

Indubbiamente, oltre 20.000 arresti domiciliari e oltre 50.000 misure alternative, dal 1975 in poi, hanno radicalmente mutato la fisionomia del sistema italiano delle pene, incrinando l'antico monopolio del carcere, riducendo lo spazio di applicazione della pena detentiva, aprendo al territorio e corresponsabilizzando la società libera al trattamento dei condannati. Una "speranza" per tutti ha inoltre prodotto un grande miglioramento del clima interno al carcere, con grande diminuzione del numero delle manifestazioni di protesta.

Abbiamo assistito ad un aumento costante delle misure alternative, e parallelamente all'incremento del personale di servizio sociale.

La popolazione penitenziaria, che aveva avuto un incremento enorme nei primi anni '80, è diminuita, anche se occorre sempre ricordare che gli unici interventi decisivi sono quelli sul *processo penale*, per diminuire la popolazione penitenziaria.

Le tavole allegate sottolineano qualcuna delle situazioni evidenziate.

#### *4. Il ruolo del servizio sociale rispetto alle misure e sanzioni alternative*

Il servizio sociale penitenziario non ha competenze per gli *arresti domiciliari*. La legge specifica che a questi soggetti non si applica l'Ordinamento penitenziario, ed il rispetto dell'obbligo delle prescrizioni spetta alle Forze di Polizia.

Circa le sanzioni sostitutive, per la *semidetenzione* non vi sono previsioni normative.

Per la *libertà controllata*, le funzioni di *controllo* sono degli organi di Polizia, mentre per i minori tali funzioni sono svolte dal servizio sociale per minori. L'attività di *sostegno* è invece sempre del Servizio Sociale.

L'intervento più qualificato del servizio sociale è però quello che riguarda *l'affidamento in prova al servizio sociale*.

L'intervento del servizio sociale è fondamentale nella fase della osservazione, che è necessaria per il giudizio del Tribunale di sorveglianza nella concessione della misura. Tale osservazione è collegiale, se svolta in carcere (per almeno un mese) con gli altri operatori della équipe di osservazione, ma spetta al solo servizio sociale se il soggetto è in libertà (nei casi in cui l'affidamento e la semilibertà possono essere dati *senza* previa esperienza detentiva).

Concessa la misura, il soggetto è "affidato" al servizio sociale che ne controlla la condotta e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita.

Il servizio sociale riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

Con riguardo alla *semilibertà*, la responsabilità del trattamento resta affidata al direttore, che si avvale del centro di servizio sociale per la vigilanza e l'assistenza del soggetto nell'ambiente libero.

All'*affidamento in prova in casi particolari* (per alcoolisti e tossicodipendenti) si applicano le norme dell'affidamento in quanto compatibili: in questo caso il soggetto è in cura presso comunità terapeutiche o organismi pubblici di cura, e il servizio sociale sarà il soggetto interlocutore della magistratura di sorveglianza per la gestione della misura.

Nella *detenzione domiciliare* le funzioni di mero controllo sono attribuite, analogamente agli arresti domiciliari, alla Polizia, ma la magistratura di sorveglianza può impartire disposizioni per gli interventi del servizio sociale.

Il servizio sociale ha anche compiti di sostegno ed assistenza dei sottoposti alla *misura di sicurezza* non detentiva della *libertà vigilata* (persone che per una certa pericolosità sociale sono sottoposte per un periodo di tempo limitato a determinati limiti di libertà, in particolare divieto di frequentare determinati luoghi, di non allontanarsi dal comune di residenza senza permesso, ecc.) (art. 55 Ord. Penit.).

Inoltre, più in generale, il servizio sociale penitenziario si deve occupare delle inchieste sociali utili per l'applicazione, la modifica, la proroga e la revoca delle  *misure di sicurezza*  (misure privative o limitative della libertà per i soggetti dotati di pericolosità sociale, applicate dai giudici in relazione a fatti-reato), ed ha anche una specifica attività all' *interno*  delle carceri e in relazione al trattamento dei detenuti, come per esempio quella di seguire, in collaborazione con gli operatori sociali del territorio, l'esperienza dei permessi premio (art. 30-ter, 3° comma).

Su tutte queste competenze, si ritornerà dettagliatamente nel corso di queste giornate.

### *5. Il servizio sociale e gli altri soggetti del sistema penale*

*Sistemi di Polizia:* non vi sono rapporti di tipo istituzionalizzato. Vi sono anzi, a volte, problemi, nel senso che non è ancora realizzata pienamente e dovunque una piena collaborazione, soprattutto nel senso di una comune "cultura" della pena.

*Sistemi dei giudici:* gli unici rapporti sono con la magistratura di sorveglianza, cioè con il giudice che nel sistema italiano ha il compito di vigilare sulla legalità nell'esecuzione delle pene (e questo fin dal 1930) e di amministrare (dal 1975) le misure alternative alla detenzione.

La scelta del legislatore, che sarà meglio descritta in seguito, è quella della  *autonomia*  dei due organi, tra i quali non vi è rapporto istituzionale.

*Sistema penitenziario:* il servizio sociale è inserito nella amministrazione penitenziaria, poiché essa non è una amministrazione solo "carceraria", dipendendo da questa anche le misure e sanzioni alternative alla detenzione.

I Centri di Servizio Sociale sono autonomi dagli Istituti penitenziari, anche se i direttori di questi possono chiedere alcuni interventi e specifiche attività al servizio sociale. In particolare vi è poi tutta l'attività del servizio sociale in carcere, che sarà argomento di una apposita giornata dei lavori.

*Territorio:* negli ultimi anni è cresciuto il peso degli enti locali territoriali (Regioni, Provincie, Comuni) nel sistema penale.

Dapprima l'assistenza post-penitenziaria e l'assistenza alle vittime del delitto (D.P.R. n. 616 del 1977), poi il servizio sanitario (Legge n. 833 del 1978) sono passati agli Enti locali, e negli ultimi tempi anche molte attività genericamente di "prevenzione" del crimine e della devianza viene svolta soprattutto dalle regioni. Viene anche accentuato l'interesse per la territorializzazione della pena, sia come maggiore intervento nel carcere da parte della società esterna che come collaborazione ai trattamenti in libertà. Alcune regioni hanno stipulato accordi con l'Amministrazione penitenziaria, su vari oggetti, come il reperimento di posti di lavoro a detenuti o ex detenuti, la formazione congiunta del personale dell'ente locale e penitenziario, ecc.. Aumentano pertanto le occasioni di collaborazione e incontro del servizio sociale penitenziario con il servizio sociale del territorio, anche al fine di ricostruire una rete di interventi organica per meglio operare sulle diverse realtà della devianza.

# EFFETTI DELL'ESPERIENZA PENITENZIARIA DEI GENITORI DETENUTI SUI FIGLI\*

*SOMMARIO: Il Transfer of Punishment - Un ricerca comparata mondiale - Microanalisi nelle prigioni italiane - Il progetto di ricerca italiano in corso - Risultati di indagini preparatorie*

---

## *1. Il Transfer of Punishment*

Alcune considerazioni sul problema dei figli dei genitori detenuti, sul danno che essi subiscono, direttamente o indirettamente, dalla carcerazione di uno o entrambi i genitori, sono state già avanzate dagli autori in altra sede congressuale<sup>1</sup>, e ad esse si rimanda per i dovuti approfondimenti.

La chiave di lettura con cui si vuole qui affrontare il fenomeno è quella eminentemente pratica, dovuta cioè alla necessità di interrogarsi sul sistema migliore di articolare – in una ottica di permanenza della soluzione carcere nell'ambito del controllo sociale penale – prassi amministrative adeguate per diminuire il danno sui figli dei detenuti, per evitare quello che è stato definito *Transfer of Punishment*<sup>2</sup>.

---

\*Rapporto redatto in collaborazione con Gianni Biondi. 1988.

<sup>1</sup> DAGA-BIONDI, *Il problema dei figli con genitori detenuti: qualche indicazione quantitativa sul fenomeno e appunti per una discussione*. Congresso europeo *La famiglia in difficoltà e tutela del bambino*, Sirmione 28-31.5.1987, in pubblicazione.

<sup>2</sup> SWANN L. (1981), *Families of black prisoners: survival and progress*. Boston, Ma: G.K. Hall and Co.

Nonostante gli attuali limiti di conoscenza del fenomeno, e la carenza di studi in proposito, e limitando il discorso alla situazione, che non è solo tipicamente italiana, del bimbo infratreenne che può convivere con la madre in ambito carcerario, non occorre spendere molte parole per dimostrare che una esperienza carceraria non può essere positiva per lo sviluppo del bambino, anche se occorre da subito evitare le generalizzazioni e distinguere i *modi* e i *tempi* del modo di organizzare la esperienza detentiva del bimbo con la madre per valutare l'entità degli effetti negativi di tale esperienza.

La sindrome di prisonizzazione<sup>3</sup> che a vari livelli colpisce chi fa esperienza detentiva è indubbiamente una causale di disturbo per la donna madre detenuta, e come tale si trasmette, a vari livelli, sul bimbo.

Difficile è trasferire il piano delle prassi da quelle generalizzanti e proiettate nel futuro (abolizione del carcere, o quantomeno sua drastica riduzione, v. 16<sup>a</sup> risoluzione Congresso ONU sulla criminalità, Milano 1985) a quella concreta e operante a breve termine: una concreta, "differente" organizzazione del carcere incontra *qui ed ora* numerosissimi problemi pratici.

Quelli che la struttura si trova a dover affrontare tutte le volte che deve gestire problematiche di minoranze (stranieri, donne, bambini).

## 2. *Un ricerca comparata mondiale*

Per questo, sembra che un piano di indagini e di ricerca empirica sul fenomeno, che tenda a *quantificare* il danno sul bambino della esperienza detentiva indicando nel contempo le modalità possibili di attuazione del controllo sociale penale nei confronti delle madri delinquenti che minimizzi il danno sul minore, non sembra ulteriormente rinviabile.

---

<sup>3</sup> *Deterioramento mentale da detenzione*. Quaderno dell'Ufficio studi e ricerche n. 13 Roma 1976, a cura di Ferracuti, Piperno, Dinitz.  
WALKER N. (1983), *Side effects of incarceration*, The British Journal of Criminology.

Sullo sfondo di scarsissime indagini sul nesso generale tra detenuti e famiglia<sup>4</sup> è recentemente stata diffusa una ricerca comparativa sui presupposti normativi della “incarcerazione” dei minori con le loro madri nel mondo, dalla quale risulta una grande varietà di situazioni problematiche diverse e che per la sua importanza mette conto qui riepilogare in breve nelle sue conclusioni.

Lo studio della “Alliance of non-governmental Organizations (NGOS) on Crime Prevention and criminal justice with the United Nations” copre 70 Paesi<sup>5</sup>. Nelle conclusioni si osserva che in qualche Paese, il bimbo vive in migliori condizioni dentro il carcere che nella comunità esterna.

In altri la prigione è invece anche “fisicamente” oltre che “psichicamente” pericolosa.

In molti Paesi poveri non vi sono alternative di sussistenza pubblica: i bimbi, se non fossero in prigione, starebbero nelle strade.

Lo studio ha indicato, per alcuni Paesi:

- in alcune prigioni indisponibilità di cibi adatti, latte, medicine;
- bimbi ‘abusati’ da donne carcerate;
- prostituzione di madri e bimbi nei confronti di detenuti maschi;
- bimbi drogati.

In altri Paesi, invece:

- aree carcerarie separate per bimbi figli di detenute con staff specializzato e personale d’asilo;
- prigioni dotate di pediatri e cibi adatti ai bimbi;
- soluzioni alternative o detenzione domiciliare per donne incinte, con bimbi fino a tre anni.

---

<sup>4</sup> ANDERSON N. (1964) *Prisoner's families: a theoretical consideration of imprisonment as a family crisis*, Australian Journal of Social issues 3:9-17.

Fishman S. & Alini A. (1979) *Strengthening families as natural support system for offenders*, Federal Probation 43: 16-21.

HOLT N. e MILLER D. (1972) *Explorations in inmate family relations*, Sacramento, Department of Corrections Research Division.

MORRIS P. (1965) *Prisoners and their families*, N.Y. Hart publishing Co.

SCHNELLER D. (1978) *The prisoner's family: a Study of the effects of imprisonment on the families of prisoners*, San Francisco, R and E rechearches associates.

<sup>5</sup> WEINTRAUB J., *Mothers and children in prison*, Corrections compendium, Contact Center, Lincoln, NE vol. XI n. 17, Nov. 1987.

Il risultato finale della ricerca (di cui si pubblicano le tavole relative alla Europa occidentale e all'America) consiste in alcune raccomandazioni che la l'Alliance of NGOS on Crime Prevention end Criminal Justicell ha formulato per i membri affiliati.

Due aree devono essere considerate nel valutare l'interesse dei minori: il diritto di essere allevato dalla propria madre ed il bisogno di essere allevato in un ambiente che può offrire una positiva preparazione alla vita adulta.

In ordine di preferenza le raccomandazioni comprendono:

- 1) l'uso di alternative all'imprigionamento per le madri, includendovi sospensione di sentenza, liberazioni condizionali e arresti domiciliari, lavoro al servizio della comunità e tutti gli strumenti che permettono alle donne di vivere nella loro casa con i figli.
- 2) L'organizzazione di centri-comunità per madri delinquenti in caso si debba ottenere un controllo maggiore che con gli arresti domiciliari. Appositi programmi dovrebbero essere adottati in tali centri per i bambini.
- 3) Unità separate per i bimbi esterne al carcere, se per motivi di difesa sociale le madri devono essere imprigionate. In tali unità risiederanno i minori con normale vita fuori e nella scuola. Se possibile, le madri dovrebbero poter vedere i loro figli giornalmente. La separazione dai figli *non* deve essere usata come strumento disciplinare.
- 4) I bimbi dovrebbero essere alloggiati in carcere, come ultima risorsa, soltanto se non è possibile usare altri sistemi all'esterno. Se non sono disponibili unità abitative speciali, i bimbi dovranno essere alloggiati in stanze separate o in dormitori separati.
- 5) Nella misura del possibile la frequente uscita dalla istituzione dovrà essere favorita (frequenza scolastica, ecc.).

### *3. Microanalisi nelle prigioni italiane*

Altre microanalisi sono state di recente condotte, su campioni limitati, nelle carceri femminili italiane di Venezia, Roma Rebibbia, Torino.

In quest'ultimo Istituto sono stati esaminati 302 casi di minori permanenti nell'Istituto da pochi giorni a più di due anni, nell'arco di tempo<sup>6</sup> che va dal 1970 al 1987.

Occorre precisare che la normativa italiana, con un trend contrario a quello recente in alcuni Paesi europei (come la Francia), ha alzato l'età limite della permanenza del minore con la madre in carcere dai due anni (R.D. 1931) ai tre (L. 354/75).

Di recente è stata introdotta (L. 663/86) una misura alternativa al carcere (la detenzione domiciliare) che può essere usufruita, per le pene fino a due anni, dalle madri con figli minori di tre anni. Questo non sembra allo stato avere risolto il problema (anche perché molte madri con bambino sono in attesa di giudizio) e l'entità numerica del fenomeno sembra stabile.

Posta preliminarmente la superiorità delle soluzioni diverse dal carcere, la ricerca, che si è avvalsa, per il lato metodologico, dell'*Infant observation* di E. Bick, nell'osservare il rapporto tra madre e figlio, sottolinea il rischio psicopatologico connesso alla unicità della funzione materna.

Se infatti all'interno del carcere la crescita psicologica è affidata alla capacità della madre di continuare ad esercitare "valide funzioni genitoriali", è da considerare l'alto livello di malattie psicosomatiche nelle donne detenute connesse alla sindrome di prisonizzazione, con conseguente incremento massimo di angosce depressive e di vissuti intollerabili che spesso rendono la detenuta incapace ad assumere validamente il ruolo genitoriale.

Più che l'ambiente – direttamente – è quindi negativo il rapporto così deteriorato dall'ambiente.

Occorre quindi anzitutto rendere sufficiente le risorse materne attraverso un aiuto psicologico, e consentire al bimbo un rapporto più completo anche con figure maschili e ambiente esterno. In una organizzazione ottimale, neanche la reclusione sarebbe da serio ostacolo ad una normale crescita.

---

<sup>6</sup> SURACI-URANI, *Conseguenze della carcerazione sullo sviluppo cognitivo-relazionale del bambino*, in corso di pubblicazione su *Rassegna penitenziaria e criminologica*.

#### 4. *Il progetto di ricerca italiano in corso*

Le ricerche citate sono da considerarsi un approccio pilota al problema, che merita ben altri approfondimenti.

L'Amministrazione penitenziaria, che da decenni dedica risorse notevoli alla ricerca empirica, anche affidata ad Enti esterni, ha affidato all'Ospedale Pediatrico Bambin Gesù l'esecuzione di una ricerca avente ad oggetto: *Lo sviluppo del bambino in situazione carceraria. Proposte operative e di eventuale modifica del sistema vigente.*

La finalizzazione quindi è sia sul piano amministrativo che su quello normativo primario.

La ricerca, tenuto presente che gli effetti della presenza del bambino in carcere possono manifestarsi anche in periodi successivi al termine della detenzione, sarà svolta attraverso una indagine operata non soltanto in riferimento alla fase di permanenza con la madre, ma anche in riferimento al periodo successivo; prendendo in considerazione un apprezzabile tratto della fase dell'infanzia e rivolgendosi ad un campione rappresentativo.

Saranno utilizzati strumenti psicodiagnostici vari, comprensivi sia dell'esame diretto dei soggetti sia di indagini attraverso elementi indiretti, quali gli operatori nella struttura carceraria e gli operatori di riferimento successivo (pediatri o medici di famiglia, insegnanti, familiari, enti di assistenza ai minori figli di detenuti, ecc.).

La ricerca rivolgerà la sua attenzione allo sviluppo affettivo, cognitivo, psicomotorio e nella vita di relazione, nonché la dinamica madre-figlio;

all'organizzazione e le risorse materiali ed umane, interne ed esterne, dell'Istituto penitenziario, in funzione del bambino, l'atteggiamento del personale e le dinamiche "operatori-madre-bambino";

al coinvolgimento del giudice tutelare e del tribunale dei minorenni; al coinvolgimento dell'ente locale e le relative tipologie di intervento.

Poiché la ricerca è rivolta a finalità di impiego operativo o di riforma legislativa, occorrerà analizzare il problema di un eventuale diverso affidamento del bambino, per evitargli la restrizione nella struttura carceraria; occorrerà cioè, esaminare gli aspetti psicopedagogici di una separazione del bambino dalla madre (a quale età, con quali conseguenze e con quali pericoli), operando una previsione di costi-benefici

tra la situazione attuale ed altra eventuale, nonché fra le ipotesi alternative possibili.

Le aree anzidette, ed in particolare lo sviluppo del bambino e il suo rapporto con la madre, saranno analizzate in tempi diversi, a distanza di circa un anno, e dovrà essere effettuato un follow-up sui bambini del campione dopo la separazione della madre.

### *5. Risultati di indagini preparatorie*

Per avere una migliore conoscenza del numero dei minori coinvolti si è proceduto ad una analisi dei dati in possesso del Ministero di Grazia e Giustizia, facendo riferimento agli anni 1986 e 1987. Avendo osservato che non erano presenti differenze significative nei dati dei due anni presi in considerazione si è fatto riferimento, per i dati che verranno illustrati e commentati, alla media dei due anni, precisando che gli stessi vanno intesi come indicativi di una linea di tendenza del fenomeno preso in considerazione e non certo come dati esatti in assoluto.

Non potendo fare riferimento a dati precisi si è considerato come campione di indagine la popolazione detenuta maschile e femminile con un'età tra i 18 ed i 35 anni. Questa età infatti ci è sembrato assicurare la presenza di figli di età minore ai 18 anni. Va pertanto considerato che i dati che verranno presentati sono in difetto rispetto alla situazione del campione dei detenuti di ambo i sessi delle altre fasce d'età non considerate.

#### *L'entità della popolazione*

Esaminando quindi la media dei valori osservati al 31 dicembre 1986 e 1987 nella popolazione femminile appartenenti alla fascia di età 18-35 anni (circa 600 detenuti), si è realizzata una proiezione dei dati che mostra una presenza di circa 1.750 figli con una età inferiore ai 18 anni.

Nella popolazione maschile detenuta per la fascia d'età 18-35 anni (6000 ca.) si rileva come il numero di minori interessati superi di gran lunga le 10.000 unità.

Purtroppo non abbiamo informazioni statisticamente attendibili di come e da chi vengano seguiti ed assistiti questi minori. La attuale

realità assistenziale, in effetti, si occupa di loro solo nelle situazioni socialmente più problematiche.

L'ente assistenziale nella maggioranza dei casi viene infatti considerato dalle donne detenute come *poco affidabile*, come spesso *strumento del Tribunale* per i minorenni per aprire procedimenti di stato di abbandono con la relativa possibilità che i figli vengano affidati ad altre coppie ed eventualmente adottati.

Tale stato produce un meccanismo perverso per il quale da un lato non esiste la conoscenza del problema della madre, e quindi la possibilità di aiutarla, e dall'altro si riducono di molto le eventualità di programmare degli interventi preventivi tendenti a diminuire quelle situazioni che, spesso esasperate, diventano di competenza degli organi che tutelano il minore.

#### *La zona geografica di nascita*

Rispetto alla zona geografica di nascita si può osservare nella Tav. n. 1 come il Nord sia il settore con la più alta percentuale (50%) di donne detenute con un figlio unico. Il Sud con una percentuale del 45% e le Isole con il 40% siano le zone con donne detenute con più di due figli.

Tenendo conto che il Sud e le Isole ancora oggi presentano una carenza di servizi di assistenza socio-sanitaria si può considerare quanto il numero di bambini coinvolto sia alto rispetto alle risorse del territorio di appartenenza.

#### *Lo stato civile*

La Tav. n. 2 evidenzia come più di 200 detenute nella fascia di età 18-35 anni sia in una situazione familiare che fa ritenere assente una figura maschile di riferimento costante. Degno di attenzione è il numero dei figli presenti che risulta essere di tutto rispetto.

#### *L'occupazione*

L'osservazione della Tav. n. 3 mostra come sia difficile la situazione lavorativa uomini e donne detenuti con figli nella fascia d'età 18-35. Se si tiene presente il dato che si riferisce allo stato civile si può valutare come sia più complesso per la donna detenuta affrontare il suo ruolo di madre-detenuta potendo fare riferimento in libertà a situazioni sociali ed economiche che non le permettono una reale autonomia.

*Posizione giuridica*

La osservazione della Tav. n. 4 (Ripart. dei figli rispetto alla posizione giuridica della madre e la numerosità della prole) ci permette di osservare che solo circa il 27% delle donne è condannata (mentre resta estremamente alto il numero delle donne in attesa di giudizio) e che numericamente rilevante risultati il numero di donne detenute con più di un figlio.

Esistono quindi due realtà precise di cui occorrerebbe interessarsi se non altro per valutare in che modo si possa intervenire onde prevenire ed evitare situazioni di disadattamento giovanile e riproporre situazioni perverse in cui il comportamento deviante del padre/madre si ripropone nei figli.

La prima riguarda i minori con genitori detenuti, e in questa fase degli studi siamo in grado solo di dare cifre per approssimazione, ma sicuramente rilevanti come entità. Di questa popolazione non esistono in atti ricerche o studi che ci permettano, sia pure realizzato su campione, di avere conoscenza di una realtà che appare non solo complessa e sconosciuta, ma anche troppo legata a particolari esperienze spesso generalizzate e trasmesse dai media, favorendo sovente stereotipi emarginanti piuttosto che risposte agli eventuali bisogni.

La seconda riguarda i bambini al di sotto dei tre anni di età che con la vigente legislazione possono restare in carcere con la madre detenuta.

I pochissimi studi sin qui realizzati ci mostrano una realtà non solo complessa per il numero delle variabili interessate e che coinvolgono il bambino, la madre ed il loro rapporto con il padre, i fratelli e l'ambiente di origine.

Si tenga conto, sia pure solo come esempio, che dal 1980 al 1986 nel carcere femminile di Torino sono stati presenti mediamente ogni anno 61 bambini tra i 0 e i 3 anni. (Suraci, Urani). Questo dato non si discosta molto dal numero medio di presenze di bambini nei carceri delle grandi città; tale considerazione ci permette di riflettere su un fenomeno che è forse più rilevante di quanto si possa pensare.

*Condizioni introduttive ai lavori in progress*

Per la scarsità di dati oggettivi nella letteratura nazionale ed estera e, facendo riferimento alla esperienza maturata in questi anni si è preferito accennare ad alcune considerazioni riguardanti la condizio-

ne della donna-madre in carcere, ed ai principali problemi che la presenza di un bambino con una età inferiore ai tre anni comporta.

1. Può la struttura carceraria creare una situazione ambientale e strutturale la meno carceraria possibile e comunque più a dimensione di un bambino? (paure per spazi aperti, difficoltà ad inserirsi in gruppi di bambini numerosi, ecc.).

2. Può la madre essere in grado di valutare le condizioni affettive, sociali e ambientali che determinano la scelta di tenere con se il figlio sino a tre anni? (rispetto alla situazione presente, al suo iter giudiziario, a chi affidare il figlio al compimento del terzo anno di età, ecc.).

3. L'opportunità di avere un asilo nido esterno/interno è determinata da quali considerazioni, e quali sono gli aspetti positivi e negativi che tale scelta determina?

4. In che modo si può ridurre la forzata persistenza e prevalenza dei rapporti con figure femminili? (specie in considerazioni delle modificazioni ambientali e relazionali una volta che il bambino lascia il carcere in modo definitivo).

5. Quanta importanza si dà al momento dell'ingresso in carcere alla età del bambino, allo sviluppo raggiunto?

6. Va valutata la difficoltà di poter fare riferimento a figure stabili, specie nel gruppo dei bambini, in quanto vi è una notevole mobilità che aumenta i problemi di adattamento e relazionali rispetto alle altre figure femminili ed agli altri bambini.

7. Vi è per il bambino la difficoltà di comprendere la stranezza del suo stato rispetto ai rapporti con la madre e con gli altri familiari e con l'ambiente di origine.

8. Poca attenzione si dà alla solitudine della detenuta rispetto alla propria capacità di essere una madre adeguata ed alle sue paure, vista la impossibilità di poter fare riferimento a dei professionisti che l'aiutino a rielaborare i suoi stati d'animo, le sue ansie, ed ai quali poter rivolgersi per avere dei consigli rispetto all'educazione dei figli.

9. Necessità di una maggiore attenzione al momento della separazione dalla madre al compimento dei tre anni d'età; quali possibili conseguenze può determinare sulla personalità del bambino un distacco così repentino, spesso poco preparato, dove la confusione rispetto alle figure di riferimento affettivo tendono ad aumentare con una più o meno evidenziata valutazione della figura materna?

### Alliance foro NGOS survey on mothers and children in prison

COUNTRIES	IF A WOMAN GIVES BIRTH WHILE SERVING A SENTENCE, CAN THE BABY STAY WITH HER?	CAN A WOMAN BRING HER CHILDREN WITH HER WHILE SHE SERVES HER SENTENCE?	HOW LONG CAN THE BABY/CHILD STAY?	ARE WOMEN AND CHILDREN HOUSED SEPARATELY?	ARE THERE ANY SPECIAL PROGRAMS FOR WOMEN AND CHILDREN?	WHAT ARRANGEMENTS ARE MADE AT THE END OF THAT TIME?
<b>NORTH AMERICA</b>						
<b>Canada</b>						
<b>British Columbia</b>	yes					
<b>Manitoba</b>		May bring children under age two and may remain with mother till they attend school	Until age five	yes	Pre natal classes, day care and public health nurse provided.	Not available
<b>All other provinces and federal system do not allow women to have children with them in prison.</b>						
<b>United States</b>						
<b>San Jose</b>	Yes	Yes, may request -child Care Furlough- to be housed at Women's Residential Center	The baby may remain with mother for duration of sentence	Yes: housed in living unit with another female prisoner in separate facility.	Maintain contact with available community resources the public health, social services, parents programs	Mother is responsible for child while in custody and upon her release
<b>California</b>						
<b>New York State</b>	Yes	No	Until age one	Yes: located in special wing of the facility's hospital	Yes: medical care, food, clothing, and equipment are provided for the infant's care	Placement is made with family members, friends, or with Dept of social services
<b>Federal Government</b>	No: however several co-ed facilities have established a program called "Mothers and Infants Together" whereby the expectant mother is transferred to a community halfway house 30 days prior to her delivery date. After the baby is born, the mother and child return to the halfway house for a period of 90 days. During this period of time, efforts are made to place the baby with adoptive or foster parents, or inmate's relatives. Within 90 days of the baby's birth the mother is required to continue service or sentence if security and safety concerns preclude the expectant mother from being transferred to the halfway house, she stays in the institution until the baby is delivered at the local hospital. Following the birth, the inmate is returned to the institution and the infant is placed in an appropriate home					
<b>No other in the local, state or Federal Institutions allow a woman to be with her child.</b>						
<b>MEXICO AND CENTRAL AMERICA</b>						
<b>Belize</b>	Yes	No	During lactation period	Babies are kept at Belize City Hospital until arrangements are made to transfer infant.	No	The child is placed with relatives under the supervision of social services.
<b>Costa Rica</b>	Yes	Yes	Until age five	Special housing for babies under one year.	No	Child is placed with relatives or with national organization for children.
<b>El Salvador</b>	Yes	Yes	Until age 18	Nursing babies stay with their mothers in the women's prison. All others live in a special facility on prison grounds	Medical care, food and a school.	Child is placed with relatives.
<b>Guatemala</b>	Yes	Yes	Until age five	Housed in a large room with 4-6 women and their children.	No	Not available

COUNTRIES	IF A WOMAN GIVES BIRTH WHILE SERVING A SENTENCE, CAN THE BABY STAY WITH HER?	CAN A WOMAN BRING HER CHILDREN WITH HER WHILE SHE SERVES HER SENTENCE?	HOW LONG CAN THE BABY/CHILD STAY?	ARE WOMEN AND CHILDREN HOUSED SEPARATELY?	ARE THERE ANY SPECIAL PROGRAMS FOR WOMEN AND CHILDREN?	WHAT ARRANGEMENTS ARE MADE AT THE END OF THAT TIME?
<b>Honduras</b>	Yes	No	Until age two	Yes (not specified)	Educational activities. Kindergarten for children.	The child is placed with relatives or with social agency.
<b>Mexico</b>	Yes	Yes	NA	NA	NA	NA
<b>CARRIBBEAN</b>						
<b>Bahamas</b>	No	No, children are transferred to hospital or other Institution.	—	—	—	—
<b>Cuba</b>	Yes	No	Until age one	Area of prison 15 specially equipped for mothers with infants	Yes (not specified)	Child is placed with relatives or in a boarding school.
<b>Jamaica</b>	Yes	No	Until five months of age	Dormitory accommodations are provided	Pre-natal, post-natal care	The inmate must provide a written contract indicating that a relative will care for the child if there are no other alternatives, the child becomes a ward of the state.
<b>SOUTH AMERICA</b>						
<b>Bolivia</b>	yes	Yes: it is not unusual to have whole families reside with incarcerated mother.	Until release	No	No	Not available
<b>Brazil</b>						
<b>Rio (State)</b>	Yes	Yes	Until age 7	Children are housed separately from mothers.	Not available	Not available
<b>Columbia</b>	Yes	Yes	Until age five	Yes	The child attends a day care center from 7:00 a.m. till 6:00 p.m. The day care center has a professional staff that provides psychological, recreation and social assistance.	Child is placed with relatives. If unable to place the child he/she goes to a specialized institution.
<b>Guyana</b>	Yes	No	Until age one	No	Pre-natal and post-natal and child care clinics and classes.	Child is placed with family member or the mother's sentence may be remitted.
<b>Perù</b>	Yes	Yes	Until age five	Children are separate in some institutions.	Special staff and nursery programs in some institutions.	When the child is age five, if there is no placement available. It is allowed to stay on an informal basis.
<b>Suriname</b>	No	No	—	—	—	—

COUNTRIES	IF A WOMAN GIVES BIRTH WHILE SERVING A SENTENCE, CAN THE BABY STAY WITH HER?	CAN A WOMAN BRING HER CHILDREN WITH HER WHILE SHE SERVES HER SENTENCE?	HOW LONG CAN THE BABY/CHILD STAY?	ARE WOMEN AND CHILDREN HOUSED SEPARATELY?	ARE THERE ANY SPECIAL PROGRAMS FOR WOMEN AND CHILDREN?	WHAT ARRANGEMENTS ARE MADE AT THE END OF THAT TIME?
<b>WESTERN EUROPE</b>						
<b>Austria</b>	Yes	Yes	Until age three	There is a division of prison specifically for women with children.	Kindergarten	Placement is provided by youth authorities.
<b>Belgium</b>	Yes	Yes	Not available	The baby remains with its mother in her cell.	Medical care, nursery, baby linen.	Social service agency provides placement with family members.
<b>Cyprus</b>	Yes	Yes	Until age two	Separate cell in separate building within prison.	Food, clothes, medical care.	The Department of Social Services provides placement.
<b>Denmark</b>	Yes	Yes	Until age one; however permission can be granted for the child to stay with the mother after the child's first year, if in the interests of the child. Such permission is frequent.	No	No	Provide placement with family member or with social security system.
<b>Finland</b>	Yes	Yes, under age two	Until age three	Housed in separate section. 10 mothers may occupy the mother and child section.	Medical care, play yard.	Social authorities provide placement of the child.
<b>Federal Republic of Germany</b>						
<b>Baden-Württemberg</b>	Yes	Yes	Until age three	Separate self-contained house within prison.	Kindergarten, playschool excursions.	The child is placed with family member or social welfare agency.
<b>Bavaria</b>	Yes	Yes; must present vaccination and medical certificate for consideration, children must be under age two, have lived with mother before her imprisonment, and will live with her after.	Until age four	The child may remain with mother during the day but is separated at night.	Yes; a schoolmistress, a reading circle and official assistants who take the child away from the institution once a week are provided.	Placement arrangements are made upon consultation with the mother, youth authorities and welfare organizations.
<b>Germany, cont.</b>						
<b>Bremen</b>	No; women with children are transferred to the program in Schleswig/Holstein	—	—	—	—	—
<b>Hamburg</b>	Yes	Yes; rarely occurs as pregnant women and mothers are seldom taken into custody.	Until age six	No	No	Depends on individual case

COUNTRIES	IF A WOMAN GIVES BIRTH WHILE SERVING A SENTENCE, CAN THE BABY STAY WITH HER?	CAN A WOMAN BRING HER CHILDREN WITH HER WHILE SHE SERVES HER SENTENCE?	HOW LONG CAN THE BABY/CHILD STAY?	ARE WOMEN AND CHILDREN HOUSED SEPARATELY?	ARE THERE ANY SPECIAL PROGRAMS FOR WOMEN AND CHILDREN?	WHAT ARRANGEMENTS ARE MADE AT THE END OF THAT TIME?
<b>Hesse</b>	Yes	Yes	If mother's sentence is longer than the years the child is separated at birth. Two institutions allow children to remain with their mother until age six, four institutions, age three; one institution, six months.	Yes: a separate section is provided.	Yes. mutter-kind-heim program	Not available
<b>Lower Saxony</b>	Yes	Yes	Until age six	Mother and child are housed in two bedroom apartments in a separate section of the institution.	Yes: post-natal care, first aid, and child development classes are provided. Mothers may also work part-time and have contact with mothers and children from the city of Vechta.	Child is placed in a foster home or boarding home.
<b>North Rhine Westphalia</b>	Yes	Yes	Upon approval by the Youth Authorities, the child may remain with the mother until age six.	18 months in prison hospital, six years in mother-child homes.	Yes; in mother-child home, not in prison hospital.	The Youth Welfare authorities provides placement in childrens home.
<b>Rhineland Palatinate</b>	No	No	—	—	—	—
<b>Saarland</b>	Women with children are transferred to the facility in Hesse (Frankfurt).					
<b>Schleswig-Holstein</b>	Yes	No, unless only a few weeks old.	Until age three	No	Medical care is provided.	Not available
<b>West Berlin</b>	Yes	No	Until ago three	Yes	Yes; provide child care classes. Usually, the child is sent to kindergarten.	The child is placed with family members or caring institutions
<b>Greece</b>	Yes	Yes	Until age two, may be prolonged if necessary.	Provide separate cells for mothers with children.	Provide outdoor activities and play area. Children are under constant supervision by social services and pediatrician.	Child is placed with family members, legal guardian or private/public institution.
<b>Ireland</b>	Yes, however pregnant women granted either full or temporary release.	Yes, nursing babies. However it is discouraged and rarely practiced.	Until age 12 months, can be extended.	Separate units	Day care centers, visits from the father are permitted, special nurseries, medical care, playroom, playground.	Prison administrator places child in the County Home in the District.
<b>Italy</b>	Yes	Yes	Until age three	Provide a reserved section for women with children.	Day care centers, visits from the father are permitted.	Social service agencies provide placement of child. Also allow frequent visits with mother.

COUNTRIES	IF A WOMAN GIVES BIRTH WHILE SERVING A SENTENCE, CAN THE BABY STAY WITH HER?	CAN A WOMAN BRING HER CHILDREN WITH HER WHILE SHE SERVES HER SENTENCE?	HOW LONG CAN THE BABY/CHILD STAY?	ARE WOMEN AND CHILDREN HOUSED SEPARATELY?	ARE THERE ANY SPECIAL PROGRAMS FOR WOMEN AND CHILDREN?	WHAT ARRANGEMENTS ARE MADE AT THE END OF THAT TIME?
<b>Luxembourg</b>	Yes	No	Until age two	No	Family planning classes.	Social welfare agency places child with family member or boarding school.
<b>Norway</b>	No, a woman who is pregnant, nursing or who has delivered less than six weeks ago is not to serve a sentence unless she herself wishes, and the prison director or guardian gives their consent.					
<b>Portugal</b>	Yes	Yes	Until age three. Child may remain with mother till age five under special circumstances.	Separate cells for mother with children.	A nursery and day care center is provided	Prison administrator provides placement with family member or social service agent.
<b>Spain</b>	Yes	Yes	Until age six	Special apartments is provided for women with children.	Day care center	Organization for the Protection of minors provides placement
<b>Sweden</b>	Yes, but occurs infrequently	Yes, however, the inmate may postpone serving her sentence until proper arrangements are made for the welfare of the child.	Until age one, longer if needed.	Selected units for women with children are provided.	Programming is provided under the auspices of the Social Welfare system	Social Welfare system cares for child
<b>Switzerland</b>	Yes	Yes	Until age 18 months, longer if needed	Women with children are housed in half open section of the prison.	Medical care is provided. Mothers may also work part-time in the prison.	The child is placed with another family or in a home.
<b>Turkey</b>	Yes	No	No specified time	No	No	Relative or child care institution.
<b>United Kingdom England and Wales</b>	Yes, subject to certain criteria	Yes, must request permission from Secretary of State. Based on availability if units and assurance that the mother will continue to care for the child upon release.	May remain with mother until age 18 months at one facility and nine months at the other two.	Separate units for mother and child.	Pre-natal, child care and development classes, everything needed for the baby's maintenance and care. Familiarization program.	Placement of child is provided upon consultation with mother and social services.
<b>N. Ireland</b>	Yes	Yes, child must be admitted by the committing court; child must be nursing	Until age 9-14 months	No	Familiarization Program	Guardian nominated by mother or placed by Social Services
<b>Scotland</b>	Yes	Yes; permission of Secretary of State is required.	Until age one, or as decided by the Governor and Medical officer.	Cells are larger for mothers with children.	Clothing and other necessities.	Substitute parents of mother's choice or placement by Social Work Department.
<b>EASTERN EUROPE Poland</b>	Yes	Yes	Until age three, sometimes up to age five.	Yes	Nursery, food, clothes	Institutions, if no family member.

---

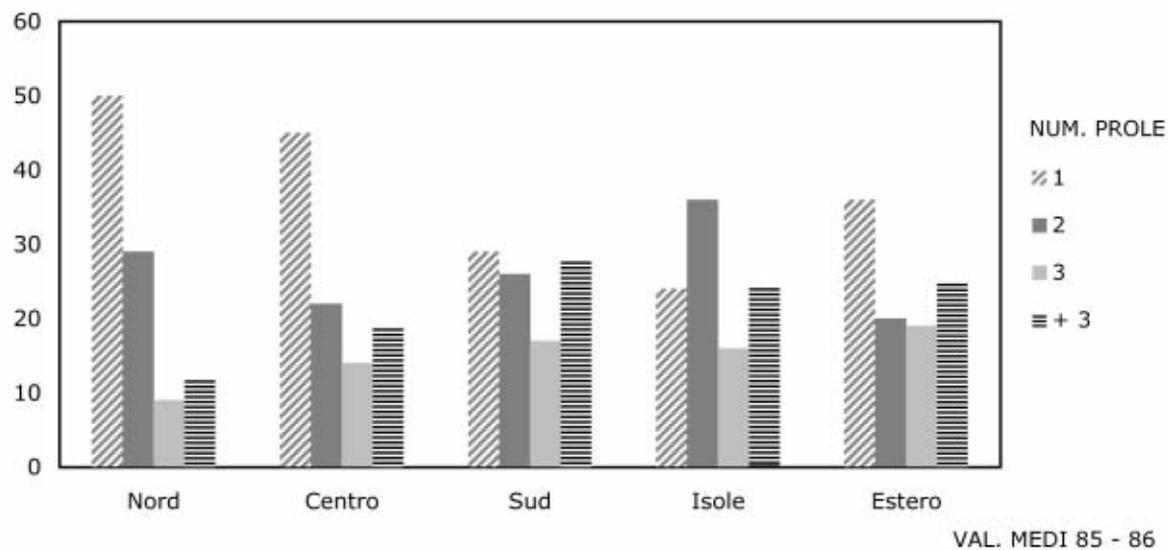
**Tav. 1**     **Distribuzione percentuale della numerosità  
della prole delle detenute secondo la zona  
geografica di nascita**

Settori	1	2	3	Oltre 3	Totale
Nord	50	29	9	12	100
Centro	45	22	14	19	100
Sud	29	26	17	28	100
Isole	24	36	16	24	100
Estero	36	20	19	25	100

Valori medi osservati al 31 dicembre degli anni 1985 e 1986

---

Tav. 1 Ripartizione per zona geografica della madre e la numerosità della prole

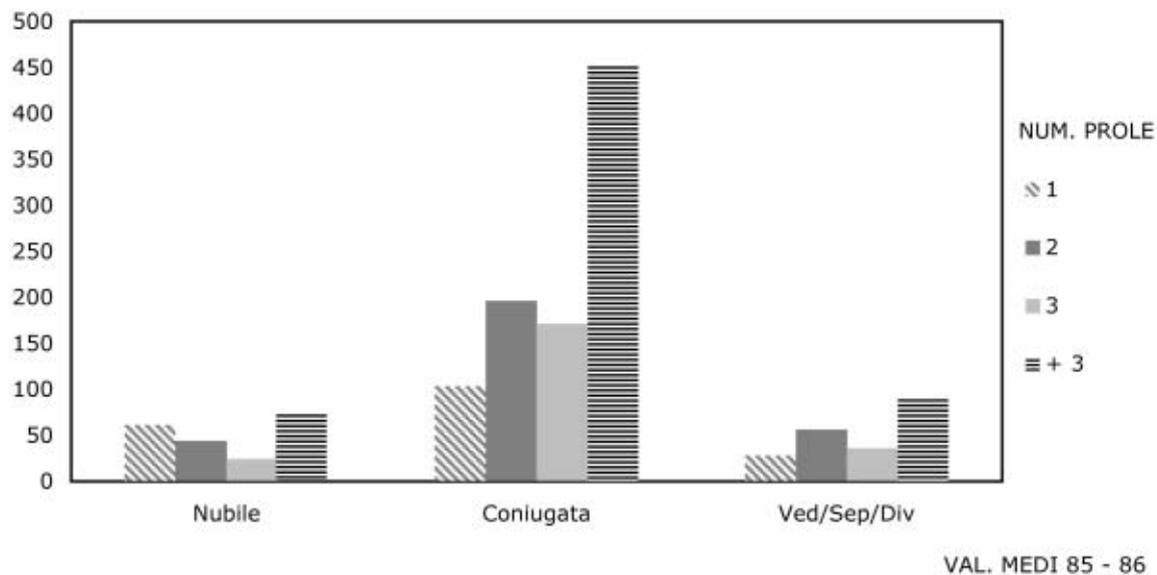


**Tav. 2 Ripartizione del numero dei figli delle detenute secondo lo stato civile della madre e la numerosità della prole**  
(evidenziazione del nr. dei figli con genitrice di età compresa tra 18 e 35 anni)

Stato civile	Totale	Numerosità della prole				Età madre 18-35
		1	2	3	Oltre 3	
Nubile	205	61	44	24	77	107
Coniugata	924	103	196	171	454	483
VED/SEPI/DIV	212	28	56	36	92	111
<b>Totale</b>	<b>1341</b>					<b>701</b>

Valori medi osservati al 31 dicembre degli anni 1995 e 1986

Tav. 2 Ripartizione dei figli per stato civile della madre e la numerosità della prole



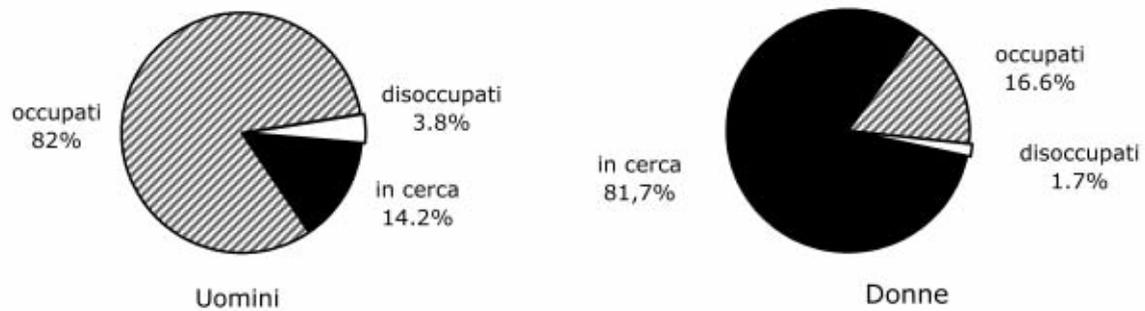
**Tav. 2** Distribuzione della popolazione detenuta con prole secondo la posizione occupazionale ed il sesso con evidenziazione del numero dei genitori  
Con età compresa tra i 18 ed i 35 anni

Posizione Occupazionale	Uomini		%	Donne		%	Totale		%
		(18-35)			(18-35)			(18-35)	
Occupato	5020	2625	82	88	46	14	5108	2671	76
Non hanno lavoro	1104	577	18	530	277	86	1628	854	24
di cui:									
disoccupato	235	123		9	5		226	170	
In cerca 1 <sup>a</sup> occupaz.	869	455		433	226		1302	681	

Media dei valori osservati al 31 dicembre degli anni 1985 e 1986

---

**Tav. 3**    **Distribuzione detenuti con figli**  
Per posizione occupazionale

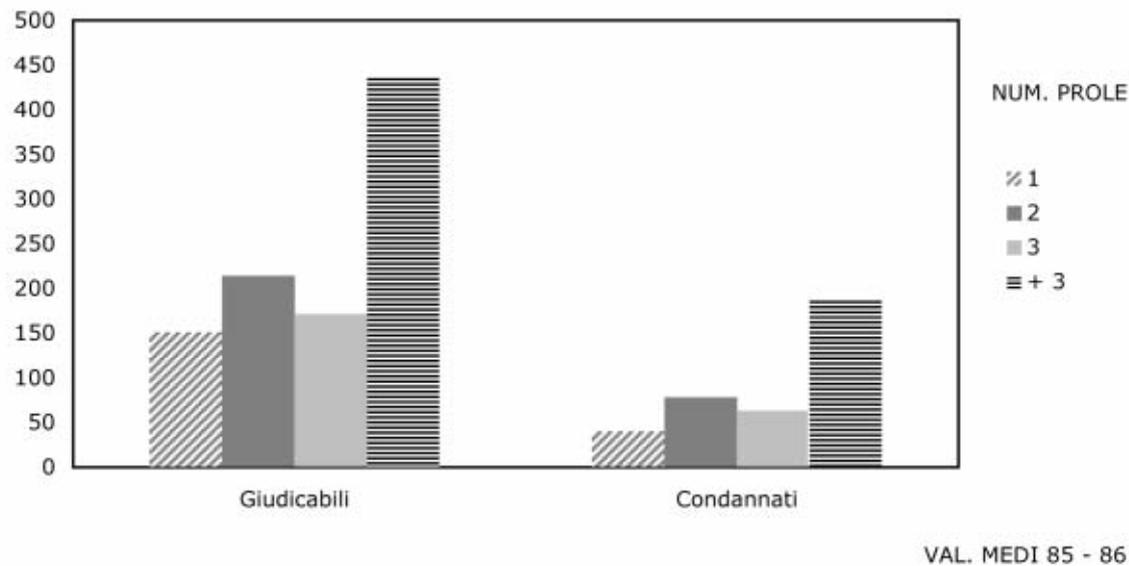


**Tav. 4** Numerosità della prole analisi per quantità (della prole) ripartita per posizione giuridica della madre  
(evidenziazione del nr. dei figli con genitrice di età compresa tra 18 e 35 anni)

pos. giurid. - madre -	figli	ripartizione per numerosità della prole				età madre 18-35
		1	2	3	oltre 3	
GIUDICABILI	974	151	214	171	438	509
CONDANNATE	359	40	78	63	178	184
TOTALE	1333					693

Media dei valori osservati al 31 dicembre degli anni 1985 e 1986

Tav. 4 Ripartizione dei figli rispetto posizione giuridica della madre e la numerosità della prole





## ESPERIENZE DI PRATICA PENITENZIARIA NEI PAESI EUROPEI\*

*Sommario: L'attività del Consiglio d'Europa e della O.M.S. - AIDS e carcere: la pretesa specificità del penitenziario - I dati disponibili ed il problema del "dépistage" - La "gestione" del sieropositivo. I problemi di comunicazione e informazione - Il problema di rapporti sessuali "senza rischio" - Conclusioni di politica sanitaria - Bibliografia*

---

### *1. L'attività del Consiglio d'Europa e della O.M.S.*

Di fronte alla recente diffusione delle sindrome AIDS e correlate in vari paesi, attraverso le organizzazioni internazionali a livello regionale e planetario, si sono più o meno rapidamente attrezzati per una collaborazione internazionale ritenuta assolutamente necessaria per fronteggiare il nuovo, gravissimo fenomeno.

Scopo del presente rapporto è quello di indicare sommariamente i primi risultati cui sono pervenute le organizzazioni internazionali sui problemi specifici della prevenzione e del trattamento dell'AIDS, e sindrome correlate, in ambiente *carcerario*, e le principali esperienze condotte nelle varie amministrazioni penitenziarie, soprattutto europee, in ordine ai punti più problematici aperti dalla sfida che questo nuovo morbo pone quotidianamente alle Amministrazioni penitenziarie.

L'aumento vertiginoso dei casi di AIDS (v. Tav. 1) nel mondo fa prevedere sviluppi temibili nei prossimi anni. Secondo il comunicato

---

\* Conferenza nazionale penitenziaria Aids e carcere. Rimini, 1988.

OMS/34 del 16 dicembre 1987 i *nuovi* casi di AIDS saranno 150.000 alla fine del 1988 (al 12.87, 75.315). Il dr. J. Mannr, direttore del programma speciale OMS di lotta contro l'AIDS ha dichiarato che nei prossimi 5 anni ci sarà da aspettarsi un aumento spettacolare dei casi di AIDS, posto che milioni di persone nel mondo sono già infette.

Occorre quindi una mobilitazione mondiale. Una mobilitazione che tenga conto che ai problemi di sanità pubblica, nel caso dell'AIDS (non a caso chiamata "peste del 2000"), si aggiungono problemi sociali delicatissimi che vertono, per le loro implicazioni, direttamente sulle libertà e sui diritti fondamentali. Le reazioni potenziali verso le vittime del flagello (portatori sani e malati) e i rischi di stigmatizzazione sociale e di ghettizzazione non possono che preoccupare istituzioni che (come il Consiglio d'Europa e, a livello planetario, l'ONU) hanno alla base della loro azione la prospettiva della protezione dei diritti dell'uomo.

*Il Consiglio d'Europa* si è occupato della prevenzione della trasmissione attraverso il sangue con raccomandazioni sul "dépistage" automatico di tutte le unità di sangue (R.(83)8 e (85)12) ha organizzato una inchiesta sul rischio di AIDS in relazione ai trapianti d'organi e un monitoraggio semestrale sull'evoluzione dell'AIDS in Europa e sui risultati del "dépistage" sistematico nei centri trasfusionali. Il Comitato ristretto di esperti sull'AIDS del Consiglio d'Europa (Forum 1, 87, p. 11) ha previsto che nel 1991 in Europa ci saranno almeno 300.000 casi di AIDS e circa 10 milioni di portatori asintomatici, in assenza di una strategia preventiva efficace. Per questo, il Consiglio d'Europa, sul problema specifico della prevenzione e della politica anti AIDS, ha elaborato un approccio europeo in materia di lotta al morbo incentrato sulla politica globale di sanità pubblica, su campagne di prevenzione basate sulla informazione, programmi di "dépistage" sistematico e volontario, rafforzamento dei servizi di trattamento e di supporto psico-sociale, formazione del personale, omogeneizzazione delle regole nazionali.

Il tutto, contenuto nella Raccomandazione R(87)25 adottata il 26 novembre 1987 dal Comitato dei Ministri (All. 1).

In particolare, sul tema dell'AIDS e carcere (sulla Raccomandazione ora ricordata la popolazione carceraria è considerata *categoria a rischio*) il Consiglio d'Europa ha organizzato, in seno alla VII Conferenza dei direttori di Amministrazione penitenziaria (Strasburgo, giugno 1987), uno studio approfondito del tema, adot-

tando conclusioni prudenti e comunque in linea con le pratiche penitenziarie della maggior parte dei paesi europei (v. All. 2).

Anche l'organizzazione mondiale della Sanità ha organizzato una riunione su "AIDS e carcere", a Ginevra nel novembre 1987, le cui conclusioni, molto più sofferte di quelle adottate in sede europea, ove l'omogeneità di fondo delle legislazioni facilita le cose, sono anche interessanti e da considerare attentamente (All. 3).

## *2. AIDS e carcere: la pretesa specificità del penitenziario*

È fuor di dubbio che l'incidenza dell'AIDS e sindromi correlate in carcere è percentualmente superiore rispetto la comunità esterna (anche se con notevolissime oscillazioni, v. le statistiche americane pubblicate in MMWR, Centro di Atalanta, dic. 1987, Tav. 2). Questo fatto è dovuto principalmente alla alta percentuale di TD, uno dei tipici gruppi a rischio, nelle prigioni (v. Conclusioni VII Conferenza Europea).

Il considerare la "popolazione carceraria" come gruppo a rischio (come peraltro fa lo stesso Consiglio d'Europa nella Raccomandazione R(87)25) può essere peraltro considerato furviante e pericoloso.

In particolare, in un momento storico in cui la riduzione progressiva del ricorso alla privazione della libertà come pena (v. Raccomandazione XVI approvata nel corso del VII Congresso ONU sul trattamento del detenuto e sulla prevenzione della criminalità, Milano 1985) abbisogna di una sempre più consapevole collaborazione della società esterna nella gestione della pena criminale, ogni contributo ad una anche non volontaria ulteriore stigmatizzazione dei colpiti da pena privativa della libertà è un grave ostacolo all'affermarsi dei principi di umanizzazione della pena e di scelta privilegiata dei trattamenti in ambiente libero.

Questo ove si consideri, in più, che una stigmatizzazione della popolazione carceraria colpisce anche una percentuale di soggetti – in Italia oltre il 50% – in attesa di giudizio, e cioè nemmeno in espiazione di pena legalmente comminata.

Il carcere è o no luogo di proliferazione e diffusione dell'AIDS? Su questa questione centrale si è animato un dibattito europeo, spes-

so furviato da preconcetti di natura atecnica. L'importanza centrale del carcere per il controllo dell'AIDS è giustificata da Harding con la teoria del "ponte", secondo la quale (Harding, CDAP, 41) un numero considerevole di tossicomani (di cui una percentuale notevole è probabilmente sieropositiva) ha relazioni omosessuali in carcere, pur avendo normali relazioni sessuali in ambiente esterno, dopo la dimissione o durante i permessi, se ne godono.

Così il comportamento omosessuale indotto dal carcere costituirebbe un "ponte" tra un gruppo ad alto rischio (i tossicomani) e persone suscettibili di essere ulteriormente una sorgente di infezione per i loro rapporti omosessuali.

Non è questa la sede per contestare compiutamente tale teoria: basterà averla ricordata, pur potendosi subito sottolineare una probabile sopravvalutazione del fattore "rapporto omosessuale" in carcere.

Probabilmente l'autore, in assenza di dati europei generali sicuri ed affidabili, si fa influenzare dai dati – soprattutto americani – di carattere generale sull'AIDS in ambiente libero presentati nello stesso rapporto (da cui risulta, Harding CDAP, 25, una percentuale di gruppi affetti da AIDS e sieropositivi, dal 60 al 75% di omosessuali e solo del 20-25% di tossicomani). Al contrario, è esperienza ormai acquisita che il più ampio contributo ai gruppi a rischio nelle carceri europee è dato dai tossicomani (Kilgour, 2, Troisier, 8) e che non occorre sopravvalutare il fenomeno della omosessualità in carcere: se la sindrome "GAY" è quasi esclusivamente tale, almeno all'inizio, in USA, in Europa, soprattutto mediterranea, i tossicomani sono in prima linea nella categoria dei gruppi a rischio. Essendo poi marginalizzati, individualisti, non organizzati e solidali (come gli omosessuali), sono la categoria più impermeabile alle campagne di informazione e prevenzione, e modificano ben più difficilmente i loro comportamenti (Troisier, 10). Vi è quindi, in prima approssimazione, una chiara sovrapposizione del problema AIDS e del problema droga in prigione.

D'altra parte, posto che il carcere non può che accentuare le problematiche presenti nella società, non occorre alcuna particolare teoria (come quella del "ponte") che motivi un particolare impegno per la salvaguardia della salute dei detenuti, quasi che si volesse finalizzare alla salute "pubblica" e generale il doveroso sforzo di assicurare il massimo possibile della tutela della salute ai soggetti privati della libertà.

### *3. I dati disponibili ed il problema del "Dépistage"*

La difficoltà di analisi sul fenomeno della sindrome AIDS e correlate in carcere poggia sul fatto incontrovertibile della parzialità e incompletezza dei dati sul problema.

Appare azzardato sottoscrivere affermazioni generalizzanti sulla situazione, la cui estrema variabilità da un Paese all'altro sembra dipendere anche da disomogeneità di rilevamenti e scelte relative alle modalità del "dépistage". Vi è poi un rischio evidente nelle percentualizzazioni, confondendosi a volte il riferimento ai soggetti testati nel tempo con l'insieme dei presenti a certa data. Il Consiglio d'Europa ha svolto una indagine, nella situazione dal punto di vista quantitativo. I risultati sono riportati alla tavola 3, più che altro per mostrare la loro modestia e la non significatività. Ad esempio oltre al dato, riportato, del 12,6% su 500 ingressi, indicato dalla Francia, è noto per il carcere di Bordeaux un 61% di sieropositivi su 113 tossicomani testati (J. Méd. Lég. Droit Méd. 1986); inoltre in Austria non si può disporre (Harding, CDAP, 36) di dati attendibili in ragione del segreto medico (una legge recente inibisce espressamente al sanitario di comunicare a terzi risultati di test HIV); i dati provenienti dalla Gran Bretagna sono poi con ogni evidenza tanto risibili da non poter essere considerati attendibili, e così via.

Si può quindi concludere che nella sua entità il fenomeno delle sindromi correlate all'AIDS nelle carceri resta in larga misura sconosciuto.

La pratica adottata dai vari paesi relativa alle modalità del "dépi-stage" è descritta nella prima colonna della tavola 4.

Soltanto il Portogallo risulta non richiedere il consenso (e il Lussemburgo sembra dal canto suo andare per le spicce per ottenerlo): per il resto il test è consensuale o a richiesta.

Sul "dépistage" è questa la posizione del Consiglio d'Europa (punto 2.2.1 della Racc. R(87)25): nessuna analisi obbligatoria, né per la popolazione in generale né per i gruppi a rischio.

Nello stesso senso ha concluso la 3<sup>a</sup> Conferenza Internazionale sull'AIDS di Washington (Giugno 1987), l'OMS (Ginevra, novembre 1987), la dichiarazione dei Ministri della Sanità della C.E.E. (maggio 1987), la Conferenza dei direttori di Amministrazioni Penitenziarie (giugno 1987) e il Comitato d'Esperti sull'AIDS del Consiglio d'Europa (Boltho - Massarelli, 1987).

In ogni caso, a parte i possibili effetti lesivi dei diritti umani, soprattutto dei gruppi a rischio, occorre considerare il costo altissimo di test obbligatori e generalizzati (calcolati dal governo francese per 34 milioni di persone tra 15 e 60 anni in 16 miliardi di franchi francesi). Nell'ultima conferenza di Ginevra, in sede OMS, ci si è poi opportunamente soffermati sul concetto di "volontarietà" in ambito carcerario, e su quello di "consenso informato", nel senso che la decisione di effettuare il test debba essere preceduta da un colloquio sulle ragioni e l'opportunità di sottoporsi all'analisi.

Secondo alcuni esperti europei (Troisier, 11) occorre essere particolarmente guardinghi, nel carcere, circa una massificazione dei test, e cioè verso una pratica di "dépistage" sistematico, per molte ragioni tra le quali l'assenza di misure gestionali specifiche nei confronti dei sieropositivi, la inopportunità di focalizzare una "diversità" della prigionia nei confronti dell'opinione pubblica, intensificando una attitudine di rigetto e di esclusione nei confronti di tale istituzione, la scarsa utilità di un test che dovrebbe essere ripetuto periodicamente e regolarmente, le difficoltà collegate alla "consapevolezza" della sieropositività in assenza di specifiche terapie.

#### *4. La "gestione" del sieropositivo. I problemi di comunicazione e informazione*

Sia l'OMS che il Consiglio d'Europa ribadiscono la necessità che il soggetto sia informato con tatto e riservatezza della condizione di sieropositivo o di vera e propria malattia. Nella generalità dei casi in Europa non si informa il resto della popolazione penitenziaria della condizione di sieropositività dei soggetti. Il sostegno psicologico è poi indicato come particolarmente importante al momento della comunicazione del risultato del test (VII Conf., CDAP, 87).

Identificato il portatore sano o il malato, tale situazione non si traduce, salvo eccezioni, in particolari misure gestionali a livello penitenziario (v. Tav. 4, seconda colonna).

Univocamente OMS e Consiglio d'Europa respingono l'isolamento come misura utile (tale prassi è seguita soltanto dal Portogallo, che peraltro non sembra avere particolari problemi da un punto di vista quantitativo).

Misure particolari – come celle singole o ricovero in infermerie o sezioni ospedaliere – dovrebbero essere adottate per esclusive e specifiche ragioni mediche: è stato peraltro notato (Harding, CDAP, 40) che in alcuni paesi europei le decisioni relative alla gestione dei detenuti sieropositivi non sono fondate esclusivamente su considerazioni di ordine esclusivamente medico. Nella Repubblica Federale di Germania, ad esempio, i sieropositivi sono esclusi dal lavoro nelle cucine “per non turbare i condetenuti” che potrebbero credere alla possibilità di infezione “anche se questa non esiste”. Nel Regno Unito la separazione dei sieropositivi dagli altri può essere decisa per ragioni non sanitarie ma “amministrative”.

Si sottolinea la necessità della massima vigilanza per evitare pesanti sviluppi gestionali in senso discriminatorio: di recente reazioni negative (anche sulla stampa non medica) si sono registrate alla nomina del dr. Koch – medico svedese che propone l’internamento dei sieropositivi che non si comportano “ragionevolmente” e delle prostitute che non usano il preservativo – come consulente per l’AIDS da parte del Ministero dell’Interno della Baviera (C. Vetere, *Novità AIDS*, febbraio 1988, 12).

Evidentemente, se di terapia purtroppo non è possibile parlare né vi sono strumenti utili e umani “gestionali” e “amministrativi”, la via da battere per una lotta all’AIDS è, anche in prigione, quella della prevenzione che è naturalmente, anzitutto, informazione.

Informazione nei confronti dei *detenuti*, che, oltre ad avere un effetto positivo diretto per arginare la diffusione della malattia, ha un effetto indiretto importante sul clima carcerario perché combatte le false convinzioni che circolano in ambiente penitenziario e chiarisce e distingue i rischi reali dai rischi immaginari (Troisier, 16). Esperienze di diffusione di materiale video in proposito hanno avuto positivi risultati in Francia e Regno Unito, documenti preparati per la generalità dei cittadini ma comunque utili per favorire la modifica dei comportamenti a rischio anche in ambito carcerario.

Un’igiene appropriata, e quindi il massimo impegno nell’assicurare educazione sanitaria e condizioni di vita conseguenti, è il secondo capitale aspetto della prevenzione (VII Conf. CDAP).

Informazione – ed aggiornamento – nei confronti degli *operatori penitenziari*: sono recenti le sommosse nelle carceri francesi, belghe e tedesche (1985) causate da panico, tanto da parte dei detenuti che del

personale penitenziario (Harding CDAP, 35), confrontato con problemi nuovi e drammatici.

Il ruolo del poliziotto, del custode, degli uomini che per dovere hanno contatto “fisico” con la devianza a rischio è entrato in crisi per effetto dell’AIDS (si ricordano le foto dei poliziotti con guanti e del personale penitenziario americano “scafandrato” (Troisier, 9), e si è posta imprescindibile la domanda di informazione e di “cultura” della portata e dei limiti di pericolosità dell’AIDS e sindromi correlate. A questa iniziativa italiana di informazione del personale seguirà, nel corso di quest’anno, analoga iniziativa francese presso l’ENAP (Troisier, 10) e, lo auspichiamo, altre iniziative di questo tipo a livello europeo.

### *5. Il problema dei rapporti sessuali “senza rischio”*

Sul problema della possibilità di distribuzione dei preservativi in carcere, al fine di evitare la trasmissione del virus per via sessuale, si è registrato un vivace dibattito a livello internazionale, probabilmente condizionato da motivazioni anche non strettamente tecniche. Nessuna raccomandazione “cogente” in questo senso a livello di Consiglio d’Europa (VII Conf., CDAP, 2), e conclusioni sfumate anche da parte OMS (peraltro più incisive, invitandosi a “considerare attentamente la possibilità ...” (OMS, Ginevra 87, 5).

Fermezza contraria per motivi giuridici la Francia (Harding, OMS 87, 10) e l’Inghilterra (Kilgour, 5): il primo Paese ha solo ora autorizzato (all’esterno!) la pubblicità del preservativo (e la libera vendita delle siringhe, sperimentalmente, per un anno). Nella città di New York è sperimentalmente effettuata la distribuzione dei preservativi in carcere (Correction AIDS Awareness Program; il department of Health della City of New York informa che sono stati distribuiti 31985 copie di materiale informativo e 693 preservativi), mentre nelle prigioni scandinave, tedesche e olandesi sono da tempo in funzione i distributori automatici di condom (Troisier, 14). Secondo una prospettiva, spetterebbe al sanitario di poter considerare caso per caso l’opportunità di far disporre di preservativi, avendo presente la necessità di promuovere la prevenzione di comportamenti a rischio.

Indubbiamente l’entità del problema scolora in un carcere “aperto” e “permeabile”, ove sia regola il permesso ed i contatti con l’ester-

no, con la conseguente possibilità di procurarsi un oggetto che in molte legislazioni penitenziarie non è comunque “in sé” vietato. Peraltro, in alcuni paesi la omosessualità “in sé” è reato, da qui le profonde perplessità per una distribuzione istituzionale dei condom.

Inoltre il non essere il preservativo panacea assoluta emerge dai tratti caratteristici della omosessualità carceraria, solo in piccola parte dovuta ad omosessualità affermata (che può “istituzionalizzare” il preservativo) e invece in gran parte legata a comportamenti di sostituzione (che sfugge all’uso del condom perché non si vuole “denunciare”) o a vera e propria violenza e sopraffazione (spesso segno di “premazia” del boss), che non ammette a priori il ricorso a tali strumenti (Troisier, 14).

Un accenno anche al problema della trasmissione del virus per mezzo di siringhe: si deve registrare uno sfumato invito da parte dell’OMS a rendere disponibili – almeno in alcuni Istituti a minima sicurezza – aghi sterili (OMS, Ginevra, 5).

A livello di Consiglio d’Europa si è invece fermi sull’invito alla massima vigilanza nel proibire l’introduzione di siringhe in carcere; in ambiente OMS vi è stato sul punto un animato dibattito, ritenendosi a giusta ragione da qualcuno totalmente incoerente “proteggere” in carcere l’uso della droga, anche se al buon fine di contrastare la possibilità di diffusione del virus, a dispetto delle problematiche trattamentali tendenti ai programmi di riabilitazione.

## 6. Conclusioni di politica sanitaria

Si può rintracciare, nei singoli documenti internazionali, una spinta precisa verso una non settorializzazione della risposta al problema AIDS in carcere, nel senso della necessità di un piano *globale* di interventi, e della opportunità che non vi siano risposte “carcerarie” staccate dalla politica generale.

Nel senso di questa doverosa integrazione sta, ad esempio, l’invito rivolto dall’OMS (OMS, Ginevra, 6) ai singoli paesi di inserire un rappresentante del settore penitenziario nei comitati nazionali per l’AIDS.

È indubbio che la sanità “carceraria” abbisogna della piena collaborazione del territorio (Troisier, 2); tanto che, in particolare, nella fase di malattia, praticamente nessuna Amministrazione si assume la gestione del soggetto, che è ricoverato in ambiente esterno (v. tav. 4 terza colonna).

In alcuni paesi è stato notato (Harding, CDAP 45, Kilgour 2, Governments Response, Lancet 87) che nell'impatto con l'epidemia la minore qualità della "medicina penitenziaria" si è rivelata più evidente, nel confronto con la medicina del territorio: in ogni caso, la riflessione sull'AIDS ha indotto i vari paesi a sottolineare ancora di più la opportunità di una politica globale della salute, nel senso indicato dalle regole penitenziarie sul trattamento dei detenuti, R. (87)3 del Consiglio d'Europa (all. 4).

Nel senso cioè che il detenuto deve essere sottoposto soltanto alla pena privativa della libertà, e non a pene supplementari, consistenti magari in una minor qualità dell'assistenza medica (Kilgour, 2) e che, in via generale, egli deve godere delle stesse possibilità e opportunità che il cittadino libero.

Una conseguenza pratica della necessaria globalità della politica sanitaria è che i fondi per la lotta dell'AIDS in prigione dovrebbero provenire dai fondi nazionali stanziati per questo fine, e non essere distolti dai capitoli "salute in carcere" (OMS, Ginevra, 5).

Abbiamo ricordato come a livello di etica medica vi è unanimità di consensi sul fatto che il medico del carcere risponde alla stessa etica del medico esterno. La regola è quindi l'equivalenza. La politica sanitaria penitenziaria è quindi la politica sanitaria generale.

Piuttosto, una particolarità può indicarsi nella doverosità di indagini tendenti a reperire soluzioni diverse dal carcere per la categoria più a rischio, oggi costituita da tossicomani, in tutti i sistemi penali europei repressi preferibilmente con il carcere (visto che continuano a rappresentare una percentuale importante della popolazione penitenziaria).

Minori incarcerazioni, quindi, nella linea di una politica planetaria tendente a ridurre l'applicazione della pena privativa della libertà, e maggiori scarcerazioni, non soltanto, come è oggi in uso, per motivi connessi all'essere il soggetto in fase terminale.

#### BIBLIOGRAFIA

BOLTHO - MASSARELLI V. *Dépistage du S.I.D.A.: dilemme pour la santé publique*, Forum oct. 87 Strasbourg, 32

BRUNO F. *Le malattie a trasmissione sessuale e l'A.I.D.S. Aspetti d'interesse criminologico* (VIII vol. Trattato crim. Medicina

Criminologica e Psichiatria Forense a cura di Ferracuti, Bruno, Giannini, Milano 1988)

DAGA L. *Regole penitenziarie europee*, Doc. Giustizia n. 2

EDITORIALE *Gouvernement's reponse on prison medical service*, Lancet, 1, 783-78

EDITORIALE *Implication médico-sociales du dépistage S.I.D.A. chez les détenus toxicomanes*, J. Méd. Lég. droit médical (1986/29, 423-126)

HARDING T.W. *Les problèmes de santé posés aux Amministrations Pénitentiaires (en particulier en ce qui concerne de nuvelles maladies transmissionables)*. Strasbourg 22.4.1987, CDAP (87)2

HARDING T.W. *A.I.D.S. in Prison* - OMS - oct. 1987

KILGOUR J.L. *Prevention and control of A.I.D.S. in Prison*. A discussion Paper-OMS Oct. 1987

TROISIER *Rapport à M. le Garde des sceux sur le S.I.D.A. et les établissements pénitentiaires* - Jan. 1988 inedito

---

**Tav. 1** Numero dei casi di Aids segnalati agli organismi internazionali\*

Anno	Mondo	U.S.A.	Europa	Italia
1979	20	9	0	0
1980	65	27	20	0
1981	378	173	43	0
1982	1510	628	92	1
1983	4944	2648	310	5
1984	11920	7112	888	20
1985	24973	20105	2280	86
1986	47433	37215	4915	410
1987	75315	52322	8767	1478

\* da Bruno, 1988

I dati sono aggiornati al 12/1/88.

