



**Istituto MEME**  
associato a  
**Université Européenne  
Jean Monnet A.I.S.B.L. Bruxelles**



*“Ma sono uomini o detenuti?”*  
**LO STATO DI DIRITTO DENTRO E OLTRE LE MURA  
DEL CARCERE**

*Scuola di Specializzazione:* **Scienze Criminologiche**  
*Relatore:* **Dott.ssa Forestan Margherita**  
*Collaboratori:* **Dott.ssa Contursi Alessia**  
*Contesto di Project Work:* **Comune di Verona – Carcere di Montorio  
(VR)**  
*Tesista Specializzando:* **Chiara Ferronato**  
  
*Anno di corso:* **Primo**

Modena: 7 e 8 settembre 2013  
Anno Accademico: 2012 – 2013



## INDICE DEI CONTENUTI

### **LETTERA:**

*“La privazione della libertà personale, fatta in modo illegale, va risarcita sempre...”*.....6

**INTRODUZIONE**.....7

### **1. LA CENTRALITÀ DELLA PERSONA: ETICA DELLA RESPONSABILITÀ E DELLA SOLIDARIETÀ**.....13

1.1. Valori fondanti della Costituzione e della Vita: Dinamismo della Persona e della Comunità delle Persone.....15

1.1.1. *“Esse in”*, ovvero il Principio della Singolarità e dell’Uguaglianza: l’irripetibile dignità di ogni persona umana.....15

1.1.2. *“Esse per”- “Esse ad”*, ovvero il Principio della Responsabilità verso sé e verso gli altri.....17

1.1.3. *“Esse cum”*, ovvero il Principio di Solidarietà.....18

1.1.4. Correlazione fra questi principi: *“Esse in se” – “Esse per se” – “Esse ad” – “Esse cum”*.....20

1.2. Intercultura: tra pensiero e azione.....21

1.3. Conclusione.....23

### **2. I DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UOMO E DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE: ESECUZIONE PENALE E TUTELA - DALLE CARTE INTERNAZIONALI ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**.....24

2.1. I Diritti Inviolabili dell’Uomo.....27

2.2. Il Riconoscimento e la Garanzia dei Diritti delle Persone Limitate nella Libertà Personale nelle Carte Internazionali.....31



2.2.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo.....	31
2.2.2. Dalla Convenzione contro la Tortura al Comitato preposto alla Tutela dei Diritti.....	33
2.2.3. La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.....	34
2.2.4. La Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti Inumani e Degradanti: il Ruolo del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura.....	40
2.3. Il Riconoscimento dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale nella Costituzione e Ordinamento Penitenziario.....	45
2.4. I Diritti <i>Ut Persona</i> .....	47
2.5. Conclusione.....	55
<b>3. ORGANI DI TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE LIMITATE NELLA LIBERTÀ PERSONALE.....</b>	<b>58</b>
3.1. Il Magistrato di Sorveglianza: un Difensore incardinato nel Sistema Giuridico.....	58
3.2. Il Difensore Civico delle Persone Private della Libertà Personale.....	64
3.2.1. Cos’è un <i>difensore civico</i> ?.....	65
3.2.2. Il Garante dei Diritti dei Detenuti.....	70
3.2.2.1. Disegno di Legge per un Difensore Civico Carcerario.....	76
3.2.2.2. I Garanti in Italia. Premesse all’Istituzione. Caratteristiche e Finalità Comuni.....	83
3.2.2.3. Le Attività e le Aree di Intervento dei Garanti Locali.....	86
3.2.2.4. Verona e il Garante Locale: Ruolo e Attività.....	87
3.2.2.4.1. Regolamento del Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Verona.....	87
3.2.2.4.2. Uno Sguardo su Verona: Qualcosa è Cambiato!.....	92
3.2.2.4.3. Il progetto ESODO.....	93
3.2.2.4.3.1. Genesi e “Teoria” del Progetto.....	93



3.2.2.4.3.2. Il	
Coordinamento.....	97
3.2.2.4.3.3. Il Monitoraggio e la Valutazione: l'Impostazione	
Teorica.....	99
3.2.2.4.3.4. Criteri di Inserimento/Esclusione dal Progetto.....	102
3.2.2.4.3.5. Monitoraggio al 31 Dicembre 2012: Considerazioni	
Conclusive.....	103
3.2.2.4.3.6. Punti di Forza, Punti di Debolezza e Priorità di Azione.....	104
3.3. L'Operatore Penitenziario come Soggetto <i>Promotore e Testimone dei Diritti</i>	
<i>Umani</i> .....	109
3.3.1. Area Educativa o del Trattamento.....	111
3.3.2. Area della Sanità.....	114
3.3.3. Area della Sicurezza o dell'Ordine.....	117
3.4. Conclusione.....	121
<b>4. DALLA GIUSTIZIA RETRIBUTIVA ALLA RISOCIALIZZAZIONE: LA</b>	
<b>FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA.....</b>	<b>122</b>
4.1. Cenni Storici.....	125
4.2. Attività Rieducativa.....	131
4.3. Responsabilizzazione del Reo.....	134
4.4. Corresponsabilizzazione Sociale.....	137
4.5. Partecipazione della Comunità esterna all'azione Rieducativa nell'articolo 17 e	
27 dell'Ordinamento Penitenziario.....	145
4.5.1. Introduzione.....	145
4.5.2. Considerazioni Generali sull'Articolo 17: la Partecipazione della	
Comunità Esterna all'Azione Rieducativa.....	147
4.5.3. Considerazioni Generali sull'Articolo 78: gli Assistenti Volontari.....	152
4.6. Modalità e Settori d'Intervento della Comunità Esterna.....	160
4.6.1. La Procedura di Ammissione per l'Esplicazione dell'Attività Collaborativa	
tra Soggetti Legittimati e Istituti Penitenziari.....	161
4.6.2. Gli Elementi del Trattamento.....	163



4.6.2.1. L'Istruzione.....	164
4.6.2.2. Il Lavoro.....	165
4.6.2.3. Attività Culturali, Sportive e Ricreative e Ruolo della Comunità Esterna.....	167
4.6.2.4. La Religione.....	168
4.6.2.5. Le Relazioni Con la Famiglia.....	169
4.7. Conclusione.....	171
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>173</b>
<b>RINGRAZIAMENTI.....</b>	<b>174</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>178</b>
<b>ATTI DI CONVEGNI SULLA DIFESA CIVICA.....</b>	<b>196</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>197</b>

*“Da oggi, 30 dicembre 2012, inizio uno sciopero della fame e della sete totale, **contro l’assurda ordinanza della Corte d’Appello di Milano, che non risarcisce il carcere ingiusto.** Da oggi inizierò uno sciopero della fame e della sete totale, per protestare contro l’ingiusta ordinanza della Corte d’Assise di Milano che qualche mese fa ha rigettato la mia istanza di risarcimento per ingiusta detenzione, in quanto venni assolto, dopo sei anni di carcere, dall’accusa di partecipazione a banda armata con funzioni organizzative. La motivazione addotta dalla Corte d’Appello è che, frequentando esponenti dell’antagonismo illegale, ho tratto in inganno gli inquirenti. **Quello che più sconvolge nella sentenza, è che i giudici hanno affermato chiaramente che a loro non interessa il giudizio penale, cioè la mia assoluzione. Non si passa più a valutare le sentenze, ma si emettono giudizi morali, in base ai quali si concede o meno il risarcimento per ingiusta detenzione.***

*Questa mia forma di protesta, nasce dal fatto, che **quando si emettono simili ordinanze, il diritto non viene più relegato ad elementi di prova, ma a valutazioni soggettive extragiudiziarie, tanto che c’è il disinteresse sul giudizio penale e sulla sentenza assolutoria.** A questo punto essere assolti o condannati cambia ben poco, ai fini di stabilire o meno, se una persona ha diritto al risarcimento per ingiusta detenzione. Rispetto a questa palese ingiustizia, oltre fare ricorso nelle sedi opportune, a iniziare dalla Corte di Cassazione, dove ho già provveduto a fare ricorso nel luglio scorso. Comunico, che in caso di un eventuale esito negativo, proseguirò inoltrando ricorso alla Corte Europea di Strasburgo e anche alla sezione Diritti Civili delle Nazioni Unite. **Questo mio sciopero della fame e della sete, è una denuncia di questa palese violazione del diritto.***

*La privazione della libertà personale, fatta in modo illegale, va risarcita sempre, questo concetto è la base del diritto, non si può non affermare questo principio. Altrimenti c’è l’arbitrio. Come nella mia ordinanza”.*

(Ristretti Orizzonti, 30 Dicembre 2012)

*Lettere: la privazione della libertà personale, fatta in modo illegale, va risarcita sempre...)*

di Giulio Petrilli

## INTRODUZIONE

*“Perché ogni pena non sia una violenza  
di uno o di molti contro un privato cittadino,  
deve essere sostanzialmente pubblica, pronta, necessaria,  
proporzionata a’ delitti, dettata dalle leggi”*

(Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*)

Il Carcere è, per definizione, un luogo di espiazione di una pena, un ambiente nel quale gli individui reclusi sono temporaneamente privati della propria libertà per aver commesso un reato, anche gravissimo. Ma da un punto di vista umano, il Carcere non deve essere soltanto un luogo di sofferenza, di rabbia o di rassegnazione. Deve anche essere una realtà nella quale chi viene recluso possa comprendere la gravità dell’errore commesso, apprendere e far proprio quel tessuto di regole e di norme comportamentali la cui non osservanza lo ha portato commettere il reato per il quale è stato condannato o è in attesa di giudizio definitivo. Alla prova dei fatti, tutto ciò risulta spesso difficile, utopico, quasi inattuabile.

Ciò nonostante, il recupero della persona deve rimanere lo scopo principale del difficile itinerario dell’espiazione, costellato peraltro da innumerevoli difficoltà, da problemi legati alla tossicodipendenza, all’eccessiva eterogeneità etnica dei detenuti, alla loro provenienza da situazioni sociali, familiari e culturali spesso critiche, tali da creare un clima il più delle volte difficile da gestire.

Se, diversamente da quanto il senso e l’opinione comune ci portano a pensare, partendo da uno sguardo di insieme non ci soffermassimo all’esterno ma arrivassimo fino all’interno, fino a guardare cioè il vero volto del carcere, ci renderemmo conto che esso è costituito da situazioni umane complesse, da storie di emarginazione e di delinquenza, tutte da capire e non solo da giudicare con il severo metodo della legge. Il detenuto non è infatti soltanto colui che ha commesso un’azione illecita, più o meno grave; è anche, e prima di tutto, una persona, con una propria storia, una propria identità, individuale e

relazionale, alla quale credo sia necessario, proprio per questo motivo, riconoscere tutti i diritti di cui una persona, in quanto essere umano, gode.

La carcerazione priva indubbiamente il soggetto della sua libertà ma non dei suoi diritti, che sono anche previsti e protetti dalla Costituzione. Il detenuto, infatti, non perde il suo *status* di cittadino e rimane perciò titolare di alcuni diritti.

*Ma quali diritti spettano ai soggetti reclusi?*

Per rispondere a tale domanda può essere utile tracciare una direttrice ideale che attraversa tre concetti fondamentali, al fine di coglierne le interconnessioni e il riflesso in ambito giuridico. Si tratta del concetto di *libertà*, di *status* e di *personalità*; concetti che non a caso ritroviamo insieme in una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 349 del 1993, che al riguardo afferma:

*“Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte delle sue libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l’ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale”.*

Lo stato detentivo, dunque, riduce certamente la libertà dell’individuo ma, nonostante ciò, anche chi si trova a rivestire uno *status* di tal genere conserva una sua personalità ed anzi ha diritto ad espanderla nello spazio residuale di libertà concessogli. In altre parole, il problema consiste nello stabilire quali spazi la detenzione lasci alle libertà e ai diritti dei soggetti reclusi. Da un punto di vista storico, abbiamo assistito ad una vera e propria evoluzione della materia nel corso del tempo, dettata talvolta dalle felici intuizioni del legislatore nazionale e talaltra favorita da previsioni di carattere internazionale sui diritti dell’uomo o sui diritti dei detenuti.

Scriva Don Luigi Ciotti:

*“Il Carcere è una specie di moderno lazzaretto, chiamato a contenere fasce di povertà culturale e materiale, di disagio e di malattia. Non chiudere per rimuovere ma aprirsi per riprogettare un nuovo modello di detenzione, che lasci spazio a momenti di socialità, che rilanci dei circuiti di rieducazione e di reinserimento validi ed efficaci”.*

Di fronte ad una realtà tanto difficile, l'esigenza di comprendere un universo dimenticato e ignorato come quello penitenziario, nonostante tutti i "buoni propositi" del caso, diventa sempre più importante ma difficile.

Di realtà carceraria è quindi giusto parlarne, non solo per un puro e doveroso esercizio civico di attenzione al sociale, e nemmeno riguardo all'esperienza umiliante di uomini eccellenti finiti, ormai tanti anni or sono, dietro le sbarre in seguito alle varie bufere giudiziarie venutesi a scatenare. È giusto parlarne per capire la vita del detenuto comune, dei reietti, dei dimenticati, di quegli ultimi che rimangono pur sempre uomini, con dei doveri sì ma anche e soprattutto con dei diritti. Questo per conoscere realmente, avvicinandosi senza pregiudizio, una realtà dalla quale troppo spesso si tende a fuggire per senso comune, per paura. Scoprendo come si vive, in quattro, in poco più di 12 m<sup>2</sup>, si può pensare di intuire cosa vuol dire essere costretti in una cella di isolamento, abbandonati e lontani da quella che è la vera realtà quotidiana.

Fermarsi un istante per interrogarsi e riflettere può dunque aiutare a comprendere qualcosa in più riguardo a quel pianeta carcere tanto ripudiato e dimenticato. Questo, nonostante naturalmente non possa essere assunto a panacea di tutti i mali del nostro sistema, è comunque l'inizio di un cammino capace di dar avvio, finalmente e nella giusta direzione, ad un grande cambiamento, non solo a parole o con provvedimenti tampone strampalati che, alla fine dei conti, si rivelano poco più che fumo negli occhi ma anche e soprattutto con fatti concreti.

L'uomo, oltre il muro, dovrà saper vincere una scommessa assai importante, riappropriarsi di una cultura, di una conoscenza e ciò può avvenire unicamente con l'incontro e il confronto con la società esterna. In questo senso, assume grande rilievo l'impegno di ognuno; ciò alimentando processi ripetuti di relazione e interazione affinché sia possibile un cammino di crescita individuale attraverso la sinergia di quattro poli convergenti: Magistratura, Istituzione Penitenziaria, Società e Detenuti. Se solo una di queste componenti viene meno, tutto il progetto è destinato a fallire.

E se il "Carcere" vuole diventare un "luogo ultimo", che assolve alla sua vera funzione di salvaguardia della collettività, di sicurezza e di recupero effettivo degli uomini, forse dovrà rifarsi anch'esso a quanto Beccaria ha detto:

*"Uno Stato ha tutto il diritto di difendersi mai di vendicarsi!"*

Il Carcere rappresenta il margine, il confine rispetto alla nostra realtà quotidiana ed attira l'interesse dell'opinione pubblica tutt'al più in occasione di qualche spettacolarizzazione mediatica.

Il lavoro che presenterò qui di seguito volge l'attenzione al mondo carcerario e, nello specifico, al complesso sistema dei diritti delle persone private della libertà personale. Grazie ad esso, si vuole cercare di compiere un tentativo di valorizzazione delle risorse presenti in tale contesto, considerando difficoltà e limiti che muovono questo lento ingranaggio che è l'universo dei "ristretti". Con il termine "ingranaggio" è mia intenzione sottolineare come, l'istituzione penitenziaria, altro non sia che una parte reale della società e della cultura del nostro tempo e, benché essa sia lontana ed invisibile ai più, non sia sufficiente una sua negazione per sostenerne l'estraneità rispetto alla società.

Questo lavoro nasce da un mio personale interesse nei confronti della realtà carceraria, una realtà costellata da una serie di problematiche che vengono riversate dalla società libera, al di là di quel muro: tutte insieme, in una realtà confusa e disordinata, dove diviene indistinto ogni limite e la stessa identità personale rischia di perdersi. L'attenzione a questo "mondo", solo apparentemente così lontano dalla nostra "normale quotidianità", è maturato anche grazie all'esperienza di tirocinio svolto presso la Casa Circondariale di Montorio (Verona), seguita dalla Dott.ssa Margherita Forestan, Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale.

Quello del Carcere, è un universo infinitamente complesso e articolato, che credo possa essere compreso solo vivendolo in prima persona e ascoltando le parole, i racconti di chi, alla pari, pur con un diverso ruolo, lo vive anch'esso.

Ho deciso di affrontare il tema dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale partendo (*I Capitolo*) da un'analisi dell'*essere umano come persona nella sua più totale complessità*, individuale e sociale, proprio perché egli, per sua natura, è sì un essere unico e irripetibile ma è anche votato alla relazione: è un "animale sociale", con doveri ma anche con diritti. Il Carcere, molto più di altri ambienti, è un luogo in cui sono presenti molte "diversità" di ogni genere (culturali, religiose, ecc...). Al di là delle difficoltà di comunicazione, si tratta di cogliere questa pluralità come una ricchezza, un'occasione di scambio, in modo tale che la persona possa essere valorizzata per la sua essenzialità, per la sua natura. In questa riflessione iniziale, si parla di giustizia ad un

livello più profondo, quello della coscienza, da cui procedono eventualmente i comportamenti verificabili e sanzionabili in base alle leggi. Non è ovviamente compito di una istituzione laica, come il Carcere, proporre modelli etici. Tuttavia la laicità di un ambito dovrebbe oggi consistere, più che nella neutralità e nell'indifferenza, nell'attitudine ad ospitare una varietà di motivazioni etiche (tradizionali o no, religiose o no), a suscitare il confronto tra queste e a sollecitare eventuali convergenze su elementi comuni, nel più totale rispetto della dignità umana e dei suoi diritti.

Nel *II Capitolo*, poi, ho cercato di prendere in esame, da un punto di vista prettamente legislativo, la questione inerente i *diritti fondamentali dell'uomo e delle persone private della libertà personale, considerando gli aspetti relativi all'esecuzione penale e alla tutela, dalle carte internazionali alla giurisprudenza della Corte Costituzionale*. L'art.27 della Costituzione italiana parla di trattamento "umano" ma la nozione di "umanità", come quella di "persona", di "natura umana" o di "pena" rinviano a grandi dibattiti e offrono molteplici accezioni, a seconda delle filosofie e dei momenti storici. Qui si è voluto partire dalla realtà detentiva quale essa è, con le sue esigenze materiali e morali e con i compiti e le responsabilità che ne emergono, prima ancora dei diritti-doveri giuridici (è questo il "perché" dello stretto legame tra il I e il II Capitolo).

Nel Carcere molte norme sono imposte e vanno rispettate. Molti diritti vengono formalmente riconosciuti ma si sente la mancanza di una riflessione accurata e attenta sulle motivazioni morali che debbono indurre al rispetto delle norme e all'attuazione dei diritti; si sente, più in generale, la mancanza della capacità di esplicitare, di far circolare, di discutere e affrontare temi e problematiche fondamentali dell'agire umano, prendendo magari posizione rispetto a questi. Ciò, ovviamente, con speciale attenzione agli argomenti rilevanti per resistenza reclusa ma nella consapevolezza che si tratta di temi e problemi pressoché comuni ad ogni tipo di esistenza.

Proprio perché anche le persone detenute sono titolari di diritti e doveri, al pari degli altri cittadini liberi, nel *III Capitolo* ho cercato di prendere in esame la *costituzionalità e la funzionalità dei diversi organi di tutela, operanti nell'ambito dei diritti delle persone limitate nella libertà personale*. Si tratta di persone, quelle presenti all'interno di un Istituto Penitenziario, che, essendo considerate appartenenti alle cosiddette "fasce deboli" della società, soprattutto per questo aspetto di privazione con cui sono costrette a fare quotidianamente i conti, abbisognano di una qualche figura di riferimento che

possa aiutarle nell'esercizio dei propri diritti e nella piena realizzazione e crescita personale, in vista di un futuro reinserimento sociale.

Ogni lavoro legato all'applicazione di sanzioni e misure deve essere fondato sul rispetto del valore dell'essere umano e dei diritti che gli sono riconosciuti, sia esso uomo libero, imputato o condannato, dagli strumenti giuridici nazionali o internazionali, nonché sul rispetto dei suoi familiari. Opera, questa del rispetto del valore, dei diritti e della dignità umana, realizzabile anche attraverso la progettazione e l'attuazione di specifici piani di intervento. Il nuovo regolamento d'esecuzione, avviato per dare attuazione agli elementi del *trattamento penitenziario (IV Capitolo)* e per valorizzare compiutamente il fondamentale principio costituzionale della *funzione rieducativa e risocializzante della pena*, suggerisce una valutazione complessivamente positiva dell'intervento riformatore. Il regolamento presta maggiore attenzione alla protezione del soggetto detenuto, privilegiando un trattamento ed un'esecuzione penale orientati sul versante extramurario. Il trattamento penitenziario è perciò un complesso di pratiche che si pongono in essere nei confronti di un certo tipo di persone, con lo scopo di "rieducare" i soggetti e restituirli alla società, emendati del carattere di devianza e nella prospettiva della reintegrazione sociale. Ma, come la Corte Costituzionale ha interpretato il 3 comma dell'art.27 nel quadro di una concezione sostanzialmente "polifunzionale" della pena, alla rieducazione del condannato, finalità ultima ma non unica della pena, si dovrebbero accompagnare altre finalità quali la dissuasione, la prevenzione e la difesa sociale, che coinvolgono quel nucleo dal quale il soggetto proviene e nel quale il soggetto verrà riammesso.

Gli argomenti proposti vogliono, pertanto, valorizzare alcune esperienze, offrendo interessanti spunti di riflessione, per uno sviluppo sempre maggiore di una fitta *rete di sostegno* attorno all'universo carcerario, promossa dagli enti pubblici e dal privato sociale, *sul tema degli affetti, delle emozioni e dei legami famigliari, che costituiscono un fondamentale punto di partenza per la rieducazione del reo.*

## CAPITOLO I

### **CENTRALITÀ DELLA PERSONA: ETICA DELLA RESPONSABILITÀ E DELLA SOLIDARIETÀ**

*“Proprio come la solidarietà, l’etica dà fastidio!  
È considerata controproducente: come troppo umana, perché relativizza il denaro e il potere; come una minaccia, perché rifiuta la manipolazione e la sottomissione della persona”.*

(Papa Francesco *“Discorso ai nuovi ambasciatori di Kyrgyzstan, Antigua e Barbuda, Lussemburgo, Botswana accreditati presso la Santa Sede”* –  
Giovedì, 16 Maggio 2013)

È con queste parole di aperta denuncia che Papa Francesco, il 16 Maggio 2013, si rivolge ai nuovi ambasciatori di Kyrgyzstan, Antigua e Barbuda, Lussemburgo, Botswana, non residenti ma accreditati presso la Santa Sede, riconoscendo e condividendo con loro la forte preoccupazione circa il fatto che:

*“L’adorazione dell’antico vitello d’oro ha trovato una nuova e spietata immagine nel feticismo del denaro e nella dittatura dell’economia senza volto, né scopo realmente umano”.*

La crisi delle certezze che caratterizza il mondo contemporaneo, e di cui ciascuno di noi fa esperienza ogni volta che si trova a dover decidere se è giusto o no sostenere una certa legge, acconsentire o meno una pratica, rende quanto mai importante e urgente riflettere sul significato delle nostre azioni e sulle ragioni dell’attuale crisi delle certezze, visto che, nella società contemporanea, vi è l’impressione diffusa che non esistano più valori forti, che tutto sia possibile e tutto sia permesso.

Chiunque può però intuitivamente comprendere che non è possibile vivere senza una qualche idea di cosa è bene fare e di cosa è opportuno evitare. Occorre quindi trovare e

dare ordine, attraverso l'individuazione di norme e valori, ad un mondo in cui sembrano regnare disordine e provvisorietà.

*Ma cosa significa parlare di valori? Chi e che cosa li definisce?*

Prima di tutto bisogna cercare di cogliere le cause della crisi delle certezze. I grandi sistemi ideologici e le utopie del passato, con la loro fiducia nel progresso storico, hanno ceduto il passo all'individualismo: non sono più gli interessi e i valori della collettività che guidano l'agire ma quelli dell'individuo. L'uomo si ripiega su se stesso, si concentra su valori tesi solo alla soddisfazione di piaceri momentanei e permissivi, alla ricerca di una felicità a buon mercato.