Fonte O.M.S. Conferenza Internazionale di Londra.

---

**Tav. 2 Popolazione penitenziaria e numero di sieropositivi e malati Aids**  
**Situazione al 1 novembre 1986\***

	UOMINI			DONNE			TOTALE			OSSERVAZIONI
	DETENUTI	HIV+	AIDS	DETENUTE	HIV+	AIDS	DETENUTI	HIV +	AIDS	
AUSTRIA	7.766	?	0	308	?	0	8.074	1%	0	Stima
BELGIO	6.759	81 (1.2%)	0	343	10 (2.9%)	0	7.102	91 (1.3%)	0	---
CIPRO	215	0	0	7	0	0	222	0	0	---
REPUBBLICA FED. GERMANIA	50.865		?	2.028	?	?	52.893	?	?	Studi in corso
FRANCIA	48.380		?	2.053	?	?	50.433	13%	?	Risultati n. 500
ITALIA	---	---	9	---	---	1	41.547	5.129 <sup>(1)</sup> (12.3%)	10	Test sistematico
LUSSEMBURGO	299	6 (2%)	0	25	1 (4%)	0	324	7 (2.1%)	0	Test sistematico
NORVEGIA	1.958	?	?	72	?	?	2.030	?	?	Segreto medico
PORTOGALLO	7.906 ( $< 0.1\%$ )	3	0	401	1 (0.2%)	0	8.307 ( $< 0.1\%$ )	4 ( $< 0.1\%$ )	0	---
SPAGNA	24.897	6.424 (25.8%)	20	1.412	353 (25%)	2	26.309	6.777 (25.7%)	22	Screening sui gruppi ad alto rischio
SVIZZERA	---	---	---	---	---	---	3.500 (approx)	11%	?	Cantone di Berne
REGNO UNITO <sup>(2)</sup>	45.665	32 ( $< 0.1\%$ )	0	1.569	4 ( $< 0.1\%$ )	0	47.234	36 ( $< 0.1\%$ )	0	---

<sup>1</sup> La percentuale non è corretta essendo tra due entità disomogenee

<sup>2</sup> Dati relativi solamente ad Inghilterra e Galles

(\*) da Harding, OMS 1987

**Tav. 3**    **Prospetto della situazione della gestione dei sieropositivi e Aids in 17 Paesi**  
(da T. HARDING, 1987)

	Test per HIV	Provvedimenti speciali per det. sieropositivi	Provvedimenti per detenuti affetti da Aids
AUSTRIA	Volontario	Nessuna misura speciale	Strutture sanitarie carcerarie Possibilità ospedalizzazione
BELGIO	Volontario e a richiesta per i gruppi a rischio	Alloggiati in celle singole. Accesso a tutte le attività	Ricovero in cliniche universitarie
CIPRO	Gruppi a rischio (nessun rifiuto) Re-testing ogni 6 mesi	Non si segnalano casi	Non si segnalano casi
DANIMARCA	A richiesta	Nessuna misura speciale Isolamento - se comport. crea rischio Isolamento - a richiesta	Ricovero in ospedale di infezione
FRANCIA	Volontario per gruppi a rischio	Nessuna misura particolare	Strutture sanitarie carcerarie. Se necessario, al centro clinico di Fresnes
GRECIA	Gruppi a rischio (il test è gradualmente esteso agli altri detenuti)	Speciali sezioni ospedaliere. Passeggi separati. Diete speciali	
IRLANDA	Volontario	Isolamento totale per detenuti maschi. Celle separate per donne. Restrizioni nel lavoro e attività ricreative	Ricovero in ospedale
ITALIA	Volontario sui nuovi giunti e sui gruppi a rischio	Nessuna misura particolare	Ricovero in ospedale

	Test per HIV	Provvedimenti speciali per det. sieropositivi	Provvedimenti per detenuti affetti da Aids
LUSSEMBURGO	Tutti i nuovi giunti (se rifiuta, isolamento). Re-testing dei gruppi a rischio dopo un permesso	Non si assegnano al lavoro in cucina e in alcune officine	Nessun caso
NORVEGIA	Volontario	Nessuna misura particolare, se non sono violenti	Non specificati
OLANDA	Nessuna misura di dépistage	Nessuna misura, salvo che se il detenuto minaccia le guardie di contagio (sanzioni disciplinari)	Ricovero in ospedale. Liberazione in base alla prognosi
PORTOGALLO	Tutti i detenuti	Isolamento totale	Ricovero in ospedale
REGNO UNITO	A richiesta	Possibile separazione per ragioni di gestione	Ricovero in ospedale
REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA	Volontario per gruppi a rischio	Alloggiati in celle singole. Non si assegnano al lavoro in cucina né in officine ove ci si può ferire	Possano essere considerati inidonei alla pena detentiva
SPAGNA	Gruppi a rischio (nessun rifiuto) e a domanda	Nessuna misura speciale	Non specificato
SVEZIA	I detenuti sono incoraggiati a sottoporsi volontariamente al test	Nessuna misura particolare. Aiuto psicologico	Nessun caso
SVIZZERA	Volontario per i gruppi a rischio	Nessuna misura speciale (sanitario può richiedere cella singola)	Strutture sanitarie carcerarie. Possibile ricovero in ospedale

\* Inghilterra e Galles



## DETENUTI STRANIERI: UNIFORMITÀ DEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO A FRONTE DELL'ESPULSIONE CON ATTO GIURISDIZIONALE\*

Il tema del mio intervento è specificamente delineato sulla compatibilità tra principio di eguaglianza del trattamento penitenziario e espulsione giudiziaria a pena espiata (misura di sicurezza dell'espulsione).

Non si affronteranno quindi da un lato i problemi generali del trattamento, né quelli della espulsione come provvedimento di Polizia, oggetto di altre relazioni. Sia però consentito, al fine di introdurre il tema specifico, partire da alcune considerazioni di ordine generale.

Occorre distinguere le discriminazioni di principio, di diritto, da quelle di fatto, derivanti dalla pratica applicazione delle norme. Per le prime, si può subito notare che il nostro Ordinamento penitenziario, nei riguardi dei detenuti stranieri, abbraccia il principio della più larga parità di trattamento nei confronti dei cittadini italiani. L'Ordinamento penitenziario (art. 1, secondo comma, L. 354/75) va anzi molto al di là delle disposizioni sulla legge in generale (R.D. 16 marzo 1942 n. 262) sul tema specifico.

Mentre queste ultime (art. 16) riconoscono infatti allo straniero i "diritti civili attribuiti al cittadino" a *condizione di reciprocità*, l'Ordinamento penitenziario sancisce che il trattamento penitenziario (sia esso inteso come "regime", modo di trattare, che come "trattamento rieducativo", e quindi comprensivo di tutti gli Istituti, ivi comprese le misure alternative) è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni di nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali, ecc.

---

\* Convegno nazionale *Detenuti stranieri: tra difesa sociale e reinserimento*. Roma (Casa di reclusione di Rebibbia), 1988.

Invero, una volta scritto il nuovo Ordinamento penitenziario, sarebbe stato difficile disporre altrimenti nel rispetto della Costituzione, e considerato anche che (art. 28 disposizioni legge in generale) le leggi penali obbligano tutti coloro che si trovano nel territorio dello Stato: anche l'Ordinamento penitenziario, infatti, che pur contiene diritti specifici (art. 4) e fa quindi nascere (oltre che comprimere) situazioni giuridiche soggettive, fa pur sempre parte del sistema delle leggi penali.

Il recente enorme incremento della criminalità straniera, fenomeno comune in Europa e che riveste caratteri in parte comuni in parte specifici ai vari paesi, ha spinto ad una maggiore riflessione sui temi del necessario rispetto del principio di non discriminazione e insieme ha provocato l'esigenza di attrezzare i sistemi penitenziari per le specifiche esigenze della popolazione straniera. Tutta una serie di nuove esigenze si sono poste ai vari paesi, quindi, in relazione ai problemi che opportunamente costituiscono il doppio tema, indissolubilmente legato, di questo convegno: difesa sociale e reinserimento.

Si è quindi posto il problema della necessità di adottare strategie differenziate, al posto di soluzioni unitarie, sbrigative e un po' rozze, quali erano quelle accolte dai vecchi ordinamenti, ispirati ad un atteggiamento di chiusura verso l'esterno e verso l'estraneo, e improntate a soluzioni di difesa "passiva", che sostanzialmente coincidevano con una massiccia politica di espulsioni.

Usare una sola politica di "difesa sociale" contro un fenomeno che al contrario è estremamente differenziato è qualcosa che può essere non funzionale, può essere controindicato, sicuramente non è sempre rispettoso dei diritti fondamentali che uno Stato democratico deve garantire.

In particolare è evidente che, mentre il carattere di "straniero" è connotabile soltanto in senso negativo (mancante di cittadinanza), la criminalità "straniera" può essere ricondotta a situazioni personali di fatto molto diverse, da quella del corriere di droga in transito nel Paese (tipica criminalità transnazionale), al nipote dell'emigrato, di terza generazione, formalmente straniero ma sostanzialmente connazionale.

Negli ultimi anni si è sviluppata una richiesta di maggiore "sicurezza" nei confronti della devianza straniera. Non occorre sottolineare troppo la pericolosità, per la crescita di una matura società democratica, di atteggiamenti xenofobi o addirittura razzisti, sullo sfondo di

problemi economici, sociali e di una cultura della intolleranza che a volte sembra prendere piede anche in strati sociali che ne erano fino ad ora rimasti immuni. Sembra inoltre esistere, nel settore, una maggiore difficoltà a riconoscere una responsabilità comune tra i vari paesi interessati al problema.

A livello di *repressione* della criminalità “transnazionale”, nel senso sopra indicato, è da tempo affermata una collaborazione internazionale attraverso accordi di Polizia ed intese bi o multi laterali di estradizione.

Si è invece rimasti piuttosto indietro a livello di accordi relativi al momento della *esecuzione* delle pene, risultando gli stati molto più impermeabili ad una cultura della collaborazione internazionale proprio là dove forse essa dovrebbe essere più intensamente ricercata.

Due vie sono state al proposito perseguite: l’una, quella del tentativo di omogeneizzazione delle pratiche trattamentali, attraverso regole minime per il trattamento dei detenuti e specifiche raccomandazioni sul trattamento dei detenuti stranieri; l’altra, diversa, quella del riconoscimento della impossibilità di ottenere una omologazione reale delle pratiche trattamentali (sulla base del riconoscimento del legame “forte” tra carcere e società che la esprime) e quindi della conseguente indicazione della soluzione della “cessione” consensuale dei detenuti al Paese di origine (accordo sul trasferimento dei condannati). Ritengo personalmente la seconda via sicuramente difficile da percorrere in tutti i casi e comunque nel breve o medio periodo: non deve comunque costituire un facile strumento per sfuggire ai problemi delle pratiche penitenziarie qui ed ora.

Omologazione del trattamento penitenziario dello straniero: è soltanto un frammento della risposta complessiva alla devianza dei non cittadini, e non può non inquadrarsi come parte di un problema più vasto, quello di una politica coerente e complessiva nei confronti degli stranieri in Italia.

Ciò posto, il nostro Ordinamento penitenziario è estremamente avaro di riferimenti: oltre che per la dichiarazione di principio dell’art. 1, la situazione degli stranieri è ricordata soltanto negli artt. 33, 84 e 87 del regolamento di esecuzione (D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431). In particolare è ricordato il dovere di tener conto delle difficoltà linguistiche e delle differenze culturali dei detenuti stranieri e del dovere di favorire i contatti con le rispettive autorità consolari.

Più interessante può risultare il ricordare gli interventi concreti dell'Amministrazione, per contribuire ad alleviare gli ineliminabili problemi connessi alla situazione dello straniero in carcere: la politica della dispersione (contraria e diversa da quella, pur condotta da altre Amministrazioni penitenziarie, della concentrazione in uno o pochi Istituti), la fornitura di estratti dell'Ordinamento in lingue straniere (il gap di conoscenza è tra i fenomeni più gravi per la vita quotidiana dello straniero in carcere), la comunicazione degli indirizzi telefonici di tutti i consolati alle direzioni, alcune specifiche istruzioni in lingua straniera (quali, recentemente, la circolare del Ministero della Sanità in tema AIDS) da diffondere tra i detenuti non nazionali, la politica di non discriminazione nella assegnazione al lavoro, ecc.

Indubbiamente disuguaglianze dovute alla differenza obiettiva di situazioni personali sono ancora comuni, e la variabile nazionalità, come le altre (cultura, situazione economica, ecc.) può giocare nei fatti un ruolo preciso, contro tutti gli sforzi della struttura e del personale.

È un fenomeno difficilmente eliminabile e comune a tutti i paesi: l'ultimo numero di "L'ECROU", giornale dei detenuti del carcere di Lione, contiene alcuni articoli sugli stessi problemi che si discutono in questo Convegno.

È però proprio nell'ambito del trattamento rieducativo, e soprattutto nello specifico settore delle misure di trattamento in ambiente libero, che si lamentano le discriminazioni di fatto più evidenti, nel senso che i detenuti stranieri abbastanza difficilmente sono ammessi alle misure alternative.

A fronte di questa situazione di fatto, che non può che preoccupare, occorre sottolineare l'esistenza di una riflessione giurisprudenziale e teorica originale e avanzata sul problema della applicabilità delle misure alternative agli stranieri in generale, ed a quelli soggetti ad espulsione a pena espiata, in particolare.

Anzitutto è stato affermato dalla Suprema Corte di Cassazione il pieno diritto dello straniero al trattamento penitenziario finalizzato al reinserimento sociale (Cass. Sez. I, sent. 5 maggio 1982, Schubeyr, Rass. penit. e crim. 1982, 817).

Il reinserimento nella *società* libera non è solo quello relativo alla società nazionale, ma anche a quella *umana* in generale, senza angustie o egoismi nazionalistici. È quindi teorizzata la comunità sovranazionale nei cui confronti l'Italia assume impegni e responsabilità pre-

cise e gravose. Ne consegue che la misura di sicurezza dell'espulsione non è di ostacolo al godimento del particolare aspetto del diritto al trattamento costituito dalla misura alternativa alla detenzione. Alcuni giudici di merito avevano invece ritenuto che, non potendo lo straniero da espellere a pena espia rimanere nel Paese, non potesse per questi comunque ipotizzarsi un suo reinserimento sociale: come se anche il cittadino non fosse libero, a conti chiusi con la giustizia, di fissare la sua residenza in altro e diverso Paese.

Affermata la compatibilità della misura alternativa con la misura di sicurezza (e questo anche con riferimento alla vecchia dizione dell'art. 47, non essendo l'espulsione misura di sicurezza "detentiva"), il passaggio logico successivo è stato quello in favore della legittimità (a mio avviso, doverosità) della revoca della misura di sicurezza-espulsione per i soggetti ammessi alle misure alternative.

La espulsione, misura di sicurezza personale non detentiva, revocabile come tutte le altre (esclusa la confisca), è divenuta poi, con il crollo del sistema delle prescrizioni, da misura-sanzione ultimativa, addirittura ritenuta interdittiva, come abbiamo visto, alla funzione rieducativa della pena, misura invece modellata sulla pericolosità in concreto valutata al momento della sua applicazione.

Pericolosità in concreto che è, per il vigente codice, alta probabilità di ulteriore commissione di reati (203 c.p.). Situazione soggettiva cioè esattamente opposta a quella che è alla base della concessione delle misure alternative. Cosa è infatti richiesto dalla legge per l'affidamento in prova se non la "prevenzione del pericolo di commissione di altri reati"?

E, per la semilibertà, quando si richiede il verificarsi di condizioni per il graduale reinserimento del soggetto nella società, non è forse ciò una richiesta di "assenza" di pericolosità in concreto?

Ecco quindi che il giudizio di idoneità al trattamento in ambiente libero postula di per sé una assenza di pericolosità e quindi, *per tabulas*, la revoca della misura di sicurezza, collegata alla pericolosità medesima.

È importante notare quindi che la revoca dovrebbe – a mio avviso – essere sempre contenuta nella stessa pronuncia di ammissione alla misura, non essendo né necessaria, né possibile una valutazione rinviata al momento di applicazione della espulsione, e cioè in prossimità della fine della pena (anche se questa sia espia in ambiente libero).

La conclusione alla quale pervengo è che una misura espriata in libertà, poi seguita da espulsione dallo Stato, è una *contradictio in terminis*, anche se l'affermazione di tale possibilità è risultata in concreto una tappa positiva per l'evoluzione di una giurisprudenza che aveva assunto posizioni a volte del tutto negative.

L'aver cioè affermato che un soggetto straniero ha diritto alla misura alternativa anche se dovrà poi essere espulso è stata affermazione di grande progresso (oltre alla sentenza citata, v. poi Cass. Sez. I, sent. 31.1.85, Ortig, Giur. it. 1985, II, 257; Riv. pen. 1985, 900), ma il riconoscere che un soggetto ammesso alla misura di trattamento in libertà non può che essere destinatario di revoca dell'espulsione è un ulteriore evidente necessario passaggio logico, sulla base del nuovo ritrovato nesso indissolubile tra misura di sicurezza e pericolosità in concreto.

Il principio è stato applicato anche con riferimento alla riduzione di pena: il Tribunale di Sorveglianza di Ancona (Ord. 9 ottobre 1986, Massouri Moha, ined.) ha concesso una liberazione anticipata con revoca anticipata della misura di sicurezza dell'espulsione dallo Stato (applicata dal Tribunale per condanna per reato concernente stupefacenti a norma dell'art. 81 L. 685/75) motivando con la necessità di superare la presunzione *ex lege* di pericolosità tutte le volte che si ha la prova del suo venir meno (e questo prima ancora della entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 espressamente abrogante l'art. 204 c.p.). Caduto l'art. 204 c.p., correttamente la Corte Costituzionale (ord. 27 marzo 1987 n. 117, Giust. pen. 1987, I, 235) rinviava al giudice *a quo* gli atti per nuovo esame della rilevanza della questione della ingiustificata disparità di trattamento tra cittadino e straniero per l'impossibilità di applicare la sospensione condizionale della pena (164, 2° comma, n. 2 c.p.) in presenza di una obbligatoria irrogazione della espulsione per presunzione assoluta di pericolosità.

Di fronte a tale consolante panorama legislativo e giurisdizionale si può concludere, in punto di principio, che l'espulsione "giudiziaria" cessa di essere strumento politico di difesa sociale legata al comportamento delittuoso e diventa misura differenziata legata alla persona. Il che è di enorme vantaggio sul piano della gestione del controllo penale, non dovendosi nemmeno ricorrere ai "distinguo", frequenti negli altri paesi, degli stranieri "veri" da espellere e degli stranieri "nazionali" da mantenere sul territorio. Per il nostro Ordinamento giuridico,

infatti, l'unico problema che oggi si pone è quello di una corretta e concreta valutazione della pericolosità che, sappiamo, spesso però non dipende soltanto dalla persona ma anche dalla percezione che la società ha di chi deve accogliere all'atto della dimissione. Dalla risposta cioè che il mondo esterno dà a chi chiede aiuto. La fabbrica dei "pericolosi" dal carcere può, senza uno sforzo comune, trasferirsi proprio nell'ambiente libero, in quella società esterna in nome della quale si sono articolati tanti, diversi, successivi sistemi di difesa e controllo sociale.



# PER UN APPROCCIO SISTEMICO AL PROBLEMA DELLA CONFLITTUALITÀ VIOLENTA IN CARCERE\*

*SOMMARIO: "Enfasi" e "Oscurità" della conflittualità violenta in carcere - Gli approcci strutturalistici, sociologici ed ecologici al problema della conflittualità in carcere - Un approccio sistemico - Gli effetti dei singoli interventi sulla situazione del sistema carcerario - Per un carcere meno violento: la pena flessibile, il trattamento ed altre cose - Per una attenzione ai pericoli del riduzionismo - Tavole - Bibliografia*

---

## *1. "Enfasi" e "Oscurità" della conflittualità violenta in carcere*

Affrontando il problema della conflittualità penitenziaria incontriamo subito lo "stereotipo" del carcere come simbolo stesso di violenza.

Violenza intesa come violenza della società sull'individuo assoggettato al controllo sociale penale attraverso la privazione della libertà; violenza del detenuto sulle cose e sulle persone che appartengono alla Amministrazione; violenze dei detenuti sui compagni di pena; violenze del personale di custodia sui detenuti. Non sono estranei a questa "stigmatizzazione" del carcere come concentrato di violenza, microcosmo a sé, istituzione totale, "inferno dei vivi", la letteratura (da Hugo a *Papillon*), il cinema (da *Le trou* di Becker al recente *Dietro le sbarre* di Barbash) e gli altri mass media, che in generale si occupano (o si occupavano poiché è giusto da subito registrare una lenta evoluzione) di problemi carcerari soltanto quando "fanno notizia", e cioè per

---

\* Convegno *Istituzione e violenza*. Scanno, 1988.

informare il pubblico su eclatanti rivolte, evasioni, uccisioni, violenze di ogni tipo. D'altra parte non tutte le violenze che quotidianamente si consumano nelle prigioni sono conosciute: o perché non sono *rilevate* (si pensi alle violenze carnali non denunciate) o, perché, anche se denunciate, non sono significative come variabile statistica (i reati commessi in carcere non sono in genere evidenziati nelle statistiche complessive della criminalità). Se sono poi noti i dati relativi ai suicidi in carcere, non lo sono, molto spesso, quelli relativi alle automutilazioni e agli atti di autolesionismo in genere, *frequenti negli Istituti penitenziari*.

A questo punto è chiaro che sto dichiarando la "inconoscibilità" del fenomeno, in termini quali-quantitativi, ma tale "inconoscibilità", pienamente statistica, non ci esime da testimonianze e interventi.

Esaminare soltanto gli indicatori – modesti e parziali – della quantità di violenza contenuta e prodotta dalla istituzione carceraria non può portare a conseguenze certe e definitive sui progetti di contenimento del fenomeno. Questo perché, *da vicino*, le cause e le radici non sono percepibili, dovendosi invece recuperare una visione *sinetica e complessiva* di riforma, la sola che può incidere sulle cause del fenomeno.

Aumenta, o diminuisce la violenza in carcere?

I pochi dati disponibili (numero dei suicidi (Tav. 1), degli omicidi (Tav. 2), degli atti di autolesione (Tav. 3), delle manifestazioni di protesta (Tavv. 4 e 5) sembrerebbero, esaminati *in sé*, dare indicazioni contraddittorie (aumento violenza *autodiretta*, diminuzione di quella *eterodiretta*).

Quello che conta, è l'imponente aumento della intolleranza del sistema e della opinione pubblica nei confronti di questa violenza.

Meno il fenomeno è tollerato, più esso sembra evidente.

Nella Inghilterra medievale il tasso di omicidi era venti volte superiore a quello odierno: nessuna epoca come la nostra è così globalmente rispettosa della vita umana e tendenzialmente non violenta. E questo, sulla base dei dati statistici. Eppure è sempre sottolineato l'aumento incredibile della conflittualità violenta.

Non è questo che aumenta, ma invece aumenta, ed è un dato estremamente positivo, la sensibilità alla violenza.

## 2. *Gli approcci strutturalistici, sociologici ed ecologici al problema della conflittualità in carcere*

Occorre brevemente sottolineare la invalidazione degli approcci al problema che considerano il carcere un dato su cui intervenire, accettandolo, per diminuire il tasso di afflittività-conflittualità (i due termini essendo evidentemente legati).

La chiave di lettura strutturalista-ecologica, adoperata principalmente per investigare la violenza urbana, se applicata al carcere si limita a descrivere in termini naturalistici le relazioni *statistiche* esistenti tra numero di aggressori/delinquenti potenziali e quantità di bersagli suscettibili di essere colpiti da aggressione (luoghi-chiave per evasione, personale di custodia, condetenuti più deboli); a sottolineare la necessità di proteggere i luoghi e le persone, unitamente alla natura della relazione “ecologica” tra aggressori e vittime come di tipo “predatorio” (Hawley, 1959; Cohen e Felson, 1979).

L'atto criminoso in carcere è studiato nelle sue circostanze e modalità, in sé, fuori dalla considerazione delle “persone” del criminale e della “vittima” (operatore penitenziario o detenuto).

Un approccio di questo tipo, come tutte le teorie “strutturaliste”, non si limita a proporre interventi di mera portata tecnica sull’“habitat” ma, sottolineando l’aspetto “difensivo” dello spazio carcerario, opera sul piano socio-culturale e politico.

La città-carcere quindi si attrezza come una macchina-emblema della stessa violenza, seguendo questo filone pratico-ideologico. È il trionfo della “massima” sicurezza, dei cancelli e delle sbarre, della difesa passiva. I dati dimostrano che nella massima applicazione di questa filosofia si ha, in tutti i sistemi penitenziari, il massimo della conflittualità e della violenza.

L'illusione dell’optimum del controllo “hard” ottiene soltanto il massimo della violenza della istituzione e dei controllati.

Così, l’accentrare l’attenzione non sul dato *struttura* penitenziaria ma sul dato sociologico della “subcultura” carceraria, se può essere utile per interventi frammentati e di breve momento, si può rivelare alla lunga dannoso perché, ipostatizzando una chiave di lettura teorica, aumenta il “labelling” sulla popolazione penitenziaria e rischia di frenare le politiche progressive sottolineando l’esistenza di un dato permanente di carattere criminogeno meritevole di interventi diretti di

carattere specificamente repressivo (o general-preventivo) su un tale stereotipo di delinquente.

### 3. *Un approccio sistemico*

Il problema è insomma non tanto quello di “contare” la violenza in carcere, non tanto quello di “difendere” il carcere, né quello di reinventare le regole della “società carceraria”, ma più incisivamente:

- 1) di investigare sul posto del carcere nel sistema di controllo penale (in sé violento);
- 2) di ridurre, in vista della sua abolizione, il carcere.

Ed il resto ci verrà dato.

Alla base, la consapevolezza che occorre capovolgere l'intreccio di causa ed effetto nei rapporti reciproci tra l'ambiente e l'uomo: non basta più confessare, sconfitti, che il carcere “è criminogeno”, occorre avere coscienza che non è l'habitat che determina le azioni dell'uomo, è l'uomo che ha plasmato nei secoli un tale habitat. Ed a lui tocca ripercorrere al contrario un tale lungo cammino.

Come intervenire, con una azione preventiva, per ridurre la violenza in carcere? Alla base, e come impegno di carattere generale da parte dei governi, riducendo anzitutto il *ricorso al carcere*. Riducendo cioè al minimo possibile la pratica di quella “violenza istituzionale” che è la totale privazione della libertà. È questa una strada che passa attraverso le forme, già note ai paesi europei, della depenalizzazione, della decriminalizzazione e dell'uso di un ampio ventaglio delle misure alternative alla detenzione, su cui si soffermano ormai numerose risoluzioni del Consiglio d'Europa e dell'ONU.

Se verificiamo il ruolo del carcere nel sistema penale complessivo, risulta che esso è evidentemente il top “duro” e violento del controllo penale.

Di fronte alla situazione degli inizi del secolo (circa 60.000 detenuti in media su una popolazione quasi metà della attuale) è evidente il mutamento, eppure ancora il cammino è lungo per la massima possibile *riduzione* dello spazio di operatività della pena carcere.

L'utilità di un approccio sistemico, globale, del sistema penale è evidenziata anche dalla esperienza negativa degli interventi non coordinati su singoli segmenti del sistema.

Da questo punto di vista l'osservatorio del sottosistema penitenziario è utilissimo poiché permette di riconoscere le *disfunzioni* e le *superfetazioni* del sistema di controllo penale, per la sua tipica posizione di *ultimo* anello della catena, in cui va a confluire il risultato del lavoro dei sottosistemi di Polizia e dei tribunali.

Una analisi attenta della situazione a livello penitenziario permette di individuare i punti da ritoccare.

Esemplificatamente: *un'alta percentuale* di giudicabili imporrà ritocchi al sistema processuale.

Una alta percentuale di arrestati che soggiornano pochi giorni in carcere imporrà un ritocco al *sistema degli arresti* ecc.

Per converso, se il sistema di esecuzione delle pene non dà un efficiente rendimento sui piani dei risultati *reinserimento-inibizione* della recidiva, provocherà ulteriore lavoro del sistema di Polizia e dei Giudici, richiudendo la spirale del sistema.

La difficoltà di formulare un preciso modello teorico e matematico dell'intero sistema penale, su cui operare cambi sperimentali di variabili per studiarne gli effetti possibili, con proiezioni e previsioni da porre a base di attendibili indicazioni all'Amministratore ed al legislatore, diminuisce sempre più in proporzione alla migliore conoscenza del sistema.

Migliore conoscenza che è anzitutto un problema di dati e di rilevamenti standardizzati.

Purtroppo ogni settore del sistema penale ha una particolare tendenza all'autosufficienza, nel campo del rilevamento dei dati, che quindi spesso sono scarsamente utilizzabili in una visione complessiva (si vedano, ad esempio, le statistiche sulla criminalità).

La interdipendenza dei sistemi, già oggetto di studio in seno al Consiglio d'Europa (*Interactions*, Strasburgo 1987) rende necessario parlare sempre di *rete* di Agenzie interessate, con la conseguente necessità di armonizzare le risorse e gli sforzi.

La comprensione dei nessi tra le operazioni del sistema rende possibile interventi non meramente di "adesione" ai trends ma anzi di *inversione dei trends*.

Ad esempio: effetto tipico del sovraffollamento carcerario è aumentare i posti-carcere. In questo modo non si curano le cause ma si avallano gli effetti.

L' "approccio" sistemico porta alla conseguenza di uno sforzo complessivo di razionalizzazione, fondato sulla necessaria comparteci-

pazione dei sistemi, a livello di responsabilità e di scelte amministrative e legislative. Per questo è necessario uscire dall'ottica settoriale e valutare *assieme* gli effetti del lavoro delle singole agenzie del sistema.

Lo schema allegato (Tav. 6) tenta di indicare, con il sistema del flow-chart, le linee in cui ci si è mossi in questi anni con un nuovo approccio sistemico per ridurre la popolazione carceraria, sia quella del carcere preventivo sia quella sottoposta a pena privativa di libertà.

#### 4. *Gli effetti dei singoli interventi sulla situazione del sistema carcerario*

La depenalizzazione (relativa, tra l'altro, a: prostituzione, circolazione stradale, Polizia forestale, contravvenzioni punibili con l'amenda, nuovo regime della sospensione condizionale e del perdono giudiziario, pubblicazioni e spettacoli osceni, legge sugli stupefacenti, violazioni finanziarie e valutarie, urbanistica, la legge 24.11.81 n. 689 "Modifiche al sistema penale") e l'opera della Corte Costituzionale (sciopero, adulterio, plagio, propaganda per distruggere il sentimento nazionale, varie ipotesi contravvenzionali) ha prodotto benefici per il sistema penitenziario, riducendo l'ingresso dei soggetti e/o la durata della loro permanenza nelle prigioni. I maggiori effetti si sono avuti soprattutto per quanto riguarda i condannati a pena detentiva di durata fino a circa 12 mesi, appunto solitamente inflitta ai soggetti che venivano condannati per la maggior parte dei reati che sono stati depenalizzati o decriminalizzati, nonché nel settore dei minorenni, la cui presenza penitenziaria è considerevolmente diminuita.

Sui suddetti effetti positivi non è possibile fornire dati statistici probanti, perché contemporaneamente ad essi, è andata mutando sotto il profilo quantitativo la criminalità ed è anche aumentato per molti anni l'ingresso penitenziario; si può comunque ragionevolmente immaginare che *senza la depenalizzazione l'incremento della criminalità o dell'ingresso penitenziario si sarebbe verificato in misura molto maggiore.*

##### 4.1 Arresti in flagranza di reato

La attuale disciplina dell'istituto dell'arresto in flagranza di reato che ha di molto ridotto i casi di arresto rispetto al passato, è stata

introdotta nell'ordinamento vigente dalla L. 27 luglio 1984, n. 397 la quale ha elevato i limiti di pena edittale oltre i quali le forze dell'ordine debbono o possono procedere all'arresto del reo, limitando di conseguenza il numero delle ipotesi in cui è possibile procedere all'arresto in flagranza.

La legge appena ricordata è stata specificamente chiesta dalla Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena al fine di fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento degli Istituti penitenziari, che si era andato progressivamente aggravando, non già ricorrendo, come in passato era accaduto, a provvedimenti generali di clemenza, ma evitando, per quanto possibile, l'ingresso in carcere per gli autori di reati di minima gravità e che destano modestissimo allarme sociale.

Attraverso uno studio compiuto, la Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena ha a suo tempo concluso che la modifica legislativa in questione avrebbe potuto *ridurre il numero degli imputati presenti anche fino a circa 5.000 unità*, evitando inoltre una traumatizzante esperienza carceraria a soggetti di scarsa pericolosità che permanevano nella istituzione in genere pochissimi giorni.

#### 4.2 Il nuovo Codice di procedura penale

In ottemperanza all'esigenza prioritaria di attuare i principi della Costituzione e di adeguarsi alle norme delle Convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo ratificate e rese esecutive dal nostro Paese, il nuovo Codice di procedura penale che sarà emanato in esecuzione della relativa delega legislativa al Governo della Repubblica di cui alla L. 16.2.1987, n. 81 sarà caratterizzato, per quanto concerne la libertà personale dell'imputato, da una precisa scelta all'insegna del "*favor libertatis*".

In altri termini, nel futuro processo penale la *regola* sarà rappresentata dalla *libertà* dell'imputato la quale verrà sacrificata solamente nei casi strettamente necessari.

Le principali linee direttrici seguite dal legislatore per il raggiungimento di tale finalità, si possono brevemente schematizzare come segue:

1) Riserva del potere di restringere la libertà dell'imputato al Giudice, inteso quale organo garante dei diritti fondamentali, e con-

seguito *sottrazione al pubblico mistero del potere di adottare misure restrittive della libertà personale*.

2) Ridimensionamento della sfera di applicabilità oggettiva delle misure di coercizione personale, attraverso la limitazione dell'area delle imputazioni in presenza delle quali è autorizzata l'adozione di tali misure. Ciò sia in relazione all'*arresto in flagranza* che ai provvedimenti *restrittivi* emessi dal Giudice.

3) Previsione di una *pluralità* di misure restrittive della libertà personale, da articolarsi secondo il criterio della gradualità, che individua nella custodia in *carcere* la risorsa *estrema* entro la gerarchia delle varie misure cautelari.

4) Esclusione di qualunque automatismo, collegato alla natura ed alla gravità dell'imputazione, per quanto concerne l'esercizio dei poteri del Giudice in materia di libertà personale, col conseguente rifiuto dei meccanismi che oggi presidono, per esempio, alla cattura obbligatoria ed ai divieti di libertà provvisoria.

5) Disciplina della durata della custodia cautelare sulla base della previsione di termini massimi *autonomi* per ciascuna fase processuale, con la fissazione di una durata massima complessiva della custodia carceraria non superiore a quattro anni fino alla sentenza definitiva.

6) Previsione, in ogni caso, del riesame anche nel merito dei provvedimenti recanti misure coercitive – dinnanzi al tribunale in camera di consiglio, con la garanzia del contraddittorio – e successiva ricorribilità per cassazione.

Inoltre, il rifiuto del sistema inquisitorio e la acquisizione della prova in dibattimento, con posizione paritaria dell'accusa e della difesa, provocheranno una enorme riduzione dei tempi processuali.

Una delle conseguenze sarà una molto più ampia applicabilità delle misure alternative per le pene brevi, oggi quasi sempre espiate già in attesa del processo.

Il carcere sconta tutti i mali della giustizia, e la lentezza dei procedimenti penali crea tensione e violenza. Con un uso più moderato del carcere preventivo, secondo le indicazioni del Consiglio d'Europa, e con procedure giudiziarie sollecite, tutto un insieme di comportamenti violenti (soprattutto, in questi casi, contro se stessi) potrà essere ridotto grandemente tra la fascia dei soggetti in attesa di giudizio.

### 4.3 Gli arresti domiciliari

La Legge 12 agosto 1982, n. 532 ha introdotto nell'Ordinamento vigente il tribunale per la libertà, che ha contribuito a ridurre di molto i provvedimenti giudiziari restrittivi della libertà, e i cosiddetti "arresti domiciliari" misura alternativa alla custodia in carcere prima che sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna. In verità tale misura non era del tutto sconosciuta all'Ordinamento penale italiano ma, prima della appena ricordata riforma, la stessa poteva trovare applicazione unicamente in casi molto limitati e con riguardo a particolari categorie di soggetti.

La Legge 28 luglio 1984, n. 398 ha successivamente modificato in misura rilevante detto istituto giuridico delineando la disciplina attuale.

*Gli arresti domiciliari hanno contribuito in maniera decisiva a decarcerizzare la "pena" processuale.* Molte decine di migliaia di arresti domiciliari concessi hanno causato altrettanti mancati ingressi in carcere.

Molte anche le dimissioni dal carcere per concessione di arresti domiciliari: nel 1985 n. 4398, nel 1986 n. 7687.

---

#### Arresti domiciliari concessi

(dato segnalato dalle Forze di Polizia)

	1985	1986	1987	1988*
ITALIA				
Nord	3.042	3.643	4.954	2.054
Centro	2.123	2.680	3.193	1.297
Sud	3.659	5.565	6.800	2.595
Totale	8.824	11.888	14.947	5.946

\* al 24.5.88

---

#### 4.4 La direttissima pretorile

L'art. 3 della L. 27 luglio 1984, n. 397 ha introdotto nell'Ordinamento vigente il cosiddetto procedimento direttissimo pretorile.

In base a tale previsione normativa colui il quale viene arrestato in flagranza di un reato di competenza del Pretore viene condotto, dagli Ufficiali di Polizia giudiziaria che hanno seguito l'arresto o che hanno avuto in consegna l'arrestato stesso, davanti al Pretore direttamente, ovvero, se quest'ultimo non tiene udienza, entro 48 ore dall'arresto (in quest'ultimo caso l'arrestato permane nelle camere di sicurezza esistenti presso le caserme delle Forze di Polizia).

Come è di tutta evidenza la legge in esame ha inteso impedire, per quanto possibile, che l'arrestato in flagranza di reati di minor conto (quali quelli di competenza pretorile) venga ristretto in carcere in *attesa* di essere sottoposto a giudizio.

Circa l'efficacia del sistema può dirsi che dai dati raccolti nella Pretura milanese (Castelli-Croci, 1986) in due mesi sono stati celebrati 585 procedimenti *ed il 72,6% degli imputati sono stati restituiti alla libertà dopo il processo*.

Su una esperienza più vasta, relativa alla Pretura di Roma (Selvaggi, 1986), su 3712 arrestati e processati con il rito direttissimo nel 1985, ben *1355 sono stati liberati* dopo il giudizio, ed il trend è continuato anche in seguito. A migliaia di persone viene così evitato ogni anno l'inutile trauma di una breve esperienza carceraria.

#### 4.5 Le misure alternative e le sanzioni sostitutive

Solo un cenno al trattamento in ambiente libero, introdotto in Italia con la riforma del 1975, perché evidentemente non si può nemmeno tentare in questa sede un bilancio complessivo: è innegabile però che l'introduzione – e la notevole applicazione – delle misure ha costituito il fatto nuovo fondamentale del sistema penale complessivo nel dopoguerra, contribuendo in maniera decisiva alla decarcerizzazione.

Più evidente (e ne diremo in prosieguo) l'effetto decarcerizzante delle misure che incidono nell'esecuzione della pena (affidamento in prova e semilibertà).

Meno appariscente, e per questo qui mette conto di soffermarvisi, l'effetto delle sanzioni sostitutive di cui alla legge 689/81.

Da uno studio condotto dal Ministero di Grazia e Giustizia – sistema informativo del Casellario Centrale (Conferenza nazionale della Giustizia 28-30 novembre 1986 – atti del primo gruppo di lavoro “Azienda Giustizia”), su 56716 reati giudicati ai sensi della legge 689/1981, per 55206 reati il procedimento si è concluso con il giudizio di primo grado, mentre 1.510 sono stati definiti in secondo grado.

Si rileva che:

nel 45% dei casi è stata applicata la sanzione sostitutiva su richiesta dell'imputato;

nel 31% è stata ammessa l'oblazione prevista dall'art. 12 della legge 689/81; nel 13% è stata applicata la semidetenzione.

Si sono correlati questi casi del quadriennio 1977-1980. Le conclusioni cui sono pervenuti gli autori dello studio fanno individuare la possibilità di un ricorso più ampio delle misure sostitutive.

*Le conclusioni fanno emergere che ben 34.746 persone hanno in qualche misura saldato il loro debito con la giustizia con l'espiazione della semidetenzione e della libertà controllata o con il pagamento della pena pecuniaria. Senza queste misure le 34.746 persone avrebbero dovuto scontare nei 4 anni cui si riferisce lo studio, un monte di pena di 4.145 mesi di detenzione.*

Partendo da tali premesse il sistema penitenziario italiano è stato pertanto *alleggerito di 124.350 giornate di presenza.*

La possibilità di applicare a richiesta dell'imputato le misure sostitutive del carcere nei casi di pena detentiva congiunta a quella pecuniaria fanno intravedere la necessità di una *sempre maggiore applicazione* delle misure sostitutive della detenzione con notevoli benefici sia in termini umani che economici.

---

**Modifiche al sistema penale (l. 24/11/1981 n. 689) quantità di pene irrogate e pena sostituita**

<b>Sanzioni sostitutive</b>	<b>Pena detentiva sostituita</b>								
Semidetenzione	(Art. 53):	Anni	556	Mesi	4	Anni	556	mesi	4
Lib. controll.	(Art. 53):	Anni	2.575	Mesi	1	Anni	1.287	mesi	6
Pena pecuniaria	(Art. 53):	L.	3.206.600.000			anni	356	mesi	3
Lib. controll.	(Art. 77):	Anni	2.296	mesi	9	anni	1.148	mesi	4
Pena pecuniaria	(Art. 77):	L.	7.166.250.000			anni	796	mesi	3
			totale			anni	4.145	mesi	5

Le sanzioni sostitutive, dal 1982 hanno interessato 34.746 persone.

N.B. dati riferiti all'attuale livello di acquisizione degli archivi del casellario (64% della stima dei volumi a regime).

---

#### 4.6 Conclusioni

Qualche considerazione riassuntiva in ordine agli effetti rilevabili degli interventi più brevemente descritti sul settore penitenziario.

Come settore “centralizzato” ed interamente disponibile alle indagini statistiche, perché non parcellizzato sul territorio nazionale tra differenti autorità, il settore penitenziario, nei suoi duplici versanti di trattamento *carcerario* e *trattamento in libertà*, si presta a rilevamenti di immediata evidenza del fenomeno.

Intanto, appare evidente la “fortuna” delle misure alternative che, anche dal punto di vista quantitativo (v. Tab. 7) si sono imposte nel sistema penale italiano, fino al '75 improntato a grande rigidità.

Con successiva approssimazione, può affermarsi che le misure “nuove” introdotte dalla ultima legge n. 663 hanno consolidato il trend di “decarcerizzazione” iniziata dal legislatore, decisamente, con la legge 12.8.1982, n. 532 (arresti domiciliari) e proseguito nel 1984, con le leggi 27 luglio 1984 n. 397 (arresto in flagranza da parte della Polizia e direttissima pretorile) e 28 luglio 1984, n. 398 (arresti domiciliari e diminuzione dei termini massimi di custodia preventiva).

Queste provvidenze hanno provocato uno stop nell'incremento sino allora vertiginoso della popolazione carceraria (v. Tavv. 8 e 9) e anzi un decremento notevole delle incarcerazioni.

La diminuzione dei detenuti in Italia, che speriamo non sia solo congiunturale, deve essere naturalmente meglio studiata nelle sue variabili, ma è innegabile l'apporto dato al fenomeno dalle *misure alternative* e dagli arresti domiciliari.

È noto che alla prassi delle misure alternative alla detenzione quasi mai è accompagnata una reale diminuzione della popolazione penitenziaria; lo specifico italiano mostra invece tale realtà, e ciò ha una spiegazione: *da noi le misure più quantitativamente significative operano soltanto post condanna*, e su uno spazio di pene carcerizzate. Laddove invece è il Giudice del fatto che promuove le misure, queste spesso non sostituiscono una pronuncia più grave (carcere) ma una meno grave (ammenda o perdono giudiziario).

### *5. Per un carcere meno violento: la pena flessibile, il trattamento ed altre cose*

Esaminiamo ora come si può all'interno del settore residuale del controllo penale affidato all'ultima frontiera della pena detentiva, all'interno del carcere, cioè, tentare di ridurre le tensioni interne che generano conflitti interni e violenza.

Tenendoci però, anche da questo angolo visuale, in un approccio sistemico e sempre non "carcerario".

E cominciamo con il notare che, oltre che l'effetto di decarcerizzazione, la misura alternativa, la "speranza" del trattamento in libertà, ha un effetto tipicamente endocarcerario: l'abbassamento della conflittualità corrispondente all'utilità per il detenuto di mantenere buona condotta.

Dal 1975 la pena è flessibile, e si modella – oggi compiutamente – senza esclusioni, per tutti sul comportamento post-delictum, con un impatto eversivo sul vecchio sistema di gestione del carcere.

Non vi sono praticamente più manifestazioni di protesta. (v. tavv. 4 e 5).

Occorre approfittare di tale obiettiva politica della carota (che non è dato vedere oggi, per fortuna, "bastone" nemmeno nell'inesistente sistema di regime di sorveglianza particolare) per "convertire" una carenza di conflittualità "passiva" (strumentale ai c.d. "benefici") in una forma "positiva" di atteggiamento di adesione alla cultura sociale esterna.

La sfida è proprio questa, e molti indicatori fanno ritenere ragionevole un moderato ottimismo.

La rottura "esterna" di molti vettori di violenza anti istituzionale (es. la crisi irreversibile del terrorismo) ha sottratto alle dinamiche interne una variabile non assorbibile dal sistema.

Segno del passaggio, il ricostruirsi di forme di comunicazione civili e politiche (es. gli scioperi della fame per l'amnistia ed i nuovi codici) con l'istituzione, che addirittura dialoga con la "categoria" detenuti (corrispondenza fatta con le Commissioni parlamentari durante la gestazione della "Gozzini").

La violenza è, in prima approssimazione, un indicatore delle tensioni del carcere; nelle sue modalità collettive come manifestazione di protesta, è in fondo una forma di comunicazione: dal carcere alla

società esterna, alla società civile, al mondo politico/legislativo, al mondo giudiziario. Le violenze singole, su se stessi e su altri, sono spesso anche esse forme simboliche di comunicazione, intendendo trasmettere dei messaggi su problemi singoli (che riguardano la situazione processuale o la vita quotidiana nel carcere). Alla base c'è sempre una "crisi" delle forme di comunicazione istituzionali, una gestione deformata del rapporto con gli altri.

È evidente quindi che un carcere trasparente, in cui cioè è incentivata la comunicazione, che dà ai mass-media (e riceve da questi) una idea di normalità, è un carcere nuovo, in cui gli alibi della stigmatizzazione e delle "sottoculture carcerarie" non sono più validati (cambia la percezione dell'immaginario collettivo da parte dei detenuti).

L'obiettivo riduzione del sovraffollamento è una ulteriore indicazione positiva, nel senso della possibile restituzione alla pena detentiva della sola misura di afflizione "legale".

Anche la territorializzazione della pena costituisce oggi una possibilità da adoperare per allentare le tensioni, con la vicinanza del soggetto alla famiglia.

La *riduzione del sistema carcerario* non ha poi portato all'*indurimento* del carcerario stesso. Contro le previsioni che prevedevano dalla riduzione un severo inasprimento, non fosse altro che per l'indotto "peggioramento" della qualità della popolazione carceraria effetto della "selezione" del sistema, l'intero settore è connotato da un controllo "soft" e non "hard". Il beneficio complessivo indotto dalla umanizzazione del sistema penale è servito da notevole contropinta all'opera di differenziazione. Si è cioè innestato, al posto del circuito negativo sperimentato in passato (violenza -> sicurezza -> violenza) un circuito positivo (fiducia -> adesione -> beneficio) che tocca anche il nucleo "duro" del carciofo, contro ogni previsione e aspettativa.

E il trattamento recupera, in questo contesto nuovo, nuovi significati.

Non significa più solo teorica "rieducazione", ma concreto aiuto per limitare i danni del carcere: recuperando un senso concreto di risposta ad un altro tipo di violenza. Quel tipo di violenza, all'interno della prigione, che è motivata da pulsioni aggressive non canalizzate né inibite da una normale attività sociale: è la violenza sessuale tra detenuti, è la aggressione violenta sui soggetti più deboli, è la prevaricazione quotidiana dei criminali "abituali" su chi è in prigione per rea-

ti occasionali e non ha l'esperienza e la forza per resistere alle sopraffazioni quotidiane.

Faccio qui riferimento, tra l'altro, a quel "servizio nuovi giunti" che insisto nel qualificare una delle più incisive e valide iniziative di questa Amministrazione nel contesto dell'opera di umanizzazione della pena. Di una Amministrazione che, al di là delle formali responsabilità "giuridiche", in questo settore sempre poco palpabili, non vuol più far finta di non vedere, non vuole più tollerare le ingiurie quotidiane ai diritti fondamentali dei cittadini che entrano nelle carceri italiane.

### *6. Per una attenzione ai pericoli del riduzionismo*

Da una parte l'acquisita consapevolezza della intrinseca forza criminogena della politica penale articolata con gli strumenti classici del diritto di punire (Hulsmann, 1981).

Da questo, l'attuale politica riduzionista che va perseguita con sempre maggiore decisione.

Dall'altra, il serio bisogno di interrogarsi sulla attuale scarsa praticabilità di ipotesi alternative di trattamento dei conflitti con mezzi non penali, e sui rischi connessi alla "dislocazione" del controllo sociale all'esterno con conseguente perdita di "centralità" del sistema carcerario nel complessivo strumentario dei controlli sociali.

Una prima domanda, al proposito, può essere costituita dalla proliferazione di agenzie dello "stato terapeutico" (Kittrie, 1971), e cioè delle strutture di assistenza sociale psichiatrica che proliferano nel territorio della città. Non mi riferisco in particolare alla esperienza italiana, ma a quella di altri Paesi guida, che mostrano come il controllo sociale diviene sì extra-penale ma spesso mantenendo i caratteri "duri" propri del diritto repressivo ed anzi peggiorandoli, poiché si sono perdute le garanzie (processuali, di diritto di difesa) tipiche del diritto classico.

Emblematica la difficoltà di introdurre, in materia di trattamento in ambiente libero (in molti Paesi settore più "depenalizzato" che da noi), le garanzie minime relative al controllo giurisdizionale sugli interventi limitativi di libertà, come sta avvenendo per le regole minime del trattamento in ambiente libero in gestazione presso l'ONU ed il Consiglio d'Europa.

In guardia, inoltre, contro il proliferare di agenzie di prevenzione specializzate in singoli interventi (giovani, tossicomani, ecc.) che risolvono soltanto alcuni problemi di disoccupazione intellettuale con interventi costosi, burocratici e non incisivi, come chiarito ampiamente da indagini (Novak, 1982) che sottolineano la non automatica utilità di ogni riduzione di intervento pubblico.

Per altro verso, ed in maniera preoccupante, i ghetti urbani stanno ereditando il ruolo segregante, e di assetto punitivo, dell'antico carcere, progressivamente assumendo quella funzione.

Occorre armarsi di attenzione contro il sorgere di nuovi ghetti, sottolineando la *unicità complessiva* del problema della prevenzione della devianza. Nella consapevolezza sempre maggiore di tale unicità, riflessa della perdita del monopolio del "trattamento", che oggi è gestita dalla società esterna in larga parte, risiede la principale chiave di lettura per la comprensione prima, e per la *trasformazione* poi, dei nuovi fenomeni con i quali siamo chiamati a confrontarci.

**Tav. 1 Suicidi avvenuti negli Istituti di prevenzione e pena negli anni 1960-1988**

ANNI	SUICIDI CONSUMATI		
	MF	M	F
1960	10	10	0
1961	9	9	0
1962	16	16	0
1963	8	7	1
1964	7	7	0
1965	15	13	2
1966	5	4	1
1967	7	7	0
1968	10	10	0
1969	13	13	0
1970	10	10	0
1971	10	10	0
1972	12	11	1
1973	23	20	3
1974	14	13	1
1975	16	14	2
1976	30	30	0
1977	33	32	1
1978	23	23	0
1979	28	28	0
1980	40	40	0
1981	54	53	1
1982	58	55	3
1983	44	43	1
1984	46	40	6
1985	44	42	2
1986	43	40	3
1987	51	49	2
1988	21	21	0

Dati DGIIPP

1988: al 10 giugno

**Tav. 2 Omicidi negli II.P.P.**

ANNO	NR
1978	6
1979	6
1980	13
1981	27
1982	20
1983	6
1984	1
1985	2
1986	0
1987	0
1988	0

Dati DGIIPP

1988: al 10 giugno

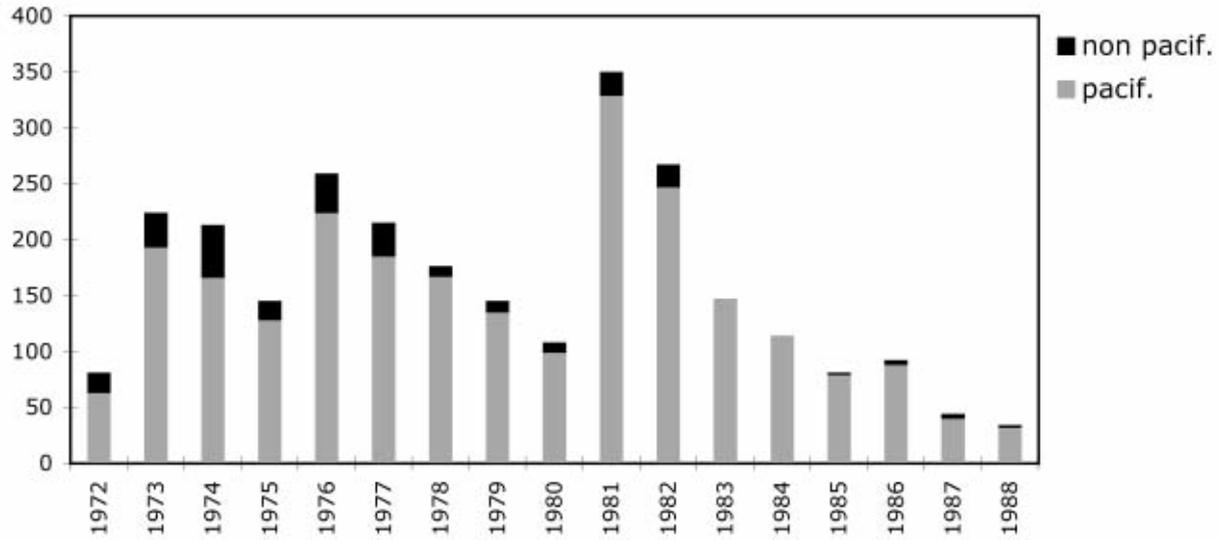
**Tav. 3 Autolesionismo negli II.P.P.**

ANNO	NR
1984	3307
1985	2585
1986	3508
1987	3000
1988	1318

Dati DGIIPP

1988: al 10 giugno

TAV. 4 Manifestazioni di protesta



Fonte: D.G.II.P. - 1988: AL 7 giugno

---

**Tav. 5    Manifestazioni di protesta**

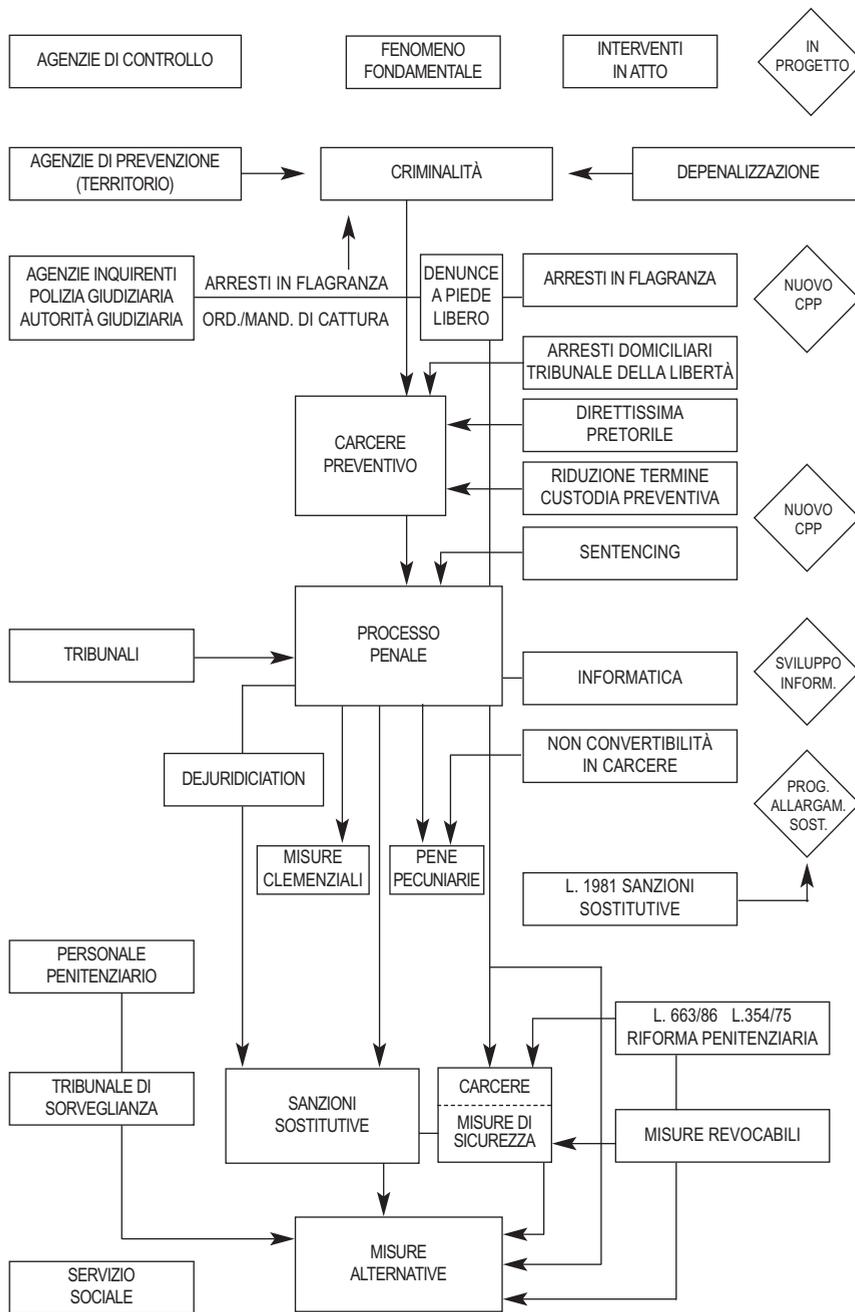
	Sost. Pacifiche	Non Pacifiche	TOTALE
1972	63	18	81
1973	193	31	224
1974	166	47	213
1975	128	17	145
1976	224	35	259
1977	185	30	215
1978	167	9	176
1979	135	10	145
1980	99	9	108
1981	329	21	350
1982	247	20	267
1983	147	0	147
1984	114	0	114
1985	79	2	81
1986	88	4	92
1987	40	4	44
1988	32	2	34

Dati DGIIPP

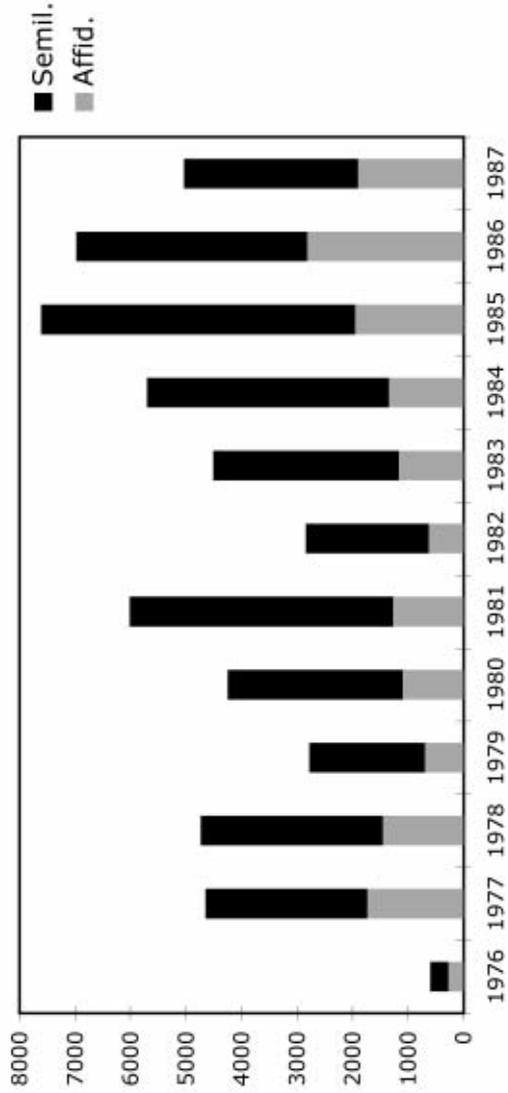
1988: al 10 giugno

---

Tav. 6



TAV. 7 Misure alternative



**Tav. 8** Detenuti presenti al 31.12 di ogni anno

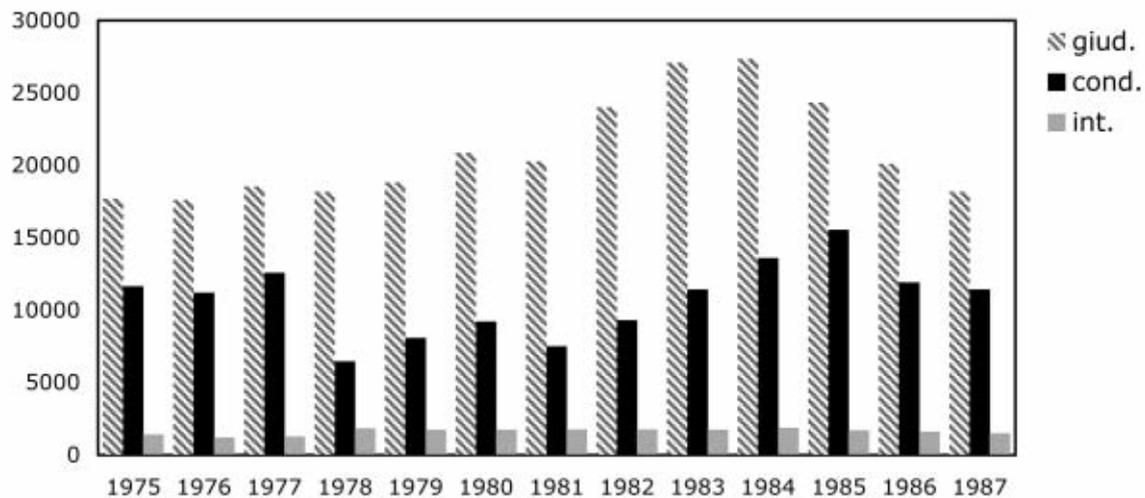
anno	presenti al 31.12	categoria giuridica			categoria giuridica		
		imputati	condannati	internati	imputati	condannati	internati
1959	33794	13373	17136	3285	39,57	50,71	9,72
1960	35642	13924	18730	2988	39,07	52,55	8,38
1961	35393	14081	18167	3145	39,78	51,33	8,89
1962	35627	13403	19294	2930	37,62	54,16	8,22
1963	32005	13294	15983	2728	41,54	49,94	8,52
1964	34835	14378	17834	2623	41,27	51,20	7,53
1965	36158	15160	18588	2410	41,93	51,41	6,67
1966	25125	12264	10400	2461	48,81	41,39	9,80
1967	28815	14036	12486	2293	48,71	43,33	7,96
1968	30998	14204	14578	2216	45,82	47,03	7,15
1969	32754	14275	16440	2039	43,58	50,19	6,23
1970	21379	11204	8244	1931	52,41	38,56	9,03
1971	25960	14644	9444	1872	56,41	36,38	7,21
1972	27603	14245	11435	1923	51,61	41,43	6,97

*segue*

anno	presenti al 31.12	categoria giuridica			categoria giuridica		
		imputati	condannati	internati	imputati	condannati	internati
1973	26987	13432	11744	1811	49,77	43,52	6,71
1974	28216	15194	11673	1349	53,85	41,37	4,78
1975	30726	17681	11642	1403	57,54	37,89	4,57
1976	29973	17599	11186	1188	58,72	37,32	3,96
1977	32337	18522	12557	1258	57,28	38,83	3,89
1978	26424	18159	6452	1813	68,72	24,42	6,86
1979	28606	18806	8065	1735	65,74	28,19	6,07
1980	31765	20851	9191	1723	65,64	28,93	5,42
1981	29506	20254	7500	1752	68,64	25,42	5,94
1982	35043	24004	9294	1745	68,50	26,52	4,98
1983	40225	27080	11419	1726	67,32	28,39	4,29
1984	42795	27342	13592	1861	63,89	31,76	4,35
1985	41536	24326	15528	1682	58,57	37,38	4,05
1986	33609	20099	11906	1604	59,80	35,43	4,77
1987	31042	18158	11400	1484	58,49	36,72	4,78

Dati Istat

**Tav. 9** Popolazione penitenziaria presente al 31.12  
(posizione giuridica)



Dati ISTAT

## BIBLIOGRAFIA

CASTELLI-CROCI, DI LECCE, GANDUS, IMPENEDENTE *Rito direttissimo: bilancio di una riforma* - Quaderni della Giustizia, 1986, n. 68, p. 76.

COHEN L. E., FELSON M. *Social change and crime rate trends: a routine activity approach* - American sociological review, 1979, n. 44

DAGA L. *Violenza e Carcere* - Forum, Strasburgo, 1985, n. 4, p. VIII.

DAGA L. *Le manifestazioni di protesta in carcere come forma di comunicazione* in L'Istituzione penitenziaria come comunicazione: ipotesi, esperienze, prospettive, Atti IV Congr. Naz. Coordinamento degli Esperti - Rassegna penitenziaria e criminologica, 1984, n. spec., p. 91.

FAZZARI C., MAURRI M., CAFARO A. *Le morti in ambiente carcerario: considerazioni tratte dalla casistica offerta dal settore medico-legale fiorentino, dal 1896 al 1985* - Rivista Italiana di Medicina Legale, 1987, n. 3, p. 783.

HAWLEY A. *Human ideology: a theory of community structure*, New York, 1950.

HULSMAN L. *An Abolition perspective on criminal justice system and a scheme to organize approaches to problematic situations* - in "Dangerosité" et justice pénale. Ambiguité d'une pratique, Ginevra, 1981.

*Interactions au sein du système de justice penale*, XVII Conference de recherches criminologiques (1987), Strasburgo, 1987.

NOVAK M. *The Communitarian Individual in America* - Public. Interest., 1982, n. 68, pp. 3-20.

SELVAGGI *Il nuovo rito direttissimo: l'esperienza giudiziaria di Roma* - Quaderni della Giustizia, 1986, n. 60, p. 76.

FRANK J. PORPORINO, PHYLLIS D. DOHERTY, SAWATSKY T. *Characteristics of Homicide Victims and Victimizations in Prison. A Canadian Historical Perspective*, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 1987, vol. 31, n. 2, pag. 125.

SAVOIA A., FRATANTONIO G. *Il fenomeno della violenza nelle carceri* - in Rassegna studi penitenziari, 28, 147, 1978.

CORTELLESA D. *Le manifestazioni di protesta negli Istituti di prevenzione e pena dal 1.1.1972 al 8.9.1979* - in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, 337, 1981.

MARUGO M. I., TRAVERSO G. B., FRANCA A. *Il fenomeno delle rivolte carcerarie. Analisi di alcune delle principali manifestazioni di protesta in Italia dal 1969 al 1983* - in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 15, 325, 1984.

FOX V. *Why Prisoners Riot*, in *Federal Probation*, 35, 9, 1971.

GARSON G. D. Force versus Restraint in Prison Riots, in *Crime and Delinquency*, 18, 411, 1972.

HARTUNG F. E., FLOCH M. *A Socio-Psychological Analysis of Prison Riots: an Hypothesis*, in *J. Crim. Law, Criminology and Police Science*, 47, 1956.

KABEOLO T. B., DINITZ S. *Rivolte carcerarie in U.S.A. 1951-1971*, in *Quaderni crim. clin.*, 15, 305, 1973.

COPELAND A. R. *Deaths in custody revisited*, in *Am. J. For. Sci. and Path.*, 5, 121, 1984.

SMIALEK J. E., SPITZ W. U. *Death behind Bars*, *J.A.M.A.*, 240, 2563, 1978.

PERICO G. *I suicidi per fame nelle prigioni dell'Ulster*, in *Aggiorn. Soc.*, 469, 1981.

FULLY G., HIVERT P. E., SCHAUB S. *Suicides in Milieu Carceral. Etude de 183 cas constatés en France depuis 1955*, in *Ann. Med. leg.* 45, 108, 1965.

GAYDA M., VACOLA G., TROISER S. *Suicides et tructure pénitentiaire*, in *J. Med. Leg.-Droit Medical*, 27, 105, 1984. *Rapporto della Commissione Internazionale d'Inchiesta: la morte di Ulrike Meinhof*, ed. U. Piranti, Napoli, 1979.

AKMAN D. *Homicides and Assaults in Canadian Penitentiaries*, *Harward Journal of Penology and Crime Prevention*, 12, 102-112, 1967.

BIDNA H. *Effects of Increased Security on Prison Violence*, *Jour. of Crim. Justice*, 3, 33-46, 1975.

BRASWELL M., DILLINGHAM S., MONTGOMERY R. *Prison Violence in America*, Cincinnati: Anderson Publishing, 1985.

COHEN H., COLE G. BAILEY R. *Prison Violence*, Lexington: D.C Heath & co, 1976.

CONRAD J. *What do the Underseving Deserve?* in R. Johnson and

H. Toch Eds, *the Pains of Imprisonment*, Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

DOHERTY P. *Homicides in Canadian Penitentiaries, 1967-1981*. Ottawa: University of Ottawa. M. A. Thesis), 1982.

GIBBS J. *Violence in Prisons: its Extent, Nature and Consequences*, in R. Roberg and v. Webb (Eds), *Critical Issues in Corrections*, New York: West Publishing Co, 1981.

IRWIN J. *Prison in Turmoil*, Toronto: Little Brown & Co, 1980.

JACOBS J. *Stateville: the Penitentiary in Mass Society*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.

JAYEWARDENE C., DOHERTY P. *Individual Violence in Canadian Penitentiaries*, *Canadian Journal of Criminology* October 27, 4, 429 - 439, 1985.

PORPORINO F., MARTON J. *Strategies to Reduce Prison Violence*, Ottawa: Research Division Ministry of the Solicitor General of Canada, 1984.

SCHARF P. *Empty Bars: Violence and the Crisis of Meaning in the Prison*, *the Prison Journal*, lxiii 1, 114-124, 1983.

SELLIN T. *Prison Homicides*, in T. Sellin Ed. *Capital Punishment*, New York: Harper and Row, 154-160, 1967.

SYLVESTER S., REED J., NELSON D. *Prison Homicide*, New York: Spectrum Publications inc, 1977.

TOCH H. *Violent Men: an Inquiry into the Psychology of Violence*, Chicago: Aldine, 1969.

WOLFSON W. *The Patterns of Prison Homicide*, Philadelphia: University of Pennsylvania, Ph.D Dissertation, 1978.



## PROBLEMI VECCHI E NUOVI IN TEMA DI CRISI DELLA PENA\*

*SOMMARIO: La crisi della sanzione criminale come crisi della punizione - ... e come crisi del modello educativo - Originalità della crisi attuale e suoi effetti riduzionistici - L'espandersi del controllo "soft" - Il contributo del neoutilitarismo - La fortuna della sanzione extralegale - Verso un ritorno al trattamento? - Ipotesi per il futuro*

---

### *1. La crisi della sanzione criminale come crisi della punizione*

La crisi della pena – intesa come crisi della sanzione criminale connessa alla violazione di norme penali – si deve collocare su un panorama molto più ampio di crisi del concetto stesso di punizione nell'ambito dei rapporti intersoggettivi. È infatti da considerare che la crisi della "penosità" della sanzione è omogenea alla crisi della punizione in pedagogia (e cioè della afflittività ai fini correzionali) nei diversi ambiti sociali: famiglia, scuola ecc.

La considerazione ribadisce l'opportunità di valutare i fatti e gli sviluppi del sistema penale non "in sé" ma inquadrati nel più ampio evolversi del sistema complessivo di controllo sociale, che si esercita, con le sue varie strumentazioni "soft" ed "hard", con le sue varie metodologie ora correzionali, ora pedagogiche, ora sequestratorie, su tutti i momenti della vita sociale.

Se la pedagogia in generale ha rifiutato la punizione come strumento educativo – questo in via di larga approssimazione, ma non si

---

\* 10° Congresso internazionale di Criminologia. Amburgo, 1988.

può essere più articolati in questa fase meramente introduttiva al problema – anche la sanzione penale – che si è retta negli ultimi due secoli, nella sua forma tipica, quella detentiva, su una ipotesi correzionale pedagogica, quella della rieducazione, reinserimento sociale, riabilitazione, ecc. – ha sempre di più difficoltà a giustificare la sua afflittività, il lato cioè retributivo – punitivo sempre in essa presente.