Compito dell'etica dovrebbe dunque essere quello di individuare valori e norme che:

- orientino l'uomo ad agire per il bene comune (nel suo stesso interesse);
- gli consentano di affrontare i problemi sollevati dai grandi cambiamenti storici, culturali e scientifici che caratterizzano la nostra epoca.

Considerando che i valori, o principi, sono definizioni generali e assolute di male, bene, giusto, ingiusto, rispetto, libertà, responsabilità; modelli che consentono di esprimere i giudizi morali, cioè di valutare se un'azione o una situazione sono giuste o ingiuste rispetto a questi principi mentre le norme sono regole che una comunità si dà, ispirandosi ai principi, per orientare la vita, individuale e sociale, alla realizzazione pratica di quei principi, ogni uomo, per orientarsi nella vita, ha bisogno sia di valori che di norme: senza principi e senza regole non sono possibili né l'esistenza singola, né la convivenza civile.

Nell'interrogarsi sul significato della propria e altrui esistenza e del proprio e altrui agire, l'uomo individua, a partire da leggi, giuridiche (stabilite sulla base di una convenzione sociale) o morali (indicanti quali comportamenti sono giusti o sbagliati sulla base di un'idea generale di bene e male) esse siano, delle risposte, intorno alle quali si strutturano le diverse concezioni della vita e del mondo.

### ***1.1. Valori fondanti della Costituzione e della Vita: Dinamismo della Persona e della Comunità delle Persone***

La Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 Dicembre 1947 e promulgata dal Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola il 27 Dicembre 1947, è un testo di singolare ricchezza, nato dalla confluenza di grandi anime culturali, che cooperarono alla ricostruzione fisica e morale del Paese dopo la tragedia della guerra e della dittatura che ad essa aveva condotto l'Italia.

Nello stabilire le linee dello sviluppo futuro del Paese, una volta finita la guerra, dai principi guida elaborati, emergeva non solo l'idea della centralità della persona umana nella futura organizzazione dello Stato e della sua economia, ma anche la proposta di un sistema di partecipazione statale, che traduceva, nella realtà produttiva del Paese, l'idea della corresponsabilità e della solidarietà nazionale.

Questi cenni bastano ad evidenziare l'importanza che, per la conoscenza e l'attuazione del dettato costituzionale, ha il pensiero personalista, in cui il concetto centrale di *persona* si connota per due grandi campi di significato: quello della singolarità e quello della relazione. Nella dialettica fra l'uno e l'altro, la persona viene a situarsi come soggetto assolutamente unico, sorgente del dinamismo personale (*esse in se*), che finalizza a se stesso il rapporto con l'esteriorità (*esse per se*) ed insieme si auto destina all'altro (*esse ad*), stabilendo con quest'ultimo un rapporto di reciprocità solidale (*esse cum*).

È nell'unità di queste relazioni, nella loro reciproca interazione, che la persona si offre come soggetto libero e consapevole della propria storia, posto sulla frontiera fra interiorità ed esteriorità, in grado di saldare in unità profonda i due campi.

#### ***1.1.1. "Esse in", ovvero il Principio della Singolarità e dell'Uguaglianza: l'Irripetibile Dignità di ogni Persona Umana***

L'*essere in sé* della persona corrisponde anzitutto alla sua incomunicabile soggettività, all'autopossesso, per il quale essa si appartiene e si gestisce come sorgente delle proprie scelte e dei propri atti. Nella consistenza ontologica di questa singolarità si fonda il valore assolutamente unico e irripetibile di ogni persona: la "sussistenza" dell'essere personale è la ragione profonda della resistenza ad ogni massificazione, è il motivo irrinunciabile del rifiuto di ogni oggettivazione, che risolva la persona in pura

esteriorità, di cui disporre dall'esterno.

*“La persona non è un oggetto: essa anzi è proprio ciò che in ogni uomo non può essere trattato come un oggetto...”<sup>1</sup>*

L'idea dell'assoluta singolarità dell'essere personale è il baluardo teoretico contro ogni possibile manipolazione della persona, la sorgente profonda di ogni riconoscimento della sua dignità.

L'esse in se personale è tutt'altro che chiusura gelosa o altera: equivale a sovrabbondanza di un essere che, possedendosi nell'autocoscienza e nella libertà, può aprirsi e donarsi, con consapevolezza, agli altri ed accogliere questi altri in sé.

La Costituzione Italiana recepisce in maniera fondante questo principio della dignità irriducibile della persona, qualunque sia la sua storia, la sua cultura, la sua appartenenza sociale, politica o religiosa. Lo fa proprio all'inizio, nel testo dell'art.2, dove afferma che *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”*. Questi diritti sono considerati naturali, non creati cioè giuridicamente dallo Stato, ma ad esso preesistenti. Tale interpretazione è autorizzata dall'uso della parola “riconoscere”, che implica la preesistenza di essi rispetto allo stesso loro riconoscimento giuridico.

Al principio di singolarità, si connette immediatamente quello di uguaglianza, affermato con chiarezza nell'art.3 del testo costituzionale, secondo cui tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni sociali e personali, sono uguali davanti alla legge (uguaglianza formale, comma 1) e devono essere in grado di sviluppare pienamente la loro personalità sul piano economico, sociale e culturale (uguaglianza sostanziale, comma 2).

L'importanza e l'attualità di questi due principi è facilmente intuibile nel campo della tutela delle minoranze, dei lavoratori, delle donne, dei diversamente abili ed oggi, forse più che mai, anche dei detenuti, in quanto persone private della loro libertà personale.

Rispettare la dignità di ogni essere personale è perciò il primo impegno cui chiama la Costituzione.

---

<sup>1</sup> E. Mounier, *Il personalismo*, o.c., 11s.

### ***1.1.2. “Esse per”- “Esse ad”, ovvero il Principio della Responsabilità verso Sé e verso gli Altri***

L'essere per sé della persona esprime il movimento di finalizzazione e autodeterminazione che la caratterizza, e perciò il ruolo determinante che consapevolezza e libertà hanno nei suoi atti.

Attraverso la finalizzazione, il soggetto rapporta a sé e misura su di sé l'esteriorità con cui e in cui si imbatte, esercitando le scelte della sua libertà; tramite l'autodeterminazione, invece, egli distingue l'oggetto in quanto tale rispetto alla propria soggettività e perciò lo determina nella sua esteriorità in rapporto a se stessa, lo “oggettiva” e, oggettivandolo, lo conosce.

Nell'atto della conoscenza, della decisione e della libertà, la persona è responsabile sì verso se stessa ma anche verso gli altri, riconoscendoli, nella loro diversità, come esterni a sé.

La persona è dunque il soggetto che si pone per sé, riconoscendo a se stessa la dignità di criterio conoscitivo ed etico, senza per questo vanificare in alcun modo la dignità e la consistenza altrui. Si comprende allora come Kant abbia potuto descrivere l'imperativo pratico in questi termini:

*“Agisci in modo da trattare l'umanità, così nella tua come nella persona di ogni altro, sempre contemporaneamente come fine e mai soltanto come mezzo”.*<sup>2</sup>

L'essere per sé della persona fonda nel modo più rigoroso l'eticità, e quindi la responsabilità verso se stessi e verso gli altri, esprimendo così una costitutiva apertura a sé e a ciò che è altro da sé.

L'andare verso l'altro conduce la persona a stabilire relazioni in cui l'essere personale compiutamente si realizza e si esprime. Esperienze fondamentali della persona diventano così la comunicazione, l'appartenenza plurale, l'entrare in relazione “con”: si tratta di rapporti circolari attraverso i quali, uscendo da sé, essa si ritrova nell'altro e, accogliendo quest'altro in sé, ne rimane arricchita, proprio in quanto lo rispetta nella sua alterità.

Il dinamismo della vita personale viene allora a consistere in un permanente uscire da sé

---

<sup>2</sup> E. Kant, *Fondazione della metafisica dei costumi*, tr. di P. Carabellese, Firenze 1968, 67s.

per andare verso l'altro, per com-prenderlo ed assumerne i pesi, per dare e darsi all'altro, nella perseveranza di una relazione fedele, che fa guadagnare verità e ricchezza all'esistenza personale.

La Costituzione recepisce il principio di responsabilità in molteplici forme: anzitutto lo fa affermando il *principio del pluralismo*, tipico degli stati democratici. Pur se la Repubblica è dichiarata una ed indivisibile, è riconosciuto e tutelato il pluralismo delle formazioni sociali (art.2), degli enti politici territoriali (art.5), delle minoranze linguistiche (art.6), delle confessioni religiose (art.8), delle associazioni (art.18), di idee ed espressioni (art.21), della cultura (art.33, com. 1), delle scuole (art.33, com. 3), delle istituzioni universitarie e di alta cultura (art.33, com. 6), dei sindacati (art.39) e dei partiti politici (art.49). È riconosciuta altresì la libertà delle stesse organizzazioni intermedie, e non solo degli individui che le compongono, in quanto le formazioni sociali meritano un ambito di tutela loro proprio.

Il principio di responsabilità è parimenti alla base del cosiddetto *principio di laicità e di tolleranza*, in forza del quale lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, sovrani e indipendenti (art.7) e tutte le confessioni religiose, diverse da quella cattolica, sono egualmente libere davanti alla legge (art.8).

Il sapersi responsabili verso se stessi e verso altri fonda insomma l'esigenza del rispetto del diverso e del farsi carico, se occorre, del suo bisogno e della tutela dei suoi diritti. Nessun uomo è un'isola e a nessuno è lecito disinteressarsi del bene comune, come bene di ciascuno in armonia col bene di tutti.

### ***1.1.3. "Esse cum", ovvero il Principio di Solidarietà***

L'*essere con* esprime, infine, la piena reciprocità delle coscienze in cui si compie il destino della persona: l'interiorità aperta all'esteriorità e comunicante con essa, viene raggiunta dalla persona dell'altro e stabilisce, con esso, una relazione di reciprocità e di oggettiva solidarietà. Nasce così la comunione interpersonale che, storicamente, prende concretamente vita nella comunità degli uomini: dal semplice stare accanto di esistenze sperdute nell'esteriorità, dalla somma di solitudini, si giunge all'essere uno nella distinzione, alla reciproca accoglienza e solidarietà fra persone, che sono se stesse proprio nella misura in cui si donano agli altri e si fanno carico di loro.

Nella comunione solidale dell'essere personale, ciascuno si scopre responsabile di tutti

e insieme si avverte sostenuto dalla corresponsabilità altrui.

*“L’atto primo della persona, quindi, è quello di suscitare, assieme ad altri, una società di persone in cui le strutture, i costumi, i sentimenti ed infine le istituzioni siano contraddistinti dalla loro natura di persone”.*<sup>3</sup>

La concretizzazione storica di questo costitutivo essere relazionale della persona è appunto la *solidarietà*, intesa come responsabilità e impegno per gli altri, in cui il bene del soggetto trova la sua unica, autentica realizzazione.

Alla solidarietà si rapportano alcuni decisivi principi costituzionali: così il *principio lavorista*, cui si riferiscono già gli art.1, comma 1 e 4, comma 2, in base al quale il lavoro non è solo un rapporto economico, ma anche un valore sociale che nobilita l’uomo; non è solo un diritto, bensì anche un dovere che eleva il singolo; non serve ad identificare una classe ma risponde all’esigenza di realizzazione di ogni persona, cui tutti devono contribuire, ciascuno per la sua parte. In base al principio di solidarietà, ad esempio, i disoccupati, senza loro colpa, non devono comunque essere discriminati: hanno anzi diritto a che lo Stato provveda a tutti i possibili ammortizzatori sociali e alla ricerca di soluzioni lavorative rispettose della dignità delle persone. Parimenti, alla solidarietà si ispira il cosiddetto *principio di democrazia*, in forza del quale ogni persona ha il diritto e il dovere di partecipare alla costruzione del bene comune.

Parimenti alla prossimità solidale, si ispirano i *doveri civici di solidarietà politica, sociale ed economica tra i cittadini*, per i quali principale riferimento è l’art.2, comma 2: essi rappresentano l’interpretazione che la Costituzione ha dato al concetto di stato sociale.

Infine, ispirato al principio solidarietà è il *principio internazionalista*: come viene sancito dall’art.10, l’ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; ciò comporta un rinvio mobile, ovvero un adattamento automatico di tali norme nel nostro ordinamento. Inoltre l’art.11 consente, in condizioni di parità con gli altri stati, limitazioni alla sovranità nazionale, necessarie per assicurare una pacifica coesistenza tra le Nazioni.

La solidarietà si estende perciò dalle persone ai gruppi, fino alla grande famiglia delle

---

<sup>3</sup> E. Mounier, *Il personalismo*, o.c., 45.

Nazioni e alla mondialità.

Infine, aspetti concreti di solidarismo di ispirazione personalista sono il ruolo decisivo riconosciuto dalla Costituzione alla *famiglia* fondata sul matrimonio (cf. gli articoli dal 29 al 31), e il richiamo al dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli. Parimenti, il riconoscimento della *salute* da tutelare come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività (cf. l'art.32) è un'applicazione del principio di solidarietà, scaturente dalla riconosciuta dignità di ogni persona.

Infine, l'affermazione del diritto di tutti alla *scuola* (cf. l'art.34) è un altro indicativo della concezione solidaristica della società, presente nella Costituzione.

La Costituzione afferma che la legge “*non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*”: anche qui l'ispirazione personalistico-solidarista è evidente.

#### ***1.1.4. Correlazione fra questi principi: “Esse in se” – “Esse per se” – “Esse ad” – “Esse cum”***

Questi dinamismi della persona e della comunità delle persone si intersecano continuamente tra loro.

Nella complessità della sua azione personale, il soggetto modifica al tempo stesso la realtà esteriore, si forma, si avvicina ad altri uomini ed arricchisce il proprio universo di valori<sup>4</sup>. Agendo così, la persona, continuamente sfidata ed arricchita dall'incontro con gli altri, si dimostra aperta e responsabile verso di sé e verso l'infinita dignità altrui.

Tenere insieme, in maniera equilibrata, questi aspetti è il difficile obiettivo cui deve tendere l'esistenza personale dell'uomo. I principi ispirativi della nostra Costituzione sono perciò uno strumento prezioso di cui appropriarsi e promuovere la piena realizzazione.

Riconoscere i principi ispirativi personalisti della Costituzione Repubblicana e tradurli in scelte e atti quotidiani è una vocazione cui corrispondere, una sfida cui tenersi sempre pronti, un passato che è vivo e attuale, in cui si prepara l'avvenire di tutti.

---

<sup>4</sup> Cf. *ib.*, 120ss.

## ***1.2. Intercultura: tra Pensiero e Azione***

“Intercultura” dovrebbe letteralmente voler dire *rapporto tra due o più culture*, intese come insieme di conoscenze che concorrono a formare la personalità e ad affinare le capacità ragionate di un individuo. Questo rapporto, *che comporta un arricchimento reciproco* di valori, usi, costumi e tradizioni, implica la possibilità e, anzi, la necessità di una reciproca modificazione. *Si è quel che si è*, ma quando si viene a contatto con qualcuno diverso da noi ci si modifica, *si diventa quel che si diventa*.

Tuttavia oggi, quando si usa il termine “interculturale”, ci si riferisce, più in generale, all’esito di una scelta libera e consapevole, in cui tutti i soggetti coinvolti si sentono uguali, con gli stessi diritti fondamentali, il primo dei quali è il diritto ad essere se stessi, ovunque si vada.

Senza una tal libertà, il desiderio di conservare la propria cultura, venendo a contatto con altre, diventa un’utopia o comunque una forma di fanatismo; senza libertà reciproca, uguale per tutti, non può perciò nascere il desiderio di accettare volontariamente ciò che è diverso da noi ed è spesso percepito come una presenza ingombrante, imprevista da condannare aprioristicamente (persone private della loro libertà personale che diventano oggetto di ulteriore giudizio da parte della società; culture diverse che appaiono, agli occhi della cultura dominante locale, prive di contenuti da trasmettere, ecc...) o da sfruttare per realizzare nuovi profitti (sfruttamento della manodopera a basso costo).

Nella storia dell’umanità, allora, il vero e proprio progresso sta nello sviluppo dei rapporti umani, che prescindono totalmente dalle forme in cui si manifestano. Cosa, questa, che può essere compresa solo vivendola.

Quando prenderemo sul serio i guasti provocati dalla nostra disumanità, quando cominceremo a rapportarci in modo equilibrato nei confronti della natura, quando il diverso non sarà più considerato un nemico, quando i nemici del genere umano verranno affrontati con coraggio e non con rassegnazione, ecco che allora si sarà compiuto un altro passo lungo il cammino che porta alla dignità e alla libertà di tutti gli esseri umani.

Alla luce di tutto ciò, all’interno di questo complesso dinamismo relazionale, verso se stessi e verso gli altri, che porta il soggetto a promuovere la sua piena realizzazione, l’interculturale si può costituire come un importante *progetto relazionale poiché*

*presuppone l'idea e l'impegno a ricercare forme, strumenti occasioni per sviluppare la dialogicità tra gli elementi compresenti. Non più staticità, bensì movimento del pensiero che si estende all'oltre da se (l'altro) con intenti di reciprocità.* Per la realizzazione di un tal progetto, sono necessari:

- il *riconoscimento* del valore della varietà e della diversità;
- la *tensione* e la *ricerca* di un'autentica relazione interpersonale;
- la *comprensione* della pluralità dell'essere.

Nell'incrociare pensiero e azione, in vista della realizzazione progettuale concreta, l'intercultura deve essere assunta, al contempo, come mezzo e obiettivo finale da raggiungere e consolidare attraverso lo strumento della relazione.

La complessità della conoscenza è data dalla pratica di un pensiero "plurale", multiplo che presuppone un ascolto attivo e una reale comprensione della diversità fatta a persona che, come processo e come problema, diventa costruzione *in fieri* del proprio tempo e della propria storia.

Ma allora...

*...che cos'è e cosa significa andare verso un "pensiero migrante"?*

È innanzitutto un pensiero dinamico ed erratico, capace di uscire dal proprio punto di vista per conoscere e incontrare quello degli altri, per poi ritornare in se stesso arricchito dall'esperienza del confronto e dello scambio con pensieri e punti di vista divergenti. È un pensiero mobile, flessibile, antidogmatico e critico, plurale e dialogico, problematico e condizionale, complesso e trasversale che mira a:

- conoscere l'*alterità* nella molteplicità delle sue espressioni vitali;
- comprendere che la *pluralità* e la *differenza sono un valore* e una risorsa piuttosto che un ostacolo o un pericolo;
- applicare i *principi della solidarietà*, del rispetto e del dialogo in tutte le situazioni e a tutti i soggetti ed esseri viventi;

- *reggere* la sfida della *complessità* e del *cambiamento* utilizzando le categorie del confronto e della cooperazione piuttosto che quelle del conflitto e della chiusura.

Sebbene con grande sforzo, solo così facendo, si può pensare di realizzare quell'importante e universale progetto, legato al riconoscimento della diversità altrui, nel rispetto pieno e totale di tutti i suoi diritti.

### ***1.3. Conclusione***

Mi sono più volte domandata il “perché” dell'affrontare il tema della complessità della persona e della dignità umana rispetto ad un operato che trova il suo sviluppo e la sua estensione all'interno dell'ambiente carcerario che, di fatto, è una realtà che suscita immediatamente nell'uomo che la vive da “spettatore”, un senso di repulsa, di rifiuto.

*Ma a chi la subisce, chi ci pensa?*

Il reo, detenuto o persona privata della libertà personale, qualsiasi sia il nome con la quale lo si identifica, si sente sottoposto a qualcosa che significa, in ogni caso, almeno una diminuzione, una umiliazione, una repressione: una negazione del proprio essere persona, con dei pensieri, dei sentimenti, dei diritti, dei doveri.

Colui che ha commesso un illecito e si trova a scontarne le conseguenze in Istituto è prima di tutto una persona e riflettere sulla sua quotidianità, a livello di personalità e di esperienza concreta, credo possa aiutare a non valutare più superficialmente la questione, relegando nella marginalità più buia queste persone, troppo spesso brutalmente considerate e trattate come “animali”.

Se solo si riuscisse a guardare prima di tutto alla persona e poi a quello che, di fatto, ha commesso, per quanto un ambiente come il Carcere possa punire, privando della libertà personale, la loro personalità non verrebbe comunque annientata.

## CAPITOLO II

### **I DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO E DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE: ESECUZIONE PENALE E TUTELA - DALLE CARTE INTERNAZIONALI ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

*“Nello stato di natura,  
un uomo consegue un potere sopra altri,  
ma tuttavia non il potere assoluto o arbitrario, di disporre di un colpevole,  
quando gli sia giunto nelle mani, secondo le ire passionali o la sfrenata stravaganza del  
suo volere, ma unicamente di retribuirci, secondo quanto dettano la ragione tranquilla  
e la coscienza, ciò ch'è proporzionato alla sua trasgressione”<sup>5</sup>.*

(J. Locke, *The Two Treatises of Government*, 1690)

Per Locke, dunque, solo il potere che si esercita sui cittadini liberi, e non sui reclusi, ha fondamento.

Un pensiero, questo, sì arcaico ma assolutamente in grado di riassumere la complessità e la gravità della situazione attuale nella quale riversa il mondo dell'istituzione penitenziaria.

Questo lavoro, nella sua più assoluta semplicità, vuole essere un importante punto di partenza per un'accurata riflessione sulle condizioni dei detenuti. Esso mostra in maniera inoppugnabile che occorre, in primo luogo, sviluppare un'attenta riflessione sul diritto penitenziario e sui diritti dei detenuti e poi dare effettività al sistema dei controlli giudiziari; forse creare un sistema di controllo non-giudiziario di nuovo tipo<sup>6</sup> sulle

---

<sup>5</sup> Locke J. (1690) *The Two Treatises of Government*, 1690. A cura di Laslett P., Cambridge University Press, Cambridge 1967 (tr. it. in *Due trattati sul governo e altri scritti politici*. Utet, Torino 1982, vol. II, p. 234).

<sup>6</sup> Il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti invoca da tempo la

Carceri, per porre fine allo scandalo civile rappresentato dal fatto che, anche laddove esiste, lo Stato di diritto si ferma alle porte dei luoghi di detenzione.

Si deve però tener conto anche di un dato ulteriore: spesso i diritti dei detenuti sono lesi non da azioni volontarie dell'Amministrazione Penitenziaria o da sue omissioni, ma dalle condizioni oggettive della detenzione stessa ed, in particolare, dal sovraffollamento carcerario che rende la loro rivendicazione ancora più problematica.

Sarebbe più che necessario creare una vasta rete di informazione giuridica a sostegno dei soggetti deboli, mirante soprattutto ad evitare che la marginalità si trasformi, come ormai avviene quasi ineluttabilmente non solo in Italia, in sottoposizione alla sanzione penale; e questo né a scapito della capacità di ricerca né a scapito della riflessione teorica.

Solo così si può pensare di assolvere ad un duplice e prezioso compito: indagare un'area troppo spesso trascurata e iniziare a colmare la grave lacuna inerente lo studio dello *status* giuridico dei reclusi.

Dati gli alti tassi di incarcerazione oggi esistenti in tutti i paesi, l'argomento coinvolge i diritti di molti milioni di persone. Nonostante gli impressionanti numeri della popolazione penitenziaria, lo *status* giuridico dei reclusi, e quindi i loro diritti, è un argomento che non sembra appassionare così tanto, specie modo i giuristi, quanto invece meriterebbe. In questo campo, sono pochissime le riflessioni dottrinarie dei penalisti e nemmeno gli studiosi di altri settori del diritto sembrano ansiosi di colmare, con il loro lavoro, tale vuoto. Questa carenza di analisi è, per un verso, sorprendente e per un altro preoccupante, se si pensa che dalla riflessione liberale sul riconoscimento dei diritti, i detenuti sono stati trattati come un gruppo di frontiera il cui diritto ad avere diritti non era stato, fino ad epoca recente, mai affermato con vigore e decisione.

I diritti oggi riconosciuti ai reclusi sono in primo luogo quelli proclamati come universali dai vari documenti internazionali e costituzionali; alla riflessione teorica spetterebbe dunque il compito di stabilire i limiti all'esercizio dei diritti imposti dalla condizione di recluso. La mancata riflessione sulle limitazioni che legittimamente derivano dalla reclusione all'esercizio dei diritti, sulla carta riconosciuti ai reclusi, ha gravi conseguenze se si tiene conto che questo stesso esercizio avviene sempre in una

---

costituzioni di comitati nazionali simili a lui, cioè di comitati di esperti dotati del potere di ispezionare le carceri, quale strumento efficace per ottenere il rispetto effettivo dei diritti dei detenuti.

situazione in cui gli individui sono soggetti ad un controllo molto esteso, direi quasi illimitato, e pervasivo sulla loro vita. I reclusi, si trovano nell'impossibilità di fare praticamente alcunché senza l'autorizzazione, o il tacito consenso, dell'autorità penitenziaria. Anche norme come il recente art.5 delle Regole Minime Europee, la Raccomandazione R (2006) 2, che afferma icasticamente che "*La vita in carcere è adeguata il più possibile agli aspetti positivi della vita all'esterno del Carcere*", senza un'approfondita riflessione dei giuristi su natura, contenuto, possibilità di esercizio e garanzie dei diritti in astratto riconosciuti ai reclusi, sono destinate a rimare *flatus voci* e quindi a non incidere minimamente sulle loro condizioni di vita.

Il Carcere si è sempre dimostrato insofferente a qualsiasi controllo esterno, a partire da quello giudiziario. Il Carcere che dovrebbe essere il regno del diritto, il luogo in cui lo Stato di diritto si manifesta nel modo più rigoroso, dato che lo Stato esercita un potere quasi assoluto, invece è ancora oggi, spesso, il regno della discrezionalità: quasi a voler dimostrare che lo Stato conserva la sua faccia arbitraria nei confronti di chi viola la legge.

Il potere che il Carcere ha esercitato è stato a lungo simile al potere patriarcale esecrato da Locke e posto al bando dal sistema giuridico moderno anche all'interno della famiglia. Si tratta di un potere fondato sulla presa in carico dell'intera vita del detenuto da parte dello Stato e dei suoi funzionari, esercitato semplicemente sulla base di questa relazione totalizzante, a prescindere da ogni principio di legalità.

Il dato allarmante non è tanto il fatto che il carcere sia un luogo in cui viene esercitato un potere burocratico-totalitario, quanto il fatto che questo potere sia inefficiente. Questa tesi emerge nitidamente dal celebre lavoro di Erving Goffman, *Asylums*, del 1968, che rappresenta il culmine degli studi etnografici americani sulla vita degli internati. Le istituzioni totali rappresentano, secondo Goffman, un vero e proprio "*esperimento naturale su ciò che può essere fatto al sé*"<sup>7</sup>. Questa manipolazione del sé, però, non avviene, come voleva la retorica ottocentesca analizzata da Foucault, secondo un piano mirante alla produzione del buon cittadino lavoratore. La tesi di Goffman è che le istituzioni totali non sono in grado di conseguire il loro fine istituzionale: la costruzione del cittadino disciplinato. In esse, il potere non è esercitato in modo

---

<sup>7</sup> Goffman E. (1961) *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Anchor Books, Doubleday & Company, Inc., New York.

razionale in vista di quel fine. Questo rende la vita dei soggetti detenuti paradossalmente ancora più drammatica. Il sé dei reclusi si trova, infatti, in balia del quotidiano esercizio di un potere confuso, a volte caotico, mirante a preservare il normale equilibrio dell'istituzione e riflettente i risultati del compromesso, sempre in evoluzione, tra i diversi gruppi in conflitto. Gravi sono le conseguenze che la detenzione comporta:

- *l'erosione dell'individualità*, il danneggiamento cioè della capacità individuale di pensare e di agire in modo autonomo;
- *la deculturazione*, ossia la perdita dei valori e delle attitudini che il soggetto aveva prima dell'ingresso in carcere;
- *danni fisici e psicologici* che affliggono l'individuo durante il periodo della sua permanenza in Carcere;
- *l'isolamento*, la carenza cioè di interazione sociale con il mondo esterno e con gli altri individui chiusi in carcere;
- *la privazione degli stimoli*, con adattamento alla povertà dell'ambiente fisico che circonda l'individuo ed al ritmo monotono e lento della vita istituzionale;
- *l'estraniamento*, ovvero l'incapacità di adeguarsi alle novità dell'ambiente esterno (tecnologiche, sociali, ecc.) una volta conclusa l'esperienza dal Carcere<sup>8</sup>.

Il riconoscimento dei diritti dei detenuti, avvenuto mezzo secolo fa, non sembra perciò aver cambiato così radicalmente la storia del Carcere.

### **2.1. I Diritti Inviolabili dell'Uomo**

I Principi Fondamentali della Costituzione, descritti negli articoli (1-12) e nella I parte relativa ai diritti e doveri dei cittadini, caratterizzano, strutturandolo in profondità, l'Ordinamento Costituzionale: questo verrebbe letteralmente meno, trasformandosi in un ordinamento diverso, nel caso in cui detti principi non fossero osservati e fatti oggetto di specifica tutela. I valori elencati assumono in tal modo una valenza giuridica di tale *essenzialità* da poter affermare che la stessa organizzazione dei pubblici poteri sia

---

<sup>8</sup> Cfr. Ceraudo F. *Principi fondamentali di medicina penitenziaria*, cit., p. 149.

prevalentemente funzionale al loro svolgimento e alla loro attuazione.

La *persona*, nel suo patrimonio identificativo e irretrattabile, rappresenta nella nostra Costituzione il soggetto al quale si incentrano diritti e doveri. Nell'uso corrente, "diritti umani", "diritti inviolabili", "diritti costituzionali" e "diritti fondamentali" sono termini utilizzati in manto promiscuo ma equivalente e stanno ad indicare *diritti che dovrebbero essere riconosciuti ad ogni individuo quanto tale*: ciò sembrerebbe attestare, proprio a livello di un senso di sapere comune, l'intimo e complesso rapporto che da sempre lega tra loro e indissolubilmente diritto naturale e diritto positivo<sup>9</sup>.

Proprio per questo motivo, il concetto di *inviolabilità dei diritti* esprime l'idea che *i diritti non possano e non debbano costituire oggetto di lesione qualunque sia la situazione giuridica da tutelare proprio perché essi sono funzionali allo sviluppo e alla piena realizzazione dell'individuo come persona nella sua più completa totalità*.

Nell'ambito dell'esecuzione penale, vi è l'esigenza di una più sicura ed efficace tutela da apprestare a prescindere dal consenso o dall'iniziativa del titolare del bene protetto e dalla situazione in cui si trova e, in particolar modo, ciò è richiesto quando la persona si trova in stato di privazione della libertà personale ai fini penali.

---

<sup>9</sup> Per giusnaturalismo o dottrina del *Diritto Naturale* (dal latino *ius naturale*, "diritto di natura") s'intende la corrente di pensiero giusfilosofica che presuppone l'esistenza di un diritto universalmente valido e immutabile, fondato su una peculiare idea di *natura* (ma, come nota Bobbio, "*natura* è uno dei termini più ambigui in cui sia dato imbattersi nella storia della filosofia"), preesistente a ogni forma storicamente assunta di diritto positivo e in grado di realizzare il miglior ordinamento possibile della società umana. Secondo la dottrina giusnaturalistica, il diritto positivo non si adegua mai completamente alla legge naturale, perché esso contiene elementi variabili e accidentali, mutevoli in ogni luogo e in ogni tempo: i diritti positivi sono realizzazioni imperfette e approssimative della norma naturale e perfetta, la quale, da quanto risulta dalla letteratura filosofica, può servire "in via sussidiaria per colmare le lacune del diritto positivo". I temi affrontati dai teorici della dottrina del diritto naturale attengono al *diritto*, perché pongono in discussione la validità delle leggi, alla *morale*, in quanto riguardano l'intima coscienza dell'uomo e, prevedendo limiti al potere dello Stato, alla *politica*.

Il *Diritto Positivo* (*jus in civitate positum*), invece, è il diritto vigente in un determinato ambito politico-territoriale in un determinato spazio di tempo, posto dal *potere* sovrano dello *Stato* mediante *norme* generali ed astratte contenute dalle "leggi", nonché disposizioni concrete ed individuate di carattere "regolamentare-amministrativo".

La spinta verso la preminenza dell'attività di legislazione (e cioè la produzione di leggi) rispetto a quella data dalla normazione di natura *amministrativa* è un movimento storico universale ed irreversibile, legato immediatamente alla formazione dello "*Stato di diritto*" che, appunto, viene a sancire la preminenza della legge (formata dal Parlamento), rispetto agli atti emanati dal Potere Esecutivo. Questa spinta nasce dall'esigenza di:

- *salvaguardare il cittadino*, soprattutto nei suoi diritti pubblici soggettivi, dai possibili arbitri del Potere Esecutivo, con il sottordinare l'efficacia degli atti di quest'ultimo a quelli emananti da un organo rappresentativo quale il Parlamento;
- *dare un ordinamento razionale e certo* alla società attraverso norme generali, coerenti e fra loro gerarchicamente coordinate;
- *trasformare la società* tramite le leggi che la governano.

Il diritto naturale è perciò un diritto che si deduce dall'ordine stesso della natura, cioè dall'ordine divino; il diritto positivo è il diritto dello Stato, posto da un legislatore cui è conferito una sorta di mandato dai consociati a legiferare a seguito del "*pactum societatis*" e del "*pactum subiectionis*" di hobbesiana memoria. La differenza principale tra i due tipi di diritti è perciò legata al fatto che, mentre il diritto positivo è stato recepito in una legge, il diritto naturale è insito nell'uomo ed è il primo ad essere trasfuso nel diritto positivo: pensiamo, ad esempio, al non uccidere, al non rubare.

A seguito dell'entrata in vigore della legge sull'Ordinamento Penitenziario del 26 Luglio 1975, n. 354, quale primo strumento normativo che ha dato attuazione concreta ai principi costituzionali di umanizzazione delle pene e trattamento personalizzato, il detenuto è considerato in *primis* come “*persona*” (v. I cap.) ed è posto al centro dell'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale<sup>10</sup>.

Nell'esecuzione penale, il legislatore ha voluto dare attuazione ai diritti della persona riconosciuti e garantiti dalla Costituzione nonché rispettare gli impegni assunti dall'Italia negli accordi internazionali. A tal'uopo, nell'Ordinamento Penitenziario vengono richiamati i *principi dell'umanità e del rispetto della dignità della persona umana*; in questo modo *le norme assicurano al detenuto l'esecuzione della pena nel pieno rispetto dei propri diritti e il rispetto della sua dignità personale*. Le disposizioni contenute nell'Ordinamento Penitenziario, relative a tali diritti, riconoscono *a tutti i detenuti la titolarità di situazioni soggettive* anche e soprattutto nei confronti dell'Amministrazione Penitenziaria, configurando le aree di intervento del Magistrato di Sorveglianza che si caratterizza per il ruolo di garante della legalità nei confronti dell'operato dell'amministrazione stessa<sup>11</sup>.

Nella Costituzione, più precisamente nell'art.2, è sancito il riconoscimento e la garanzia da parte della Repubblica dei *diritti inviolabili dell'uomo*, sia *come singolo* sia *nelle formazioni sociali* ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. La prima parte dell'art.2 tutela il principio che pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana; ciò significa che non è l'uomo in funzione dello Stato ma, diversamente, lo Stato in funzione dell'uomo, poiché è compito della Repubblica tutelarne i diritti e rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. L'inviolabilità non si riferisce solamente ai diritti che la Costituzione espressamente qualifica come inviolabili, quali la libertà personale, di domicilio, di comunicazione, diritto di difesa, ma si estende ad altri diritti previsti nel testo come la libertà di pensiero, il diritto alla vita, all'unità familiare, il diritto alla salute. Tra i diritti fondamentali sono inclusi anche i diritti sociali o di prestazione, cosicché l'inviolabilità acquista un senso diverso da quello di garanzia negativa contro

---

<sup>10</sup> Bellomia S. *Enciclopedia del Diritto*, Vol.XXX pp 920 ss.

<sup>11</sup> Bellomia S., *cit.*, p. 922.

indebite intromissioni dell'autorità nella sfera riservata dell'individuo per assumere il significato di pretesa all'effettivo soddisfacimento delle esigenze primarie della persona<sup>12</sup>. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo si estende alle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, tali formazioni sono riconosciute e garantite a livello costituzionale non come tali, ma nella misura in cui consentono e favoriscono il libero sviluppo della persona o meglio nella misura in cui garantiscono la tutela di interessi diffusi rilevanti costituzionalmente<sup>13</sup>. Anche questa parte della disposizione in esame si collega al principio democratico in quanto costituisce il riconoscimento delle formazioni sociali, ossia di ogni tipo di organizzazione o di comunità che si frapponga tra l'individuo e lo Stato ove effettivamente si svolge la personalità dell'uomo. Questo principio è esteso altresì ai detenuti, in quanto l'art.2 tutela anche i diritti inviolabili all'interno delle formazioni sociali, ivi compresi i cosiddetti ordinamenti speciali, tra cui l'ordinamento penitenziario, nei quali il perseguimento delle finalità che caratterizzano il singolo ordinamento non può comportare un sacrificio totale dei diritti delle persone<sup>14</sup>.

A tal proposito diverse sono state le pronunce della Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale del detenuto nei confronti degli atti dell'Amministrazione Penitenziaria, lesivi dei diritti delle persone private nella libertà personale (es.: art.35 "diritto di reclamo" e art.69 "funzioni e provvedimenti del Magistrato di Sorveglianza"). *L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare, conseguenzialmente, il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'Organizzazione Penitenziaria è estranea al vigente Ordinamento Costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti*<sup>15</sup>. L'art.27 comma 3 della Costituzione stabilisce che *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*. Tali statuizioni di principio, nel concreto operare dell'Ordinamento, si traducono non soltanto in norme

---

<sup>12</sup> Di Cosimo G., *Commento all'art. 2 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*. A cura di S.Bartole, R. Bin, 2° ed. Cedam, 2008, p. 10.

<sup>13</sup> Di Cosimo G., *Commento all'art. 2 Cost.*, cit., 12.

<sup>14</sup> Di Cosimo G., *Commento all'art. 2 Cost.*, cit., 13.

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost. 11 febbraio 1999 n. 26.

e direttive obbligatorie rivolte all'organizzazione e all'azione delle istituzioni penitenziarie ma anche in diritti di quanti si trovino in esse ristretti. Cosicché *l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità, nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina, non possono mai consistere in "trattamenti penitenziari" che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività dei detenuti.* La dignità della persona (art.3 comma 1 della Costituzione) è dalla Costituzione *protetta attraverso il bagaglio dei diritti inviolabili dell'uomo che anche il detenuto conserva lungo tutto il corso dell'esecuzione penale,* conformemente, del resto, all'impronta generale che l'art.1 comma 1 dell'Ordinamento Penitenziario ha inteso dare all'intera disciplina del sistema<sup>16</sup>.

## ***2.2. Il Riconoscimento e la Garanzia dei Diritti delle Persone Limitate nella Libertà Personale nelle Carte Internazionali***

### ***2.2.1. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo***

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>17</sup> il 10 Dicembre 1948 ha approvato "*La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*", che rappresenta il punto di riferimento di ogni deliberazione nazionale o locale o trattato internazionale sull'argomento. Come è ben noto, questa Carta individua i diritti civili, politici, economici, sociali, culturali che devono essere garantiti e protetti a chiunque in quanto si fondano sulla libertà dell'essere umano. Può essere definita una dichiarazione di principi in quanto non ha valore vincolante per gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ma di fatto ha orientato l'evoluzione del diritto internazionale ed è stata recepita in molte legislazioni nazionali e Trattati internazionali. La Dichiarazione universale dei diritti

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost. 11 febbraio 1999 n. 26.

<sup>17</sup> L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (anche UNGA, *United Nations General Assembly*) è il principale e più rappresentativo organo istituzionale dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite*.

È composto dai rappresentanti di tutti gli stati aderenti alle Nazioni Unite, ossia tutte le nazioni del mondo ad esclusione di Taiwan, Cipro del Nord e Palestina. La prima sessione si tenne il 10 gennaio 1946 nella Westminster Central Hall a Londra ed era composta dai rappresentanti di cinquantuno stati.

*"L'Assemblea Generale può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro..."*

(Statuto delle Nazioni Unite, capitolo IV, articolo 11)

dell'uomo fissa alcuni dei principi base per la tutela dei diritti delle persone limitate nella libertà personale e più in generale delle persone che entrano a qualsiasi titolo a contatto col sistema giudiziario e penale del proprio Paese.

È il caso specifico dell'art.5 che enuncia un principio cardine: *“Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a punizione crudeli, inumani o degradanti”*, dell'art.9, che sancisce che *“Nessuno individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto, esiliato”*, dell'art.10, secondo cui *“Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta”*.

In generale, diverse parti della Dichiarazione possono tradursi in principi di tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a misure penali. Infatti, essa si caratterizza per la sua universalità e quindi si riferisce ad ogni persona senza distinzione alcuna per ragioni di razza, colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica, di ricchezza, di nascita o di altra condizione; di conseguenza, anche alle persone sottoposte a limitazioni di libertà personale a seguito della normativa del Paese in cui si trovano. A tal proposito, si estendono anche alle persone detenute i diritti individuali fondamentali quali il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza personale (art.3), alla tutela da ogni forma di discriminazione (art.7), il diritto alla famiglia e la tutela delle relazioni familiari (art.16) e il diritto alla libertà religiosa (art.18). Analogamente interessante, nell'ottica di una riflessione sulla funzione della pena e sul trattamento penitenziario, appare il riferimento all'art.23 sul diritto al lavoro, il quale stabilisce che *“Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta d'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario ad altri mezzi di protezione sociale”*. Merita altresì di essere considerato l'art.26, secondo cui *“Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione dev'essere gratuita (...) l'istruzione elementare dev'essere gratuita. L'istruzione tecnica e professionale dev'essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore dev'essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito”*. Come verrà spiegato più approfonditamente

nei capitoli successivi, questo fatto sottolinea anche l'importanza e la necessari età di un trattamento rieducativo all'interno del Carcere, capace di favorire poi la piena risocializzazione del detenuto che ha diritto a pretendere che l'Amministrazione Penitenziaria organizzi offerte tratta mentali (lavoro, istruzione, attività ricreative, ecc...) da cui poter ottenere, a seconda della loro realizzazione, benefici penitenziari o accesso alle misure alternative.

### ***2.2.2. Dalla Convenzione Contro la Tortura al Comitato preposto alla Tutela dei Diritti***

Oltre ai principi generali di tutela dei diritti fondamentali della persona contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, le Nazioni Unite hanno promosso altri strumenti specifici per garantire la tutela dei diritti e il rispetto di condizioni minime dignitose nel trattamento delle persone private della libertà personale.

Il primo grande problema affrontato dall'ONU è quello relativo alla *tortura* e alle *pene e trattamenti inumani e degradanti*; a tal proposito è stata emanata un'apposita convenzione "*Convenzione contro la Tortura e le altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani e Degradanti*", siglata il 10 Dicembre 1948 ed entrata in vigore il 26 Giugno 1987 attraverso la quale è stato istituito il *Comitato contro la tortura* competente a verificare l'attuazione della Convenzione negli Stati aderenti all'Onu.

Lo scopo di questo Comitato è quello di *raccogliere ed esaminare rapporti periodici sullo stato di attuazione della Convenzione da parte dei singoli Stati ed eccezionalmente prendere in considerazione esposti individuali sulla violazione dei diritti che sono oggetto della Convenzione*; il tutto anche in un'ottica di riduzione e prevenzione del fenomeno in questione. L'azione dell'organizzazione delle Nazioni Unite nel campo della tutela delle persone sottoposte a limitazione della libertà personale non si è limitata agli aspetti legati alla *salvaguardia dell'integrità fisica e morale della persona* ma, a seguito del primo Congresso sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori del reato (tenutosi a Ginevra nell'agosto del 1955), sono state introdotte le "*regole minime per il trattamento dei detenuti*" atte a *riconoscere e garantire i principi umani nel trattamento dei detenuti e nella gestione degli istituti penitenziari*, che costituiscono una sorta di condizione minima accettabile per delineare un sistema compatibile con i valori fondativi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Queste regole comprendono più o meno tutti i settori della vita carceraria, dalla pulizia degli ambienti all'igiene personale, al diritto alla salute, al servizio sanitario, alla tutela delle relazioni familiari; essi sono stati ripresi ed integrati con la risoluzione Onu n. 43/173, emanata il 9 Dicembre del 1988, che ha dato vita ad un *Corpus dei principi per la protezione di tutte le persone in stato di detenzione*. Scopo di questo documento è la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o di imprigionamento, che, secondo il testo, devono essere trattate in maniera umana e con rispetto della dignità della persona. Arresto, detenzione e imprigionamento devono essere applicati soltanto se previsti dalla legge e da parte di ufficiali competenti o persone autorizzate a questo scopo; ovvio che alla base di tutto ciò ci deve essere una chiara motivazione giuridicamente riconosciuta proprio perché legata a principi e norme universalmente condivisi. I principi statuiti devono essere applicati alle persone presenti all'interno del territorio di uno Stato, senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche. Speciali misure di protezione sono previste per le donne, specialmente se incinte, bambini, anziani, malati e diversamente abili. Ad ognuno è attribuita la facoltà di essere assistito da un difensore come stabilito dalla legge.

Altri principi enunciati nel documento riguardano il diritto, riconosciuto a ciascuna persona in stato di arresto, di essere prontamente informata dei propri diritti, nonché della ragione del suo arresto, della possibilità di ricevere visite e di consultare il proprio difensore ma anche di ricevere adeguate garanzie affinché non sia sottoposta a tortura o violenza di qualsiasi tipo. La Risoluzione n. 45/111, riafferma i "Principi base per il Trattamento dei Detenuti", in particolare ciò che viene messo in evidenza è il rispetto della dignità, il valore come esseri umani<sup>18</sup>.

### **2.2.3. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**

La *Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (Cedu)*, siglata a Roma il 4 Novembre 1950 ed entrata in vigore nel 1953, sancisce la tutela dei diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza dell'individuo, il diritto ad un processo equo per chi è sottoposto a

---

<sup>18</sup> Cfr., Risol. Onu 14 Dicembre 1990 n. 45/111 concernente i principi fondamentali sul trattamento dei detenuti, adottata dall'Assemblea Generale.

procedimenti penali o civili, la *proibizione della tortura*, nonché l'*obbligo per gli Stati membri di rispettare i diritti dell'uomo* e il potere *all'individuo di ricorrere ad un'istanza nazionale qualora la violazione dei diritti sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*.

In primo luogo l'art.1 Cedu, il quale stabilisce che "*Le alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà*", delinea un carattere generale che è proprio degli obblighi sostanziali che la stessa e i relativi Protocolli aggiuntivi impongono agli Stati. Gli Stati parti, per conformarsi agli obblighi enunciati dalla Convenzione, devono adeguare il proprio ordinamento sin dal momento in cui gli obblighi sorgono nei loro confronti, ossia dal momento della ratificazione della Convenzione.

L'adempimento richiesto è quello di tenere un comportamento attivo volto a raggiungere gli obiettivi stabiliti nonché quello di prevenire e reprimere le attività delle Autorità che incidono passivamente sul godimento dei diritti da parte di altri individui. In Europa, non pochi Stati, per ragioni legate alle pressioni subite da altri Stati nell'affrettarsi a divenire parte della Convenzione e dei Protocolli, hanno cercato di sfuggire all'esigenza di mettere tempestivamente in regola il proprio ordinamento, creando così delle ratifiche premature poiché non accompagnate dalla necessaria attività di adeguamento e comportando un pericolo di mancanza di credibilità dello strumento internazionale quale la Convenzione<sup>19</sup>.