## *2. ...e come crisi del modello educativo*

Oltre a questa situazione comune a tutte le pedagogie, la pena criminale soffre di una crisi di natura più ampia, connessa proprio al suo modello “educativo”.

Se cioè non può disconoscersi la natura pedagogica e correzionale del rapporto familiare, è da tempo entrata in crisi la natura “correzionale”, “pedagogica”, “terapeutica” (a seconda delle scuole eziologiche criminali) della sanzione penale.

Non si deve naturalmente andare oltre nell'esemplificare queste affermazioni, trattandosi della storia, e della cronaca, della criminologia e della penologia del dopoguerra, a tutti note.

Quindi la ragione principale della crisi della sanzione penale risiede nella crisi del modello “trattamentale” e, all'interno di questo modello – che pur sopravvive in numerose anche moderne ed avanzate legislazioni – nella negatività della “punizione”, della afflittività, ai fini correzionali. A questo proposito la crisi del modello punitivo si rivela dal fatto che le riforme penali e penitenziarie del dopoguerra evitano accuratamente di menzionare la “punizione” come scopo della pena (al contrario, ad esempio, di quella italiana del 1931).

Naturalmente ciò non basta a rendere la pena (soprattutto quella carceraria) meno afflittiva, ma in qualche misura l'aporia è risolta dal recente interesse, anche a livello sopranazionale, vedasi l'ultimo testo delle regole minime del Consiglio d'Europa, a confinare la punizione “legale” nella mera privazione della libertà, depurando il carcere dalla sofferenza “extralegale” (riconoscimento della “dannosità” del carcere).

Emblematico è questo interesse verso la detenzione, verso il “sequestro istituzionale”, come forma maggiormente “afflittiva”, scorlandosi per le altre pene – sanzioni pecuniarie, misure in libertà –

tale caratteristica, il che mostra la possibilità di costruire sanzioni penali non, o scarsamente, afflittive.

Se allora, conclusivamente, la sanzione criminale:  
 non deve “punire”  
 non può “rieducare”  
 ben si comprende la portata della crisi attuale.

### 3. *Originalità della crisi attuale e suoi effetti riduzionistici*

Occorre osservare che la crisi del sistema penale è – per così dire – compresente e connaturata al sistema stesso, come dimostra il termine “riforma penale” che non ha datazione storica né geografica.

È da osservare un nuovo, ed originale aspetto della crisi attuale, che differenzia tale crisi da quella, ad esempio, dei sistemi penali “penitenziari” dell’800, alla perenne ricerca del sistema “correzionale” migliore. Anche allora il sistema era in crisi, ma per la sua incapacità di adeguarsi ai modelli teorici considerati ottimali (vedasi la vicenda del sistema cellulare, ritenuto *optimum*, ma mai realizzato per carenza di strutture).

Oggi è in crisi il modello, anzi può dirsi che, radicalmente, difettano i modelli. Il problema non è solo “come” sanzionare (punire), ma “perché” sanzionare (punire).

Forse per questo è più semplice oggi configurare un modello negativo (la pena “non” deve essere inumana, “non” deve ledere i diritti fondamentali, ecc.).

Alla crisi del modello “teorico” del sistema penale si accompagna, parallela, la crisi dei concreti e storici sistemi del diritto penale, degli apparati organizzativi.

Aumenta lo scoordinamento complessivo dei tre sottosistemi penali (Polizia – tribunali – sistema penitenziario), diminuisce l’efficacia deterrente del sistema e aumenta la criminalità.

In fondo questo fenomeno è una ulteriore conferma del vecchio sospetto positivista circa la nessuna influenza dei sistemi di controllo penale sulla criminalità.

Una delle acquisizioni più certe della criminologia radicale – ed in particolare di una delle due branche fondamentali, l’abolizionismo – e cioè l’essere il sistema penale sicuramente produttivo di danni per

la società – sembra essere almeno parzialmente condivisa dai sistemi ufficiali che, sulla scia delle risoluzioni ONU (come la 16<sup>a</sup> del Congresso di Milano 1985), ammettono la necessità della loro *riduzione* quali-quantitativa.

A ben vedere l'unica agenzia pubblica che ha per finalità non la propria *espansione* e l'aumento della "produttività", ma al contrario la *contrazione* e *riduzione* del proprio servizio è l'agenzia penale.

Il che vuol dire che i sistemi penali moderni aspirano a ridursi (ecco quindi la grande verità della intuizione del "diritto penale minimo") (Baratta, 1985; Ferrajoli, 1985).

Non è quindi lontano dal vero chi indica nell'altra branca della nuova criminologia (diversa dall'abolizionismo) e cioè nel *riduzionismo* il vero cavallo vincente delle politiche criminali odierne (Pavarini, 1985).

L'abolizionismo, infatti, pur ricco di intuizioni geniali e utile per le costruzioni teoriche ulteriori, non ha inciso in senso costruttivo per la mancanza di piani e programmi alternativi (Young, 1986).

#### 4. *L'espandersi del controllo "soft"*

Il grave rischio che si accompagna allo svuotamento del modello sanzionatorio delle antiche illusioni terapeutiche e correzionali è costituito dal noto e affermato pericolo di ridurre la pena *detentiva* a mera incapacitazione, sequestro obiettivo e separazione della società (Vassalli, 1982).

Vi è al proposito da sottolineare, al contrario, una positiva tendenza a risolvere la sanzione (detentiva e non detentiva) in modelli ricostruttivi della comunità esterna. Questo avviene sia direttamente con l'apertura del carcere alla comunità, che partecipa alla gestione della pena (e l'esempio italiano degli ultimi anni è convincente e appare vincente) sia con la riproduzione della comunità (anche familiare) nelle forme di trattamento in libertà, come per le comunità terapeutiche per detenuti tossicomani.

È stato peraltro esattamente notato che la difficoltà di una tale prassi deriva dal riprodurre una comunità "teorica" ed "ideale" che non esiste nei fatti (Cohen, 1985) e che i fallimenti sociali che portano all'azione del sistema penale vengono proprio dalla inefficacia di

sistemi e modelli deboli (come quello familiare) che si vogliono perpetuare in ambito istituzionale.

L'errore cioè compiuto dal sistema penitenziario ottocentesco: sequestro istituzionale con riproduzione di modelli comunitari "artificiali", è replicato, rovesciato, nei sistemi penali odierni, che riproducono modelli deboli.

Il che, *per incidens*, sposta l'attenzione sulla necessità di rinforzare preliminarmente i modelli (famiglia-comunità) con una azione nel sociale, di lungo periodo, che "ricostruisca" le forme di socializzazione primaria oggi sempre meno efficaci, compito estremamente arduo visti i trend attuali della civilizzazione occidentale basati sulla tolleranza, sull'individualismo, sul consumismo.

Il discorso fin qui fatto sulla "riduzione" del sistema penale va temperato riguardando la funzione (non minima) propria del controllo penale che è quella relativa alla *prevenzione* della criminalità.

Siamo infatti abituati alla equazione sistema penale – sistema repressivo, senza considerare che concettualmente la prevenzione è, oltre ad essere una funzione, o scopo, della pena criminale, una componente essenziale del sistema penale anche dal punto di vista della organizzazione amministrativa.

Attenti quindi prima di considerare acquisita la *riduzione* dei sistemi penali moderni. Essi tendono a ridursi nel senso della applicazione delle sanzioni (e nella riduzione, soprattutto, della operatività del carcere), ma tendono ad *ampliarsi* dal punto di vista dell'intervento preventivo, e della moltiplicazione dei controlli "soft" *lato sensu* preventivi.

In questo senso può essere vera la critica radicale (Baratta, 1985) che vede i sistemi penali non *ridursi* ma espandersi, se poniamo mente alle nuove funzioni "promozionali" del penale (basti pensare al fronte della droga). In effetti l'ambito del penale si contrae con la rinuncia progressiva ai controlli "hard" (meno carcere, più misure alternative) e con l'operare della decriminalizzazione e della depenalizzazione, si espande per il controllo su nuovi oggetti e soggetti sociali.

Quello che può contestarsi alla odierna criminologia critica è l'asserzione della mantenuta portata selettiva dell'intervento carcerario: oggi, al contrario, in molti paesi, e primariamente in Italia, la qualità della popolazione carceraria è mutata radicalmente, essendo il carcere non più riservato alla ristretta fascia del proletariato marginale ma

invece vicenda che può riguardare trasversalmente tutti gli strati sociali (anche per effetto della droga, del terrorismo, del nuovo riguardo per i *white collar crimes*, e la connessa nuova categoria di “delitti politici”).

L'effetto di tale “allargamento” di applicazione “sociale” della più tipica sanzione criminale ha risvegliato l'interesse del pubblico sul sistema penale, e sul suo “proscenio” più tipico, il carcere.

E questo ha significato il sorgere di un trend di partecipazione e di interesse al “metodo” ed alle “prassi” del controllo sociale penale che è nuovo nel sistema, e si sostanzia di quella partecipazione e intervento della “società” nella gestione del sistema stesso cui si accennava.

Una delle conseguenze positive di questo interesse accresciuto è nel controllo più incisivo sul sistema, e nella sensibilità accresciuta alla possibile lesione dei diritti dei detenuti, visto che oggi il carcere può coinvolgere ogni soggetto sociale, non più solo i deputati “soggetti deboli”.

Ne deriva un più alto grado di umanità nel sistema sanzionatorio.

### 5. *Il contributo del neoutilitarismo*

Appare abbastanza complicato da spiegare – evitando le formule schematiche e a volte semplificatorie delle scuole – come tale fenomeno di umanizzazione del sistema, di moltiplicazione del controllo “soft” e di riduzione di intervento “hard”, avvenga in un periodo storico in cui il tumultuoso aumento della criminalità dovrebbe far pendere la bilancia verso un inasprimento del sistema.

Evidentemente non funzionano alcuni antichi meccanismi di reazione sociale e la stessa acquisita laicità dell'ambito penale sposta la valutazione della reazione sociale da termini assoluti (e quindi insensibili al problema costo-beneficio) a valutazioni più pratiche, soprattutto relative ai costi del sistema.

Occorrerà anche tener conto di tale principio di utilità (ed economicità) della pena che rifiorisce oggi dopo essere stato introdotto dal Beccaria in epoca illuminista, un principio di proporzionalità rafforzato non più da una base etica – come era al suo sorgere – ma da una mera valutazione economica. Non a caso, *per incidens*, oggi viene da autorevoli economisti l'invito a liberalizzare le droghe pesanti, per evitare le notevolissime spese della lotta alla droga.

Anche per questa via si pratica il riduzionismo, che è peraltro anche favorito dalla dislocazione del controllo sociale dall'ambito del penale ad altre agenzie sociali. A questo proposito si può osservare che spesso la dislocazione non funziona, nel senso che il tentativo di far gestire ad agenzie non penali (è il caso del tossicodipendente e delle anomalie mentali) fenomeni penalmente rilevanti spesso provoca fallimenti che rendono il carcere un contenitore degli scarti degli apparati di controllo non funzionanti, con l'aberrante conclusione che a volte la decarcerizzazione è mediata dalla presa in carico del soggetto da parte della stessa agenzia territoriale che non era riuscita nell'intervento *ante delictum*.

## 6. *La fortuna della sanzione extralegale*

Così descritti per sommi capi, e senza pretesa di completezza, alcuni aspetti della crisi del sistema penale, occorre considerare che la crisi, oggi, è soltanto del sistema penale *legale* dell'apparato cioè di controllo penale che risponde a principi universalmente riconosciuti di rispetto dei diritti umani e che è regolato da garanzie predeterminate sulla base di principi universalmente riconosciuti (principio di legalità, responsabilità personale, garanzie di difesa, garanzie giurisdizionali, ecc.).

Per nulla in crisi sono invece i metodi di controllo penale extralegali. Non a caso è all'ordine del giorno, a livello sopranazionale, la lotta alla tortura, alle esecuzioni sommarie, all'uso indiscriminato della repressione come arma di lotta politica.

Se il "diritto" penale è in crisi di *efficacia* e di identità, ciò non avviene per la punizione extralegale, che, in tutte le latitudini, mantiene sempre la sua feroce "efficacia".

E questo è vero non soltanto nei cosiddetti paesi "periferici", dove nei sistemi dittatoriali del terzo mondo è regola la violazione sistematica dei diritti umani, ma anche nei paesi di più antica civiltà giuridica, naturalmente con modi e pratiche diverse, nella misura in cui prolifera, accanto al diritto penale "classico" che viene gestito con le garanzie liberali tipiche del processo, un settore sempre più in espansione (Ferrajoli, 1985), costituito da controlli amministrativi e di Polizia, misure cautelari e di prevenzione, non certamente dotato delle garanzie tipiche del sistema penale classico.

All'interno del settore della cosiddetta "violenza istituzionale", la sanzione irrogata secondo le regole classiche di garanzia rischia di essere una parte *non* maggioritaria nell'ambito complessivo planetario. Per questo occorre moltiplicare gli sforzi per *aumentare* la presenza della pena *legalmente* data a scapito di quella che possiamo chiamare "sofferenza extra-legale".

In questo ambito di intervento, non secondario può essere l'apporto della criminologia alla creazione della politica criminale, anche considerando che storicamente il gap tra scienza e pratica condiziona le possibilità di evoluzione in tal senso, anche per la differenza evidente dei rispettivi ambiti di responsabilità (Cohen, 1985).

### *7. Verso un ritorno al trattamento?*

E per raggiungere questo risultato, realizzare questa nuova vocazione ad incidere nelle pratiche reali, la nuova criminologia dovrà ricostruire un tessuto connettivo di metodi di interpretazione del reale più duttile ed articolato delle vecchie teorie eziologiche unifattoriali, o delle interpretazioni del crimine in chiave riduzionistica.

Restando infatti fermo il giudizio positivo sulle intuizioni nuove della criminologia radicale (la demolizione dell'ottica trattamentale medica, la crisi dei modelli ottocenteschi di pena), non può non concordarsi con chi (Young, 1986) sottolinea che il nuovo impegno "politico" del criminologo è la reazione contro gli "impossibili".

In particolare nei confronti dell'idea di riabilitazione, consacrata dalla Carta Costituzionale italiana (le pene devono tendere alla rieducazione del condannato), che si atteggia oggi concretamente in modalità molto diverse da quelle tradizionali.

A questo proposito, se anche i criminologi radicali oggi sostengono che la riabilitazione è impossibile senza la dimensione morale (Young, 1985) non va sottaciuto il procedimento di laicizzazione progressivo del "trattamento" che ha spostato l'interesse dall'anima del reo ai suoi comportamenti effettivi (Cohen, 1985). Il considerare non più l'atteggiamento "etico" del soggetto ma unicamente le sue azioni è un gran vantaggio in termini garantistici.

Così pure va valutato favorevolmente la nuova coscienza, emergente anche dalla più recente normativa internazionale, della non

automaticità del nesso tra trattamento e reinserimento. Di conseguenza la recidiva è sempre meno criterio di valutazione della bontà e della efficacia del trattamento (Daga, 1986), e le offerte di trattamento (lavoro, studio, formazione professionale) continuano a costituire – ove realizzati, il che non è dato riscontrare sempre – un obiettivo e positivo fattore di umanizzazione della pena.

Né gli sviluppi legislativi e di pratica penitenziaria nelle regioni “centrali” sembrano dar ragione a chi prevedeva un ammorbidimento del sistema penale sì, ma con rigida emarginazione degli “incorreggibili” (Cohen, 1985), ché al contrario la mancanza di differenziazione “legale” ed invece l’esclusivo riguardo ai comportamenti tipici delle più recenti normative (come la legge 10.10.1986 n. 663 italiana, che apre a tutti i criminali le misure alternative alla detenzione) costituiscono un trend attuale che sembra andare in senso opposto.

### *8. Ipotesi per il futuro*

È verissimo che si deve coscientemente mandar via deluso chi chiedesse attendibili previsioni per l’evoluzione dei sistemi penali in breve o medio periodo, dato che i mutamenti rapidissimi nell’ambito sociale di questi ultimi anni hanno provveduto ad invalidare impietosamente non poche articolate previsioni.

Più che oroscopi possono formularsi voti, e cioè dichiarazioni di impegno, come può senz’altro essere quella tendente ad uno sforzo maggiore di razionalizzazione dei sistemi penali.

Risparmiando le risorse attraverso una contrazione dell’intervento penale nei confronti della criminalità meno pericolosa, potrà recuperarsi una migliore utilizzazione delle forze verso la criminalità più pericolosa.

Si deve infatti con amarezza riconoscere che il sistema penale è proporzionalmente oggi ancora più impotente di ieri nei confronti della grande criminalità, quella economica, quella transnazionale, quella organizzata.

E non porta lontano il dichiarare la “concettuale” incapacità dei sistemi penali, creati per colpire comportamenti singoli, ad incidere sui centri di potere dei livelli più occulti e più mediati, addirittura inseriti negli apparati economici più importanti per intere

nazioni: quel che è importante è che *nei fatti* la repressione penale non colpisca certi settori di criminalità tra i più pericolosi.

Questa impotenza è sottolineata soprattutto dalle nazioni periferiche (Zaffaroni, 1987; Garcia Mendez, 1985), che ribadiscono la necessità di *maggior* intervento penale proprio in tali settori, fino ad ora immuni da ogni censura del diritto penale.

Coerentemente dovremmo invocare, accanto al diritto penale minimo, limitato dal più stretto garantismo, e riservato alla piccola criminalità individuale, un diritto penale “di guerra”, interdittivo e meramente incapacitante, per la grande criminalità del tipo ricordato, che ha su di sé la storica responsabilità di frenare addirittura la storia dello sviluppo civile di intere nazioni. Un tale diritto penale “di guerra”, ove mai fosse praticato (e da un insieme di Stati) sarebbe già “politica” e non “diritto”.

Una tale prospettiva necessiterebbe di una collaborazione internazionale che non è dato oggi immaginare possibile nei termini dovuti, e quindi molto probabilmente ancora per molto tempo il sistema penale considererà non affar suo, nei fatti, questo tipo di delinquenza troppo al di là della sua portata.

Delinquenza economica, di droga, organizzata, che sarà regolata e controllata da meccanismi socio economici e da forme di mediazione alle quali resterà estranea l'agenzia penale, divenuta oggi agenzia periferica e non più centrale all'interno del complesso dei sistemi di controllo sociale.

## IL TRATTAMENTO NELLE REGOLE PENITENZIARIE EUROPEE\*

Il concetto di trattamento rieducativo, e la “filosofia” correzionale ad esso sottesa, non è di origine esclusivamente nazionale, ma è patrimonio comune di tutte le nazioni a storia e cultura occidentale.

È anzi quasi un luogo comune sottolineare che la teoria e la prassi del trattamento rieducativo siano state recepite in grande ritardo dall’Ordinamento penitenziario italiano. E questo potrebbe spiegare, peraltro, molte cose, tra le quali il permanere di una fiducia già venuta meno in molte parti del mondo verso questo strumento operativo.

Se è vero, come abbiamo ascoltato, che il trattamento è un concetto in crisi, se è vero che è quantomeno in evoluzione, se è una realtà operativa non nazionale, allora può essere interessante verificare come tale pratica sia regolata dalla normativa sopranazionale.

Non è cioè a questo punto, anche per rimanere aderenti ai piani di realtà, inutile verificare a livello *normativo* il tema relativo al trattamento, a livello di quella normazione particolare – non giuridicamente cogente e vincolante ma dotata di grande forza morale – costituita dalle regole minime per il trattamento dei detenuti.

La necessità di standardizzare le norme relative a determinati prodotti o servizi è antica, ed ha a fare con la necessità dello scambio di tali prodotti o servizi tra i vari Paesi e le varie utenze. Dal campo industriale e commerciale tale pratica è passata nel campo del diritto, come mezzo fondamentale di cooperazione internazionale (v. Daga, *Il problema degli standard nel diritto penale* – Giornate internazionali di difesa sociale – Milano, dic. 1987), in particolare nel diritto penale, come strumento per la collaborazione delle polizie (Interpol), dei tri-

---

\* Seminario interprofessionale *Il trattamento penitenziario*. Milazzo, 1988.

bunali (estradizione), nel settore della esecuzione delle pene (es. convenzione europea per il trasferimento dei condannati).

Il settore penitenziario è quello più resistente, a ben vedere, ad ogni standardizzazione e omogeneizzazione. Sia a livello di tipo di punizione prevista per reati omogenei (a seconda delle diverse culture e società) sia con riguardo alle condizioni concrete di detenzione (connesse al principio di minor elegibilità e quindi alle concrete condizioni di vita medie della società esterna) (Daga, Pavarini, *L'esecuzione delle pene come risposta ai problemi della criminalità internazionale. Limiti e prospettive*, Quad. Giustizia, 1986, 10). Proprio per questa particolare resistenza, è ancora più essenziale per il penitenziario dettar regole ferme e precise per la protezione dei diritti umani.

Le prime regole penitenziarie furono preparate nel 1929 dalla Società Penale e Penitenziaria e adottate dalla Società delle Nazioni nel 1934. La Edizione ONU fu approvata il 30 agosto 1955 a Ginevra, nel primo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del delitto e il trattamento del delinquente. Tali regole furono modificate e adattate allo specifico europeo dal Consiglio d'Europa con la Risoluzione (73) 5 "Regole minime per il trattamento dei detenuti" (d'ora in avanti citate come S.M.R. *Standard Minimum Rules*) e ancora modificate e aggiornate con la R. (87) 3 "Regole penitenziarie europee" (citare come E.P.R. *European prison rules*).

Come detto, tali apparati normativi non sono cogenti e vincolanti, ma essi hanno un effettivo valore, essendo stati spesso integralmente assorbiti dai singoli ordinamenti, che comunque se ne ispirano largamente.

Le regole sono poi tradizionalmente un punto di riferimento per organismi come la Corte e la Commissione europea dei diritti dell'uomo, anche se ogniqualvolta un detenuto ha lamentato in un ricorso violazione delle S.M.R. (ora E.P.R.) come violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Commissione ha risposto che la violazione delle regole non costituisce "ipso facto" un trattamento inumano e degradante.

Di trattamento si parla nelle regole sotto il duplice aspetto di trattamento regime ("modo di trattare") e di trattamento rieducativo vero e proprio. Sarà interessante verificare alcuni dei punti della evoluzione di tali concetti nelle tre versioni delle regole 1955 (ONU), 1973 (S.M.R.), 1987 (E.M.R.).

I motivi del fallimento, o della inefficacia, del “trattamento rieducativo” sono stati indicati (H. Tulkens, *Il trattamento nelle nuove regole europee*, Consiglio d’Europa, Seminario di Frascati 1986), e prendiamo per buona l’indicazione ai soli fini espositivi dei problemi, in:

- 1) mete troppo ambiziose;
- 2) finalità divergenti (ordine-sicurezza e reinserimento-rieducazione);
- 3) scarsità dei mezzi.

Il punto 1) ci porta diritti al cuore del problema della definizione della sostanza e delle finalità del trattamento rieducativo.

Per questo occorre disegnare uno sfondo più generale considerando la diversa dizione della regola 3 ONU rispetto alla regola 3 delle S.M.R.: mentre nella prima è fissato come limite “i principi e gli obiettivi” delle regole, genericamente, nella seconda il limite invalicabile è il principio della protezione della dignità umana, di ben più chiara e precisa portata.

Invece tra regola 58 ONU e 59 S.N.R. (per i testi delle due raccomandazioni v. Rass. penitenziaria e criminologica 1982, n. 12; per la risoluz. (87) 3 v. Documenti Giustizia n. 2) vi è equivalenza: la privazione di libertà deve essere utilizzata “per ottenere, nei limiti del possibile, che il delinquente, una volta liberato, sia non soltanto desideroso, ma anche capace di vivere nel rispetto della legge e di provvedere a se stesso”.

La caratteristica di tale operazione (trattamento) è nella necessità di considerare il detenuto soggetto e non oggetto (a differenza del vecchio trattamento medicale), e questo emerge dalla lettura della regola 65 ONU equivalente alla 66 S.M.R.:

“65. Il trattamento dei condannati a pene privative della libertà deve avere lo scopo, nella misura in cui la durata della pena lo permette, di suscitare in essi la volontà e le capacità che permetteranno loro, dopo la liberazione, di vivere nel rispetto della legge e di provvedere a se stessi. Tale trattamento deve essere tale da incoraggiare nel soggetto il rispetto di se stesso e da sviluppare in lui il senso della responsabilità”.

Il soggetto quindi attore del trattamento. Ulteriore evoluzione nel 1987, nel senso di negare ogni automatismo nella attività trattamentale. Non più, come nella regola appena citata “permetteranno loro, dopo la liberazione, di vivere nel rispetto della legge” ma un più

modesto “potranno aiutarli nel reinserimento sociale”; è la regola 3 delle E.P.R.:

3) La finalità del trattamento dei condannati deve essere quella di salvaguardare la loro salute e dignità e, nella misura in cui lo permette la durata della pena, di sviluppare il loro senso di responsabilità e incoraggiare quelle attitudini e competenze che potranno aiutarli nel reinserimento sociale con le migliori prospettive di vivere senza violare la legge e provvedere ai propri bisogni dopo la dimissione. E cioè, meglio detto nella 65 d), “offrire ai detenuti la possibilità di migliorare le loro possibilità di reinserimento nella società dopo la liberazione”.

Offerte di trattamento come aumento di chances, senza eccessive e falsamente tranquillanti sicurezze. Viene introdotto, nell’ultima versione, anche un nuovo fine del trattamento, quello di (reg. 65 b E.P.R.) “ridurre al minimo gli effetti negativi della detenzione e le differenze tra la vita in carcere e quella in libertà, differenze che tendono a far diminuire il rispetto di sé e il senso della responsabilità personale nei detenuti”.

Esiste quindi una nuova riflessione sui rapporti tra trattamento e risocializzazione: ogni attività di trattamento realisticamente non fa che aumentare le “chances” di reinserimento, senza peraltro nulla assicurare; il più dipende dal soggetto e dal grado di accoglienza della società esterna (regola 65 d) E.P.R.

Relativamente quindi ai contenuti del trattamento rieducativo, possiamo dire che una evoluzione della teoria del trattamento come descritta nelle regole porta a concludere che oggi “trattamento” ha un contenuto da un lato più ampio (controbilanciare i danni da detenzione) e dall’altro più ristretto (nessun risultato automatico, solo aumento di probabilità). Sul primo punto è da rilevare l’accordo (emergente anche in sede ONU, v. XVI ris. Congresso di Milano 1985 sulla riduzione del carcere) sul fatto che il carcere ha gravi effetti deterioranti sugli individui; sul secondo che la riduzione delle ambizioni può evitare molte sindromi da “burn out” per gli operatori. Sulla linea “riduzionistica” suindicata, si ricorda che la vecchia regola S.M.R. 81, 2, che prevedeva l’obbligo di assicurare ai detenuti liberandi un alloggio e un lavoro si è mutata nella più realistica regola 89.2 E.M.R. nel senso che il soggetto deve essere “aiutato” in tali difficili imprese. Così è meno rigida la regola sulle celle individuali (al

sistema cellulare rigido – altro mito mai realizzato – era annessa una grande valenza trattamentale, dal sistema filadelfiano in poi), già regola 8.1 delle S.M.R. e ora regola 14 nelle E.P.R.:

“1. I detenuti devono in linea di principio essere alloggiati durante la notte in camere individuali, salvo nel caso in cui sia considerata vantaggiosa una sistemazione in comune con altri detenuti”.

Si ribadisce, nella ultima versione delle regole, il grande valore del trattamento individuale, del trattamento pedagogico progressivo, con transito dei soggetti tra Istituti a diverso regime, fondato sulla individualizzazione e sulla separazione per categorie (r. 12, 67.1, 68 E.P.R.), rischiando eccessivo tecnicismo temperato dalla grande importanza data ai contatti con l'esterno, come nella regola 70:

“Per questo il trattamento dei detenuti deve sottolineare la loro non esclusione dalla comunità ma al contrario il fatto che essi continuano a farne parte. Organismi della comunità e operatori sociali dovrebbero, nella misura del possibile, essere coinvolti nella collaborazione con il personale dell'Istituto nel compito del reinserimento sociale dei detenuti, in particolare mantenendo e migliorando le relazioni di essi con le famiglie, con altre persone e con gli organismi sociali. Dovranno essere adottate misure per salvaguardare, nella misura massima possibile compatibile con la legge e la condanna subita, i diritti civili, i diritti relativi alla sicurezza sociale e gli altri vantaggi sociali dei detenuti”.

Anche la regola 67.3 E.P.R. sottolinea la necessità di lavoro sul sociale.

Non si può considerare un soggetto come *monade* su cui/con cui lavorare. Il polo della società esterna diventa assolutamente necessario per la reintegrazione del soggetto.

In ordine al *problema della eterogeneità dei fini*, praticamente a volte contrastanti e influenti per questo negativamente sulle pratiche trattamentali, occorre registrare un fatto nuovo ed importante nell'ultimo testo delle E.P.R. Mentre infatti la regola 27.1 S.M.R. recitava “l'ordine e la disciplina devono essere mantenuti nell'interesse della sicurezza e di una vita comunitaria ben organizzata” oggi (E.P.R.) la regola 33 aggiunge, nella armonizzazione di tali fini, un altro elemento: “l'ordine e la disciplina devono essere mantenuti nell'interesse della sicurezza, di una vita comunitaria bene organizzata e degli obiettivi del trattamento perseguiti nell'Istituto”.

Altro che “crisi” del trattamento, se i governi pongono tale prassi operativa nel “cuore” del penitenziario, al pari almeno dei basilari principi di ordine e sicurezza! (Per incidens, il problema è brillantemente risolto nell’Ordinamento italiano con la interdipendenza dei fini).

L’ultimo problema che osta al buon funzionamento dei sistemi di trattamento è la nota *scarsenza di risorse*.

Parlare di risorse vuol dire parlare anzitutto di personale, posto che mediamente in Europa il 70%-80% dei budget è riservato proprio al personale.

Questo è molto ben compreso dalle ultime E.P.R.

La terza parte di tali regole è dedicata al personale penitenziario. A fronte delle otto regole ONU e delle nove (46-55) della precedente versione (S.M.R.) stanno le attuali 13 regole (51-63), a riconoscimento della sempre maggiore importanza che riveste il personale penitenziario nella applicazione di sistemi di gestione sempre più garantistici e quindi complessi e che richiedono sempre maggiore qualificazione da parte del personale addetto. Dopo il 1955, anno di redazione delle regole ONU, cui si ispiravano sostanzialmente le regole minime del Consiglio d’Europa prima versione, in quasi tutti i paesi occidentali sono state applicate radicali riforme penitenziarie: da qui uno sforzo di nuovo tipo richiesto al personale penitenziario, cui non sempre si è dedicata la dovuta attenzione, sul piano delle gratificazioni e delle offerte di formazione professionale.

Si è ben compreso che il benessere dei detenuti dipende in maniera decisiva dal benessere del personale penitenziario: per questo le regole sottolineano la necessità della cura nella scelta e nella formazione del personale, cui deve essere assicurata una remunerazione sufficiente per “assumere e trattenere in servizio uomini e donne competenti” (reg. 54).

Occorre anche, ed è molto significativo il richiamo alla necessità di “promuovere” professionalmente sempre più tale personale, che l’opinione pubblica sia costantemente informata del lavoro compiuto dal personale penitenziario perchè sia incoraggiata la pubblica stima nei confronti del grande contributo offerto dallo staff penitenziario alla società.

Le regole minime sono state dettate storicamente per il regime carcerario, poiché in tale regime è più facile e probabile la violazione di diritti fondamentali, dato il livello estremo di compressione delle libertà.

Accanto al regime “penitenziario” e al relativo trattamento intramurale, si è affermato nell’ultimo secolo la soluzione penale extracarceraria delle *misure alternative* e *sanzioni sostitutive* e del relativo trattamento in ambiente libero. Tali misure, per cui non è ragionevolmente da negarsi il carattere di pena (come recentemente ribadito dalla nostra Corte Costituzionale per l’affidamento in prova), possono a volte essere afflittive e penose come – e a volte di più – della privazione di libertà. Di questo è cenno nel preambolo della XVI Risoluzione ONU del 1985, già ricordata, e per questo si è affermata la necessità di dettare regole anche per il trattamento in ambiente libero.

In tale esercizio sta occupandosi il Consiglio d’Europa, in particolare il Comitato di Cooperazione penitenziaria, e già altre organizzazioni internazionali non governative, come la Conference Européenne de la Probation, hanno preparato bozze di articolati e principi direttivi.

I punti in cui intervenire sono quelli più inerenti alle possibili violazioni dei diritti umani: controllo giurisdizionale, consenso del condannato, rispetto privacy, ecc.

Presto, quindi, speriamo, avremo un tentativo formalizzato di omogeneizzazione delle pratiche trattamentali in ambiente libero.

È stato autorevolmente sostenuto che il diritto penale più che proteggere la società protegge il criminale, nel senso che formalizzando la repressione delle condotte antisociali ripara il deviante dall’arbitrio del potere.

In questo senso le regole sul trattamento dei detenuti esprimono il massimo di tale valenza innegabile della normativa penale. A ben vedere, però, esse ben cercano di realizzare anche il risultato di difesa sociale, sposando la tutela dell’individuo con la tutela della società.

E lavorare per un carcere che sia il meno possibile dannoso per l’individuo e il più possibile utile per la società mi pare un impegno ancora valido, e una bandiera che non si può lasciar cadere.



# APPUNTI IN ORDINE ALLA APPLICAZIONE DELLA RIFORMA PENITENZIARIA IN ITALIA\*

*SOMMARIO: Inquadramento della Riforma penitenziaria in una più globale strategia di riduzione dell'ambito operativo del carcere - Il nuovo Ordinamento penitenziario quale fattore centrale di umanizzazione della pena*

---

## *1. Inquadramento della Riforma penitenziaria in una più globale strategia di riduzione dell'ambito operativo del carcere*

### 1.1 La politica di riduzione della carcerazione

La scelta del legislatore della Riforma penitenziaria del 1975, continuata e rafforzata dalla legge 10.10.1986 n. 663, relativa all'introduzione nell'Ordinamento italiano di misure alternative alla detenzione consistenti in trattamento di libertà si inquadra in una più ampia strategia diretta a realizzare progressivamente la *riduzione* dell'ambito di operatività del carcere e come pena e come mezzo per assicurare la disponibilità del soggetto durante le fasi del giudizio.

La "decarcerizzazione" che si è introdotta con il nuovo Ordinamento penitenziario attraverso le misure alternative, nel quadro più vasto della notevole opera di "depenalizzazione" portata avanti con vigore dal legislatore del dopoguerra, costituisce oggi un trend obiettivo e consolidato. In particolare, sul fronte della carcerazione *preventiva*, interventi significativi si sono avuti con la legge 12 agosto 1982 n. 532 (arresti domiciliari), con la legge 27 luglio 1984 n. 397 (arresti in flagranza da parte del-

---

\* 1988.

la Polizia e direttissima pretorile) e 28 luglio 1984 n. 398 (arresti domiciliari e diminuzione dei termini massimi di custodia preventiva).

Il nuovo Codice di procedura penale apporterà indubbiamente un ulteriore, speriamo decisivo, contributo per ottenere che la custodia del soggetto in attesa di giudizio sia mezzo eccezionale, così come richiesto da numerose raccomandazioni degli Organismi internazionali.

Gli arresti domiciliari hanno già contribuito a decarcerizzare la fase processuale: molte decine di migliaia di arresti domiciliari concessi (8824 nel 1985, 14947 nel 1987) hanno permesso altrettanti mancati ingressi in carcere, e notevoli uscite dai penitenziari: 4698 nel 1985, 7687 nel 1986.

Attualmente però gli imputati sono ancora ben il 52,50% della popolazione penitenziaria totale (condannati 42,76%, internati 4,74%, dati di fine agosto 1988), registrandosi comunque un lieve miglioramento rispetto alla situazione precedente (per comparazione, al 1 febbraio 1987 Italia 57,3% di giudicabili, Belgio 50,2%, Francia 43,5%, Spagna 43%, Turchia 37,9%, Regno Unito 22,1%).

Evidente è quindi lo spazio residuo di manovra per riportare a un livello accettabile la percentuale dei giudicabili in un sistema penitenziario che dovrebbe essere deputato quasi esclusivamente alla gestione dei soggetti condannati per aver commesso un reato, e che invece si trova a dover fungere da contenitore per cittadini di cui si presume la non colpevolezza.

Sul piano della riduzione del carcere inteso come *pena privativa della libertà* (in adesione, per ultimo, alla politica raccomandata nella XVI Ris. adottata in sede ONU nel Congresso sul trattamento del delinquente del 1985, Milano) la strategia complessiva ha avuto momenti articolati attraverso l'introduzione delle misure alternative con l'Ordinamento penitenziario del 1975, l'adozione di soluzioni di degiurisdizionalizzazione (patteggiamento) che possono determinare sanzioni sostitutive (legge 689/81), e poi l'ampliamento decisivo dell'ambito di operatività delle misure introdotto nel 1986, con l'adozione di nuove misure e l'introduzione di forme di trattamenti in libertà cui si accede direttamente senza transitare nel sistema penitenziario, senza quindi assaggio della pena "carcere".

## 1.2 La progressiva estensione delle misure alternative

Le misure alternative (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà, quest'ultima tecnicamente modalità di ese-

cuzione della pena detentiva ma da inscrivere tra le misure per la sua "sostanza") hanno avuto una evoluzione normativa graduale ma costante nel senso della loro estensione progressiva: prima con la caduta della esclusione per i recidivi (1977), poi con quella dei reati ostativi (1986), compreso quello di cui all'art. 416 bis c.p., residuando il "collegamento con la criminalità organizzata" soltanto come elemento di esclusione per la nuova misura della detenzione domiciliare. Viene anche con l'ultima legge di riforma elevato il limite di pena compatibile con l'affidamento in prova.

La cessata rilevanza delle misure di sicurezza da eseguire dopo la pena sottolinea poi il giudizio di disvalore complessivo con cui il legislatore guarda ormai al sistema delle misure di sicurezza. Tali misure hanno perso, con l'affermata portata rieducativa della pena e con la nuova flessibilità di quest'ultima, ogni connotato specifico differenziale. La "crisi" delle misure di sicurezza è culminata con l'abrogazione dell'art. 204 c.p. e con il crollo del sistema, già ampiamente vulnerato dalla Corte Costituzionale, delle presunzioni legali di pericolosità.

Va ricordata inoltre, nel quadro del giudizio di sfavore dato dal legislatore nei confronti dell'esperienza carceraria, l'introduzione, nel 1985, dell'affidamento per tossicodipendenti ed alcolisti, che ha anche abbassato il limite minimo di osservazione della personalità ad un mese.

Sulla linea di un progressivo allargamento del fronte delle misure, la cui cospicua applicazione dal 1976 in poi (oltre cinquantamila, con bassa percentuale di revoche, intorno all'8% per l'affidamento e al 10% per la semilibertà) ha contribuito a creare un nuovo volto della pena criminale in Italia, è da registrare la nuova misura della detenzione domiciliare (425 concessioni al 30 aprile 1988), ulteriore utile strumento di umanizzazione della pena.

Come accennato, l'esperienza carceraria non è più tramite necessario per ottenere il trattamento in libertà. La grande rilevanza data dal legislatore al sociale si osserva infatti anche dalla equiparazione del buon esito della osservazione della personalità (che presuppone sempre una esperienza detentiva) al buon comportamento in libertà (prova di effettivo avvenuto inserimento): per la semilibertà fino a sei mesi e per l'affidamento (nel caso di precorsa custodia cautelare) la misura può ottenersi senza lo shock penitenziario. Può quindi, dopo la legge del 1986, aversi, e non soltanto per il tossicodipendente in favore del quale fu introdotta per primo tale possibilità nel 1985, la richiesta e la concessione della misura prima ancora della esecuzione dell'ordine di carcerazione. Dai

dati disponibili risulta che ben il 25% degli affidamenti in prova sono relativi a soggetti in libertà e così ben il 70% dei casi di cui all'art. 47 bis.

Una evoluzione ulteriore sarà quella della concessione della pena "altra" da carcere nella fase del giudizio, con allargato ventaglio di possibilità rispetto l'attuale risicata gamma di sanzioni sostitutive (che pur nelle limitate ipotesi di applicazione hanno fatto sentire i loro effetti sul sistema: su 56.716 reati giudicati ai sensi della legge 689/81 per 55.206 di essi il provvedimento è stato definito in primo grado, calcolandosi inoltre che ben 34.746 persone – dati esposti nella Conferenza Nazionale della Giustizia di Bologna, novembre 1986 – hanno evitato una esperienza di pena detentiva breve).

Allo studio, anche, la realizzazione di una misura analoga al COMMUNITY SERVICE inglese e al TRAVAIL D'INTERET GENERAL francese, che sottolinea nella pena il carattere di servizio alla comunità, risarcitorio per il danno sociale inerente al reato e quindi di notevole pregnanza rieducativa.

### 1.3 Gli effetti di tale politica sul sovraffollamento del carcere

È indubbia la valenza deflattiva della grave situazione di sovraffollamento carcerario verificatasi a cavallo degli anni '80 (con punte di 45.000; 41.830 presenti nel dicembre 1984 rispetto ai 30.961 del 1975) propria delle misure alternative alla detenzione, soprattutto dopo la riforma estensiva del 1986.

L'effetto positivo sulla decarcerizzazione è in effetti indiscutibile e insito nelle caratteristiche delle misure dell'Ordinamento italiano, posto che esse intervengono sempre *dopo* la condanna al carcere e quindi si traducono *sempre* in un posto carcere non occupato (al contrario delle misure comminate in giudizio, che spesso in altri paesi sono impiegate non al posto della prigione ma invece in luogo di soluzioni più favorevoli, come quelle clemenziali).

Ciò posto, occorre richiamare, per spiegare il trend negativo della popolazione penitenziaria a partire dal 1985, (42.795 presenti dicembre 84, 41.536 dicembre 85, 32.148 dicembre 86, 31.437 dicembre 87), anche l'effetto congiunto dell'introduzione degli arresti domiciliari, della legge sull'arresto in flagranza e sulla direttissima pretorile, e di quella sulla diminuzione dei termini massimi di custodia preventiva.

È da ricordare naturalmente che il provvedimento di amnistia e condono ha sfollato le carceri di oltre 10.000 detenuti, ma è anche da rilevare che non si è per fortuna verificato il rapido recupero della situazione precedente propria delle ultime amnistie (1981: recupero in 6 mesi; novembre 1986: 42.343 detenuti, dicembre 1986: 32.148, agosto 1988: 34.956), poiché l'insieme delle provvidenze adottate sui vari segmenti del sistema penale – primariamente, si può ritenere, con le misure alternative alla detenzione come rivisitate dalla legge 10.10.1986, contemporaneamente cioè al provvedimento clemenziale – ha provocato un nuovo e positivo effetto tampone del naturale rapido riaumento della popolazione penitenziaria dopo ogni amnistia.

## *2. Il nuovo Ordinamento penitenziario quale fattore centrale di umanizzazione della pena*

### 2.1 Misure alternative e umanizzazione del carcere

La riduzione dell'operatività del carcere costituisce un effetto della sempre maggiore adozione delle misure di trattamento in libertà, sottolineando nel contempo la "alternatività" di tali misure alla prigione, cioè alla pena "classica" nel nostro sistema. Una tale alternatività rischia però di far scolorire la portata autonoma di tali misure penali, vere e proprie sanzioni criminali (e non "benefici", come sono a volte chiamate per use improprio invalso), di per sé "afflittive" a pieno titolo, come riconosciuto oltre che dalla Corte di Cassazione anche dalla Corte Costituzionale (sent. 1985 n. 185).

Il carattere di "pena criminale" delle misure in libertà è stato anche sottolineato dalle Nazioni Unite nella citata risoluzione sulla riduzione dell'uso del carcere, e nell'ordine del giorno del prossimo Congresso ONU sulla criminalità si trova la redazione di un complesso di "regole standards" sul trattamento in libertà, compito su cui è attualmente impegnato il comitato di cooperazione penitenziaria del Consiglio d'Europa.

Pur mantenendo il carattere di pena, le misure sono però per definizione più umane del carcere, limitando la libertà per quel tanto che è utile al miglior reinserimento sociale, ed evitando in radice la creazione di quello sfondo idoneo a provocare un surplus di pena non legale che è, al di là di ogni buona intenzione e di ogni risorsa, l'Istituto chiuso e la privazione totale della libertà che in esso si sconta.

Ma prima ancora che essere rimedio extracarcerario (con il loro “*proprium*” di misure di trattamento in libertà) le misure alternative costituiscono uno strumento di umanizzazione del carcerario: esse infatti, poiché nel sistema italiano sono ottenibili senza discriminazioni di tipo formale, basandosi esclusivamente sulla partecipazione del soggetto, costituiscono un potente incentivo al buon comportamento da parte del detenuto. Si abbassa così sensibilmente la tensione endocarceraria: per valutare gli effetti dell’insieme delle misure previste dall’Ordinamento penitenziario, occorrerebbe tener conto anche della quantità di reati e violenze prevenuti nel settore carcerario dalla esistenza stessa di tali possibilità. Le manifestazioni di protesta violente e collettive, numerosissime nei primi anni ottanta sono oggi praticamente scomparse. 49 ergastolani in libertà dopo la legge del 1986 sono un segno tangibile della novità della piena flessibilità della pena introdotta dal legislatore.

## 2.2 La territorializzazione della pena

Chiave di volta del trattamento penitenziario intramurale, nel nuovo Ordinamento, è la collaborazione della società esterna.

Non soltanto con l’intervento di singoli o gruppi di privati, attraverso i nuovi Istituti previsti dagli artt. 17 e 78 Ord. penit. (sono oggi autorizzati ad intervenire in carcere come volontari n. 770 cittadini che operano in 133 Istituti e 23 Centri di servizio sociale), ma anche, in maniera organica e correlata all’azione della Amministrazione penitenziaria, con il ruolo svolto da specifiche organizzazioni istituzionali degli enti locali.

Una tale pratica di collaborazione con l’istituzione carceraria si articola in numerose formule organizzatorie a livello regionale o comunque locale (commissioni per la prevenzione della criminalità) e a livello nazionale (Commissione Nazionale Amministrazione penitenziaria e Regioni). Tali articolazioni evidenziano l’aumento dell’impegno dei poteri locali in questo settore, in cui, dopo il passaggio della assistenza alle regioni, è stato coperto, nell’ambito della prevenzione in ambito penale, ogni spazio possibile entro il confine del monopolio statale del diritto penale sancito dalla Costituzione. Confini peraltro sfumati dal continuo aumento della valenza “preventiva” del moderno diritto penale.

Comunque, in tali limiti, la collaborazione tra lo Stato ed il territorio si è progressivamente sviluppata verso una vera e propria “territorializzazione” della pena.

Certamente, sul piano delle misure alternative, grande è lo spazio di collaborazione tra Amministrazione e territorio, ma è proprio con riferimento al *trattamento intramurale*, che la riforma affida specifici settori alla responsabilità dell'Ente territoriale (lavoro, formazione professionale, sanità).

Protocolli generali d'intesa sono stati stipulati con le regioni Toscana, Emilia Romagna e Veneto, e con altre regioni sono allo studio intese simili; è da rilevare comunque la grande differenziazione di situazioni sul territorio nazionale che provoca gravi problemi ad una amministrazione costretta per sua natura ad operare su tutto il territorio.

Bozze di protocollo sono allo studio inoltre tra i Centri di Servizio Sociale della Amministrazione ed i servizi sociali dei comuni (singoli o associati), ed è pressoché generalizzata la stipula di protocolli tra Direzioni degli Istituti penitenziari e le Unità Sanitarie Locali.

### 2.3 La Riforma nel carcere: il lavoro, lo studio e la formazione professionale

Il grande interesse del legislatore e dell'Amministrazione per le misure in ambiente libero non fa dimenticare che la privazione della libertà resta la sanzione criminale più impiegata e che occorre moltiplicare gli sforzi per una riduzione della afflittività della pena secondo le politiche comunemente accettate dai paesi democratici e recentemente ribadite nella risoluzione 87(3) del Consiglio d'Europa sulle Nuove Regole Penitenziarie Europee.

Le offerte di trattamento, che secondo il nostro Ordinamento devono facilitare al soggetto detenuto il reinserimento sociale, consistono principalmente nel *lavoro*, nella *formazione professionale*, nello *studio*.

Relativamente al lavoro penitenziario, che dalla riforma del 1975 non è più considerato elemento della pena, né ha più carattere afflittivo ma è invece elemento del trattamento, la legge del 1986 ha apportato modifiche in relazione alla contabilità carceraria relativamente alle vendite dei prodotti, contribuendo a cambiare un quadro normativo che non facilitava, per l'alto costo del lavoro penitenziario, una sua soddisfacente strutturazione. È stata anche abolita la trattenuta dei 3/10, che riduceva notevolmente le mercedi. Un ulteriore progetto normativo è stato di recente definito dalla Commissione Nazionale per il lavoro peni-

tenziario con la partecipazione di rappresentanti del sindacato, delle associazioni cooperativistiche, degli imprenditori e della politica.

La percentuale dei detenuti che lavora non tocca oggi il 40%, e la maggior parte di essi è occupata nei servizi domestici, e cioè in una attività di pura sussistenza, utile perché sottrae all'ozio, ma lontana dall'obiettivo naturale della qualificazione e dell'acquisizione di una vera e propria cultura del lavoro. Un importante contributo potrà essere offerto dalle neo istituite commissioni regionali per il lavoro penitenziario, punto stabile di coordinamento di tutte le forze sociali operanti per la realizzazione di progetti di impiego delle persone detenute.

Segnali di interesse e disponibilità in tal senso emergono: basti pensare al fiorire del fenomeno cooperativistico, significante la riscoperta di alcuni valori di solidarietà ed associazionismo che sono agli antipodi della sottocultura della devianza criminale.

Il *lavoro all'esterno* è stato ristrutturato dalla riforma del 1986, allargandone gli ambiti di applicazione e introducendo l'intervento decisivo del Magistrato di Sorveglianza. La parallela estensione della applicabilità delle misure (in cui sono stati tramutati molti "lavori all'esterno") non ha apportato l'aumento di applicazione sperato, purtuttavia l'Istituto è estremamente importante, costituendo una delle modalità più incisive per un prolungato contatto del soggetto con l'ambiente sociale esterno. Sono oggi ammessi al lavoro all'esterno circa 130 detenuti, dei quali il 50% deve espriare un residuo di pena superiore ai dieci anni e 9 sono condannati all'ergastolo.

La *scuola* in carcere è, secondo la Riforma penitenziaria, organizzata con personale, programmi, metodiche proprie della scuola pubblica: la riforma del 1986, per facilitare la frequenza dei corsi scolastici da parte dei detenuti lavoratori, ha previsto la retribuzione anche per il tempo dedicato allo studio.

Si può verificare un aumento costante dei corsi di scuola media superiore, in aderenza alle richieste della popolazione detenuta, e si è programmata la istituzione di due corsi superiori per ogni Regione, al fine di agevolare la partecipazione degli utenti senza costringerli a trasferimenti che li allontanano dal loro ambiente. Sono oggi iscritti alla scuola dell'obbligo 4.961 detenuti.

L'attività di *formazione professionale* è di pertinenza dell'ente locale e per questo soffre di evidenti disomogeneità territoriali che finiscono con il penalizzare i detenuti. Ai corsi di formazione per l'anno 87/88 risultano iscritti 2.620 soggetti.

## 2.4 Il diritto alla salute in carcere

La piena applicazione della Riforma penitenziaria nel campo della salute postula gli sforzi congiunti della Amministrazione – cui per necessità di cose è richiesta una parziale autarchia penitenziaria – e della struttura sanitaria nazionale. Sul piano della difesa (al di là della limitata concezione di “salute” e “malattia”) dell’integrità psicofisica dei clienti del sistema, l’Amministrazione italiana ha recentemente istituito uno speciale servizio, denominato servizio *nuovi giunti*, per l’accoglimento di tutti coloro che fanno ingresso negli Istituti penitenziari, al fine di individuare tempestivamente i soggetti che presentino particolare fragilità psicologica e prevenire i possibili danni cui essi potrebbero essere esposti (in particolare atti di violenza auto o eterodiretti).

La procedura in questione costituisce un altro importante passo sulla via dell’umanizzazione del sistema penale detentivo ed un tentativo concreto di ridurre gli effetti negativi della incarcerazione. A tale sforzo di ridurre oltre che gli atti di violenza, anche gli atti autolesionistici e suicidari, sono richiesti di collaborare i servizi territoriali, che sono inoltre direttamente, attraverso apposite convenzioni, chiamati ad operare nel campo del trattamento dei detenuti tossicomani.

Per questi ultimi, che aumentano costantemente sia in numeri assoluti che in percentuale rispetto alla popolazione globale (2.579, 9,38% nel 1979; 4.044, 9,70% nel 1984; 6.102, 19,26% nel 1986), le soluzioni extradetentive, come la misura di cui all’art. 47 bis, non sono valse ad incidere significativamente nel senso della decarcerizzazione, per l’altissima percentuale tra di essi di giudicabili e per l’entità delle pene in genere riportate dai tossicodipendenti criminali (al di là del tetto dei tre anni previsti dall’affidamento).

Ancora più grave è quindi che siano state rese operanti soltanto 130 convenzioni tra gli Istituti e le USL, con una distribuzione territoriale del tutto inadeguata, e che quindi per molti Istituti non sia possibile offrire ai tossicodipendenti detenuti l’opera di trattamento dei servizi territoriali.

Un altro settore particolarmente delicato e difficile è quello dell’*AIDS* e sindromi correlate.

L’espansione del fenomeno, correlato a quello della tossicodipendenza, pone gravi problemi operativi che la Amministrazione intende risolvere in armonia con le scelte generali del Ministero della Sanità, ma riconoscendo le specifiche esigenze della popolazione penitenziaria e degli operatori del settore.

## 2.5 Il regime di sorveglianza particolare

Per regolare la materia, di fatto gestita con gli Istituti di massima sicurezza, chiusi dal 1984, è stato introdotto dalla riforma del 1986 un regime di sorveglianza particolare, limitato ex lege nei suoi contenuti riduttivi dei diritti del detenuto e garantito dall'intervento del magistrato.

Tale regime, temporaneo e che non va eseguito in Istituti particolari, secondo una tendenza espressa dal legislatore contraria a ricostituire circuiti differenziati particolarmente rigidi, è stato applicato in maniera così modesta da rassicurare di per sé sulla situazione generale dell'ordine nelle carceri italiane. Ed infatti dall'entrata in vigore dell'istituto al gennaio 1987 sono stati sottoposti ad esso, per 6 mesi, soltanto 18 detenuti, ed oggi uno soltanto di essi si trova sottoposto a tale regime.

Del migliorato clima carcerario possono essere prova altri indicatori, dalle manifestazioni di protesta (147 nel 1983, 81 nel 1985, 44 nel 1987) agli omicidi (27 nel 1981, 0 nel 1986 e 1987).

## 2.6 I permessi premio - la liberazione anticipata

Nel corso dei primi mesi di applicazione della legge 10 ottobre 1986, n. 663 il dato più rilevante numericamente è quello relativo all'applicazione dei permessi premio (art. 30 ter O.P.) che ha costituito anche la soluzione data dal legislatore al problema dell'affettività, una volta escluso il sistema, praticato in altri ordinamenti, delle "visite coniugali".

Dal novembre 1986 al 30 aprile 1988 sono stati concessi ben 39.221 permessi premio, di cui 415 a condannati alla pena dell'ergastolo. I detenuti non rientrati sono stati 330 pari allo 0,84% dei permessi premio; questo dato scende allo 0,60% se si considerano le 93 persone riarrestate, o che si sono successivamente costituite.

L'istituto dei permessi premio ha costituito uno dei più importanti momenti di collaborazione tra il carcere e gli enti territoriali (art. 30 ter, terzo comma, O.P.), e la sua finalità trattamentale è stata decisamente apprezzata, considerata la larghissima applicazione che ha ricevuto nel tempo e da parte di ogni Magistrato di Sorveglianza.

L'altro istituto che continua a ricevere una notevole applicazione è la *liberazione anticipata*.

La legge 663/86 ha elevato a quarantacinque giorni la detrazione di pena, per ogni singolo semestre di pena scontata, a quei condannati che hanno dato prova di partecipazione attiva all'azione rieducativa e risocializzante condotta dagli operatori penitenziari.

La nuova entità di 45 giorni per semestre dispiega effetti positivi anche rispetto alla riduzione delle impugnazioni infondate di sentenza di condanna, dal momento che il detenuto deve trovarsi nella posizione di condannato definitivo per ottenere la applicazione di questo istituto, fenomeno tipico di tutte le misure alternative.

La liberazione anticipata può essere definita uno dei pilastri della Riforma in quanto spinge il detenuto ad operare attivamente per il proprio inserimento e a non ripiegarsi nella attesa di un "beneficio" puramente clemenziale e generale. La misura ha avuto una applicazione sempre crescente: 1979, 5960; 1981, 9116; 1984, 10972; 1985, 12339; 1986, 15367.

## 2.7 Le strutture ed il personale

Nonostante i costi crescenti ed i tempi lunghissimi di costruzione dei nuovi Istituti penitenziari, un grande sforzo è stato compiuto negli ultimi anni per ammodernare le strutture edilizie penitenziarie.

Sono stati negli ultimi anni creati migliaia di nuovi posti carcere (dal 1980 7980 per detenuti, 518 per semiliberi), con correlative dismissioni e chiusura di Istituti fatiscenti. Tutto ciò non può che riverberarsi positivamente sulle condizioni di vita dei detenuti. In relazione a ciò, il piano di edilizia penitenziaria straordinaria fissato due anni fa dal Parlamento prevede la chiusura di altri tredici Istituti non più idonei.

In particolare si sta procedendo ad abbandonare le isole, emblema antico di un certo modo di considerare il carcere.

La Riforma penitenziaria, in ultimo, se ha rinnovato ed innovato circa le attribuzioni e lo status del personale civile, ampliandone compiti e responsabilità, non ha investito direttamente il Corpo degli Agenti di Custodia, che attendono ancora dal Parlamento un radicale intervento che veda nella smilitarizzazione la premessa per una maggiore professionalità e un più pieno riconoscimento del valore sociale della funzione svolta.



# LA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DELLA DROGA UN APPROCCIO INTERNAZIONALE\*

*SOMMARIO: La lotta al trafficante e il recupero del tossicodipendente: una strategia differenziata - Il grande traffico: ideologia e tecnica di controllo della criminalità - L'emergenza droga - Il progetto di convenzione ONU - Il dibattito in Italia: l'attuale progetto - L'ipotesi della legalizzazione - I rischi della nuova politica repressiva*

---

## *1. La lotta al trafficante e il recupero del tossicodipendente: una strategia differenziata*

Il tema che mi è stato assegnato e che cercherò di trattare in questo intervento è “la lotta al traffico illecito della droga, secondo una prospettiva internazionale”.

Il soggetto, come è evidente, è terribilmente vasto, e occorre fin dall'inizio delimitarlo esattamente.

Cercherò di portare quindi un contributo a questo Seminario accennando molto sinteticamente alla attuale evoluzione della politica di lotta alla droga, a *livello sopranazionale* e con particolare riguardo al progetto di convenzione ONU contro il traffico illecito degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope. E citerò anche, in questo contesto, qualche esempio tratto dalla situazione del mio Paese, in particolare riferendomi alla nuova legge italiana sul controllo della droga che si sta discutendo proprio in questi giorni nel Consiglio dei Ministri.

---

\* Cordoba, 1988.

Questa legge, come chiarirò, si muove su linee molto simili, relativamente al tema della lotta al traffico illecito, a quelle trattate dal progetto di Convenzione ONU.

Non tratterò in questa esposizione della problematica del tossicodipendente come *consumatore*, né del tossicodipendente come *autore di reati*, né del problema della prevenzione o del recupero del tossicodipendente, limitandomi invece a trattare della lotta al grande traffico internazionale.

Non posso fare a meno però di precisare qui alcune idee fondamentali di politica criminale nei confronti del tossicodipendente, linee che informano l'attuale politica italiana e che sono il presupposto e lo sfondo in cui deve collocarsi la lotta alla grande criminalità organizzata.

Occorre infatti subito precisare che se nei confronti della grande criminalità il problema è di attrezzare un sistema penale nazionale ed internazionale di grande durezza ed efficacia, nei confronti delle vittime (chi ha detto che il reato di droga è un reato "senza vittima?") e cioè dei tossicodipendenti, occorre al contrario mettere in piedi misure *non penali* che si devono sostanziare nell'offerta di ogni strumento possibile di recupero, nel rispetto della dignità dell'uomo.

Sinteticamente occorre:

1) riconoscere all'individuo il "diritto" (in senso non giuridico, perché non "azionabile") di drogarsi, ma correlativamente il "dovere" della società di apprestare tutti gli sforzi per indurlo a smettere la situazione di tossicodipendenza.

Corollari di questo principio:

- A) il possesso ed il consumo personale non dovrebbero costituire oggetto di intervento penale;
- B) il consumo di droga non deve essere peraltro un fatto "neutro" per lo Stato, ma una circostanza da valutare negativamente a livello giuridico (non penale);

2) il tossicodipendente che commette reato non dovrebbe essere punito con la privazione della libertà, ma con misure penali diverse, in cui abbiano grande spazio le possibilità riabilitative;

3) si deve rifiutare l'equazione malattia = tossicomania e quindi la medicalizzazione del problema del recupero del tossicodipendente;

4) alla base della lotta alla droga c'è la prevenzione. In questo settore resta molto da fare, soprattutto a livello di campagne internazio-

nali. Se è vero che la “domanda” di droga sorge oggi anche dalla necessità di evadere dalla mortificante realtà sociale, liberarsi della droga significa costruire una realtà, una società, più giusta e umana che sia degna di essere vissuta (Baratta, 85).

Ho sentito il bisogno di precisare queste linee fondamentali relative al problema del controllo della “domanda” di droga per cercare di evitare il rischio di essere frainteso nella successiva delineazione di una politica relativa alla “offerta”, e cioè al traffico illecito.

Questo perché è giusta l’osservazione che la “guerra senza quartiere” che occorre dichiarare al traffico internazionale non deve e non può trasferirsi automaticamente alle forme di condotta deviante imposte dalla droga (Garcia Mendez, 146).

## 2. *Il grande traffico: ideologia e tecnica di controllo della criminalità*

Il rischio di generalizzare le metodiche di lotta alla droga, unificando i distinti problemi di “offerta” e “domanda” di droga, è aumentato dalla circostanza, universalmente sottolineata, secondo cui una politica criminale nei confronti del fenomeno che sia razionale, obiettiva, che rifugga gli estremi della *banalizzazione* e della *esagerazione*, è estremamente difficile da realizzare perché il rapporto tra droga, crimine e coscienza popolare soffre di una *ideologizzazione* cospicua che rende impossibile ragionare di lotta alla droga come di *un semplice problema* tecnico di controllo della criminalità.

La questione “droga” è infatti divenuta oggi una questione ideologica.

Perché tocca trasversalmente tutte le categorie sociali, e non riguarda soltanto i marginali.

Perché tocca tutti i paesi, e non regge più la distinzione tra paesi produttori e paesi consumatori.

Perché la storia del traffico è la storia di un pezzo cospicuo di colonialismo (di Gennaro, 1986, 59), e di come gli Stati “civilizzati” hanno sfruttato in maniera vergognosa il fenomeno droga (vedasi la guerra dell’oppio).

Perché sono oggi in giuoco i valori di indipendenza e sovranità di alcuni Stati, messi in forse dalla grande criminalità organizzata.

Perché il traffico internazionale fornisce alla criminalità organizzata enormi masse di denaro riciclate in misura tale da modificare gli equilibri economici mondiali e gli stessi equilibri sociali.

Perché il problema dell'AIDS, soprattutto quando, come accade in Europa, in particolare in Italia ed in Spagna, si ha una chiara coincidenza delle categorie dei tossicodipendenti e dei sieropositivi, scatena il terrore collettivo proprio delle grandi pestilenze del passato, e segnerà di sé i prossimi, durissimi, anni che ci attendono.

È quindi difficile ragionare serenamente di lotta alla droga. Ma occorre farlo. Perché è chiaro a molti che non si è ancora iniziato a farlo seriamente.

### 3. *L'emergenza droga*

Sembrirebbe essere sulla linea della emotività e della ideologia, che abbiamo indicato come pericolosa, ogni dichiarazione di "emergenza" relativa al problema droga.

Vi è infatti chi ha recentemente sostenuto che la questione droga non è più importante di altre, dal punto di vista sanitario (Bergalli, 115).

Al contrario, si sostiene da altri (di Gennaro, 54) che il pensare di riuscire a convivere ancora nel futuro con la droga è un errore gravissimo, perché la situazione è oggi di tale vastità e intensità da rappresentare un pericolo reale per la sopravvivenza degli schemi morali, strutturali economici e politici che caratterizzano le società progredite e le mete di giustizia e di democrazia cui esse idealmente tendono.

Se si deve giudicare dai dati disponibili sulla situazione in Europa, non può che dichiararsi lo stato di emergenza. In Italia ci sono circa 300.000 eroinomani: 505 i morti accertati nel 1987, che si avviano ad essere quasi il doppio quest'anno.

I sequestri operati dalla Polizia hanno superato quest'anno i 500 chili di eroina contro i 326 dell'intero 1987, anno in cui si era già registrato un incremento del 160% rispetto al 1986. 19.000 arrestati nel 1987, 16.000 fino ad ora nell'88. In settembre è stato presentato al Consiglio dei Ministri dall'Aspe, l'Agenzia di informazione di un Gruppo privato (Gruppo Abele di Torino), un dossier relativo alla situazione sulle grandi città: a Torino l'88,8% in più di morti rispetto l'anno scorso, a Genova il 68%, a Napoli il 72%, a Bari il 166%, a Firenze il 300%.

Ma la droga è un male senza frontiere. Per questo, se i paesi possono combattere separatamente la battaglia della prevenzione del con-

sumo, non possono nulla senza una piena collaborazione nel settore della repressione della produzione e del traffico.

Non mi pare possibile privilegiare la lotta ad uno dei tre settori (produzione, traffico, consumo). I tre momenti, è stato notato (di Gennaro, 1986, 60), si alimentano a vicenda e quello che subisce minore pressione distribuisce energia e capacità di resistenza e di espansione agli altri.

Il Pakistan, per anni Paese solo produttore, è ora nuovo grande mercato di consumo. Non perché vi siano particolari eziologie nuove (anzi, si assiste ad una restaurazione ideologica religiosa propria dell'integralismo islamico), ma perché così hanno deciso i grandi trafficanti.

Così sta avvenendo nell'America del Sud, ed insieme alla "confusione" dei ruoli dei paesi assistiamo alla modifica della combinazione dei fattori di produzione dell'impresa droga. Nel senso che se prima vi erano differenti organizzazioni – di differenti nazionalità – che si occupavano della produzione, intermediazione, trasformazione della sostanza e del grande traffico, oggi si è creato, dopo un feroce conflitto, un monopolio di mercato per cui tutte le fasi sono in mano alle stesse organizzazioni, la cui potenza è aumentata a dismisura.

Un altro fenomeno collegato alle nuove dimensioni e articolazioni del mercato è quello della perdita del carattere di marginalità da parte della fascia della piccola intermediazione e distribuzione.

Se fino a qualche tempo fa l'anomia sociale, il disadattamento, la marginalità erano caratteristiche del consumatore e del piccolo spacciatore, oggi detenere in casa quantità notevoli di droga per la distribuzione al minuto è "mestiere" di insospettabili casalinghe e pensionati, come è mostrato da indagini relative alla tipologia degli arresti in Italia.

Allo stesso modo, è mutato in Italia il panorama della criminalità tossicomana, poichè i tossicodipendenti non violano più esclusivamente la Legge 685/75 (piccolo spaccio) ma si rivalgono a reati comuni (rapina, ecc.) (v. Daga, 1987, 70).

#### *4. Il progetto di convenzione ONU*

Se oggi assistiamo ad una generale evoluzione dei sistemi penali in senso riduzionistico, almeno in Europa, e se oggi possiamo parlare di vera e propria crisi della sanzione penale (Daga, 1988 b), occorre,

pur impegnandosi a continuare il trend, come ripetutamente sottolineato, nei confronti del tossicodipendente criminale, inserire invece la lotta al traffico illecito tra i settori da privilegiare per un "indurimento" dell'apparato penale, per una frontiera da conquistare al controllo penale, anche internazionale.

Il perché è scritto nel preambolo del progetto di Convenzione ONU, che si discuterà molto presto nelle debite sedi:

- l'ampiezza del fenomeno costituisce minaccia grave alla salute e al benessere degli individui e ha effetti negativi sulle basi economiche, culturali e politiche della società;
- i legami tra il traffico di droga e altre attività criminali organizzate sabotano l'economia legale e minacciano la stabilità, la sicurezza e la sovranità degli Stati;
- il traffico di droga è sorgente di grandi profitti finanziari e di una ricchezza che permette alle organizzazioni criminali transnazionali di penetrare, contaminare e corrompere le strutture statali, le attività commerciali e finanziarie legittime e la società a tutti i livelli.

Il progetto di Convenzione ONU è un primo passo, con molte limitazioni, per andare avanti nella lotta al traffico internazionale, accentuando in generale gli aspetti *repressivi* del traffico illecito ed aumentando i controlli sul traffico lecito di sostanze psicotrope.

La più importante novità è costituita dall'introduzione di obblighi di cooperazione giuridica nel settore della *confisca* dei proventi economici del traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Si tratta di aumentare i costi della azienda multinazionale droga, a livello planetario, poiché è provato che la scelta delle aree di azione di tale multinazionale si basa anche sulla valutazione costi/benefici (Scotti, e Daga, Pavarini).

Nell'art. 3 punto 3 del progetto è scritto che per poter esercitare effettivamente tale confisca le parti dovranno abilitare i tribunali e le autorità competenti a ordinare la produzione e il sequestro di documenti bancari, finanziari e commerciali. Le parti non potranno invocare il segreto bancario per rifiutare l'applicazione delle disposizioni. I proventi potranno, in base ad accordi specifici, essere versati ad organismi intergovernamentali specializzati nella lotta al traffico illecito. Punto qualificante è inoltre nella previsione (3.7) della possibilità di introdurre l'inversione dell'onere della prova per la legittimità dei pro-

venti o di ogni altro bene che può essere oggetto di confisca (nella misura in cui ciò sia conforme ai principi del diritto interno).

Viene creato il delitto di “riciclaggio” (*Laundering, Blanchissage*), consistente nel fatto di nascondere o dissimulare la verità circa la natura, la fonte, il movimento di risorse ed in particolare il loro spostamento e la loro conversione per via elettronica.

Qualche riflessione su questo punto: la DEA (*Drug Enforcement Administration*) calcolava in 110 miliardi annui di dollari USA nel 1986 il totale di denaro proveniente dal traffico di droga negli USA, quantità superiore al debito estero brasiliano. Nel 1987 gli introiti stimati dai narcotrafficanti erano superiori al prodotto nazionale lordo della Spagna (400 e 325 mila miliardi di lire). Già nel 1980 William Proxmire, Presidente della Commissione Finanze del Senato USA affermava che “sei banche statunitensi su dieci operano con denaro dei trafficanti”. Società fantasma collaborano con banche illustri (come il Credit Suisse) specializzate nel lavaggio del denaro sporco attraverso conti numerati in euro-dollari. Nel giugno '85 la Bank of Boston fu multata di 500 mila dollari per aver accettato illegalmente 1,2 miliardi di dollari dal capomafia Gennaro Gargiulo: 270 milioni erano passati attraverso il Credit Suisse. La multa fu soltanto dello 0,04% del valore dei dollari riciclati.

Viene dall'art. 8 del progetto di convenzione esteso il controllo dalle droghe ai cosiddetti “precursori”, cioè a tutti i prodotti chimici che possono essere utilizzati nel processo di trasformazione dei narcotici (contenuti nei due elenchi A e E allegati al progetto di convenzione).

Altre importanti innovazioni riguardano gli agenti provocatori (art. 7), ed in particolare acquisti e spostamenti di droga a livello internazionale, per identificare gli individui implicati nel traffico illecito.

Altre norme permettono l'inseguimento di navi al di là delle acque territoriali (presi accordi caso per caso con lo Stato di bandiera) e la lotta a forme insidiose di traffico come quello a mezzo della posta commerciale.

Il progetto di convenzione nasce in un contesto normativo internazionale sensibile alla accertata inefficacia dei sistemi penali nazionali nei confronti delle multinazionali del crimine (Daga, 1988 b. 33), che ha prodotto a livello regionale europee raccomandazioni di gran valore, come quella del Consiglio d'Europa sulla responsabilità delle persone morali e la ultima, recentissima, approvata il 4 ottobre, sulla confisca dei beni da traffico illecito di droga.

### *5. Il dibattito in Italia: l'attuale progetto*

È stato esattamente osservato che già la legge italiana detta Rognoni-La Torre (di Gennaro, 1988 a) costituiva lo strumento più avanzato per colpire le cospicue situazioni finanziarie della grande criminalità organizzata, in particolare mafiose, senza permettere protezioni bancarie.

La via prescelta dall'Italia per fronteggiare la situazione gravissima dell'espandersi della tossicodipendenza che ha assunto una portata prima inimmaginabile (mentre scrivo queste note sono morti a Torino, in poche ore, 6 tossicodipendenti da "overdose" per un carico di eroina purissima) è quella della modifica della legge 22 dicembre 1975 n. 685 che nel suo impianto generale aveva comunque retto bene all'evolversi della situazione.