Nel richiedere che gli Stati parti garantiscano i diritti enunciati, le disposizioni della Cedu non impongono che uno Stato renda la stessa direttamente invocabile dinanzi ai propri organi, ma è necessario inserire nell'ordinamento statale norme riproduttive di quelle della Convenzione. Gli obblighi a carico degli Stati sono da ritenersi posti essenzialmente nell'interesse degli individui; la possibilità per ciascuno Stato parte di pretendere il rispetto degli stessi obblighi ha la funzione di dare tutela ai diritti enunciati a beneficio degli individui lesi; di conseguenza non assume rilevanza l'antecedenza o meno, rispetto ai fatti che determinano la violazione, della data in cui la Convenzione è entrata in vigore per lo Stato che fa valere l'illecito. Infatti, proprio per il carattere obiettivo degli obblighi stabiliti nella Convenzione, la Corte europea ha previsto la

---

<sup>19</sup> Di Giorgi G., *Commento all'art. 1 Cedu*. In *Commentario alla Cedu*. A cura di Bartole S., Conforti B., Raimondi G. Cedam, 2001, p.24 ss.

possibilità per uno Stato parte di avvalersi delle garanzie collettive anche indipendentemente da un proprio specifico interesse, quale potrebbe risultare dal fatto che gli individui i cui diritti sono violati siano cittadini dello stesso Stato<sup>20</sup>.

L'art.1 della Cedu stabilisce che i *diritti riconosciuti* nel titolo I della stessa Convenzione devono essere *garantiti a ciascun individuo*, come indicato espressamente nell'art.14 Cedu sono vietate discriminazioni fra persone nella tutela dei diritti garantiti<sup>21</sup>. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che nella Convenzione il termine "giurisdizione" ha un significato ampio e che *la responsabilità degli Stati può sorgere in ragione di atti che emanano da propri organi e producono effetti fuori dai territori degli stessi Stati*<sup>22</sup>; essi devono perciò insegnare a rispettare e devono loro stessi rispettare chi si trovano ad aver davanti ad oggetto di giudizio. A tal proposito ciò che è rilevante è la circostanza che *lo Stato sia in grado di incidere con il proprio comportamento sul rispetto dei diritti, sia che si tratti di diritti che vengano in considerazione nell'ambito della sovranità territoriale sia invece che si prospetti l'ipotesi di un controllo dello Stato al di fuori del proprio territorio*. Anche nel caso di un controllo, il comportamento illecito di uno Stato può rilevarsi solamente nell'omissione, nella repressione o incoraggiamento delle attività di individui che pregiudichi il rispetto dei diritti di altri individui. La Convenzione non stabilisce in alcun caso una forma di garanzia che renda imputabile allo Stato qualsiasi violazione del diritto enunciato; occorre però che la responsabilità derivi da un comportamento, sia pure omissivo, dello Stato.

Correlativamente al riconoscimento, da parte della Cedu, dell'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo, è doveroso soffermarsi su quali siano le specifiche garanzie per la protezione e il godimento effettivo dei suddetti diritti. La dottrina ha più volte sottolineato la stretta interdipendenza tra diritti sostanziali e processuali, in quanto i primi possono considerarsi esistenti solo ove esistano norme processuali dirette a

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 18 Gennaio 1978, Irlanda c. Regno Unito, Gov. Irlanda c. Gov. Regno Unito Gran Bretagna e altri, *Massima redazionale*, 2005.

<sup>21</sup> Cfr. art. 14 Cedu "*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione, fondata soprattutto sul sesso, la razza, il colore, la lingua, al religione, le opinioni politiche, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, sui beni di fortuna, nascita o ogni altra condizione*".

<sup>22</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 26 Giugno 1992, Drozd e Janousek c. Francia e Spagna, Serie A, n. 240. In *Riv. Inter. Dir. uomo*, 3, pp 1018-1032.

garantire che esso sia attuato anche in caso di mancata cooperazione spontanea da parte di chi è tenuto a rispettarlo<sup>23</sup>. Infatti, un ordinamento che si limitasse ad affermare unicamente una situazione di vantaggio a livello sostanziale, senza predisporre a livello di diritto processuale gli strumenti idonei a garantire l'attuazione del diritto anche in caso di una sua violazione, sarebbe un ordinamento incompleto e che non potrebbe essere qualificato come giuridico, poiché non garantirebbe l'attuazione del diritto proprio nel momento in cui questo è più bisognoso di tutela, nel momento della sua violazione<sup>24</sup>.

Nell'art. 13 è riconosciuto il diritto ad un ricorso effettivo; la disposizione stabilisce che *“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella Convenzione siano stati violati, ha diritto di presentare un ricorso avanti ad una magistratura nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio di funzioni ufficiali”*.

Il ricorso ad un'istanza nazionale per la protezione dei diritti è una clausola contenuta in numerosi testi internazionali e costituisce un *importante elemento volto a superare un sistema di semplice enunciazione dei diritti dell'uomo per dotarli di precise garanzie di giustizia*; infatti una volta affermati a livello internazionale, i diritti ricevono tutela dagli Stati stessi, purché ne sia garantita l'effettività, salva poi la possibilità di ricorso ad organi internazionali una volta esperiti i rimedi interni<sup>25</sup>. Tra questi rimedi è stata ritenuta compresa anche la questione di legittimità costituzionale, qualora dalla pronuncia della Corte costituzionale possa conseguire un effettivo rimedio alla denunciata violazione del diritto protetto dalla Cedu<sup>26</sup>.

Analizzando analiticamente l'art.13 Cedu si evince come il punto centrale della disposizione sia quello di offrire uno strumento di tutela per chi si ritenga vittima della violazione di un diritto riconosciuto dalla Convenzione. In questo contesto, il *ricorso* non è da intendersi come appello o istanza contro una decisione giudiziaria ma è

---

<sup>23</sup> Cfr. Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile*, V ed. Napoli, 2010, p.29.

<sup>24</sup> Cfr. Proto Pisani, *op.cit.*, p.34.

<sup>25</sup> Cfr art. 35 comma 1° Cedu *“La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, qual è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva”*.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 12 marzo 1976, Sacchi c. Italia.

concepito come una *procedura attraverso la quale un soggetto può rivolgersi ad un'autorità, investita dall'ordinamento per lamentare la violazione di un proprio diritto ed ottenere, ove la violazione sia effettivamente accertata, la riparazione*; affinché il ricorso sia idoneo a raggiungere lo scopo è necessario che l'autorità a cui viene rivolto abbia la possibilità di prendere provvedimenti idonei a risarcire il soggetto leso. A questo proposito la dottrina ha sottolineato la varietà di rimedi che le istanze nazionali competenti possono apprestare a fronte dell'avvenuta violazione dei diritti e delle libertà previste dalla Convenzione; a tal proposito la disposizione in esame pare lasciare un ampio spazio di discrezionalità agli Stati, tale per cui a seguito dell'accertata violazione, l'autorità competente possa disporre la cessazione materiale del comportamento lesivo, l'annullamento, il ritiro o la modifica dell'atto lesivo, il risarcimento civile o la sanzione penale o disciplinare. L'adozione di tali provvedimenti richiede che il procedimento si sviluppi in un arco temporale per cui, in attesa della sua conclusione, il diritto o la libertà di cui il ricorrente chiedeva la protezione, sia pregiudicato. Per questo sempre al fine di assicurare l'effettività del ricorso, l'autorità investita del potere di giudicare deve essere dotata di strumenti idonei ad assicurare una tutela immediata; tra questi emerge la facoltà o il potere di sospendere l'efficacia dell'atto o del comportamento lesivo<sup>27</sup>. Per quanto concerne i soggetti che possono essere ritenuti responsabili della violazione l'art.13 sembra voler ricomprendervi chiunque, ed in particolare anche coloro che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

La *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, istituita nel 1959 con sede a Strasburgo, è l'organo che *controlla il rispetto della Cedu da parte degli Stati contraenti*, è formata da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti e scelti tra giuristi di notoria competenza. Essa giudica in *composizione collegiale* composta da tre giudici, nonché attraverso camere composte da sette giudici. Il ricorso alla Corte può essere proposto da un altro Stato contraente nell'interesse obbiettivo, o da qualsiasi persona fisica o giuridica od organizzazione o gruppo di individui; occorre che il ricorrente sia vittima di una violazione della Convenzione. La Corte è competente in relazione a tutti i livelli della procedura, dalle fasi preliminari alla pronuncia della sentenze definitiva.

---

<sup>27</sup> Campanelli G., *Le forme di tutela immediata dei diritti fondamentali tra giudice comune e Corte costituzionale, le nuove frontiere dei diritti*. (Pontignano Aprile 2000). In *Tecniche di Garanzia dei diritti fondamentali*. A cura di Rolla G., ed 2001. Giappichelli, Torino, p.191.

La *trattazione* consiste in un *primo tentativo di conciliazione tra le parti* per poi passare, nel caso esso non produca nessun esito, ad un *udienza pubblica* in cui *il giudice pronuncia la sentenza definitiva e vincolante per gli Stati interessati* e prevedono l'erogazione di un indennizzo alla parte lesa ma anche in alcuni casi l'avvio di azioni concrete per la riparazione del danno causato imponendo allo Stato l'adozione di misure adeguate per rimediare agli effetti delle violazioni. Tra le istanze individuali presentate alla Corte le più frequenti riguardano la violazione dei diritti delle persone private della libertà personale.

In particolare, ciò che è rilevante è l'influenza della Cedu nell'evoluzione del sistema penitenziario italiano<sup>28</sup>. Si può ad esempio ricordare l'art.18-*ter* dell'Ordinamento Penitenziario, introdotto con la legge del 18 Aprile 2004, n. 95, che detta nuove regole in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti (importante chiave d'accesso alla loro vita privata), in conseguenza delle numerose condanne della Corte Europea a carico dell'Italia, in quanto la regolamentazione della censura sulla corrispondenza dei detenuti violava vari principi della Convenzione. In *primis*, l'inosservanza ha riguardato l'art.8 il quale stabilisce che “*Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui*”.

L'art.18 dell'Ordinamento Penitenziario ha concesso alle autorità competenti un *ampio margine di discrezionalità nelle prerogative del controllo sulla corrispondenza*, non avendo precisato dall'inizio né la durata del provvedimento di controllo ma soprattutto le ragioni del medesimo<sup>29</sup>. Ad oggi con tale previsione, il legislatore ha individuato i presupposti del provvedimento censorio e la durata del medesimo e in particolare, ha previsto che contro tale provvedimento è ammesso reclamo al tribunale di sorveglianza

---

<sup>28</sup> Della Casa F. *Suggerimenti influenze e standard europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*. In *Cass.pen.* 2004, p. 1207.

<sup>29</sup> Bertolotto E. *Commento all'art. 18*, in *Ordinamento Penitenziario*, I, a cura di Della Casa F., 4° ed. Cedam, 2011, p. 239 ss.

competente e ricorso in Cassazione; la censura non può riguardare la corrispondenza indirizzata al difensore, agli organi di reclamo art.35 dell'Ordinamento Penitenziario, ai membri del Parlamento, alle rappresentanze diplomatiche o consolari dello Stato di cui gli interessati sono cittadini e agli organismi internazionali amministrativi e giudiziari preposti alla tutela dei diritti dell'Uomo<sup>30</sup>.

#### ***2.2.4. La Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti Inumani e Degradanti: il Ruolo del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura***

Ad integrazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il Consiglio d'Europa, in data 26 Novembre 1987 ha adottato la *Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e delle Pene e Trattamenti Inumani e Degradanti*; essa introduce un *sistema aggiuntivo di tutela e di controllo sul rispetto dei diritti delle persone limitate nella libertà personale*. Si è avvertita la necessità di rafforzare gli strumenti di protezione per quanto riguarda le persone detenute, esigenza che nasce dalla presa di consapevolezza che gli atti di tortura e i trattamenti o le pene inumani o degradanti nei confronti di tali persone da parte di un'autorità pubblica sono le più *gravi violazioni della dignità umana*, sia della vittima che dell'autore del reato. L'art.3 Cedu vieta in modo assoluto ogni atto di tortura e trattamenti o pene inumani e degradanti; tale divieto ha portata assoluta, posto che la previsione convenzionale non consente né eccezioni né limitazioni al diritto garantito. Questa intangibilità viene confermata dai lavori preparatori, nei quali si legge che il delegato del Regno Unito, in seno all'Assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa, esortava i relatori della Convenzione a vietare ogni forma di tortura da chiunque e per qualunque motivo posta in essere. L'Assemblea ha ritenuto che tale divieto debba essere assoluto e che la tortura non possa essere consentita per nessuno scopo, né per scoprire prove, né per la sicurezza dello Stato. Tale principio è riaffermato nella giurisprudenza degli organi di tutela della Convenzione secondo cui anche nelle circostanze più difficili, quali la lotta al terrorismo o al crimine organizzato, la Convenzione proibisce in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti disumani o degradanti. Nell'ambito dell'esecuzione penale, i giudici europei hanno più volte affermato che *la detenzione non priva*

---

<sup>30</sup> Della Casa F. *Suggerimenti influenze e standard europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano*, cit., p. 1207.

*l'interessato delle garanzie dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione.*

In questo contesto, rilevante è l'attività che viene svolta dal *Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, istituito sulla base del testo della relativa Convenzione del 26 Giugno 1987 e adottato dal Comitato dei Ministri dopo aver consultato l'Assemblea: il testo della Convenzione è stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 26 Novembre 1987 e ratificato dall'Italia con la legge del 2 Gennaio 1989, n. 7.

L'importanza di tale Convenzione sta, dunque, nel fatto di aver dato vita ad un *corpo di ispettori internazionali* (il Comitato per la prevenzione della tortura) che, secondo il mandato della Convenzione, *visitano liberamente tutti i luoghi dei Paesi membri in cui le persone sono private della loro libertà in forza di un provvedimento di un'autorità pubblica*. Quest'organo internazionale presenta vari tratti del tutto originali degni di approfondimento<sup>31</sup>. Il primo aspetto significativo è costituito dalla sua *finalità precipua*, vale a dire la *prevenzione*. Le indagini del Comitato non hanno come fine solo quello di stabilire se uno Stato infligga o meno trattamenti disumani o degradanti o commetta atti di tortura. L'obiettivo del Comitato è anche quello di prevenire tali trattamenti o atti. Di conseguenza, le visite negli istituti hanno come oggetto le condizioni di detenzione delle persone private della libertà: le condizioni ambientali, le cure mediche, il vitto, i rapporti con i familiari, la possibilità di ricorrere contro gli abusi delle autorità amministrative, il diritto all'istruzione, a svolgere attività lavorative, ecc. In questo contesto, non si deve solo accertare se esistono condizioni che già appaiono disumane o degradanti e se vengono praticate forme di tortura ma è necessario verificare anche se esistono condizioni suscettibili di degenerare, portando a trattamenti disumani o degradanti e pratiche di tortura.

Un ulteriore aspetto che caratterizza il Comitato riguarda i suoi compiti. La funzione essenziale è quella di effettuare dei sopralluoghi o visite negli istituti penitenziari degli Stati membri del Consiglio d'Europa: sotto questo profilo, il CPT (Consulente Tecnico di Parte<sup>32</sup>) è un organo non giurisdizionale, con funzioni ispettive<sup>33</sup>; esso può

---

<sup>31</sup> Naldi A. *Europa, carcere, penalità e lavoro: una ricerca transazionale*. In *Quaderni di Antigone*. Sinnos, 2005, p.34.

<sup>32</sup> La consulenza giudiziaria può anche prevedere l'intervento di altri professionisti che svolgono la propria opera non tanto per il giudice quanto per le parti in causa: il loro ruolo è detto *consulente di parte* (CTP). Il consulente tecnico di parte non è altro che un libero professionista, di regola operante in un determinato campo tecnico/scientifico, al quale una parte in causa, attuale o potenziale, conferisce un incarico peritale in quanto ritiene l'incaricato esperto in uno specifico settore. Non esistono tuttavia particolari preclusioni o indicazioni, nel codice di procedura civile, con

organizzare visite regolari o periodiche oppure visite *ad hoc* quando ciò sia richiesto da particolari esigenze o circostanze. Richiede agli organi statali competenti di visitare, in qualunque momento, qualsiasi luogo ove vi siano persone detenute da un'autorità pubblica e questo al fine di indagare sulla realtà quotidiana dei luoghi di detenzione.

Operando in questa prospettiva, essenziale è il rispetto del *principio di cooperazione*, che impone al Comitato, da un lato, di attivarsi entro un tempo ragionevole dalla comunicazione, dall'altro di concedere allo Stato un margine sufficiente per rendere materialmente possibile la visita. Il Comitato espleta il suo compito informando la sua attività a principi ispiratori fondamentali nei rapporti con gli Stati membri, tra cui la cooperazione. Quest'ultima comporta che lo Stato, sul cui territorio viene svolta l'indagine, deve garantire al Comitato una serie di agevolazioni nello svolgimento del suo compito. Pertanto la delegazione, di norma composta oltre che da taluni membri del Comitato anche da esperti membri del Segretariato permanente di Strasburgo e da interpreti, ha accesso al territorio dello Stato e ha il diritto di spostarsi senza restrizioni.

---

riferimento ai CTP: talvolta vengono nominati dipendenti stessi di una Parte. In sostanza, se un soggetto è coinvolto in una causa pendente o intende intraprenderne una (il caso dell'accertamento tecnico preventivo), incarica una persona di propria fiducia (il consulente di parte appunto), affinché questa affianchi il consulente tecnico nominato dal giudice nell'esecuzione del suo incarico e svolga le proprie osservazioni a supporto o critica del risultato al quale il perito del giudice sarà giunto.

L'art. 201 c.p.c. prevede che:

*“Il giudice istruttore, con l'ordinanza di nomina del consulente, assegna alle parti un termine entro il quale possono nominare, con dichiarazione ricevuta dal cancelliere, un loro consulente tecnico.*

*Il consulente della parte, oltre ad assistere a norma dell'art. 194 alle operazioni del consulente del giudice, partecipa all'udienza e alla camera di consiglio ogni volta che vi interviene il consulente del giudice, per chiarire e svolgere, con l'autorizzazione del presidente, le sue osservazioni sui risultati delle indagini tecniche”.*

In questo modo ciascuna parte in causa, di fronte alla nomina di un ausiliario tecnico da parte del giudice (il CTU infatti aiuta il giudicante nella risoluzione di problemi tecnico/scientifici ai fini della decisione della controversia), può essere difesa in modo appropriato in ragione della specificità delle osservazioni che il CTU, auspicabilmente, porterà all'attenzione dell'organo giudicante.

Il consulente di parte assume un ruolo fondamentale per la risoluzione di questioni che, sempre più spesso, dipendono da valutazioni di carattere tecnico molto precise, operando all'interno di un rapporto professionale completamente disciplinato dal diritto privato. Il consulente tecnico di parte, infatti, è sempre pagato dalla parte che lo nomina (la quale potrà, al limite ed in caso di vittoria in causa, recuperare le spese di causa tra le quali rientrano quelle relative al proprio consulente) ed ha diritto di essere compensato in relazione alla propria parcella professionale (se presente), ma anche in base ad una eventuale convenzione stipulata con il cliente (la quale dovrà rispettare pur sempre i minimi previsti dalla propria tariffa professionale, potendo derogare invece ai massimi). Va precisato che, in ogni caso, è sempre il Giudice a decidere (nel caso di contestazione) quale sia il “giusto” compenso del CTP, anche in riforma delle eventuali tariffe professionali.

L'incaricato dalla parte non deve necessariamente essere iscritto ad un albo professionale poiché il rapporto tra la parte che lo nomina ed il consulente è, più che altro, di natura fiduciaria. È tuttavia usuale, nonché logico, che vengano nominati professionisti esperti per tipologia di operazione (es. ingegneri, informatici, medici, ecc...). La nomina di consulenti di parte è una facoltà, e non un obbligo, delle Parti le quali possono partecipare sempre ad ogni esame ed operazione peritale in prima persona (se lo desiderano).

Al contrario del consulente tecnico nominato dal giudice, il perito di parte non deve neppure prestare giuramento (come avviene per i CTU in una apposita udienza) e non è tenuto a motivare il rifiuto di un incarico perché tutto ciò rientra nelle sue piene facoltà. Usualmente il CTP presenta osservazioni verbali e/o scritte al CTU il quale, tuttavia, può non aderirvi; quest'ultimo deve comunque darne conto nella relazione depositata in atti.

<sup>33</sup> Naldi A., *op.cit.*, 21, p. 36.

Ha altresì accesso a tutte le informazioni complete sui luoghi dove si trovano persone private della libertà come a tutte le informazioni di cui dispone lo Stato e che il Comitato ritiene necessarie allo svolgimento del suo compito. Il Comitato può inoltre intrattenersi con le persone private della libertà senza la presenza di testimoni ed entrare in contatto liberamente con qualsiasi persona pensa possa fornirgli informazioni utili.

In virtù della Convenzione del 1987, il Comitato ha la possibilità di comunicare alle autorità competenti osservazioni anche già durante la visita, senza cioè dover aspettare il momento del rapporto, che resta comunque una tappa obbligata. Questa facoltà dovrebbe essere utilizzata solo in casi eccezionali, ad esempio quando venga ravvisato un bisogno urgente di migliorare il trattamento delle persone private della libertà, in riferimento a situazioni specifiche come le condizioni intollerabili di alcune celle di sicurezza o d'isolamento. L'uso mirato di questo strumento si è spesso dimostrato efficace. Un primo "intervento" può essere effettuato già al termine della visita e prima di lasciare il Paese. Gli ispettori hanno infatti il potere di formulare "osservazioni immediate" alle autorità statali circa le misure da adottare urgentemente. Questo potere è stato esercitato più volte, e sempre con risultati positivi. La collaborazione tra il Comitato e lo Stato interessato è, dunque, essenziale perché il primo possa svolgere il proprio lavoro, il cui scopo non è quello di condannare moralmente o politicamente gli Stati ma fornire loro gli strumenti per rafforzare la tutela dei reclusi.

Il Comitato svolge il suo lavoro nel rispetto di un altro importante principio, la *confidenzialità*, senza la quale difficilmente uno Stato consentirebbe la "intromissione" della delegazione europea, in virtù del limite della sovranità nazionale. Sotto questo profilo la confidenzialità è indispensabile perché il Comitato possa avere un'effettiva collaborazione da parte degli Stati e poter quindi tenere sotto controllo una dimensione altrimenti inaccessibile.

L'obbligo di confidenzialità si traduce, in primo luogo, nella disciplina prevista per i Rapporti contenenti le conclusioni che il Comitato invia ai Governi dopo ogni visita. Al termine della visita, infatti, il Comitato elabora un rapporto in cui espone i fatti constatati, le raccomandazioni e i consigli che ritiene necessari per migliorare la situazione delle persone private della libertà, sulla base dei quali si instaura un dialogo costante con lo Stato interessato. Questo rapporto, di natura confidenziale, viene trasmesso allo Stato e contiene, altresì, la richiesta di una risposta scritta da parte dello

Stato; risposta nella quale verranno indicate le misure adottate per mettere in atto le raccomandazioni, le reazioni ai commenti e le risposte alle richieste di informazioni.

Il rapporto del Comitato e le risposte dello Stato possono essere pubblicate su richiesta dello Stato in cui ha avuto luogo la visita. In secondo luogo, se lo Stato non collabora o rifiuta di conformarsi alle raccomandazioni del Comitato, quest'ultimo può decidere, a maggioranza dei due terzi dei suoi membri e dopo aver dato allo Stato la possibilità di fornire spiegazioni, di fare una dichiarazione pubblica sulla questione, il c.d. *public statement*, il quale si caratterizza per la pressione che è in grado di produrre a livello internazionale, attraverso la presentazione di un'immagine negativa del Paese. A questo proposito va sottolineato che la dichiarazione del Comitato non è una sanzione coercitiva perché, nell'elaborare la Convenzione, gli Stati decisero che gli ampi poteri d'ispezione che erano disposti ad accordare al Comitato dovevano essere bilanciati sia dalla riservatezza dei rapporti, che dall'assenza di poteri sanzionatori coercitivi.

In merito alla proibizione della tortura e a pene e trattamenti inumani e degradanti, la Corte ricorda preliminarmente che l'art.3 della Convenzione sancisce *“Uno dei valori fondamentali di tutte le società democratiche, ed impone allo Stato di assicurare che le condizioni detentive siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della pena non sottopongano l'interessato ad un disagio o ad una prova d'intensità superiore al livello di sofferenza che discende, inevitabilmente, dallo stato di privazione della libertà personale, e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano adeguatamente garantite”*<sup>34</sup>.

Per concludere, si segnala l'opinione concordante del giudice Sajó, il quale rileva che non è tanto la mancanza di spazio nella cella a costituire di per sé un trattamento inumano e degradante, quanto piuttosto la mancata adozione da parte dello Stato membro di misure compensative supplementari volte ad attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla situazione di sovrappopolazione del carcere<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 16 luglio 2009, Sulejmanovic, *cit.*, p.1175.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Eur. Dir. Uomo, 16 luglio 2009. Sulejmanovic c. Italia. *cit.*, p.1175.

### **2.3. *Il riconoscimento dei Diritti delle persone limitate nella libertà personale nella Costituzione e Ordinamento Penitenziario***

Le *persone* che sono *soggette a provvedimenti restrittivi della libertà personale* necessitano di un'attenzione primaria volta a *far sì che la loro condizione non si presti a svilimenti della loro dignità*. L'Ordinamento Costituzionale è chiamato ad assicurare la loro *piena dignità sociale* attraverso interventi atti a *garantire i diritti essenziali della persona*, tra cui quello ad un adeguato sviluppo della personalità, principalmente in virtù della concezione rieducativa che è propria della pena.

Il *principio del finalismo rieducativo della pena* trova fondamento nell'art.27, comma 3 della Costituzione, il quale stabilisce che *“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*. La Corte Costituzionale ebbe modo di interpretare l'art.27 comma 3, rilevando che la norma non si limita a dichiarare che *“Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato”* ma dispone che *“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità”* e devono tendere alla rieducazione del condannato. Le due proposizioni sono congiunte non soltanto per la loro formulazione letterale ma sono in funzione l'una dell'altra. Da un lato, infatti, un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è il presupposto necessario per la rieducazione del condannato; dall'altro è appunto in un'azione rieducativa che deve risolversi un trattamento umano e civile, se non si riduca ad un'inerte e passiva indulgenza<sup>36</sup>. Alla pena dunque, con tale proposizione, il legislatore ha inteso soltanto segnare dei limiti, mirando ad *impedire che l'afflittività superi il punto oltre il quale si pone in contrasto col senso di umanità*.

La Corte Costituzionale ha interpretato il comma 3 dell'art.27 nel quadro di una concezione sostanzialmente “polifunzionale” della pena: così, accanto alla *rieducazione del condannato*, che si pone come finalità ultima ma non unica della pena, quest'ultima perseguirebbe altre finalità quali la *dissuasione*, la *prevenzione* e la *difesa sociale*. Con la sentenza 15 Gennaio 1966, n. 12, il giudice delle leggi ha considerato il fine rieducativo come marginale o addirittura eventuale e comunque sempre ridotto entro gli angusti limiti del trattamento penitenziario. Il significato dell'art.27 comma 3 della Costituzione afferma la Corte, attenuando la sua posizione, *“Non può essere forzato fino a condurre alle estreme conseguenze la tesi che il fine rieducativo inerisce ad ogni*

---

<sup>36</sup> Cfr Corte Cost. 15 Gennaio 1966 n.12. In *Foro it.*, 1966, c.550.

*pena, dovendo esso necessariamente contemperarsi con le altre funzioni di retribuzione e di difesa sociale”*<sup>37</sup>. Parte della dottrina preferiva l’interpretazione che riferisce il principio della rieducazione alla sola fase esecutiva: la norma costituzionale imporrebbe soltanto in questa fase di predisporre i mezzi più idonei a promuovere il reinserimento sociale del soggetto, mentre lascerebbe impregiudicata l’individuazione dei criteri finalistici di commisurazione della pena<sup>38</sup>. Per contro, altra dottrina ritiene che *“Con l’affermare che in sede esecutiva devono venir posti in essere tutti quei congegni che dal legislatore ordinario sono considerati idonei a favorire il riadattamento sociale del condannato (come lavoro, studio, ecc.), si viene ugualmente ad ammettere la legittimità solo di quelle pene di cui siano astrattamente configurate modalità applicative tendenzialmente rieducative”*<sup>39</sup>, con ciò si dimostra infondata la pretesa di riferire l’art.27 comma 3 alla sola fase dell’esecuzione.

Successivamente, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha subito una svolta: la portata del principio rieducativo della pena viene evidenziata in tutta la sua estensione. Si parla di svolta perché si è operata un’inversione di tendenza rispetto alla consolidata prassi giurisprudenziale che considerava la funzione rieducativa circoscritta al solo ambito dell’esecuzione. Essa ha individuato nel fine rieducativo della pena il principio che deve informare di sé i diversi momenti che siglano il processo ontologico di previsione, applicazione, esecuzione della sanzione penale. La Corte ha affermato che *“In uno Stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena”*. Ed ancora che *“La necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l’accompagnano da quando nasce, nell’astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue”*<sup>40</sup>. A giudizio della Corte riconoscere l’incidenza del principio rieducativo al solo momento esecutivo significa comprometterne l’efficacia in questa

---

<sup>37</sup> Cfr Corte Cost. 26 Ottobre 1988, n. 1023, in *Foro it.*, 1989, c. 3001.

<sup>38</sup> Dolcini E. *La commisurazione della pena*, Collana di studi penalistici. A cura di Bettiol G., Nuvolone P., XVII. Cedam, 1979, p. 96 ss.

<sup>39</sup> Caraccioli I. *I problemi generali delle misure di sicurezza*. In Studi di diritto penale. Giuffrè, Milano, 1970, p.91 ss.

<sup>40</sup> Cfr Corte Cost. 3 luglio 1990 n. 30.

stessa fase.

#### **2.4. I Diritti Uti Persona**

La Costituzione italiana riconosce alcuni diritti *uti persona* inalienabili anche durante la detenzione. La Corte Costituzionale, in un'importante sentenza, la numero 29 del 1999, ha sostenuto che l'idea che la restrizione della libert  personale possa comportare *“un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria   estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti”*. Le uniche limitazioni consentite ai diritti dell'individuo sono quelle oggettivamente derivanti dalla restrizione della libert  personale che *“non comporta affatto una capitis deminutio di fronte alla discrezionalit  dell'autorit  preposta alla sua esecuzione”* e, pertanto, *“i diritti inviolabili dell'uomo (...) non sono affatto annullati da tale condizione”*.

La Corte Costituzionale afferma che la detenzione in Carcere non deve in alcun modo comportare la morte civile del detenuto<sup>41</sup> il quale continua ad essere titolare dei diritti *uti persona*. Tale principio trae il suo fondamento dalla lettura combinata degli articoli 2, 13 e 27 della Costituzione. Il primo stabilisce l'invulnerabilit  delle libert  individuali, le quali sono potenzialmente illimitate salvo le restrizioni espressamente previste dalla Costituzione o da esplicite e tassative previsioni legislative.

La libert  personale (art.13 Cost.)   uno di quei *“diritti inviolabili dell'uomo”*<sup>42</sup> riconosciuti e garantiti dall'art.2 della Costituzione.

Essa   una posizione giuridica soggettiva tutelata e riconosciuta *uti persona* ed  , pertanto, inviolabile anche nei confronti del detenuto (Pennisi 2002, Ruotolo 2002). Ciononostante, essa pu  andare incontro ad alcune limitazioni legittime<sup>43</sup>. L'art.13

---

<sup>41</sup> La Suprema Corte gi  nella sentenza 114 del 1979 aveva affermato che *“  principio di civilt  giuridica che al condannato sia riconosciuta la titolarit  di situazioni soggettive attive e garantita quella parte di personalit  umana, che la pena non intacca”*. Tale principio   accolto nel nostro ordinamento: nell'art. 27, comma terzo, Cost.   detto, anzitutto, che *“le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanit ”*.

<sup>42</sup> Altri diritti che la Costituzione riconosce esplicitamente come inviolabili sono la libert  di domicilio, di comunicazione il diritto di difesa. Alla stregua di questi la Corte Costituzionale considera inviolabili (sentenze 239 del 1984, 184 del 1986, 559 del 1987, 561 del 1987, 404 del 1988) anche il diritto alla libera manifestazione del pensiero, alla libert  di associazione, alla libert  religiosa, alla famiglia, alla salute, ad un'equa retribuzione, al riposo, alla libert  sindacale, alla libert  di insegnamento, all'abitazione allo studio).

<sup>43</sup> La dottrina prevalente (su tutti si veda Amato 1976, Chiavario 1984) ha evidenziato come l'invulnerabilit  deve spingere il giudice a considerarla sempre come *“tendenzialmente prioritaria”* nel caso di dubbi interpretativi e ad offrire sempre gli strumenti di tutela giurisdizionale pi  efficaci.

ammette, infatti, che essa possa essere limitata sulla base di un atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione) e nei casi e nei modi stabiliti dalla legge (riserva di legge)<sup>44</sup>. Si tenga però presente che anche nel caso in cui vengano applicate tali restrizioni legittime, l'individuo *“sarebbe titolare di un residuo di libertà incomprimibile ad libitum dell'Amministrazione Penitenziaria, residuo tanto più prezioso in quanto è l'ultimo ambito in cui può espandersi la sua personalità”* (Corte Costituzionale sentenza 526 del 2000). In linea di principio, dunque, un individuo detenuto subisce la limitazione della sola libertà personale ed eventuali ulteriori restrizioni sono legittime solo se sono strettamente necessarie ad assicurare l'esecuzione della pena detentiva. Esiste un limite invalicabile dal potere pubblico di punire: in ogni caso *“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità”* (art.27 Cost.) ed è, di conseguenza, *“punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà”* (art.13 Cost.).

L'entrata in vigore di questi principi Costituzionali ha scardinato il sistema vigente fino a quel momento, disegnato dal Codice Penale del 1930<sup>45</sup> e dal *Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*<sup>46</sup>, ispirato ad una filosofia retributiva che considerava il carcere come strumento di sofferenza finalizzata al ravvedimento del reo. Neppi Modana (2002) ha evidenziato come la storia del penitenziario italiano dall'800<sup>47</sup> sino all'entrata in vigore della Costituzione sia stata caratterizzata dall'affermarsi di un modello che si basava sull'idea che l'individuo fosse completamente assoggettato al potere dell'amministrazione<sup>48</sup>. Il Carcere era un luogo completamente impermeabile alla società libera, i colloqui erano possibili solo con i più stretti congiunti ed erano rigidamente disciplinati, anche le visite di persone esterne all'amministrazione erano

---

<sup>44</sup> La Corte Costituzionale con sentenza n 27 del 1959 aveva, infatti, avuto modo di affermare che *“l'art.13, con lo statuire che restrizioni alla libertà personale possono essere disposte soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge, riconosce per ciò stesso la possibilità di tali restrizioni in via di principio: riconoscimento che giunge sino al punto di superare il limite normale della garanzia giudiziaria e di consentire che, quando alla necessità si unisca l'urgenza, provvedimenti provvisori di limitazione della libertà siano devoluti anche all'autorità di pubblica sicurezza”*.

<sup>45</sup> Approvato con Regio Decreto (Rd) del 19 ottobre 1930.

<sup>46</sup> Approvato con Regio Decreto del 18 giugno del 1931.

<sup>47</sup> Il regolamento generale degli stabilimenti carcerari e degli stabilimenti governativi venne approvato con Rd 260 del 1 febbraio 1891.

<sup>48</sup> Sulla filosofia del regolamento carcerario del regime fascista si veda anche Falchi 1935, Bricola 1977, Fassone 1980.

permesse in limitate circostanze ed in ogni caso era fatto divieto di parlare con i detenuti.

A ben guardare, però, affinché le importanti novità introdotte dalla Carta Costituzionale si traducessero in norme legislative, si è dovuto attendere fino al 1975, anno d'approvazione della Legge 354 denominata Ordinamento Penitenziario (Op)<sup>49</sup>. Solo con l'entrata in vigore dell'Op si è avuto un formale riconoscimento legislativo, e non con regolamento, come fino ad allora era avvenuto, di posizioni giuridiche soggettive del detenuto. Per la prima volta si mette al centro della normativa penitenziaria la figura del detenuto, mentre la dimensione potestativo organizzativa dell'amministrazione penitenziaria, che costituiva invece il cuore del regolamento carcerario del 1931, rimane apparentemente in secondo piano.

L'art.1 dell'Op sancisce il riconoscimento dei diritti *uti persona* del detenuto affermando che *“Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona”*. Si afferma così il principio in base al quale il detenuto conserva tutte le libertà, salvo le restrizioni previste, e non è più completamente assoggettato al potere dell'amministrazione<sup>50</sup>. Grevi ha sostenuto che, dopo l'approvazione dell'Op, il sistema penitenziario italiano è entrato di diritto tra quei sistemi garantisti che rispettano *“I diritti dei detenuti, in quanto non incompatibili con la sua particolare posizione giuridica”* (Grevi 1981, p. 8). In termini più generali si potrebbe sostenere che con l'entrata in vigore della Costituzione, prima, e dell'Op, poi, i principi dello stato di diritto fanno il loro ingresso in carcere, il quale smette di essere, almeno formalmente, un'istituzione chiusa e regolata da norme illiberali.

---

<sup>49</sup> L'iter politico e legislativo che ha portato all'approvazione dell'Op è stato lungo e travagliato. Nel 1947 fu istituita una Commissione Ministeriale presso la Direzione Generale degli Istituti Penitenziari che aveva il compito di “studiare e formulare i progetti di norme legislative e regolamentari per l'esecuzione penale e per gli istituti di prevenzione e di pena, in armonia con le disposizioni della Costituzione e dei progetti dei codici penale e di procedura penale”. La Commissione elaborò il “Progetto del Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena” che rimaneva sostanzialmente ancorato al Regolamento del 1931. Nel 1950 una commissione parlamentare d'inchiesta, istituita nel 1948 con l'incarico di indagare le condizioni di detenzione, presentò delle proposte che poco si discostavano da quelle già elaborate dalla commissione ministeriale. Solo nel 1960 venne presentato dal Guardasigilli Gonnella il primo progetto di legge di riforma penitenziaria, che si caratterizzava per un aumento dei poteri dell'autorità giudiziaria in ambito penitenziario e prevedeva la semi-libertà e i permessi per gravi motivi di famiglia. Il progetto Gonnella non venne mai esaminato dal parlamento e decadde nel 1963. La stessa sorte toccò anche al progetto di legge elaborato dal suo successore, il Guardasigilli Reale, e ad nuovo disegno di legge presentato da Gonnella, nel frattempo ritornato a ricoprire l'incarico di guardasigilli. Solo nel 1975, dopo quindici anni dalla prima proposta di legge, si arrivò all'approvazione della legge intitolata “norme sull'Ordinamento Penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

<sup>50</sup> L'art. 1 comma 3 dell'Op recita: *“Negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette o, nei confronti degli imputati, non indispensabili ai fini giudiziari”*.

Se volessimo provare a definire un elenco di diritti dei detenuti *uti persona* potremmo individuarne il nucleo centrale nel diritto alla libertà personale, alla salute, alla libertà religiosa, alla famiglia, alla corrispondenza, all'abitazione, alla libertà di coscienza, all'identità personale e alla riservatezza<sup>51</sup>. È considerazione quasi ovvia che tali diritti, aldilà del loro riconoscimento formale, possono non avere per i detenuti la stessa espansione che hanno per gli individui liberi, dal momento che possono essere esercitati solo con le modalità oggettivamente compatibili con lo stato di detenzione<sup>52</sup>. Oltre ai limiti strettamente necessari, se ne possono avere di ulteriori derivanti dal fatto che l'esercizio dei diritti può generare pretese che si scontrano con le esigenze di sicurezza e controllo della prigionia.

Si prenda ad esempio la *libertà personale*. Con la detenzione si ha sicuramente la totale perdita della libertà di movimento, dal momento che essa è oggettivamente incompatibile con la detenzione. Nonostante ciò, secondo la Corte Costituzionale, permane pur sempre un residuo inalienabile di libertà:

*È certamente vero che, come argomenta il giudice a quo, lo stato di detenzione lascia sopravvivere in capo al detenuto diritti costituzionalmente protetti, e in particolare un "residuo" di libertà personale. Questa Corte, muovendo proprio da questa premessa, ha più volte chiarito che l'amministrazione penitenziaria non può adottare "provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale" imposto al detenuto, il che può avvenire "soltanto con le garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) espressamente previste dall'art.13, secondo comma, della Costituzione"; ma può solo adottare "provvedimenti in ordine alle modalità di esecuzione della pena (rectius: della detenzione), che non eccedono il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna" (sentenza n. 349 del 1993), ossia "misure di trattamento rientranti nell'ambito di competenza" della medesima amministrazione, "attinenti alle modalità concrete, rispettose dei*

---

<sup>51</sup> A queste garanzie va aggiunta anche quella fornita dal principio di eguaglianza formale sancito dal art. 3 della Costituzione e ribadito dall'art. 1 dell'Op il quale recita: "Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose".

<sup>52</sup> A partire da tale constatazione, taluni (Canepa-Merlo 2006) tendono a ridurre l'elenco dei diritti della persona in *status detentionis* a quelli per i quali l'Op o la legge penale prevedono un qualche strumento di tutela giurisdizionale. In tal modo la validità dei diritti soggettivi viene degradata alla loro effettiva azionabilità. Canepa e Merlo (2006, p. 138) ritengono che i diritti *uti persona* azionabili anche durante lo *status detentionis* siano quelli relativi all'integrità fisica, alla salute mentale, alla tutela dei rapporti familiari e sociali, all'integrità morale e culturale.

*diritti del detenuto, di attuazione del regime carcerario in quanto tale, e dunque già potenzialmente ricomprese nel quantum di privazione della libertà personale conseguente allo stato di detenzione.*

(Sentenza 526 del 2000)

Il principio stabilito dalla Corte va interpretato nel senso che ogni afflizione ulteriore rispetto a quelle previste dalla sentenza di condanna non può essere adottata con un atto dell'Amministrazione Penitenziaria, ma è necessario, al fine di garantire il diritto alla difesa e quello alla giurisdizione, un atto giudiziario motivato<sup>53</sup>.

La giurisprudenza prevalente ha interpretato tale principio nel senso di ammettere che l'Amministrazione Penitenziaria possa adottare alcune misure che, pur aggravando l'afflittività della pena, “*non discendono da valutazioni negative della condotta o della personalità del condannato, ma da esigenze prevalentemente di tipo tecnico-organizzativo*” (Pennisi 2002, p. 67). È il caso, ad esempio, dei trasferimenti (art.42 Op), delle perquisizioni (art.34 Op) e delle assegnazioni alle sezioni o agli istituti (art.14 Op)<sup>54</sup>.

Vi è poi un diritto della persona che entra facilmente in conflitto con il regime detentivo, si tratta del diritto all'*identità personale*. L'art.1 comma 3 dell'Op stabilisce che “*I detenuti e gli internati sono chiamati con il loro nome*” superando così la previsione del precedente regolamento carcerario del 1931 il quale stabiliva che il detenuto dovesse essere chiamato con il numero di matricola<sup>55</sup>. La norma “costituisce una delle espressioni del rifiuto dei sistemi prima imperanti di “neutralizzazione”, di “annullamento” del soggetto recluso” (Ruotolo 2002, p. 52). Tale previsione appare in realtà inadatta a limitare la tendenza insopprimibile del Carcere a essere un'istituzione

---

<sup>53</sup> La Corte Costituzionale nella sentenza n. 251 del 1993 ha riconosciuto, nel caso di applicazione del così detto “carcere duro” (ex articolo 41bis Op), la necessità di applicazione della procedura delle garanzie previste dall'art. 14 ter che prevede il reclamo contro il provvedimento con le modalità previste dall'art. 666 del codice di procedura penale.

<sup>54</sup> Si vedano in particolare le sentenze della Corte Costituzionale numero 351 del 1996 e numero 526 del 2000.

<sup>55</sup> Il nome è una parte integrante dell'identità personale dell'individuo, come è confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale numero 13 del 1994. Lo stesso art. 6 del Codice Civile stabilisce, infatti, che “*Ogni persona ha diritto al nome che le è per legge attribuito*”.

totale<sup>56</sup> che assoggetta gli individui per renderli “corpi docili” (Foucault 1993). Sykes, in un celebre saggio sulla *Società dei detenuti*, nell’analizzare gli effetti del Carcere sul detenuto osservava, infatti, quanto segue:

*Le dure sofferenze fisiche sono scomparse da molto tempo come aspetto significativo del regime di custodia, lasciando dietro di loro un residuo di ferite apparentemente meno acute come la perdita della libertà, le perdite di beni e servizi, la frustrazione del desiderio sessuale e simili. Queste privazioni o frustrazioni della prigione moderna possono anche essere implicazioni accettabili o inevitabili della detenzione, ma dobbiamo riconoscere che esse possono essere tanto dolorose quanto i maltrattamenti fisici che hanno sostituito (...) Ci sono alcune situazioni i frustranti che configurano gravi attacchi alla personalità come una “minaccia ai fini vitali dell’individuo, al suo sistema difensivo, alla sua autostima, al suo senso di sicurezza”<sup>57</sup>.*

*Questi attacchi a livello psicologico sono notati meno facilmente che il percuotere sadicamente (...), ma la distruzione della psiche non è meno spaventosa dell’afflizione del corpo.*

(Sykes 1958, p. 242)

Il *diritto alla privacy* è un diritto della persona che va incontro a delle legittime limitazioni, si pensi alla schedatura e alla sorveglianza, necessarie per dare esecuzione alla sentenza di condanna. Esistono, però, delle pratiche di segregazione che possono limitare più di quanto dovuto questo diritto. Ci riferiamo a tutti quei casi, puntualmente denunciati dal Cpt nei suoi rapporti, di convivenza obbligata di più persone in cella. Tale violazione in molti casi è conseguenza del cronico sovraffollamento delle carceri,

---

<sup>56</sup> L’elaborazione della nozione di istituzione totale si deve a Erving Goffman del quale citiamo un celebre passo tratto *Asylum* (1961, p. 3): “Uno degli assetti sociali fondamentali nella società moderna è che l’uomo tende a dormire, a divertirsi e a lavorare in luoghi diversi, con compagni diversi, sotto diverse autorità o senza alcuno schema razionale di carattere globale. Caratteristica principale delle istituzioni totali può essere appunto ritenuta la rottura delle barriere che abitualmente separano queste tre sfere di vita. Primo, tutti gli aspetti della vita si svolgono nello stesso luogo e sotto la stessa, unica autorità. Secondo, ogni fase delle attività giornaliere si svolge a stretto contatto di un enorme gruppo di persone, trattate tutte allo stesso modo e tutte obbligate a fare le medesime cose. Terzo, le diverse fasi delle attività giornaliere sono rigorosamente schedate secondo un ritmo prestabilito che le porta dall’una all’altra, dato che il complesso di attività è imposto dall’alto da un sistema di regole formali esplicite e da un corpo di addetti alla loro esecuzione. Per ultimo, le varie attività forzate sono organizzate secondo un unico piano razionale, appositamente designato al fine di adempiere allo scopo ufficiale dell’istituzione”.

<sup>57</sup> Manslow A.H., *Deprivation, threat and frustration*, in Newcomb T.M. - Hartley E.L., *Readings in social psychology*, Henry Holt and Company, New York 1947.

in altri dell'uso delle così dette "celle dormitorio". La condivisione della cella comporta la totale perdita del diritto di disporre di uno spazio privato dal quale poter escludere gli estranei e nel quale poter vivere con riservatezza la propria quotidianità. La convivenza forzata, inoltre, espone i detenuti più vulnerabili al rischio di violenza fisica o psicologica da parte dei propri compagni di cella.

Il diritto alla *libertà sessuale* andrebbe considerato come appartenente a quel residuo di libertà insopprimibile dalla detenzione. La privazione sessuale, infatti, costituisce un'afflizione ulteriore rispetto alla coercizione strettamente necessaria per assicurare la detenzione della persona che, oltretutto, ne degrada l'integrità psicofisica e le impedisce di coltivare gli affetti<sup>58</sup>. Ciononostante, il diritto alla libertà sessuale non è garantito nell'ordinamento italiano<sup>59</sup>.

Nella bozza al nuovo Regolamento Penitenziario (Norme di esecuzione Legge 345 del 26 Luglio 1975 - Dpr. 30 Giugno 2000) in realtà era stata inserita una norma che avrebbe dovuto permettere al detenuto di incontrare il proprio o la propria partner senza alcun controllo audiovisivo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 18 dell'Op<sup>60</sup>. Il parere negativo del Consiglio di Stato, secondo il quale non si sarebbe potuto derogare all'art.18 con un semplice atto regolamentare, ha portato all'eliminazione di questa previsione nel regolamento poi adottato.