Si sono così introdotte una serie di disposizioni per rafforzare la lotta al traffico, dotando le Forze di Polizia antidroga di strumenti giuridici più efficaci. In questa direzione si muovono la norma sulla cattura delle navi in alto mare, le disposizioni sulle consegne controllate, sul ritardo nell'emissione di mandati di cattura, sulla possibilità del ministero dell'interno di acquisire tempestivi elementi di informazione dalla magistratura.

Sul piano strettamente penale sono stati previsti inasprimenti di pene per tutti i reati più gravi, specie quelli commessi in danno dei minori, con inasprimento però della sola ammenda nei reati, cosiddetti di omissione, nei quali sono in genere coinvolte imprese commerciali. Si deve osservare, in ordine a tale disposizione, che si è preferito aumentare solo le pene pecuniarie, perché si tratta in genere di reati di omissione commessi o da professionisti o da operatori industriali, per i quali la sanzione economica sembra poter avere maggior efficacia di quella detentiva.

È stato anzitutto introdotto un articolo al fine di esercitare un controllo sulle sostanze che possono essere impiegate per la produzione di droga (i cosiddetti "precursori" e le sostanze "essenziali"), ispirandosi così al progetto di convenzione ONU.

Circa le pene, con la modifica al primo comma dell'art. 72 si è ritenuto opportuno aumentare il minimo della pena per lo spaccio di modiche quantità di sostanze stupefacenti o psicotrope. Si è poi, con una nuova formulazione dell'art. 73, aumentata la multa prevista per

chi adibisce o consente che sia adibito un locale pubblico o un circolo privato a luogo di convegno di persone che ivi si diano all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, differenziando le pene a seconda che si tratti di sostanze comprese nelle varie tabelle della legge; si è inoltre prevista una maggior durata della chiusura degli esercizi pubblici di cui sopra, che viene portata a un minimo di due anni e a un massimo di cinque. È anche prevista l'ipotesi colposa.

Con l'art. 74 bis al fine di agevolare la prestazione di soccorso a chi, soprattutto nell'ipotesi di assunzione collettiva di droga, abbia bisogno di cure urgenti, si prevede una riduzione delle pene previste dagli artt. 586 (morte o lesione come conseguenza di altro delitto), 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni colpose) del codice penale e dei reati previsti dal presente disegno di legge eventualmente commessi nell'attività di determinazione o agevolazione dell'uso di sostanze stupefacenti.

Con le modifiche all'art. 74 e all'art. 75 si è previsto un aumento delle pene per chi illecitamente produce o commercia in qualunque modo sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 71) o anche spaccia modiche quantità (art. 72) o si associa per commettere i delitti di cui agli artt. 71, 72 e 73 mediante sostanze stupefacenti o psicotrope adulterate o commiste ad altre in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva.

La nuova formulazione dell'art. 76 prevede come reato non soltanto l'induzione, ma anche l'istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, con un aumento della reclusione massima a sei anni e della multa da un minimo di due milioni a un massimo di dieci milioni di lire.

In aggiunta alle aggravanti, sanzionate con il raddoppio della pena, già previste se il fatto è commesso in danno di persona minore agli anni quattordici, palesemente incapace o affidata al colpevole per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza e custodia, viene introdotta una aggravante per l'ipotesi che il fatto sia commesso all'interno e nelle adiazienze di scuole di ogni ordine e grado, di comunità giovanili e di caserme.

Si prevede un'aggravante anche se il fatto è commesso all'interno di ospedali, carceri o servizi sociali o sanitari. Viene inoltre confermata la diminuzione già prevista per l'ipotesi in cui il fatto riguardi sostanze alle tabelle II e IV, con l'eccezione delle fattispecie aggravate previste nei commi secondo e terzo.

Con l'art. 76 bis si prevede l'applicazione delle stesse sanzioni previste nell'art. 76 a chi determini un minore degli anni diciotto a commettere qualcuno dei delitti previsti nella legge, anche se ricorra la causa di non punibilità prevista dall'art. 80 e si prevede che colui che ha determinato il minore non imputabile o non punibile a commettere un delitto risponde del delitto stesso con un aumento di pena.

Tra i comportamenti sanzionabili si introduce la propaganda pubblicitaria effettuata in modo indiretto e si aggiunge l'arresto fino a tre anni se il fatto è commesso mediante pubblicazioni dirette ai giovani.

Gli articoli da 84 bis a 84 sexties disciplinano ipotesi particolari relative ad attività di Polizia volte a stroncare il traffico degli stupefacenti.

L'art. 84 bis introduce la possibilità di consentire agli ufficiali di Polizia giudiziaria addetti alle unità specializzate antidroga di effettuare acquisti di sostanze stupefacenti e psicotrope al fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dalla presente legge. La norma si è resa necessaria per consentire eventuali infiltrazioni per scoprire le diramazioni delle organizzazioni operanti nel settore, senza correre il rischio di essere considerati agenti provocatori punibili per l'illiceità del traffico o dell'acquisto fatto; vi è infatti una giurisprudenza secondo cui l'agente cosiddetto provocatore non è punibile solo quando svolga opera prevalentemente di controllo, di osservazione e di contenimento dell'attività illecita altrui.

L'art. 84 sexties prevede la destinazione al potenziamento delle attività istituzionali del servizio centrale antidroga, delle somme di danaro e del provento della vendita di cose confiscate a seguito di condanna per uno dei reati previsti dalla legge. Anche questa è una norma chiaramente ispirata alla nuova convenzione ONU.

L'art. 84 septies prevede, infine, la facoltà del Ministro dell'Interno di chiedere all'Autorità Giudiziaria notizie di procedimenti penali ritenute indispensabili per la prevenzione o l'accertamento di delitti, fatta salva la possibilità dell'Autorità Giudiziaria di opporre il segreto istruttorio con decreto motivato nel quale si dispone che la trasmissione degli atti sia procrastinata per il tempo strettamente necessario.

Dalle stesse ragioni (necessità di cercare di scoprire le diramazioni delle organizzazioni che praticano il traffico della droga) è sorretto l'art. 84 ter, che prevede la possibilità di ritardare o omettere atti di cattura, di arresto o di sequestro previa informazione, da parte degli

ufficiali di Polizia giudiziaria addetti alle unità antidroga, all'autorità giudiziaria e al servizio centrale antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale.

L'art. 84 quater consente alle navi italiane da guerra o in servizio di Polizia di procedere a visita, perquisizione del carico, e cattura di navi nazionali, anche da diporto, che si sospetti essere adibite al traffico di stupefacenti. Le stesse attività possono essere svolte in confronto di navi non nazionali nelle acque territoriali e, al di fuori di queste, nei limiti previsti dall'Ordinamento internazionale.

L'art. 84 quinquies consente che, tranne nel caso in cui vi ostino esigenze processuali, gli immobili, i beni mobili iscritti in pubblici registri, le navi e le automobili sequestrati nel corso di operazioni di Polizia giudiziaria antidroga possono essere affidati in custodia giudiziale agli organi di Polizia che ne facciano richiesta, i quali possono impiegarli in attività di Polizia antidroga.

La norma disciplina, poi, la eventualità che i beni appartengano a terzi, la imputazione degli oneri di gestione di beni, nonché la definitiva assegnazione dei beni stessi dopo la confisca.

Negli artt. 104, 105, 106, 107 sono state inserite modifiche a norma del codice penale, del codice di procedura penale, della legge in materia di lotta alla delinquenza mafiosa e alla legge contro lo sfruttamento della prostituzione, tutte ritenute indispensabili per rafforzare le difese contro il traffico illegale e il consumo delle sostanze stupefacenti.

Molte norme del progetto riguardano poi il rafforzamento dell'opera di prevenzione, educativa e socio-sanitaria.

Circa il consumo, allo stato (ma la materia è in forte discussione) con la nuova formulazione dell'art. 80 si è tenuto fermo il principio della non punibilità dell'acquisto o della detenzione di una modica quantità di sostanze stupefacenti e psicotrope per uso personale, ma si è ritenuto di dover introdurre un temperamento alla previsione legislativa al fine di frenare il piccolo spaccio, praticato spesso a mezzo di tossicodipendenti. A tal fine si è previsto che la causa di non punibilità operi non più di due volte con possibilità di applicare, successivamente, per altre due volte, il beneficio della sospensione condizionale della pena.

È previsto che il pretore o la sezione specializzata, quando accertino la causa di non punibilità e dichiarano di non dover più procedere, avviano il tossicodipendente alla struttura sanitaria.

È scomparsa, quindi, dalla legge, la previsione del trattamento coatto, che l'esperienza ha dimostrato essere inutile e controproducente, ma si è voluta mantenere l'idea della sua obbligatorietà per responsabilizzare il tossicodipendente ad essere consapevole che il suo comportamento è considerato sfavorevolmente dalla società, che comunque appresta tutti gli strumenti per favorire il suo recupero sociale.

Circa i reati commessi dal tossicodipendente, accanto alla già esistente prevista misura dell'affidamento in prova al Servizio Sociale per i condannati fino a tre anni, che siano o intendano sottoporsi a programma di disintossicazione, è prevista l'introduzione di una speciale ipotesi di sospensione condizionale della pena in favore dei tossicodipendenti che, condannati a pena detentiva non superiore a tre anni, si siano sottoposti ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

La soluzione proposta ha il pregio di non cancellare immediatamente la condanna, ma di consentire un controllo del comportamento dell'ex tossicodipendente per un biennio dopo la concessione del beneficio, che, ove egli commetta un delitto non colposo entro tale termine, è revocato di diritto.

Se il condannato infatti, nel termine dei due anni, non commette alcun delitto non colposo punibile con la reclusione, la pena ed ogni altro effetto penale si estinguono.

Tale previsione sembra particolarmente importante per incoraggiare il tossicodipendente, che sia finito nelle maglie della giustizia e che in carcere rischia di ricadere nella spirale della droga, a sottoporsi seriamente ad un programma terapeutico. Si tratta comunque di ipotesi basata su specifici presupposti ricorrenti in una situazione di recupero avanzato soggetto sempre a controllo successivo.

Numerose norme regolano meglio che in passato le attività delle comunità terapeutiche ed i rapporti tra queste e le altre strutture pubbliche.

## *6. L'ipotesi della legalizzazione*

Sono state presentate e discusse in Italia, come peraltro in altri Paesi (non ultimi gli Stati Uniti, con la ormai famosa proposta avanzata dall'*Economist*) alcune ipotesi di "liberalizzazione" o di "regolamentazione" del consumo (e del traffico) della droga. Tali ipotesi avrebbe-

ro il pregio di produrre effetti benefici nei confronti del grande traffico (nell'ipotesi che è il regime di proibizionismo che incentiva i traffici illeciti). Si sostiene inoltre che la agevole disponibilità della droga limiterebbe, anzi annullerebbe, la criminalità del tossicomane indotta dalle grandi necessità di denaro per procurarsi la droga (Virgolini, 134). Il discorso è serio, e non può essere liquidato in poche battute. Viene peraltro qui ad esso accennato come ad una delle proposte avanzate per la lotta al grande traffico: eliminiamo, si sostiene, il mercato "illecito" e si eliminerà automaticamente il ruolo del trafficante.

In realtà l'esperienza storica dimostra che l'organizzazione del traffico internazionale nasce proprio in regime di liberalizzazione di fatto (la Cina dell'800, il Pakistan oggi) e che non risponde a verità che il regime di proibizionismo incentivi i comportamenti proibiti: dati effettivi mostrano (salvo la bontà dei paragoni tra alcool e droga) che in America durante il proibizionismo (di Gennaro, 1988 a) diminuì il consumo di alcool e gli stessi delitti di sangue connessi. Né può sostenersi che, eliminato l'"affare" droga, si darebbe un colpo mortale alla grande criminalità organizzata, che esisteva ben prima del mercato della droga e che ha per sua caratteristica la capacità continua di riciclarsi. Una regolamentazione non potrebbe consistere poi in una assoluta liberalizzazione (es. dare eroina ad un bambino?) e quindi la frontiera dei mercati illeciti si sposterebbe soltanto.

Lo stesso *Economist* propone di tassare molto tali consumi "voluttuari", ed ecco che si ritornerebbe anche ad un regime di alti prezzi, e conseguenti altri delitti per procurarsi il denaro necessario per procurarsi la droga.

È esperienza poi comune di chi sta a contatto con i tossicomani che la disponibilità più facile della droga non diminuirebbe la propensione ai reati, anche gravi, da parte dei tossicomani (soprattutto cocainomani). In ogni caso rimedio ben cinico sarebbe, dare la morte per controllare la criminalità.

È invece considerazione amara ma esatta quella che indica nella criminalità del tossicomane l'unico motivo per il quale tanta gente "comune" si accorge del problema dei tossicodipendenti.

È inoltre provato che nei paesi in cui si è sperimentata la "legalizzazione" si è nel breve periodo incentivato di fatto il ricorso alle droghe dure da parte di fasce marginali tenute fino a quel momento lontane dal consumo da valutazioni relative al quadro legale.

Non sembra in conclusione che una liberalizzazione possa sconfiggere il traffico, soprattutto se ciò non fosse fatto da *tutti i Paesi insieme*, per intuibili ragioni (il Paese “libero” sarebbe il centro mondiale del traffico), e comunque, anche solo ipoteticamente, ciò avverrebbe in buona sostanza sulla pelle dei tossicodipendenti.

### *7. I rischi della nuova politica repressiva*

Rimangono da valutare le attuali linee di tendenza normativa, che vanno comunque (UNSDRI) verso una più accentuata repressione penale del traffico della droga.

E su questo bisogna essere chiari nei giudizi, che possono essere positivi soltanto se una seria azione di lotta al traffico si articola con strumenti nuovi (soprattutto aggressivi dei grandi patrimoni economici) e sul piano della collaborazione internazionale multilaterale. Ripeto, multilaterale, poiché occorre segnalare che invece la maggioranza degli Stati, compresi quelli che hanno maggior potere politico ed economico, preferiscono il metodo bilaterale di assistenza per una mai sopita intenzione di ingerenza e influenza sui Paesi destinatari dell'assistenza. Al contrario, l'approccio multilaterale consente di escludere la preoccupazione che l'assistenza possa, attraverso questa interferenza, divenire strumento di condizionamento e di dominio (di Gennaro, 1988 b).

Un giudizio perplessa, se non negativo, deve invece essere dato su un semplice inasprimento delle pene per i trafficanti e gli spacciatori.

A parte la nessuna influenza di pene più dure e crudeli sulla grande criminalità, che è un classico della criminologia, si può osservare che sostituire i trenta anni oggi previsti in Italia con l'ergastolo (come qualcuno chiede) significherebbe sul piano tecnico ben poca cosa visto il quadro attuale delle misure alternative e dei sistemi di progressione nella esecuzione della pena che permettono oggi, in Italia, ad un ergastolano di godere della semilibertà dopo sedici anni e venti giorni e della liberazione condizionale dopo ventun anni di pena.

L'inasprimento delle pene, non sorretto da una *effettività* ed *efficacia* nuova del sistema penale, ricorderà sempre le “grida manzoniane” e sarà funzionale ad una illusione di sicurezza offerta a basso costo dai politici al pubblico, tra cui peraltro prosperano atteggiamenti genericamente punitivi (Baratta, 86).

Atteggiamenti punitivi che rischiano di coinvolgere anche il tossicodipendente. È di questi giorni, nel mio Paese, una polemica fra le forze politiche che ha per centro l'atteggiamento "permissivo" della legge vigente nei confronti del consumatore di droga, anche se si cercano "punizioni" non carcerarie. Sarebbe una obiettiva e radicale inversione di tendenza rispetto l'attuale normativa che dichiara sempre non punibile il consumatore, una risposta emotiva all'emergenza che amplierebbe a dismisura il disagio di vivere del tossicodipendente senza risolvere, a mio personale avviso, alcuno dei problemi che ci troviamo di fronte.

#### BIBLIOGRAFIA

BARATTA A. *Introduzione a una sociologia della droga*. Inchiesta. 1/6, 1988, p. 79.

BERGALLI R. *Informe sobre la cuestión - droga en la Republica Argentina*, in Poder Y control 1987, 2, 111.

DAGA L. - PAVARINI M. The execution of penalties as a reponse to problemes of international crime. Limits and prospects, in Report of Ministry of Justice in Italy at the eleventh international congress on Social defence, B. Aires, 1986, 75.

DAGA L. *Tossicodipendenze e misure alternative al carcere applicazione delle norme legislative*, in Marginalità e Società, 1-2, 1987, 70.

DAGA L. *Delincuencia urbana y politica del prevencion*. Opusculos de derecho penal y criminologia, M. LERNER - CORDOBA, 1988, p. 33.

DAGA L. *Old problems and new problems in the crisis of penal sanctions* - Hamburg - 10th International Congress on Criminology - 4/9 sept. 1988.

DI GENNARO G. *La situazione internazionale nella produzione e nel traffico degli stupefacenti. Il compito delle comunità terapeutiche*, in Atti Seminario Nazionale Studio Tossicodipendenze, Pesaro, 1986.

DI GENNARO G. (1988 a) *La lotta al traffico internazionale. Seminario interprofessionale per operatori penitenziari*, Cagliari, 19-20.10.1988, in corso di pubblicazione.

DI GENNARO G. (1988 b) *Più fondi per combattere la droga*. Cooperazione, 1988 3/4, 55.

GARCIA MENDEZ E. *Drogas: i qué política criminal para la Argentina democrática?* Poder y control 1987, 2, 159.

SCOTTI L. *Prevention measures and prospects for a uniform law in trafficking in Drugs*, in Report of Ministry of Justice in Italy at the eleventh international Congress on Social Defence, B. Aires, 1986, 70.

UNSDRI *Drugs and punishment*, an up to date interregional Survey on Drug Related offenders. Roma, 1988.

VIRGOLINI E.S.S. *La política criminal Argentina en materia de drogas*. El inicio del cambio, Poder y control, 1987, 2, 125.

# LE ISPEZIONI ED I CONTROLLI INDIPENDENTI SUL PIANO NAZIONALE E INTERNAZIONALE SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE

(PER UNA MAGNA CHARTA DEI DIRITTI DEI DETENUTI)\*

*“Nella Repubblica deve trovarsi un Magistrato,  
estraneo e diverso da chi ha emesso la sentenza,  
che deve vigilare che le pene si applichino  
correttamente nei confronti dei detenuti”*

*“Questo lavoro non lo vorrà fare nessuno”*

Aristotele - La Costituzione  
politica degli ateniesi  
Libro VI - Par. 8 - 1321 b

*SOMMARIO: Diritti e interessi dei detenuti - Le varie forme di ispezione -  
“Ispezioni” e “diritti dei detenuti” nella normativa internazionale. In particola-  
re la nuova convenzione sulla tortura - Segue. Le regole penitenziarie europee  
(European prison rules) - I risultati del questionario - Il ruolo del Comitato di  
cooperazione penitenziaria (Committee for Cooperation in Prison Affairs) - Per  
una magna charta dei diritti dei detenuti*

---

\* Si tratta di un rapporto presentato dall'Autore, in qualità di Presidente del Comitato di cooperazione penitenziaria del Consiglio d'Europa, alla riunione dei Capi di Amministrazione penitenziaria europei tenutosi a Strasburgo (IX C.D.A.P.) dal 18 al 21 aprile 1989. L'occasione spiega l'assenza di specifici riferimenti alla realtà italiana, lo schematismo del testo, la povertà di riferimenti bibliografici: si tratta insomma di un contributo che non può e non vuole essere “scientifico” ma ha la sua giustificazione come documento “politico” rivolto ad operatori penitenziari dotati dei massimi livelli di potere decisionale. (*nota dell'Autore*)

### 1. *Diritti e interessi dei detenuti*

Nel recente dibattito internazionale intorno alla “crisi della pena” ed al mutato ruolo del diritto penale moderno, è stato sottolineato come una funzione importante del complesso di norme, di Istituti, di strutture che si comprendono sotto la denominazione omnicomprensiva di “sistema penale” (composto come è noto da tre sottosistemi di Polizia, dei tribunali, del penitenziario) è divenuta quella di fissare delle regole di garanzia in *favore del criminale*.

Se fino a ieri non poteva non scorgersi e valutarsi come preminente, nel diritto penale, l'aspetto *repressivo* della criminalità nonché quello, (solo apparentemente) correlato, della difesa della società (tanto che una importante corrente di pensiero penale e criminologico, ancora oggi vivente, si denomina “difesa sociale”), oggi si parla opportunamente di “diritto penale minimo” (Baratta), di riduzione dell'operatività del diritto penale in favore di altri sistemi di controllo sociale meno “hard” e più “soft”, di ridimensionamento, all'interno del diritto penale, della applicazione delle sanzioni criminali più dure, come quelle della prigione (Ferrajoli, Pavarini), con tutte le debite precisazioni del caso.

Il diritto penale è comunque sempre più da intendere come “magna charta” del delinquente, limite all'arbitrio repressivo statuale, corpus di norme che garantiscono le regole del gioco e garantiscono la parte più debole, che è pur sempre, nel momento del processo ed in quello della esecuzione della pena, proprio quella impersonata dal “delinquente”.

Una larga parte del diritto *penale* oggi quindi non si occupa di punire, ma invece di fissare i limiti e le modalità di questa punizione, sottolineando la necessità della umanità della esecuzione penale e della sua finalizzazione a fini diversi da quelli della pura afflizione legale.

Tutta la storia del diritto penale, a ben vedere, è storia di progressivi slittamenti verso pene più miti.

Dallo splendore delle torture della pena sul corpo (Foucault), alla scoperta e affermazione del carcere come pena sullo spirito, alla progressiva riduzione della afflittività della privazione della libertà, alla recente invenzione delle misure di trattamento in ambiente libero.

La stessa crisi del mito della rieducazione che connota l'attuale momento del penitenziario, se ha di fatto ed in fin dei conti accentuato dal punto di vista teorico, ma non solo, l'aspetto retributivo della pena privativa della libertà non ha provocato uno sbrigativo abban-

dono della filosofia umanitaria, ma invece ha registrato uno sforzo ulteriore, da parte di quasi tutti i sistemi penitenziari moderni, di ritrovarsi comunque su una trincea di progressivo abbassamento del livello della (insopprimibile) sofferenza legale connessa e insita nella privazione della libertà.

Anzi, l'abbandono (oramai definitivo?) della filosofia della rieducazione, della mistica del trattamento coatto, di ogni residuo positivistico di "medicalizzazione" del problema criminale e di ogni approccio terapeutico (quasi che, come sostenuto dai quaccheri americani che inventarono il sistema filadelfiano, il crimine fosse una "malattia" e la pena criminale una "medicina"), ha costituito, e non è una scoperta, la premessa teorica per ridare al detenuto la dignità intera di uomo, sia pur privato legalmente della libertà. E questo perché in una ottica terapeutica la finalità correzionale è sovrana, e gli oggetti sono costituiti dai detenuti, come tali (essendo considerati oggetto), non soggetti di alcun diritto.

Così, agli albori del penitenziario, per poter fare accettare l'abolizione della tortura e della pena di morte indifferenziata, era ovviamente necessario apprestare un carcere duro, indifferente quasi all'Ordinamento giuridico e ad un sistema di diritti individuali.

Non è chiaro in quale momento storico preciso si afferma la possibilità che un detenuto sia uomo *soggetto di diritti*: attraverso un lento processo, nel quale si affermano sempre di più le istanze umanitarie, e che culmina nel dopoguerra nelle moderne legislazioni penitenziarie dei paesi occidentali (Daga), si riconoscono alcune situazioni giuridiche soggettive ai soggetti privati dalla libertà:

a) riconoscendo al detenuto il mantenimento di diritti soggettivi precedenti alla carcerazione e non espressamente eliminati o sospesi dal titolo della carcerazione;

b) riconoscendo ai detenuti in quanto tali e per il fatto di essere detenuti, specifici nuovi diritti soggettivi.

Si parla spesso impropriamente soprattutto negli strumenti internazionali, di "diritti" dei detenuti. "Diritto" è termine che invece ha un significato preciso in tutti gli ordinamenti giuridici. Quando mi riferisco a "*diritti soggettivi*", io tecnicamente parlo di posizioni giuridiche soggettive riconosciute da una norma e tutelabili attraverso la possibilità di adire un giudice per il soddisfacimento del diritto stesso.

Accanto ai “diritti soggettivi”, esistono com'è noto gli “interessi legittimi”, che costituiscono anch'essi posizioni giuridiche soggettive favorevoli, non però (in sommo schematismo) tutelate direttamente dall'Ordinamento, ma soltanto in maniera secondaria, solo se e in quanto sia tutelato un altro interesse proprio della amministrazione. Anche gli interessi sono importanti, da un punto di vista delle garanzie del detenuto, pur se non al livello dei diritti soggettivi.

Più specificamente, e con riguardo ai detenuti (ed in generale a tutte le persone in stato di non piena libertà) sono stati identificati (di Gennaro, Vetere) cinque requisiti (“politici”, questi) perché di possa parlare di vero e proprio diritto soggettivo effettivamente godibile:

- 1) configurazione nella legge di un diritto individuale;
- 2) condizioni di fatto che rendono possibile l'esercizio del diritto;
- 3) previsione di diritto al reclamo e alla difesa del diritto negato/contestato presso un organo imparziale (Wittop-Koning);
- 4) libero ed effettivo accesso ai mezzi processuali per la realizzazione del punto 3);
- 5) possibilità di ottenere che la volontà dichiarata dell'organo di reclamo sia eseguita effettivamente.

Ovviamente, corrispondentemente al riconoscimento di “diritti” dei detenuti specifici devono essere previsti specifici “obblighi” da parte della Amministrazione penitenziaria, e a volte di altri settori della società o delle istituzioni.

Infatti, in un momento in cui il carcere è “chiuso” e il detenuto ha contatti soltanto con la Amministrazione penitenziaria, tali obblighi e doveri incombono ad essa soltanto.

Negli ultimi anni, peraltro soprattutto in alcune situazioni nazionali, la società esterna si fa sempre più carico del trattamento dei detenuti, ed il carcere è sempre più “aperto”, e per questo gli obblighi ed i doveri risultano divisi tra la amministrazione ed altri soggetti: comunità territoriali, privati e gruppi di volontari, associazioni, ecc..

Vario e differenziato è anche il sistema di “azionabilità” di tali diritti, con sistemi di reclamo e ricorsi, tra di essi concorrenti, al giudice ordinario, al giudice amministrativo, ad autorità amministrative, politiche, alla stessa pubblica opinione.

Il detenuto, infatti, per lo stato particolare di soggezione in cui si trova, incontra dei limiti intrinseci che possono condizionare di fatto il rispetto delle sue posizioni soggettive fondamentali. Per questo è

essenziale una ampia articolazione del suo *diritto al reclamo*. E del suo diritto ad entrare direttamente in contatto con persone che abbiano il compito e l'autorità di verificare il rispetto delle regole poste.

Questa constatazione elementare chiarisce da sola a sufficienza quanto sia importante il *ruolo delle ispezioni* nei luoghi di pena, il ruolo cioè dei sistemi di controllo, interni o esterni, della stessa amministrazione oppure provenienti da organi imparziali, nella vita quotidiana della istituzione carceraria. La regola penitenziaria europea 5(R(87)3) è chiarissima, al proposito, nel collegare il rispetto dei *diritti* individuali dei detenuti al *controllo* da parte di una autorità, abilitata a *visitare* i detenuti, e *non appartenente* all'Amministrazione penitenziaria.

A questo proposito occorre una considerazione: l'importanza delle ispezioni è correlata al livello di "apertura" della istituzione.

Più essa è trasparente, più in essa vi è partecipazione sociale, collaborazione della comunità, contatto con l'esterno, meno è essenziale una continua funzione ispettiva; più, al contrario, il carcere è chiuso e duro, impermeabile all'esterno, maggiormente necessario è un rigoroso, accurato, efficace apparato di ispezioni e controlli in funzione di garanzia della parte più debole.

## 2. *Le varie forme di ispezione*

Appare quindi evidente come le ispezioni appaiono fortemente legate alla problematica dei diritti dei detenuti, anche se esse anticipano storicamente, e di molto, come vedremo, la costruzione giuridica dei "diritti" dei detenuti in senso tecnico.

Bianca Maria Visconti Duchessa di Milano, con ordinanza 16 giugno 1466 creava la "Compagnia dei protettori dei carcerati", prescrivendo che cinque protettori visitassero le carceri almeno una volta alla settimana con poteri deliberativi.

Nella metà del '600, lo Scanaroli riferisce che, oltre ai "visitatori apostolici" (il Papa aveva assunto lo specifico impegno di "protettore dei carcerati"), numerose confraternite ricevettero l'incarico ufficiale di vegliare sul benessere dei carcerati (Morichini): del resto l'Howard, che visitò le carceri del Papa, ne confermava l'ottimo stato, per l'epoca ed in paragone alle altre carceri europee visitate. (Non per niente il nostro visitatore non trovò "febbri carcerarie" in via Giulia).

Fu creato un vero e proprio tribunale delle visite del carcere, regolandone con norme minutamente l'attività. Tutti i detenuti erano soggetti alla visita, nessuno escluso.

Beninteso, le posizioni giuridiche soggettive dei detenuti erano da considerare "privilegi" e non "diritti" nel senso moderno del termine, anche se era ben presente, già nella Roma della metà del '600, la distinzione tra visita "giuridica" e "religiosa", tra attività autoritaria, a fini di controllo, con poteri specifici e ufficiali, e l'attività assistenziale a motivazione religiosa e semplicemente caritatevole.

Pio IX creò nel 1850 alcune "congregazioni" per assicurare ai detenuti nelle carceri un trattamento umano e caritatevole, e con il compito di "sorvegliare il trattamento dei detenuti" e curare che "i detenuti non siano minimamente maltrattati da custodi, secondini, guardie".

Il Regolamento generale delle case di pena italiano del 1862 prevedeva ispezioni amministrative da parte di funzionari della stessa amministrazione, mentre l'intervento delle "società di patronato" era ammesso non nell'interno del carcere ma al momento della dimissione del detenuto.

Successivamente al primo Codice penale italiano del 1889, con il regolamento carcerario del 1891 fu creato il "Consiglio di Sorveglianza" composto dal Procuratore del Re, dal Presidente della società di patronato dei liberati dal carcere e dallo stesso direttore dell'Istituto penitenziario, nonché le "Commissioni visitatrici", una per Istituto, composte dal sindaco, dal Presidente del Tribunale, dal Procuratore del Re, dal Parroco, da due cittadini.

Le Commissioni avevano l'incarico di "vigilare su tutto quanto riguarda il vitto, l'arredo, l'igiene, l'istituzione, il lavoro".

Nel 1931, assieme al nuovo codice penale, fu emanato il nuovo regolamento per gli Istituti penitenziari, affidando la vigilanza sulla legalità dell'esecuzione delle pene ad un magistrato chiamato "giudice di sorveglianza" che doveva visitare le prigioni ogni due mesi relazionando al Ministero. Il giudice era dotato di poteri deliberativi e consultivi e i detenuti potevano, nei casi ammessi dal regolamento, avanzare reclamo a tale giudice, che decideva con ordini vincolanti per l'amministrazione.

Alcune competenze erano mantenute al "Consiglio di Patronato" che doveva favorire i contatti con le famiglie; i membri del Consiglio potevano visitare le carceri senza autorizzazione.

La Riforma penitenziaria del 1975, nel mentre rafforzava le competenze del Magistrato di Sorveglianza, istituiva in Italia i Consigli di

Aiuto Sociale e i Comitati per l'occupazione degli assistiti dal Consiglio di Aiuto Sociale, organi poi di fatto resi evanescenti per il riordino delle competenze di assistenza devolute quasi integralmente all'Ente locale.

Il breve escursus delle vicende degli ordinamenti italiani in ordine agli organi ispettivi carcerari vuole essere soltanto un esempio che mostra le varie possibili risposte che si sono storicamente dati gli ordinamenti alla esigenza dei controlli e delle ispezioni sulla vita degli Istituti penitenziari.

Molto schematicamente, due possono essere le categorie degli oggetti di verifica e controllo nei casi di privazione della libertà:

- a) il titolo della privazione della libertà;
- b) le condizioni di applicazione della pena.

Poiché la privazione di libertà, nei Paesi occidentali, risulta legalmente condizionata all'esistenza di 1) un ordine di arresto, 2) una sentenza di condanna, coincidente con le due diverse possibili situazioni di 1) detenuto in attesa di giudizio e di 2) condannato, il primo possibile oggetto di controllo è quello sulla esistenza e sulla validità legale di un tale titolo di detenzione.

Storicamente, la prima funzione dei "visitatori apostolici" era infatti proprio quella di accertare che le persone incarcerate fossero tali per un valido e legale motivo.

Con il passar del tempo una tale funzione è stata però progressivamente assunta dal sistema processuale, sempre più ricco di possibilità di ricorso, di garanzie difensive, di controlli incrociati nel processo, per cui oggi la *verifica del titolo della privazione di libertà* è oggetto solo eccezionale del sistema di ispezione penitenziaria, che ha invece per finalità precipua quella del controllo delle *condizioni* in cui si effettua la privazione della libertà.

All'interno dei singoli ordinamenti nazionali, sono previste forme di controllo:

a) di autorità della Amministrazione, ispettori appartenenti alla stessa struttura penitenziaria, in genere di grado superiore a quello della autorità del carcere ispezionato;

b) di organi *separati* e indipendenti dalla Amministrazione penitenziaria, che a loro volta possono essere:

b1) organi amministrativi appartenenti ad altre strutture istituzionali (sanità, lavoro e sicurezza sociale, ecc.);

b2) organi politici (parlamentari, autorità governative o comunque istituzionali);

b3) organi statuali di garanzia (ombudsman) non appartenenti alla giurisdizione;

b4) giudici, e in genere autorità giudiziarie.

Molto in generale, e soltanto per inquadrare il problema, si può dire che le ispezioni *penitenziarie* hanno come primario fine quello di verificare la funzionalità e l'efficacia della Amministrazione, e soltanto conseguentemente e di riflesso gli interessi (e i diritti) dei detenuti.

È ovvio che le maggiori garanzie sono date da una attività ispettiva *imparziale*, che può essere articolata su specifici settori di interessi e diritti (come quello sanitario, della sicurezza sul lavoro, ecc.) o sull'insieme delle posizioni giuridiche soggettive dei detenuti.

Ovviamente, l'efficacia delle ispezioni è collegata alla precisione con cui sono fissate regole legali sugli oggetti del controllo (vale a dire sugli interessi e diritti effettivi dei detenuti) e intorno ai poteri concreti degli organi ispettivi.

I quali poteri possono spaziare, sia per gli ispettori appartenenti all'Amministrazione che per quelli imparziali, dal compito di mera prospettazione al potere di annullare e modificare direttamente i provvedimenti.

Ovviamente, ma sempre in linea generale, più l'ispettore è parte dell'Amministrazione, maggiori sono i suoi poteri concreti; più ne risulta estraneo, meno poteri gli sono attribuiti in termini concreti ed effettivi, salvo eccezioni.

Se tutti gli ordinamenti prevedono ispezioni *nazionali*, e cioè da parte di organi dello Stato, la situazione è molto diversa per quanto riguarda il controllo da parte delle istituzioni e degli organismi *internazionali* e sovranazionali.

È stata più volte notata l'insoddisfacente situazione che vede, a livello internazionale, una scarsa realizzazione dei controlli sulla applicazione delle norme contenute nelle convenzioni (cogenti e imperative) e nelle raccomandazioni (di semplice valore morale) relative ai diritti umani in generale e ai "diritti" dei detenuti (quando previsti come tali) in particolare. Il problema è stato affrontato nell'ultimo congresso ONU sul trattamento del criminale (Milano, 1985) e neanche in questa occasione si è andato al di là, a livello

planetario, di manifestazione di buone intenzioni (Rapp. italiano ONU 85, p. 9).

La situazione è ancora oggi carente sotto il doppio aspetto a) della “azionabilità” dei diritti, e cioè con riferimento ad un *organo imparziale sovranazionale* cui si possa reclamare per la violazione di un diritto, con possibilità di ottenere un atto d’imperio nei confronti dello Stato che ha violato la norma; b) di un sistema di controlli imparziali, ed efficaci, sulle singole realtà nazionali, a scopo *preventivo* o *ricognitivo* di violazioni di diritti.

Unica eccezione, a livello planetario, è costituita, con riguardo ai *controlli*, dalla attività della Croce Rossa Internazionale (che trova la sua regolamentazione giuridica nella convenzione di Ginevra del 1949, v. Pictet), ma che peraltro riguarda settori e situazioni limitate.

La protezione del CICR non riguarda infatti se non i prigionieri vittime di conflitti armati o di situazioni di “troubles” o tensioni interne.

Infatti (Amar) in virtù delle convenzioni di Ginevra del 1949 e dei protocolli addizionali del 1977, il CICR ha il mandato, nel caso di conflitti armati internazionali, di visitare i prigionieri di guerra e i civili interessati nei luoghi di detenzione. Nel caso di conflitti armati interni, il CICR deve, in ogni caso specifico, ottenere l’accordo delle parti in conflitto per potere effettuare le visite ai prigionieri, poiché le Convenzioni di Ginevra non prevedono obbligazioni a riguardo.

La situazione poi di “disordini e tensioni interne” ricorre quando, pur non essendovi vera e propria guerra interna, vi sia una situazione di conflitto con un certo carattere di gravità, durata, comportamenti violenti, che presenti, anche se non tutti, i seguenti caratteri:

- arresti di massa;
- numero elevato di persone detenute;
- probabilità di torture, cattivi trattamenti, cattive condizioni psicologiche e materiali di detenzione;
- detenuti in isolamento;
- sospensione di garanzie giudiziarie fondamentali.

In questi casi il CICR si sforza di assicurare delle *visite* alle prigionie, soprattutto in funzione preventiva.

La Croce Rossa è l’istituzione che ha una più lunga tradizione ed esperienza di visite nei luoghi di detenzione, ritenute uno strumento essenziale per concorrere ad assicurare il rispetto dei diritti dei detenuti.

*A livello regionale europeo.*

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 con i suoi protocolli addizionali prevede, come è noto, un sistema di *azionabilità* dei diritti previsti e veri e propri organi di giustizia (la Commissione e la Corte Europea dei diritti dell'uomo).

Non è invece stato finora attuato alcun sistema di *ispezioni, visite, controlli* nelle carceri europee: soltanto la recente Convenzione europea sulla tortura prevede una simile attività da parte di uno specifico comitato la cui novità e importanza, per il sistema delle ispezioni esterne all'istituzione penitenziaria, è per questo del tutto evidente.

**3. "Ispezioni" e "Diritti dei detenuti" nella normativa internazionale.  
In particolare la nuova convenzione sulla tortura**

Se vogliamo quindi ricercare nella normativa sopranazionale specifici accenni ai controlli e alle ispezioni in carcere, un ben magro risultato premierà i nostri sforzi.

La motivazione di tale situazione è peraltro evidente: non può sfuggire al più ingenuo dei ricercatori il fatto che gli Stati sono gelosi della particolare espressione della sovranità che consiste nell'esercizio del potere di repressione penale: non per nulla, all'interno del diritto internazionale, fra gli ultimi settori ad essere codificati ed oggetto di accordi e di patti è proprio quello del diritto penale, e del diritto penitenziario in particolare (Daga, Pavarini).

Gli Stati sono insomma gelosi delle proprie prigioni, strumenti spesso di esercizio incontrollato di potere.

Poiché però esiste una chiara connessione, come abbiamo rilevato e sottolineato, tra sistema di controlli e di ispezioni ed *effettività* dei diritti dei detenuti, ci si può legittimamente domandare se una tale debolezza, a livello internazionale, del sistema dei controlli non abbia una precisa corrispondenza nella debolezza del sistema *dei diritti* previsti, nelle norme internazionali, per i detenuti stessi.

Non è quindi inutile ripercorrere molto brevemente l'insieme delle più importanti norme, a livello ONU e a livello Consiglio d'Europa (perché i due "corpus" di norme si applicano ai nostri paesi dell'Europa occidentale) per verificare l'incisività e la portata delle posizioni giuridiche soggettive previste per i soggetti privati della libertà.

A livello planetario la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) riguarda negli artt. 5, 9, 11, alcune situazioni giuridiche soggettive proprie dei detenuti, con il divieto di sottoposizione a tortura, a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il divieto d'arresto arbitrario e la presunzione di non colpevolezza per le persone in attesa di giudizio.

Si tratta peraltro di una dichiarazione priva di valore coercitivo, di una mera raccomandazione, insomma.

Anche le *Standard minimum rules* ONU del 1955 non hanno, come è noto, alcun valore imperativo. Né in esse vi è alcun cenno ad un sistema di ispezioni e controlli di tipo *internazionale*.

L'unico tipo di controllo e verifica è quello operato dalle strutture delle NU, ed in particolare dal *Criminal Branch*, attraverso le periodiche inchieste sulla applicazione delle regole minime, i cui risultati vengono presentati ogni cinque anni nei congressi per la prevenzione del crimine e il trattamento del delinquente. Incidentalmente, è da prendere atto del fatto che un numero sempre minore di Stati risponde a tali inchieste.

Se il testo delle regole minime del 1955 nel preambolo non va al di là dell'invito ai paesi membri di informare ogni tre anni il segretario generale dei progressi realizzati nella loro applicazione, si tratta pur tuttavia di un testo importante perché alcuni dei 94 articoli di cui la risoluzione si compone concernono il tema dei reclami e delle ispezioni (nazionali).

Già le prime "regole standard" adottate dalla Società delle Nazioni sulla base del testo preparato dalla Commissione Internazionale penale e penitenziaria (CIPP) nell'art. 42 recitavano che "ogni prigioniero deve avere la facoltà di indirizzare reclamo in via regolare ad autorità superiori al di fuori della punizione".

L'attuale testo, del 1955, affronta più dettagliatamente il problema dei reclami nelle norme 35, 36 e 38, e quello delle ispezioni nella norma 55. In tale ultima disposizione si prevede che "ispettori qualificati e provati, nominati dall'autorità competente, devono procedere ad ispezioni regolari degli stabilimenti e dei servizi penitenziari. Sorveglieranno in particolare a che gli stabilimenti siano amministrati in conformità delle leggi e dei regolamenti in vigore e con lo scopo di raggiungere gli obbiettivi dei servizi penitenziari e di correzione."

Più avanti si sono spinti i *Draft principles* sul diritto di ogni uomo alla tutela contro l'arresto e la detenzione arbitrari che, sempre come forma di raccomandazione, (art. 27) invitano i governi a prevedere "Ispettori" *nominati dalla "Autorità giudiziaria"* per "supervisionare tutti i luoghi di custodia e far rapporto sulla amministrazione e il trattamento degli individui arrestati o detenuti". Le ispezioni, in tale draft, non sono quindi "penitenziarie" ma "giudiziarie", cioè provenienti da Autorità diversa e imparziale.

A livello di accordo pattizio, quindi *obbligatorio e cogente* verso tutti gli Stati che lo hanno ratificato, si pone invece il "patto internazionale relativo ai diritti civili e politici" (New York, 1966).

In tale convenzione l'art. 7 riproduce il divieto di tortura e di trattamento crudele, inumano o degradante, con in più la proibizione di sottoporre una persona senza il suo libero consenso ad esperimenti medici o scientifici; l'art. 9 pone il principio del divieto di arresto o detenzione arbitraria, l'art. 10 riferito specificamente ai detenuti, detta una serie di norme speciali (diritto al trattamento umano e al rispetto della dignità della persona umana; principio di separazione dei giudicabili dai condannati e dei giovani detenuti dagli adulti; finalità del regime penitenziario come trattamento per l'emenda e il reinserimento nella società).

Si tratta di veri e propri *diritti*, chiaramente delineati, cui corrispondono obblighi di fare per i Paesi contraenti.

L'organo che deve provvedere ad assicurare il rispetto dell'accordo è lo speciale Comitato dei diritti dell'uomo, con sede a Ginevra, che è però sprovvisto di specifici poteri di intervento diretto nei confronti degli Stati contraenti (art. 28 e segg. Convenzione).

Anche la Convenzione ONU sulla tortura (Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti) (New York, 1984) prevede un comitato (art. 17) che riceve dei rapporti dai singoli Stati (art. 19) e può svolgere inchieste confidenziali che, d'accordo con i singoli Stati interessati, possono anche comportare una visita (art. 20.3) sul territorio dello Stato. Se peraltro, quindi, è possibile una qualche forma di visita, non emergono dall'esame della convenzione specifici ed incisivi poteri di intervento e di controllo.

A livello europeo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950) configura una situazione molto più ricca e soddisfacente per una *effettiva tutela* dei diritti dei

cittadini, anche se privati della libertà, come già accennato, attraverso la reale azionabilità dei diritti previsti presso la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, sia pur alla condizione della accettazione di tale giurisdizione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Un terzo circa dei ricorsi esaminati dagli organi di giustizia europei riguarda i detenuti (Reynaud), che non sono esclusi dal godimento dei diritti previsti dalla convenzione per il principio di non discriminazione previsto dall'art. 14.

Nel 1962 la Commissione europea dei diritti dell'uomo (Requête n. 1270/61, Annuario 5, p. 126) sanciva che anche se un ricorrente è detenuto per una condanna inflitta per crimini connessi in violazione dei diritti più elementari della persona umana questa circostanza non lo priva comunque della garanzia dei diritti e delle libertà definiti nella convenzione (applicazione del principio di universalità).

Tra i diritti fondamentali che possono interessare i detenuti, riconosciuti e garantiti dal patto di Roma, alcuni riguardano tutti i cittadini in generale, altri sono riferiti particolarmente alla situazione dei soggetti privati della libertà: si tratta del divieto di tortura e altri trattamenti inumani o degradanti (art. 3), il divieto di lavori forzati (art. 4), le garanzie relative alla privazione di libertà (art. 5), il diritto ad un processo equo (art. 6); l'art. 13 dispone poi che ogni persona che soffre di una violazione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione ha diritto ad un ricorso *effettivo* davanti ad una istanza nazionale, anche se la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esecuzione delle loro funzioni ufficiali.

Anche la Convenzione sul trasferimento dei condannati, Strasbourg 1983, riguarda direttamente i detenuti: non crea però in capo ad essi alcun diritto perfetto perché occorre comunque, per il trasferimento, la volontà dei due Stati interessati, che non sono obbligati neanche ad una motivazione dell'eventuale diniego.

La già ricordata, recente convenzione sulla prevenzione della tortura, in ultimo, piuttosto che affrontare il problema della tutela dei diritti in forma di garanzia *repressiva* degli abusi, mette in opera un sistema *preventivo* fondato sulle visite dello speciale Comitato previsto nella Convenzione.

È evidente che il comitato avrà per compito prioritario quello di visitare le prigioni, luoghi nei quali in teoria è più facile si creino i pre-

supposti per violazioni della convenzione. Da qui, numerosi punti di collaborazione con le Amministrazioni penitenziarie dei singoli Stati, molti problemi organizzativi, molte decisioni da adottare, per rendere efficace l'azione del Comitato che deve poggiare tutta la sua opera su di una confidenza fiduciosa reciproca nei confronti delle istituzioni oggetto di visita.

#### 4. *Segue. Le regole penitenziarie europee (European prison rules)*

Le regole penitenziarie europee (R(87)3), versione europea rivodata delle regole minime per il trattamento dei detenuti, non hanno mutato status giuridico nei confronti delle precedenti: si tratta pur sempre di una raccomandazione priva di valore cogente nei confronti dei singoli Paesi.

Per questo le regole non creano direttamente *diritti soggettivi* perfetti nei confronti dei detenuti, né di conseguenza prevedono formalmente alcuna procedura di ricorso per la loro violazione.

L'esame periodico sulla loro messa in opera non è più nemmeno previsto *automaticamente*, attraverso una inchiesta periodica, che è invece decisa ogni volta dal Comitato di cooperazione penitenziaria del Consiglio d'Europa e approvata dal CDPC (Comitato Direttore Problemi Criminali).

Da un punto di vista giuridico, quindi, le regole hanno il valore che ogni Ordinamento interno loro conferisce attraverso il "richiamo" delle disposizioni in esse contenute nelle norme dell'Ordinamento nazionale.

È per questo che non è vero che le regole sono dirette solo alle *Amministrazioni* penitenziarie: esse sono dirette in primo luogo ai Governi, richiedendosi ad essi di creare norme analoghe di diritto interno.

Come vedremo dall'esame delle risposte al questionario, in alcuni Paesi le regole "vigono", nel senso che le ispezioni e i controlli verificano anche l'osservanza delle regole europee (Neale).

Certamente questo è sempre vero quando le regole sono "inglobate" nelle legislazioni nazionali. Allora, le loro disposizioni possono diventare "diritti", a condizione naturalmente che siano "azionabili" e siano dati gli opportuni rimedi (garanzie di controllo, reclamabilità, ecc.).

Poiché però nelle regole vi sono disposizioni fondamentali e secondarie, regole di condotta per i Governi nei confronti dei detenuti e nei confronti del personale penitenziario, disposizioni tecniche e di mera opportunità, ecc., ci si può porre la domanda relativa a *quali* delle posizioni giuridiche soggettive contenute nelle regole debbano considerarsi “in nuce” diritti perfetti, e quali invece semplici interessi, legittimi o occasionalmente protetti.

In altre parole, se si potessero idealmente trasformare le regole europee in un accordo obbligatorio, a quali “diritti” dei detenuti previsti in esse dovrebbero corrispondere l’obbligo” precisi e cogenti per le Amministrazioni penitenziarie o altre realtà istituzionali?

Esaminando tutte le disposizioni contenute nelle regole, ci accorgiamo che vengono usate a volte i tempi presente e futuro (doit, shall), a volte il condizionale (devrait, should) (salvo differenze tra il testo inglese e il francese, probabilmente frutto di discrasia nelle traduzioni, es. Reg. 78, 90 e 100).

Orbene, è chiaro che l’uso del presente (o futuro) rafforza indubbiamente la disposizione, mentre il condizionale (a volte anche accompagnato dalla nota frase “nella misura del possibile”) la indebolisce.

Significativo è infatti che l’opera di aggiornamento terminata nel 1987 abbia trasformato molti verbi già al condizionale nelle regole del ‘73, in verbi al presente (o al futuro).

Adoperando questo metro di giudizio, salvo errori ed omissioni, costituirebbero *diritti perfetti* (per i detenuti ma anche, per la parte terza del corpus di norme considerate, per il personale penitenziario) quelli previsti nelle regole 1-6 (principi fondamentali, tra cui le regole 4 e 5, che riguardano le ispezioni), 7 a 12, 15 a 28 (escluso il 28.1 prima parte), 29 a 43, 44.2, 45 a 54, 55.1 e 2, 56 a 65, 67 a 69, 71 a 75, 76.1 e 2, 77, 82, 83, 85, 86, 89.2, 90, 99, 100.3.

Rivestirebbero carattere invece di interessi non garantiti in via assoluta i principi contenuti nelle regole 13, 14, 28.1 prima parte, 44.1, 55.3 e 55.4, 66, 70, 76.3, 78 a 81, 84, 87, 88, 89.1 e 3, 100.1, 2, 4.

Il tutto con riferimento al testo inglese delle regole, che ne costituisce la versione originaria.

Se una considerazione può trarsi dal contenuto delle regole così esaminate e divise, è che più che dall’importanza del contenuto dei diritti la differenza nell’uso del verbo sembrerebbe derivare dal grado di difficoltà pratica di realizzazione del principio contenuto dalla nor-

ma, o da altre considerazioni di opportunità degli estensori del testo delle regole europee. Non può pertanto sopravvalutarsi l'esercizio e ritenere possibile una riclassificazione dei diritti dei detenuti in base ad una semplice lettura "grammaticale" delle regole.

### 5. I risultati del questionario

La scarsa letteratura esistente di diritto comparato sul tema del presente rapporto ha costretto l'autore a chiedere un contributo a tutte le Amministrazioni europee per mezzo di un questionario secondo peraltro una tradizione che sembra consolidarsi, in occasione dei rapporti preparati per le conferenze dei direttori di amministrazione penitenziaria.

Il questionario ha fornito informazioni importanti, anzitutto sullo stesso *livello di applicazione* di alcune delle regole penitenziarie europee, in particolare delle regole relative al *reclamo* in busta chiusa, (R.42.3) e delle regole 4 e 5 relative rispettivamente alle *ispezioni penitenziarie* e alle *ispezioni imparziali*<sup>1</sup>. La specifica domanda posta sul questionario relativo alla possibilità o meno, da parte degli ispettori, di valutare l'applicazione delle regole penitenziarie europee mirava anche a verificare l'applicazione della disposizione specifica contenuta nell'ultima parte della regola 4. (Nuova disposizione contenuta nella R.(87)3).

Le risposte al questionario sono quindi una parziale anticipazione dell'inchiesta sull'applicazione delle regole europee che il PC-R-CP è in procinto di iniziare. Poiché però le nuove citate regole del 1987 corrispondono, con alcune modifiche (ad esempio l'ultima parte

---

<sup>1</sup> - 3) Ogni detenuto deve essere autorizzato a indirizzare, in busta chiusa, una istanza o reclami all'Amministrazione penitenziaria centrale, all'autorità giudiziaria o ad altre autorità competenti.

4) Ispettori qualificati e dotati di esperienza, nominati da una autorità competente, devono procedere alla ispezione regolare degli Istituti e servizi penitenziari. Il loro compito deve consistere in particolare nel sorvegliare se ed in quale misura questi Istituti sono amministrati conformemente alle leggi ed ai regolamenti in vigore, agli obiettivi dei servizi penitenziari e alle norme contenute in queste regole.

5) Il rispetto dei diritti individuali dei detenuti, in particolare la legalità dell'esecuzione delle pene, deve essere assicurato da una autorità giudiziaria o ogni altra autorità legalmente abilitata a visitare i detenuti e non appartenente alla Amministrazione penitenziaria.

appena ricordata, della R.4, è del tutto nuova), alle regole del 1973, oggetto di inchiesta nel 1983 (4=56.1; 5=56.2; 42.3=36.3), l'esame comparato delle risposte fornite dai Paesi europei al questionario del 1983 rispetto quelle odierne risulta estremamente interessante, anche se può dare, come vedremo, qualche sorpresa.

Diciamo subito, ad esempio, che relativamente al *diritto del detenuto al reclamo in busta chiusa* nell'inchiesta del 1983 (PC-R-CP (85)) solo due Paesi affermavano di non poter applicare alla lettera questa regola, ed invece, secondo l'ultimo questionario, al quale peraltro non hanno risposto tutti i Paesi (ma soltanto 19), sono quattro i Paesi che non assicurano compiutamente tale facoltà.

Ancora, secondo le risposte fornite oggi, *tre Paesi* non hanno *ispezioni penitenziarie* regolari (nel 1983 erano anche tre, ma non gli stessi), e ben otto non conoscono ispezioni da parte di organi *estranei* all'Amministrazione (ed era uno soltanto nel 1983).

Le differenze di risposte possono derivare da una evoluzione della situazione o, più probabilmente, dalle difficoltà e incertezze causate dai lunghi questionari, e devono farci riflettere.

QUESTIONE 1) *Previsione di reclami in busta chiusa*. Tutti i Paesi prevedono tale facoltà per il detenuto, ad eccezione dell'Irlanda, di Malta, del Regno Unito e dell'Irlanda del Nord. Le autorità a cui tali reclami possono essere indirizzate sono le più varie, a livello nazionale (organi politici, parlamentari, commissioni di patronato, *board of visitors*, autorità locale); qualche Paese ha indicato anche autorità sovranazionali, come la Commissione europea dei diritti dell'uomo (Austria, Belgio, Danimarca, Repubblica Federale di Germania, Portogallo); il che peraltro non vuol dire, naturalmente, che gli altri Paesi escludono tale possibilità.

2) *Autorità che hanno diritto di visitare senza preavviso le prigioni*. Vanno dalle sole autorità penitenziarie (Cipro, Islanda) ad un lungo elenco di varie autorità che comprende i membri del Parlamento (Austria, Belgio, Danimarca, Repubblica Federale di Germania, Italia, Lussemburgo), i *board of visitors* e *visiting committee* (Austria, R.F.A., Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Regno Unito, Irlanda del Nord), le autorità giudiziarie, l'ombudsman (Danimarca, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia), i professori di diritto penale

(Portogallo), il vescovo (Italia, Regno Unito e Irlanda del Nord) e molte altre figure rappresentative del potere centrale e locale.

3) *Ispezioni penitenziarie*. Sono operative in tutti i Paesi salvo Cipro, Norvegia (che sta per attivare però un “*inspection service*”) e il Regno Unito che svolge tale attività attraverso un ispettore indipendente dalla Amministrazione penitenziaria.

La frequenza delle ispezioni è in generale annuale (ogni 6 mesi in R.F.A., 5 anni mediamente nel Regno Unito e almeno ogni 10 anni nell'Irlanda del Nord). Le ispezioni riguardano l'applicazione delle regole europee in undici Paesi, alcuni dei quali chiariscono che ciò avviene perché e in quanto le regole sono calate nelle legislazioni nazionali (R.F.A., Italia, Paesi Bassi, Svezia). I poteri degli ispettori sono molto variabili: da quelli autorizzativi e decisori (Austria, Belgio, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Spagna, Svezia, Svizzera) a riunioni operative con lo staff (R.F.A., Portogallo), a rapporti rivolti all'Amministrazione (Grecia, Regno Unito, Irlanda del Nord).

4) *Ispezioni di ispettori imparziali non appartenenti all'Amministrazione*. Undici Paesi conoscono tali ispezioni. Alcuni ricordano le ispezioni di organi finanziari (Grecia, Italia), che peraltro non ineriscono ai diritti dei detenuti o alle condizioni di detenzione, altri l'ombudsman o commissioni politiche locali (Belgio, Danimarca, Spagna, Svezia, Svizzera); è ricordato l'intervento della Croce Rossa (Irlanda del Nord), dell'Advisory Council (R.A.F) e di autorità ispettive del lavoro (Norvegia, Svezia).

Soltanto tre Paesi in questa sezione ricordano le regole penitenziarie europee come oggetto di verifica (Norvegia, Spagna e Irlanda del Nord).

In generale, tali autorità ispettive non hanno poteri incisivi ed autoritativi, ma possono soltanto segnalare, rapportare, fare suggerimenti e proposte salvo che nel caso degli organi ispettivi del lavoro che possono anche iniziare azione di danno o chiudere le lavorazioni pericolose. L'ispettore, nel Regno Unito, può fare raccomandazioni all'Home Office o, se del caso, iniziare “*Remedial action*”. La frequenza delle visite è variabile e mai prefissata (40 circa all'anno nel caso del Regno Unito).

5) *Ispezioni da parte della Autorità Giudiziaria*. Sono previste in Belgio, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo (di fatto), Paesi Bassi, Norvegia (di fatto, e comunque il *board of supervisors* è presieduto da un giudice), Portogallo, Spagna, Svizzera (in alcuni Cantoni e per le carceri giudiziarie), Regno Unito e Irlanda del Nord (di fatto).

In particolare l'Italia (che ha creato nel 1930 tale figura, come ricordato nel paragrafo 2), la Spagna e il Portogallo conoscono un giudice che ha il compito particolare di visitare le carceri, controllare la legalità delle pene e di tutelare e garantire i diritti dei detenuti. ("Giudice di Sorveglianza" (Italia), "Juez de vigilancia" (Spagna), "Giudice di applicazione delle pene" (Portogallo)).

In tre Paesi oggetto del controllo dell'Autorità Giudiziaria sono anche le Regole Europee (Grecia, Italia, Spagna).

In alcuni casi l'Autorità Giudiziaria ha poteri diretti sull'Amministrazione, anche con la possibilità di annullare gli atti (R.F.A., Italia, Spagna); in altri (Portogallo) può dare indicazioni alla Direzione e, in caso di disaccordo, decide il Consiglio tecnico dell'Istituto, in altri ancora vi è soltanto un potere di prospettazione (Grecia, Paesi Bassi).

6) *Ispezioni da parte di autorità sanitarie estranee all'Amministrazione*. La questione è stata posta considerando l'importanza del *diritto alla salute* dei detenuti.

Sette Paesi assicurano nella loro legislazione la possibilità di ispezioni di autorità sanitarie estranee all'Amministrazione (Danimarca, R.F.A., Italia, Norvegia, Svezia, Regno Unito e Irlanda del Nord).

La Svizzera ha comunque chiarito che la medicina penitenziaria è affidata esclusivamente a sanitari non dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria. Il sistema più garantista appare essere quello del Regno Unito (ispezioni ogni 3/5 anni e raccomandazioni all'Home office) e dell'Italia (ispezioni 2 volte l'anno e rapporti al Ministro, al Giudice di Sorveglianza e all'autorità sanitaria regionale).

Così sommariamente riepilogati i punti essenziali delle risposte date al questionario, non possono trarsi che poche e provvisorie conclusioni, essendo il tema vasto e delicato, e bisognevole di ulteriore riflessione.

Certo, non può essere fonte di assoluta soddisfazione accertare che un elevato numero di Paesi europei non applicano di fatto la regola penitenziaria 5, e che in particolare soltanto in pochi casi è prevista

una figura *giurisdizionale* (e cioè, sommamente garantista) a tutela dei diritti dei detenuti legati alle condizioni di detenzione.

Dobbiamo, certo, considerare che la figura del giudice come garante dei diritti non ha la stessa tradizione e forza in tutti gli ordinamenti europei, e che di fatto la garanzia può essere assoluta anche se attribuita ad un organo non giurisdizionale ma amministrativo: resta il fatto dell'esistenza di regole penitenziarie non compiutamente applicate nei Paesi del Consiglio d'Europa.

### *6. Il ruolo del Comitato di cooperazione penitenziaria (Committee for Cooperation in Prison Affairs)*

Il Comitato di cooperazione penitenziaria ha dalla sua costituzione, il compito di vegliare sulla applicazione delle regole europee, che ha come è noto, revisionato nel testo del 1987.

Il contributo alla applicazione delle regole non si esaurisce naturalmente nelle periodiche *inchieste* sullo stato della situazione: si può dire che l'intero complesso dell'attività del Comitato, dalla preparazione della Conferenza Biennale dei direttori di Amministrazione penitenziaria alla pubblicazione del Bollettino di informazione penitenziaria, alla attività al servizio delle varie Amministrazioni con la preparazione di Seminari, con l'organizzazione di soggiorni di studio e scambi di esperienze, ecc., insomma tutta l'attività del Comitato, sia finalizzata alla collaborazione con le diverse Amministrazioni penitenziarie per ottenere dei sistemi penitenziari sempre più moderni, efficaci ed insieme rispettosi dei diritti umani.

È innegabile, peraltro, che sul fronte particolare della *verifica* dell'applicazione delle Regole (che è parte essenziale del suo mandato) il Comitato si muove negli schemi classici tipici delle organizzazioni burocratiche sovranazionali, operando "per corrispondenza" e non ha mai adottato alcuna prassi di *visite* nelle prigioni dei vari paesi.

Su tale possibilità, da esaminare nel piano della *collaborazione* e della *assistenza* alle varie Amministrazioni che lo richiedono o che comunque consentono a tali prese di contatto dirette, dovrebbe aprirsi un dibattito.

Ipotizzare, ad esempio, che le riunioni del comitato possono avvenire nei vari Paesi d'Europa, con visite alle prigioni del luogo, potreb-

be contribuire ad articolare in maniera più funzionale l'assistenza tecnica che fin qui singoli esperti hanno fornito ai Paesi che ne hanno fatto richiesta.

Per questo, probabilmente, non ci sarebbe bisogno di una modifica del mandato del PC-R-CP.

Occorrerà anche interrogarsi al più presto sulla serie di incombenze che saranno richieste alle varie Amministrazioni penitenziarie, in tema di *visite* alle carceri, dalla *nuova Convenzione Europea sulla tortura*.

Una serie di questioni, quali quelle della stessa elezione dei membri del Comitato, della indicazione, qualità, provenienza e attività degli esperti previsti dalla Convenzione, dei contatti con le singole Amministrazioni penitenziarie, potrebbero richiedere un contributo teorico o pratico del Comitato di cooperazione penitenziario, che si presenta, per sua natura e vocazione, come tramite tra le varie istanze sovranazionali ed i responsabili delle Amministrazioni penitenziarie europee al cui servizio esso si pone fin dalla sua creazione.

### *7. Per una magna charta dei diritti dei detenuti*

Tra le risoluzioni adottate al Congresso ONU di Milano del 1985 una concerneva i "diritti" dei detenuti (Ris. 17, A/Conf.121/22/Rev. I Vers. fr. p. 88), ed invitava l'Assemblea Generale a "mettere a punto il più presto possibile un progetto di insieme di principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a una forma qualunque di detenzione o di prigionia".

Un tale invito esprime con efficacia la situazione deficitaria, a livello internazionale, della protezione dei detenuti. Con riferimento all'Europa, possiamo enunciare alcune proposizioni ricognitive dell'esistente ed insieme propositive per il futuro.

Le *Regole europee* riguardano soltanto le condizioni di detenzione.

Non quindi i diritti "preesistenti" e "naturali" degli uomini privati dalla libertà, ma solo le posizioni giuridiche (non "diritti", perché le regole, come noto, non solo vincolanti) che provengono dallo *status detentivo*. Esse quindi non sono sufficienti a riunire il complesso delle posizioni giuridiche favorevoli del detenuto.

In riferimento ai principi della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, come è noto, poi, le regole non possono essere oggetto di ricorso alla Commissione Europea.

Come ha ripetuto più volte la Commissione, la violazione delle regole non costituisce *ipso facto* un trattamento inumano o degradante o altra violazione della Convenzione.

È stato giustamente notato che le Regole Europee (Reynaud) sono “uno strumento di applicazione completo al mondo penitenziario dei grandi principi contenuti nella Convenzione”.

Questo è vero, ma resta una aspirazione ideale, priva di fondamento giuridico; la realtà è che soltanto le norme della Convenzione sono azionabili come più volte ripetuto.

Occorrerebbe allora che i principi della Convenzione fossero *pre-si a base* di un *testo legislativo internazionale*, di un accordo cioè, “ad hoc” descrittivo dei diritti dei detenuti, sia quelli fondamentali ed inalienabili previsti dalla Convenzione Europea che quelli legati alle condizioni di detenzione, soltanto materialmente elencati (ma non giuridicamente assicurati) dalle regole penitenziarie europee.

Una tale realizzazione, che potrebbe essere vista come protocollo aggiuntivo al trattato di Roma, completerebbe l'opera iniziata dal Consiglio d'Europa nel 1950.

Non si ignora che un tale esercizio non fu ritenuto, in altri tempi, utile o opportuno.

Il lavoro di preparazione del testo potrebbe tener conto della mutata situazione penitenziaria europea e della evoluzione della giurisprudenza della Commissione e della Corte dei diritti dell'Uomo, chiarendo finalmente la portata dei diritti fondamentali (tra cui quelli politici e civili, relativi al voto, alla libertà di espressione, di associazione) che residuano nei detenuti e che molto ambiguamente emergono dalle legislazioni nazionali e dalla giurisprudenza degli organi europei di garanzia, oltre che i diritti “da detenzione”.

Il lavoro relativo sarà lungo e non facile, e potrebbe essere affidato al Comitato di Cooperazione penitenziaria o ad un Comitato di esperti ad hoc. Si potrebbe iniziare con una ricognizione di tutti i diritti dei detenuti effettivamente riconosciuti e tutelati dai singoli ordinamenti europei, per identificare un patrimonio comune su cui costruire i principi della nuova Convenzione.

Una simile “*carta dei diritti dei detenuti*” chiarirebbe, anche nell'interesse specifico delle Amministrazioni e dello staff, una serie di situazioni spesso mal regolate e perciò fonte di tensione, a volte anche

causa di discriminazioni nello stesso Paese (Bernheim) per effetto di diverse regolamentazioni centrali e locali.

Sarebbe così possibile, nel momento della universale accettazione del crollo della mitologia del trattamento rieducativo, ridefinire con esattezza e chiarezza, giovevole a tutte le parti, la posizione giuridica dei detenuti, i loro diritti ed i loro doveri, e correlativamente gli obblighi e le responsabilità delle Amministrazioni. Perché il diritto del custodito sia non inteso e percepito come la negazione ed il limite del diritto del custode, ma invece come la ragione e lo scopo del dovere di quest'ultimo.



# ESPERIENZE DI MEDICINA PENITENZIARIA IN EUROPA

## LA NORMATIVA INTERNAZIONALE IN MATERIA DI SANITÀ PENITENZIARIA\*

*SOMMARIO: Il diritto alla salute in carcere e la normativa sopranazionale - Le regole penitenziarie europee - Le regole a carattere generale - Il servizio sanitario nella struttura penitenziaria - Lo status del medico penitenziario - Il "diritto alla salute" del detenuto*

---

### *1. Il diritto alla salute in carcere e la normativa sopranazionale*

Qualche parola nella scelta del tema.

La medicina penitenziaria nei diversi paesi europei è strettamente collegata, nella sua articolazione e organizzazione, alla filosofia ed alla organizzazione dei vari sistemi penitenziari, a loro volta collegati, come è evidente, al complessivo sistema penale.

Ulteriori differenziazioni si ritrovano, a livello tecnico, nella diversità dei sistemi sanitari nazionali, cui comunque sono collegate dovunque le strutture penitenziarie.

Così, sono alquanto diverse le condizioni di detenzione, le diverse filosofie del trattamento penitenziario, le possibilità offerte per la tutela della salute dell'uomo recluso, espropriato della sua libertà.

Diversi i servizi penitenziari, diverse le esperienze di medicina penitenziaria. Una rassegna comparata delle varie esperienze potrebbe essere interessante. So che l'AMAPI ha una lunga tradizione di comunicazioni internazionali, nel senso della partecipazione di autorevoli medici penitenziari europei ai vostri Congressi.

---

\* Convegno dell'Associazione Medici Penitenziari Italiani. Bologna, 1989.

Una tale rassegna sarebbe però fatalmente incompleta, frammentaria, poco significativa, insomma.

Esiste invece uno spazio internazionale trasversale, che interessa tutti i paesi, tutte le Amministrazioni penitenziarie, tutti i medici che stanno, in Europa, “dalla parte della salute del detenuto” come è detto nella bella frase scelta per presentare questo convegno.

Questo spazio normativo è costituito dall’insieme degli accordi, risoluzioni raccomandazioni che nel settore penitenziario si sono accumulate in anni di intenso intervento del Consiglio d’Europa in tema penitenziario. Si tratta di un lavoro svolto per assicurare il rispetto della dignità della persona umana nel carcere, e per tentare di unificare le diversità, spingere i vari sistemi penitenziari verso la omogeneità del trattamento penitenziario, un trattamento che, attraverso regole minime, sia rispettoso non soltanto delle esigenze della difesa sociale ma anche di quelle dell’individuo privato della libertà.

## *2. Le regole penitenziarie europee*

Del “Diritto penitenziario sovranazionale” fanno parte norme cogenti e vincolanti, e semplici raccomandazioni.

Cominciando da queste ultime, regole non obbligatorie ma dotate di grande forza morale, tratteremo delle Regole Penitenziarie europee (R(87)3) approvate dal comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 12 febbraio 1987, e preparate da un comitato di 5 membri. Si tratta della versione aggiornata delle regole europee del 1973, a loro volta sviluppo, più avanzato, delle regole ONU del 1955.

Le regole penitenziarie europee hanno giocato storicamente un ruolo importante al fine di assicurare un livello soddisfacente di umanità e di dignità per i detenuti nei sistemi penitenziari europei, sottoposti ad una pressione senza precedenti a causa dei tassi crescenti di criminalità, dell’aumento della popolazione penitenziaria e della diminuzione delle risorse finanziarie per il sistema penale, tendenze univoche a livello europeo.

Le cento regole attuali, aggiornamento delle 94 preesistenti del 1973, tengono conto, come detto, delle problematiche emergenti e degli sviluppi più avanzati delle legislazioni europee.

Un tale “codice penitenziario europeo” copre ogni aspetto della vita quotidiana dei detenuti, come i locali, l’igiene personale, il vitto, la disciplina, l’istruzione, il tempo libero le cure mediche. Una diversa e più ampia trattazione è riservata ai problemi del personale penitenziario, e alle questioni relative al reinserimento sociale dei detenuti ed al ruolo della società esterna.

Benché le regole in sé non siano vincolanti dal punto di vista del diritto internazionale, trattandosi di semplici raccomandazioni (ma il loro effettivo valore è dimostrato anche dal fatto che due paesi hanno sentito il bisogno di aderirvi con riserva), esse sono tradizionalmente un punto di riferimento per organismi quali la Corte e la Commissione Europea dei Diritti dell’Uomo. Questo, anche se ogniqualevolta un detenuto ha lamentato – in un ricorso indirizzato alla Commissione Europea dei diritti dell’uomo – violazione delle regole minime e, di conseguenza, dell’art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo, la Commissione ha risposto che la violazione delle regole non costituisce “ipso facto” un trattamento inumano e degradante.

In ogni caso, ben 17 Paesi membri del Consiglio d’Europa tra cui l’Italia – hanno praticamente incorporato le regole minime del 1973 nella loro legislazione. Altri se ne ispirano nelle pratiche penitenziarie.

Cosa, nelle regole, interessa la medicina penitenziaria ed il ruolo del medico penitenziario?

Esistono, credo, tre filoni principali di interesse per il nostro discorso.

- 1) Regole sulle condizioni generali di detenzione che interessano la salute del detenuto.
- 2) Attività e funzioni del sanitario.
- 3) Status del medico penitenziario.