Il problema viene affrontato di solito con il ricorso ai permessi premio (art. 30 ter Op<sup>61</sup>) anche se in realtà si tratta di un rimedio parziale, dal momento che i permessi premio sono una concessione discrezionale dell'autorità giurisdizionale riservata ai detenuti con condanna definitiva che abbiano scontato almeno un quarto di pena e tenuto una buona condotta.

---

<sup>58</sup> Uno dei primi autori ad occuparsi delle conseguenze della privazione sessuale in carcere è Clemmer (1941).

<sup>59</sup> Sulla situazione Italiana si vedano in particolare il testo di Salierno (1973) e i saggi di Fortuna (1976), Ruotolo (1999) e Pulvirenti (2000).

<sup>60</sup> L'art. 18 Op recita: "1) I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici. 2) I colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. 3) Particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari".

<sup>61</sup> L'articolo 30ter Op recita: "*Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del successivo comma ottavo e che non risultano "socialmente pericolose" (inserite con articolo 1 d.l. 1991, n. 152 coordinato con la legge di conversione 1991, n. 203) il Magistrato di Sorveglianza, sentito il Direttore dell'Istituto, può concedere permessi premio di durata non superiore ogni volta a quindici giorni per consentire di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. La durata dei permessi non può superare complessivamente quarantacinque giorni in ciascun anno di espiazione*".

Il *diritto all'affettività* viene garantito dalla possibilità di svolgere colloqui con i propri familiari (art.18 Op), nel numero di 6 ore mensili, che devono avvenire in locali a ciò destinati all'interno dell'istituto oppure all'aperto, senza l'uso di divisori (art.37, Regolamento di Esecuzione). L'Amministrazione Penitenziaria non deve semplicemente astenersi dall'impedire i colloqui o limitarsi a mettere a disposizione i locali per i colloqui, ma ha anche l'obbligo di stimolare il mantenimento dei rapporti con la famiglia<sup>62</sup>.

L'Ordinamento Penitenziario prevede, dunque, che l'Amministrazione Penitenziaria possa imporre, in taluni tassativi casi, delle afflizioni ulteriori rispetto alla privazione della libertà personale. Abbiamo visto, però, che oltre a tali limitazioni *de iure*, ne esistono altre *de facto* derivanti dal fatto che la condizione detentiva rende i detenuti dipendenti dall'iniziativa dell'Amministrazione Penitenziaria, la quale deve attivarsi per garantirgli l'effettivo godimento dei diritti (Di Gennaro, Vetere 1975, Grevi 1981, Canepa, Merlo 2006)<sup>63</sup>. Nello stato di libertà, i diritti individuali consistono perlopiù in obbligazioni negative a carico del potere pubblico, che deve astenersi dal limitarli illegittimamente, con la detenzione essi si trasformano in obbligazioni positive a carico dell'Amministrazione Penitenziaria.

Un altro limite al riconoscimento dei diritti *uti persona* deriva dal fatto che lo stesso Op, nel riconoscere i diritti, usa formule ambigue che in numerosi casi fanno pensare a concessioni o benefici più che a diritti veri e propri. Si può citare ad esempio l'art.10 sulla permanenza all'aperto: "*Ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto è consentito di permanere almeno per due ore al giorno all'aria aperta*"; l'art. 8 sull'igiene personale: "*È assicurato ai detenuti e agli internati l'uso adeguato e sufficiente di lavabi e di bagni o docce, nonché degli altri oggetti necessari alla cura e alla pulizia della persona*"; l'art.9 sull'acquisto di generi alimentari: "*Ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima. (...) Ai detenuti e agli internati è*

---

<sup>62</sup> In tal senso va interpretata la norma, in verità poco applicata nella pratica, secondo la quale se il detenuto non svolge colloqui con familiari o con il mondo esterno devono essere avvertiti i servizi sociali (art. 37 comma 11). Il mantenimento dei rapporti con la famiglia e con il mondo esterno dovrebbe essere, nelle intenzioni del legislatore, un elemento essenziale per garantire il processo di reinserimento del detenuto cui il trattamento penitenziario deve tendere.

<sup>63</sup> Nel tentativo di ovviare a questo limite l'Op all'art. 4, intitolato "Esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati", afferma che "*I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale*".

*consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto".*

La debolezza e l'ambiguità con cui l'Ordinamento Penitenziario riconosce taluni diritti, unita all'inefficacia della tutela giurisdizionale, stride fortemente con i principi dello stato di diritto. Il principio di legalità e la tutela dei diritti e delle libertà civili dovrebbero essere garantiti con maggior vigore ed efficacia all'interno del penitenziario, perché più forte è il rischio che il potere legittimo degeneri in arbitrio. Il penitenziario è, infatti, il luogo in cui il potere pubblico raggiunge la sua massima espansione, il controllo totale sulla vita dei reclusi pone l'individuo in una condizione di totale assoggettamento e dipendenza dal potere dell'Amministrazione Penitenziaria.

### **2.5. Conclusione**

Formalmente, oggi, il Carcere non è più un'istituzione che nega ogni diritto ai detenuti, che si ritrovano a poter godere esclusivamente delle facoltà di volta in volta concesse loro. Ai detenuti è, sulla carta, riconosciuto l'intero patrimonio dei diritti individuali, con l'esclusione di quelli la cui soppressione o limitazione è essenziale all'esecuzione della pena. Si può in sostanza dire che, sulla carta, il principio ottocentesco è stato capovolto: il detenuto è titolare degli stessi diritti del soggetto libero, in quanto compatibili con lo stato di detenzione, salvo che la legge non preveda esplicitamente che l'esecuzione penale ne faccia venir meno alcuni (è il caso, per esempio, dell'interdizione legale che è pena accessoria prevista per tutte le reclusioni superiori ai cinque anni).

Questo capovolgimento però non sembra aver messo concretamente i detenuti in condizione di vivere in un ambiente rispettoso della loro umanità. Il riconoscimento formale dei diritti crea una continua esigenza di controllo della rispondenza delle normative penitenziarie con quelle del patrimonio costituzionale e sovranazionale, controllo da effettuarsi non sul piano teorico, ma su quello strettamente fattuale. Solo questo tipo di controllo potrà, infatti, accertare l'effettiva presenza o meno dei vari diritti e dirci se la persistente inumanità del carcere è dovuta al suo essere un luogo irrimediabilmente irriformabile. Quando l'analisi passa al piano pratico si nota che gli ostacoli materiali svuotano di contenuto molti diritti fondamentali. Alcuni diritti, oltre quello di libertà, sono inevitabilmente radicalmente lesi dalla condizione di detenzione,

basti pensare al diritto all'unità familiare, a quello alla *privacy*<sup>64</sup> o a quello alla sessualità, che è stato considerato a volte proiezione del diritto all'intimità e a volte diritto al pieno sviluppo della personalità. Spesso poi, le condizioni di detenzione trasformano i diritti fondamentali in loro surrogati e, ancora più spesso, finiscono per degradarli al rango di meri interessi dei detenuti degni al più di richiedere una giustificazione se sono trascurati. Eclatante è il caso del diritto di libertà, che la detenzione non fa venir meno ma trasforma nel diritto di non essere assoggettato a condizioni di restrizione peggiori di quelle stabilite dalla legge e decretate dal giudice: assoggettamento che invece normalmente avviene attraverso un procedimento disciplinare.

La tutela di un diritto fondamentale è così affidata ad un regolamento amministrativo, la cui attuazione è per di più attribuita all'autorità amministrativa che è parte nel conflitto. Un conflitto che attenta ai diritti, anche fondamentali e che non sarà risolvibile finché aspetti come il sovraffollamento continueranno ad essere considerati come una variante incontrollabile o comunque naturale. Se i livelli di incarcerazione vengono considerati un dato naturale, una variabile non modificabile, ci troveremo sempre di fronte al sovraffollamento. Chi gestisce le Carceri si troverà sempre "costretto" ad amministrativizzare i diritti fondamentali, mentre quelli sociali, già ridotti al rango di interessi gestiti amministrativamente, sono destinati ad essere cancellati. Questa violazione dei diritti dei detenuti apparirà sempre inevitabile e giustificata. Secondo la massima "*ad impossibilia nemo tenetur*", a nessuno si può, infatti, chiedere di garantire i diritti degli individui in una struttura che contiene un numero di persone tre volte superiore alla sua capacità e con risorse sufficienti per soddisfare i bisogni fondamentali di un decimo dei reclusi effettivi. In questa situazione, i diritti non possono che dissolversi.

Per creare condizioni detentive, direbbe il Parini<sup>65</sup>, non giuste, ma semplicemente umane è indispensabile procedere ad un bilanciamento tra le esigenze general-

---

<sup>64</sup> Alcuni studi sono arrivati a sostenere che il sovraffollamento delle carceri statunitensi è arrivato al punto che il detenuto non ha più modo di aver un momento di solitudine, neppure quando fa uso del bagno, e questo ha contribuito in modo decisivo a diminuire i suicidi carcerari.

<sup>65</sup> Abate Giuseppe Parini (Bosisio, 23 maggio 1729 – Milano, 15 agosto 1799): poeta, librettista e traduttore italiano; membro dell'Accademia dei Trasformati, fu uno dei massimi esponenti del Neoclassicismo e dell'Illuminismo in Italia. Ordinato, senza vocazione, prete (1754), accettò il programma dell'Illuminismo e intese la poesia come forza educativa all'"utile", adottando spesso un rigoroso stile neoclassico.

preventive e retributive che spingono alla carcerazione e le condizioni in cui questa si svolge, prevedendo che nessuno debba essere posto in condizioni invivibili e quindi di sanzionare con pene non detentive i reati meno gravi. Se non si assume questa impostazione, invece che quella che guida i fantomatici “piani carceri”, il rispetto della dignità umana non esisterà e non potrà mai esistere nei nostri istituti di reclusione<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Sotto questo profilo un passo avanti forse consentiranno di farlo le nuove regole minime europee approvate dal Consiglio d'Europa, Raccomandazione R (2006), che all'art. 4 sancisce che “la mancanza di risorse non può giustificare condizioni detentive lesive dei diritti dell'uomo”. Nella stessa direzione va quella giurisprudenza delle Corti internazionali che, a fronte di convenzioni contro la Tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti che qualificano “tortura” solo i trattamenti inflitti intenzionalmente, ha affermato l'esistenza non solo di un dovere negativo, di un divieto di infliggere trattamenti inumani, ma anche di un dovere positivo, di un dovere di garantire che il detenuto non sia assoggettato a condizioni di vita o trattamenti degradanti, un dovere di evitare in modo assoluto che tali eventi si verifichino.

## CAPITOLO III

### **ORGANI DI TUTELA DEI DIRITTI DELLE PERSONE LIMITATE NELLA LIBERTÀ PERSONALE**

Si è partiti dalla constatazione che la persona privata della libertà personale è, per sua natura, titolare anch'essa di un ampio sistema di prerogative, diritti e garanzie e che il punto dolente, il nodo aggrovigliato su cui ci si è trovati, e ci si trova tutt'oggi, a dibattere è la loro effettività, cioè la loro esigibilità all'interno dei luoghi di detenzione. Tale esigibilità oggi è assai ridotta, in larga parte virtuale, quasi sempre discrezionale. La detenzione, in altre parole, è una sfera interamente o, nel migliore dei casi, parzialmente sottratta al controllo continuativo di un organo esterno all'Amministrazione Penitenziaria. Sebbene non si neghi l'importante ruolo della Magistratura e non si dimentichi l'impegnativo compito svolto dalla Polizia Penitenziaria, si riconosce, allo stesso momento, che è effettivamente assente una figura terza, un'istituzione "tra custodi e custoditi", un'autorità cui rivolgersi e appellarsi per ottenere l'effettiva applicazione dei diritti riconosciuti, di cui si resta titolari anche se reclusi. Si è ipotizzato che questa figura potesse essere, appunto, il Garante delle persone private della libertà personale.

#### ***3.1. Il Magistrato di Sorveglianza: un Difensore Incardinato nel Sistema Giuridico***

Il *Magistrato di Sorveglianza* è il prioritario punto di riferimento per i detenuti che lamentano patologie nell'operato dell'Amministrazione Penitenziaria, l'organo per eccellenza di garanzia della tutela dei diritti dei ristretti.

Per tracciare un po' la storia di quest'importante organo e coglierne la complessità e la ricchezza, credo sia importante ricordare che, con l'entrata in vigore della Legge 354 del 1975, trova piena realizzazione il *principio della giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale* cioè quella linea di tendenza, da tempo avvertita nelle Istituzioni Penitenziarie, intesa ad estendere al massimo, nella fase stessa dell'esecuzione penale, l'intervento del giudice il quale, nella sua qualità di rappresentante del potere giurisdizionale, dà il più grande affidamento di *imparzialità, obiettività e serenità*

*nell'applicazione della legge.* Questo attraverso la trasformazione dell'istituto del Giudice di Sorveglianza che, con sede presso ogni Tribunale e negli altri luoghi indicati in un decreto ministeriale, aveva il compito di vigilare sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza<sup>67</sup>. Definito, ad oggi, Magistrato di Sorveglianza, a lui vengono assegnati nuovi compiti e funzioni, oltre che attraverso l'istituzione dei Tribunali di Sorveglianza.

Con questa normativa, la figura del Magistrato di Sorveglianza assorbe le funzioni del vecchio giudice ed acquista un'autonoma collocazione nell'Ordinamento Giuridico, assumendo competenze sempre più ampie sia per l'evoluzione legislativa, che gli ha conferito nuove attribuzioni che per l'ampliamento degli atti di concreta e quotidiana gestione.

Il *Magistrato di Sorveglianza* è l'organo a cui è demandato l'*obbligo di vigilare sull'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena*, prospettando al Ministero di Giustizia le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo, nonché di *vigilare al fine di assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti*. Il suo ruolo si svolge pertanto nel settore penale e, temporalmente, dopo che la sentenza di condanna è stata pronunciata. Al fine di adempiere alle sue funzioni, il Magistrato di

---

<sup>67</sup> Sono disciplinate dagli articoli 199 e seguenti del codice penale. Le misure di sicurezza si applicano:

- alle persone considerate socialmente pericolose;
- in caso di commissione di un reato, o di un reato impossibile ai sensi dell'articolo 49 del codice penale, ovvero in caso di accordo o di istigazione a commettere un reato;
- quando si ritiene possano commettere nuovi fatti previsti dalla legge come reato.

Tali misure hanno una *funzione rieducativa*, vale a dire tendono a favorire il reinserimento dell'individuo nel contesto sociale. Hanno una *durata indeterminata*; la legge fissa il termine minimo di durata e spetta poi al giudice valutare, alla scadenza del periodo, se la persona è ancora socialmente pericolosa.

Le misure di sicurezza possono essere *personali* e limitare la libertà individuale (detentive e non detentive) oppure possono essere *patrimoniali* ed incidere soltanto sul patrimonio del soggetto (cauzione di buona condotta e confisca).

Le *misure detentive* sono:

- l'assegnazione a una colonia agricola o casa di lavoro (per i delinquenti abituali, professionali o per tendenza);
- il ricovero in una casa di cura e custodia (per i condannati a pena diminuita per infermità psichica o per intossicazione cronica da alcool e sostanze stupefacenti);
- il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (per gli imputati prosciolti per i motivi di cui sopra);
- il ricovero in riformatorio giudiziario per i minori. La Corte costituzionale (sentenza 324/1998) ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione anche ai minori del ricovero in ospedale psichiatrico.

Le *misure non detentive* sono:

- la libertà vigilata (ad esempio obbligo di avere una stabile attività lavorativa, obbligo di ritirarsi a casa entro una certa ora);
- il divieto di soggiorno (in uno o più comuni ovvero in una o più province);
- il divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche;
- l'espulsione dello straniero dallo Stato.

Sorveglianza assume, a mezzo di visite e di colloqui, e quando occorre, di visione di documenti, dirette informazioni sullo svolgimento dei vari servizi dell'Istituto e sul trattamento dei detenuti e degli internati.

Il Magistrato di Sorveglianza, che opera come giudice monocratico<sup>68</sup>, ha giurisdizione sulla circoscrizione del tribunale a lui attribuito. A ciascun Magistrato vengono perciò assegnati gli istituti di pena e i condannati di cui occuparsi: egli ha perciò il compito di vigilare sull'organizzazione di specifici istituti di prevenzione e di pena.

La competenza del Magistrato di Sorveglianza è stabilita, in via generale, dall'art. 69 o.p. In particolare, egli:

1. *approva con decreto il programma<sup>69</sup> di trattamento rieducativo individualizzato per ogni singolo detenuto* (che l'amministrazione del Carcere è tenuta per legge a redigere) al quale si riferiscono agli artt.13 e seguenti (Individualizzazione del Trattamento) della Legge 354 del 1975;
2. *decide con ordinanza<sup>70</sup> sui reclami dei detenuti e degli internati circa l'osservanza delle norme riguardanti:*

---

<sup>68</sup> Organo il cui titolare è *una sola persona fisica*; è un giudice unico che svolge la funzione giurisdizionale. I giudici monocratici sono: il giudice di pace (che ha sostituito il Conciliatore), per il processo civile; il Giudice delle indagini preliminari e il magistrato (Monocratico) di sorveglianza per il processo penale.

Il decreto legislativo istitutivo del giudice unico (D. Lgs. 51/98) ha dato attuazione definitiva al progetto di ampliare la competenza del Giudice monocratico, disponendo la soppressione della figura del pretore e affidando al Tribunale in composizione monocratica la definizione dei giudizi civili e penali e, solo nelle ipotesi tassativamente indicate dalla legge, in composizione collegiale.

Monocratico ha un significato esattamente opposto rispetto a collegiale: il giudice monocratico, come detto poc'anzi, è un giudice unico che svolge la funzione giurisdizionale; il giudice collegiale, invece, è composto invece da più giudici e per la decisione deve seguire tutta una serie di regole per arrivare a decidere a maggioranza (es: la Corte di Assise oppure il Tribunale dei Minori - qui ci sono più giudici tra i quali non ci sono solo i giudici c.d. togati ma anche psicologi, medici ecc.).

<sup>69</sup> Il programma è predisposto dall'Amministrazione penitenziaria e, qualora ravvisi in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, "*lo restituisce con osservazioni al fine di una nuova formulazione*". Nell'ipotesi, invece, che il trattamento sia stato approvato e sia in corso di esecuzione, il Magistrato di Sorveglianza può impartire disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati.

<sup>70</sup> *Ordinanza* è il termine con il quale vengono denominati *provvedimenti* di vario genere, sovente emanati da *organi monocratici*.

Possono essere *atti normativi, provvedimenti amministrativi o provvedimenti giurisdizionali*.

Nel *diritto processuale penale* l'ordinanza può essere adottata dal giudice *in contraddittorio tra le parti*: può trattarsi del giudice per le indagini preliminari, del giudice per l'udienza preliminare o del giudice del dibattimento, ma non dal pubblico ministero che non è giudice.

Funzione precipua dell'ordinanza è provvedere a seguito di un'*istanza* di parte o *convalidare* atti del pubblico ministero (per esempio, quelli che dispongono misure precautelari). Il codice di procedura penale indica i casi in cui il provvedimento del giudice assume la forma della ordinanza: ad esempio, con ordinanza sono dichiarate inammissibili le istanze ed i ricorsi che mancano dei requisiti di legittimità previsti dalla legge.

L'*ordinanza deve essere motivata*, a pena di nullità.

- l'attribuzione della *qualifica lavorativa*, la mercede e la retribuzione, l'ammissione e lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali;
  - l'esercizio del *potere disciplinare*, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta;
3. decide sulle *sospensioni* e i *differimenti nell'esecuzione della pena, sovrintende all'esecuzione delle misure alternative alla detenzione carceraria* (affidamento in prova ai servizi sociali, detenzione domiciliare, semilibertà): provvede, con *decreto motivato*, sui *permessi* (concessione/mancata concessione), sulle *licenze* (ai detenuti semiliberi<sup>71</sup> e agli internati) e sulle *modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare*;
4. provvede, con *ordinanza*, sulla *riduzione di pena* per la liberazione anticipata<sup>72</sup>, sulla *remissione del debito* di spese processuali penali di mantenimento in carcere e sull'autorizzazione ad effettuare *visite specialistiche, ricoveri ospedalieri o ricoveri per infermità psichica* (OPG) e nelle case di cura e di

---

A differenza della sentenza, *non definisce la causa*. Se non è diversamente stabilito dalla legge, l'impugnazione delle ordinanze emesse nel corso degli atti preliminari o del dibattimento deve essere proposta e giudicata unitamente a quella della sentenza. Tuttavia, contro le ordinanze in materia di libertà personale è ammessa l'impugnazione immediata, indipendentemente da quella della sentenza; contro tali ordinanze è sempre consentito il ricorso per cassazione.

<sup>71</sup> La *semilibertà* è una misura alternativa della detenzione introdotta dalla Legge Gozzini (l. 10/10/1986 n. 663) che ha riformato l'ordinamento penitenziario. È regolata dagli articoli 48 e ss. dell'Ordinamento Penitenziario. Per la semilibertà il *condannato trascorre la maggior parte della giornata all'interno di un istituto di pena a ciò destinato e ne esce per partecipare ad attività lavorative, istruttive o utili al reinserimento sociale*. Il Tribunale di Sorveglianza fissa nel provvedimento di concessione della semilibertà le limitazioni per il condannato.

Per essere ammesso alla semilibertà il reo deve aver scontato almeno metà della pena (20 anni per il condannato all'ergastolo) e la condanna deve essere superiore ai sei mesi. La semilibertà può essere applicata fin dall'inizio quando la condanna è inferiore a sei mesi o all'arresto se il condannato non è affidato in prova ai servizi sociali. Il regime di semilibertà può essere revocato qualora il soggetto perda il lavoro, o non sia idoneo al trattamento o, a giudizio del Tribunale di Sorveglianza, che abbia violato le prescrizioni imposte o qualora il condannato non faccia ritorno in istituto senza giustificato motivo (se l'assenza non supera le dodici ore la revoca è facoltativa). Tale assenza costituisce reato di evasione, punibile ai sensi dell'art. 385 c.p.

<sup>72</sup> Nell'Ordinamento Giudiziario italiano, la *liberazione anticipata* consiste in una *riduzione di pena di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata*. Tale beneficio, privo di ogni carattere afflittivo, è concesso a quanti, *condannati a pena detentiva, abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione*.

La liberazione anticipata è applicabile sia alla pena detentiva della reclusione sia a quella dell'arresto; è applicabile, inoltre, ai condannati all'ergastolo. Nel computo del tempo è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare, di detenzione domiciliare e di affidamento in prova ai servizi sociali.

- custodia (art.148 c.p.). Egli è anche competente a *ordinare il ricovero di condannati internati ammalati in luoghi esterni di cura*;
5. presiede la commissione preposta alla formulazione e all'eventuale modifica del regolamento interno a ciascun Istituto (art.16, legge 354/75);
  6. provvede all'*applicazione, esecuzione, trasformazione e revoca*, anche anticipata, di tutte le misure di sicurezza personali, detentive e non detentive, nonché al *riesame della pericolosità sociale*<sup>73</sup> della persona sottoposta a misure di sicurezza;
  7. approva, con *decreto*, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno;
  8. esprime il *parere motivato* sulle *proposte ed istanze di grazia* concernenti detenuti;
  9. è competente, a ordinare, in *tema di visto sulla corrispondenza scritta e per l'autorizzazione a quella telefonica*: autorizza i colloqui telefonici dei detenuti e l'eventuale controllo della corrispondenza;
  10. determina in merito le *richieste di conversione o rateizzazione delle pene pecuniarie*;
  11. decide per quanto concerne le *espulsioni dei detenuti stranieri* e le *prescrizioni relative alla libertà controllata*.

La Legge pone al Magistrato di Sorveglianza l'*obbligo di recarsi frequentemente in Carcere e sentire tutti i detenuti che chiedono di parlare* e gli attribuisce il compito di *valutare*, come si diceva anche poc'anzi, i *reclami presentati dagli stessi* per provvedimenti disciplinari disposti dall'Amministrazione Penitenziaria o per altri motivi.

---

<sup>73</sup> Agli effetti della legge penale, è *socialmente pericolosa* (una dottrina meno recente qualificava oggettivamente la pericolosità sociale quale attitudine, inclinazione, tendenza a compiere un reato. Oggi va intesa come un giudizio espresso in base ai parametri di cui all'art. 133 e di cui la commissione del reato costituisce il presupposto, salvi i casi di c.d. quasi-reato. Tale giudizio influisce sulla determinazione della misura e qualità della pena, impedendo la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena [v. 163] e del perdono giudiziale [v. 169]. Ipotesi specifiche di pericolosità sociale sono: la recidiva [v. 99], la abitualità criminosa [v. 102-104], la professionalità del reato [v. 105], la tendenza a delinquere [v. 108]) *la persona, anche se non imputabile o non punibile, la quale ha commesso taluno dei fatti indicati nell'articolo precedente, quando è probabile* (probabilità: è concetto meno esteso rispetto a quello di possibilità che ricomprende il probabile e l'improbabile. Pertanto i rapporti tra capacità a delinquere e pericolosità sociale sono di *genus a species* poiché la prima è solo la possibilità di commettere un reato mentre la pericolosità è la probabilità di commettere un reato) *che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati*.

La qualità di persona socialmente pericolosa si desume dalle circostanze indicate nell'art. 133.

Oltre ad essere competente in materia di corrispondenza, per quanto riguarda cioè i colloqui telefonici dei detenuti e l'eventuale controllo della stessa, egli autorizza anche, visto il parere della direzione dell'Istituto, l'ingresso di persone estranee all'Amministrazione Penitenziaria, come quanti prestano attività di volontariato o partecipano ad iniziative di formazione o di lavoro rivolte ai detenuti.

Questo breve ma intenso *excursus* sulle sue funzioni, ci fa capire quanto il ruolo e il compito del Magistrato di Sorveglianza possono essere complessi e articolati.

Considerando, però, tutte le modalità attraverso cui egli esplica tali funzioni, dobbiamo anche prendere in considerazione la necessità di istituire una nuova figura all'interno dell'ordinamento, atta a collaborare con il Magistrato di Sorveglianza per garantire l'effettiva tutela dei diritti. I fattori che inducono a formulare tale conclusione sono molteplici: *in primis*, tale concezione può imputarsi ad un ridotto organico della Magistratura di Sorveglianza tale per cui, a fronte di un aumento del carico di lavoro, l'attività ispettiva è la prima ad essere sacrificata, rimanendo marginale<sup>74</sup>. Inoltre, è da considerare che questo carattere marginale sia il risultato di una scelta consapevole da parte di numerosi Magistrati di Sorveglianza, per salvaguardare al massimo il senso di appartenenza ad un apparato della Magistratura, che tende ad isolarsi con la conseguenza che il loro ingresso negli istituti, al solo scopo ispettivo, si riduce e che i detenuti utilizzano la possibilità di incontrarlo solo per ricevere informazioni circa la concessione di permessi e misure alternative.

Ci sono settori sottratti, anche solo parzialmente, al controllo continuativo di un organo esterno all'Amministrazione Penitenziaria ed altri in cui tale controllo ha modo di effettuarsi. L'istituzione avrebbe perciò bisogno di una figura esterna, non giurisdizionale e complementare al Giudice di Sorveglianza. Sarebbe, questa, una grande opportunità per dar atto all'effettività della tutela. Ad essere così dipinta è la figura del Garante dei diritti dei detenuti.

---

<sup>74</sup> Marcheselli A., *Il difensore civico delle persone private della libertà personale*. In [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

### 3.2. Il Difensore Civico delle Persone Private della Libertà Personale

*C'è bisogno di una nuova figura?*

*Perché non è, perché non può essere la Magistratura di Sorveglianza ad interpretare quel ruolo di cui stiamo parlando?*

Io credo che, sostanzialmente, siano tre le argomentazioni che possono efficacemente rispondere, in particolare, a questo secondo quesito:

1. *ragione di natura funzionale*: la Magistratura di Sorveglianza ha un organico palesemente ridotto e il suo carico di lavoro, nel corso degli anni, è cresciuto in maniera costante fino a raggiungere una dimensione abnorme;
2. ragione che ha a che vedere con quella che è la *ragione istituzionale* della Magistratura di Sorveglianza stessa: si tratta di una funzione (anche) giudicante e che, dunque, aspira a un'identità di ruolo separato e di autonomia rispetto a quella che è la popolazione carceraria, nei confronti della quale esercita prerogative tutt'altro che "terze";
3. *ragione legata al fatto che, sempre più, la Magistratura di Sorveglianza si vede attribuire compiti di giudice monocratico nel settore delle misure alternative*<sup>75</sup>: per esempio, rispetto a provvedimenti come i permessi. Il che, immediatamente, le dà un potere su quello che è il corpo del detenuto, il suo destino, il suo tempo, la sua vita, la sua organizzazione dell'esistenza; un potere tale per cui il detenuto

---

<sup>75</sup> Le misure alternative alla detenzione o di comunità, consistono nel seguire un determinato comportamento, definito possibilmente d'intesa fra il condannato e l'ufficio di esecuzione penale esterna che lo abbia preso in carico; il contenuto del comportamento da assumere è ciò che viene normalmente indicato come un "programma di trattamento", espressione applicabile anche ai condannati posti in misura alternativa o di comunità.

In Italia le misure alternative alla detenzione o di comunità vengono introdotte dalla legge 26 luglio 1975, n. 354.

La competenza a decidere sulla concessione delle stesse è affidata al Tribunale di sorveglianza.

Gli Uffici di esecuzione penale esterna sono strutture che provvedono all'esecuzione delle misure alternative o di comunità e che, a tal fine, collaborano con gli enti locali, le associazioni, le cooperative sociali e le altre agenzie private e pubbliche presenti nel territorio per l'azione di inclusione sociale e con le forze di polizia per l'azione di controllo e contrasto della criminalità.

Quanto ai tratti propri dell'attività degli uffici, i principali campi di azione si esplicano in tre aree di intervento:

- *attività di indagine, consulenza* alla Magistratura di Sorveglianza sulla situazione familiare, sociale e lavorativa, *prognosi* di reinserimento dei richiedenti una misura alternativa;
- *collaborazione* alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti;
- *attività di aiuto e controllo* delle persone sottoposte a misura alternativa o di comunità, alla libertà vigilata ed alle sanzioni sostitutive.

Presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Ministero della giustizia è istituita la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna che svolge compiti di indirizzo e coordinamento dell'area penale esterna.

dipende dalla Magistratura di Sorveglianza per un'ampia serie di facoltà e possibilità. E questo rende problematica l'attribuzione di quel ruolo di Garante dei diritti alla stessa autorità: ovvero alla Magistratura di Sorveglianza.

Si può presentare, insomma, un conflitto, in certi casi assai problematico, tra una funzione di tutela di diritti, garanzie, prerogative ed un'altra funzione legata all'esercizio di una serie di poteri che interferiscono con la vita del detenuto, con la sua concreta possibilità di autonomia, col godimento delle sue prerogative.

Tutte queste considerazioni ci inducono a ritenere necessario distinguere le due funzioni e, quindi, immaginare che la tutela dei diritti sia da attribuire ad un altro soggetto: il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

### 3.2.1. *Cos'è un Difensore Civico?*

Con le due Leggi Bassanini del '97 (L.59/97 e 127/97)<sup>76</sup> si assiste ad una vera e propria rivoluzione dell'assetto amministrativo italiano. Se peculiarità di tale ordinamento era il regionalismo, oggi, valutato il suo sostanziale fallimento, almeno in relazione alla funzione regionale di stimolo e impulso nei confronti del Governo centrale, si è voluto effettuare un federalismo amministrativo al fine di potenziare le potestà delle autonomie locali nei riguardi delle autorità centrali. Ciò attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, per cui si attribuiscono compiti di gestione amministrativa alla struttura più vicina alla cittadinanza (l'ente locale) e si lasciano alle strutture amministrative

---

<sup>76</sup> Con il nome di *Leggi Bassanini* (altrimenti conosciute come leggi sulla semplificazione amministrativa) sono noti alcuni provvedimenti normativi italiani principalmente ispirati e/o redatti da Franco Bassanini in materia di Pubblica Amministrazione.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, nota come Legge Bassanini, impone in particolare due principi:

- la *semplificazione* delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private;
- il *federalismo amministrativo*, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

La legge 59/1997 si è configurata come una *legge delega*, finalizzata essenzialmente a dare al Governo il potere di emanare decreti delegati al fine di sviluppare una vastissima attività di innovazione e riforma dell'intero sistema amministrativo italiano, nonché per incidere:

- sul sistema delle fonti;
- sulle strutture di governo dello Stato;
- sulle modalità di collegamento tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali.

La legge 127/1997 (Legge 15 Maggio 1997, n.127 – "*Bassanini bis*") accompagna alla riforma del decentramento quella della semplificazione amministrativa con l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione e il funzionamento dell'Amministrazione Pubblica con particolare riferimento a quella locale. Due sono gli oggetti della *Bassanini bis*:

- la riforma dei procedimenti (*snellimento*);
- la riforma degli uffici (*riorganizzazione*).

superiori (stato/regione) solo quelle funzioni che per la loro natura non possono essere svolte localmente: la difesa, l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e l'amministrazione della giustizia (vedi art.1 c. III L. 15.03.97/59).

In attuazione dei nuovi principi strutturali, con la cd Legge Bassanini bis (L. 27.05.97/127), il legislatore ha letteralmente rivoluzionato la materia dell'ordinamento degli enti locali e, in merito al controllo, ha ridefinito il ruolo e le funzioni del Difensore Civico interno all'ente locale. Questa figura è stata mutuata dall'istituto dell'*Ombudsman* scandinavo, introdotto in Svezia nel 1809 dalla Costituzione. *Ombudsman* letteralmente significa *uomo ponte* o *uomo che funge da tramite*. Si trattava di un organo monocratico di rilievo costituzionale a cui erano essenzialmente attribuiti due compiti:

1. *bilanciamento dei poteri e rapporti di forza* fra Governo, Parlamento e Pubblica Amministrazione; in particolare al Parlamento era attribuito il controllo sul Governo mentre all'*Ombudsman* spettava quello sulla Pubblica Amministrazione;
2. *raccordo fra le strutture amministrative e gli abitanti del paese* che, con la caduta della monarchia, avevano cessato di essere sudditi ed erano divenuti cittadini titolari di propri diritti.

Fra i poteri attribuiti all'*Ombudsman* vi era quello di compiere inchieste amministrative, di mettere in stato di accusa i funzionari corrotti (o negligenti), di denunciare eventuali frodi o abusi di carattere penale. Si trattava comunque di un controllo sugli organi amministrativi e non sugli atti, in quanto all'*Ombudsman* era interdetto l'annullamento dei provvedimenti che riteneva viziati o illegittimi.

Nonostante ciò, le funzioni che gli vengono attribuite sono estremamente rilevanti: è infatti titolare del potere di iniziativa legislativa, può intervenire nei confronti di ogni autorità (anche giudiziaria o militare) e, nello svolgimento delle sue indagini, può richiedere l'assistenza del Pubblico Ministero e della Polizia. Può inoltre attivarsi anche di ufficio, senza cioè che gli venga inviata dai cittadini istanza o reclamo e può scegliere quali, fra le istanze pervenute, debbano essere coltivate, evitando così di disperdere energie nell'istruttoria dei reclami di minor rilievo. Può anche promuovere procedimenti

civili nei confronti dei funzionari pubblici poco produttivi o inadempienti ai loro obblighi, facoltà questa che si affianca a quella, generalmente riconosciuta a tutti i Difensori Civici, di avviare il procedimento disciplinare; l'*Ombudsman* svedese può però irrogare direttamente al funzionario scorretto le sanzioni disciplinari di minore gravità (ammonimento o censura). Può presentare infine al Governo proposte e pareri relativamente alla organizzazione degli uffici pubblici.

Questa figura gode di un'autonomia che, con il tempo, si è tradotta nella piena indipendenza di cui egli attualmente beneficia. L'*Ombudsman* svedese riceve fondi per il suo funzionamento dal Parlamento e ha il potere di nominare direttamente i funzionari preposti al suo ufficio.

L'istituto dell'*Ombudsman* si è poi diffuso, nel secolo successivo, in gran parte dell'Europa.

In Italia, con l'avvento dello stato di diritto<sup>77</sup>, si avvertì nuovamente l'esigenza di sottoporre al controllo democratico non solo il potere esecutivo ma, di riflesso, anche la Pubblica Amministrazione<sup>78</sup>.

Questa nuova esigenza ha indubbiamente contribuito alla rinascita del *Difensore Civico* inteso in senso moderno. Tale figura viene creata con l'istituzione delle regioni; precisamente, è prevista al livello della fonte statutaria di alcune regioni e appare una sorta di raccordo tra Pubblica Amministrazione e cittadino. Egli è concepito come un *mediatore che ha poteri più formali che altro*.

Con buona pace della dottrina, tale organo indipendente non poteva certo essere visto come incostituzionale, in quanto possedeva meri compiti di vigilanza e denuncia nei confronti dei preposti a funzioni amministrative della regione. La Legge 142 ha disposto l'eventualità della presenza del Difensore Civico anche nelle amministrazioni di comuni e province. La sua configurazione giuridica, però, non è cambiata perché all'art.8 è stabilito che ogni comune o provincia può istituire un Difensore Civico che comunque *“...svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione provinciale o comunale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei*

---

<sup>77</sup> Concetto che presuppone che l'agire dello Stato sia sempre vincolato e conforme alle leggi vigenti: dunque lo Stato sottopone se stesso al rispetto delle norme di diritto, e questo avviene tramite una Costituzione scritta.

<sup>78</sup> Attività volta alla cura degli *interessi della collettività, interessi pubblici*, predeterminati in sede di indirizzo politico e, in senso soggettivo, è l'insieme dei soggetti che esercitano tale funzione.

*cittadini*”. L’unica novità è dunque rappresentata dall’*istituzionalizzazione locale della figura*, i cui poteri rimangono flebili o quantomeno eterei.

Genericamente, il *Difensore Civico* deve *rilevare le irregolarità, valutare la legittimità e l’opportunità degli atti amministrativi interessati, suggerire mezzi e rimedi per la loro eliminazione*.

I vari statuti gli attribuiscono, in generale, una *funzione tutoria dei cittadini nei confronti dell’azione amministrativa*; egli può chiedere notizie ed informazioni, esaminare atti e documenti, indire un procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari; garantire dunque l’imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione. Possiede dunque *potere di impulso e di indagine*.

In generale, dunque, la sua presenza è da sempre collegata a due compiti principali:

- *tutela delle posizioni giuridiche soggettive del cittadino;*
- *garanzia dell’imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.*

Questa figura è diventata, negli anni, l’interlocutrice ideale del cittadino che intende tutelare le proprie posizioni giuridiche.

Il *Difensore Civico* è *privo di qualsiasi potere di coercizione*: egli è sempre stato definito una “magistratura di persuasione”, in quanto avrebbe meri poteri di influenza. Nonostante ciò, è comunque una figura importante perché:

- *interviene presso gli organi e gli uffici del Comune, allo scopo di garantire l’osservanza dello statuto e dei regolamenti comunali, nonché il rispetto dei diritti dei cittadini italiani e stranieri;*
- *interviene su richiesta degli interessati o per propria iniziativa ogni volta che ritiene sia stata violata la legge, lo statuto o un regolamento, eliminando, per quanto possibile, la violazione e dando consigli alla parte offesa per tutelare i propri diritti e interessi nelle forme di legge;*
- *vigila affinché a tutti i cittadini siano riconosciuti i medesimi diritti, garantendo il proprio interessamento a vantaggio di chiunque si rivolga a lui.*

È pertanto uno strumento di garanzia utile per i cittadini perché:

- *verifica e tutela i diritti* relativi alla persona, al territorio e all'ambiente;
- *spiega la legge e semplifica le procedure*, consigliando il cittadino sulle iniziative da intraprendere;
- aiuta a muoversi nella burocrazia degli uffici, costituendo un *anello di congiunzione tra il Cittadino e il Comune*.

Non può però:

- intervenire nei confronti di un ufficio prima che il cittadino l'abbia già fatto personalmente;
- prendere decisioni al posto di un ufficio;
- rappresentare i cittadini in giudizio;
- occuparsi delle vertenze fra privati.

Con la Legge 127/97, il Difensore Civico, oltre a svolgere controllo di legittimità sugli atti sottopostigli, ha potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni comunali/provinciali. Infatti, in caso di ritardo o omissione del compimento di atti obbligatori per legge da parte delle succitate amministrazioni, il difensore civico, dopo aver inutilmente invitato a provvedere, nomina un commissario *ad acta*, che provvede entro 60 giorni in sostituzione dell'organo comunale/provinciale inadempiente.

Nonostante non sia obbligatoria ma facoltativa, l'istituzione del *Difensore Civico* rimane un'azione di fondamentale importanza per la collettività, viste le sue *funzioni di tutela e di denuncia*, specie modo per le fasce deboli della popolazione (disabili, indigenti, ammalati, anziani, immigrati, tossicodipendenti, bambini ed adolescenti) che costituiscono, in qualche modo, l'utenza privilegiata e preponderante della difesa civica, necessitando di rivolgersi con maggiore frequenza di altri ai servizi pubblici (sanità, istruzione, servizi sociali), non disponendo delle risorse culturali e/o economiche necessarie per agire in autonomia.

### 3.2.2. *Il Garante dei Diritti dei Detenuti*

Il Comune rappresenta una “comunità” di donne e uomini che vivono nel suo territorio. Egli ne cura gli interessi, ne promuove il progresso e si impegna a tutelare i loro diritti individuali così come sancito dalla Costituzione Italiana; è inoltre impegnato a promuovere la partecipazione attiva alla vita civile e ad assicurare l’effettività dei diritti di cittadinanza, di accesso ai servizi e al lavoro.

Le persone variamente private o limitate nella libertà personale rientrano indubbiamente, per condizione oggettiva, tra i soggetti deboli ed esclusi dalla pienezza dell’esercizio dei suddetti diritti e dalle opportunità di promozione umana e sociale, che pure il Comune offre istituzionalmente a tutti coloro che, cittadini e non, hanno domicilio, ovvero che risiedono, anche solo dimorano, nel territorio comunale, anche attraverso le varie forme di partecipazione alla vita della città e (la fruizione dei) l’erogazione di servizi.

È altrettanto certo che il coordinamento con lo Stato, titolare delle funzioni amministrative in materia di polizia di sicurezza e di esecuzione della pena, non soltanto rientra fra i doveri istituzionali dell’Ente Locale, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà ma è altresì necessario per la migliore cura degli interessi pubblici.

Vista la necessità di garantire l’effettiva legittimità dell’azione amministrativa e la tutela sostanziale di tutti i cittadini, compresi coloro che vengono privati della libertà personale, è emersa l’esigenza di una nuova forma di controllo, esercitata da un nuovo organo. La concretizzazione legislativa di questa aspirazione si è avuta con l’introduzione della figura del *Garante dei Diritti dei Detenuti*.

L’attenzione sul Carcere è spesso calamitata da episodi eclatanti, i quali portano fuori strada, rispetto a tentativi sereni di ragionamento. In questi ultimi anni, il dibattito nel mondo politico e dell’università ha riguardato principalmente l’estensione o meno delle sanzioni alternative alla detenzione, la necessità di decongestionare il Carcere e quindi di decarcerizzare e depenalizzare, ossia di intervenire con decisione sul diritto penale. Non si è invece sviluppato un altrettanto qualificato dibattito riguardo agli strumenti migliorativi delle condizioni di detenzione, delle forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale e dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Si viene così a riconoscere la necessità di individuare nuove forme e programmi di controllo della legalità nei luoghi di detenzione, senza mettere in discussione quelle esistenti, al fine di istituire un nuovo soggetto di controllo e di verifica delle condizioni di detenzione che, per procedura di nomina e per cultura giuridica, sappia garantire un'effettiva terzietà.

Un'idea, questa del Difensore Civico, attinta, come abbiamo già potuto vedere, dalla tradizione nordeuropea ma non estranea ad altri paesi dell'area mediterranea (Portogallo e Spagna). Come si diceva in precedenza, è stato istituito per la prima volta in Svezia nel 1809, con il principale compito di sorvegliare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei Giudici degli ufficiali. Nella seconda metà dell'800, si è trasformato in un organo di controllo della Pubblica Amministrazione e di difesa del cittadino contro ogni forma di abuso.

Oggi, questa figura, con diverse denominazioni, funzioni e procedure di nomina, è presente in 22 Paesi dell'Unione Europea e nella Confederazione Elvetica. In Italia non è ancora stata istituita la figura di un Garante nazionale per i Diritti dei Detenuti ma esistono Garanti regionali, provinciali e comunali le cui funzioni sono definite dai relativi atti istitutivi.

*Tutto ciò è sufficiente garanzia di dignitose ed umane condizioni di detenzione?*

La presenza di un soggetto terzo rispetto alle Amministrazioni degli Interni, della Difesa e della Giustizia può essere l'obiettivo di una nuova campagna per un Carcere trasparente.

Questa premessa è funzionale ad una successiva osservazione: il *Difensore Civico penitenziario* ha come principale obiettivo, nel rispetto della tradizione della difesa civica, l'allentamento delle tensioni, la mediazione e la precostituzione di un luogo comune d'incontro; la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo; la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti, il diventare specchio pubblico delle condizioni di detenzione e punto di partenza per una periodica discussione parlamentare (partendo dalla relazione annuale del difensore civico) sui temi del Carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale.

Perciò, io credo che due siano essenzialmente le funzioni che il Garante può utilmente svolgere:

- *prevenzione dei conflitti* all'interno dei luoghi di detenzione e *mediazione* tra i diversi soggetti che, in questi luoghi, si trovano a passare parte del proprio tempo o l'intera esistenza quotidiana;
- *creazione una sorta di rapporto triangolare* tra ufficio del Garante e, attraverso esso, *popolazione detenuta, Amministrazione Penitenziaria e Amministrazione Comunale*. In particolare, l'Amministrazione Penitenziaria lamenta l'assenza di comunicazione o il carattere discontinuo, provvisorio, sempre poco definito dell'interlocuzione con i poteri pubblici locali.

Il Garante deve tendere ad assolvere questa funzione di raccordo.

Si ha, cioè, un sistema complesso di rapporti che vede, da un lato, l'Amministrazione Penitenziaria e la popolazione detenuta e, dall'altro, un'incerta e sfuggente pluralità di interlocutori, spesso indefiniti e anonimi.

L'ufficio del Garante dovrà impegnarsi affinché si realizzi una *sintesi efficace e, se possibile, rapida dell'offerta di risorse e servizi* da parte dell'Amministrazione Pubblica locale, superando l'attuale polverizzazione delle competenze in differenti uffici, facenti capo a più assessorati, in genere poco coordinati tra loro.

Le sue competenze lo devono rendere capace di interloquire all'interno del suddetto sistema triangolare di rapporti tra Amministrazione Penitenziaria, Amministrazione Pubblica e popolazione detenuta.

Per tutte queste ragioni, quello del Garante è un *ruolo* che può essere definito come “*di utile mediazione e persuasione*”: termini che, in questo caso, sono particolarmente pertinenti ed efficaci perché rimandano, appunto, a quel ruolo di prevenzione dei conflitti prima richiamato.

Le lacune di organico dell'Amministrazione non devono perciò essere supplite dagli interventi del Difensore Civico; anzi, questi deve funzionare da cassa di risonanza di tali vuoti nelle piante organiche, che drammaticamente si ripercuotono sulla realizzazione in concreto del diritto al trattamento.

Esso non deve aggiungersi ai soggetti cui è già ora possibile rivolgere reclamo formale

perché l'*informalità* è il *modus operandi* tipico dell'*Ombudsman*. La sua *attività* non mira a concludersi in rigetti o accoglimenti, non richiede il rispetto di forme solenni bensì è il *prodotto di sollecitazioni provenienti dalle più diverse fonti e con le più differenti forme* e richiede poteri ispettivi paragonabili a quelli posseduti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'attività del Difensore Civico deve mirare a snellire le procedure, ridimensionare la litigiosità, informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione all'interno delle Carceri, in modo da superare indenni le emergenze legislative. Egli potrebbe essere, quindi, una figura di continuità fra i vari governi e le varie amministrazioni, a *garanzia della trasparenza e dell'ordinarietà*. Tale organo deve riportare il tutto alla concretezza dei cosiddetti piccoli problemi, nella consapevolezza che la vita quotidiana nelle Carceri, il *management* degli Istituti, la situazione strutturale sono le precondizioni per un trattamento poco rispettoso della dignità umana.