A monte, si deve rilevare che nei principi fondamentali delle regole, nella regola tre, è contenuta una affermazione che pone il medico penitenziario al *centro* del trattamento:

3) La finalità del trattamento dei condannati deve essere quello di *salvaguardare la loro salute e dignità* e, nella misura in cui lo permette la durata della pena, di sviluppare il loro senso di responsabilità e incoraggiare quelle attitudini e competenze che potranno aiutarli nel reinserimento sociale con le migliori prospettive di vivere senza violare la legge e provvedere ai propri bisogni dopo la dimissione.

Mettere al primo posto la salvaguardia della salute precisa il senso nuovo del trattamento carcerario non più “modifica” dell’individuo, primazia della “metanoia”, del cambiamento, al fine della “rieducazione” ma invece, anzitutto, contropinta al deterioramento carcerario, al “danno da detenzione”.

Sullo sfondo, la necessità di ridurre il carcere al minimo, come risposta alla devianza.

E, se proprio si deve far ricorso al carcere, esso non deve, anzitutto, deteriorare il soggetto, soprattutto sul piano della salute, intesa in senso ampio.

Tutto questo è precisato nelle regole specifiche relative al trattamento.

64) La detenzione, data la privazione della libertà, è una punizione in quanto tale.

*La condizione della detenzione e i regimi penitenziari non devono quindi aggravare la sofferenza inerente ad essa, eccetto che come condizione accidentale giustificata dalla necessità dell’isolamento o di mantenere la disciplina.*

65) Ogni sforzo deve essere fatto per assicurarsi che i regimi degli Istituti siano regolati e gestiti in maniera da:

- a) assicurare che le condizioni di vita siano compatibili con la dignità umana e con le norme accettate dalla collettività;
- b) *ridurre al minimo gli effetti negativi della detenzione* e le differenze tra la vita in carcere e quella in libertà, differenze che tendono a far diminuire il rispetto di sé e il senso della responsabilità personale nei detenuti;
- c) mantenere e rinforzare i legami dei detenuti con i membri della loro famiglia e la comunità esterna al fine di proteggere gli interessi dei detenuti e delle loro famiglie;
- d) offrire ai detenuti la possibilità di migliorare le loro possibilità di reinserimento nella società dopo la liberazione.

### *3. Le regole a carattere generale*

Seguendo l’ordine delle regole penitenziarie europee, cominceremo ad esaminare il quadro generale delle indicazioni poste dalla risoluzione alle varie Amministrazioni penitenziarie che riguardano lo sfondo in cui opera il medico penitenziario.

## L'ambiente di vita

15) I locali di detenzione ed in particolare i locali occupati di notte devono rispondere a requisiti di *sanità e igiene*, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la cubatura d'aria, una superficie ragionevole, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.

16) In tutti i locali in cui i detenuti devono vivere e lavorare:

a) le finestre devono essere abbastanza ampie perché i detenuti, tra l'altro, possano leggere o lavorare alla luce naturale in condizioni normali. Esse devono essere costruite in modo da permettere l'ingresso dell'aria esterna, salvo se esista un sistema di aria condizionata adeguato. Le stesse, inoltre, tenuto conto delle esigenze di sicurezza, devono avere, per dimensioni, ubicazione e struttura, un aspetto il più possibile normale.

b) la luce artificiale deve soddisfare gli standard tecnici riconosciuti.

Altre norme riguardano le condizioni igieniche del trasporto dei detenuti (in riferimento alla struttura dei "cellulari");

50 n. 2) *Deve essere proibito il trasporto dei detenuti in veicoli con ventilazione e illuminazione non adeguata. o in condizioni che impongono loro una non necessaria sofferenza fisica o una umiliazione.*

Una serie di regole riguardano le *installazioni igieniche, e l'igiene personale*:

17) Le installazioni sanitarie e l'accesso a queste ultime devono permettere al detenuto di soddisfare i propri bisogni naturali quando necessario in condizioni di pulizia e decenza.

18) Installazioni adeguate di *bagni e docce* devono essere apprestate perché ogni detenuto possa essere in grado di fare il bagno o la doccia ad una temperatura adatta al clima e con la frequenza necessaria per l'igiene generale relativamente alla stagione e alla regione geografica, ma in ogni caso almeno una volta la settimana. Dovunque ciò sia possibile, i detenuti dovrebbero avervi libero accesso in ogni momento ragionevole.

19) Tutti i locali di un Istituto devono essere sempre mantenuti in perfetto stato di ordine e pulizia.

## Igiene personale

20) I detenuti devono essere obbligati a mantenere pulite le loro persone e, per questo fine, essi devono disporre di acqua e degli articoli di toilette necessari per la loro igiene e pulizia.

21) Per ragioni di igiene e al fine che i detenuti possano tenere un aspetto corretto e mantenere il rispetto di se stessi, sarà fornito ad essi il necessario per la cura dei capelli e della barba e gli uomini devono potersi radere regolarmente.

Importante anche la regola relativa alla alimentazione, che richiama le specifiche predisposte dalle autorità sanitarie:

25) 1. L'Amministrazione deve, in conformità *alle norme stabilite in materia dalle autorità sanitarie*, fornire ai detenuti negli orari abituali, una alimentazione convenientemente preparata e presentata, rispondente in quantità e qualità alle regole della dietetica e dell'igiene moderna, e che tenga conto della loro età, della loro salute, della natura del loro lavoro e, nella misura del possibile, delle *esigenze religiose e culturali*.

2. L'acqua potabile deve essere disponibile per ogni detenuto.

All'interno del "regime" penitenziario, sono precisati i ruoli dell'attività sportiva e del lavoro.

## Educazione fisica, esercizi, sport e attività ricreative

83) Il regime penitenziario deve riconoscere l'importanza, *per la salute fisica e mentale*, delle attività tendenti a mantenere i detenuti in buona forma fisica, a compiere adeguati esercizi e a godere di attività di tempo libero.

84) Conseguentemente, un appropriato programma di educazione fisica, di sport e di altre attività di tempo libero dovrebbe essere organizzato nel quadro del sistema di trattamento e di formazione. A questo fine, dovrebbero essere previsti spazi, installazioni ed attrezzature.

85) Le Amministrazioni penitenziarie dovrebbero assicurare che i detenuti che partecipano a questi programmi siano in possesso dei necessari requisiti fisici. Speciali misure dovrebbero essere adottate per organizzare, *sotto direzione medica*, attività fisiche educative e correttive per quei detenuti che ne hanno necessità.

86) Tutti i detenuti che non lavorano all'esterno, o che non sono assegnati a Istituti aperti, devono essere autorizzati, se il tempo lo permette, a godere almeno un'ora giornaliera di permanenza o esercizio fisico appropriato all'aria aperta, nella misura del possibile al riparo dalle intemperie.

### Lavoro

71) 1. Il lavoro penitenziario deve essere considerato come un elemento positivo del trattamento, della formazione del detenuto e della gestione dell'Istituto.

2. I condannati possono essere soggetti all'obbligo di lavoro, tenuto conto delle loro capacità fisiche e mentali, *come determinate dal sanitario*.

Le regole considerano anche il problema dei permessi di visita dei detenuti per motivi sanitari:

70) 2. I programmi di trattamento dovrebbero prevedere disposizioni relative ai permessi, che dovrebbero anche essere accordati nella più larga misura possibile, per *motivi sanitari*, educativi, professionali, familiari e per altre ragioni di carattere sociale.

Alcune norme prevedono anche l'intervento del sanitario al momento dell'ingresso in Istituto e quale *consulente per l'assegnazione del detenuto*.

48) 4. Se il detenuto porta con sé medicinali al momento dell'ammissione in Istituto, il *medico* deciderà del loro impiego.

10) 1. Appena possibile, successivamente all'ingresso, deve essere formato un fascicolo dettagliato sulla situazione processuale di ogni condannato a pena di una certa durata e organizzato un programma di trattamento in vista della liberazione; tale programma sarà sottoposto al direttore per informazione o, se del caso, approvazione.

2. Ogni fascicolo deve contenere il *referto del sanitario* e i rapporti del personale che si trova in diretto contatto con il detenuto internato.

3. I fascicoli e le informazioni relative ai detenuti devono essere mantenuti, con il debito riguardo al loro carattere riservato, in dossier individuali regolarmente aggiornati ed accessibili alle sole persone autorizzate.

### Assegnazione e classificazione dei detenuti

11) 1. *Per l'assegnazione dei detenuti ai diversi Istituti* o regimi penitenziari deve essere considerata la loro posizione giuridica (in attesa di giudizio o condannati, delinquenti primari o recidivi, condannati a lunga o breve pena), le esigenze particolari del loro trattamento, le *esigenze sanitarie*, il sesso e l'età.

Regole particolari riguardano particolari categorie di detenuti.

Per i detenuti in attesa di giudizio, e solo per essi, è previsto che:

98) All'imputato deve essere consentito di ricevere la visita e le cure del medico e del dentista personale, se la richiesta è ragionevolmente fondata. L'eventuale diniego deve essere motivato. Le spese sostenute non sono a carico dell'Amministrazione penitenziaria.

Per i detenuti affetti da malattia mentale è sottolineata la scelta *extraistituzionale*.

### Detenuti alienati e anormali di mente

100) 1. Gli alienati non devono essere detenuti nelle carceri e devono essere previste disposizioni perché siano trasferiti al più presto possibile in stabilimenti appositi per malati di mente.

2. Devono essere predisposti, *sotto direzione medica*, Istituti o sezioni specializzate per l'osservazione e il trattamento dei detenuti colpiti da altre affezioni o turbe mentali.

3. Il servizio medico o psichiatrico degli stabilimenti penitenziari deve assicurare il trattamento psichiatrico di tutti i detenuti che ne abbiano bisogno.

4. In accordo con gli organismi competenti devono essere presi provvedimenti per far proseguire, se necessario, il trattamento psichiatrico dopo la liberazione e perché sia assicurata una assistenza sociale post-penitenziaria a carattere psichiatrico.

### *4. Il servizio sanitario nella struttura penitenziaria*

Un gruppo organico di regole (26 - 32) riguardano l'organizzazione del servizio sanitario e le principali attribuzioni affidate al medico penitenziario.

Il principio fondamentale contenuto nelle regole è che il carcere abbia, al suo interno, le risorse almeno per la medicina di base, in *coordinamento con la struttura sanitaria nazionale*, e che anche l'assistenza *specialistica* sia assicurata, sia pure con *ricoveri esterni*.

### Servizi sanitari

26) 1. Ogni Istituto penitenziario deve disporre *almeno dell'opera del medico generico*.

I servizi sanitari dovrebbero essere organizzati in *stretta relazione* con il *servizio sanitario della comunità* o nazionale. Essi devono comprendere un servizio psichiatrico per la diagnosi e, nel caso, per il trattamento delle turbe mentali.

2. I detenuti malati che richiedono cure speciali devono essere ricoverati in Istituti specializzati o in strutture sanitarie civili.

*Quando il trattamento ospedaliero è organizzato nell'Istituto, questo deve essere provvisto di installazioni, materiali e prodotti farmaceutici che consentano di offrire ai malati le cure ed i trattamenti convenienti; il personale sanitario deve avere una sufficiente formazione professionale.*

Le altre norme possono dividersi in norme relative ad attribuzioni "meramente" sanitarie e norme relative ad attività "istituzionali" penitenziarie.

Della prima categoria le norme 29, 30 n. 1 e 32.

29) Il sanitario deve vedere e visitare ogni detenuto *al più presto possibile* dopo il suo ingresso ed in seguito con la *frequenza necessaria*, in particolare al fine di verificare l'esistenza di una malattia fisica o psichica e di adottare tutte le misure necessarie alle cure mediche, di assicurare l'isolamento dei detenuti sospetti di essere affetti da malattie infettive o contagiose, di identificare le deficienze fisiche o psichiche che *potrebbero ostacolare il reinserimento* del detenuto alla liberazione e di determinare l'idoneità di ogni detenuto al lavoro.

30) 1. Il sanitario deve aver cura della salute fisica e psichica dei detenuti. Deve visitare, nelle condizioni e con la frequenza consigliata dalle norme ospedaliere, tutti i *detenuti malati*, tutti quelli che segnalano di essere *malati o feriti*, e tutti quelli sui quali la sua attenzione è particolarmente attirata.

32) I servizi sanitari dell'Istituto devono adoperarsi per *diagnosticare e curare* tutte le malattie fisiche o mentali e le *malformazioni*

suscettibili di compromettere il *reinserimento del detenuto dopo la sua liberazione*. A questo fine, devono essere fornite al detenuto tutte le cure mediche, chirurgiche e psichiatriche necessarie, ivi comprese quelle che sono fornite all'esterno.

Della seconda (relative allo *specifico della istituzione penitenziaria*) fanno parte anzitutto le regole 30 n. 2 e 31.

30) 2. Il sanitario deve far rapporto al Direttore ogniqualvolta ritenga che la salute fisica o psichica di un detenuto è stata o può essere sfavorevolmente influenzata da un prolungamento o da una qualsivoglia modalità della detenzione.

31) 1. Il sanitario o una autorità competente deve effettuare delle *ispezioni regolari* e consigliare il direttore per quel che riguarda:

a) la quantità, la qualità, la preparazione e la distribuzione degli alimenti e dell'acqua;

b) l'igiene e la pulizia dell'Istituto e dei detenuti;

c) le installazioni sanitarie, il riscaldamento, l'illuminazione e la ventilazione dell'Istituto;

d) la qualità e la pulizia dei vestiti e degli effetti lettereschi dei detenuti.

2. Il direttore deve prendere in considerazione *i rapporti e i pareri del sanitario* previsti dalle regole 30.2 e 31.1 e, in caso di accordo, adottare immediatamente le misure volute perché tali raccomandazioni siano applicate; in caso di disaccordo, o se la materia non rientra nella sua competenza, egli deve trasmettere immediatamente le sue osservazioni e il rapporto sanitario all'autorità sovraordinata.

È evidente l'importanza del ruolo del controllo tecnico nell'assicurare effettività ai "*diritti*" riconosciuti ai detenuti (in senso atecnico, poiché le norme delle regole penitenziarie non assicurano "diritti" veri e propri) *dalle norme di carattere generale che abbiamo ricordato*.

Norme particolari vietano la sperimentazione, anche medica, sui detenuti:

27) I detenuti non possono essere sottoposti ad alcun esperimento che possa provocare loro un danno fisico o morale. E regolano il problema delle madri con bambino:

28) 1. Nella misura del possibile devono essere adottate le disposizioni idonee per permettere la nascita dei bambini in un ospedale esterno all'Istituto.

Tuttavia, quando ciò non sia possibile, gli Istituti devono disporre di personale adeguato e di strutture idonee per il parto e le cure

post-natali. Se un bambino è nato in Istituto, questo fatto non deve essere menzionato nel certificato di nascita.

2. Se le madri detenute sono autorizzate a tenere con sé i propri figli, si deve poter disporre di un'asilo nido dotato di personale qualificato dove i bambini saranno sistemati quando non sono affidati alle loro madri.

Interessante leggere il rapporto che accompagna la raccomandazione che stiamo esaminando, sul punto della medicina penitenziaria che riguarda i servizi sanitari.

“I servizi sanitari degli stabilimenti penitenziari devono essere garantiti ed organizzati secondo criteri paragonabili sul piano qualitativo a quelli della collettività in generale. Essi sono particolarmente importanti nell'ambiente carcerario poiché riflettono, sicuramente, il grado di umanità e di diligenza del sistema penitenziario medesimo. La qualità professionale e l'efficacia di questi servizi devono essere mantenuti ad un livello elevato grazie a criteri di reclutamento adeguati, a corsi di perfezionamento e ad un regolare controllo da parte delle autorità amministrative che, normalmente e a giusto titolo, non prendono direttamente parte agli aspetti più importanti delle attività quotidiane dei servizi sanitari.

È necessario, inoltre, per valorizzare questi ultimi, destinare *sufficienti stanziamenti* per la formazione del personale medico nell'interesse delle cure terapeutiche ed infermieristiche. Il medico-capo dovrà essere direttamente incaricato di promuovere e controllare la formazione del personale medico e le relative attività quotidiane negli ospedali e nei centri di consultazione penitenziari. Bisognerà anche trarre vantaggio dalle strutture mediche della collettività così da ampliare la gamma degli interventi specialistici offerti ai detenuti in conformità alle attuali teorie, favorevoli ad una accresciuta partecipazione degli organismi esterni al trattamento.

*I medici penitenziari hanno una responsabilità duplice e difficile. Essi sono, del tutto sicuramente, responsabili di fronte al direttore del corretto svolgimento della propria missione. Hanno inoltre un obbligo diretto nei confronti dei detenuti che sono loro pazienti e per ciò che concerne, in generale, la salute dei detenuti. Non sempre è facile conciliare questi ruoli. A prescindere da ciò, i servizi sanitari penitenziari sono, per eccellenza, oggetto di teorie filosofiche contrastanti relativamente alla natura dei*

rapporti tra personale medico, direzione dello stabilimento e detenuti nella loro qualità di pazienti all'interno di un ambiente ritenuto coercitivo. Il dibattito ingloba la questione del trattamento obbligatorio ovvero volontario e il diritto di scegliere il proprio medico. È impossibile trovare per questo problema complesso e talora coinvolgente sul piano emotivo una risposta univoca. Ogni società deve, con il suo sistema penitenziario, decidere circa il proprio metodo. Esistono tuttavia principi immutabili ed incontrovertibili. Questi richiedono che i medici ed i loro ausiliari abbiano la responsabilità primaria delle cure mediche fornite ai detenuti loro affidati, che gli atti e le decisioni di tipo terapeutico siano sorrette dalla consulenza di specialisti *e siano dettate unicamente dalla preoccupazione per la salute e per il benessere dei malati*. A livello di gestione e di amministrazione dello stabilimento penitenziario, ogni decisione amministrativa che travalichi una opinione sanitaria o sia incompatibile con essa dovrebbe essere segnalata all'autorità superiore ed essere suscettibile di revisione.

*Dalla parte del detenuto, o dalla parte della istituzione?*

Questa ambiguità cresce con il crescere del divario fra le finalità dell'azione terapeutica del medico e quella della istituzione penitenziaria”.

Per fortuna, oggi il penitenziario è molto cambiato, e non sembra siano possibili in Europa attentati alla deontologia medica.

Esistono, però, due settori molto delicati, regolati nella raccomandazione, che hanno dato origine a specifici problemi.

Uno è il ruolo del sanitario nel settore della *disciplina*.

38) 1. La sanzione dell'isolamento disciplinare e ogni altra misura punitiva che rischierebbe di alterare la salute fisica e mentale del detenuto non possono essere *inflitte se non quando il medico*, dopo aver esaminato il detenuto, certifichi per iscritto che costui è in condizione di sopportarle.

2. In ogni caso tali misure non devono mai essere contrarie ai principi posti dalla regola 37.

3. Il sanitario deve visitare giornalmente i detenuti che subiscono tale sanzione disciplinare e deve fare rapporto al direttore se ritiene necessario porre fine alla sanzione o modificarla per ragioni di salute fisica o psichica.

Orbene, in Belgio, che ha integralmente adottato questa regola, l'ordine dei medici ha ritenuto contrario all'etica medica il partecipa-

re alla decisione di inflizione della punizione (certificando *prima* dell'esecuzione che il detenuto è in condizione di sopportarla).

Altro settore delicato è quello che implica l'intervento *del sanitario nell'uso dei mezzi di contenzione*.

#### Strumenti di contenzione

39) L'uso di catene e ferri deve essere proibito. Le manette, le camicie di forza e altri mezzi di contenzione non saranno mai impiegati a titolo di sanzione. Essi non potranno essere utilizzati che nei casi seguenti:

a) se necessario, come precauzione contro una evasione durante un trasferimento, purché siano tolte quando il detenuto compare davanti ad una autorità giudiziaria o amministrativa, a meno che la detta autorità decida altrimenti;

b) *per ragioni sanitarie, su indicazione e sotto controllo del medico*;

c) per ordine del direttore, se gli altri mezzi per contenere il detenuto siano falliti, al fine di impedirgli di causare danno a se stesso o ad altri o causare danni rilevanti; in questo caso, il direttore deve consultare con urgenza il sanitario e fare rapporto all'Autorità amministrativa superiore.

### 5. *Lo status del medico penitenziario*

La terza parte delle regole è dedicata al personale penitenziario, nell'ultima versione della raccomandazione. Questa parte ha avuto notevole sviluppo, a riconoscimento del fatto che il personale penitenziario acquista sempre maggiore importanza nell'applicazione di sistemi di gestione sempre più complessi e garantiti, che quindi richiedono sempre maggiore qualificazione da parte del personale addetto. In quasi tutti i paesi europei sono state applicate radicali riforme penitenziarie: di qui uno sforzo di tipo *nuovo richiesto al personale penitenziario*, cui non sempre si è dedicata la dovuta attenzione sul piano delle gratificazioni e delle offerte di formazione professionale.

Il benessere dei detenuti dipende in maniera decisiva dal benessere del personale penitenziario: per questo la regola 54 sottolinea la necessità della cura nella scelta e nella formazione del personale, cui deve essere assicurato un trattamento economico sufficiente per assumere e trattenere in servizio uomini e donne competenti.

Nulla di specifico, quanto allo status – di impiegato pubblico o di collaboratore esterno – è tassativamente sancito per il medico penitenziario; la regola 54 n. 2 esprime un principio tendenziale:

54) 2. I membri del personale devono *normalmente essere impiegati, a titolo permanente, in qualità di funzionari penitenziari*; essi devono avere lo status di pubblici impiegati e conseguentemente godere della stabilità dell'impiego, che può essere condizionata soltanto dalla loro buona condotta, efficacia del lavoro, buone condizioni fisiche e mentali, e da un livello di istruzione appropriato.

Questo principio non fu accettato, all'epoca del varo della risoluzione, da quei Paesi che avevano in animo di "privatizzare" il settore penitenziario anche a livello di staff. Una tale tendenza non ha peraltro avuto in Europa significative realizzazioni.

Non vi è peraltro alcuna *preclusione per le collaborazioni a tempo parziale*; a tal proposito la regola 54 n. 3 detta:

54) 3. Ogni volta che sia necessario impiegare personale a tempo parziale, questi criteri dovrebbero essere seguiti anche per tale personale, in quanto applicabili.

Nel capitolo riguardante il personale sono indicate le linee organizzative minime della sanità penitenziaria:

61) 1. Devono essere adottate misure per assicurarsi che *un medico qualificato* sia in condizione di intervenire in ogni momento *senza ritardo in caso di urgenza*.

2. Negli Istituti che non dispongono di uno o più medici a pieno tempo, un medico a part-time o personale autorizzato di un servizio sanitario deve effettuare visite regolari.

Circa l'intervento degli specialisti è detto:

57) 1. Nella misura del possibile il personale deve comprendere un numero sufficiente di specialisti come psichiatri, psicologi, assistenti sociali, insegnanti, capi d'arte, insegnanti di educazione fisica e istruttori sportivi.

2. Questo personale ed altri specialisti devono normalmente essere impiegati *a pieno tempo*. Ciò non esclude che si possa ricorrere ad *impiegati part-time o a dei volontari*, in caso di necessità, se il loro impiego è considerato opportuno.

L'insieme di queste regole va letto in connessione con il principio fondamentale, espresso nella regola 26, della *necessità della stretta correlazione con il servizio sanitario nazionale*.

Ecco quindi previsti *medici di ruolo, dipendenti pubblici, specialisti esterni convenzionati, sanitari del servizio nazionale*: tutte categorie contemplate, in armonica collaborazione, per rivestire il ruolo specifico “dalla parte della salute del detenuto”.

#### 6. Il “diritto alla salute” del detenuto

Abbiamo visto che non poche, e specifiche, sono le posizioni giuridiche garantite nelle regole penitenziarie europee in favore dei detenuti.

Peraltro le regole, come le altre raccomandazioni del Consiglio d'Europa, non sono cogenti per i Governi né creano diritti nei detenuti.

Esistono però altri apparati normativi di ben più vigoroso spessore.

A livello di accordo pattizio planetario, *obbligatorio e cogente* verso tutti gli Stati che lo hanno ratificato, si pone ad esempio il “*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*” “*International covenant on civil and political rights*” (New York, 1966).

In tale convenzione l'art. 7 contiene il divieto di tortura e di trattamento crudele, inumano o degradante, con in più la proibizione di sottoporre una persona senza il suo libero consenso ad *esperimenti medici o scientifici*; l'art. 9 pone il principio del divieto di arresto o detenzione arbitraria, l'art. 10 riferito specificamente ai detenuti, pone una serie di norme speciali (diritto al trattamento umano e al rispetto della dignità della persona umana; principio di separazione dei giudicabili dai condannati e dei giovani detenuti dagli adulti; finalità del regime penitenziario come trattamento per l'emenda e il reinserimento nella società).

Si tratta di veri e propri *diritti*, chiaramente delineati, cui corrispondono obblighi di fare per i Paesi contraenti.

L'organo che deve provvedere ad assicurare il rispetto dell'accordo è lo speciale *Comitato dei diritti dell'uomo, con sede a Ginevra, che è però sprovvisto di specifici poteri di intervento diretto nei confronti degli Stati contraenti (art. 28 e segg. Convenzione)*.

Anche la Convenzione ONU sulla tortura (*Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment/Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*) (New York, 1984) prevede un comitato (art. 17) che riceve dei rapporti dai singoli Stati (art. 19) e può svolgere inchieste confidenziali che, d'accordo con i singoli Stati interes-

sati, possono comportare una visita (art. 20.3) sul territorio dello Stato. Se peraltro, quindi, è possibile una qualche *forma di visita*, non emergono dall'esame della convenzione *specifici poteri di intervento e di controllo*.

A livello europeo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales/Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms*) (Roma, 1950) configura invece una situazione molto più ricca e soddisfacente per una *effettiva tutela* dei diritti dei cittadini, anche se privati della libertà, come già accennato, attraverso la reale azionabilità dei diritti previsti presso la *Commissione* e la *Corte europea dei diritti dell'uomo*, sia pur alla condizione dell'accettazione di tale giurisdizione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Un *terzo circa* dei ricorsi esaminati dagli organi di giustizia europei riguarda i detenuti, che non sono esclusi dal godimento dei diritti previsti dalla convenzione per il principio di non discriminazione previsto dall'art. 14.

Nel 1962 la Commissione europea dei diritti dell'uomo (requête n. 1270/61, Annuario 5, p. 126) sanciva che anche se un ricorrente è detenuto per una condanna inflitta per crimini connessi in violazione dei diritti più elementari della persona umana questa circostanza non lo priva comunque della garanzia dei diritti e delle libertà definiti nella convenzione (applicazione del principio di universalità).

Tra i diritti fondamentali che possono interessare i detenuti, riconosciuti e garantiti dal patto di Roma, alcuni riguardano tutti i cittadini in generale, altri sono riferiti particolarmente alla situazione dei soggetti privati della libertà: si tratta del divieto di tortura ed altri trattamenti inumani o degradanti (art. 3), il divieto dei lavori forzati (art. 4), le garanzie relative alla privazione di libertà (art. 5), il diritto ad un processo equo (art. 6); l'art. 13 dispone poi che ogni persona che soffre di una violazione dei diritti e delle libertà riconosciute dalla convenzione ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale, anche se la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nella esecuzione delle loro funzioni ufficiali.

Dalla Commissione e dalla Corte Europea di Strasburgo sono venute alcune *pronunce di condanna dell'Italia* per la lunghezza delle procedure giudiziarie, ma mai per violazione dei diritti dell'uomo relative all'art. 3 della Convenzione (trattamenti inumani e degradanti).

Può essere interessante gettare uno sguardo sulla *giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo* con riferimento alla lamentata inefficienza della medicina penitenziaria, vale a dire per l'assenza di cure mediche appropriate in carcere.

Fino ad oggi la Commissione non ha mai, neanche una volta, giudicato un caso *di assenza di cure mediche integrante una violazione della convenzione*.

In tutti i casi proposti la Commissione ha ritenuto che le offerte di servizio sanitario, interno od esterno, fossero sufficienti al rispetto della convenzione.

Se un tale positivo risultato, relativo a tutti i Paesi europei, dipenda dalla buona organizzazione delle Amministrazioni penitenziarie o dal rigore con cui gli Organi di Giustizia europei considerano la fattispecie di "trattamento inumano e degradante" non saprei dire.

Termino ricordando il contenuto del Giuramento d'Atene, che considero la base della deontologia del medico penitenziario e la migliore garanzia per il rispetto dei diritti del detenuto.

Ricordo che dieci anni fa ad Atene il Consiglio Internazionale dei Servizi Sanitari penitenziari si impegnava solennemente:

- a prodigare le migliori cure possibili alle persone detenute a qualunque titolo, nel pieno rispetto dell'etica professionale;
- a riconoscere il diritto dei detenuti di ricevere le migliori cure possibili;
- a denunciare ogni castigo corporale autorizzato o tollerato, ed ogni partecipazione a qualsivoglia forma di tortura;
- a rispettare il segreto sulle informazioni ottenute nei rapporti professionali con i detenuti;
- a basare le diagnosi sui soli bisogni dei pazienti, di cui lo stato di salute è prioritario su ogni altra considerazione.



# LA PREVENZIONE DELLE CONDOTTE SUICIDARIE E IN GENERE VIOLENTE NEI PENITENZIARI ATTRAVERSO L'ISTITUZIONE DI UN APPOSITO SERVIZIO "NUOVI GIUNTI". L'ESPERIENZA ITALIANA\*

*SOMMARIO: Tutela della vita e della salute dei detenuti - Istituzione del "Servizio Nuovi Giunti" - Servizio Nuovi Giunti: soggetti destinatari dello stesso - Servizio Nuovi Giunti: metodologia - Risultati ottenuti*

---

## *1. Tutela della vita e della salute dei detenuti*

Il perseguimento della tutela della vita e della salute dei detenuti e degli internati è sempre stato considerato dall'Amministrazione penitenziaria, alla quale essi sono affidati, come un dovere primario e fondamentale, rispondente a quei principi di civiltà, di umanità e di solidarietà ai quali essa, sulla base della Carta Costituzionale, si ispira nella sua azione.

Tutto il personale che opera negli Istituti, in particolare i medici, gli psichiatri, gli esperti, gli infermieri si sono sempre impegnati con ogni scrupolo, attenzione e sollecitudine e con ogni mezzo possibile per tutelare la vita e la salute dei detenuti e degli internati.

Nonostante l'impegno profuso, si sono, peraltro, spesso lamentati all'interno degli Istituti di pena atti di autoaggressività o di autoleSIONISMO fino al suicidio e al tentato suicidio posto in essere dai detenuti nonché aggressioni o violenze a danno di questi ultimi da parte di compagni di pena.

---

\* Marzo 1991.

## *2. Istituzione del “Servizio Nuovi Giunti”*

Per prevenire quanto più possibile ricorrenti e gravissimi gesti auto-aggressivi, in specie suicidi, posti in essere dai detenuti e dagli internati nonché gli atti di violenza di vario tipo da essi subiti ad opera di altri compagni di detenzione o di internamento, tutelando nel modo migliore e più ampio la vita e la incolumità fisica e psichica dei ristretti, l'Amministrazione penitenziaria, alla fine del 1987, ha provveduto ad istituire in tutti gli Istituti penitenziari – sia di custodia preventiva che per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza – un particolare Servizio per i detenuti e gli internati nuovi giunti dalla libertà, consistente in un presidio psicologico che integra la visita medica, prevista dal terzo comma dell'art. 11 dell'Ordinamento penitenziario, ed il colloquio di primo ingresso previsto dal quarto comma dell'articolo 23 del Regolamento di esecuzione.

Per l'organizzazione di tale servizio si è tenuto conto delle indicazioni fornite da una apposita Commissione nella quale erano rappresentate tutte le professionalità operanti nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria.

Il Servizio Nuovi Giunti viene effettuato subito dopo la prima visita medica – che, a sua volta, deve avvenire subito dopo l'espletamento delle formalità di immatricolazione e comunque in ogni caso prima della assegnazione del detenuto al luogo dove deve trascorrere la prima notte in istituto.

Lo stesso può essere considerato parte anticipata del più complesso colloquio di primo ingresso, durante il quale, ai sensi del comma 6 dell'art. 23 del Regolamento di esecuzione, il soggetto è invitato a segnalare gli eventuali problemi personali e familiari che richiedono interventi immediati.

Le modalità di attuazione del Servizio Nuovi Giunti sono differenziate essendo correlate al diverso indice di ingressi che si verifica nei vari Istituti.

Nelle più importanti Case circondariali in cui si verifica giornalmente una consistente affluenza di nuovi giunti, il Servizio sopraindicato è affidato ad uno o più esperti in psicologia o criminologia clinica di cui l'Amministrazione può avvalersi ex art. 80 L. n. 354 del 1975 ed è attivato ogni giorno, compreso i festivi, in determinate fasce orarie prestabilite, salvo un prolungamento del suddetto orario, ove ciò sia necessario.

Dette fasce orarie sono state fissate tenendo conto della necessità di provvedere comunque al servizio prima del primo pernottamento in istituto e considerando che, mediamente, gli ingressi – negli Istituti in questione – hanno una maggiore frequenza in ora serale.

In tutti gli altri Istituti, ferma la obbligatorietà del servizio, la organizzazione di quest'ultimo è rimessa alla discrezionalità del Direttore, il quale, tenuto conto della modesta affluenza di nuovi giunti, si avvale del personale disponibile, e quindi, ove necessario – cioè in caso di mancanza dell'esperto –, del sanitario incaricato per la visita medica di primo ingresso, che deve essere subito chiamato, se non presente in Istituto all'atto dell'ingresso del detenuto o internato.

In ogni caso, anche in questi Istituti, il servizio in questione deve essere attuato prima della assegnazione del nuovo giunto ad una determinata camera per il pernottamento.

Il costo aggiuntivo che l'Amministrazione sopporta annualmente a seguito della istituzione del Servizio Nuovi Giunti ammonta, in relazione agli Istituti più importanti, a L. 1.186.817.940, così come risulta dalla tabella che si riporta qui di seguito.

SERVIZIO NUOVI GIUNTI			
ISTITUTI		ORE GIORNALIERE ATTRIBUITE	COSTO ANNUALE
ccf	Roma Rebibbia	4,00	39.960.200
cc	Roma Reg. Coeli	17,00	169.830.850
nc	Roma Rebibbia	2,00	19.980.100
cc	Perugia	1,30	12.987.065
cc	Cagliari	12,00	119.880.600
cc	Genova	5,00	59.940.300
cc	Padova	3,30	32.967.165
cc	Torino	14,00	139.860.700
cc	Venezia	2,30	22.977.115
cc	Bologna	4,30	42.957.215
cc	Firenze-Sollic.	5,30	52.947.265
cc	Napoli	17,00	169.830.850
cc	Catania	5,00	49.950.250
cc	Palermo	4,30	42.957.215
cc	Milano	19,00	189.810.950
cc	Bari	2,00	19.980.100
TOTALE			1.186.817.940

### *3. Servizio Nuovi Giunti: soggetti destinatari dello stesso*

Il Servizio in questione, posto naturalmente sotto la responsabilità del direttore dell'Istituto o di un suo delegato, consiste preliminarmente in un colloquio con il nuovo giunto, normalmente svolto da un esperto in psicologia, da effettuarsi nello stesso giorno dell'ingresso, prima dell'assegnazione, e diretto ad accertare, sulla base di parametri prestabiliti, il rischio che il soggetto possa compiere violenza su se stesso o che possa subire violenza da parte di altri detenuti o internati.

Come si vede, dunque, detto servizio è rivolto, quanto meno in via principale, ai cosiddetti "nuovi giunti" vale a dire ai detenuti od internati che provengono dalla libertà.

L'attenzione e la cautela volte ad evitare il verificarsi degli eventi negativi più sopra specificati devono infatti avere il loro momento più significativo all'atto dell'ingresso della persona in istituto, specie se per la prima volta, e prima della sua assegnazione alla sezione a cui è destinata.

L'esperienza insegna, infatti che frequentemente provengono dalla libertà soggetti giovanissimi o anziani, tossicodipendenti, soggetti in condizioni fisiche o psichiche non buone o comunque in condizioni di particolare fragilità, soggetti tutti ai quali la privazione della libertà, specie se sofferta per la prima volta, può arrecare sofferenze o traumi accentuati e tali da determinare in essi dinamiche autolesionistiche o suicide o tali da esporli al rischio di violenze da parte di detenuti o internati più duri o adusi al crimine, insieme con i quali essi fossero improvvidamente allocati.

È dunque necessario intervenire tempestivamente, al momento dell'ingresso in istituto, allo scopo di accertare qualsiasi eventuale situazione personale di fragilità fisica o psichica e qualsiasi eventuale inclinazione, tendenza o sintomo suscettibili di tradursi in un atto autoaggressivo o di rendere il soggetto più vulnerabile alla altrui aggressività.

Il servizio riguarda, ovviamente, anche i nuovi giunti posti in isolamento giudiziario.

Al riguardo va detto che, nonostante talune perplessità a suo tempo espresse da alcune autorità giudiziarie, si deve escludere che il colloquio tra il nuovo giunto e l'esperto addetto al presidio in questione contrasti con il regime dell'isolamento giudiziario.

Il presidio psicologico, così come, del resto, il colloquio di primo ingresso e la prima visita medica costituiscono, infatti, interventi tecnici che l'Amministrazione penitenziaria, mediante il proprio personale, è tenuta ad attuare con tempestività ed adeguatezza essenzialmente per fini di tutela della salute, della vita e dell'incolumità fisica e psichica dei cittadini sottoposti a misure privative della libertà, secondo quanto la stessa Costituzione espressamente impone con il riconoscimento di diritti primari non comprimibili o limitabili.

Tali interventi pertanto non sono riconducibili alla disciplina generale sui colloqui e, quindi, subordinabili al permesso o al nulla osta dell'Autorità giudiziaria, quando si tratti di imputati, anche se in isolamento giudiziario.

Ove si ritenesse il contrario, si rischierebbe, d'altro canto, nel caso di soggetti sottoposti ad isolamento giudiziario, di vanificare il doveroso impegno dell'Amministrazione penitenziaria in favore della salvaguardia della vita e dell'incolumità fisica e psichica di tutti i detenuti e internati ad essa affidati senza eccezione.

Nel caso di nuovi giunti di nazionalità straniera che non conoscano la lingua italiana e qualora non vi sia personale che sia in grado di comprendere la lingua da essi parlata, per attuare il presidio psicologico, è prevista la possibilità di utilizzare l'opera di un interprete che dia garanzia di sicuro affidamento e riservatezza.

#### *4. Servizio Nuovi Giunti: metodologia*

Nell'espletamento del Servizio Nuovi Giunti viene seguita una metodologia predeterminata tale da garantire una certa uniformità di risultati.

L'esperto svolge innanzitutto un ampio colloquio con il soggetto.

Al riguardo si deve precisare che, per la migliore efficacia del colloquio medesimo, è necessaria la più ampia collaborazione tra il personale della matricola, il personale sanitario e l'esperto o gli esperti incaricati del Servizio Nuovi Giunti.

È, in particolare, necessario che a questi esperti il personale di matricola trasmetta copia completa dei dati anagrafici e giuridici risultanti dalla immatricolazione, ed inoltre, ove sia stato possibile accertarlo attraverso apposita interrogazione al sistema informatico centrale

o in altro modo, notizie su eventuali precedenti esperienze penitenziarie dell'interessato. È del pari necessario che ai medesimi professionisti il sanitario che ha effettuato la visita medica trasmetta copia della cartella clinica compilata in seguito alla visita medica del nuovo giunto.

Nel corso del colloquio l'esperto attua una indagine dettagliata volta ad accertare quali fattori di rischio suicida e quali fattori di rischio di subire violenza tra quelli indicati in una apposita tabella predisposta dall'Amministrazione (vedi allegato 1) sussistano nel caso concreto.

Per quel che riguarda il rischio suicida, vengono presi in considerazione in primo luogo gli aspetti epidemiologici/anamnestici quali età, sesso, ambiente, lavoro, istruzione, malattie e tipo di impatto con l'istituzione; in secondo luogo gli aspetti della personalità, quali aggressività, egocentrismo, recidività, dipendenza e disturbi psichici ed infine gli aspetti affettivi; quali emotività, depressione, stato di alcoolismo o tossicodipendenza, situazioni di isolamento sociale, ecc. ecc.

Per quel che concerne il rischio di subire violenza vengono presi in considerazione l'età, l'aspetto fisico, la mancanza di esperienze penitenziarie, la sessualità specifica, l'abulia e l'aggressività con il conseguente rischio di ritorsione.

All'esito del colloquio, l'esperto compila una relazione che si conclude con una valutazione globale di massima sul livello di rischio di condotte violente su se stessi o di subire violenze, formulando, separatamente per i suddetti due tipi di rischio, un giudizio di rischio che può essere minimo, basso, medio, alto, altissimo.

Per i soggetti cosiddetti a rischio, l'esperto esprime, infine, specifiche indicazioni, le quali debbono essere immediatamente portate a conoscenza del sottufficiale che ha la delicata responsabilità di provvedere alla scelta della sezione e della camera dove il detenuto deve essere assegnato, circa le cautele da adottare nei confronti dello stesso per prevenire i temuti atti autoaggressivi o di violenza sin dai primi cruciali momenti della detenzione.

Tali cautele consistono nella sistemazione eventuale del detenuto in infermeria, in camera singola o in compagnia, con o senza pianto, con assistenza particolare, terapie, grande sorveglianza ecc. e restano valide fino a che potrà essere concordata, nei giorni successivi, attraverso il colloquio di primo ingresso e gli interventi coordinati degli altri operatori (educatori, sanitari, specialisti, assistenti sociali

del locale centro, esperti, ecc.), la più completa assistenza psico-socio-sanitaria di cui il soggetto necessita.

Negli Istituti ove esiste, vale a dire nelle principali case circondariali, i detenuti a rischio vengono assegnati ad uno specifico reparto per nuovi giunti a rischio composto da alcune camere da ricavarsi preferibilmente in ambienti sanitari (ad es. infermerie, centri clinici, infermerie sussidiarie, ecc.) nel quale è assicurata 24 ore su 24 la presenza di almeno un sottufficiale e un agente di vigilanza.

### *5. Risultati ottenuti*

Come evidenziato dalla tabella qui di seguito riportata, i suicidi di detenuti e internati, a partire dall'anno 1988, sono costantemente e sensibilmente diminuiti.

#### SUICIDI NEGLI II.P.P.

ANNO	NR
1980	40
1981	54
1982	58
1983	44
1984	46
1985	44
1986	43
1987	51
1988	44
1989	38
1990	23

Ciò sembrerebbe dimostrare la efficacia del servizio di cui si tratta, istituito – lo si ricorda – alla fine dell'anno 1987.

Nonostante i risultati incoraggianti ottenuti, si è, peraltro, ovviamente ben consapevoli che, attraverso il colloquio con il nuovo giunto, è impossibile ottenere un esame completo di personalità ed una diagnosi che portino a previsioni infallibili ed assolute sui rischi di atti autolesionistici da parte del soggetto o di atti di violenza su di lui.

Si è, però, del pari convinti che l'importanza di detto colloquio sia grandissima, costituendo lo stesso un primo intervento immediato diretto ad eliminare o almeno a ridurre quanto più possibile i rischi connessi all'ingresso in Istituto.

Tuttavia, per conseguire nella maniera più soddisfacente il fine della completa tutela della salute ed integrità fisica dei detenuti, è indispensabile che, ad un primo intervento di sostegno quale quello che si attua col Servizio Nuovi Giusti, ne seguono altri durante tutta la detenzione del soggetto ed in particolare in coincidenza con specifici avvenimenti che possono costituire causa di particolare trauma o turbamento per il detenuto (condanne sopravvenute, disgrazie familiari, ecc.), accrescendo dunque i rischi che egli commetta atti autoleisionistici o subisca atti di violenza.

Vi deve essere, in altri termini, da parte di tutto il personale penitenziario una continua attenzione ed un impegno costante che devono accompagnare la persona detenuta per tutto il tempo che rimane nell'Istituto, tanto più quanto più debole o fragile sia, quanto maggiori siano le sue esigenze, i suoi bisogni, le sue carenze.

---

## Allegato 1

### Fattori di rischio suicida (a - b - c) in ambiente carcerario

#### *A) Aspetti epidemiologici/anamnestici*

- 1) Et  Adolescenti e giovani in particolare della classe 20-29 anni. Anziani al di sopra dei 65 anni.
- 2) Sesso Maschi: pi  determinati al suicidio; femmine: maggiore ricorso al tentativo di suicidio.
- 3) Ambiente Maggiore frequenza nelle persone abitanti al Nord.
- 4) Lavoro Perdita del lavoro da meno di sei mesi; per i disoccupati cronici e per coloro che non hanno mai lavorato il rischio   minore.
- 5) Istruzione Maggiore   l'istruzione, pi  grande   il rischio.
- 6) Esperienze Prima carcerazione; rischio maggiore nella prima settimana di custodia, specialmente in coloro che si trovano in attesa del giudizio. In generale si suicidano pi  i soggetti gi  altre volte condannati e tra questi maggiormente chi ha scontato pene superiori ai 18 mesi ed   giovane.
- 7) Malattie L'apprendere la diagnosi di una grave malattia fisica.
- 8) Cronicit  Il perdurare di una malattia indipendentemente dalla gravit .
- 9) Abulia
- 10) Tipo di impatto con l'istituzione

11) Choc dell'evento

B) *Aspetti di personalità*

- 1) Aggressività      Soggetti violenti oppure con un elevato livello di ostilità verso gli altri, è da verificare bene la direzione dell'aggressività, la quale solo apparentemente potrebbe essere del tipo eterodiretta.
- 2) Egocentrismo      Attirare l'attenzione su di sé richiedendo continuo aiuto medico o psicologico; possibilità di azioni dimostrative, più che letali.
- 3) Recidività        La coazione a ripetere il tentativo di suicidio è molto forte, occorre valutare quante volte, quando e con quali mezzi ha tentato il suicidio per comprenderne la determinazione.
- 4) Dipendenza        L'autonomia del soggetto dalle altre persone può essere misurata in termini di dipendenza -indipendenza.
- 5) Disturbi            La presenza di chiari disturbi psichici, idee persecutorie, angosce, fobie, ecc.

C) *Aspetti affettivi*

- 1) Sviluppo            Perdita di uno o entrambe le figure genitoriali entro i 16 anni di età.
- 2) Contatti            Situazioni di isolamento sociale, di abbandono della relazione da parte di figure significative.
- 3) Stile di vita        Alcoolista, tossicodipendente associati ad un elevato livello di aggressività.

- 4) Emotività I soggetti fortemente emotivi possono compiere in maniera impulsiva un atto suicida, senza nessun preavviso.
- 5) Depressione Gli stati depressivi, anche lievi e misti a stati ansiosi, costituiscono la base di molti suicidi o di tentativi di suicidio.
- 6) Comunicazione Ogni comunicazione, verbale o scritta, sull'intenzione di intenti di togliersi la vita, va presa in assoluta e seria considerazione.

D) *Rischio di subire violenza*

- 1) Et  - Aspetto fisico
- 2) Mancanza esperienze penitenziarie
- 3) Sessualit  specifica
- 4) Abulia
- 5) Aggressivit  (rischio - ritorsione)



## LA CRISI DELLA PENA DETENTIVA\*

Di crisi della pena detentiva si può parlare con approcci molto differenti, e non sarà inutile, in limine, distinguere i problemi molto diversi che si possono riunire sotto questa etichetta.

1) Una crisi “esistenziale”, di giustificazione e legittimazione, ben nota nei suoi caratteri, della pena “sequestro della libertà”, *all'interno* del fascio di soluzioni possibili al problema della sanzione criminale (questa crisi lavora in favore dell'aumento della decarcerizzazione).

2) Una crisi di contenuti da dare al carcere, all'interno della necessità di conservare la pena detentiva, in assenza di alternative che radicalmente portino alla sua *abolizione* in toto.

(Trattamento rieducativo? incapacitazione? retribuzione?)

3) Una crisi di *idoneità* a rispondere alle esigenze vere o *presunte* della difesa sociale: vedi l'acuirsi in Italia della polemica contro le scarcerazioni facili o la troppa “dolcezza” delle pene carcerarie indotta dalla moderna legislazione penitenziaria.

4) Non c'è invece una crisi “quantitativa” del carcere, in piena espansione dovunque, salvo eccezioni “congiunturali”. Questo fatto induce, prioritariamente a ripensare i termini del ruolo delle misure in libertà e della concreta influenza di queste sulla decarcerizzazione.

1) La crisi di *legittimazione* del “sequestro istituzionale” della libertà nasce, come è noto, da un insieme eterogeneo di fattori: crisi della pena “giusta” (ordinata eticamente) e improbabilità della pena “utile”; eccessività “economica” della pena carceraria monopolistica, anche in tema di surplus di penosità, sul piano dei costi/benefici anche umani; incentivazione della considerazione dei diritti umani

---

\* 54° Corso internazionale di criminologia: *Criminologia e difesa sociale a confronto* - San Marino, 1991.

fondamentali, e del diritto penale visto come diritto di “garanzia”, garanzia comprimibile maggiormente nei territori tipici della extralegalità propri delle comunità chiuse (o, come oggi si dice, “confinate”).

Occorre osservare che la crisi del sistema penale è – per così dire – compresente e connaturata al sistema stesso, come dimostra il termine “riforma penale” che non ha datazione storica né geografica.

È da osservare ancora un nuovo ed *originale* aspetto della crisi attuale, che differenzia tale crisi da quella, ad esempio, dei sistemi penali “penitenziari” dell’800, alla perenne ricerca del *sistema “correzionale”* migliore. Anche allora il sistema era in crisi, ma per la sua incapacità di adeguarsi ai modelli teorici considerati ottimali (vedasi la vicenda del sistema cellulare, ritenuto optimum, ma mai realizzato per carenza di strutture) (Daga, 1990).

Oggi è in crisi il modello, anzi può dirsi che, radicalmente, difettano i modelli. Il *problema non è solo “come” sanzionare (punire), ma “perché” sanzionare (punire)*.

Forse per questo è più semplice oggi configurare un modello *negativo* (la pena “non” deve essere inumana, “non” deve ledere i diritti fondamentali, ecc.).

Alla crisi del modello “teorico” del sistema penale si accompagna, parallela, la crisi dei concreti e realizzati sistemi del diritto penale, degli apparati organizzativi, cioè.

Aumenta in molte realtà lo scoordinamento complessivo dei tre sottosistemi penali (Polizia - tribunali - sistema penitenziario), diminuisce l’efficacia deterrente del sistema e aumenta la criminalità. Il fatto è particolarmente evidente in sistemi, come quello italiano, privi in realtà di un ente “tecnico” *unitario* produttivo di *politica criminale*, e in cui è assente un osservatorio centralizzato (e imparziale) dei fatti e delle tendenze criminali, e inoltre condizionati dalla rigidità normativa e istituzionale nel coordinamento dei vari interventi, al di là di operazioni di facciata e di iniziative adottate sull’onda emozionale dell’opinione pubblica.

Una analisi che fosse condotta sull’insieme delle variabili del sistema – operazione forse non impossibile, seppure lenta, difficile e oggi resa quasi impraticabile dalla insufficienza delle rilevazioni statistiche nazionali – forse proverebbe quello che può essere intuito dall’esame dei grandi numeri disponibili a livello europeo: che cioè la popolazione penitenziaria *non è grandemente influenzata* dal massiccio aumento

della criminalità (posto poi che questo sia corrispondente al declamato, e non sia invece anche fattore di altre variabili).

In fondo questo fenomeno sarebbe una ulteriore conferma del vecchio sospetto positivista circa la *nessuna influenza dei sistemi di controllo penale sulla criminalità*.

Certamente, una delle acquisizioni più sicure della criminologia radicale – ed in particolare di una delle due branche fondamentali, l'abolizionismo – e cioè l'essere il sistema carcerario sicuramente produttivo di danni per la società – sembra essere almeno parzialmente condivisa dai sistemi ufficiali che, sulla scia delle risoluzioni ONU (come la 16<sup>a</sup> del Congresso di Milano 1985), ammettono la necessità della loro *riduzione quali/quantitativa*.

A ben vedere l'unica agenzia pubblica che ha per finalità non la propria *espansione* e l'aumento della "produttività", ma al contrario la contrazione e *riduzione* del proprio servizio, è l'agenzia penitenziaria.

Il che vuol dire che in generale i sistemi penali moderni aspirano a ridursi (ecco quindi la grande verità della intuizione del "diritto penale minimo") (Baratta, 1985) (Ferrajoli, 1985).

Non è quindi lontano dal vero chi indica nell'altra branca della nuova criminologia (diversa dall'abolizionismo) e cioè nel *riduzionismo* il vero cavallo vincente delle politiche criminali odierne (Pavarini, 1985).

L'abolizionismo, infatti, pur ricco di intuizioni geniali e utile per le costruzioni teoriche ulteriori, non ha inciso in senso costruttivo per la mancanza di piani e programmi alternativi (Young, 1986).

2) La riduzione (teorica, tendenziale) del carcere ha posto più seriamente il problema della *finalizzazione* della pena detentiva.

La crisi della pena "afflittiva" si deve collocare su un panorama molto più ampio di crisi del concetto stesso *di punizione nell'ambito dei rapporti intersoggettivi*.

È infatti da considerare che la crisi della "penosità" della sanzione è omogenea alla crisi della punizione in pedagogia (e cioè della afflittività ai fini correzionali) nei diversi ambiti sociali: famiglia, scuola ecc.

La considerazione ribadisce l'opportunità di valutare i fatti e gli sviluppi del sistema penale non "in sé" ma inquadrati nel più ampio evolversi del sistema complessivo di controllo sociale, che si esercita, con le sue varie strumentazioni "soft" e "hard", con le sue varie meto-

dologie ora correzionali, ora pedagogiche, ora sequestratorie, su tutti i momenti della vita sociale.

Se la pedagogia in generale ha *rifiutato la punizione* come strumento educativo – questo in via di larga approssimazione, ma non si può essere più articolati in questa fase meramente introduttiva al problema – anche la sanzione penale, che si è retta negli ultimi due secoli, nella sua forma tipica, quella detentiva, su una ipotesi correzionale pedagogica, quella della rieducazione, reinserimento sociale, riabilitazione, ecc., ha sempre di più difficoltà a giustificare la *sua afflittività, il lato cioè retributivo-punitivo* sempre in essa presente.

Oltre a questa situazione comune a tutte le pedagogie, la pena criminale soffre di una crisi di natura più ampia, connessa proprio al suo modello “educativo”.

Il fatto sembra avere, per inciso, scarsa influenza sui meccanismi burocratici italiani, che introducono una “area pedagogica” nella fantasiosa elencazione dei livelli di funzione, con riguardo al settore penitenziario.

In ogni caso, se non può disconoscersi la natura pedagogica e correzionale del rapporto *familiare*, è da tempo entrata in crisi la natura “correzionale”, “pedagogica”, “terapeutica” (a seconda delle scuole eziologiche criminali) della sanzione penale.

Non si deve naturalmente andare oltre nell’esemplificare queste affermazioni, trattandosi della storia, e della cronaca, della criminologia e della penologia del dopoguerra, a tutti note.

Quindi la ragione principale della crisi della sanzione penale risiede nella *crisi del modello “trattamentale”* e, all’interno di questo modello – che pur sopravvive in numerose anche moderne ed avanzate legislazioni – nella negatività della “punizione”, della afflittività, ai fini correzionali. A questa proposito la crisi del modello punitivo si rivela dal fatto che le riforme penali e penitenziarie del dopoguerra evitano accuratamente di menzionare la “punizione” come scopo della pena (al contrario, ad esempio, di quella italiana del 1931).

Naturalmente ciò non basta a rendere la pena (soprattutto quella carceraria) meno afflittiva, ma in qualche misura l’aporia è risolta dal recente interesse, anche a livello sopranazionale, vedasi ultimo testo regole minime del Consiglio d’Europa, *a confinare la punizione “legale” nella mera Privazione della libertà*, depurando il carcere dalla sofferenza “extralegale” (riconoscimento della “dannosità” del carcere).

Emblematico è questo interesse verso la detenzione, verso il “sequestro istituzionale”, come forma maggiormente “afflittiva”, scolorandosi per le altre pene – sanzioni pecuniarie, misure in libertà – tale caratteristica, il che mostra la possibilità di costruire sanzioni penali non, o scarsamente, afflittive.

Se allora, conclusivamente, la sanzione criminale: non deve “punire” e non deve “rieducare”, ben si può comprendere la portata della crisi attuale.

Il grave rischio che si accompagna allo *svuotamento del modello sanzionatorio* delle antiche illusioni terapeutiche e correzionali è costituito dal noto e affermato pericolo di ridurre la pena detentiva a mera incapacitazione, sequestro obiettivo e separazione dalla società (Vassalli, 1982).

Vi è al proposito da sottolineare, al contrario, una positiva tendenza a risolvere la sanzione (detentiva e non detentiva) *in modelli ricostruttivi della comunità esterna*. Questo avviene e direttamente con l’apertura del carcere alla comunità, che *partecipa* alla gestione della pena (e l’esempio italiano degli ultimi anni è convincente e appare vincente) e con la riproduzione della comunità (anche familiare) nelle forme di trattamento in libertà, come per le comunità terapeutiche per i detenuti tossicomani.

È stato peraltro esattamente notato che la difficoltà di una tale prassi deriva dal riprodurre una comunità “teorica” ed “ideale” che non esiste nei fatti (Cohen, 1985) e che i fallimenti sociali che portano all’azione del sistema penale vengono proprio dalla inefficacia di sistemi e modelli deboli (come quello familiare) che si vogliono perpetuare in ambito istituzionale.

L’errore cioè compiuto dal sistema penitenziario ottocentesco: sequestro istituzionale con riproduzione di modelli comunitari “artificiali” è replicato, rovesciato, nei sistemi penali odierni, che riproducono modelli deboli.

Il che, per incidens, sposta l’attenzione sulla necessità di *rinforzare preliminarmente i modelli* (famiglia-comunità) con una azione nel sociale, di lungo periodo, che “ricostruisca” le forme di socializzazione primaria oggi sempre meno efficaci, compito estremamente arduo visti i trend attuali della civilizzazione occidentale basati sulla tolleranza, sull’individualismo, sul consumismo.

Il discorso fin qui fatto sulla “riduzione” del sistema penale va temperato riguardando la funzione (non minima) propria del controllo penale che è quella relativa alla *prevenzione* della criminalità.

Siamo infatti abituati alla equazione sistema penale-sistema repressivo, senza considerare che concettualmente la prevenzione è, oltre ad essere una funzione, o scopo, della pena criminale, una componente essenziale del sistema penale anche dal punto di vista della organizzazione amministrativa.

Attenti prima di considerare acquisita la *riduzione* dei sistemi penali moderni. Essi tendono a ridursi nel senso della applicazione delle sanzioni (e nella riduzione, soprattutto, della operatività del carcere), ma tendono ad *ampliarsi* dal *punto di vista dell' intervento preventivo*, e della moltiplicazione *dei controlli "soft", lato sensu preventivi*.

In questo senso può essere vera la critica radicale (Baratta, 1985) che vede i sistemi penali *non ridursi* ma espandersi, se poniamo mente alle nuove funzioni "promozionali" del penale (basti pensare al fronte della droga). In effetti l'ambito del penale si contrae con la rinuncia progressiva ai controlli "hard" (meno carcere, più misure alternative) e con l'operare della decriminalizzazione e della depenalizzazione, si espande per il controllo su nuovi oggetti e soggetti sociali.

Quello che può contestarsi alla odierna criminologia critica è l'asserzione della mantenuta portata selettiva dell' intervento carcerario: oggi, al contrario, in molti Paesi, e primariamente in Italia, *la qualità della popolazione carceraria è mutata radicalmente*, essendo il carcere non più riservato alla ristretta fascia del *proletariato marginale* ma invece vicenda che può riguardare trasversalmente tutti gli strati sociali (anche per effetto della droga, del terrorismo, del nuovo riguardo per i *white collar crimes*, e la connessa nuova categoria di "delitti politici").

L'effetto di tale "allargamento" di applicazione "sociale" della più tipica sanzione criminale ha risvegliato l'interesse del pubblico sul sistema penale, e sul suo "proscenio" più tipico, il carcere.

E questo ha significato il sorgere di un trend di partecipazione e di interesse al "metodo" ed alle "prassi" del controllo sociale penale che è nuovo nel sistema, e si sostanzia di quella partecipazione e intervento della "società" nella gestione del sistema stesso cui si accennava.

Una delle conseguenze positive di questo interesse accresciuto è nel controllo più incisivo sul sistema, e nella sensibilità accresciuta alla possibile lesione dei diritti dei detenuti, visto che oggi il carcere può coinvolgere ogni soggetto sociale, non più *solo i deputati "soggetti deboli"*.

Ne deriva un più alto grado di umanità nel sistema sanzionatorio.

Peraltro negli ultimi tempi, soprattutto in Italia per effetto di scel-

te politiche e legislative inventatesi per fronteggiare alcune nuove emergenze, la popolazione carceraria ha avuto un *cambiamento ulteriore* nel senso dell'aumento percentuale e in termini assoluti di due tipologie: tossicomani e stranieri, per lo più extracomunitari.

Il rischio, reale, per l'equivalenza TD = HIV e AIDS è quello di ricostruire pian piano il vecchio modello di lazzaretto, o di "ospedale generale". Da questo punto di vista interessanti e preoccupanti osservazioni, con riferimento alla Gran Bretagna, in alcuni lavori di Stern (1987), Campbell (1986) e Smith (1985).

Sul piano operativo, sarà ovviamente necessario continuare ad operare una politica convenzionale di deflazione sul territorio.

Anche per questo fine occorre ulteriormente favorire la dislocazione del controllo sociale dell'ambito del penale ad altre agenzie sociali. A questo proposito si può osservare che spesso però la dislocazione non funziona, nel senso che il tentativo di far gestire ad agenzie non penali (è il caso del tossicodipendente e delle anomalie mentali) fenomeni penalmente rilevanti spesso provoca fallimenti che rendono il carcere un contenitore degli scarti degli apparati di controllo non funzionanti, con l'aberrante conclusione che a volte la decarcerizzazione è ostacolata dalla mancata presa in carico del soggetto da parte della agenzia territoriale (che non era peraltro riuscita nell'intervento "ante delictum").

3) La maggiore *umanità* del sistema penitenziario è ovviamente un elemento positivo verso cui bisogna orientarsi senza riserve.

Non è però da rigettare *in toto* la polemica già denunciata come "qualunquistica" della c. d. "opinione pubblica" contro le prigioni "con la porta girevole", perché esiste un problema obiettivo di *compatibilità* tra "conquiste" della pratica penitenziaria e costume della nazione (al di là della più discutibile attrazione del vecchio principio della "less eligibility") ed esiste un problema di coerenza "mezzi-fine" anche nella politica penitenziaria più liberale.

Di fatto, ad un sistema penitenziario, disegnato nella legge del '75, improntato a rigido egualitarismo nel regime, senza premi, incentivi o funzioni rilevanti "endocarcerarie" (rimaneva, a costituire la "carota" il modesto insieme di soluzioni di decarcerizzazione *ex post* costituito dalle misure alternative e dalla riduzione di pena) è succeduto – per necessità intrinseca ed estrinseca – un sistema (negli ultimi anni '70 e primi '80) di obiettiva extralegalità costituita dalla "massima sicurezza".

In seguito il modello “premile” ha pervaso l’Ordinamento, ma non più in un’ottica (perdente) di “osservazione scientifica” (i bisogni) ma di oggettivi comportamenti esterni (i meriti).

La differenziazione “legale” è così finita come modello applicativo, ed è risultato vincente il modello mitico del “buon detenuto” applicabile magari da Lord Crofton nell’Irlanda del secolo diciannovesimo ma scarsamente pagante se applicato al mafioso, al camorrista, o al delinquente professionale italiano.

Il risultato è il dibattersi attuale del legislatore alla ricerca di sempre più difficili “infrenamenti” alla gestione del sistema delle premialità.

Bisognerebbe peraltro dichiarare con chiarezza che l’azione nei confronti del delinquente condannato non può e non deve distogliere l’attenzione dal fatto che il vero problema del territorio è costituito dal novanta per cento dei criminali che stanno in libertà e non sono colpiti dalla incarcerazione. Ciò posto, occorre indubbiamente una ferma e responsabile presa di coscienza del problema, che impone scelte di non breve respiro.

È forse presto per pubblicare un nuovo “manifesto” che indichi le linee più utili per il sistema penitenziario del 2000, almeno con riferimento alla realtà italiana.

Certo, linee di prospettiva concrete – con riguardo alla pena detentiva – potrebbero essere quelle di un regime egualitario che corrisponda al massimo della premialità odierna, con periodi di pena riaccorciati nel massimo ma intangibili nella durata, sia pur solo per un (congruo) periodo (o *totalmente* se effetto di riduzioni e patteggiamenti in giudizio). Dovrebbe essere costruito un sistema di sanzioni, con perdita graduale dell’ampio regime riconosciuto, garantito giudizialmente.

Il problema della gestione *giudiziaria* del sistema penale (ivi compresa la concessione delle misure alternative) è comunque uno dei problemi centrali, oggi, fondato così com’è su elementi quasi integralmente extralegali, come è stato sottolineato dalle nuove tendenze del neoguantismo penale (Ferrajoli, 1989).

4) Così descritti per sommi capi, e senza pretesa di completezza, alcuni aspetti della crisi della pena detentiva, occorre considerare che la crisi, oggi, è soltanto del sistema penale *legale*, cioè del controllo penale che risponde a principi universalmente riconosciuti di rispetto dei diritti umani e che è regolato da garanzie predeterminate sulla base

di principi universalmente riconosciuti (principio di legalità, responsabilità personale, garanzie di difesa, garanzie giurisdizionali, ecc.).

Per nulla in crisi sono invece i metodi di *controllo penale extralegale*. Non a caso è all'ordine del giorno, a livello sopranazionale, la lotta alla tortura, alle esecuzioni sommarie, all'uso indiscriminato della repressione come arma di lotta politica.

Se il "diritto" penale è in crisi di efficacia e di identità, ciò non avviene per la punizione extralegale, che, in tutte le latitudini, mantiene sempre la sua feroce "efficacia".

E questo è vero non soltanto nei cosiddetti paesi "periferici", in molti dei quali è regola la violazione sistematica dei diritti umani, ma anche nei Paesi di più antica civiltà giuridica, naturalmente con modi e pratiche diverse, nella misura in cui prolifera, accanto al diritto penale "classico" che viene gestito con le garanzie liberali tipiche del processo, un settore sempre più in espansione (Ferrajoli, 1985), costituito da controlli amministrativi e di Polizia, misure cautelari e di prevenzione, non certamente dotato delle garanzie tipiche del sistema penale classico.

All'interno del settore della cosiddetta "violenza istituzionale", la sanzione irrogata secondo le regole classiche di garanzia rischia di essere una parte *non* maggioritaria nell'ambito complessivo planetario. Per questo occorre moltiplicare gli sforzi per *aumentare* la presenza della pena *legalmente* data a scapito di quella che possiamo chiamare "sofferenza extralegale".

Vorrei sottolineare il pericolo di una visione eurocentrica del sistema penale: a volte, soprattutto a livello Nazioni Unite, i paesi europei più avanzati, inseguendo prospettive e finalità raffinate e oggettivamente preferibili (con riguardo al contesto europeo) provocano effetti nefasti sul piano della politica criminale in aree meno avanzate, laddove ancora il carcere è una conquista rispetto la soppressione fisica legale.

Così una certa polemica ricorrente contro le misure "alternative" (che non sarebbero "decarcerizzanti", il che è in larga misura vero) può ostacolare l'impianto di queste ultime, sempre positivo, nei sistemi a monopolio di pena detentiva (diffusissimi nei paesi del terzo mondo).

Ma il carcere, dal punto di vista dei numeri (punto di vista, peraltro, curiosamente ingannevole), è perdente, oggi, in Europa, e soprattutto in Italia?

Non vorrei neanche tentare di rispondere alla domanda senza prima chiarire, a mio avviso, che una risposta corretta può essere data – al di là delle polemiche condotte sui giornali su dati il più delle volte veri ma non attendibili – solo da molti altri numeri, dalla indicazione cioè di molte altre variabili quantitative che comprendono i dati di criminalità (con tutte le riserve del caso, al di là del vecchio problema del “dark number”), i dati del “sentencing” (sempre incredibilmente incompleti nelle statistiche ISTAT) e i dati su tutte le altre forme sanzionatorie.

*Analisi dei sistemi e modelli di simulazione:* trattasi di una operazione di non breve momento, che impegna tutte le risorse conoscitive del sistema penale, in un approccio sistemico che deve essere un metodo comune per gli anni a venire.

#### BIBLIOGRAFIA

BARATTA A. (1985), *Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale*, in *Dei delitti e delle pene*, III, 3, p.443.

CAMPBELL J. (1986), *Gate Fever*, Weidenfeld & Nicolson, London.

COHEN S. (1985), Il dibattito sul controllo sociale. in *Dei delitti e delle pene*, III, 1, p. 5.

DAGA L. (1990), *Sistemi Penitenziari*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, pp. 752-778.

FERRAIOLI L. (1985), *Il diritto penale minimo*, in “*Dei delitti e delle pene*”, III, 3, p. 493.

FERRAIOLI L. (1989), *Diritto e ragione*.

PAVARINI M. (1985), *Il sistema della giustizia penale tra riduzionismo e abolizionismo*, in *Dei delitti e delle pene*, III, 3, p. 525.

SMITH R. (1984), *Prison Health Care*, BMA, London.

STERN V. (1987), *Bricks of Shame. Britain's Prisons*, Penguin, Harmondsworth.

VASSALLI G. (1982), *Il dibattito sulla rieducazione* (in margine ad alcuni recenti convegni), in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, p. 437.

YOUNG J. (1986), *Il fallimento della criminologia: per un realismo radicale*, in *Dei delitti e delle pene*, IV, 3, p. 387.

# PREVENZIONE DELLA RECIDIVA: MODIFICHE NORMATIVE ED ADEGUAMENTO DELLE STRUTTURE IN RAPPORTO AL SISTEMA PENITENZIARIO\*

*SOMMARIO: Politica criminale e riflessione sulla efficacia della prevenzione - Lotta alla criminalità e supporti decisionali - Esame delle fasi dell'ordinamento penitenziario - La massima sicurezza - La Gozzini - Il disciplinare subentra al correzionale - La legge 203/91: nuova definizione della pericolosità sociale - L'insufficienza dei supporti decisionali - L'attuale composizione della popolazione detenuta - La fine della "premieria" e le nuove esigenze disciplinari - Le richieste attuali alla ricerca criminologica - Progetti possibili - Il nuovo trattamento penitenziario - La nuova flessibilità della pena - Conclusioni*

---

## *1. Politica criminale e riflessione sulla efficacia della prevenzione*

La discussione della prevenzione della recidiva, come funzione (unica e concorrente con altre) della *esecuzione* della sanzione criminale (nel nostro sistema: pena o misura di sicurezza) in ordine e alla sua ammissibilità teorica e alla sua legittimità e alla sua fattibilità concreta, coincide con la discussione della Riforma penitenziaria in Italia.

O meglio, come cercheremo di dimostrare, fino ad oggi ha avuto largo, se non esclusivo spazio, nel dibattito teorico, in ambito penalistico e criminologico, in ordine alla funzione della pena (e, di conseguenza, sull'atteggiarsi concreto della storica organizzazione chiamata comunemente "Amministrazione penitenziaria"), mentre non altrettanto si può dire circa l'influenza di tale dibattito – e delle motivazioni "tecniche" o "scientifiche", correlate a serie indagini sul campo e a

---

\* Relazione al 9° Congresso Nazionale delle Società italiane di Criminologia - 1992.

riscontri empirici – sulla evoluzione normativa del diritto penitenziario e sul complessivo atteggiarsi della politica criminale.

L'impressione infatti che si trae dall'esame anche sommario delle vicende organizzative e normative del sistema penitenziario dal 1975 (anno della grande riforma) ad oggi non sembra autorizzare conclusioni sicuramente positive circa una *effettiva incidenza* di valutazioni documentate e ponderate in ordine alla efficacia del sistema penitenziario sulla riduzione della recidiva e sul volume complessivo della criminalità.

Sembra quasi che la politica "penitenziaria", ma dovrei dire "criminale" in generale, abbia finora viaggiato su motivazioni "*estrinseche*" al sistema e non fondate su una seria analisi degli effetti concreti dei vari elementi del sistema penale su quella che è chiamata la "lotta alla criminalità".

## *2. Lotta alla criminalità e supporti decisionali*

Oggi la cosiddetta "lotta alla criminalità" è punto fondamentale del programma di governo.

È la prima volta che avviene, nella storia della repubblica, con tanto declamata solennità.

La politica criminale dovrà quindi essere sorretta, nel complessivo quadro di fondamentali scelte politiche che allo stato sconosciamo, da un articolato *piano di intervento*, che dovrà necessariamente occuparsi dei tre settori Polizia – tribunali (e quindi processo) – penitenziario.

Dico questo per richiamare da subito l'attenzione sulla necessità di un approccio sistemico, sull'obbligo di considerare cioè l'interrelazione tra la operatività dei tre sistemi pena errori e disfunzioni come quelli di cui siamo stati testimoni in questi anni. Con quale armamentario di prospettive teoriche, di ricerche empiriche, di esperienza di monitoraggio dei flussi del sistema penale ci si presenta a quest'appuntamento? E soprattutto, con quale *volontà politica* di avvalersi di una seria base decisionale, dei contributi dei tecnici, delle riflessioni delle scuole criminologiche, in ordine a fenomeni che hanno certo riflesso immediato sulla vita di ogni giorno di tutti i cittadini (è quindi impossibile apporvi il cartello "solo per addetti ai lavori"), ma che sono e restano comunque fenomeni sociali da analizzare e conoscere con metodo scientifico e non da abbandonare al mito, alla demonizzazione, alle generalizzazioni in senso repressivo o in senso indulgenziale o "lassista".

### 3. *Esame delle fasi dell'Ordinamento Penitenziario: la Riforma originaria*

Convorrà procedere, per una più approssimata ricostruzione dello stato attuale del ruolo *effettivo* della prevenzione nel diritto penitenziario vivente (e diciamo subito che prevenzione speciale qui quasi del tutto coincide con il termine “trattamento penitenziario” sia esso intramurale o all'esterno, nella società civile, a mezzo delle cosiddette misure alternative), da un sommario e rapido riepilogo delle diverse fasi “storiche” che ha attraversato il nostro sistema penitenziario dal 1975 ad oggi.

Una *prima fase*, che va dall'inizio della riforma alla istituzione del circuito delle “carceri speciali” (1979) è caratterizzata dalla sperimentazione di un sistema, fondato sulla osservazione scientifica della personalità e sul trattamento individualizzato, che con molta approssimazione si può definire improntato *all'approccio “medicale”* in voga in altri paesi in passato e già superato da almeno un decennio nel momento in cui veniva infine applicato in Italia. Le “carenze biopsichiche” erano ancora sottolineate – e alquanto scarsi risultano sul piano normativo nella prima riforma i riferimenti alla interazione criminale – società –, veniva dato assoluto privilegio al fine “correzionale” rispetto quello “disciplinare”, vista la sostanziale indifferenziazione del regime (addirittura identico per la pena detentiva e la misura di sicurezza, sostanzialmente omologate anche sul piano del trattamento penitenziario, una volta acquisita la piena funzione rieducativa alla pena, monopolio una volta della sola misura) e la nessuna incidenza effettiva premiale o punitiva delle norme del regime penitenziario, assolutamente egualitario a prescindere dall'atteggiamento verso l'istituzione.

### 4. *La massima sicurezza*

L'Ordinamento nuovo – che peraltro costituiva indubbiamente un gigantesco progresso sul piano della attuazione della Costituzione e della umanizzazione del trattamento – non poteva funzionare, sul piano degli *effetti* di prevenzione, ma di questo nessuno è sembrato accorgersi (al di là di intuizioni personali degli operatori), poiché nes-

suna valutazione seria del fenomeno è stata operata, o se fu operata, non fu comunque considerata dal legislatore. Il sistema crollò infatti per esigenze diverse, legate al peggioramento (in estrema sintesi) della tipologia criminale e all'assalto militare del terrorismo politico (il cosiddetto "attacco al cuore dello Stato").

In questo clima non solo si frena lo sviluppo del trattamento extraistituzionale (le scarse e limitate misure alternative non subiscono se non modesti ritocchi normativi di tipo ampliativo, e comunque riguardano solo una infima percentuale della popolazione detenuta, peraltro in grandissima maggioranza composta da giudicabili), ma si crea la realtà "hard" delle carceri speciali con provvedimenti largamente criticati sul piano della coerenza normativa ordinaria e costituzionale.

La questione penitenziaria da "tecnica" diventa prima politica, poi "militare".

Il prezzo per salvare la Riforma, si dirà. Sta di fatto che in questa fase, che va dal 1979 al 1984 (chiusura degli Istituti di massima sicurezza), abbiamo, *nel circuito ordinario*, il massimo aumento storico della popolazione penitenziaria, il massimo storico della percentuale dei giudicabili, un trend stabile di aumento del quoziente di criminalità. Il tasso di detenzione raggiunge in Italia il suo massimo storico proprio nel 1984. Decrescerà fino al 1989 per poi innalzarsi impetuosamente fino ai nostri giorni. Ovviamente sarebbe un improprio schematismo affermare che l'"indurimento" della esecuzione delle pene di un frammento del penitenziario ha contribuito a causare il peggioramento complessivo dell'intero sistema, quel che è certo è che vi è prova storica dell'adeguamento del sistema complessivo a livelli di afflittività e di rigore più alti, anche solo di una parte del sistema.

Continuando con tale rapida analisi, si deve verificare che la chiusura degli Istituti di massima sicurezza non è di certo avvenuta in base ad una seria riflessione della loro "inutilità" sul piano della prevenzione speciale. Essa è stata invece, com'è noto, una decisione politica alla quale – sul piano strettamente tecnico – gli addetti ai lavori sono rimasti estranei. Certo su essa ha pesato la sconfitta esterna del terrorismo, ma anche il lavoro interno delle cosiddette "aree omogenee", lavoro autonomo però, in cui è da ricostruire il ruolo effettivo svolto dal tradizionale "trattamento penitenziario".

## 5. *La Gozzini*

Soltanto nella successiva stagione (quella che va dalla chiusura del circuito della massima sicurezza, alla legge Gozzini, fino al decreto legge n. 152 del 1991 poi legge 203/91) è dato identificare concrete motivazioni tecnico-scientifiche, validate sul piano criminologico, per l'affermarsi progressivo del disegno della rinnovata riforma.

Ad esempio, l'abolizione delle esclusioni per titolo di reato (residuo, in fondo, del tipo d'autore, anche se l'applicazione giurisprudenziale garantista aveva di molto sminuito la portata della norma), con l'affermarsi del "carcere della speranza". La nuova concezione della osservazione, con la decarcerizzazione delle misure, che possono essere ottenute direttamente dalla libertà (ma sempre dopo la condanna al carcere, restando miraggio la comminazione della misura direttamente in fase di cognizione, nonostante la buona occasione del nuovo codice di procedura penale).

Ma, al di là di tali interventi, il quadro complessivo della Gozzini non sembra avere molti riferimenti con le finalità di prevenzione speciale, ossia correzionale, quanto piuttosto si pone mete disciplinari, attraverso il ferreo sinallagma della nuova premialità.

In fondo, si ribadisce in Parlamento, le pene non devono "assicurare" la rieducazione del condannato ma, come dice la Costituzione, "tendere" a tale rieducazione.

Tutto giusto, ma quel che si privilegia nei fatti è in concreto la pax carceraria, non la rieducazione.

Certo, era fallita miseramente, e l'art. 90 stava per essere lapide sulla Riforma, l'idea della rieducazione "spontanea", della possibilità di un trattamento rieducativo impostato sulla spontaneità dell'atteggiamento gratuito di cooperazione con la istituzione ai fini della propria rieducazione.

Si imponeva quindi, con tutte le sue conseguenze, la ricostruzione di un modello di sinallagma penitenziario, di scambio cioè tra modifica della pena e determinati comportamenti.

Quindi, il nesso osservazione-trattamento-rieducazione stereotipo della originaria riforma, era definitivamente, scollegato.

Diminuito riguardo per la "persona" (oggetto tipico della osservazione scientifica) ed invece maggiore interesse per il "fatto" comportamento.

Sia chiaro. Non si intende esprimere nostalgia per “l’investigazione sull’anima”, e invece si ritiene, sul piano delle garanzie giuridiche, che il giudizio sul comportamento è più certo, più facile, più univoco, rispetto quello sulla persona (soprattutto per l’intervento giurisdizionale, perno centrale della gestione della premialità). Ma non si può non sottolineare l’assoluta distanza del sistema che nasce dalla Gozzini con lo schema teorico della *indagine sulla persona* (e sulla pericolosità) ai fini di un trattamento individualizzato finalizzato alla riduzione della recidiva, proprio dello schema iniziale della Riforma.

### *6. Il disciplinare subentra al correzionale*

Il “disciplinare” subentra al “correzionale”, quindi, e la possibilità per tutti di avere benefici intramurali (lavoro esterno, permessi premio, doppi colloqui e telefonate) – fondati sul buon comportamento – e di godere di riduzioni di pena (tre mesi all’anno) e misure alternative senza esclusioni di tipologia di reato, accentuando la premialità dell’Ordinamento penitenziario, *garantisce* un tale vantaggio al detenuto che la evidente strumentalizzazione per l’acquisizione dei benefici rende impossibile ogni seria valutazione degli atteggiamenti sul piano della effettiva “rieducazione” e in ordine alla spontaneità della revisione di vita che dovrebbe essere sottesa al corretto comportamento in Istituto.

La rinuncia all’idea stessa di controllo dell’emenda (per usare un termine classico) è del tutto palese.

Si accentua invece, paradossalmente, la “coattività” del trattamento sempre più strumentale ad immediati benefici (e la “spontaneità” dell’adesione da parte del cliente era invece uno stereotipo del trattamento classico).

L’allargamento smisurato delle possibilità di decarcerizzazione offerte dalla legge 663/86 incide enormemente sul piano disciplinare: il regime di “sorveglianza particolare”, erede del defunto articolo 90, è del tutto inapplicato, e cadono verticalmente le tensioni in Istituto. Spariscono gli omicidi in carcere e le rivolte violente.

Ma cova la contraddizione, che scarica nel territorio gli effetti della smisurata efficacia del sinallagma post-condanna.

Senza alcuna *valutazione* concreta dei tassi di recidiva, senza una indagine seria della complessività dei fenomeni che avevano provocato l'allargamento obiettivo della decarcerizzazione (tra cui l'effetto moltiplicatore delle leggi sulla custodia cautelare e il nuovo sistema processuale con l'abbattimento delle pene per effetto dei procedimenti abbreviati che modifica l'utenza delle misure alternative allargandola a casi di notevole pericolosità la legge Gozzini "diventa" uno dei fattori dell'aumento della criminalità in Italia. Così si afferma, dai mass-media e anche da alcuni settori dello stesso sistema penale.

Ovviamente, sul piano della lotta alla criminalità, la difficoltà del controllo del territorio di parti notevoli della nazione, la inadeguatezza strutturale dell'impianto generale del sistema penale italiano (dal sistema della responsabilità individuale e dell'antiquato corredo di pene al vacillante processo riformato) a combattere la criminalità organizzata costituiscono altrettanti concreti nodi da sciogliere, ma è certo *più facile* attaccare un sistema penitenziario che si presenta lassista e contraddittorio" in relazione alla richiesta di rigore e di "spietatezza" nei confronti della criminalità.

La questione penitenziaria si pone, ancora una volta, in termini strumentali. Vengono diffusi dai giornali, e non smentiti, dati approssimativi, generici, buoni a "épater les bourgeois", tendenti a dimostrare che moltissimi e gravi reati sono commessi da arrestati domiciliari e semiliberi (accomunati nello stesso ... girone): qui non si denuncia il mancato assolvimento della funzione di rieducazione, ma la mancata funzione di neutralizzazione.

Chiuderli, e buttare la chiave.

La prevenzione non è più che un ricordo.

### *7. La legge 203/91: nuova definizione della pericolosità sociale*

In questo clima l'intervento di politica criminale contenuto nella legge 203/91, che *risolve*, per un certo numero di delitti, *la pericolosità sociale* (così, l'art. 4-bis dell'O.P.) *nel collegamento con la criminalità organizzata o eversiva*.

Superato il criterio "personologico" della "scelta di criminalità" introdotto timidamente nell'art. 47-ter (detenzione domiciliare), che anzi il comma relativo viene abrogato dallo stesso intervento normati-

vo, ormai per una lunga serie di delitti la pericolosità sociale equivale al dato obiettivo – ed esterno al soggetto, ed extrapenitenziario – dell’essere il criminale “cellula” di un organismo più vasto. Non sopravvive più nessuno dei problemi su cui la moderna criminologia discute, come la crisi della “predittività”, la difficoltà della prognosi di recidiva, il concetto stesso di pericolosità sociale: *per quei reati*, e per la gestione della *premierità*, pericolosità è l’essere collegati attualmente con la criminalità organizzata ed eversiva, e la valutazione è dislocata dalla équipe trattamentale al comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica.

Completa il ritocco il “divieto di concessione di benefici” di cui all’art. 58-quater dell’Ordinamento, che aggrava di molto la situazione per quelle fasce di reati.

L’intervento sembra il primo di una serie – ribadita nelle intenzioni del governo, di recente – di sostanziosi ritocchi alla c.d. legge Gozzini.

Sia chiaro, l’intervento è del tutto legittimo, sul piano della politica criminale, e sembrerebbe ingeneroso e limitativo definirlo episodio di “*politica del panico*” con riferimento all’enorme allarme sociale dovuto alla incapacità complessiva del sistema penale (ultimo e tardivo presidio costruito sul fallimento della politica “sociale”) a controllare almeno la criminalità organizzata in Italia.

Ma non si può fare a meno di evidenziarne il carattere “estrinseco” al vero nucleo del dibattito che si sarebbe dovuto aprire – quello della lotta alla criminalità in una visione strategica complessiva – e ancora certamente finalizzato in priorità a rassicurare la pubblica opinione e, in non minore misura, le Forze di Polizia che mal tolleravano, ormai, gli usi e gli abusi del vecchio sistema. Invece, circa l’utilità effettiva di tali interventi sul controllo complessivo della criminalità, più di un dubbio è autorizzato.

Una politica più “maschia” nei confronti del crimine, interventi normativi sulla custodia cautelare, l’aumento notevole degli arresti (ricordiamo il massiccio aumento del personale delle Forze di Polizia, che non è senza conseguenze, almeno sul piano degli arresti) cosa ha prodotto, intanto, nel penitenziario?

*Intanto, più carcere.* Nel periodo d’oro della decarcerizzazione molti lavori di ristrutturazione e una politica di migliore vivibilità avevano prodotto la chiusura di vecchi Istituti, sostituiti da nuovi, ma non aumentato il numero dei posti carcere.

I detenuti erano però arrivati, dai 42.000 del 1984, ai 26.000 della fine del 1990. Oggi sono oltre 40.000. Se il ritmo continua, alla fine dell'anno potrebbero essere 48.000, cifra mai raggiunta nel dopoguerra.

La percentuale dei giudicabili risulta oggi del 70%, e ci allontana dall'Europa.

Per effetto del clima complessivo, e delle riforme normative, i tribunali di sorveglianza hanno quasi dimezzato nell'ultimo anno le misure alternative, in particolare la semilibertà. Mentre l'affidamento *ab initio* più o meno si mantiene, quello da detenzione è diminuito della metà.

Del resto, con la gran quantità di giudicabili, il sistema penitenziario si avvia ad essere un grande contenitore con spiccate funzioni di neutralizzazione.

Ma, attenzione, in condizioni di sovraffollamento del tutto esplosive. E in un quadro di cessata politica di premialità e quindi di sostanziale privazione di strumenti "benevoli" di contenimento disciplinare.

## 8. *L'insufficienza dei supporti decisionali*

Una riflessione più generale merita la sostanziale mancanza di strumenti decisionali generali di politica criminale unitaria.

Certo, sono assenti gli strumenti metodologici per monitorare il sistema penale nelle sue articolazioni.

Inesistente un serio studio di un *diagramma di flusso*, di modelli matematici del sistema. Ci si affida all'empiria, alla solita frammentazione nella rilevazione dei dati – ognuno per sé, e se capita, ognuno contro gli altri –, alle generalizzazioni e alle approssimazioni. Nessuna politica di investimenti seri per la ricerca, nessuna pratica di serio coinvolgimento delle università.

C'è, di certo, l'esperto di turno che dà consigli, a volte buoni, ma sul piano della più stretta casualità, e in connessione con problemi di breve periodo.

L'ingolfamento del sistema processuale – tra l'altro significativamente dedito, vedere i dati ISTAT, nell'assoluta maggioranza quantitativa dei suoi sforzi a giudicare fatti per cui si comminano pene *fino a due* anni, pressoché ineguivibili nell'attuale sistema – e l'iperat-

tivismo – encomiabile – delle Forze di Polizia creano un tale intasamento a livello di giudicabili (che il sistema aveva fino ad oggi, ma da oggi non più, regolato con gli arresti domiciliari e i sostituti alla carcerazione preventiva) nelle carceri che si può concludere nel senso che è *acquisito* dalla attuale politica criminale che la funzione di *neutralizzazione* del sistema carcerario è oggi affermata come mezzo per mantenere ad un livello accettabile la reiterazione continua dei reati da parte degli stessi soggetti criminali.

Non vi è chi veda come questa strada non può portare molto lontano. Negata la funzione *correzionale*, impedita quella *disciplinare*, si riafferma la funzione di *neutralizzazione*.

Una politica criminale siffatta deve essere perseguita molto responsabilmente, con piena accettazione dei rischi relativi.

Essa non deve però pretendere – e almeno per ora non lo pretende – di essere fondata sul piano tecnico-scientifico. Non si può cioè permettere di chiedere una validazione sul piano della teorizzazione della “recuperabilità” o meno di categorie di soggetti criminali nell’ambito di una discussione finita con l’abrogazione del secondo comma dell’art. 47-bis dell’Ordinamento penitenziario.

Diciamo con convinzione no ad ogni nuova dottrina della “irrecuperabilità” di tipologie criminali, che voglia avallare quella che resta una *scelta politica*, rispettabile sul piano di risposta alla richiesta di un intervento qualsivoglia da parte della pubblica opinione.

### *9. L'attuale composizione della popolazione detenuta*

Quale è la *composizione*, oggi, della popolazione detenuta?

È questa, evidentemente, la premessa conoscitiva per accennare ad una risposta, alla domanda se ci sia oggi ancora, ed in che misura, spazio per una attività “trattamentale” e “rieducativa”.

Certo, la criminalità organizzata (mafia, camorra, n'drangheta) è un problema nazionale.

Ma in carcere, su 40.000 detenuti, solo meno di duemila hanno imputazioni ricollegabili a tali fattispecie. Vi sono però circa 12.000 tossicodipendenti, e oltre 4.000 stranieri.

Una spiccata carcerizzazione non può fare a meno di una spiccata differenziazione, potendo godere di adeguate strutture.

Vediamo più da vicino queste categorie.

I tossicodipendenti.

Tipico esempio di “*espansione*” del diritto penale a controllo di fenomeno prima delegato ad altre agenzie sociali, la nuova legislazione sui tossicodipendenti si è impostata su criteri repressivi della condotta del consumo attraverso provvedimenti prefettizi (art. 75 comma 12 D.P.R. 9.10.90 n. 309, T.U. leggi stupefacenti), provvedimenti sanzionatori dell’*autorità giudiziaria*, sanzioni penali come l’arresto e l’ammenda (art. 76). Si noti che le sanzioni pretorili variano da vere misure “*alternative*” (affidamento al servizio sociale) a vere e proprie “*misure di sicurezza*”, qui date al posto della pena, con una originale innovazione rispetto all’impianto del codice.

Ci sono poi le sanzioni detentive e pecuniarie.

Per tutte le sanzioni detentive inoltre, per i reati *connessi* alla situazione di tossicodipendente una disposizione (art. 95) prevede “*Istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi*”.

Questi sono in gran parte delle case mandamentali, cui sono destinati i tossicodipendenti condannati “*con sentenza anche non definitiva*”. Su ognuna di tali innovazioni ovviamente sarebbe necessaria una lunga riflessione che qui non può avere spazio. Il D.M. 10 maggio 1991 ha poi identificato le sezioni di casa circondariale e di casa di reclusione e le case mandamentali per tale primo circuito differenziato.

I risultati non sembrano decisivi sul piano del trattamento. L’antica questione sulla preferibilità della differenziazione o della messa in comune dei tossicodipendenti aveva dato risultati opposti alla indicazione legislativa (in effetti parlamentare, dovuta ad un ordine del giorno della Camera, poiché la legge parla di Istituti “*idonei*”, non necessariamente “*separati*”). Di fatto, spesso il tossicodipendente che si “*comporta bene*” viene “*sclassificato*” e riportato alla vita comune, dimostrando il fallimento della esperienza trattamentale differenziata nei confronti dei tossicodipendenti.

### *10. La fine della “premiabilità” e le nuove esigenze disciplinari*

Il problema del contenimento delle fasce più pericolose sul piano della difesa sociale (criminalità organizzata) non coincide, per ora, con un problema presente di contenimento disciplinare penitenziario.

Mafia e camorra in carcere, in generale, si comportano in maniera eccellente. Tanto che una delle cartine di tornasole della inefficacia del sistema di “filtro” per le misure alternative (adatte per un cliente tipo delle carceri di cinquant’anni fa) era denunciata nella facilità per mafiosi e camorristi di vestire i panni strumentali del buon detenuto ravveduto.

Il continuo trend d’aumento, l’attuale sovraffollamento, la “chiusura” della premialità per le norme recenti – molto più punitive perché calate in una realtà di sospetto che già godevano dei benefici – autorizzano peraltro ogni timore sul piano della capacità del sistema a contenere disciplinarmente tali categorie di soggetti.

Si tratta quindi di una massa destinata probabilmente, in una prospettiva in cui di certe tendenze di “decarcerizzazione” non verranno alla luce per un certo periodo ancora, e soprattutto nei confronti di questa classe di criminali, a un ulteriore circuito differenziato.

Mafia, camorra, n’drangheta sono suscettibili del tradizionale trattamento a fini rieducativi?

Certo, al di là della tipologia legale, omogenea, i casi singoli sono estremamente differenti.

Anzi, può dirsi con tranquillante sicurezza che in molte situazioni locali il delinquente, per “lavorare” *non può non essere* aderente alla criminalità organizzata.

Resta, fondamentale, la considerazione che la lotta a questo tipo di criminalità non può che essere *esterna* al carcere.

Solo quando sarà sconfitto sul territorio, il fenomeno non avrà più rilevanza nemmeno nel circuito penitenziario.

Esattamente come è avvenuto per il fenomeno del terrorismo.

Ecco perché è fuorviante enfatizzare il ruolo criminogeno dell’attuale sistema penitenziario (che tra l’altro ospita una frazione minimale dei criminali in oggetto).

Il problema si porrà anche per gli stranieri, soprattutto per i numerosi extracomunitari che non possono neanche aspirare a godere della Convenzione per il trasferimento dei condannati.

Per questi ultimi, nella attuale situazione, vi sono esigui spazi di intervento trattamentale: il rapporto giudicabili-definitivi è ancora peggiore per i nazionali, non vi sono rapporti reali con la società esterna, aumenta sempre più la quota assorbita dalla criminalità organizzata.

Per questa forma di utenza è necessario ed evidente un ripensamento del problema della immigrazione in generale, posto che

la risposta penale dipende essenzialmente dal mancato funzionamento ed efficienza dell'apparato normativo che sovrintende all'ingresso degli stranieri in Italia.

Anche per questi soggetti, che invero non hanno mai goduto particolarmente della premialità dei permessi premio e delle misure alternative, ma che erano contenuti bene, visto il clima generale del carcere "soft", si porrà presto un serio problema disciplinare.

### *11. Le richieste attuali alla ricerca criminologica*

Il complesso sistema penitenziario è in stallo.

Si può ricorrere all'immagine di un grande aereo, che ha esaurito la spinta propulsiva della stagione della Gozzini e rischia di precipitare se non rimette in fretta in funzione i motori, anche se su una rotta diversa.

Poiché le spinte e le sollecitazioni al cambio di rotta sono *estrinseche* al sistema, è evidente che esse dipendono dalla situazione generale della sensibilità sociale al problema del controllo penale.

Non può essere comunque ritenuta probabile, a breve termine, come detto, una inversione di tendenza nella domanda generalizzata di controllo "hard" e di ritorno al carcere chiuso, al carcere neutralizzatore.

Occorre allora un progetto nuovo, e prima ancora la puntualizzazione della necessità di una nuova metodologia nelle scelte di politica criminale.

Ci troviamo in un momento particolare della storia dell'Ordinamento penitenziario: oggi, come nel 1979, un sistema si è mostrato incapace di mantenere la sua efficacia in confronto alla domanda sociale; nel '79 (evasioni, rivolte) la malattia aveva una sintomatologia interna obiettiva, oggi si può dire assistiamo ad una ripulsa "esterna", in ordine alla quale non sono chiare né evidenti le motivazioni obiettive relative al sistema, ma è di certo sotto gli occhi di tutti il quadro *complessivo* di incapacità del sistema penale a dare risposte forti sul piano della lotta alla criminalità.

Per evitare gli errori di allora occorreranno rapidamente supporti decisionali di qualità per la nuova politica criminale.

Anzitutto, nell'ambito della macroeconomia del controllo della criminalità: studi e ricerche sul diagramma del flusso del sistema

penale, dall'azione delle agenzie di prevenzione all'esame della attività delle Forze di Polizia, al monitoraggio del sistema processuale e di quello penitenziario, con una serie di analisi degli input e degli output, crollati tutti i trends noti negli ultimi anni, ed instauratisi processi ed interazioni del tutto nuovi.

E qui torno all'ipotesi della creazione di un *modello matematico* del sistema penale che aiuti a sperimentare gli effetti interattivi di modifiche normative e organizzative di singoli settori del sistema.

Da notare il recente rilancio, da parte del Ministero di Grazia e Giustizia, di serie indagini scientifiche sul monitoraggio del sistema processuale.

Poi, rilancio delle *indagini conoscitive* della qualità della popolazione penitenziaria e dei suoi flussi. E ancora sul funzionamento effettivo degli istituti della riforma.

Per tutto questo ambizioso progetto di affinamento di processi conoscitivi è vitale a mio avviso il coinvolgimento delle risorse delle università e delle scuole di criminologia e scienze criminali del nostro Paese.

Un buon esempio può essere la ricerca in corso sul *sentencing* dei tribunali di sorveglianza, condotta dalla Università di Bologna per conto del Ministero di Grazia e Giustizia.

Ma le ricerche non bastano se non sono esaminate, e *valutate* da chi ha in ultima analisi la responsabilità della politica criminale complessiva.

Poiché la lotta alla criminalità, come ricordato, è oggi ritenuto punto importante del nuovo governo, dobbiamo ritenere che una diversa attenzione sarà offerta al supporto decisionale che si sarà in grado di fornire al soggetto politico.

Occorre poi che i tre sottosistemi del sistema penale – che non sono ovviamente meri “esecutori” del quadro normativo ma interpreti attivi del funzionamento del sistema – trovino forme nuove di interazione, più soddisfacenti che per il passato, e sul piano delle modalità di collaborazione a livello di vertice e a livello operativo territoriale. La “crisi” della magistratura è stato elemento importante in questo ultimo periodo, di inceppamento di una serie di meccanismi vitali per il funzionamento del sistema penale, così come lo è stata paradossalmente “l'efficienza” delle Forze di Polizia.

## 12. *I progetti possibili*

Alcuni punti conclusivi in ordine ai possibili “progetti” per i *futuri scenari* del penitenziario.

Intanto evidenziare bene l’intangibilità dei “diritti” previsti dalla Riforma penitenziaria.

Essi costituiscono un patrimonio essenziale per mantenere la civiltà delle nostre carceri e per salvare tutto quel che è possibile salvare della umanizzazione della pena, in una situazione come quella attuale che, anche senza riforme restrittive, rischia tutti i momenti, per il grande sovraffollamento, di infliggere trattamenti inumani e degradanti ai detenuti, a dispetto di ogni buona volontà e impegno anche eroico del personale penitenziario.

Sul sistema complessivo dei diritti intangibili (aria, salute, alimentazione, contatti con l’esterno) occorrerà sviluppare il massimo di sensibilizzazione preventiva ad ogni ingiustificabile involuzione normativa.

Così, un eventuale istituendo sistema di differenziazione per Istituti non potrà non muoversi se non esclusivamente sul piano delle garanzie di sicurezza, senza alcuna compressione dei diritti, come invece avvenuto nel 1979.

Ma, se una tale iniziativa dovesse essere intrapresa, essa dovrebbe avere come “pendant” una altra differenziazione, e cioè l’istituzione di un circuito a regime “attenuato” per soggetti meno pericolosi.

Si ripristinerebbe cioè una differenziazione “*in negativo*” e una “*in positivo*”, utile anche sul piano della riorganizzazione delle strutture e della distribuzione del personale.

È peraltro da immaginare che su tali possibili, eventuali iniziative, peserà notevolmente l’attuazione della legge 395/90, della riforma del personale, cioè, con la accentuata sindacalizzazione del Corpo di Polizia Penitenziaria, variabile non presente nel 1979, quando ci si serviva di un corpo di custodia militare.

## 13. *Il nuovo trattamento penitenziario*

La ripartizione nei circuiti dovrebbe avvenire per tipologie “legali” di pericolosità sociale (es. imputazione di 416 bis) o per tipologie concrete di pericolosità “penitenziaria”? È evidente che, coerentemen-

te con la scelta operata dal legislatore nell'art. 4 bis della riforma, la risposta dovrebbe essere quella della tipologia legale: del resto alcuni validi sistemi, come quello canadese, operano in tal senso, almeno in fase di prima assegnazione.

E, in questi limiti, sarebbe un discorso accettabile sul piano della scelta di politica criminale.

Ovviamente, una scelta lontana dalle premesse teoriche della riforma, in particolare da quelle della legge Gozzini, di cui sembra siano chiamati, ci piaccia o no, ad essere gli esecutori testamentari.

Quel che può essere utile sottolineare è che tutto questo ragionamento si dovrebbe sviluppare *al di fuori della dialettica* pericolosità-trattamento. Vale a dire che sono ormai maturi i tempi per operare una frattura con il passato e riannodarsi direttamente alla idea originaria di trattamento come intervento sulla persona al fine del *suo miglioramento* e dell'aiuto, della contropinta al deterioramento da detenzione.

Svincolare cioè il trattamento dal sinallagma, dalla strumentalizzazione alla modifica della pena.

Se cioè il trattamento (inteso come sostegno psicologico, contatti con gli operatori dell'area educativa, sostegno sanitario, lavoro, studio, etc.) venisse offerto come servizio a *tutti* i detenuti, esattamente come un qualsiasi servizio territoriale a cittadini liberi, e non fosse più inteso come *tecnica selettiva* per l'applicazione delle premialità e per lo "scambio" di pena in misura alternativa, otterremmo una serie di importanti risultati.

Intanto, l'*estensione omogenea* a tutti i detenuti (e non la monopolizzazione delle risorse per i condannati ansiosi per il parere per la semi-libertà o il permesso premio), siano essi condannati o giudicabili.

Poi, la riconduzione dei parametri decisionali in ordine alle misure alternative e agli altri interventi a tipologie legali predeterminate e anche più garantiste (ricordiamo qui la polemica del neoguantismo contro il carattere "arbitrario ed extralegale" dei tribunali di sorveglianza, certo paradossale ed esagerata ma significativa nel contesto complessivo della riforma "vivente").

Poi, la fine della "coscienza infelice" degli operatori chiamati a valutare la pericolosità e ad attività predittive delle recidive, su parametri comportamentali assolutamente inconferenti.

Conclusivamente, un trattamento che *non sia mezzo* per la modifica della pena sarebbe un servizio forse, finalmente, incisivo sulla personalità e produttivo di effetti favorevoli sul piano del reinserimento sociale.

#### 14. *La nuova flessibilità della pena*

Certamente parliamo di una modifica normativa di largo respiro, che imporrebbe, specularmente, un importante intervento sulla cosiddetta “flessibilità della pena”.

La scelta del tipo di pena più adatta al perseguimento del fine della prevenzione speciale deve essere adottata, anzitutto, al momento della comminazione della pena.

La Corte Costituzionale lo ha affermato recisamente, avallando inoltre con reiterate sentenze, relative per ultimo alla liberazione condizionale, la teoria del “diritto” alla cessazione della pena quando sia raggiunto il fine dell’emenda.

Rimane quindi, sempre, la necessità di identificare un mezzo di valutazione del raggiungimento di questo fine. Ma sarà una attività particolare e limitata di una struttura penitenziaria ad hoc, senza pretesa di coprire – così come è oggi – l’interezza dei compiti delle équipes di osservazione e del trattamento.

Ma, ripetiamo, la grande riforma dovrà essere quella dei *criteri sanzionatori*, e della scelta della pena in giudizio.

È intollerabile mantenere la schizofrenia della pena carcere inflitta in giudizio e domani posta nel nulla da un altro giudice (quello di sorveglianza), nel pieno rispetto della legge penitenziaria.

Sia esclusivamente il giudice di cognizione a scegliere ab inizio tra carcere e misure diverse.

Restino, nell’esecuzione della pena, modeste o tradizionali modificazioni (riduzione di pena, semilibertà nell’ultimo periodo, liberazione condizionale) concesse su parametri il più possibile legali e predeterminati, con conseguente eliminazione di ogni ruolo della “osservazione scientifica” *in ordine alla assegnazione a misure alternative alla detenzione*.

In periodi di grande aumento di criminalità, non sarà scandaloso fissare limiti severi di agibilità temporale a tali forme residue di sinalgma penitenziario.

Certo, se il giudice di cognizione dovrà scegliere la sanzione più adatta, esso oggi si troverà deprivato di strumenti conoscitivi “personologici”, stante il perdurante divieto di perizia sulla personalità (art. 220, 2° comma c.p.p.) in giudizio, salvo “ai fini *dell’esecuzione* della pena o della misura di sicurezza”.

Siamo però ovviamente collocati su un piano *de iure condendo*, e non potrà non tenersi conto anche di questo problema.

Coerente alla introduzione di rigidi limiti alla modificazione della pena detentiva comminata in giudizio dovrà essere, sempre sul piano del riordino del sistema sanzionatorio (dovrà pure arrivare il momento della riforma del Codice penale), un generale *abbattimento* dei limiti massimi di pena.

Le attuali pene smodate (rispetto i limiti dei Paesi a sistema penale più avanzati) sono comprensibili sul piano della loro ineffettività, viste le specularmente smodate possibilità di decarcerizzazione. Una volta ridotte a pene *effettivamente* da scontare, entro limiti ragionevoli, occorrerà riportarle a limiti coerenti con una non irragionevole dose di afflittività.

## 15. Conclusioni

Partiti dalla domanda sul ruolo della prevenzione nel sistema penitenziario, abbiamo dovuto constatare come il problema del carcere oggi si trovi al crocevia di una serie di passaggi obbligati attraverso cui dovrà ristrutturarsi, pena il collasso, un sistema penale complessivo in fase di travagliato cambiamento, confrontato con una sfida della criminalità cronicamente elevata ma congiunturalmente aggravata dallo sfascio sociale di intere regioni italiane.

Abbiamo constatato come il penitenziario sia l'imbuto, dal collo sempre più stretto, in cui confluisce l'operatività del sistema repressivo, in un quadro di politica criminale frammentata tra numerosi soggetti politici e condizionata da fattori estrinseci e scarsamente fruente di validi supporti decisionali. Il grande rischio è quello di vedere nel prossimo futuro interventi settoriali e non strategici: del resto la frammentazione complessiva e generale della società italiana, a tutti i livelli, non incoraggia ottimismo.

Ma è facile prevedere che tra tutti i subsistemi penali, quello penitenziario sarà destinato, per inadeguatezza di strutture e per caratteristiche intrinseche, a subire per primo e più gravemente i contraccolpi della attuale situazione di crisi generalizzata.

## IL TRATTAMENTO DEI TOSSICODIPENDENTI AFFETTI DA HIV E AIDS IN ISTITUZIONE PENITENZIARIA. LE DIRETTIVE INTERNAZIONALI E LA SITUAZIONE DEI SISTEMI PENITENZIARI\*

L'emergenza del fenomeno HIV e AIDS nelle carceri mondiali ha negli ultimi anni diminuito l'interesse nei confronti dei *survey* internazionali sul trattamento dei tossicodipendenti, sicché a livello di organismi regionali e interregionali sono oggi più numerosi i dati e i raffronti comparativi con riferimento ai casi di HIV e AIDS rispetto al fenomeno dei tossicodipendenti in Istituto penitenziario.

È invece da sottolineare la stretta correlazione tra le due fenomenologie, del tutto chiara in letteratura<sup>1</sup>.

Si può quindi con sufficiente sicurezza lamentare la mancanza di aggiornati dati comparati in ordine agli interessi dei tossicodipendenti in Istituto penitenziario. La gravità della situazione è evidente ove si valuti l'impossibilità di monitorare il fenomeno dell'INPUT nel penitenziario dei tossicodipendenti a livello regionale europeo e a livello planetario.

Nei dati disponibili sulla popolazione penitenziaria dei Paesi membri del Consiglio d'Europa la variabile TD non è considerata<sup>2</sup>.

Il settore penitenziario con riguardo ai tossicodipendenti non ha quindi riscosso l'interesse, a livello di ricerche comparate, di cui invece gode il livello della legislazione penale<sup>3</sup> e quello del trattamento dei tossicodipendenti in senso lato<sup>4</sup>.

---

\* 1992.

<sup>1</sup> V. diffusamente DAGA, *Eperienze di pratica penitenziaria nei Paesi Europei*. Conferenza Naz. penitenziaria AIDS e carcere. Rimini 1989, 9 ss.

<sup>2</sup> V. Le tavole pubblicate periodicamente sul *Bullettin d'Information penitentiaire*. Sono infatti considerate solo le variabili: posizione giuridica, sesso, minori, stranieri.

<sup>3</sup> V. ad esempio SALAZAR, *Rilevanza penale del consumo di stupefacenti nei Paesi della Comunità europea*, in Doc. Giustizia; Drugs and punishment, UNSDRI 1988; BACKMAN C., *Analisi comparata della legislazione europea sulle tossicodipendenze*. Relazione al Convegno internazionale LABOS 1988; MIRENNA N. *La legislazione internazionale*, in *Tecnica di lotta alla droga*, Roma 1985.

<sup>4</sup> ARNAO V., *Ricerche sui trattamenti della tossicodipendenza*, in *Psichiatria, tossicodipendenza, perizie*, Milano 1987.

Un dato oscuro è poi quello dei tossicodipendenti sottoposti a controllo penale non istituzionalizzato, che assume una varietà di configurazioni nei diversi sistemi penali, dal trattamento obbligatorio alla “misura alternativa” riservata al tossicodipendente o non specificamente ad esso rivolta, di cui comunque il tossicodipendente può godere. Dopo il 1982, anno in cui l’Amministrazione italiana collaborò con il Consiglio d’Europa per un Seminario europeo ad hoc<sup>5</sup>, non vi sono state più riunioni generali europee sul problema.

Il recente Comitato di esperti su AIDS e carcere tratta soltanto marginalmente il problema delle tossicodipendenze. Eppure una rilevante evoluzione della normativa penale in molti Paesi, con una accentuazione della repressione del fenomeno, compreso il semplice consumo, successiva alla ultima Convenzione ONU ed alla decisione dei Paesi leader di inasprire l’uso di strumenti penali nei confronti del fenomeno complessivo, meriterebbe l’instaurazione di strumenti efficaci di monitoraggio del fenomeno.

Già nel 1982, nelle conclusioni del Seminario del Consiglio d’Europa, ora ricordato, si rilevava che nei precedenti dieci anni, purtroppo, l’approccio preventivo, educativo e terapeutico a lungo termine era rimasto sottosviluppato rispetto all’approccio repressivo, che doveva essere invece solo un completamento di una politica coerente e globale<sup>6</sup>.

Nell’ultimo Congresso ONU sulla prevenzione del crimine e il trattamento del delinquente, Cuba 1990, è stata approvata la risoluzione su “Cooperazione internazionale nel settore penitenziario e delle misure alternative alla detenzione” in cui al punto C (Droghe) è affermato “Il Congresso (...) invita gli Stati membri ad impiegare di preferenza misure non detentive nei confronti dei consumatori di droghe”<sup>7</sup>.

Nonostante gli inviti generali alla decarcerizzazione, invece, il numero dei tossicodipendenti aumenta in tutti i sistemi penitenziari, ed aumentano le specifiche richieste di particolari prestazioni e servizi al sistema penitenziario. Soprattutto, e preliminarmente, per garantire quel diritto alla salute che si trova in primo piano tra i diritti fondamentali dei soggetti privati della libertà.

<sup>5</sup> V. *Le droghe e la prigione*, Rass. penit. e crimin., Numero speciale 1982.

<sup>6</sup> *Le droghe e la prigione*, cit., 523.

<sup>7</sup> U.N., *Report of the Eighth U.N. Congress. A/conf/144/28*, 5 ottobre 1990, p. 179.

Posto quindi che una situazione sul piano statistico è molto difficilmente ricostruibile, oggi, l'impatto enorme nei confronti del sistema penitenziario del fenomeno delle tossicodipendenze e di quello, correlato, dell'AIDS e sindromi connesse è verificabile sul piano della quantità e importanza degli interventi legislativi, normativi a vario livello e di direttive internazionali sia in sede Consiglio d'Europa che in sede ONU. È oramai accertata comunemente<sup>8</sup> la formula predittiva della % da HIV in carcere corrispondente a  $A = (B/100 \times c) \%$ , dove A sta per % HIV tra i detenuti, B % di HIV tra i tossicodipendenti, C % di tossicodipendenti tra i detenuti.

Già nelle Regole Europee sul trattamento dei detenuti<sup>9</sup> il problema della conservazione della salute è ritenuto prioritario per la gestione dell'istituzione penitenziaria.

Se la privazione della libertà è in se stessa una punizione, occorre evitare ogni altro deterioramento non dovuto e perciò illegale. L'offerta di servizio del trattamento sanitario è per tanto tra quelli fondamentali del nuovo concetto di trattamento penitenziario accolto dalla ultima versione delle Regole europee. Nelle stesse regole è ben chiaro il necessario raccordo tra medicina penitenziaria e territorio, a fine di fornire un servizio soddisfacente e il più possibile simile a quello possibile in libertà.

Ma, più specificamente, sono state formulate direttive particolari con riferimento al trattamento dei malati di AIDS o sindromi collegate, nell'istituzione penitenziaria. Trattasi della Dichiarazione OMS del 1987 basata sui principi seguenti:

1) i principi generali adottati dai programmi nazionali di lotta contro l'AIDS devono applicarsi egualmente alle carceri e al resto della società;

2) i detenuti devono avere accesso:

- a programmi educativi circa l'AIDS e la sua prevenzione;
- a un depistage (screening) HIV a richiesta, dal risultato confidenziale;
- (per i soggetti affetti da HIV e sindromi correlate) accesso a cure mediche analoghe a quelle esterne.

---

<sup>8</sup> HARDING T., *HIV/AIDS in prison*, 1990.

<sup>9</sup> Vedile in *Rass. Penit. e crimin.* 1986.

Nella dichiarazione OMS è prevista anche l'eventualità di una liberazione anticipata o sospensione della pena per gli affetti da AIDS (una proposta di legge di iniziativa parlamentare in tal senso risulta essere presentata in questi giorni alla Camera) nonché una raccomandazione sull'esame della possibilità di distribuire preservativi a fini preventivi.

Da ricordare anche la Risoluzione dell'Assemblea mondiale dell'OMS sulla prevenzione della discriminazione degli affetti da HIV e AIDS (OMS 41.24). In ambito del Consiglio d'Europa, oltre al comitato già ricordato, da segnalare la Raccomandazione 1080 del 1988 dell'Assemblea Parlamentare che ha invitato i Governi a evitare l'isolamento o la segregazione dei detenuti HIV e a distribuire ai detenuti i preservativi. Più di recente la Raccomandazione R(89)14 del 24 ottobre 1989 che tra l'altro vieta lo screening obbligatorio per qualsivoglia gruppo a rischio e "in particolare per dei gruppi confinati, per esempio la popolazione carceraria".

Una indagine (inchiesta su 24 Sistemi penitenziari in 17 stati membri del Consiglio d'Europa)<sup>10</sup> ha verificato il livello di adesione a tali direttive e la situazione generale dei detenuti HIV e AIDS in Europa.

Sono ovviamente emerse differenze grandissime tra sistemi e all'interno dei singoli sistemi, differenze dovute a regolamentazioni e strutture le più varie.

Tra i più importanti elementi che impediscono la completa adesione alle direttive internazionali sono stati indicati i seguenti:

1) è difficile ben organizzare un trattamento sanitario specializzato in un contesto di servizi medici deficienti e di carenza igienica generalizzata. La pandemia dell'AIDS ha sottolineato alcune debolezze strutturali nella quasi totalità dei servizi sanitari penitenziari.

2) Molte obiezioni giuridico/etiche sono state avanzate ad alcuni aspetti della politica di lotta contro l'AIDS in carcere, in particolare la distribuzione dei preservativi.

3) La grande variabilità dei tassi di incarcerazione generali (da 36 a 114 per 100.000 abitanti) e dei tossicodipendenti (derivata dalla varietà delle politiche repressive penali).

Nell'inchiesta sono stati rilevati molti problemi di informazione, carenza di rilevamenti, reticenza generalizzata a divulgare i dati.

---

<sup>10</sup> *Rapporto di T. Harding HIV e AIDS nelle prigioni europee*. Strasburgo 30 maggio 1990, PC-RSI (90)3.

Come emerge dai dati raccolti si può tranquillamente affermare che è proprio l'Italia che offre il numero e la qualità migliore di dati, in particolare l'Italia è il Paese europeo che ha il numero di screening più elevato in assoluto.

I risultati dell'inchiesta sono stati confrontati a livello di Consiglio d'Europa con altre due inchieste simili, una relativa al Nord America<sup>11</sup> e una all'Australia<sup>12</sup>.

Il primo tema è stato quello della informazione e dei programmi educativi sul problema dell'AIDS. Sia agli operatori penitenziari che ai detenuti.

Nella maggioranza dei casi una tale opera di informazione è stata organizzata dal servizio pubblico della Sanità. Il modo privilegiato di informazione è quello attraverso documenti scritti (96%). Risulta anche che solo in alcuni sistemi sono fornite informazioni su altre malattie infettive. Sarebbe invece importante rivedere l'intera politica della formazione del personale su tali delicati temi che investono prioritariamente il diritto alla salute degli operatori penitenziari nel loro complesso.

Lo schema dei programmi educativi offerti ai detenuti (Tav. 3) è analogo a quello dei programmi per il personale. È da notare l'importanza della informazione diretta da parte di personale paramedico e medico nel corso di apposite riunioni.

Il contenuto della informazione è abbastanza simile (Tav. 4) a quello della informazione del personale, ma sono più nutrite le informazioni sulle malattie infettive. Non si dispone di dati obbiettivi sull'efficacia dell'opera di informazione.

Nel corso dell'inchiesta sono state richieste opinioni a esperti e rappresentanti del personale. Il 57% stimava l'informazione "rassicurante", il 22% la considerava invece "ansiogena". La Tav. 3 indica le impressioni sull'impatto dell'informazione sui detenuti. Da notare l'alto livello di interesse e il basso rilievo pratico nella modificazione dei comportamenti. In generale viene notata la difficoltà derivante dalle discrepanze dei programmi informativi esterni ed interni.

---

<sup>11</sup> THEODORE M., HAMMETT M., *Aids in correctional facilities*, National Institute of Justice 1989, relativo ai dati epidemiologici di U.S.A. e Canada.

<sup>12</sup> *AIDS in Australian Prisons*, di HEILPERN H. e EGGER S., *Department of Community, Services and Health*, Canberra 1989.

La questione delle distribuzioni dei preservativi ha dato luogo a molte controversie. La Tav. 6 indica la situazione nei diciassette paesi oggetto dell'inchiesta; tra i motivi avanzati per giustificare la non distribuzione dei preservativi figurano motivazioni giuridiche (illegalità degli atti omosessuali in prigione) inutilità pratica (assenza di omosessualità negli stabilimenti, detenzione in celle singole) considerazioni di sicurezza (possibilità di usarli per nascondere droga o altre sostanze nella persona) resistenza del personale penitenziario; resistenza da parte degli stessi detenuti. Nei sedici sistemi in cui i preservativi sono a disposizione dei detenuti non sono stati sollevati particolari problemi. In due sistemi sono distribuiti prima della liberazione condizionale. Negli Stati Uniti (rapporto Hamet) su settantatré sistemi penitenziari in settantacinque non si distribuivano preservativi. Il dibattito è comunque aperto. Anche in Australia vi è una posizione totalmente negativa nei confronti della distribuzione dei preservativi, sulla base della considerazione che ciò equivarrebbe a tollerare o incoraggiare una attività sessuale illegale. Si nota peraltro una tendenza nel senso della distribuzione dei preservativi. Molti paesi, come la Francia, da una posizione di rifiuto assoluta per motivi giuridici sono passati a una posizione più flessibile.

In nessun Paese vengono fornite siringhe, anche se è vivo il dibattito su questo punto. È evidente il rischio della siringa come arma. Dall'inchiesta sono peraltro emerse alcune proposte, tra le quali fornire le siringhe ai detenuti tossicomani al momento della liberazione, così ai semiliberi e comunque informare compiutamente sui sistemi di pulizia delle siringhe. Tali proposte che a noi possono sembrare bizzarre vanno inquadrare nelle realtà nazionali dove vige il divieto del libero acquisto delle siringhe.

Il problema dello screening si concentra sulla obbligatorietà e sulla confidenzialità dei risultati. La Tav. 7 rappresenta la situazione. Evidenti le ragioni operative per preferire uno screening obbligatorio, evidenti le ragioni opposte, possibilità di discriminazione e impossibilità di mantenere la confidenzialità del dato. Da notare che quattro sistemi canadesi applicano lo screening obbligatorio. L'obbligatorietà dello screening è anche molto frequente in U.S.A. A livello europeo in sei sistemi test sistematici sono praticati senza richiedere il consenso del detenuto. Il segreto medico (nessuna comunicazione dei risultati senza il consenso dell'interessato) è rispettato in otto Paesi.

Centrale anche la questione se la prigione sia un fattore di rischio nella diffusione della epidemiologia HIV. Dai dati degli USA non emer-

gono possibilità di estrapolare risultati definitivi poiché i dati stessi mostrano una ripartizione variabile e atipica dei tassi di sieropositività. I dati dei paesi membri del Consiglio d'Europa, per la grande varietà dei sistemi di rilevamento non consentono nemmeno valutazioni univoche. Peraltro l'esame delle percentuali fa concludere per lo stretto legame tra percentuale dei detenuti tossicodipendenti e percentuale detenuti HIV, secondo la formula predittiva già ricordata e meglio descritta alla Tav. 9.

Non emergono sicuri dati di trasmissione di AIDS da soggetto a soggetto in carcere. In letteratura si sa che alcuni detenuti nelle carceri thailandesi sono diventati sieropositivi ma per effetto di iniezione di droga durante la detenzione. Maggiori preoccupazioni sono per la crescita notata della frequenza della tubercolosi polmonare attiva in relazione all'infezione HIV, in ambito carcerario (trasmissione per via aerea). Tali casi sono in aumento in Spagna, Francia e in Svizzera e sono favoriti dal sovraffollamento. Assolutamente necessario all'O.N.U. un programma di screening della tubercolosi polmonare per i detenuti e per il personale, nonché un programma di riduzione di sovraffollamento per diminuire il rischio di propagazione della tubercolosi per via aerea.

La Tav. 8 mostra i sistemi pratici di trattamento dei detenuti HIV e AIDS. In sette sistemi si pratica la segregazione "amministrativa", in altri quattro si può avere l'isolamento a richiesta dell'interessato.

Nella quasi totalità dei Paesi si prevede la scarcerazione del malato terminale. Un punto importante da sottolineare è nella necessità di adottare omogenei protocolli terapeutici e garantire un approvvigionamento sufficiente di medicinali di provata efficacia (AZT, Pentamidine) e assicurare procedure per la continuità del trattamento del malato di AIDS dopo la liberazione.

La donne detenute risentono di problemi particolari, soprattutto per la eventualità della trasmissione verticale del virus ai figli. Sei casi di trasmissione prenatale si sono verificati nelle prigioni dello Stato di San Paolo in Brasile nel 1988. Da notare la particolare difficoltà di ordine pratico e psicologico dell'interruzione di gravidanza decisa e praticata in ambito carcerario.

---

*N.d.R. Si riportano nelle pagine seguenti le tabelle effettivamente allegare allo scritto originale. Non tutte quelle citate nel testo sono risultate presenti o riproducibili.*

	<b>Gestione dei detenuti sieropositivi</b>	<b>Gestione dei detenuti affetti da AIDS</b>	<b>Procedure di dimissione</b>
Islanda	Mai segregati Non possono lavorare in cucina	Ancora nessun caso	--
Irlanda	Sistematicamente aggregati su base amministrativa. Nessun motivo medico Non possono lavorare in officine o in cucina	Riferito al Centro Nazionale AIDS	Facilmente, se il reato penale non è grave
Italia	Occasionalmente segregati su loro richiesta Nessun regime speciale	Normalmente sistemati in ospedali esterni presso la Divisione malattie infettive	Informazioni dal carcere all'autorità giudiziaria sulle condizioni sanitarie del detenuto
Lussemburgo	Mai segregati Non possono lavorare in cucina	Continue indagini biologiche e chimiche. Assistenza Trasferiti in ospedali, reparto malattie infettive	Dal Procuratore Generale dello Stato
Paesi Bassi	Mai segregati Nessun regime speciale	Cure mediche appropriate ed attento trattamento Ammessi negli ospedali giudiziari od ospedali civili	Perdono Ufficiale
Portogallo	Mai segregati Non possono lavorare in cucina	Ospedali giudiziari od ospedali civili	Nessuna direttiva
Spagna	Mai segregati Nessun regime speciale	Infermeria del carcere, ospedali giudiziari o rep. Malattie Infettive in un ospedale	Libertà condizionale
Svezia	Segregati solo su loro richiesta Non possono lavorare in cucina	Vengono adottate misure per l'apertura dei reparti speciali per detenuti affetti da AIDS per migliore assistenza. Trasf. ospedale se necessario	Non ancora adottata alcuna politica
Svizzera	Occasionalmente segregati su loro richiesta A volte non possono lavorare in cucina	Ass. san. e di consulenza da parte del pers. san. se il detenuto è malato rep. di sicurezza in ospedale od ospedale generale	O sospensione della sentenza, o libertà condizionale o grazia
Regno Unito (Inghilterra e Galles)	Spesso segregati. Non possono lavorare in cucina  Non trattati come gli altri detenuti nelle attività sportive e di tempo libero	Det. affetti da AIDS trasferiti in certi istituti con speciale copertura medica Se un detenuto si ammala sarà curato in un ospedale nazionale esterno	a) Uso della Prerogativa Reale della Grazia  b) "parola" anticipata

## Gestione dei detenuti sieropositivi    Gestione dei detenuti affetti da AIDS    Procedure di dimissione

	Gestione dei detenuti sieropositivi	Gestione dei detenuti affetti da AIDS	Procedure di dimissione
	Segregati occasionalmente se il loro comportamento è inadeguato	Infermeria del carcere o rep. di sicurezza in un ospedale viennese se il trattamento non è possibile in istituto	Solo se l'AIDS già esiste all'inizio della detenzione, dimissione a seguito di decisione della Corte
Austria	Nessun regime speciale		
Belgio	Segregati occasionalmente Nessun regime speciale	Infermeria del carcere ed ospedale	Possibile la libertà condizionale In caso di gravi problemi di salute si fa riferimento al Procuratore
Cipro		Ancora nessun caso	Generale che fa le necessarie raccomandazioni al Presidente
Danimarca	Per se stessi od altri	Trasferiti all'ospedale pubblico, rep. AIDS	Casi di AIDS normalmente perdonati e dimessi
Finlandia	Segregati solo su richiesta Nessun regime speciale	Ancora nessun caso. Politica di trasferimento in ospedale pubblico fuori del carcere	Ministero di Giustizia (ancora nessun caso)
Francia	Mai segregati Nessun regime speciale	Cella individuale vicino all'infermeria per un migliore assistenza Reparto di sicurezza in ospedale	Possibile libertà anticipata
Germania	Mai segregati Non autor. Lavoro in cucina o come parrucchieri (rag. psicologiche)	Trattati in carcere od in ospedale giudiziario Se necessario trasferiti in ospedali esterni	Decisione dell'autorità sulla sentenza in esecuzione
	Mai segregati Nessun regime speciale	Servizio sanitario in carcere od in ospedale pubblico	Decisione dell'autorità sulla sentenza in esecuzione
(Bayern)			
(Bremen)			
(Hamburg)	Mai segregati. Non possono lavorare in cucina Celle individuali per motivi psicologici	Finora tutti i detenuti affetti da AIDS sono stati rilasciati	Dimissione
(Hessen)	Mai segregati. Non possono lavorare in cucina Celle individuali per motivi psicologici	Servizio sanitario del carcere Quando necessario, trasferiti in ospedali pubblici	Sentenza sospesa per caso grave
(Niedersachsen)	Mai segregati. Non possono lavorare in cucina Celle individuali	Trattati in carcere od in ospedale giudiziario Se necessario trasferiti in ospedali esterni	Decisioni prese per ogni caso individuale
(Nordrhein-Westfalen)	Occasionalmente segregati. Accesso al lavoro limitato in attività con alto rischio di infortuni. Cella singola o condivisa secondo i desideri del detenuto	Trattati in carcere od in ospedale giudiziario Se necessario trasferiti in ospedali esterni	Decisioni prese per ogni caso individuale
(Rheinland-Pfalz)	Occasionalmente segregati Non possono lavorare in cucina	Trattati in carcere od in ospedale giudiziario Se necessario trasferiti in ospedali esterni	Possibile dimissione Decisione dell'autorità sulla sentenza in esecuzione
(Saarland)	Mai segregati Non possono lavorare in cucina. Celle individuali	Trattati in carcere Se necessario, trasferiti in ospedali esterni	Decisione dell'autorità sulla sentenza in esecuzione

## Controllo anticorpi hiv e dati epidemiologici (1988)

	Controllo anticorpi HIV	Comunicazione dei risultati del controllo	Numero dei detenuti controllati	Numero di HIV	Casi di AIDS	Osservazioni
Islanda	abituamente a tutti i detenuti	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	?	?	0	
Irlanda	abituamente a tutti i detenuti con comportamenti a rischio	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti nessun controllo medico su questo argomento	?	20	3	1 morto
Italia	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio controllo se c'è sospetto di AIDS su richiesta	abituamente all'Amm.ne Penitenziaria	35.083	6.679	36	
Lussemburgo	raccomandato a tutti i detenuti	strettamente confidenziale	921	1	--	
Paesi Bassi	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio e su richiesta	mai, senza il consenso del detenuto	?	circa 160	?	rilasciati 3 detenuti malati di AIDS
Portogallo	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio	abituamente all'Amm.ne Penitenziaria	7.669	31	0	National serosurvey Mar-Nov 1987
Spagna	abituamente a tutti i detenuti	mai, senza il consenso del detenuto	circa 5.000	?	50	42 morti
Svezia	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio	abituamente all'Amm.ne Penitenziaria	10.127	8	1	
Svizzera	solo su richiesta	mai, senza il consenso del detenuto	360	77	16	
Regno Unito (Inghilterra e Galles)	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	?	52	2	

## Controllo anticorpi hiv e dati epidemiologici (1988)

	Controllo anticorpi HIV	Comunicazione dei risultati del controllo	Numero dei detenuti controllati	Numero di HIV	Casi di AIDS	Osservazioni
Austria	offerto a tutti i detenuti effettuato solo su consenso dei detenuti	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	2.998	38	13	
Belgio	controllo di tutti i detenuti con comportamento a rischio solo su consenso	mai, senza il consenso del detenuto	circa 2.000	8	5	
Cipro	abitualmente a tutti i detenuti con comportamenti a rischio solo su richiesta	abitualmente all'Amm.ne Penitenziaria	60	1	--	
Danimarca	solo su richiesta	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	1.011	46	1	
Finlandia	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio solo su richiesta	mai, senza il consenso del detenuto	circa 900	2	0	
Francia	raccomandato ai detenuti con comportamento a rischio	mai, senza il consenso del detenuto	?	?	207	
Germania (Bayern)	solo su richiesta	abitualmente all'Amm.ne Penitenziaria	14.870	146	1	
(Bremen)	solo su richiesta	a nessuno, senza il consenso del detenuto	130	10	5	primi 6 mesi del 1989
(Hamburg)	offerto a tutti i detenuti all'ingresso in istituto abitualmente a tutti i detenuti all'ingresso in istituto	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	5.612	68	circa 5	casi di AIDS non in carcere
(Hessen)	se il test è negativo, si ripete ogni 6 mesi	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	4.518	117	--	
(Nordrhein-Westfalen)	raccomandato a detenuti con comportamento a rischio e su richiesta	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	13.518	243	circa 10	1 morto
(Niedersachsen)	offerto a tutti i detenuti, solo su richiesta	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	3.659	53	circa 2	
(Rhecinland-Pfalz)	abitualmente a tutti i detenuti all'ingresso in istituto	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	3.842	25	3	
(Saarland)	solo su richiesta	all'Amm.ne Penitenziaria, se richiesti	1.443	7	0	



## Informazioni per i detenuti

	Durante di Rilev.	Responsabile del materiale prodotto				Distributore informaz.			Metodo diffusione informazioni			
		Servizio San. Naz.	Amm.ne Penitenziaria	Servizio San. Peniten.	Altri	Amm.ne Penitenziaria	Servizio San. Peniten.	Altri	Scritto	Audio visivo	Convegni	Altri
Austria	1985	—	si	—	—	si	—	—	si	—	si	si
Belgio	1985	—	si	—	—	si	—	—	si	—	—	—
Cipro	1986	si	si	—	—	—	si	—	si	—	si	Conferenze
Danimarca	1985	si	—	—	—	—	si	si	si	si	si	si
Finlandia	1986	si	—	si	—	—	si	—	si	si	si	—
Francia	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	—	si	—	si	si	si	—
Germania (Bayern)	1985	si	si	—	—	si	si	—	si	si	si	—
(Bremen)	1985	si	si	si	—	si	si	—	si	si	si	—
(Hamburg)	1985	—	—	—	Min. Giustizia	si	—	—	si	si	si	—
(Hessen)	1985	—	si	—	Min. Affari Sociali	si	—	—	si	si	si	—
(Niedersachsen)	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	si	si	si	si	—	si	—
(Nordrhein-Westfalen)	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	—	si	—	si	si	si	—
(Rheinland-Pfalz)	1985	—	si	si	Min. Giustizia	—	si	—	si	si	si	si
(Saarland)	1985	si	si	—	Min. Giustizia	si	si	—	si	—	si	—
Islanda	1985	si	—	—	—	si	—	—	si	—	—	—
Irlanda	1985	si	si	si	si	—	si	si	si	si	si	—
Italia	1986	—	si	—	—	—	si	—	si	—	si	—
Lussemburgo	1985	si	—	—	—	—	si	—	si	si	—	—
Paei Bassi	1989	si	si	si	—	si	si	—	si	—	si	—
Portogallo	1987	si	si	—	Comitato Naz. AIDS	—	si	Istr. Pen.	si	si	si	—
Spagna	1985	si	—	—	—	—	si	—	si	si	si	—
Svezia	1985	si	—	—	—	—	si	—	si	si	si	—
Svizzera	1986	si	si	si	—	si	si	—	si	si	si	—
Regno Unito (Ingh.e Galles)	1985	—	—	si	si	si	si	si	si	—	—	—

## Informazioni per il personale penitenziario (\*)

	Durante di Rilev.	Responsabile del materiale prodotto				Distributore informaz.			Metodo diffusione informazioni			
		Servizio San. Naz.	Amm.ne Penitenziaria	Servizio San. Peniten.	Altri	Amm.ne Penitenziaria	Servizio San. Peniten.	Altri	Scritto	Audio visivo	Convegni	Altri
Austria	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	si	si	—	si	—	si	—
Belgio	1985	si	—	—	—	si	—	—	si	—	si	—
Cipro	1986	si	si	—	—	si	si	—	si	—	—	Conferenze
Danimarca	1985	si	—	—	—	—	si	si	si	si	si	si
Finlandia	1986	si	—	si	—	—	si	—	si	si	si	—
Francia	1985	si	—	—	—	si	—	—	si	si	—	—
Germania	1985	si	si	—	—	si	—	—	si	si	si	—
(Bayern)	1985	si	si	si	—	si	—	—	si	si	si	—
(Bremen)	1985	si	—	—	Min. Giustizia	si	—	—	si	si	si	—
(Hamburg)	1985	—	si	—	Min. Affari Sociali	si	—	—	si	si	si	—
(Hessen)	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	si	—	—	si	si	si	—
(Niedersachsen)	1985	si	—	—	Serv. ass. AIDS	si	—	—	si	si	si	—
(Nordrhein-Westfalen)	1985	—	si	si	—	si	—	—	si	—	si	—
(Rheinland-Pfalz)	1985	si	si	—	—	si	—	—	si	—	si	—
(Saarland)	1985	—	—	si	—	si	si	—	si	—	si	si
Islanda	1985	—	—	—	—	si	si	—	si	—	si	si
Irlanda	1985	—	—	si	si	si	si	—	si	si	si	—
Italia	1986	si	—	—	—	si	—	—	si	—	si	—
Lussemburgo	1985	si	—	—	—	—	si	—	—	si	—	—
Paesi Bassi	1987	si	si	—	Ministero	si	si	—	si	si	si	—
Portogallo	1987	si	si	—	Comitato Naz. AIDS	si	—	—	si	si	si	—
Spagna	1985	—	—	si	—	—	si	—	si	si	—	si
Svezia	1985	si	—	—	—	si	—	—	si	si	si	—
Svizzera	1986	si	si	si	—	si	si	—	si	si	si	—
Regno Unito	1985	—	si	—	si	si	—	si	si	si	si	—
(Ingh. e Galles)												

(\*) Tutte le tavole sono tratte da T. Harding, PC-R-SI (90)3

**Tav. 9**

$$A = \left( \frac{B \times C}{10} \right) \%$$

A = Formula di predizione % HIV nelle carceri

B% = % Sieropositivi sui tossici

C% = % Detenuti tossici

(DA HARDING, PC-R-SI (90)3)



# IL SISTEMA DELLE PENE. PROMOZIONE DELLE MISURE ALTERNATIVE ALLA PRIGIONE\*

*SOMMARIO: Crisi del carcere e affermazione delle misure alternative - Le moderne sanzioni penali - Sistemi di rinuncia alla sentenza penale - I vari tipi di sanzione - Regimi "aperti" di pene privative di libertà - Il ruolo delle misure non custodiali nel sistema penale - Conclusioni - Bibliografia*

---

## *1. Crisi del carcere e affermazione delle misure alternative*

Così come la prigione, cioè la sanzione penale consistente nella privazione di libertà si afferma, dal punto di vista storico, come "*misura alternativa*" alle pene corporali, ai supplizi, alla tortura, alla pena di morte, sempre più oggi la prigione viene sostituita, nei sistemi penali moderni, da forme diverse di sanzioni criminali, denominate oggi misure comunitarie (*Community Sanctions and measures*).

In questo rapporto tratteremo un sintetico quadro delle principali sanzioni penali moderne e ci soffermeremo in particolare sulle diverse soluzioni date dagli ordinamenti europei al problema del controllo sociale "hard", e cioè del controllo sociale penale.

Come, in altre parole, reagire alle devianza criminale con una reazione adeguata, proporzionata alla entità della offesa rivolta a beni tutelati dall'ordinamento giuridico?

---

\*Seminario del Consiglio d'Europa sulla riforma della legge penale. Strasburgo, 3. 12. 1992.

Come reagire con sanzioni che rispondono alle necessità della difesa sociale e assieme al dovere di salvaguardare i diritti fondamentali dell'individuo?

È certo che negli ultimi anni aumenta l'allarme per il troppo massiccio ricorso alla carcerazione come risposta penale: sia a livello Nazioni Unite che a livello Consiglio d'Europa sono numerosi i documenti e le raccomandazioni ai governi di ricorrere alle punizione soltanto come "extrema ratio" e quindi di incentivare il ricorso alle misure alternative.

Questo sia con relazione alla carcerazione preventiva, in attesa di giudizio, che dovrebbe essere una eccezione assoluta, sia al carcere come sanzione criminale, dopo la condanna, che dovrebbe essere limitata ai casi più gravi di violazione della legge penale.

Così, alla crisi del carcere ha corrisposto sempre più l'affermarsi delle misure alternative.

Pian piano, sempre di più, la prigione appariva come una soluzione meramente afflittiva e non rieducativa, troppo costosa e carente di rendimento sul piano della difesa sociale.

E questa presa di coscienza non a caso avveniva prima nelle società più pragmatiche, più attente alle valutazioni concrete dei problemi in termini costo-beneficio che alle questioni ideali e di principio.

Inutile in questa sede enumerare i mali del carcere, le sue precise controindicazioni sul piano della risocializzazione, il costo altissimo per la società, l'aumento progressivo della popolazione carceraria e il surplus di pena che si connette alla situazione di grave disagio in cui versano oggi pressoché tutte le istituzioni penitenziarie dell'Europa occidentale.

Si è gradualmente compreso che, se fino ad oggi per i reati più gravi non si è trovato un valido sostituto alla prigione, per tutta una serie di comportamenti criminali minori bisognava trovare dei sistemi meno inutilmente afflittivi, meno costosi, e più utili alla rieducazione del reo e al suo reinserimento sociale.

Non bisogna peraltro pensare che questo processo sia stato lineare, ed abbia toccato tutti gli ordinamenti giuridici europei nello stesso momento e con gli stessi effetti; esso però è a senso unico, poiché, almeno sul piano delle norme, le misure non custodiali aumentano progressivamente e tolgono sempre più terreno al carcere, ed in tale senso si può parlare ormai di processo irreversibile.

In questo ordine di idee può anche meglio comprendersi il rinnovato interesse per le misure alternative da parte dei governi europei, posto che il fenomeno del sovraffollamento è comune pressoché a tutte le istituzioni penitenziarie in Europa e che uno degli strumenti più efficaci per decongestionare le carceri è costituito appunto dal trattamento in ambiente libero del condannato.

Le misure alternative alla detenzione hanno però un altro filone di motivazioni: oltre che della crisi del carcere esse sono figlie della crisi delle misure meramente clemenziali.

Si è compreso infatti che misure di mera clemenza, non accompagnate da specifici interventi di sostegno e di controllo sul condannato, se possono avere benefici effetti momentanei sulla istituzione penitenziaria (ad esempio, diminuendo la pressione del sovraffollamento delle prigioni) non hanno nessun significato rieducativo, non incidono in genere sul futuro del soggetto che ne beneficia e rivestono un carattere di mera indulgenza che non paga sul piano individuale e collettivo.

## 2. *Le moderne sanzioni penali*

Schematicamente, le moderne sanzioni penali possono così sintetizzarsi in un quadro globale:

- A) *Sistemi di rinunzia alla sanzione penale*
- B) *Pene detentive*
- C) *Pene pecuniarie*
- D) *Misure interdittive (sanctions restricting or taking away rights)*
- E) *Misure comunitarie (Community Sanctions and measures)*, a loro

volta suddivise in:

- a) derivanti da sospensione della pronuncia della sentenza;
- b) derivanti da sospensione della esecuzione della sentenza di condanna alla prigione;
- c) pene direttamente applicate in giudizio.
- F) - *Speciali regimi "aperti" delle pene detentive*

Non trattiamo qui della pena di morte, condannata da molti documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa e abolita in molti paesi europei direttamente dalle Carte Costituzionali (Germania, Italia) o delle leggi, o di fatto non più applicata.

### 3. A) *Sistemi di rinuncia alla sanzione penale*

Bisogna anzitutto ricordare tutte le varie forme di diversion (*dejudiciarisation*), intendendo con tale termine ogni deviazione del processo penale ordinario anteriore alla sentenza di condanna pronunciata da un tribunale, che sfocia nella partecipazione dell'imputato a qualunque programma non penale, vale a dire un programma il cui fine non è di punire il colpevole, bensì di aiutarlo a risocializzarsi, o a risolvere il conflitto che l'ha condotto al reato.

Differenti legislazioni europee prevedono forme di rinuncia o sospensione dell'azione penale ed anche forme di transazione tra il Pubblico Ministero e il delinquente.

Le più importanti misure di sostituzione sono in ogni modo attuate *dopo* la decisione giudiziaria sulla colpevolezza.

Più in particolare, sono previste forme di rinuncia all'azione in Inghilterra (*absolute e conditional discharge*), nei Paesi Bassi, in Germania e in Francia, con riferimento sia ai minori che agli adulti. I Tribunali britannici possono anche ordinare il "binding over", con cauzione al fine di evitare la recidiva, la liberazione senza condizioni (*absolute discharge*) o la liberazione condizionale (*conditional discharge*), con la sola condizione che il delinquente sia condannato per un periodo massimo di tre anni.

Vi è anche il perdono giudiziario, applicato in Olanda dai Tribunali cantonali e per i minori e in Italia dal tribunale dei Minori. Soprattutto nei confronti dei tossicodipendenti si sono affermate recentemente nei sistemi europei forme di rinuncia all'azione penale a patto che il tossicomane ammetta di sottoporsi a programmi terapeutici.

### 4. *I vari tipi di sanzione*

#### B) *Pene detentive*

Esse dovrebbero comunque essere, come detto, limitate a casi più gravi e rispettare, nella loro esecuzione, gli strumenti internazionali come le *European prison rules* del Consiglio d'Europa.

#### C) *Pene pecuniarie (fines)*

Trattasi della più antica pena esistente negli ordinamenti moderni. Può essere inflitta da sola o assieme ad altre pene: a volte è previ-

sta la conversione delle pene pecuniarie non pagate in pena detentiva o in altre misure alternative alla prigione o, per converso, le stesse sanzioni pecuniarie possono costituire misure sostitutive della prigione in caso di brevi pene.

Il paragrafo 37 del Codice penale austriaco autorizza ad esempio la sostituzione della pena detentiva, con alcuni limiti, fino a sei mesi, con la pena pecuniaria; l'art. 24 del Codice penale olandese consente la sostituzione con una pena pecuniaria della prigione fino a tre mesi; in Italia è prevista dalla legge 1981/689, la possibilità di sostituire con la pena pecuniaria il carcere fino a un mese.

Appare anche opportuno menzionare il sistema dei "giorni -ammenda" (*day-fine*) introdotto in Svezia, Danimarca, Germania e Austria. L'ammenda è calcolata, in questo sistema, moltiplicando una cifra che tiene conto della gravità dell'infrazione e del recidivismo del delinquente, per una somma di denaro corrispondente alle sue possibilità.

Una particolare forma di *financial penalty* è costituita dalla compensazione alla vittima (*compensation to victims*). L'oggetto è qui risarcitorio dei danni causati dalla offesa.

Nel Regno Unito la pena può consistere esclusivamente nel risarcimento del danno alla vittima; in altro caso l'obbligo del risarcimento è uno degli obblighi connessi alle varie forme di *probation* e di *sursis*, in particolare sotto forma di riparazione del danno e di risarcimento alle vittime del reato.

#### D) *Misure interdittive (sanctions restricting or taking away rights)*

Si tratta di particolari divieti relativi a certe specifiche attività, che da pene accessorie sono via via diventate pene principali, per reati di scarsa entità.

Tali misure sono vere e proprie pene che privano il soggetto della possibilità di esercitare determinati diritti o attività, inerenti al reato commesso: tali pene, comunemente presenti negli ordinamenti come pene accessorie a quella principale della detenzione, assumono in alcuni ordinamenti entità autonoma anche, come in Francia, di applicazione generale (per tutti i reati, cioè), come sostituti alle pene detentive brevi.

Le principali sono costituite dalla *disqualification from driving* (Regno Unito, Olanda, Norvegia e Francia) e dalla interdizione di certe occupazioni (*disqualification from engaging in an occupation*) (France, Italy).

E) *Misure comunitarie (community-based sanctions)*

La pronuncia *diretta* di sanzioni penali autonome non detentive è l'ultima tappa di una evoluzione lunga nel tempo, che parte dalla *sospensione* dell'esecuzione della condanna al carcere e passa attraverso la *sospensione* della pronuncia della sentenza.

1) *Misure derivanti da sospensione della pronuncia di condanna (deferment of sentence):*

Nel 1907 in Inghilterra con il *Probation of Offenders Act* si introduce la misura del *probation*, dando la possibilità ai tribunali di astenersi dalla condanna ed emanare un *probation order*, affidando ad un agente di *probation* il soggetto, con il suo consenso, per un periodo di prova fino a tre anni, e con particolari obblighi e doveri.

In forme diverse la misura è introdotta in Norvegia, Danimarca, Svezia, e altri Paesi.

È presente nel nuovo progetto di Codice penale italiano.

2) *Misure derivanti da sospensione dell'esecuzione (suspending the sentence)*

Ben più numerosi sono i Paesi d'Europa che conoscono la sospensione della esecuzione della pena detentiva, dopo che sia stata pronunciata la condanna da parte dei tribunali.

Si tratta del vero e proprio *sursis*, che può essere *simple* o *avec mise à l'épreuve*.

Il *sursi simple*, concesso in modo pressoché automatico, è in effetti una misura con scarse caratteristiche rieducative, e consiste in una sospensione della pena (sempre non elevata) per un certo periodo a condizione che il soggetto non commetta più reati (è il corrispondente continentale delle misure già considerate Sub A).

Deve peraltro rilevarsi che la forma pura del *sursis simple* va scomparendo, essendo quasi sempre ormai accompagnato da una certa individualizzazione della misura e da un certo intervento di controllo e sostegno.

Le forme di sospensione della pena sono comunque conosciute da tutti gli Stati Europei (*suspended sentence of imprisonment* nel Regno Unito, *conditional sentence* nei Paesi scandinavi).

Nel continente il *sursis simple* esiste come sospensione condizionale della pena (*conditional suspension of imprisonment*), ad esempio in Italia per le pene non superiori a due anni, per un periodo di 5 anni entro il quale non si devono commettere altri reati.

In Olanda, Belgio, Francia, Danimarca e Norvegia la sospensione dell'esecuzione può essere anche parziale, in modo da procurare una breve esperienza detentiva, che può essere utile in funzione deterrente e rieducativa (*shock system*).

La seconda forma, il *sursis avec mise à l'épreuve* è invece, come si è già detto, una condanna condizionale con sospensione dell'esecuzione per un certo periodo, con la quale il condannato è sottoposto a controllo e assistenza e deve ottemperare a determinati obblighi e condizioni, imposti con il suo consenso.

In Italia, è stato introdotto nel 1975 l'Istituto dell'"affidamento in prova al servizio sociale", che presenta molte affinità con il *probation system* di tipo anglosassone ma deve essere inserito nella categoria dei *sursis à l'exécution* perchè esso è applicato dal tribunale di sorveglianza tra la condanna e l'inizio dell'esecuzione della pena detentiva.

In queste due categorie di misure (*probation e sursis*) vi sono specifiche sanzioni per i tossicomani: come il "trattamento contrattuale" introdotto in Svezia nel 1987 e il *probation* per tossicodipendenti introdotto in Italia nel 1986 come "affidamento in prova al servizio sociale per tossicodipendenti".

Interessanti *gli effetti dell'esito del probation e delle varie forme di sursis*.

Se la prova ha esito non favorevole, per commissione di altro reato (o, in alcuni casi, di reati di una certa gravità) o per grave violazione delle regole accettate dal soggetto, viene *inflitta* una pena detentiva o, se una condanna era stata già pronunciata, questa viene *eseguita*. La legislazione in alcuni Stati concede comunque una certa discrezionalità ai Tribunali di modificare le condizioni della misura invece che revocarla tout court.

Se invece l'esito è favorevole, e si ottiene il reinserimento sociale del reo (o, in termini più pratici, l'adesione alle regole imposte e l'assenza di recidiva), allora la pena detentiva "alternativa" non viene in giuoco e anzi la stessa pena è "estinta", secondo l'efficace dizione di alcune legislazioni, come in Italia (art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354) e in Portogallo (art. 58 Còdigo penal), e la condanna si considera non avvenuta (art. 745 c.p. francese).

*La liberazione condizionale (conditional release)* è la terza forma in cui può presentarsi la misura sospensiva della pena (in questo caso parziale).

Trattasi, come è noto, della sospensione di una esecuzione già in atto dopo l'espiazione di una considerevole parte della pena, con interventi di controllo e di sostegno, e l'imposizione di particolari obblighi, al fine di anticipare e agevolare il reinserimento sociale del condannato.

A differenza del *probation e del sursis*, la misura si rivolge principalmente a detenuti condannati a pene più lunghe, ed ha avuto una precoce e notevole diffusione in tutta Europa.

La liberazione condizionale, in forma di *parole*, fu per prima introdotta in Inghilterra nel 1853 (Bill 20 agosto 1853).

Viene oggi in quel Paese concessa da un *Parole Board*, commissione a livello locale che trasmette al Governo le proposte di *parole* nei confronti dei detenuti che hanno espiauto un terzo della pena o un anno (secondo quale dei due periodi sia più lungo).

È prevista la sorveglianza di un agente di *probation* e l'adempimento di particolari obblighi.

Con la legge 14 agosto 1885 la Francia adottava l'istituto per i detenuti adulti avendolo efficacemente sperimentato per i minori fin dal 1817: oggi è prevista la concessione dopo metà o due terzi di pena espiauta, se si tratta di recidivi.

Analogo è l'istituto esistente in Italia, introdotto fin dal Codice penale del 1889.

La liberazione condizionale (*conditional release*) è presente in tutta Europa, ed è la misura dalle caratteristiche più omogenee nei diversi ordinamenti giuridici.

Ovunque è previsto un certo periodo di pena da espiaare, aggravato per i recidivi, vi sono specifiche obbligazioni e forme di controllo, più o meno pregnanti, e se l'interessato recidiva o viola le obbligazioni sconta tutta la pena detentiva sospesa.

### 3) *Sanzioni non custodiali dirette*

Le forme fino ad ora esaminate sono sempre "alternative" al carcere, e ad esso riconducono in caso di fallimento.

È però necessario sviluppare una politica criminale più articolata, che incrementi pene "dirette" diverse dalla detenzione e che non siano ad essa legate.

La pena più moderna, in questo ambito, è il lavoro al servizio della comunità (*community service*).

Il lavoro al servizio della comunità (*community service*) ha origine in Inghilterra, dove può essere pronunciato, con il consenso del con-

dannato, un *community service order*, per un anno o per un numero di ore di lavoro che va da 40 a 240 ore.

L'istituto è amministrato dal servizio di *probation* e consiste nella prestazione di una attività non retribuita a favore della collettività.

Anche la Repubblica Federale tedesca e il Portogallo hanno previsto il lavoro al servizio della comunità (art. 60 Codice penale portoghese) per i reati puniti con pena fino a tre mesi, con il controllo del servizio sociale.

La Francia, infine, ha introdotto *le travail d'intérêt général* (T.I.G.). Tale misura, che consiste in una attività non remunerata al servizio della collettività, per un periodo di 18 mesi (da 40 a 240 ore), può essere una pena sostitutiva a sé o uno dei contenuti del *sursis avec mise à l'épreuve*.

Comunque, sempre più si afferma negli ordinamenti la pronuncia diretta di una pena non custodiale, in genere con i contenuti del tipico *probation* di origine anglosassone.

##### 5. F) Regimi "aperti" di pene privative di libertà (*measures concerned with the enforcement of custodial penalties*)

Pur non incidendo sullo "status" di detenuto, queste misure comprimono il regime carcerario, la privazione della libertà, in misura notevole, arrivando, ad esempio nella forma degli arresti domiciliari (*house arrest*), a introdurre forme di privazione della libertà estranee ed esterne alla istituzione carcere.

Analogamente agiscono *les arrêtes de fin de semaine*, (*week-end detention*) introdotti in Belgio, Svizzera e in Turchia.

La semidetenzione, concessa in Belgio dall'Autorità Giudiziaria prima dell'inizio dell'esecuzione della pena, e in Italia a seguito di pronuncia di colpevolezza nei casi in cui sarebbe stata erogata una pena detentiva fino a sei mesi, consiste nell'obbligo di trascorrere determinate ore in carcere; l'istituto è conosciuto anche dal nuovo Codice penale portoghese (D.L. 400, 23 settembre 1982), che all'art. 45 lo prevede per le pene non superiori a tre mesi, con il consenso del condannato, e consiste nella privazione di libertà "che permetta al condannato di proseguire la sua attività professionale normale, la sua formazione professionale o i suoi studi".

Essendo direttamente finalizzato al mantenimento di determinate abitudini e attività risocializzanti, l'istituto portoghese è affine alla semilibertà prevista dall'Ordinamento penitenziario italiano del 1975, che la prevede già dall'inizio dell'esecuzione per le pene inferiori a mesi sei e, per le pene superiori, dopo l'espiazione di metà della pena.

Il regime della semilibertà esiste ugualmente nella legislazione francese dal 1948.

Semidetenzione e semilibertà hanno la diversa finalità, a seconda della loro durata e del momento in cui intervengano nel corso dell'esecuzione della pena, di evitare l'interruzione delle normali attività lavorative o di studio del soggetto, o di prepararne gradualmente, nel caso di lunghe pene, il reinserimento sociale.

Ultima misura introdotta in questa categoria è la "detenzione domiciliare" italiana (1986) per persone in condizioni particolari (donne con figli piccoli, anziani, giovani, malati) per le pene, anche residue, fino a due anni.

## *6. Il ruolo delle misure non custodiali nel sistema penale*

Così descritta sommariamente la tipologia delle misure, occorre definire alcuni problemi relativi al diverso ruolo che tali misure svolgono e sui diversi effetti che operano nel sistema penale.

### *A) Effetti deflattivi a livello penale e a livello penitenziario*

I sistemi penali soffrono oggi di gigantismo: il diritto penale si occupa di troppe cose, e assume funzioni per l'innanzi svolte da altre agenzie di controllo sociale.

Le politiche criminali moderne devono perciò tendere a *ridurre*, a *circoscrivere*, l'operatività dei sistemi penali, attraverso una serie coordinata di interventi per la adozione di una strategia differenziata nei confronti della piccola e media devianza criminale: attraverso la *decriminalizzazione*, vale a dire abolizione dell'illecito penale e rinuncia ad ogni reazione sociale di fronte a comportamenti non più valutati dalla società come devianti, e la *depenalizzazione*, vale a dire nel senso della riduzione delle ipotesi dei fatti penalmente perseguibili, trasferendo molti piccoli illeciti penali nel settore amministrativo o civile. Inoltre con la progressiva riduzione del ricorso, all'interno del settore penale, al carcere come mezzo di punizione.

La cosiddetta “*decarcerizzazione*” avviene attraverso l’adozione di misure penali sostitutive alla prigione, che hanno comunque un certo carattere afflittivo (perchè “riducono” sempre in qualche modo la libertà o il patrimonio del soggetto) ma devono essere insieme individualizzate e rieducative.

Questo è lo spazio proprio delle misure comunitarie (*Community Sanctions and measures*) nel complessivo intervento di “riduzione” del controllo sociale “hard”.

Naturalmente è da sottolineare che occorre fare attenzione, nell’impianto del sistema di misure alternative, che esse siano adoperate *effettivamente* per sostituire uno spazio fin ad ora coperto dal carcere, e non per ampliare il settore complessivo dell’intervento penale, come purtroppo avviene in qualche Paese.

#### B) *Effetti endocarcerari*

Oltre che riducendo considerevolmente la popolazione carceraria (per la diminuzione di “input” alla fonte del sistema penitenziario) le misure comunitarie hanno un benefico effetto sul clima interno al carcere quando possono costituire una “offerta” alla popolazione detenuta in cambio di un corretto comportamento.

Da quando sono state introdotte in Italia, ad esempio, forme “alternative” costituite dalla trasformazione della condanna alla prigione in trattamento in libertà (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare) o in semilibertà, non vi sono più rivolte e moti di protesta significativi e il comportamento dei detenuti è migliorato sensibilmente.

#### C) *Analisi dei costi-benefici*

Da un punto di vista meramente economico, è innegabile che il costo unitario dei condannati che eseguono la pena in ambiente libero è inferiore al costo unitario che lo Stato sopporta per ogni detenuto.

Pertanto non deve ritenersi che il risparmio possa essere portato oltre un certo livello.

Il sistema penitenziario deve dotarsi, se si vuole efficacemente adottare queste misure, di un congruo apparato di specialisti, capaci e qualificati.

In quest’ottica è opportuno notare che, mentre l’origine delle iniziative di *probation* è su base volontaria, per una legge storica che si è verificata in quasi tutti i Paesi, si è gradualmente passati ad una azione professionale e di impostazione pubblica, pur lasciando largo spazio all’azione ausiliaria dei volontari.

Praticamente in tutti i Paesi d'Europa i *probation officers* sono funzionari pubblici: così come avviene in Francia, in Inghilterra (con larghe autonomie locali), in Belgio, Svezia, Norvegia (dove il settore è pubblico dal 1980, essendo state soppresse le associazioni private, nate fin dal 1849), Danimarca (dal 1973), Svizzera, Lussemburgo, Olanda (ove vige un sistema misto), Germania, Italia, Portogallo, Grecia.

Il problema della qualificazione dello staff è uno dei più importanti, e costituisce oggi uno spazio importante per i sistemi penitenziari europei e un banco di prova per la cooperazione internazionale.

D) *La valutazione dell'efficacia rieducativa dei sistemi*

Assieme alle misure alternative, si può dire, è nata la problematica della valutazione della loro efficacia.

In termini esemplificativi, si è cercato, attraverso analisi ed indagini, di verificare se, in effetti, il trattamento in libertà servisse, più che quello in detenzione, ad ottenere le finalità tipiche di difesa sociale, prioritariamente quella di diminuire la recidiva, la ricaduta nel delitto. E, in alcuni Paesi, i programmi di trattamento, costosi per la comunità, venivano periodicamente verificati sul piano dei risultati immediati, facendone discendere, in caso di esiti quantificati non positivi, tagli di spesa e interruzione di esperimenti.

Certamente il criterio della diminuzione della recidiva non è l'unico con cui deve valutarsi un sistema di trattamento: la proporzione della reazione alla condotta, il rispetto dei diritti umani, l'umanizzazione del trattamento costituiscono altri validi criteri con cui valutare i sistemi penali.

In ultima analisi la recidiva non è criterio esclusivo, quindi, per valutare la bontà del trattamento, sia esso intramurale che in ambiente libero. Tuttavia non sembra opportuno esimersi da indagini conoscitive sul punto, utili, per noi, per procedere ad affinamento degli interventi e ad opportune correzioni di rotta.

Perseguendo queste finalità, l'Ufficio Studi della Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena ha a suo tempo svolto una analisi dei dati relativi ad uno dei classici fattori di valutazione dell'efficacia delle misure alternative, vale a dire i reingressi penitenziari dei soggetti ammessi a misure alternative.

Il criterio di valutazione, che tradizionalmente si collega alla recidiva (dato non esaminabile considerato il breve lasso di tempo in questione), si è voluto identificare nel reingresso, attraverso l'esame del

mero dato “penitenziario” del ritorno in carcere per il più vario titolo.

L'ipotesi secondo la quale i nuovi istituti previsti dalla Riforma potrebbero incidere sui reingressi penitenziari, favorendone la diminuzione, trova conferma nei risultati evidenziati relativi ad un periodo iniziale nella applicazione della legge di riforma italiana del 1975.

Infatti la percentuale dei reingressi penitenziari dei soggetti considerati nel campione è molto inferiore a quella riferita alla popolazione detenuta in generale.

E questo è certo un elemento non secondario da valutare per l'adozione di misure alternative alla detenzione.

#### E) *Il rispetto dei diritti umani*

La circostanza che le sanzioni non custodiali non siano privative “tout court” della libertà non toglie la possibilità che la loro applicazione sia tale da violare diritti umani fondamentali. Questo è riconosciuto in fondamentali documenti ONU (come la raccomandazione n. XVI sulla riduzione del carcere approvata al Congresso di Milano del 1985) e ha portato alla adozione, da parte degli organismi internazionali, di documenti importanti come le *Tokyo Rules*, approvate in sede ONU al congresso dell'Avana del 1990, e le *European Rules on community sanctions and measures* approvate dall'ultimo CDPC del Consiglio d'Europa.

In tali documenti si indicano le regole fondamentali da seguire per l'introduzione e la gestione di misure alternative moderne, efficaci e rispettose dei diritti fondamentali dell'individuo come la garanzia giurisdizionale, il concorso della libera volontà dell'individuo, la privacy e il sistema dei controlli, etc. Una parte di tali regole riguarda anche il ruolo e la preparazione dello staff che si deve occupare di tali sanzioni e misure comunitarie.

## 7. *Conclusioni*

È da tutti compreso che occorre disporre di nuovi strumenti da adoperarsi nel quadro di una strategia differenziata contro la devianza criminale.

Dalla esperienza comune dei singoli ordinamenti europei scaturisce una grande quantità di esperienze positive e negative, di insuccessi e di vittorie.

È per questo opportuno studiare le esperienze dei diversi sistemi e trarre profitto dagli altrui errori, non meno che dalle altrui conquiste nel campo del trattamento differenziato dei delinquenti.

Occorre però, nello stesso tempo, adottare misure che rispondano a reali esigenze della comunità in cui devono essere applicate.

Se un insegnamento non discutibile si può trarre dall'esame di diritto comparato è quello che le misure non sono *sic et simpliciter* esportabili e adattabili da un ordinamento all'altro senza modifiche, ma al contrario che ognuna di esse ha radici profonde nel comune sentire della collettività locale, che deve dare il massimo di collaborazione sul piano del reinserimento sociale del reo.

Occorre quindi, in primo luogo, approfondire il lavoro sul campo, nei confronti dell'opinione pubblica e del consenso popolare, senza il quale ogni riforma è votata al sicuro fallimento.

# LE RICERCHE SULLE COMMUNITY SANCTIONS AND MEASURES\*

*SOMMARIO: I principi direttivi sulle ricerche sulle Community Sanctions a livello regionale europeo e a livello ONU - La situazione attuale nella ricerca: gli studi sulle sanzioni comunitarie - Ricerche empiriche di carattere generale - Le ricerche sul sentencing - Le indagini nel ruolo deflattivo del penitenziario - Le ricerche sui costi del probation - Le ricerche sulla recidiva dei sottoposti a misure non privative di libertà - Le statistiche e i modelli revisionali*

---

## *1. I principi direttivi sulle ricerche sulle Community Sanctions a livello regionale europeo e a livello ONU*

Il problema della ricerca scientifica che ha per oggetto le misure e sanzioni nella comunità assume diverse valenze e può avere diverse finalizzazioni.

Alcune di queste sono chiaramente indicate nelle regole 89 e 90 della Raccomandazione N° R(92)16 relativa alle regole europee sulle sanzioni e misure applicate nella comunità, del 19 ottobre 1992.

Nella regola 89 in particolare si pone un legame netto e strumentale tra piano *conoscitivo* delle diverse sanzioni (analisi socio giuridica, reperimento e analisi del dato, interazione tra agenti del sistema penale e clienti etc.) e piano *valutativo* dei risultati delle misure e sanzioni. Nella regola 90 poi sono descritte alcune ipotesi di lavoro per ricerche empiriche, riepilogando esemplificativamente alcune delle tipiche finalità che i vari sistemi penali nelle loro politiche criminali assegnano alle sanzioni comunitarie.

---

\* 1993.

Si tratta di una norma-manifesto che, lungi dal pretendere di essere esaustiva, come chiarito nel commentario (perché non può elencare tutte le possibili finalizzazioni delle sanzioni comunitarie) indica le principali finalità ed insieme le ipotesi di lavoro, i parametri possibili di alcune possibili ricerche sulle misure alternative.

Il primo parametro in effetti è disomogeneo agli altri poiché comprende tutte le diverse finalità che i vari gruppi sociali possono assegnare a tali sanzioni. In sostanza si incoraggiano in tale punto le *ricerche di opinione*, quelle tese a rilevare la *percezione*, da parte dei vari gruppi sociali, di come funzionano le misure e di che ruolo abbiano nel sistema complessivo di controllo penale.

La norma passa poi ad articolare una serie di concrete ipotesi di lavoro corrispondenti ad altrettante “tradizionali” finalità assegnate alle sanzioni:

1) effettività del ruolo di *deflazione carceraria* assegnato alle misure non custodiali.

Trattasi della generale finalità di riduzione della risposta carceraria assegnata in numerosi strumenti internazionali alle sanzioni comunitarie.

Oltre che una ricerca di tipo statistico incrociata con i dati delle misure e i dati della popolazione penitenziaria, si allude alla necessità di ricerche sul *sentencing* anche relativamente al possibile uso delle sanzioni non custodiali da parte del giudice come sostitutivi delle pene *meno gravi* (sospensione pura e semplice della pena, ammende) rispetto alle pene più gravi come la privazione di libertà, uso che ovviamente svuoterebbe di significato una politica criminale di deflazione carceraria a mezzo delle sanzioni sostitutive.

2) Effettività in tema di *proporzionalità* ed *adeguatezza* di risposta penale circa i bisogni del delinquente.

Trattasi di una ipotesi di lavoro molto tradizionale in criminologia, che sottolinea l'equazione disagio personale, carenze sociopsichiche, situazioni di emarginazione con il crimine.

Pur essendo frutto di una analisi oramai inadatta a chiarire le dinamiche criminali di larga parte della moderna criminalità (basti pensare alla criminalità organizzata, al narcotraffico, alla criminalità transnazionale, fenomeni criminali che più di tutti oggi preoccupano i Governi e le organizzazioni internazionali e che non sono tanto facilmente riconducibili alla marginalità e al disagio sociale) l'ipotesi del

“trattamento”, che poggia su una osservazione della personalità e dei suoi bisogni per una serie di interventi a finalità riabilitative è ancora oggi, sia nell’ambito penitenziario (v. le regole penitenziarie europee) sia nell’ambito delle sanzioni in comunità, generalmente valida, soprattutto con riferimento alla microcriminalità.

Proporzionalità e adeguatezza sono da porsi in un contesto di valutazione dell’“aiuto” che costituisce (assieme al “controllo”) uno dei cardini delle sanzioni comunitarie.

Ovviamente l’attività di ricerca e di valutazione su questo punto sarà maggiormente necessaria nei confronti delle misure che sono più spiccatamente contrassegnate da una struttura di assistenza al delinquente, e meno nei confronti di sanzioni ispirate ad una finalità di pura neutralizzazione e controllo.

### 3) Valutazione dei *costi-benefici*.

La considerazione della preferibilità “economica” delle sanzioni non custodiali è uno degli elementi tipici di propaganda per l’aumento delle sanzioni di questo tipo.

Questa motivazione non può essere portata all’eccesso perché risorse adeguate devono essere messe a disposizione del settore del *probation* non meno che per il penitenziario (v. la regola 42), pur tuttavia è opportuno condurre ricerche nei costi effettivi dei vari sistemi, anche per assicurare in sede di programmazione un equilibrio, all’interno del sistema correzionale, tra le risorse destinate al carcere e quelle destinate al settore delle misure alternative.

La maggiore quantità di ricerche disponibili per i costi della prigione sottolinea la necessità che simili indagini siano condotte anche per le sanzioni non custodiali. Nel commentario alla regola è giustamente sottolineato il legame tra il dato quantitativo ed i risparmi di scala effettivi: infatti, quando le sanzioni comunitarie sono applicate in grande numero, i costi diminuiscono.

### 4) Valutazione *della riduzione della criminalità*.

Si tratta di una nuova formulazione del vecchio criterio della valutazione degli effetti delle misure sulla riduzione della recidiva: investigare in che misura la sanzione in ambiente libero opera per il reinserimento effettivo del criminale e quali effetti abbia globalmente sul fenomeno criminale.

Come è noto, le indagini sulla efficacia dei trattamenti in ordine alla prevenzione speciale e quindi alla riduzione della recidiva sono

state storicamente causa di ambiguità e malintesi, a volte dannosi sulla stessa persistenza del principio del trattamento. È stato già sufficientemente chiarito che il reinserimento sociale (e quindi la non recidiva) non può essere considerato un elemento effetto automatico del trattamento (v. la nuova formulazione del problema nelle ultime regole europee), ma costituisce un prodotto dell'azione di molte variabili (accoglienza sociale, possibilità di lavoro, situazione socio-economica complessiva etc).

Pur tuttavia le indagini sulla efficacia delle misure sulla diminuzione della recidiva sono molto suggestive per la pubblica opinione ed i decision-makers, anche se presentano problemi tecnici notevoli (come la difficoltà di trovare adeguati gruppi-campione di raffronto).

Detto questo con riferimento alle norme europee, diamo brevemente conto delle norme ONU.

A livello planetario, da molti anni le Nazioni Unite operano in favore della sempre *maggior introduzione* di misure non custodiali: si possono ricordare la risoluzione n. 8 del 1980 approvata nel Congresso di Caracas e la n. 16 approvata a Milano nel corso del VII Congresso del 1985 (che in particolare affermava la necessità di intensificare lo studio delle sanzioni non privative di libertà e invitava gli Istituti regionali ed internazionali delle Nazioni Unite a rinforzare i programmi di aiuto ai singoli Paesi per aiutarli a intraprendere ricerche sulle pene non privative di libertà).

Nel corso dell'VIII Congresso all'Avana (1990) sono state approvate due risoluzioni relative alla materia di cui ci occupiamo: *le regole di Tokyo* (Regole Minime delle Nazioni Unite per l'elaborazione di misure non privative di libertà), che dedicano l'VIII capitolo al tema "Ricerche, pianificazione, elaborazione delle politiche e valutazione", e la *risoluzione n. 16* su "Principi e direttive regolanti la ricerca sulle pene non privative di libertà".

I punti essenziali sottolineati nelle *Tokyo Rules* sono i seguenti:

1) finalizzazione alla pianificazione e alla valutazione degli effetti delle sanzioni non custodiali, delle ricerche sul trattamento del delinquente in ambiente libero (regola 20.1);

2) carattere permanente e non episodico delle attività di ricerca relativa alla identificazione delle cause che ostacolano il pieno funzionamento delle varie misure e che riguardano i clienti, gli operatori, la comunità esterna ed i responsabili del sistema (regola 20.2);

3) integrazione dei servizi di ricerca e di raccolta dei dati nel sistema penale per ottenere una migliore raccolta e analisi dei dati statistici relativi a tali sanzioni.

Nelle *Tokyo Rules* è anche sottolineata la necessità della cooperazione scientifica internazionale sul piano della ricerca, come della formazione e della assistenza tecnica, e degli studi comparati anche per ampliare la gamma delle opzioni non istituzionali e facilitare la loro applicazione anche al di là delle frontiere (è citato ad esempio il trattato-tipo relativo al trasferimento della sorveglianza delle persone liberate condizionalmente) v. reg. 23.1 e 23.2.

La risoluzione n. 16 dal canto suo rinforza il concetto “*ricerca orientata all'azione*” nel quadro dello sforzo di incentivazione di soluzioni penali non carcerarie.

In particolare nel preambolo si sottolinea il fenomeno del sovraffollamento del sistema carcerario e la necessità di utilizzare i risultati delle ricerche per meglio far apprezzare al grande pubblico i vantaggi delle pene non privative di libertà.

Nel testo della risoluzione si sottolineano i seguenti punti:

1) necessità che le ricerche abbiano un interesse pratico immediato per la promozione di politiche relative alla introduzione di pene non privative di libertà, mirando a studiare gli ostacoli che si presentano al pieno sfruttamento di queste soluzioni, chiedendo la collaborazione dei decision-makers e di operatori in tutte le fasi della ricerca e presentando i risultati in forma chiaramente e facilmente utilizzabile;

2) utilità dell'impiego dei risultati delle ricerche per la formazione e per la formazione del personale del sistema penale;

3) finalizzazione delle ricerche alla migliore scelta della soluzione più adatta al singolo caso, aiutando cioè il giudice nella migliore comprensione degli effetti delle misure; in particolare l'oggetto di ricerca deve essere la “adeguatezza” delle sanzioni non privative di libertà alle esigenze culturali, alle risposte socio-economiche, al contesto politico giuridico e organizzativo in cui tali pene devono essere applicate;

4) la ricerca deve essere impiegata per favorire una maggior applicazione di soluzioni non carcerarie dal punto di vista qualitativo (eliminazione degli ostacoli che si pongono alla buona accoglienza di tali misure da parte delle collettività e del legislatore, operatori di Polizia, giudici e procuratori, vittime, delinquenti stessi) e dal punto di vista

qualitativo (indagine sulla introducibilità di diverse misure come il lavoro di interesse generale, l'indennizzo, la restituzione, etc.).

Nella stessa risoluzione, oltre ad indicare, come abbiamo visto, una serie di applicazioni dei risultati delle ricerche, nella parte III sono indicati direttamente alcuni *campi* di ricerca operativa, alcuni oggetti possibili di investigazione:

a) l'efficacia delle sanzioni non privative di libertà soprattutto in tema di riduzione di recidiva e di costi complessivi (non solo economici ma anche umani e sociali) nella lotta alla delinquenza;

b) l'incidenza delle sanzioni non detentive nel quadro complessivo del sistema penale e quindi la frequenza del ricorso ad esse;

c) l'influenza delle sanzioni non detentive nel processo di depenalizzazione;

d) la incidenza della elaborazione di nuove normative e di pratiche giurisprudenziali nella generalizzazione del ricorso a pene non privative di libertà.

## *2. La situazione attuale nella ricerca: gli studi sulle sanzioni comunitarie*

Premessa logica alle ricerche empiriche, ed alle analisi dei flussi di dati, che saranno riassunti nel paragrafo seguente, sono gli *studi* che hanno per oggetto dal punto di vista giuridico ed organizzativo le sanzioni non custodiali.

Gli studi citati di seguito sono scelti tra quelli più importanti, ed in ognuno di essi si potrà trovare una ricca bibliografia.

*Corrections in the community: Alternatives to imprisonment. Selected readings* di G.G. Killinger e P. Cromwell, St. Paul Minn. West Publishing C.O. 1974 riepiloga il quadro normativo ed organizzativo del *probation* e del *parole* negli Stati Uniti, commentando anche gli standard delle associazioni professionali che si occupano di tali misure. Una parte è dedicata ai dati statistici, con interessanti esempi di ricerca sui successi e gli insuccessi delle sanzioni in oggetto.

Anche *Alternatives to Prison, Community - Based Corrections* di G.R. Perlstein e T.R. Phelps, Pacific Palisades, California, 1975 è un testo relativo alla esperienza degli Stati Uniti.

Di notevole interesse sono poi le indagini comparate a livello regionale degli istituti delle Nazioni Unite, come il *Research Workshop Document* dell'UNICRI preparato per il VII Congresso ONU dell'Avana (1990) su *Alternatives to imprisonment in Africa* e l'analogo lavoro preparato da ILANUD sulle misure alternative nell'America Centrale e Latina *Alternativas a la Prison en America Latina y el Caribe*.

Per il diritto islamico ed i Paesi arabi v. M. Zeid *Human rights and penal detention in Arab Countries*, Intern. Symp. on Standard Minimum rules for treatment of offenders in developing countries, Riyadh 8-10/3/1993.

A livello europeo, notevole è l'attività di studio e di ricerca svolta dal Consiglio d'Europa: citiamo ad esempio il Rapporto *Probation et assistance postpénitentiaire dans certains Pays d'Europe*, 1964 (curato da M.me Patricia Elton-Mayo); *Le sursis, la probation et les autres mesures de substitutions aux peines privatives de liberté*, 1966<sup>1</sup> e ancora il rapporto *Mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté*, 1976; per ultimi cronologicamente i rapporti Rentzmann, Robert *Mesures alternatives à l'emprisonnement*, 7<sup>a</sup> Conferenza Direttori di Amministrazione penitenziarie, Strasburgo 1986 e l'aggiornamento, dallo stesso titolo, curato dai medesimi autori nel 1991 (PC-R-CP(91)4). La Conference Européenne de la Probation ha pubblicato nel 1981 *Probation in/en Europe* di C.G. Cartledge, P.J.P. Tak e M. Tomic-Malic, opera che descrive tutte le sanzioni non custodiali in Europa, in un quadro complessivo di sistema penale e con un ricco corredo di dati statistici: di tale lavoro è imminente una nuova edizione.

Altri utili lavori sono quelli di Van Kalmthout e Tak *Sanctions-systems in the member-states of the Council of Europe*, Vol. I e II, Kluwer Law, 1988 e 1992, che si occupa particolarmente del *community service* come misura "emergente", tra le ultime storicamente introdotte in Europa; i volumi curati dall'HEUNI *Non custodial alternatives in Europe* di N. Bishop, Helsinki 1988, che condensa molti risultati di ricerche empiriche condotte nelle singole Nazioni, e *Alternatives to custodial sanctions* Helsinki 1988; Daga, *Le alternative alla detenzione*,

---

<sup>1</sup> V. per altre indicazioni CDPC - *Activités du Conseil de l'Europe dans le Domaine des Problèmes criminels*, 1956-1976.

Parte I e II, Quaderni della Giustizia, Roma nn. 37 e 38, 1984 e *The system of penalties - Promotion of alternative measures to imprisonment*, Seminario del Consiglio d'Europa, Tirana 1992<sup>2</sup>.

Di estremo interesse i rapporti complessivi sul sistema penale dei singoli Paesi, con un quadro giuridico complessivo e quadri riassuntivi di dati. Essi sono utili per spiegare il ruolo effettivo delle sanzioni sostitutive al carcere nel quadro sanzionatorio complessivo.

Esempi sono il rapporto curato da J. Fischer, J.W. Fokkens, L.G. Moor, *Criminal law, criminality and the correctional system in the Netherlands*, Paper n. VIII, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, 1985, la pubblicazione *England and Wales* della collana *Criminal Justice Systems in Europe* curata da HEUNI, Helsinki 1990, i *Basic facts about corrections in Canada*, Service Correctionnel du Canada, Ottawa, 1991, ii *White book-Essential Data on the italian correctional system in figures*, D.A.P. 7, Roma 1993.

Utili poi i Rapporti operativi periodici sugli andamenti nella gestione delle misure non custodiali pubblicate dalle singole Amministrazioni, come il *Rapport sur le fonctionnement du milieu ouvert* - Ministère de la Justice de France - Melun 1983. Alla fine di questo rapporto sono contenute numerose raccomandazioni che devono servire da guida operativa per gli agenti del *probation* e gli altri operatori del settore<sup>3</sup>.

Così importanti sono i periodici *Reports of the Parole Board* pubblicati in U.K. con una ricca appendice statistica sulla quantità e qualità delle misure di *parole* concesse e, sempre edito in U.K. dall'Home Office, il rapporto *Supervision & Punishment in the Community, a Framework for Action*, London 1990.

<sup>2</sup> Con riferimento al Portogallo e alla Spagna v. CRUCHO DE ALMEIDA M.R.: *Novas medidas detentivas e semidetentivas no primeiro ano de vigencia do Código Penal*, Ministerio de Justicia, Bulletin No 348/85;

MAQUEDA ABREU M.: *Suspension provisional de la pena y probation*, Coleccion "Temas Penales", Serie A, No 2; Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia; Secretaría General Technica, Madrid, 1985;

SOLA DUENAS A., GARCIA ARAN M. y HORMAZABAL MALAREE H.: *Alternativas a la prision. Penas sustitutivas y sometimiento a la prueba*. Barcelona, Ed. Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.

<sup>3</sup> V. anche *The Parole System in England and Wales: report of the Review Committee*. Chairman, the Rt Hon the Lord Carlisle of Bucklow, QC. London: HMSO, 1988 (CM 532).

Settore a parte è quello delle norme standard per l'azione nel campo delle sanzioni in comunità: Canada, Australia ed altri Paesi hanno prodotto norme che sono state tra l'altro a base della redazione della Risoluzione R(92)16: citiamo, fra le ultime, le *National Standards for the supervision of offenders in the community*, London 1992.

### 3. Ricerche empiriche di carattere generale

Una fonte preziosa di notizie sulle ricerche condotte in Europa è costituita dal bollettino annuale *Echange international d'informations sur les projets de recherches criminologiques dans les Etats membres*.

Appare evidente la modestia complessiva dello sforzo dedicato alla ricerca nei confronti delle misure non detentive: nel 1987 6 su 210, nel 1988 8 su 176, nel 1989 13 su 209, nel 1991 9 su 159.

Passeremo in rassegna le principali ricerche empiriche condotte sul campo in ordine alle sanzioni non custodiali, esaminando rapidamente i contenuti e le metodologie. Una tale rassegna sarà utile non solo ai fini conoscitivi, ma anche per offrire idee e suggerimenti in ordine al varo di ricerche che siano effettivamente utili ai fini della *valutazione* dell'efficacia degli interventi.

Una ricerca italiana "L'affidamento in prova e la semilibertà nei primi quattro anni di applicazione normativa"<sup>4</sup> esamina tutte le sanzioni alternative concesse in Italia dalla loro introduzione con la Riforma penitenziaria del 1975 (1976-1979).

Sono valutate nella ricerca le variabili relative alla durata media della misura, al tasso di precedenti penali dei destinatari, alla tipologia dei reati, tasso di revoche, qualità e intensità degli interventi del recupero sociale. È emersa una notevole disomogeneità di applicazione delle misure, dovute soprattutto alle diverse pratiche di *sentencing*.

Caratteristica della ricerca è la sua ampiezza, essendo condotta sull'universo dei casi.

---

<sup>4</sup> Quaderni dell'Ufficio Studi, Ricerche e Documentazione della D.G. II.PP. n. 15, Ministero di Grazia e Giustizia, Roma 1983.

Una interessante indagine sui tempi e le risorse spese dal *probation office* è stata condotta nel corso del National Probation Survey per il 1990<sup>5</sup>.

Si è verificato come lo staff del *probation* divide il tempo di lavoro tra i differenti compiti. Il risultato ha aiutato a ottimizzare i costi del *probation* ed a riorganizzare le risorse.

È stato anche verificato l'impatto sul pubblico delle varie esperienze di sanzioni comunitarie<sup>6</sup>; si tratta di ricerche che tendono a migliorare la comprensione delle varie misure da parte dell'opinione pubblica. Un ulteriore settore, in cui vi sono interessanti applicazioni, è quello delle ricerche mirate a valutare l'efficacia del *probation* nei confronti di singole categorie di delinquenti. Molti dati sulla applicazione delle misure ai criminali sessuali sono offerti dal *Correctional Service* del Canada<sup>7</sup>: altre singole indagini sono disponibili per particolari categorie, come le donne<sup>8</sup> o i tossicodipendenti<sup>9</sup>.

È stata anche condotta una accurata ricerca sugli effetti del *probation e del community service* sui *fine defaulters* nel N.S.W. Correctional Service<sup>10</sup>. Molte altre ricerche sono disponibili su altri particolari aspetti della applicazione delle misure non custodiali<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Home Office, *Research Bulletin*, n. 33 1993, p. 15; May. C. (1992) The National Probation Survey, 1990, *Research and Planning Unit paper No 72*, London, Home Office.

Due ulteriori rapporti curati dall'Home Office hanno per finalità quella di identificare criteri valutativi per l'analisi della funzionalità del sistema: Performance indicators for the Probation Service. Report by HM Inspectorate of Probation, Home Office. London. Home Office, 1988 e The nature of probation practice today: an empirical analysis of the skills, knowledge and qualities used by probation officers. Report commissioned and funded by the Home Office Research and Planning Unit. London, Home Office, 1989.

<sup>6</sup> BENZVY-MILLER S., *Community corrections and the Nimby Syndrome*, *Forum on corrections research*, 1990, n. 2, Correctional Service, Canada, p.18.

<sup>7</sup> Forum on Correctional Research, n. 4 1991, Correctional Service, Canada

<sup>8</sup> Carlen Pat: *Alternatives to women's imprisonment*. Milton Keynes, Open University, 1990

<sup>9</sup> BECONI A., FERRANNINI L.: *Problemi di applicazione delle misure alternative alla detenzione del tossicodipendente*, *Questione Giustizia*, p. 839, No 4, 1986; DAGA L. *Tossicodipendenza e misure alternative al carcere: applicazione delle norme legislative*. *Marginalità e società*, 1987, 1-2, p. 67.

<sup>10</sup> MILLER K., GOSTA A., *Monitoring the operation of the N.S.W. Fine default Scheme 1988-1989*, Research Publications, Dep. of Corrective Services n. 24, July 1990.

<sup>11</sup> JEPSON N., ELLIOTT K.: *Shared working between prison and probation officers: a study conducted in adult prisons in England and Wales*, London: Home Office, 1986; KATZINSKI W., PLEWKA A.: *Neue Wege in der ambulanten Straffälligenhilfe: Ergebnisse und Perspektiven eines Modellversuchs. Theorie und praxis der sozialen Arbeit* 37, 3, 1986, p. 103; EISENBERG U., OHDER C.: *Aussetzung des Strafrestes zur Bewahrung*, Berlin, New York: de Gruyter 1987; LAUBENTHAL K.: *Die Einwilligung des Verurteilten in die Strafrestaussetzung zur Bewahrung*, *Juristenzeitung* 43, 20, 1988, 951; MAIR G.: *Bail and probation work: the ILPS temporary bail action project*. London: Home Office, 1988 (Research and Planning Unit Paper 46); LEWIS H. AND MAIR G.: *Bail and probation work II: the use of London probation/bail hostels for bailees*, Londobn. Home Office, 1989. (Research and Planning unit Paper 50); WHITEHEAD P.: *Community supervision for offenders: a new model of probation*. Aldershot, Avebury, 1990.

#### 4. *Le ricerche sul sentencing*

Nella valutazione dell'”effettività” di un sistema di sanzioni alternative è essenziale l'esame del cosiddetto *sentencing*, cioè della tipologia d'intervento della magistratura che amministra le sanzioni.

Una ricerca particolare, che implica anche valutazioni sugli effetti della popolazione penitenziaria, è *Truth in sentencing*, di A. Gorta e S. Eyland<sup>12</sup>, che valuta l'influenza del *sentencing* sui periodi di supervisione in comunità concessi ai detenuti.

Le ricerche del *sentencing* nella letteratura americana sono molto antiche: il primo studio è di Everson<sup>13</sup> (1919).

In quegli stessi anni lo Stato del Massachusetts chiese a S.B. Warner di esaminare il<sup>14</sup> “processo di decisione per la concessione del *parole*”. Warner analizzò un campione di 680 detenuti, trecento dei quali avevano avuto esito positivo nel senso che il condannato non aveva più recidivato, altri trecento avevano avuto un reingresso in carcere, mentre nei rimanenti ottanta casi non vi era stata concessione del *parole*. Warner dimostrò, comparando i differenti gruppi di casi, che le ragioni che avevano condizionato le decisioni nella concessione del beneficio si erano dimostrate a posteriori infondate e comunque inaffidabili nella valutazione prognostica.

Nella ricerca di E. Green (1956-57)<sup>15</sup> si analizza un campione di 1.437 casi, decisi da diciotto giudici della *Philadelphia Court of Quarter Session*. I provvedimenti esaminati furono emessi durante un periodo di diciassette mesi tra il 1956 e il 1957.

Obiettivo dell'analisi era la misurazione e valutazione delle variazioni nella severità delle pene comminate.

Le tipologie di sanzioni considerate e valutate da Green in ordine di severità sono: 1) *imprisonment*, 2) *probation*, 3) *fine* e *suspended sentence*.

<sup>12</sup> *Research Publication*, giugno 1990, Department of Corrective Services.

<sup>13</sup> in *Institute of Criminal Law Journal*, oggi: *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1919, Vol. 10, pp. 90.

<sup>14</sup> WARNER S.B. (1923), *Factors determining parole from the Massachusetts Reformatory*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, pp. 14, citato in Wilkins, LESLIE, *Discretion and sentencing reform: The alternatives*, in Wasik, Martin and Pease, Ken (eds.), 1987, p. 10.

<sup>15</sup> GREEN E., 1969, *Sentencing practice of criminal court Judges*, in Quinney Richard (ed.), in *Crime and Justice in Society*, Boston, Little, Brown and Company, pp. 431-437.

L'analisi preliminare dei dati che si riferivano al fattore razziale conduceva alla constatazione che i bianchi ricevevano pene meno severe dei neri.

Il dato maggiormente significativo consisteva nella differente percentuale nella concessione di *probation*: i bianchi la ricevevano nel 20,1% dei casi, i neri solo nel 12,8% dei casi.

Da ricordare anche la ricerca condotta negli anni '70 su *Parole release decision making and the sentencing process*<sup>16</sup> da W.J. Genego, P.D. Goldberger e V.C. Jackson.

Anche la ricerca di Bullock<sup>17</sup> tende a misurare il peso del fattore razziale sulla decisione del giudice riguardo la natura e la durata della pena.

La ricerca di Hawkins K.O. (1968) (*Parole Selection: The American Experience*, Ph. D. Dissertation, University of Cambridge, Cambridge, England, 1971)<sup>18</sup> si propone l'obiettivo di individuare i criteri che hanno influenzato le decisioni di concedere o negare il *parole* nello stato di New York nel 1968.

Hawkins perviene alla conclusione che esiste una considerevole differenza tra i criteri a cui i membri dei *parole boards* dichiarano di ispirarsi a quelli che essi effettivamente utilizzano decidendo dei singoli casi. I fattori che effettivamente influenzano la pratica della concessione del *parole* sono a tal punto differenziati e tra loro privi di ogni sistematicità da non consentire alcuna previsione attendibile sulla decisione che verrà presa in riferimento al singolo caso.

La ricerca di Bowker L.H. (1982) ha l'obiettivo di testare le opinioni dei detenuti sui fattori a loro parere determinanti nella decisione dei *parole boards*<sup>19</sup>.

Carrol L. (1976) - *Racial bias in the decision to grant parole*, in *Law and Society Review*, Vol. 11, pp. 93-107, riportato in Bowker

<sup>16</sup> in *The Yale Law Journal*, 1915, Vol. 84, n. 4.

<sup>17</sup> BULLOCK H.A., 1956, *Significance of the Racial Factor in The Length of Prison Sentence* in QUINNEY, Richard (ed.), *Crime and Justice in Society*, Boston, Little, Brown and Company, pp. 417.

<sup>18</sup> Riportato in BOWKER L.H., 1982, *Correction. The Science and the Art*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., p.352.

<sup>19</sup> Bowker L.H., cit. nota precedente. Vedi anche MORRIS N. and TONRY M., 1990, *Between prison and probation. Intermediate punishment in a rational sentencing system*, New York, Oxford, Oxford University Press.; SABOL W.J., 1990, *Imprisonment, fines and diverting offenders from custody: implication of sentencing discretion for penal policy*, in *The Howard Journal*, Vol. 29, No 1, pp. 25; HART H., 1923, *Predicting parole success*, in *Journal of criminal law and criminology*, pp. 14; HAWKINS K.O., 1968, *Parole Selection: The american experience*, Ph. D. Dissertation, University of Cambridge, England.

L.H., 1982, p. 352 - attraverso uno studio condotto su un campione di 264 detenuti, arriva alla conclusione che i pregiudizi razziali influenzano pesantemente la decisione sulla concessione della *parole*.

Con la ricerca di F. Bryum e C. Paternoster (1984)<sup>20</sup> viene indagata la differenza tra le decisioni di concessione della *parole* ai detenuti Indiani Americani ed a detenuti di altre razze. Le variabili considerate si riferiscono ai precedenti penali, all'età, all'educazione.

I risultati a cui i ricercatori giungono indicano che i detenuti indiani scontano in media l'86% della loro pena detentiva, contro una media del 75% di pena trascorsa in carcere dai detenuti di altre razze.

Sul piano delle ricerche europee, è da segnalare una recente ricerca italiana condotta dal Ministero di Grazia e Giustizia con la collaborazione dell'Università di Bologna che ha esaminato la pratica dei Tribunali di Sorveglianza nella gestione delle misure in ambiente libero<sup>21</sup>. In particolare è stato esaminato il peso del giudizio degli operatori penitenziari sulle decisioni dei Tribunali, in relazione alle altre variabili (delitto commesso, durata della pena, opinione della Polizia etc.). Con riferimento alla misura di *probation* (affidamento in prova al servizio sociale) sembra emergere dalla ricerca che il punto di vista penale e penitenziario appare prevalere, al di là delle definizioni normative, sulla possibilità di ottenere il beneficio, rispetto alle possibilità di reinserimento ed ai riferimenti esterni al carcere.

A livello europeo da ricordare lo studio del Consiglio d'Europa su *Disparités dans le prononcé des peines: causes et solutions*<sup>22</sup>.

### 5. Le indagini nel ruolo deflattivo del penitenziario

Uno dei campi di valutazione importante della efficacia delle sanzioni sostitutive nel loro insieme, nel contesto del sistema penale, è

<sup>20</sup> I risultati sono riportati in FEIMER S., POMMERSHEIM F. AND WISE S., 1991, *Marking time: does race make a difference? A study of disparate sentencing in South Dakota*, p. 88.

Anche la investigazione di Feimer S., Pommersheim F., Wise S. (1985) ha l'obiettivo di verificare: 1) l'esistenza di una relazione tra severità della pena e razza; 2) se i detenuti Indiano-Americani subiscono pene più severe dei bianchi; 3) quali siano state le variabili maggiormente rilevanti nella determinazione della severità della punizione; 4) se l'influenza di determinate variabili abbia prodotto delle variazioni nel sentencing dei due gruppi razziali.

<sup>21</sup> *Sentencing e misure alternative*, Roma 1993, inedita.

<sup>22</sup> *Etudes relatives à la recherche criminologique*, Vol. XXVI, Strasbourg 1989.

naturalmente quello della loro efficacia reale di deflazione carceraria.

Pur non essendo l'unico fine delle sanzioni non custodiali, è indubbio che sul piano della politica criminale queste sono fortemente legate alla necessità di ridurre la popolazione carceraria. Le indagini sul campo, prioritariamente statistiche, sulla situazione effettiva del rapporto prigione-misure in libertà sono quindi di importanza capitale per questa valutazione.

Emblematica è la ricerca su *Fréquence des recours des peines privatives de liberté dans les Pays du Conseil de l'Europe*<sup>23</sup> di M.D. Barré. Interessanti anche i dati raccolti in *Decarceration and the economy of penal reform*<sup>24</sup>, centrato soprattutto sul problema del reale ruolo delle alternative nell'ottica della decarcerizzazione<sup>25</sup>.

In quest'ottica complementari sono una serie di studi sull'uso della carcerazione in Europa come quelli di Lynch<sup>26</sup>, Young<sup>27</sup>, Kaiser<sup>28</sup>, Biles<sup>29</sup>, Bottoms<sup>30</sup>, Bishop<sup>31</sup>.

Ma sono state investigate, in uno studio dell'ILANUD<sup>32</sup> anche le capacità deflattive delle misure adottate per i soggetti in attesa di giu-

<sup>23</sup> CESDIP, *Etudes et données pénales*, 1988, n. 55.

<sup>24</sup> Chan J.B.L. e Ericson R.V., Toronto 1981.

<sup>25</sup> Sulla decarcerizzazione in generale SCULL V.A., *Decarceration*, Englewood Cliffs, N.J. 1977; MATTHEWS R. "Decarceration" and the fiscal crisis, in *Capitalism and the rule of law*, London 1979, p. 100 ss. e M. PAVARINI, *Misure alternative al carcere e decarcerizzazione: un rapporto problematico*, Inchiesta, 1988, n. 79-80, p. 49.

<sup>26</sup> LYNCH J.P., *Imprisonment in four countries*, Bureau of Justice Statistics, Washington D.C. 1886.

<sup>27</sup> YOUNG W. *Influences upon the use of imprisonment* The Howard Journal of Criminal justice, Vol. 25 (1986), p. 125.

<sup>28</sup> KAISER G., *Strafvollzug in Europäischen Vergleich*, Darmstadt, 1983.

<sup>29</sup> BILES D., *Current International Trends in Corrections*, Sydney, 1988.

<sup>30</sup> BOTTOMS A.E. *Limiting prison use: Experience in England and Wales* - The Howard journal of criminal justice, Vol. 26 (1987), p. 177.

<sup>31</sup> BISHOP N., *Non-custodial alternatives in Europe*, Helsinki, HEUNI, n. 14, 1988.

<sup>32</sup> *Community Service as an alternative to the Prison sentence*, AA.VV. a cura della FIPP, Coimbra, Portugal, 1986, Bonn 1987, v. in particolare il saggio di TAK P. *Alternatives to imprisonment, a comparative survey or the use of alternatives to imprisonment in the member states of the Council of Europe*, JARDIM M.A.V., *Trabalho a favor da comunidade*, Coimbra 1988; BARRÉ-TOURNIER, *Le travail d'intérêt général. Analyse statistique des pratiques*. CESDIP, Paris, 1986, n. 50; BEHA J., CARLSON K., Rosenblum R.M., *Sentencing to Community Service*, L.E.A.A., U.S. Dep. of Justice, Washington D.C. 1977; JUNGER-TAS J., *Community Service in the Netherlands. Ministry of Justice*, The Hague, 1983; FUCHS K.: *Der Community Service als Alternative zur Freiheitsstrafe*, Pfaffenweilwe, 1985; KERNER HANS-JURGEN, KASTNER O. (Hrsg.): *Gemeinnützige Arbeit in der Strafrechtspflege*, Bonn 1986; BARRE M.D. ET TOURNIER P., LÉCONTE B.: *Regards sur l'exécution du travail d'intérêt général: quelques données statistiques sur les organismes d'affectation et la nature des travaux*. Journée Nationale sur le travail d'intérêt général, Paris, Ministère de la Justice, 1985.

dizio. È stato anche abbastanza sottolineato negli ultimi anni il ruolo effettivo svolto in questo contesto di decarcerizzazione del T.I.G. o *community service*<sup>33</sup>.

Da segnalare infine un interessante studio ILANUD sulla utilizzazione del sistema dei giorni-ammenda nel quadro della introduzione di sanzioni non privative di libertà per evitare la sanzione detentiva in Paesi ad alto tasso di carcerazione come quelli dell'America Latina<sup>34</sup>.

### 6. *Le ricerche sui costi del probation*

Uno dei punti-forza della preferibilità delle misure non privative di libertà rispetto alle misure detentive è tradizionalmente costituito dalla minore incidenza finanziaria delle prime. Una serie di indagini sono state quindi avviate per meglio determinare il costo delle misure non custodiali.

Non molte Amministrazioni penitenziarie pubblicano periodiche analisi complessive dettagliate del proprio budget<sup>35</sup>, mentre sono disponibili due studi complessivi sul costo del sistema penitenziario in Europa: uno curato dal Ministero della giustizia olandese<sup>36</sup> e l'altro dal Consiglio d'Europa nel contesto del lavoro di P. Tournier-Barre *Survey of prison systems in the member states of the Council of Europe: comparative prison demography* (pubblicato su *Prison Information Bulletin* n. 15, 1990, p. 3).

In questi lavori peraltro non risulta dettagliato il costo delle misure non custodiali. Uno studio dell'IRES (Institut de Reinsercio Social,

---

<sup>33</sup> E. CARRANZA, M. HOVED, MORA L.P. *Investigation experimental sobre la excarcelacion bajo caucion juratoria, como una de los alternativas para reducir el numero de presos sin condena*, in UNICRI, Research Workshop Document, Latin America and the Caribbean, Parte IV, p. 61, Havana, Cuba, 1990

<sup>34</sup> DANIEL GONZALES A., ANA I. GARITA V., *La multa en los códigos penales Latinoamericanos*, B. Ayres 1990

<sup>35</sup> Una è quella del Canada, v. l'ultimo *Budget des dépenses, 1991-1992*, Parte III, Plan de dépenses, Service Correctionnel Canada, Ottawa; altre statistiche complete sono pubblicate dall'U.S. Department of Justice, Washington, in Bureau of Justice Statistics, *Sourcebook of criminal justice statistics*.

<sup>36</sup> *The price of prison compared* 1984, v. l'articolo "Enquiry concerning the cost of prisons" di Bart Van der Linden su *Prison Information Bulletin* 1984, n. 4, p.l.

Barcellona)<sup>37</sup> mostra che in Francia, a fronte di un costo medio (1983) di 154 franchi al giorno per detenuto, il sottoposto a *probation* costa 8 franchi al giorno. Altri dati sui costi sono contenuti in ricerche già in precedenza citate<sup>38</sup>.

### *7. Le ricerche sulla recidiva dei sottoposti a misure non privative di libertà*

Insopprimibile, nel dibattito odierno sulla “efficacia” delle misure non custodiali, è il riferimento alla recidiva come criterio di valutazione. Come già affermato in precedenza nel contesto della nuova filosofia della pena, deve essere chiaro che la recidiva non può essere un criterio esaustivo per valutare i programmi di trattamento, siano essi penitenziari o in ambiente libero.

Via via, nel corso degli anni è infatti andata in crisi l’illusione trattamentale, quella teoria operativa, cioè, di origine in fondo religiosa, poi assistita dall’approccio medico secondo la quale la pena della privazione della libertà doveva essere occasione di trattamento che potesse e dovesse eliminare le cause del delitto e restituire un soggetto guarito e rieducato alla società libera.

Da questa generalizzata crisi della funzione rieducativa penitenziaria è nato il rischio di un ritorno ad un puro retribuzionismo<sup>39</sup> e di un abbandono di programmi penitenziari aventi per effetto obiettivo l’umanizzazione della pena. Da ciò il fermo richiamo<sup>40</sup> alla necessità di non abbandonare il principio rieducativo nella gestione concreta dei sistemi penitenziari, in nome di diverse esigenze inquadabili nella necessità e del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle esigenze della difesa sociale.

<sup>37</sup> Citato in DAGA, *Le misure alternative alla detenzione nel contesto dei sistemi giuridici europei*, in Quaderni della Giustizia, 1984, n. 37, p.60.

<sup>38</sup> Come in MAY C. (1992) *The National Probation Survey, 1990, Research and Planning unit paper n. 72*, London, Home Office. Risulta in via di ultimazione una ulteriore ricerca di questo tipo finalizzata ad analizzare i costi unitari dei vari interventi (v. in Research Programme 1992-93, Home Office Research and planning unit, 1992).

<sup>39</sup> ANCEL M. e CHEMITHE, *Les systèmes pénitentiaires en Europe Occidentale*, Paris 1981.

<sup>40</sup> VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, in Rassegna penitenziaria e criminologica, 1982, 437.

Il sentimento di delusione nei confronti della mitologia trattamentale derivava in gran parte dalle analisi dei risultati in termini di recidiva, ritenuta da sempre metro di valutazione della bontà dei sistemi penitenziari<sup>41</sup>.

Il delinquente recidivo era in effetti il tipico oggetto di trattamento medicale<sup>42</sup> e l'intero sistema penitenziario pretendeva svolgere una funzione specialpreventiva finalizzata soprattutto a ridurre la recidiva.

Orbene, i diversi studi condotti in argomento non hanno dimostrato alcun effetto del trattamento (diversi regimi e programmi speciali) sulla recidiva<sup>43</sup>. Alcuni risultati differenti emergono da altre ricerche<sup>44</sup>, ma tali risultati sono ambigui e bisognosi di ulteriori conferme. È stato peraltro correttamente notato che tecnicamente la recidiva non può essere un criterio risultato (a prescindere dalle ideologie di pena sottesa) poiché non si è affatto d'accordo sulla definizione stessa di recidiva (molto variabile tra i vari ordinamenti)<sup>45</sup>, poiché inoltre la recidiva apparente dipende dall'efficacia del sistema repressivo (e dalla conseguente attendibilità delle statistiche criminali)<sup>46</sup> ed infine per l'impossibilità di utilizzare tali informazioni di ritorno per correggere rapidamente i programmi trattamentali, considerando i tempi lunghi necessari per monitorare i fenomeni relativi<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Per una rassegna delle ricerche europee in tema di recidiva v. TOURNIER-BARRE *Survey of prison system ...* cit. p. 36; v. anche le osservazioni di SAVONA E., in *Sistema di giustizia penale e reingresso in carcere*, Quaderni dell'Ufficio studi, ricerche e documentazione degli Istituti di prevenzione e di pena, Roma, 1989, n. 21.

<sup>42</sup> SCHNEIDER P.B., *Etat actuel du traitement psychiatrique et psychothérapique des délinquants en Suisse*, in *Travaux préparatoires du IVème Congrès international de criminologie*, La Haye, 1960.

<sup>43</sup> BAYLEY W., *Correctional Outcome: An Evaluation of 100 Reports*, in *The Journal of criminal Law, criminology and police science*, 1966, 57; ROBINSON J.A. e SMITH G., *The Effectiveness of Correctional Programmes*, in *Crime and Delinquency* (Autori vari), 1971, 17; LIPTON D., MARTINSON R. e WILKES J., *The Effectiveness of Correctional Treatment, A Survey of Treatment Evaluation Studies*, New York, 1975; GREENBERG D.F., *The Correctional Effects of Corrections; A Survey of Evaluations, Corrections and Punishment*, Beverly Hills (California), 1977. Per una completa rassegna della questione v. LANDREVILLE P. *Le critère de la récidive dans l'évaluation des mesures pénales*, Déviance et contrôle social, Service d'Etudes pénales et criminologique, 1982 n. 36.

<sup>44</sup> CHRISTIANSEN K.O. e BERNTSEN K., *A Resocialisation Experiment with Shorter Offenders*, in *Scandinavian Studies in Criminology*, I, London, 1965; SHAW M., *Social Work in Prison*, New York, 1974; JESCHEK H.H., *La crise de la politique criminelle*, in *Archives de politique criminelle*, 1980, 4; DAGA, *Le mesure alternative*, cit., con riferimento ai trattamenti in ambiente libero.

<sup>45</sup> V. su questa particolare difficoltà Tournier-Barre, op. cit.

<sup>46</sup> DAGA L., *Utilità e limiti delle statistiche criminali nella misurazione dell'efficacia della funzione preventiva del sistema penale*, in *Rivista di Polizia*, 1986, XII, 3.

<sup>47</sup> *La gestion des établissements pénitentiaires* (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 1983.

Tutto ciò premesso, non può dimenticarsi l'effetto potente, sul piano della rassicurazione in termini di difesa sociale, sulla opinione pubblica e sui decision makers politici delle investigazioni tendenti a mostrare una maggiore produttività delle misure di controllo "soft" sulla variabile recidiva.

Un modello di investigazione che copre assieme l'uso della prigione e quello delle sanzioni sostitutive è quello impiegato da Tournier per una ricerca che ha coperto gli anni 1980-1988<sup>48</sup>. Per ognuna delle 23 ricerche esaminate, in 12 Paesi, si espongono le variabili della popolazione studiata, la durata dei periodi di osservazione, i criteri di recidiva scelti.

Una ricerca di Knaus<sup>49</sup> mostra che il 25% dei delinquenti primari colpiti da pena detentiva breve recidivano, mentre lo fanno solo il 48% dei puniti con ammenda e il 27% di quelli puniti con condanna con *sursis*. La ricerca è stata peraltro molto criticata nella sua metodologia e nella validità dei risultati<sup>50</sup>.

In Italia è stato esaminato il tasso di reingresso in carcere degli ammessi al *probation* ("affidamento in prova al servizio sociale") e alla semilibertà<sup>51</sup>, dimostrando che i soggetti che avevano goduto di misure in libertà presentavano statisticamente un tasso di reingresso molto inferiore ai soggetti che avevano espiato una pena detentiva.

Stemmer e Killas<sup>52</sup> hanno verificato il reingresso nei 5 anni successivi alla liberazione o alla condanna (se con *sursis* o altra misura) dimostrando che il 49% dei condannati al carcere recidivano a fronte del 26% dell'altro gruppo, in ciò confermando i risultati della ricerca italiana.

I risultati sono avvalorati da altre investigazioni come quelle di Snackern<sup>53</sup>, di Albrecht<sup>54</sup> e di Sandberg<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> TOURNIER P., Réflexion méthodologique sur l'évaluation de la récidive, Révision des enquêtes de récidive menées depuis 1980 dans les états membres du Conseil de l'Europe, CESDIP, Etudes et données pénales, 1988 n. 56.

<sup>49</sup> KNAUS J., *Das Problem der Kurzfristigen Freiheitsstrafe*, Zurich 1973.

<sup>50</sup> KILLIAS M., *Précis de criminologie*, Berne 1991, p.492.

<sup>51</sup> DAGA, *Le mesure alternative ...* cit., p. 57. In particolare mentre la percentuale dei reingressi in carcere della popolazione detenuta supera il 50%, con riferimento all'universo considerato sottoposto a probation o a semilibertà tale percentuale è arrivata solo al 33%.

<sup>52</sup> STEMMER B., KILLIAS M., *Récidive après une peine ferme et après une peine non-ferme: la fin d'une légende?* Revue internationale de criminologie et de police technique 43/1 (1990), p. 41.

<sup>53</sup> SNACKEN S., *Les courtes peines de prison*, Déviance et société 10/4(1986) p. 363.

<sup>54</sup> ALBRECHT H.J., *Legalbewahrung bei zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten*, Freiburg 1982.

<sup>55</sup> SANDBERG M., SHOHAM S., *Suspended sentences in Israel. An evaluation of the preventive efficacy of prospective imprisonment*, Crime and delinquency 10, 1964 p. 74.

Come peraltro è stato osservato da alcuni commentatori<sup>56</sup> non sembra dalla sola circostanza qui evidenziata potersi inferire una maggiore efficacia della misura ai fini della diminuzione della recidiva: se si esaminano i gruppi suddividendoli per altre variabili (precedenti penali, sesso, età, situazione lavorativa) la recidiva muta molto meno.

In conclusione, tale analogia di esiti della variabile, a prescindere dal tipo di pena, ha fatto formulare la teoria della “interscambiabilità” delle sanzioni “hard” e “soft” ai fini della prevenzione speciale<sup>57</sup>.

In pratica non siamo giunti a conclusioni certe, mentre è sicuro che è difficile valutare tutte le variabili che conducono alla recidiva: molte sono quelle relative alla società esterna, ed è certo che i destinatari di misure soft lo sono anche perché si presentano in situazione sociale e personale più favorevole alla non recidiva di quelli che sono colpiti da misure penali “hard”.

## 8. *Le statistiche e i modelli revisionali*

La base fondamentale per ricerche empiriche sui fenomeni “macroeconomici” che riguardano il rapporto tra le varie tipologie di intervento di carattere penale sono indubbiamente i dati quantitativi, che devono essere completi e affidabili. Ogni amministrazione cerca di dotarsi di strutture di rilevamento e di analisi dei dati la più efficace e moderna possibile.

Risorse adeguate dovrebbero essere messe a disposizione per la ricerca in generale, e soprattutto per permettere di disporre di dati sui fenomeni esaminati completi e affidabili, da sottoporre ai decision makers per le scelte politiche superiori.

In questo campo è ovvia l'importanza della informatica e di tutte le strutture tecnologiche moderne al servizio<sup>58</sup> delle organizzazioni penitenziarie.

---

<sup>56</sup> DAGA, *Utilità e limiti delle statistiche criminali* ... cit., p. 14 e Killias, *Précis* ... cit., p. 494. V. anche *Post-Prison and Post-Probation Recidivism. Research Paper n. 2*, Stockolm. Il rapporto contiene due sintesi di ricerche pubblicate nel 1990 e 1991.

<sup>57</sup> ALBRECHT H., cit.

<sup>58</sup> V. sulla applicazione dell'informatica ai dati penitenziari, DAGA L., *Opportunities for progress in systems, organisation and technology in prison administrations, especially with regard to automation and computer technology*, Strasbourg 1986 (VII Conference of Directors of Prison Administrations) p. 16 ss.

Ma le statistiche relative al sistema penale sono essenziali anche per gli studi di diritto comparato e la cooperazione internazionale. Per questo le maggiori organizzazioni internazionali hanno sempre dedicato particolare cura nel promuovere rilevamenti affidabili di dati il più possibile omogenei e comparabili.

Iniziando dalle Nazioni Unite, ricordiamo che negli ultimi tre congressi delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del detenuto sono state approvate altrettante risoluzioni (n. 2 nel VI Congresso, Caracas, n. 9 nel VII Congresso, Milano, e n. 10 nell'VIII Congresso, L'Avana) che sottolineano il ruolo importante dell'ONU nell'elaborazione di inchieste statistiche nella giustizia penale che servono a prendere decisioni illuminate per amministrare la giustizia penale, su scala nazionale e plurinazionale.

Sulla base di un questionario ispirato ai principi ONU descritti in un apposito manuale<sup>59</sup> sono stati quindi pubblicati nel 1992 i risultati della 2<sup>a</sup> inchiesta delle Nazioni Unite sulle tendenze della criminalità, il funzionamento dei sistemi di giustizia penale e le strategie in materia di prevenzione del crimine<sup>60</sup>.

La terza inchiesta (1980-1986) è terminata e si sta attualmente procedendo alla analisi dei dati.

Nell'ultima pubblicazione una sola tavola è dedicata alle sanzioni non custodiali, e non è relativa a dati quantitativi del ricorso a tali sanzioni, dimostrazione evidente di come la prigione sia oggi sanzione monopolistica a livello planetario anche sul piano dei dati disponibili.

La tavola in oggetto (n. 38) stabilisce una comparazione tra il ricorso al carcere e l'esistenza di altri tipi di pena, e mostra che non vi è legame tra il numero dei tipi di sanzione privativa di libertà disponibile in un Paese e gli effettivi della popolazione carceraria per 100.000 abitanti.

Questa situazione, è affermato nello studio, può spiegarsi in due modi. La prima è che di per sé l'esistenza di un ventaglio di soluzioni alternative non ha influenza sulla riduzione della popolazione detenuta.

---

<sup>59</sup> *Manuel pour l'élaboration de statistiques de la Justice pénale*, ONU, Etudes Méthologiques, Séries F. n. 43.

<sup>60</sup> ONU, Ufficio di Vienna, New York 1992, *Tendances de la criminalité et de la justice pénale en 1970-1985, dans le contexte de l'évolution socio-économique*.

Questa risposta è però contrastata dalle ricerche empiriche. La seconda è che poiché le misure alternative sostituiscono in genere le pene di corta durata, questo fatto ha ripercussioni sulla popolazione carceraria perché: a) le pene di corta durata incidono poco sulla popolazione penitenziaria (statisticamente costituita da soggetti a permanenza medio-lunga; b) la notevole recidiva dei sottoposti a misure non carcerarie toglie nel medio periodo significato al ricorso alle pene sostitutive.

Importante peraltro la conclusione del commento:

1) non possono valutarsi soddisfacentemente le politiche di una carcerizzazione attraverso le misure non carcerarie se non si dispone di una buona base di dati; 2) occorre per tali sanzioni sviluppare meglio il quadro legale di garanzie e di limitazioni di poteri discrezionali, e porre correttamente le misure in un ordine preciso nella scala normativa delle pene; 3) per il "successo" di tali misure occorre che i tribunali e l'opinione pubblica siano correttamente informati dei costi e dei vantaggi.

Le Nazioni Unite hanno implementato un servizio di banca dati statistica criminale, il *Criminal Justice Information Network* (UNCJIN) cui i privati e le singole amministrazioni possono collegarsi in via telematica<sup>61</sup>.

Il Consiglio d'Europa persegue una politica molto antica nel campo della raccolta di statistiche precise e affidabili del funzionamento del sistema penale.

Il Prison Information Bulletin pubblica in ogni numero tavole complete e dettagliate della situazione penitenziaria di vari paesi, e periodicamente studi più complessi sui trends di andamento dei fenomeni nel medio periodo<sup>62</sup>.

Da qualche tempo il Comitato di cooperazione penitenziaria (oggi Consiglio di cooperazione penologica) ha sentito l'esigenza di ampliare

---

<sup>61</sup> Si può accedere all'International Crime Statistics Data Base in DIALCOM, e attraverso INTERNET usufruendo di files in formato SPSS. Per informazioni rivolgersi a UNCJIN coordinator 423 State Street, Albany N.Y. 12203 U.S.A. V. anche U.N. *Guide to computerization of information systems in criminal justice*, Studies in methods, series F n. 58 e HEUNI - Ministry of Justice the Netherlands *Computerization of criminal justice information system* Vol. I e II - The Hague, 1992. HEUNI publ. series n. 19-20, Atti del primo workshop delle Nazioni Unite tenuto a La Havana nel 1990 nel corso dell'VIII Congresso per la prevenzione del crimine e il trattamento del delinquente.

<sup>62</sup> V. *Statistiques sur les populations carcerales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Bull. inf. pen. n. 12, 1988, p. 18.

il quadro dei rilevamenti statistici alle sanzioni comunitarie. Così è stato varato, a cura di P. Tournier, che cura questo settore per il Consiglio d'Europa, un progetto approvato dal CDPC e denominato S. PACE<sup>63</sup>.

Nel progetto, accanto al primo questionario relativo alla prigionia, sarà diffuso un secondo questionario relativo alle sanzioni in comunità. Già la discussione che ha preceduto il varo del questionario ha messo in luce le numerose difficoltà avanzate da singoli Paesi per la difficoltà di accordarsi su categorie omogenee di sanzioni vista la grande varietà di misure adottate nei Paesi europei. Si tratta comunque di un progresso rispetto al passato, e di un ottimo esempio per le altre regioni del mondo.

Un ultimo argomento da trattare è quello delle *proiezioni* della popolazione ammessa alle sanzioni alternative.

Una simile attività di ricerca postula strumenti molto raffinati sul piano della analisi, un largo uso della informatica e una serie di dati statistici relativi a lunghi periodi passati, tutti elementi che, per quanto abbiamo passato in rassegna, non sembrano oggi disponibili alle amministrazioni.

Poiché però aumenta l'interesse per l'impiego della metodologia chiamata "analisi dei sistemi" nei riguardi del sistema penale<sup>64</sup> e vi sono stati tentativi di leggere, con l'ausilio dell'informatica, gli andamenti e i flussi del sistema penale al fine di prevedere gli sviluppi futuri con l'ausilio di tecniche di simulazione, occorre incentivare anche con riguardo alle sanzioni non custodiali l'attenzione verso progetti di questo tipo, utilissimi per pianificare risorse sul piano normativo, economico e di distribuzione dello staff.

Vi è già in proposito un certo numero di esperienze, di studi e di materiali con riferimento alla possibilità di produrre proiezioni per la popolazione carceraria, tutti raccolti e discussi in un recente seminario<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> *Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe: projet S. Pace, 41° session plénière du CDPC, PC-R-CP(92)6; v. la sintesi del progetto in TOURNIER P., Prisons de France, Prison d'Europe, in Questions pénales, Mars 1993, VI, I.*

<sup>64</sup> MUSSINO A., AVETTA M., *Analisi dei sistemi in criminologia*, in Trattato di criminologia, Medicina psichiatrica e psichiatria forense, a cura di F. Ferracuti, Milano 1987. Si deve a Blumstein il più famoso tra i modelli di simulazione del sistema penale, il Jussim. V. A. Blumstein, *Information System Applications in the Criminal Justice System*, Pittsburgh, 1972.

<sup>65</sup> Home Office - *International Seminar on prison population projections*. 9-11 July 1991, Shrigley Hall, Manchester. Da considerare soprattutto, perché utilizzabili anche per mettere in azione programmi relativi alle sanzioni non custodiali, i rapporti di AUSTIN, CUVELIER e MCKEY *Projecting the future of corrections. The State of the Art* e di CUVELIER *Transforming projections into Policy, the evolution of computer simulation in correctional research*.

# LA PREVENZIONE IN AMBIENTE URBANO

I sistemi di controllo “soft” e la risoluzione dei conflitti attraverso la mediazione, anche intesa come alternativa alla pena tradizionale.  
Sulle tendenze della politica criminale in alcuni Paesi: adattabilità al caso Italia\*

*SOMMARIO: Politica criminale e lotta al crimine organizzato - La differenziazione delle risposte della politica criminale: nella normativa penitenziaria - Nella normativa processuale - Verso un modello di Polizia - La necessità del recupero dei modelli di controllo “soft” - Attualità dell’impegno per la prevenzione in ambiente urbano - Il Forum europeo per la sicurezza urbana: una ricerca sulla mediazione - La variabile religiosa come aggregante sociale - Alcune considerazioni finali*

---

## *1. Politica criminale e lotta al crimine organizzato*

Il tema che ho scelto è eterodosso rispetto al trend attuale (1993) che vede la politica criminale attrezzarsi in forme “dure” – in altra sede ho parlato di diritto penale di “guerra” – contro la criminalità organizzata, con una serie di interventi normativi e amministrativi per la prima volta coerente ed integrata nell’intervenire nei tre sottosistemi di controllo penale.

Dico subito che questa politica “dura” non è irragionevole, né immotivata, né è frutto di “politica del panico”. Copre però solo *uno* dei territori del crimine.

Vorrei portarci insieme a pensare ad altri territori, al domani, alla prospettiva di differenziare gli strumenti di confronto con la criminalità.

L’entità reale del fenomeno criminale è il primo necessario oggetto di esame. Occorrerà recuperare la chiave di lettura della ambiguità

---

\* *Giornate medico-legali criminologiche* - Ascoli Piceno, 1993.

aumento/diminuizione dei crimini – allarme sociale di fronte ai grandi fatti criminali/dato obiettivo recente di decremento dei reati “comuni”. Sicura è la specificità del caso italiano, che vede la tipologia “crimine organizzato” monopolizzare lo sforzo del controllo penale.

Proprio dal 1986 (Rapp. Censis 1992) la situazione peggiora (con riferimento per esempio agli omicidi) in quantità e qualità. La nuova mafia “imprenditrice” – e non posso qui dilungarmi su concetti ormai ben chiariti dagli studiosi della criminalità organizzata – la rottura di equilibri socio-politici su cui si basava la pax mafiosa, il possesso del territorio da parte della criminalità organizzata, crea il fenomeno nuovo dei sodalizi criminali ad organizzazione stellare che governano e controllano intere regioni.

Una situazione del tutto nuova anche di fronte alla passata esperienza del terrorismo, che non ebbe mai il “governo” effettivo di parte del territorio nazionale.

Nel 1991 sono denunciati 2.680.000 reati (dati del Ministero degli Interni) con un tasso di 4.358 reati per 100.000 abitanti, inferiore ai tassi di Germania (7.128), Austria (6.200), Francia (6.169) e Svizzera (5.275). Ma il fatto determinante è che il 70% dei reati gravi riguarda quattro regioni: e se (Rapp. Censis p. 25) si sottraesse il numero degli omicidi attribuiti alle tre mafie (un terzo del totale) il dato italiano dei delitti di sangue sarebbe inferiore a quello francese.

Recentissimi dati del Ministero dell'Interno ci informano che se complessivamente i reati diminuiscono (nel primo semestre 1992 1.349.879 delitti denunciati, -9,35% dell'anno precedente, in particolare -24,30% gli omicidi volontari e -22,75% le rapine gravi) aumentano le denunce per 416 bis (+44,68% rispetto al primo semestre '91), per sequestro di persona (+25%) e per traffico di stupefacenti (+18,81%).

Da una parte quindi questa criminalità “qualitativamente” diversa, fatta di professionalità imprenditoriale, diffusa e legata al mercato, al sistema delle estorsioni e delle tangenti, alle banche per il riciclaggio del denaro sporco; ad essa collegata – seppure qualitativamente diversa, e questo è un punto essenziale da chiarire – la criminalità “mafiosa” e “camorrista” del piccolo delinquente che vive nelle regioni sopraindicate, delinquente “organizzato” per forza, se non vuole essere “incapacitato” dallo stesso ordine mafioso, prima che dal sistema penale “legale”.

Dall'altra parte, ma sempre più al confine ed attirati dalla "industria" del crimine organizzato, i "proletari" individualisti, tossicodipendenti, terzomondisti, marginali.

Uno spaccato di stratificazione di soggetti diversi sempre più però accomunati dalla tipologia delle "carriere criminali".

Nel senso che gli spazi per le attività criminali "autonome" si restringono sempre di più, e per converso aumenta l'organizzazione criminale.

## *2. La differenziazione delle risposte della politica criminale: nella normativa penitenziaria*

Microcriminalità e grande crimine organizzato, due mondi evidentemente ingestibili con gli stessi strumenti normativi. Nascono così *diversi* ordinamenti penitenziari e processuali: la legge Gozzini è di fatto cancellata per molte fasce di reati gravi, e si ritorna ad un circuito differenziato carcerario.

Ancora alla fine del 1990 – intoccata la Gozzini – la legge 26 giugno 1990, n. 162 e il D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 introducevano nuove misure di decarcerizzazione per i tossicodipendenti (la sospensione dell'esecuzione della pena fino a tre anni per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza) e si varava (D.P.R. 22 dicembre 1990, n. 394) un indulto, preceduto (D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75) dall'amnistia: a quel punto il penitenziario toccava il minimo storico di clienti nel dopoguerra: 26.000 detenuti, numero che in due anni si sarebbe praticamente raddoppiato.

Da subito si può dire che una politica criminale che raddoppia in due anni la popolazione penitenziaria è a suo modo *efficace*.

Del tutto efficace, anzi, se la finalità è portare più gente in carcere. È il momento del privilegio della neutralizzazione, più che della retribuzione, sarebbe irrealistico non tenerne conto.

Occorre però valutare i tempi medi e lunghi della tendenza, e le compatibilità con i principi fondamentali dell'Ordinamento.

Perché mai, e nemmeno per un momento possiamo permetterci il lusso di pensare al diritto penale in termini meramente strumentali. Rischieremmo di scambiarlo per una *tecnica* (come tale svincolata da parametri superiori) e come tale autogiustificante i suoi metodi.

Fallita la funzione *correzionale*, si rinuncia ora in larga misura anche a quella *disciplinare* e si riafferma con forza la funzione di *neutralizzazione* della pena.

Una politica criminale siffatta deve essere perseguita molto responsabilmente, con piena accettazione dei rischi relativi sul sistema complessivo.

Essa non deve però pretendere – e almeno per ora non lo pretende – di essere fondata o validata sul piano scientifico. Non si può cioè accontentare chi chiedesse una validazione sul piano della teorizzazione della “recuperabilità” o meno di categorie di soggetti criminali nell’ambito di una discussione finita con l’abrogazione del secondo comma dell’art. 47 dell’Ordinamento penitenziario.

### 3. Nella normativa processuale

Ma anche l’Ordinamento processuale (quello del nuovo Codice, D.P.R. 22 settembre 1988, n. 477, improvvisamente invecchiato) ha subito modifiche sostanziali.

Il modello processuale del nuovo Codice, soprattutto per la formulazione della prova, mette al centro dell’accertamento giudiziario non certo il *fenomeno criminale* ma invece i *concreti comportamenti criminali*. Da qui si comprende subito quale sia il nucleo fondamentale della crisi attuale del sistema penale, che quel che non riesce ad acquistare sul fronte Polizia e indagini vuole recuperare sul piano del *processo e del penitenziario*, in maniera però contraddittoria con l’evoluzione più recente del processo penale italiano e dello stesso diritto penitenziario.

Peraltro, fin dall’introduzione dell’art. 416-bis nel c.p., era iniziato uno sforzo per sanzionare penalmente il fatto in sé di organizzarsi al fine di commettere reati, e comunque di prevedere una efficace repressione delle *condotte di associazione*, partecipazione e cospirazione nella commissione dei reati. In altri termini, si tentava di approntare strumenti legislativi idonei a colpire non soltanto gli autori materiali del *singolo* episodio delittuoso, ma l’intera *organizzazione*.

Si aumentano inoltre i poteri della Polizia e si introducono i colloqui investigativi.

Vengono rafforzati così i poteri di Polizia giudiziaria, si prolungano i termini investigativi, si migliorano le possibilità di utilizzare la

prova acquisita durante le indagini. La Polizia giudiziaria non dovrà informare *subito* il pubblico ministero (ma solo “*senza ritardo*”) della notizia di reato.

La Polizia giudiziaria resta così titolare di un autonomo potere di iniziativa investigativa svincolata dalle direttive del pubblico ministero (tale situazione è stata sottolineata positivamente nell’ultima audizione del Capo della Polizia alla Commissione antimafia, febbraio 1993).

Si allungano i termini delle indagini: un anno per i fatti più gravi, rinnovabile. Particolari norme regolano i processi per mafia: nasce un *processo parallelo*, innovazione importante, perché la stessa “forma” processuale non è più ritenuta adatta per ogni contenuto. Così come il “trattamento” cede il posto ai vari “trattamenti”.

Le prove dell’indagine non potranno più essere messe nel nulla da sfacciate ritrattazioni dibattimentali, tanto più frequenti quanto più grave è il fatto per cui si procede e quanto più è forte la capacità intimidatrice dell’organizzazione criminale.

Si “legano” i processi tra di loro: si “cristallizzano” al massimo le acquisizioni probatorie intervenute nei vari processi (per evitare reiterate testimonianze). Ciò serve ad evitare “usure” delle fonti di prova.

Diverse modalità sono ora possibili per assumere le dichiarazioni dei pentiti, anche a distanza, pur con le debite forme di garanzia.

Si crea quindi un sistema, volto, per un verso, a sollecitare “il pentimento” e, per l’altro, ad assicurare a chi si “pente” un trattamento penitenziario differenziato e particolarmente favorevole da collegarsi ad un contestuale ed efficiente sistema di protezione.

#### 4. *Verso un modello di Polizia*

Devono leggersi in tale ottica le disposizioni che consentono al personale di Polizia riservati “colloqui investigativi” anche con detenuti in espiazione di pena o quelle che consentono a chi collabora per fatti di mafia di ottenere, anche *al di fuori di qualsiasi preclusione temporale*, benefici penitenziari (a cominciare dalla detenzione domiciliare per finire ai permessi premio), viceversa ora del tutto vietati a chi non “collabora” ed è condannato o imputato per fatti di mafia (art. 13, 2° comma D.L. 306/92 convertito con L. 356/92 del 7 agosto 1992).

Con una grande semplificazione, si può affermare che anche la struttura penitenziaria tende ad assimilarsi per molti aspetti ad una struttura di Polizia: la 121/81 è il modello dichiarato per la riforma del Corpo, che è divenuto di “Polizia penitenziaria”; la riforma del DAP ha anticipato quella complessiva del Ministero di Giustizia anche nella riforma della struttura penitenziaria. L’equilibrio preesistente dei tre subsistemi si è *modificato verso un modello di Polizia*, e cioè verso un sistema in cui l’esecutivo ha mano più libera e controllo più deciso rispetto all’apparato giudiziario.

E questo squilibrio verso i modelli di intervento di Polizia lo abbiamo già constatato anche nelle recenti vicende della magistratura inquirente.

I ricorrenti dibattiti sulla opportunità di mantenere o meno al *Pubblico Ministero* le garanzie del giudice hanno accompagnato le vicende normative della instaurazione della DNA: senza vulnerare il sistema costituzionale tale organismo è in effetti il frutto dell’adozione di metodiche di coordinamento “decisionale” fino ad ora estranee al mondo giudiziario ed invece costanti dei modelli operativi di Polizia.

### 5. *La necessità del recupero dei modelli di controllo “soft”*

Mezzi straordinari, come si vede, mezzi di “guerra”, di una guerra che, speriamo, lo Stato democratico si accinge a vincere.

Proprio per questo, occorre molta vigilanza, e bisogna, consegnata la fascia più “pericolosa” ad un diritto speciale, chiedere una maggiore “dolcezza” delle pene per gli altri circuiti del sistema.

La differenziazione in positivo, cioè, per i soggetti più deboli anzitutto.

Diversa attenzione per le fasce marginali della microcriminalità, e in altra direzione, per la prevenzione. Occorre cioè non dimenticare, nemmeno in un momento come questo in cui è giusto privilegiare la repressione della macrodelinquenza, che esiste un *prima* e un *dopo*.

Un *prima* che è da monitorare e “colpire” con la prevenzione, un “dopo” che è il destino delle migliaia di incarcerati: il discorso del trattamento e del reinserimento può essere postposto ma non eluso.

Dopo anni di “moda”, le risorse del sistema finalizzate agli strumenti di intervento “soft” sembrano essere sparite.

*Depenalizzazione* (nell'ultimo decreto legge che vuole la "decarcerizzazione" si introducono in effetti nuove fattispecie di reato per gli extracomunitari).

*Decriminalizzazione*

*Misure alternative*

*Ricerca di soluzioni extrapenali* ai conflitti meno rilevanti (accordo con la vittima, mediazione, conciliazione).

Si tratta di temi che non risultano all'ordine del giorno. Ed invece occorre riprendere un certo discorso.

Non foss'altro che per limitare l'inflazione giudiziaria (che, quella sì, rende ineffettiva la legge penale, ben più che la Gozzini), occorrerebbe riconfrontarsi con questi temi.

In particolare gli studi e le esperienze sulla mediazione, come prevenzione della criminalità in ambiente urbano, sono importanti per vari ordini di fattori:

- 1) ribadiscono l'ambiente urbano come tipica sede di origine dei conflitti sociali che alimentano la criminalità
- 2) ripristinano l'importanza della prevenzione
- 3) riattivano il sociale sulla sua funzione di partecipazione al controllo sociale.

La società urbana, i singoli cittadini, possono collaborare attivamente, attraverso le forze positive scatenate dalla *insicurezza urbana* (sentimento di insicurezza ormai molto studiato) alla prevenzione della microcriminalità.

La *paura* per il piccolo crimine è *attiva* e può essere funzionale ad interventi concreti di solidarietà, mentre la *paura* per la grande *criminalità* non ha effetti pratici sul sistema di controllo sociale.

## 6. Attualità dell'impegno per la prevenzione in ambiente urbano

La prevenzione in ambiente urbano costituisce una delle *priorità* attuali del programma delle *Nazioni Unite* nel settore della prevenzione del crimine e della giustizia penale.

In tale ambito ha un ruolo importante la "mediazione penale" che può essere qualificata come "la ricerca, con l'aiuto di un terzo neutrale, di una soluzione negoziata tra due parti in conflitto".

In sostanza parliamo di una regolazione sociale dei conflitti fuori del sistema giudiziario, fuori del sistema penale.

Prima reazione della cultura giuridica italiana è il rigetto. Di fronte alle controversie e ai conflitti domina la cultura del procedimento, delle regole, della giurisdizione con le sue istanze, le sue norme.

Siamo schiavi dello *strumento*, abbiamo dimenticato che la *qualità* della risposta dovrebbe essere l'unico parametro nella valutazione dell'attività di controllo.

Dimentichiamo per un attimo, nel considerare alcune esperienze straniere, i "paletti" del nostro pensare giuridico:

- l'azione penale obbligatoria;
- la certezza del diritto;
- il monopolio statale del diritto penale.

E torniamo invece con la mente a quello che era l'ambiente urbano, con i suoi meccanismi di autoregolazione sociale e di spontaneo controllo, prima dell'intervento "violento" sulla città e l'estinzione delle forme spontanee di autoregolazione.

Non c'è il tempo di ripercorrere le vicende della ristrutturazione della città nella seconda metà dell'800: la rigida separazione tra luoghi di lavoro e luoghi di residenza, l'abolizione dei rapporti di vicinato, i piani casa con i "contratti in concessione", la perdita della "qualità urbana della vita".

La deregulation nell'uso del territorio (v. M. Fiasco, *La qualità di città e l'istituzionalizzazione dei conflitti. Per una strategia di mediazione sociale*, Roma 1993) ha aumentato il livello di insicurezza.

Proprio nelle metropoli si sono estesi i comportamenti di vandalismo e violenza, e questo in tutto il mondo. Si è capito dovunque che occorre investire risorse per battere nuovi sentieri nel campo della prevenzione.

Cito dal rapporto già ricordato:

"Con i paradossi simbolici che ne derivano: mentre tutti riconoscono il terreno dove si ingenerano le contraddizioni e le condotte antisociali, di cui una parte è documentata nelle statistiche della criminalità, tuttavia si riducono la spesa e l'investimento politico nei servizi dello Stato sociale per dotare le comunità locali di strumenti operativi, peraltro necessari per far fronte alle nuove competenze attribuite ai comuni e alle regioni sin dalla metà degli anni Ottanta.

Viceversa si destinano risorse finanziarie crescenti al potenziamento degli apparati repressivi: quasi che il dilatarsi della "burocrazia in armi" valga a tacitare le generale percezione d'insicurezza, di priva-

zione di una essenziale pubblica tutela per la maggioranza della società. E del resto i cittadini non avvertono standard di sicurezza proporzionali all'alto indice di presenza di operatori delle Forze dell'ordine (in Italia, uno ogni 190 abitanti, il doppio che in Gran Bretagna e l'80 per cento in più che in Germania).

In uno scenario nel quale appare fortemente sbilanciato, dal lato dei costi, il rapporto con i benefici dell'investimento di risorse per gli apparati giudiziari, se non avviene un mutamento nell'approccio concettuale, finirà con il diventare un trito luogo comune affermare che l'insicurezza urbana ha raggiunto dimensioni allarmanti. In altri termini la denuncia si riduce a giaculatoria.

Se si vuole perciò superare il paradosso dell'insicurezza urbana, occorre investire risorse materiali, umane e simboliche per rispondere ai bisogni di mediazione.

E per questa via un vasto campo della politica della sicurezza può apparire contiguo, ovvero momento della politica sociale, con il riconoscimento di un ruolo attivo delle comunità locali. Occorrerà sforzarsi di concepire una strategia di mediazione sociale contro il simbolismo del sentimento d'insicurezza; saranno utili esperienze di animazione e di riqualificazione degli spazi urbani, da "amministrare" con la partecipazione popolare. E in molti casi la mediazione dovrà intervenire nel momento di formazione delle scelte sul dove destinare le strutture del *Welfare State*, pur in una stagione recessiva e di tagli alla spesa pubblica.

In definitiva, a me pare che se si riuscirà a comporre un disegno di mediazione sociale, si può auspicare un'autocoscienza collettiva della città e la promozione di una nuova opinione pubblica".

### *7. Il Forum europeo per la sicurezza urbana: una ricerca sulla mediazione*

Anche per lavorare su queste finalità è stato creato il Forum europeo per la sicurezza urbana, un'associazione degli enti locali e delle regioni dell'Europa, costituita nel 1987 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, attraverso la Conferenza dei poteri locali e regionali (CPLRE).

Lo statuto così riassume le finalità del Forum: "riunire le collettività locali dell'Europa (Comuni, Province, Regioni o loro raggruppa-

menti) che mettono in opera degli interventi e dei programmi locali di lotta all'insicurezza urbana, la prevenzione e il trattamento della delinquenza".

A questo scopo il Forum "facilita lo scambio di informazioni, di studi, di formazione, di esperienze pilota".

Oltre al lavoro associativo, in questi anni sono state indette due importanti conferenze, dove sono stati confrontati gli approcci delle comunità locali europee con quelle nordamericane: nel 1989 a Montreal e nel 1991 a Parigi.

Il Consiglio Regionale del Lazio nella fase di decollo del Forum è stato punto di raccordo per le esperienze delle regioni italiane, mentre il comune di Torino ha svolto analoga funzione per i comuni e le province.

Un progetto pilota è stato realizzato dal Forum su incarico della CEE, ed il Tema II riguarda "sviluppo delle forme di mediazione dei conflitti nella convivenza civile quotidiana".

La *mediazione* è tipica di molte società fortemente unitarie in senso culturale, e forme originali sono state trapiantate nelle metropoli occidentali multietniche.

Una ricerca è stata condotta in sei città, africane ed europee, per verificare il funzionamento delle esistenti forme di mediazione. La finalità era di analizzare le pratiche, "criticarne" le condizioni e lo sviluppo, verificare la loro trasferibilità in altri contesti.

Una prima constatazione è stata quella che la mediazione non è solo la soluzione di un conflitto, ma è la restaurazione di un patto sociale.

L'intervento costruttivo della società non è solo produttivo di "risparmio" penale, ma tende a "ricostruire" i rapporti sociali perduti.

Esaminiamo il caso più vicino a noi, forse, quello francese.

*Valence*, città di 70.000 abitanti. Non ha un indice di criminalità particolarmente alto, ma ha molti problemi per il notevole tasso di immigrati.

Le istanze di conciliazione sono state create nel 1985 in due quartieri, per lottare contro il sentimento di insicurezza, da due magistrati che partivano dalla constatazione dell'inadeguatezza del sistema giudiziario per risolvere i conflitti della vita quotidiana. Essi si sono ispirati a pratiche di regolamento comunitario dei conflitti osservate in Cina e in Algeria. Il sistema giudiziario basato sull'idea

di sanzione non dà ragione a nessuna delle due parti, che restano insoddisfatte o senza risposta. L'idea era dunque di restituire alla comunità i conflitti che ha visto nascere e di confidarne la risoluzione ai cittadini stessi.

*La base legale:* in Francia il Procuratore della Repubblica ha il giudizio di opportunità e può scegliere di perseguire, archiviare un processo o anche di fare appello a una terza persona per risolvere il caso in via amichevole.

Così il decreto del 20 marzo 1978 prevede l'intervento dei conciliatori in differenti campi: questo testo fu interpretato in modo particolare, poiché i conciliatori scelti non avevano competenze professionali, e ancora meno giuridiche, ma, per la loro integrazione nel quartiere e l'interesse che mostravano, avevano "il senso del contatto umano, il senso della comunità e la conoscenza dei problemi del quartiere...". L'istanza di conciliazione doveva riflettere il meglio possibile la realtà socio-culturale dei quartieri e per questo sono stati nominati alcuni conciliatori stranieri, benché una circolare disponesse che i conciliatori devono essere di nazionalità francese (di fatto tale nomina non è stata mai ratificata ufficialmente).

*La procedura:* all'inizio, è il procuratore che investe i conciliatori a proposito di un caso, se stima opportuno il loro intervento. La procedura di conciliazione sospende la procedura giudiziaria e il procuratore si impegna a non perseguire la procedura giudiziaria se la conciliazione riesce; in caso di fallimento ritrova la sua libertà di azione.

Se i conciliatori accettano il caso, le parti sono informate da una lettera del procuratore.

Le parti sono chiamate dai conciliatori che spiegano che la conciliazione è un processo volontario e non obbligatorio. Se le due parti accettano, un incontro è organizzato tra i due protagonisti.

Gli incontri si svolgono nel centro sociale del quartiere, preferito dagli abitanti ad un luogo specialmente riservato alla conciliazione perché il centro sociale è conosciuto da tutti e ci si può recare con discrezione.

La conciliazione è confidenziale.

Durante le sedute il primo obiettivo dei conciliatori è di sdrammatizzare la situazione e rendere al conflitto il suo giusto valore. Si tratta di portare le parti ad un dialogo diretto e non triangolare, dove i conciliatori servono da mediatori. Allora solamente i conciliatori,

grazie alla disponibilità, e alla capacità di ascolto aiutano le parti a trovare da loro stessi una soluzione.

I conciliatori devono essere imparziali e neutrali. Ma la loro è una “neutralità benevola” quando la relazione tra le parti è squilibrata.

Se ci sono danni, può essere richiesto ad una parte l’impegno ad indennizzare la vittima. Se non vi è stato un danno materiale, la soluzione si limiterà a essere l’impegno di adottare un comportamento accettabile dalle due parti.

I conciliatori seguono poi informalmente il modo di esecuzione degli impegni.

L’esito della conciliazione è comunicato al procuratore.

Evoluzione: molto presto, le parti hanno chiesto che un processo verbale sia steso alla fine di ogni mediazione. E firmato dalle parti e dai conciliatori. L’oralità giuridica non avrebbe dunque convinto totalmente le parti dal momento che queste ritengono necessario di validare la decisione con un impegno scritto.

Constatazioni critiche: l’azione di mediazione non ha influenza sull’inflazione giudiziaria (75 casi all’anno a fronte di 42.000 procedure davanti al tribunale).

Peraltro si disinnescano conflitti che hanno un certo potenziale criminogeno futuro.

L’efficacia dell’intervento dei mediatori è dovuta al fatto che essi sono non un succedaneo di giustizia ma un sistema differente (la raccomandazione principale, fatta dai due iniziatori del progetto ai nuovi conciliatori, era: non giocare “né allo sbirro e neanche al giudice”) che procede da una logica funzionale che non è considerata meno importante della logica istituzionale.

Il giudice come il poliziotto di quartiere non devono essere mediatori (opinione di parecchi cittadini) ma devono conservare il loro status di richiamo della legge e dell’ordine, soprattutto in un contesto nel quale i segni di riferimento certi divengono sempre più rari.

Dal loro lato i conciliatori sono molto gelosi della propria autonomia e sono attaccati all’idea di lavorare senza retribuzione perché questo rinforza la loro libertà di azione e perché questo è la chiave di volta della loro funzione di conciliatore: ricreare il tessuto sociale del loro quartiere. È emerso infatti che il lavoro senza retribuzione ha un preciso effetto di responsabilizzazione sulle parti.

## 8. *La variabile religiosa come aggregante sociale*

Una diversa esperienza, contrassegnata da una nascita non istituzionale, è quella stabilita dal gruppo di ricerca in Algeria, relativa alla Associazione *El Kawthar* nella città di Hydra.

Occorre inquadrare l'esperienza algerina in relazione alla situazione post coloniale e al peso del patrimonio culturale berbero e arabo-islamico.

L'ambizione del progetto è quella di ritrovare lo spirito comunitario della Djemma (il gruppo) adattandolo alla vita attuale e alla condizione di cittadino con la responsabilizzazione della gente attraverso la partecipazione a diversi spazi d'azione concernenti:

- il miglioramento e la protezione della qualità della vita in comune;
- la conservazione del patrimonio culturale;
- l'aiuto sociale;
- l'applicazione delle regole di buon vicinato;
- la creazione di attività culturali e sportive in particolare per i giovani.

In poco tempo l'associazione è divenuta una intermediaria tra gli abitanti e le istituzioni per risolvere problemi d'ordine pubblico e d'ordine privato; l'associazione è ugualmente divenuta un mezzo di soluzione dei conflitti della vita quotidiana.

Ogni luogo residenziale è rappresentato attraverso eletti in un "comitato dei saggi" che ha carisma ed autorità morale.

Quando sorge un conflitto, si cerca allora una soluzione pacifica basata sul buon senso, sulla morale islamica e sul costume. Facendo ricorso a queste norme e a questi modelli di comportamento, i membri del comitato fanno pressioni sulle parti, ad esempio ricordando un Hadish (parola del profeta) che riguarda le relazioni con il vicinato, e le conseguenze negative sul piano sociale di un allargamento del conflitto.

L'associazione si rifà infatti esplicitamente nel suo regolamento interno all'Islam come "fonte naturale d'ispirazione e di riflessione dell'associazione".

Il procedimento è totalmente orale, e si deve anche alla totale assenza dello Stato e della municipalità nel campo dei servizi sociali.

Fuori città, nei villaggi in Kabilia la Djemma è un fattore sociale aggregante.

Le vertenze sono dapprima regolate nell'ambito della famiglia. L'assemblea generale rappresenta già la "soglia della vergogna", ma il villaggio tenta di regolare tutti i conflitti nella comunità, perché non giungano alla giustizia ufficiale, cosa che costituirebbe vergogna per tutti, per l'incapacità dimostrata dal villaggio di sapersi gestire.

Le sedute hanno luogo a porte chiuse.

La soluzione del conflitto è cercata nell'ambito del costume di comportamento kabilino strettamente legato alla morale islamica.

Un certo numero d'infrazioni alle leggi del villaggio sono debitamente sanzionate con delle ammende, a scopo educativo. Nei casi estremi il comitato interviene seguendo questioni penali già esaminate dall'organo giudiziario ufficiale riguardanti un membro della comunità. Quando il colpevole esce di prigione dopo aver espiato la condanna, il comitato interviene presso la sua famiglia e quella della parte lesa perché quest'ultima presti giuramento di non vendicarsi.

Altri esempi sono tratti da esperienze a *Barcellona*: mediazione familiare (servizio INTRESS): approccio terapeutico al trattamento del conflitto familiare e di coppia; il "Tribunal laboral de Catalunya" che nonostante il nome ha due funzioni, una relativa all'arbitraggio l'altra di istanza di mediazione-conciliazione.

Da Roma si è studiata l'esperienza di mediazione familiare del Centro dell'età evolutiva (creato nel 1984), del Centro Culturale "Rebibbia", del Difensore civico (15 regioni, dal 1980) istituto regionale con la precisa missione di risolvere irregolarità e ritardi negli iter amministrativi e nel rapporto cittadini-pubblica amministrazione, del giudice di pace, di recente introdotto nel campo civile.

### 9. *Alcune considerazioni finali*

Giunti alla conclusione del rapporto, che vuole essere "descrittivo" e non pretende certo di inquadrare scientificamente ciò che si viene testimoniando, non può evitarsi un tentativo di inquadramento di queste forme di *mediazione* all'interno della tipologia degli interventi di prevenzione.

Nell'ultima conferenza di Parigi (maggio 1991) si è chiarito che le pratiche preventive sono oggi riconducibili a tre categorie:

1) la prevenzione “situazionale” (origine anglo-americana, diffusa anche in Olanda e nei Paesi scandinavi);

2) la prevenzione “sociale” (entrambe si dirigono piuttosto verso la vittima);

3) la prevenzione “dall’eccesso di istituzioni”, alla quale si legano i movimenti di degiurisdizionalizzazione, di depenalizzazione, o più generalmente le deregolamentazioni.

In questa terza categoria sta l’insieme delle pratiche che abbiamo descritto.

Paradossalmente, ma non troppo, mentre la presenza massiccia delle Forze dell’ordine e dello Stato in veste repressiva costituisce per definizione una dei problemi che si pongono alla prevenzione “da eccesso di istituzioni”, ogni forma organizzata di mediazione qui considerata “fa i conti”, si “coordina” quando non nasce addirittura, come nel caso di Valence, dalla giustizia formale.

È questo il tratto caratteristico della mediazione “positiva”, il riconoscimento “non concorrente” delle istituzioni, il suo avere uno spazio “accanto”, e nel “prima” e nel “dopo” che lo Stato-apparato trascura.

Così, nel caso di Strasburgo, la associazione di “mediazione” “Accord” ha un protocollo d’intesa con la Procura, e si lavora in coordinazione.

Può essere interessante osservare che l’ottica concreta in cui si pongono tutte le esperienze di mediazione non è quella abolizionistica cui scolasticamente si collega il discorso della mediazione e della risoluzione “dolce” dei conflitti, ma invece è quella dell’ausilio del sistema penale, nel senso del suo irrobustimento e della migliore efficacia di questi ove sia ristretto ai casi effettivamente meritevoli di intervento sanzionatorio.

È anche da sottolineare che nella pratica concreta non vi è mai il pericolo di lesione della parte più debole, pericolo che ha fatto in linea teorica condannare il controllo soft della mediazione in nome delle migliori garanzie di legalità e di formalità offerte dal diritto penale classico (la “magna charta” del delinquente), nell’ambito del dibattito in Italia animato dai neogarantisti.

Su altro versante del problema, a ben vedere, l’attività di *mediazione* è tipica di tutti i poteri “forti” caratterizzati da grosso consenso sociale. La mafia e la camorra cosa fanno quotidianamente nel regola-

re la vita del quartiere, del vicolo, dell'economia del basso, se non mediazione?

Ricordiamo il mondo descritto da Eduardo nel "Sindaco del ri-  
one Sanità" .... si tratta però di una mediazione che non si coordina, ma  
è radicalmente alternativa alle istituzioni.

Sembra in conclusione che siano emersi sufficienti motivi di inte-  
resse per riprendere concretamente in Italia il discorso sulla *mediazione*.

Con qualche riflessione finale.

Intanto occorre abbassare le difese mentali tipiche del giurista e  
dell'addetto ai lavori in rapporto all'attività "non regolata" della pre-  
venzione dei conflitti e della loro soluzione non coattiva.

In fondo anche il sistema italiano valuta l'importanza della con-  
ciliazione, con più riferimenti istituzionali ormai classici nel nostro  
sistema giuridico.

Ogni giudizio civile non comincia con il tentativo di conciliazio-  
ne delle parti?

Nella materia della prevenzione sfuma la differenza tra il civile ed  
il penale.

Una lite condominiale può portare a conseguenze anche gravi sul  
piano del reato. Così un dissapore familiare covato a lungo.

Si delinea di conseguenza tutta una serie di "luoghi conflittuali"  
e di conflitto tipici possibili oggetto di mediazione.

La potenziale criminalità da marginalità sociale, psichica, familia-  
re, parentale.

Se non tutti i conflitti sono negoziabili, com'è ovvio – e per que-  
sto occorre avere molto buon senso soprattutto nei confronti della vit-  
tima, che non può essere colpita due volte da forzature istituzionali –  
si possono quindi identificare delle tipologie di intervento abbastanza  
sicure su certe fasce di situazioni di disagio.

Il problema maggiore nella introduzione di pratiche di mediazio-  
ne viene dal fatto che è difficile che la organizzazione di mediazione  
sia eterodiretta e sia "organizzata" dalla istituzione.

Per usare il termine di moda essa implica la "privatizzazione" del-  
l'attività funzionale alla mediazione. Nel senso non certo di commer-  
cializzazione ma di spontanea provenienza dalla organizzazione socia-  
le della struttura di risoluzione dei conflitti.

Il rischio è – in assenza di grande omogeneità culturale, come  
avviene nell'Islam – di introdurre elementi di formalità e rigidità che

snaturerebbero il fine di ristabilire la trama sociale “facendo” mediazione.

Difficile cioè introdurre una agenzia di mediazione per via normativa.

Altro discorso è quello della necessità – ex post – di “regolare” alcuni protocolli in maniera omogenea.

Quello che sta iniziando a verificarsi, insomma, per le Comunità terapeutiche per tossicodipendenti, dopo alcuni episodi di “anomia” spiccata.

Nel registrare uno scarso proliferare in Italia di iniziative spontanee di mediazione (anche se il nostro Paese è forse l'unico ad avere istituzionalizzata la figura del giudice di pace, il mediatore per eccellenza) possiamo forse aggiungere che mancano anche le agenzie di “osservazione” e “registrazione” del fenomeno.

E quindi forse anche per questo rispetto c'è bisogno anche di qualche non distratta meditazione sulla necessità di sinergie nuove – in primo luogo a livello locale – per reimpostare la prevenzione della devianza criminale in ambiente urbano.

# IL SISTEMA SANZIONATORIO E LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE NEL PROGETTO DI NUOVO CODICE PENALE ITALIANO\*

*SOMMARIO: La "disintegrazione" della pena - Un ritorno al neoretribuzionismo? - La determinazione della pena in concreto - Il nuovo sistema delle sanzioni - Il progetto italiano nel contesto della politica delle N.U. - Un sistema di giudizio "trattamentale"? - Le residue misure nella fase esecutiva - La pericolosità sociale e le misure di sicurezza*

---

## *1. La "disintegrazione" della pena*

Scopo di questo intervento è quello di esaminare il sistema sanzionatorio e dar conto del nuovo assetto delle cosiddette misure alternative alla detenzione nel progetto di codice penale italiano. Il primo aspetto radicalmente innovativo del progetto è quello della grande contrazione del numero di queste misure rispetto l'attuale situazione regolata dalla legge penitenziaria che le aveva introdotte nel 1975 nella fase di esecuzione della pena. Vi è poi l'aspetto della loro anticipazione in giudizio come effettive pene alternative alle pene privative di libertà oltre a quelle pecuniarie, le uniche storicamente presenti nel codice penale italiano.

La circostanza che le misure in ambiente libero siano state introdotte in Italia soltanto nella fase della esecuzione della pena, nell'ordinamento penitenziario cioè, derivava proprio dal ritardo della riforma

---

\* Congresso dell'Associazione Egiziana di Diritto Criminale - Il Cairo, 1993. In quella circostanza avvenne l'attentato che causò la morte di Luigi Daga.

ma complessiva del sistema sanzionatorio e quindi della persistenza del codice penale Rocco e del codice processuale del 1931.

La prima riforma globale ed organica dell'Italia repubblicana era stata proprio quella dell'ordinamento penitenziario (1975). L'Italia repubblicana non era cioè stata capace di compiere la riforma globale e contestuale dei tre codici (sostanziale, processuale e dell'esecuzione penitenziaria) cosa che invece era riuscito a fare il fascismo: ovviamente una società pluralistica e composita come quella democratica riesce meno bene a rendere in tema di codificazioni organiche e complessive. La prima impressione è che la riduzione della flessibilità della pena corrisponda ad una particolare crisi che attraversano da tempo in Italia le misure alternative alla detenzione, dopo l'entrata in vigore della legge 663/1986, la cosiddetta "legge Gozzini" e le recentissime iniziative di legge che hanno praticamente cancellato le sanzioni alternative per intere categorie di condannati ad alcuni reati. Già da tempo la dottrina italiana, per l'eccessività della flessibilità della pena e per la "incertezza" dell'esecuzione delle pene comminate aveva parlato di disintegrazione o disfacimento del sistema sanzionatorio<sup>1</sup>, di disgregazione del carcerario, di esecuzione penale oramai liquefatta nel concetto di scambio penitenziario<sup>2</sup>, e anche di crisi dei principi di legalità di certezza e di garanzia penale<sup>3</sup> proprio per la enorme flessibilità della pena e la latissima discrezionalità nella determinazione della concreta effettiva esecuzione delle pene comminate dai tribunali.

Anche l'opinione pubblica reclamava ormai sempre di più la cosiddetta pena certa e indefettibile. Una giustificazione "politica" della lata discrezionalità e della eccessiva flessibilità della pena che si era instaurata nel sistema italiano veniva tradizionalmente data proprio con la durezza della pena comminata, con l'eccessività cioè delle previsioni edittali delle pene del codice Rocco. Tale sproporziona-

---

<sup>1</sup> PADOVANI T., *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della Comminatoria editale*, Riv. it. dir. proc. pen. 1992, 424.

<sup>2</sup> FASSONE E., *Funzioni e limiti del diritto penitenziario*. Incontro del CSM con i Magistrati di Sorveglianza, Frascati 1986, Roma 1987.

<sup>3</sup> FERRAJOLI L., *Diritto e ragione - Teoria del garantismo penale*, Bari 1989.

ta “durezza” avrebbe causato nel tempo una divaricazione fra pene rigidissime nel momento della loro enunciazione e applicazione e invece pene dolci nel momento della loro concreta esecuzione. Tutto ciò aveva di fatto causato anche una schizofrenia del sistema per cui di fronte a una sentenza rigida e dura emanata da un giudice faceva da contraltare, anche il giorno dopo, un'altra sentenza emanata da un altro giudice, il giudice di sorveglianza, cioè quello destinato nell'ordinamento ad applicare le pene, che trasformava radicalmente la pena appena pronunciata e addirittura con l'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale (una forma di *probation* che poteva essere applicata a tutte le pene fino a tre anni) si configurava come una specie di quarto grado di giurisdizione: dopo cioè la sentenza di primo grado, la sentenza di tribunale, la sentenza d'appello e la sentenza di cassazione, chiunque fosse stato condannato fino a tre anni di pena poteva chiedere alla magistratura di sorveglianza di essere lasciato in libertà, appunto con l'istituto dell'affidamento in prova, e questo senza nemmeno l'assaggio di pena di tre mesi in carcere per l'osservazione della personalità che caratterizzava all'inizio questa misura di *probation*.

Il rilancio del principio costituzionale della rieducazione del condannato e della funzione special preventiva della pena, quella che alcuni critici hanno chiamato “illusione correzionale” era proprio originato da un sistema sanzionatorio antiquato e bloccato, che aveva quindi costretto il sistema a recuperare la funzione special preventiva, quella cioè che tende al reinserimento sociale del soggetto e alla riduzione di recidiva, intervenendo nella fase dell'esecuzione penale mediante il continuo potenziamento delle misure alternative.

Questa scelta però aveva ulteriormente aggravato la divaricazione tra la pena prevista dal legislatore e quella applicata in concreto dal giudice dell'esecuzione introducendo nuovi elementi di discrezionalità e di incertezza sulla durata della pena e sulla stessa qualità della pena (che poteva, con criteri molto soggettivi, eseguirsi in carcere, addirittura totalmente in libertà, ovvero in detenzione domiciliare) una situazione di relativa incertezza e anche di difficoltà di progettualità del futuro da parte del soggetto nel momento dell'esecuzione della pena con chiare ripercussioni negative proprio su quella progettualità di reinserimento che doveva costituire una

delle prime finalità dell'esecuzione della pena. La funzione special preventiva quindi nel vivere concreto del nostro sistema penale ha avuto ad un certo punto (dopo il 1975) una assoluta primazia: però tale funzione veniva costruita su un contesto che continuava a basarsi, nei momenti precedenti sia della previsione legislativa (cioè nelle codificazioni) che della concreta applicazione processuale da parte del giudice di cognizione, su principi del tutto diversi, cioè su principi retributivi di proporzionalità tra entità della pena e gravità del reato, e quindi sulla finalità della prevenzione generale. Si assisteva cioè alla creazione di due diversi processi: un processo di cognizione sul fatto, incentrato sulla gravità del fatto, su principi retributivi che privilegiano quindi la prova certa, obiettiva e che ignorano totalmente l'esame della personalità del soggetto ai fini della scelta della pena migliore (al di là di enunciazioni di principio come quelle contenute nell'art. 133 del codice Rocco: doverosità da parte del giudice di esaminare la vita anteatta del reo, la sua personalità, indagine per la quale però il giudice è sempre stato sfornito di qualsiasi strumento di valutazione e di qualsiasi potenzialità conoscitiva; a ciò aggiungiamo che la perizia sulla personalità era assolutamente negata ed è ancora negata al nostro processo se non ai fini della identificazione della inimputabilità, per l'antica e sempre confermata diffidenza di Rocco nei confronti delle scienze umane). Tutto diverso nel momento dell'esecuzione: il giudizio dell'esecuzione è un giudizio sulla persona, che ignora praticamente la gravità del fatto e riguarda "in interiore hominis" per valutare una prognosi di recupero e di riadattamento sociale. Ben si vede come questo giudizio prognostico sul processo di recupero sia basato su un tasso di discrezionalità talmente alto da rendere impossibile qualsiasi tentativo di tipicizzazione, e che tale discrezionalità si può tradurre a volte in valutazioni arbitrarie, al di là dell'impegno professionale e dei tentativi dei giudici di sorveglianza di uniformare i criteri applicativi delle misure. Il processo di sorveglianza infatti, il processo che applica le misure alternative, e quello che più vede verificarsi una enorme latitudine di diversi atteggiamenti giurisprudenziali. Al giudizio sul fatto che sorregge ancora integralmente il processo di cognizione si sostituisce quindi alla fase dell'esecuzione un giudizio sull'autore, cioè un modello correzionale fondato sulla discrezionalità latissima della fase esecutiva penitenziaria.

## *2. Un ritorno al neoretribuzionismo?*

D'altra parte il contesto anche internazionale in cui si muove la riforma del c.p. italiano è quello di crisi del modello correzionale e special preventivo. Le tendenze neo retribuzionistiche avanzano dovunque e trovano anche fertile terreno di penetrazione proprio nella consapevolezza democratica e garantista del progressivo deterioramento delle garanzie di certezza, prevedibilità, uniformità e uguaglianza della sanzione penale che possono verificarsi là dove si privilegia il momento special preventivo e l'indagine sulla persona rispetto alla retribuzione e all'indagine sul fatto. Occorreva quindi con ogni evidenza recuperare tutto intero il terreno della legalità anche sul piano dell'esecuzione delle pene. Paradossalmente proprio la giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale, onore e vanto della scuola penale italiana, l'istituzione del giudice di sorveglianza che ha per prima finalità quella di garantire la legalità nell'esecuzione della pena, aveva portato come conseguenza secondaria un tale aumento di discrezionalità nella gestione della pena e delle sue varie trasformazioni da costituire essa stessa un pericolo per le garanzie fondamentali. Occorreva quindi che nella riforma del codice penale si meditasse su questi problemi, però, tentando sempre di ottenere il duplice risultato di riformare il sistema sanzionatorio recuperando tutti interi i valori della legalità e della certezza della pena ma senza disperdere l'eredità culturale e legislativa della stagione della flessibilità della pena e dello scambio penitenziario, della riduzione della pena, della trasformazione di una pena dura in pena dolce in base ad un patto di mutamento del soggetto e su una concreta offerta di disponibilità al reinserimento sociale da parte di quest'ultimo e di riduzione della recidiva. Bisogna certo rifondare la certezza della pena, ma sullo sfondo della persistenza del principio costituzionale italiano di cui all'articolo 27, comma 3°, che dice che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato.

## *3. La determinazione della pena in concreto*

Nel progetto si è operato innanzitutto riducendo la discrezionalità del giudice di cognizione nella determinazione della entità della

pena, intanto riducendo il divario tra minimo e massimo edittale. L'art. 58, secondo comma, introduce il principio che la determinazione della pena detentiva avviene secondo classi progressive con il criterio per cui il massimo edittale non può superare il quadruplo del minimo e il minimo e il massimo edittali della classe superiore non possono superare il doppio previsto dalla classe inferiore. Nuovo criterio fondamentale per la misura di pena è costituito dal disvalore complessivo del fatto, sottolineando quindi i fattori di gravità oggettiva, offesa, modalità della condotta soggettiva, intensità del dolo, grado di colpa, motivazione, e riducendo la capacità a delinquere a criterio operante solo ai fini di attenuazione della pena. Viene anche eliminato l'istituto della comparazione tra circostanze (art. 25, comma 1°) rimuovendo una delle principali cause dell'anomalo divario tra pene edittali e pene applicate in concreto dal giudice. In prima conclusione emerge un quadro che restringe il potere discrezionale del giudice e restituisce effettività alle scelte del legislatore nella individuazione delle pene edittali. Riprende così cittadinanza nel codice il principio oramai obsoleto della proporzione tra gravità del reato e misura della pena e della prevenzione generale nel momento della previsione edittale, principi un po' trascurati, come si è detto, in base alla primazia del momento special preventivo. Abbiamo così esaminato gli accorgimenti introdotti nel progetto di codice per limitare la discrezionalità nel momento della pronuncia della pena.

#### *4. Il nuovo sistema delle sanzioni*

Molto più complessa è la serie di soluzioni adottate per eliminare la eccessiva flessibilità della pena comminata nel momento della esecuzione della pena stessa. La filosofia del sistema è esattamente contraria a quella che si era sviluppata dopo la legge di riforma penitenziaria del 1975 e dopo la legge del 1986, è quella cioè di arretrare nel momento della cognizione molti istituti attualmente esistenti solamente nella fase dell'esecuzione della pena. Le pene principali previste dal progetto sono l'ergastolo, la detenzione e la multa per i delitti e la semidetenzione e l'ammenda per le contravvenzioni. Una prima delusione che ingenera il progetto consiste proprio nel fatto che

in questo modo viene mantenuto lo stesso armamentario del codice Rocco. Intanto stupisce il mantenimento dell'ergastolo e delle pene detentive di lunga durata. La dottrina italiana aveva sempre affermato che una riduzione delle misure alternative e quindi della flessibilità della pena nel momento dell'esecuzione si poteva giustificare solamente con la introduzione di pene edittali non eccessivamente lunghe<sup>4</sup>. Era infatti proprio l'eccessiva durezza delle pene previste dal codice che aveva originato, come abbiamo ricordato, la eccessiva flessibilità e la conseguente eccessiva dolcezza delle pene nel momento della loro applicazione. Come si interviene per ridurre le pene detentive brevi in armonia con il principio dichiarato del ricorso alla pena privativa di libertà come *extrema ratio*? Intanto con la sospensione condizionale in caso di pene detentive di durata inferiore a sei mesi, poi con la possibilità di astenersi dall'infliggere la pena nei casi di reato colposo, poi con la possibilità di limitare l'intervento penale alla pena accessoria e ancora con la possibilità, nel caso di condanna a pena detentiva breve per la quale non si possa dare la sospensione condizionale, di sostituire la pena stessa con la semidetenzione, la detenzione saltuaria, gli arresti domiciliari, la libertà controllata, il lavoro di utilità sociale, la pena pecuniaria. La sospensione può essere poi concessa fino a tre volte, accompagnandola con prescrizioni, e varie forme di trattamento di sostegno sociale che giungono all'eventuale affidamento in prova al servizio sociale. Vediamo quindi recuperati in sede di cognizione molti strumenti che adesso sono operanti soltanto in sede di esecuzione. La sospensione della pena, la sospensione condizionale, che oggi è uno strumento indulgenziale, viene trasformata quindi in una forma di trattamento sanzionatorio giudiziale affidato non più al giudice del momento esecutivo ma a quello di cognizione. La sospensione condizionale nel progetto si può avere fino a tre volte e consiste, nei casi di seconda o terza concessione, nella sostituzione della pena con sanzioni sostitutive (come appunto la semidetenzione, la detenzione saltuaria, la libertà controllata, il lavoro di utilità sociale). Corrispondente a questo arretra-

---

<sup>4</sup> NEPPI MODONA G., *La crisi della certezza della pena e la riforma del sistema sanzionatorio*. ISISC - Seminario Nazionale dei professori di diritto penale, Siracusa 1992.

mento nella fase di cognizione di strumenti trattamentali viene abrogato l'affidamento in prova al servizio sociale in fase esecutiva e anche abrogata la misura alternativa della semilibertà. L'unica alternativa alla detenzione in fase esecutiva rimane la liberazione condizionale, lo strumento più antico introdotto nei codici italiani. Punto debole quindi del progetto è quello di introdurre strumenti farraginosi in cui non solo si presentano delle sanzioni alternative come componenti della pena, o meglio della sospensione della pena ma in un quadro in cui le pene edittali e le pene basi rimangono quelle tipiche e non sono affiancate da sanzioni non custodiali. Non vi sono cioè previsioni edittali di pene e di sanzioni diverse dalla pena detentiva e da quella pecuniaria. Questo è il limite a mio avviso più importante, di fondo, del progetto di riforma. Proprio nel momento in cui si opera una riforma contestuale della parte generale e della parte speciale non si doveva scartare a priori la possibilità di introdurre nuovi modelli di sanzione. Quali i correttivi da introdurre, a mio avviso? Eliminazione dell'ergastolo<sup>5</sup> perché non è più una pena attuale, riduzione della durata massima della pena detentiva a 10-15 anni per i reati più gravi e comunque riconduzione della pena privativa della libertà solo ai portatori di una alta carica di pericolosità sociale. Poi si sarebbe dovuto allargare coerentemente la previsione edittale a una vasta gamma di sanzioni diverse dalla pena detentiva, affermando concretamente il principio della ultima ratio con riguardo alla privazione di libertà e indicando una serie di reati che sono a priori non meritevoli della segregazione carceraria.

### *5. Il progetto italiano nel contesto della politica delle N.U.*

Altre riflessioni critiche possono essere avanzate nei confronti del progetto di riforma del codice penale. Intanto il contesto generale che riguarda la sanzione diversa dal carcere è, nei confronti dell'universo attualmente esistente, come abbiamo detto, oltremodo restrittivo nel

---

<sup>5</sup> Pur mantenuto in base ad un referendum popolare del 1981 che ha visto il 77,4 % degli italiani favorevole per la condanna a vita.

senso che sono letteralmente cancellate, anche per abrogazioni espresse, una serie di misure alternative. Tutto ciò è assolutamente in contrasto con le indicazioni tassative delle Nazioni Unite, per ultimo espresse nelle cosiddette *Tokyo rules* approvate nel Congresso de L'Havana del 1990 che impegnano invece i governi ad aumentare il numero delle soluzioni alternative al carcere. In secondo luogo il creare in sostanza un monopolio a livello di cognizione nella comminazione di misure alternative al carcere può di fatto provocare un pericolo di scarsa incidenza di tali misure nel processo di decarcerizzazione così come si è verificato nei paesi che già appunto hanno introdotto questo tipo di monopolio. Il fatto cioè che sia il giudice della cognizione, il giudice del fatto a pronunciare direttamente le pene alternative può far sì che queste pene vengano usate come alternativa effettiva non alla privazione di libertà ma invece a soluzioni ancora più soft, come la sospensione della pena. È infatti esperienza comune di molti paesi che adottano tale sistema che all'aumento di misure alternative non sempre corrisponda la diminuzione delle pene privative di libertà, ma che le due tipologie aumentino assieme. Risulta anche antiquato e non consono con le ultime conquiste della normativa internazionale il qualificare tali sanzioni come misure "sostitutive" (vedasi punto 43 della delega). Questa qualifica di sostitutive al carcere è sempre più rifiutata dalla dottrina moderna che ritiene di dover invece sottolineare la autonomia di tali sanzioni chiamandole quindi *community based sanctions o misure en milieu ouvert*.

## 6. Un sistema di giudizio "trattamentale"?

Ulteriore critica, sostanziale questa, è che il giudice di cognizione non ha strumenti per una qualsivoglia indagine personologica su cui basare la scelta della sanzione. Rimane infatti il divieto di perizia sulla personalità confermato dal nuovo codice di procedura penale rispetto il vecchio codice Rocco<sup>6</sup>. Del resto il criterio base scelto per la commi-

---

<sup>6</sup> v. DAGA L. *Il nuovo cpp, la riforma penitenziaria, il ruolo dell'osservazione della personalità e della perizia sulla pericolosità* in *La medicina legale ed il Nuovo codice di procedura penale*, Milano 1989, 305.

surazione della pena, quello del disvalore dell'atto (quindi un criterio proporzionale e retributivo) non si inquadra con un sistema invece di tipo trattamentale anticipato nel giudizio.

Occorre comunque ricordare che una trasformazione in senso retributivo è avvenuta anche nell'ordinamento penitenziario e nel procedimento di sorveglianza. Già con la legge Gozzini si privilegiavano i comportamenti (e quindi l'indagine sui fatti) piuttosto che l'osservazione scientifica della personalità e l'indagine personologica. Da un sistema sinallagmatico fondato sui bisogni e sulle carenze della personalità, negli anni si era venuto a creare un sistema sinallagmatico fondato sui meriti<sup>7</sup>, cioè sui comportamenti, con tutti i pericoli di erronea valutazione di comportamenti esteriori positivi che invece potevano tranquillamente dissimulare una situazione di assoluta pericolosità (come è tipico proprio per i casi più gravi di delinquenti appartenenti alla criminalità organizzata). È anche da notare che su uno schema quasi esclusivamente proporzionalistico e retribuzionistico anche nel progetto di codice penale persiste un approccio special preventivo, laddove si sottolinea la necessità di evitare la recidiva e di ottenere il reinserimento sociale. Non vi è però una gerarchia stabilita fra le varie finalità, e questo può aumentare i pericoli di confusione. Segno di modernità è invece dato dalla possibilità di astenersi dalla pena (Principio 40) – anche per reati dolosi – sulla linea di reiterate deliberazioni della Corte Costituzionale che ha ritenuto che ai fini dell'art. 27 della Costituzione si può anche arrivare a non comminare una pena quando questo può essere contrario proprio al recupero del reo. Sembra però piuttosto ignorata la particolare situazione dei tossicodipendenti che oggi costituiscono oltre 1/3 della popolazione penitenziaria. Bisognerà coordinare il sistema sanzionatorio previsto nel codice con il parallelo sistema sanzionatorio introdotto dalle leggi speciali esistente per i tossicodipendenti.

Si può per esempio domandare se l'abrogazione dell'affidamento riguarda anche l'affidamento per alcoolisti e per tossicodipendenti, e che

---

<sup>7</sup> DAGA L., voce *Trattamento* in E.d.D. vol XLIV (Milano 1992).

ne sarà del sistema di sospensione della pena introdotta dalla L. 309 proprio per le pene fino a 4 anni inflitte ai tossicodipendenti che intendano adire un programma terapeutico?

### *7. Le residue misure nella fase esecutiva*

Molto poco, come si è visto, resta nella fase esecutiva. Sostanzialmente la liberazione condizionale, che è notevolmente diversa da quella presente attualmente nel codice: non si parla più di ravvedimento ma di prognosi di non recidiva. Si ritorna così ad una valutazione prognostica che è proprio quanto di più insoddisfacente si può notare dall'attuale situazione della formulazione normativa della pericolosità sociale, criterio ripudiato dalla moderna criminologia proprio in base alla difficoltà di prognosi di questo tipo. I materiali per la prognosi, poi, sembrano più ispirarsi a criteri fattuali che personologici. Viene infatti in conto la condotta e lo stato di salute.

La semilibertà viene abolita e può costituire un contenuto della liberazione condizionale, così come l'affidamento. Rimarrebbe sempre la detenzione domiciliare.

La critica più evidente in questa falciata è nella non considerazione, per esempio, del trascorso del tempo dalla condanna all'ordine di esecuzione. In questi casi viene a mancare, come correttivo, per esempio, l'affidamento da libero previsto nell'attuale ordinamento.

Ulteriore riscontro critico è quello della difficoltà del giudice che ha comminato le misure in giudizio, misure accompagnate da prescrizioni, obblighi etc.. di seguire la corretta esecuzione di queste misure non possedendo un apparato di servizio sociale e uno strumento di polizia ad hoc. Appare evidente che bisognerebbe dotare ogni giudice di cognizione della possibilità di essere correttamente informato dell'andamento delle misure, ai fini dei provvedimenti eventuali di revoca o di ritrasformazione delle misure stesse. A questo

---

<sup>8</sup> È quanto espressamente sancito nella regola n. 86 delle recenti *European Rules on Community Sanctions and Measures*, Raccom. R(92)16 del Consiglio d'Europa.

proposito, il progetto fa riferimento ai principi di diritto internazionale, ma non sembra rispettarli, nel senso che sembra posto nel progetto un principio generale di ritrasformazione in carcere delle misure sostitutive non andate a buon fine.

Bisognerebbe invece far passare il principio della possibilità per il giudice di passare da una misura all'altra senza consacrare, in linea assoluta, il principio che il fallimento di una misura in libertà porti necessariamente alla reviviscenza della pena privativa di libertà<sup>8</sup>.

In effetti a monte del progetto vi è una confusione fondamentale: si continua a confondere, anzi ad identificare, pena con privazione di libertà o pena pecuniaria, e infatti è detto che *extrema ratio* deve essere "la pena".

Non è così. Le varie pene devono poter consistere in privazione di libertà, pena pecuniaria, *community service*, varie forme di *probation* etc.. Solo così si chiarirà la autonomia delle singole sanzioni penali poste tutte sullo stesso piano.

### 8. *La pericolosità sociale e le misure di sicurezza*

Il codice Rocco prevedeva una articolata tipologia di pericolosità sociale.

Nel progetto scompare il delinquente per tendenza, mentre la abitudine e la professionalità (art. 21.2) sono previste, come la recidiva, come circostanze aggravanti.

L'unica forma di pericolosità (art. 36) è quella dichiarabile nei confronti di soggetti totalmente imputabili autori di reati plurimi o di reati particolarmente gravi.

Sparisce il "doppio binario" e le misure di sicurezza si restringono ai non imputabili dichiarati pericolosi (art. 48).

L'art. 36.2 esclude ogni presunzione di esistenza o di persistenza della pericolosità.

Si deve presumere che l'accertamento della pericolosità (che deve essere periodico, v. 48 2 b) avverrà con gli attuali strumenti (osservazione penitenziaria e perizia ex art. 220, 2° comma c.p.p.).

Ecco un'altra ottima occasione mancata: poteva nel progetto dichiararsi la imputabilità anche dell'infermo, sottoponendolo a sanzione "terapeutica", come avviene in molti ordinamenti civili.

L'art. 48 prevede ricovero in "struttura psichiatrica", che, dopo la legge 180, che ha chiuso i manicomi civili, non può che essere l'ospedale psichiatrico giudiziario, struttura più volte denunciata come incapace di vero trattamento terapeutico.

Restringere poi la pericolosità sociale (che è probabilità di commettere altri reati) ai soli casi degli inimputabili è una incongruenza logica che non si comprende facilmente: meglio e più coerente scelta sarebbe stata quella, una volta abbandonato il doppio binario, di negare del tutto cittadinanza, nel sistema, al concetto di pericolosità sociale.

## INDICE ANALITICO

### **Patologie del carcere**

- Effetti dell'esperienza penitenziaria dei genitori detenuti sui figli 275
- Per un approccio sistemico al problema della conflittualità violenta in carcere 323
- La prevenzione delle condotte suicidarie e in genere violente nei penitenziari attraverso l'istituzione di un apposito servizio "nuovi giunti". L'esperienza italiana 441
- Le manifestazioni di protesta come mezzo di comunicazione 9

### **Europa: realtà penitenziarie a confronto**

- Le misure alternative in Italia e in Europa. Situazione attuale e prospettive 95
- Esperienze di pratica penitenziaria nei Paesi europei 299
- Il trattamento nelle regole penitenziarie europee 363
- Le ispezioni ed i controlli indipendenti sul piano nazionale e internazionale sulle condizioni di detenzione (Per una "magna charta" dei diritti dei detenuti) 399
- Esperienze di medicina penitenziaria in Europa. La normativa internazionale in materia di sanità penitenziaria 423
- Il trattamento dei tossicodipendenti affetti da HIV e AIDS in istituzione penitenziaria. Le direttive e la situazione sui sistemi penitenziari 481
- Le misure alternative alla detenzione 147
- Le ricerche sulle Community Sanctions and Measures 511

## **Ordinamento e Riforme penitenziarie in Italia**

- Trattamento e sicurezza nell'Ordinamento penitenziario italiano 1
- L'educazione in prigione: istruzione e formazione professionale come strumenti del trattamento penitenziario 115
- Dieci anni dalla Riforma 133
- Stato di attuazione della legge 663/1986 a livello nazionale 219
- La legislazione italiana in materia di probation 263
- Le misure alternative al carcere. Applicazione delle norme legislative 147
- Appunti in ordine all'applicazione della Riforma penitenziaria in Italia 371

## **Sistema penale**

- Il Magistrato di Sorveglianza nei rapporti con l'Amministrazione penitenziaria dal Codice del 1930 alla legge 10.10.1986 163
- Il problema delle norme standard nel diritto penale 211
- Problemi vecchi e nuovi in tema di crisi della pena 353
- La lotta contro il traffico illecito della droga: un approccio internazionale 383
- La crisi della pena detentiva 453
- Prevenzione della recidiva: modifiche normative e adeguamento delle strutture in rapporto al sistema penitenziario 463
- Il sistema delle pene. Promozione delle misure alternative alla prigione 497
- La prevenzione in ambiente urbano 533
- Il sistema sanzionatorio e le misure alternative alla detenzione nel progetto di nuovo Codice Penale italiano 551

## **Altre detenzioni**

- Ospedali psichiatrici giudiziari e sistema penitenziario. Storia, sviluppo e prospettive 21
- Rapporto sulle colonie agricole in Italia 79
- Detenuti stranieri: uniformità del trattamento penitenziario a fronte dell'espulsione con atto giurisdizionale 315

**Elenco delle pubblicazioni di Luigi Daga**  
redatto sulla base di richiami rinvenuti  
nei suoi scritti e nei repertori giuridici

**1971**

*Appunti sulla gratuità dell'ufficio e sulla indipendenza e imparzialità dei Magistrati onorari* (Nota a Corte cost., 3 aprile 1971, n. 70, Marino c. Min. Giust.), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 642.

**1973**

*Eguaglianza dei membri dei collegi ed imparzialità della pubblica amministrazione: il Consiglio Superiore della Magistratura tra l'art. 3 e l'art. 97 della Costituzione* (Nota a Corte cost., 130 aprile 1973, n. 51, Augugliaro c. Min. Giust.), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 436.

*Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1973.

**1975**

*Interrogativi su di un giudice consortile* (dichiarazione di manifesta infondatezza e limiti al giudizio della Corte costituzionale) (Nota Corte cost. 15 maggio 1974, n. 128, Soc. Coop. S. Barbara c. Soc. Ralfmare), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 2679.

**1976**

*Continua la crisi di identità del p.m.: ufficiale del p.m. o Magistrato* (Nota a Corte cost., 16 marzo 1987, n. 52, Balagani), in *Giurisprudenza costituzionale*, 16 marzo 1976, I,561.

## 1978

*Responsabilità del giudice: prospettive di una riforma*, in *Diritto e società*, 1978, 587.

*A proposito della prima denuncia di incostituzionalità dell'autorizzazione del Ministro per la domanda di dichiarazione di responsabilità del Magistrato* (Nota a Trib. Napoli, 31 gennaio 1977, Rossetti c. Schettino), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, I, 1661.

*Assegnazioni in supplenza negli organi collegiali e sindacato del Consiglio Superiore della Magistratura* (Nota a Corte cost., 30 marzo 1977, n. 52), in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1630.

## 1979

Intervento su *Diritto penitenziario e misure alternative*, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura. Roma, 1979, 239.

Ipotesi introduttive, in *Ordinamento penitenziario e misure alternative*, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 1979, 239.

## 1982

*Droga e prigione dal punto di vista dell'Amministrazione Penitenziaria*, in *Devianza ed emarginazione*, 1982, fasc. 4.

*Competenza della sezione di sorveglianza e assegnazione dei condannati e internati* (Nota a Cass., 11 novembre 1980, Gambareri), in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, fasc. 1, 252.

## 1984

*Le alternative alla detenzione*, in *Quaderni della giustizia*, 1984, fasc. 37-38.

*Le misure alternative alla detenzione nel contesto dei sistemi giuridici europei*, in *Quaderni della giustizia*, 1984, fasc.37, p. 44 e fasc. 38, p. 64.

*Espulsione e risocializzazione. Osservazioni in tema di trattamento del detenuto straniero*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, 635.

## **1985**

*Formulation and application of United Nations. Standards and norms in criminal justice*, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, Milano, 1985.

*Differenziazioni degli Istituti e dei detenuti: dalla massima alla minima sicurezza*, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 1985, 72 ss.

*Violenza e carcere*, in *Forum*, Strasbourg, 1985, fasc. 4, p. VIII.

*Ospedali psichiatrici, sistema penale e sistema penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1985, 1.

## **1986**

*Regole nuove negli Istituti di pena*, in *Quaderni della giustizia*, 1986, fasc. 63, 43.

*Gestione delle misure alternative*, in *Rapporti tra Magistrati di Sorveglianza e C.S.S.A.*, Incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 1986.

*Utilità e limiti delle statistiche criminali nella misurazione dell'efficacia della funzione preventiva nel sistema penale*, in *Rivista di Polizia*, 1986, 785.

*Les possibilités pour faire progresser le ordinateurs, l'organisation et la technologiedes Administrations penitentiaries, en particulier en ce qui concerne l'automation ed l'informatique*, Strasbourg, 1986.

*Utilità e limiti delle statistiche criminali nella misurazione della efficacia della funzione preventiva del sistema penale*, in *Rivista di Polizia*, 1986, 3.

## 1987

*L'engagement de la Conférence Européenne de la probation dans la Rédaction de principes directeurs et de règles standards sur le traitement en milieu ouvert*, Poitiers, VI Colloque FIPP 3-7 octobre 1987.

*L'utilisation des ordinateurs dans l'éducation*, PC-R.EP (87) restr., Avril 1987, Strasbourg.

*Tossicodipendenze e misure alternative al carcere: applicazione delle norme legislative*, in *Marginalità e Società*, 1987, fasc. 1-2, 70

*Prime osservazioni sull'applicazione della legge n. 663/1986*, in *Questione giustizia*, 1987, 625.

*Le nuove regole penitenziarie europee*, in *Documenti giustizia*, 1988, fasc. 2, 625.

## 1988

*Delincuencia urbana y politica del prevention*. Opusculos de derecho penal y criminologia, M. Lerner, Cordoba, 1988, 33.

*Old problems and new problems in the crisis of penal sanctions*, Hamburg, 10th International Congresso on Criminology, 4-9 settembre 1988.

*L'entrata in vigore della convenzione sul trasferimento dei condannati*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1988, 301.

## 1989

*Il nuovo Codice di procedura penale, la Riforma penitenziaria, il ruolo dell'osservazione della personalità e della perizia sulla pericolosità*, in *La medicina legale e il nuovo Codice di procedura penale*, Milano 1989,305.

*Le controle indépendant et extérieur à l'Administration pénitentiaire sur le plan national et international des conditions de détention*, in *Cahiers de defense sociale* 1989,45.

*La sanità penitenziaria nella normativa internazionale, in particolare nelle regole penitenziarie europee*, Incontro dell'AMAPI sulle Prospettive della medicina penitenziaria, Roma, 1989.

*La liberazione condizionale in Italia*, in Documenti giustizia, 1989, fasc. 3, 73.

*Semilibertà*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XLI, 1121.

## **1990**

*Diritto alla salute del detenuto*, in *Medicina Penitenziaria*, 1990, fasc. 15, p.7.

*Sistemi penitenziari*, voce dell' *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLII, pp. 752-778.

*Le norme di attuazione del nuovo Codice di procedura penale*, Tavola rotonda, in *Zacchia*, 1990, 321.

*Sistemi penitenziari*, voce dell'Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLII, 752.

*Il nuovo Ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria*, in Documenti giustizia, 1990, fasc. 12, 29.

*Pubblico ministero* (diritto costituzionale), voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1991, vol XXV.

*Gli scritti di Girolamo Tartaglione in materia penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1990, fasc. 1-3, 11.

## **1992**

*Trattamento penitenziario*, voce dell'Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1992, XLIV, 1304.