Il *Garante* (o Difensore Civico o *Ombudsman*) è perciò un *organo di garanzia che, in ambito penitenziario, ha funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale*.

I Garanti ricevono segnalazioni sul mancato rispetto della normativa penitenziaria, sui diritti dei detenuti eventualmente violati o parzialmente attuati e si rivolgono all'autorità competente per chiedere chiarimenti e aspirazioni, sollecitando gli adempimenti o le azioni necessarie.

Il loro operato si differenzia pertanto nettamente, per natura e funzione, da quello degli organi di ispezione amministrativa interna e dalla stessa Magistratura di Sorveglianza: mentre, infatti, il Garante si occupa dei detenuti e del loro rapporto con il sistema carcerario, in modo tale da renderlo, dove possibile, più vivibile e tollerabile e contribuisce alla salvaguardia dei loro diritti fondamentali (lavoro, salute, formazione), operando per la risoluzione dei conflitti in una logica e secondo i canoni della mediazione, la Magistratura, come organo incardinato nella giurisdizione, lavora più su un piano di attuazione e concretizzazione di quanto stabilito.

I Garanti possono effettuare colloqui con i detenuti e possono visitare gli Istituti Penitenziari senza autorizzazione, secondo quanto disposto dagli artt.18 e 67 dell'Ordinamento Penitenziario (novellati dalla legge n. 14/2009).

Nell'affrontare la questione della tutela dei diritti dei detenuti è necessario cogliere la complessità del problema, ovverosia focalizzarsi sui diritti che quotidianamente devono essere garantiti alle persone ristrette a vario titolo, stabilire le diverse modalità di intervento ed infine mettere a confronto modelli diversi per definire una proposta in grado di rispondere e risolvere il problema.

È necessario quindi costruire un apparato articolato ed efficace in grado di rispondere alle esigenze dei detenuti. In questo, come in altri ambiti, l'istituzione del Garante dei diritti dei detenuti costituisce la premessa per rendere completa la tutela. Esso si propone di trovare soluzioni extra-giudiziali alle richieste dei detenuti.

Per meglio comprendere i compiti del Garante, possiamo provare a riassumerli così, a livello generale, in poche righe. Essi consistono in:

- *visite ispettive* necessarie per accertare personalmente le reali condizioni di detenzione;
- *individuazione delle problematiche dei detenuti*, su loro sollecitazione ed istanza;
- *interventi con strumenti e modalità adeguate* anche e soprattutto con la collaborazione dell'amministrazione penitenziaria per risolvere i problemi detentivi in conformità agli standard internazionali in tema di tutela dei diritti<sup>79</sup>.

Più nello specifico, alcuni esempi di attività possono che chiarire l'importanza di tale funzione sono:

- l'abbreviazione dei tempi per un ricovero ospedaliero;
- il dare informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti;
- il sollecitare l'effettuazione dei lavori necessari per migliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'Istituto;
- l'assicurare il rispetto dei diritti previdenziali del detenuto lavorante;
- il garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di standard minimi di trattamento;

---

<sup>79</sup> Gonnella P., *L'ombudsman per i diritti dei detenuti*, cit. 33.

- il verificare la congruità e la compatibilità con la legge delle circolari ministeriali;
- il monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli standard europei, i tempi dell'approvazione ministeriale, la loro fruibilità da parte degli extracomunitari;
- il trasformare le sollecitazioni individuali in possibili miglioramenti globali delle condizioni di detenzione, anche, laddove necessario, a garanzia della riservatezza della fonte informativa.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle Carceri, assolutamente necessario è dotare il *Difensore Civico* di un *penetrante potere ispettivo*, *coordinando il suo funzionamento con quello dei Difensori Civici regionali*, per una più capillare presenza sul territorio, *o con l'eventuale istituendo Difensore Civico nazionale*. Da quest'ultimo deve necessariamente differenziarsi per la peculiarità dei temi trattati e la rilevanza dell'oggetto specifico, ossia la tutela dei diritti umani delle persone detenute.

L'istituto dell'*Ombudsman* costituisce perciò un qualificato ed utile contributo alla protezione dei diritti delle persone private della libertà personale. Ma questo sarà possibile solo se l'ufficio potrà *cooperare* efficacemente con gli assessori competenti e con l'intera amministrazione comunale, solo se cioè ci sarà la possibilità di creare un *patto tra i diversi soggetti* che sono destinati ad avere rapporti assidui con l'ufficio stesso.

Insomma, il lavoro del Garante può essere prezioso se è l'esito di una relazione costante, e fortemente integrata, tra i diversi attori coinvolti. L'esigenza più importante e più urgente riguarda perciò la capacità di *creare cooperazione e integrazione tra i diversi soggetti*, pur nella consapevolezza che il rapporto è, ed è destinato a rimanere, asimmetrico. Ottenere tale cooperazione è possibile. E questo proprio perché è nel comune interesse.

La funzione di Garante, anche solo a livello locale, anche se dotata di una facoltà di accesso assai limitata e di poteri parziali, è tutt'altro che superflua. Molti, diversi e preziosi possono essere, in ogni caso, i compiti di un ufficio di questa natura. La distinzione delle funzioni resta, in ogni caso, una condizione preliminare: non è

importante ribadire soltanto che non esiste una sovrapposizione tra l'ufficio del Garante e la Magistratura di Sorveglianza ma anche che solo la più costante integrazione fra questi e gli altri soggetti del sistema dell'Organizzazione Penitenziaria e dell'Amministrazione Pubblica può consentire lo sviluppo di un sistema di rapporti, che vada nella direzione della più efficace tutela dei diritti delle persone private della libertà. Senza voler negare o sottovalutare il ruolo svolto sia dall'Amministrazione Penitenziaria che dal Magistrato di Sorveglianza, è bene valutare nuove forme di controllo della legalità nei luoghi di detenzione e pensare ad una diversa formulazione del concetto stesso di pena, che in ogni caso non può essere afflittiva ma riabilitativa.

### ***3.2.2.1. Disegno di Legge per un Difensore Civico Carcerario***

#### **Art. 1.**

(Oggetto della legge)

È istituito, l'organo del Difensore Civico delle persone private della libertà personale, unico, su base nazionale e di nomina parlamentare.

#### **Art. 2.**

(Nomina)

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale è un organo collegiale costituito da quattro membri, di cui due eletti dalla Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e due eletti dal Senato della Repubblica, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con voto limitato.
2. I soggetti risultati eletti nominano, al proprio interno il presidente dell'organo, il cui voto, prevale in caso di parità.
3. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale è un organo indipendente e dotato di autonomia d'azione.

### **Art. 3.**

#### **(Organizzazione territoriale)**

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale per l'esercizio delle sue funzioni può avvalersi dei difensori civici regionali e delle province autonome a seguito di apposita convenzione fra il difensore civico delle persone private della libertà personale ed i Difensori Civici, delle regioni o delle province autonome interessate.
2. Le convenzioni disciplinano i poteri, le funzioni e gli oneri economici derivanti dall'esercizio delle mansioni che devono, svolgere i Difensori Civici regionali o delle province autonome.

### **Art. 4.**

#### **(Funzioni e poteri)**

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale, i componenti del suo ufficio, i difensori civici regionali o delle province autonome a seguito di apposita convenzione, hanno, diritto di accesso, anche senza preavviso, in tutti gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari, gli istituti penali per minori, i centri di detenzione per immigrati, le caserme dei carabinieri e della guardia di finanza, i commissariati di pubblica sicurezza, ove vi sono camere di sicurezza.
2. Durante la visita i soggetti di cui al comma 1 possono, visitare qualunque luogo di detenzione ed incontrare chiunque senza restrizioni; se richiesto, possono non essere accompagnati.
3. I soggetti di cui al comma 1 hanno, diritto di consultare qualsiasi fascicolo personale o cartella medica, anche di detenuti in attesa di giudizio, senza il previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria.
4. Il responsabile della struttura, l'amministrazione periferica e centrale hanno, l'obbligo di fornire tutte le informazioni richieste, anche per vie informali.
5. In caso di mancata risposta alla richiesta di informazioni o chiarimenti, il Difensore Civico delle persone private della libertà personale può:

- a) accedere in qualsiasi ufficio delle strutture di cui al comma 1;
- b) esaminare e fare copia dei documenti richiesti, senza che possa essere opposto il segreto di ufficio;
- c) convocare il responsabile della struttura detentiva o del comportamento contestato.

**6.** Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale è tenuto al segreto su quanto, acquisito da atti esclusi al diritto di accesso o nelle ipotesi di atti riservati.

**7.** Nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, il Difensore Civico delle persone private della libertà personale richiede l'intervento, del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro trenta giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

#### **Art. 5.**

(Destinatari)

**1.** Tutti i detenuti, o i soggetti comunque privati della libertà personale, possono, rivolgersi al Difensore Civico delle persone private della libertà personale senza vincoli di forma.

#### **Art. 6.**

(Attivazione)

**1.** Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale interviene nei casi segnalati, o di ufficio, a tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, utilizzando quali parametri di riferimento la Costituzione della Repubblica, le Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia e le leggi dello Stato.

## Art. 7.

(Meccanismi di sanzione)

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale dispone di un potere raccomandatorio.
2. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale, rispetto ai casi segnalati, ed a seguito di inchiesta, cercherà in prima istanza di svolgere una funzione di persuasione nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché si adegui a quanto raccomandato.
3. Il funzionario o l'organo competente possono:
  - a) provvedere nel senso e nei termini indicati dal Difensore Civico delle persone private della libertà personale;
  - b) comunicare il loro dissenso motivato.
4. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale, nei casi di illegittima omissione di provvedimenti dovuti, può chiedere all'autorità competente l'ottemperanza a quanto segnalato, rivolgendosi ai soggetti superiori gerarchicamente rispetto a quelli rimasti inerti.
5. In caso di riscontrata persistente inadempienza a quanto raccomandato, il Difensore Civico delle persone private della libertà personale emana una dichiarazione pubblica di biasimo, che verrà pubblicizzata tramite i *mass media*.
6. Nei casi più gravi, il Difensore Civico delle persone private della libertà personale può richiedere all'autorità competente l'attivazione di un procedimento disciplinare. L'esito del procedimento disciplinare, obbligatoriamente attivato entro trenta giorni dalla ricevuta informazione, deve essere comunicato al difensore civico delle persone private della libertà personale.

## Art. 8.

(Ipotesi di reato).

1. Nei casi di fatti che possano costituire reato, il Difensore Civico delle persone private della libertà personale ha l'obbligo di presentare rapporto all'autorità giudiziaria competente.

### **Art. 9.**

(Relazione annuale)

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale ha l'obbligo di presentare entro il 30 aprile di ogni anno la propria relazione annuale sull'attività svolta, relativa all'anno precedente, al Parlamento, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, le risposte dei responsabili delle strutture interessate, le proposte utili a migliorare le condizioni di detenzione, lo stato dei diritti umani negli istituti di pena e negli altri luoghi visitati.
2. La relazione annuale è altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e di ogni altra forma di trattamento inumano, crudele o degradante ed al Comitato ONU contro la tortura.
3. La relazione annuale deve essere trasmessa a tutti i ministeri interessati e da questi divulgata a tutte le strutture periferiche.
4. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le forze di polizia vi deve essere un insegnamento sul sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti umani delle persone private della libertà personale e sulla figura del Difensore Civico.

### **Art. 10.**

(Collaborazioni)

1. Il Difensore Civico delle persone private della libertà personale può avvalersi del contributo, di organizzazioni non governative, di centri universitari di studio e ricerca, di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

### **Art. 11.**

(Caratteristiche)

2. Ognuno dei componenti dell'ufficio del Difensore Civico delle persone private della libertà personale, per essere nominato, deve essere persona di indubbia

moralità ed avere una pluriennale esperienza nel campo dei diritti umani dei detenuti.

#### **Art. 12.**

(Durata della carica)

1. Il Difensore Civico, delle persone private della libertà personale rimane in carica per quattro anni non prorogabili.
2. Il Difensore Civico, delle persone private della libertà personale rimane in carica in regime di *prorogatio* sino alla nomina del suo successore, le cui procedure devono, essere attivate almeno due mesi prima della scadenza del mandato.
3. Ognuno, dei quattro componenti l'organo del Difensore Civico delle persone private della libertà personale può essere anticipatamente sostituito in caso di rinuncia all'incarico, di impedimento fisico o psichico, di decesso.

#### **Art. 13.**

(Cause di impedimento, di incompatibilità e di revoca)

1. Ognuno, dei quattro componenti l'organo del Difensore Civico delle persone private della libertà personale può essere sostituito dalle Camere, con la stessa procedura di nomina, a seguito di impedimento fisico o psichico che ne ostacolano l'esercizio delle funzioni o di comportamento non conforme all'incarico svolto.
2. La carica di Difensore Civico delle persone private della libertà personale è incompatibile con qualsiasi altro incarico governativo, istituzionale, o con l'esercizio di qualsiasi altra attività lavorativa, di associazione, di partito o di sindacato.
3. Nei casi di sopravvenuta incompatibilità si procede alla sua sostituzione.

#### **Art. 14.**

(Ufficio del difensore civico delle persone private della libertà personale)

1. Alle dipendenze del difensore civico è posto un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme

previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello, prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a venti unità, su proposta del Difensore Civico medesimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica, entro, novanta giorni dalla data di elezione del Difensore Civico.

2. Le spese di funzionamento dell'ufficio del Difensore Civico sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo, dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

3. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del Difensore Civico, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro, tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e con il Ministro, di grazia e giustizia, e su parere conforme dello stesso Difensore Civico.

4. Nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano, il Difensore Civico può avvalersi dell'opera di consulenti, i quali sono remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

5. Ai componenti l'organo del Difensore Civico compete un'indennità di funzione non inferiore a quella di magistrato di Cassazione, determinata con il regolamento di cui al comma 1, in misura tale da poter essere corrisposta a carico degli ordinari stanziamenti.

## Art. 15.

### (Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato, in lire 4.000 milioni per l'anno 1999 e in lire 6.000 milioni a decorrere dall'anno 2.000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio, e della programmazione economica per gli anni 1999 e seguenti, allo scopo, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

#### **3.2.2.2. I Garanti in Italia. Premesse all'istituzione. Caratteristiche e finalità comuni**

Del Garante si cominciò a parlare nel 1997 in occasione di un Convegno organizzato dall'Associazione Antigone<sup>80</sup>, nel quale è stata affrontata la questione dei diritti dei detenuti e del loro significato nell'esecuzione penale, nonché della necessità di una più efficace tutela al fine di evitare possibili involuzioni del sistema penale, riaprendo così il

---

<sup>80</sup> *Antigone*, associazione "per i diritti e le garanzie nel sistema penale", è nata alla fine degli anni '80 nel solco della omonima rivista contro l'emergenza promossa, tra gli altri, da Massimo Cacciari, Stefano Rodotà e Rossana Rossanda. È un'associazione politico-culturale a cui aderiscono prevalentemente magistrati, operatori penitenziari, studiosi, parlamentari, insegnanti e cittadini che a diverso titolo si interessano di giustizia penale.

In particolare, Antigone promuove elaborazioni e dibattiti sul modello di legalità penale e processuale del nostro Paese e sulla sua evoluzione; raccoglie e divulga informazioni sulla realtà carceraria, sia come lettura costante del rapporto tra norma e attuazione, sia come base informativa per la sensibilizzazione sociale al problema del Carcere anche attraverso l'Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione; cura la predisposizione di proposte di legge e la definizione di eventuali linee emendative di proposte in corso di approvazione; promuove campagne di informazione e di sensibilizzazione su temi o aspetti particolari, comunque attinenti all'innalzamento del modello di civiltà giuridica del nostro Paese, anche attraverso la pubblicazione del quadrimestrale *Antigone*.

All'elaborazione di Antigone sono riferibili la legge del 1992 sull'incompatibilità tra carcere e Aids e i progetti di legge per il rilancio delle alternative al carcere, la depenalizzazione dei reati minori e del consumo di droghe, l'indulto per gli ex-terroristi, la istituzione del difensore civico dei diritti dei detenuti.

Nel corso del 1996, Antigone ha promosso e patrocinato i ricorsi contro l'extradizione di Pietro Venezia negli Usa, ricorsi dai quali è scaturita la sentenza costituzionale che vieta l'extradizione verso Paesi e per reati per i quali sia prevista la pena di morte. Sin dal 1992 Antigone è impegnata nella campagna "Mai dire mai" per l'abolizione dell'ergastolo.

Riferimento nazionale per il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), l'associazione sviluppa la propria elaborazione in un continuo confronto con la realtà degli altri Paesi europei e corrisponde, tra le altre, con la sezione inglese di Amnesty international, con l'*Association pour la prévention de la torture* di Ginevra, con l'*Asociación contra la cultura punitiva y de exclusión social* di Barcellona.

L'associazione Antigone Onlus sviluppa la propria azione attraverso la propria sede centrale in Roma e anche grazie a una rete nazionale di sedi regionali dell'associazione; le attività dell'associazione sono rivolte anche all'esterno dei confini nazionali attraverso una rete europea di partner qualificati. Le diverse attività dell'Associazione si esplicano anche grazie all'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia, l'Osservatorio Europeo delle condizioni di detenzione, il Centro europeo di studi, formazione, documentazione e ricerca sul diritto penale e l'esclusione sociale, l'Ufficio del Difensore civico delle persone private della libertà.

dibattito sulla concezione dell'umanizzazione della pena. Questo principio, di cui all'art.27 comma 3 della Costituzione, si completa in riferimento ad un altro principio di portata più ampia, ovvero il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino riconosciuti dalla Costituzione, il cui esercizio deve essere compatibile con lo stato di detenzione e con le esigenze di ordine e sicurezza negli Istituti<sup>81</sup>.

Il principio di umanizzazione della pena ha evidenziato chiaramente i diritti dei detenuti, conducendo ad una affermazione degli stessi, oltre che in innumerevoli articoli, carte europee dei diritti fondamentali, anche, ovviamente, in diverse pronunce della giurisprudenza costituzionale, nelle quali si è affermato che:

*“La sanzione detentiva non può comportare una totale e assoluta privazione della libertà della persona”.*

e, soprattutto, che:

*“Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può spandersi la sua personalità individuale”<sup>82</sup>.*

Tutto ciò ha di fatto reso necessario che, accanto al Magistrato di Sorveglianza e all'Amministrazione Penitenziaria, venisse istituita una figura esterna all'apparato carcerario: il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale<sup>83</sup>.

A differenza degli altri Paesi europei, in Italia, la figura del Garante è presente in Comuni, Province e Regioni, così che è articolata localmente ma non è stata ancora istituita a livello nazionale. In questo Paese, l'esigenza di introdurre l'*Ombudsman* penitenziario si fonda sulla perdurante differenza fra quanto stabilito in materia di diritti sanciti dalla Costituzione e il sistema di tutela dei diritti previsti nel sistema penitenziario vigente, fondato esclusivamente sul generico diritto di reclamo attribuito al detenuto; sistema definito nel 1999 dalla Corte Costituzionale, parzialmente

<sup>81</sup> Mantovani F., *Diritto penale, parte generale*. Cedam, 2009, p.37.

<sup>82</sup> Cfr. Corte Cost. 28 luglio 1993 n. 349.

<sup>83</sup> Gemelli M., *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, dibattiti*, in *Giust. Pen.* 2007, II, c.536.

incostituzionale proprio per la carenza di mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti di coloro che si trovano ristretti nella loro libertà personale.

Dunque, l'istituzione del Garante dei diritti delle persone private nella libertà personale, si è andata profilando progressivamente come la risposta più adeguata alla parziale incostituzionalità dell'art.35 Ordinamento Penitenziario nella parte in cui non prevede una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della Amministrazione Penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

A tutt'oggi, nonostante i numerosi disegni di legge presentati sia alla Camera dei Deputati che al Senato, non è ancora stato istituito un Garante nazionale ma solamente territoriale. L'istituzione del primo Garante territoriale è avvenuta nel 2003 con delibera comunale e con legge regionale, che ha portato all'istituzione rispettivamente del Garante del Comune di Roma e quello della Regione Lazio, seguiti poi a breve da ulteriori quattordici Garanti, di cui due provinciali (Milano e Lodi), tre regionali (Sicilia, Umbria, Emilia Romagna) e numerosi comunali (tra cui Reggio Calabria).

Analizzando le caratteristiche comuni alle varie figure di *Garante* operanti territorialmente, si evince che si tratta di un organo capace di svolgere attività di diversa natura, quali ad esempio di *mediazione*, allentando le tensioni all'interno del Carcere, creando uno spazio comune di incontro e relazione e raccogliendo un patrimonio di informazioni e conoscenze; funge poi da *deterrente* rispetto a possibili maltrattamenti e abusi, rendendo pubbliche le condizioni di detenzione e la loro iniquità.

Si tratta di un *organo atto a promuovere l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile*. Questo, agevolando la fruizione di servizi comunali, provinciali, regionali in merito alle questioni inerenti ai detenuti e garantendo il diritto al lavoro, alla formazione alla crescita culturale, alla tutela alla salute, alla cura della persona e promuovendo diverse attività formative, culturali e sportive; e in ultimo, avvicinando la società civile al carcere.

Quanto ai poteri del Garante, essi comprendono il controllo di tutto ciò che si pone in contrasto con i diritti umani, diritti costituzionali e la normativa penitenziaria al fine di rendere meno afflittivo lo *status detentionis*. Egli deve procedere trattando ogni questione controversa, anche raccogliendo *ex officio* prove, senza essere vincolato da particolari regole di assunzione probatoria.

### ***3.2.2.3. Le Attività e le Aree di Intervento dei Garanti Locali***

I Garanti locali, ogni anno, rendono noto il loro operato attraverso la presentazione di relazioni all'esecutivo locale, all'Assemblea Rappresentativa e alle Commissioni Consiliari. In queste relazioni sono descritte le diverse attività intraprese durante l'anno, gli obiettivi prefissati e raggiunti.

Gli interventi in questi anni, sono stati di varia natura: si pensi, ad esempio, all'opposizione alla volontà di soppressione, in alcune Carceri, di cattedre di italiano per persone straniere, che rischiavano di rimanere così private dell'opportunità di imparare la lingua; alla richiesta di rafforzare l'organico dei mediatori socio-sanitari e culturali operanti all'interno degli Istituti per adulti e anche minorili; ed ancora, al reperimento di nuove commesse per le tipografie operanti all'interno del Carcere, che rischiava di far concludere prematuramente l'opportunità lavorativa; alla segnalazione delle conseguenze derivanti dalla mancata attivazione di un ciclo di lavorazione della serra all'interno del Carcere.

Si possono ancora ricordare interventi che spaziano dalla valorizzazione delle cooperative sociali, che si occupano del reinserimento dei detenuti, al recepimento delle segnalazioni circa la qualità del vitto e sopravvitto offerto dal Carcere, nonché in materia di precarie condizioni igieniche. Ed ancora, dalla possibilità di adottare procedure semplificate per la prenotazione di esami e visite specialistiche per i detenuti, o comunque di abbreviare i tempi per un ricovero ospedaliero all'attivazione tempestiva di procedure per assicurare il diritto al voto del detenuto; dall'organizzazione di momenti di confronto fra esperti sulle tematiche della pena, alla creazione di un apposito opuscolo informativo tradotto in più lingue da distribuire al momento dell'ingresso in Carcere, che possa aiutare i detenuti ad orientarsi sulle modalità di vita all'interno dell'Istituto, alle richieste di trasferimento di detenuti per motivi di studio e di famiglia; dall'assicurare il rispetto dei diritti previdenziali del detenuto lavorante alla valorizzazione, nei centri di permanenza temporanea, delle attività di sostegno delle donne immigrate<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Gemelli M., *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, cit., c.543.

#### ***3.2.2.4. Verona e il Garante Locale: Ruolo e Attività***

Il *Garante dei diritti delle persone private della libertà personale per il Comune di Verona* è la *Dott.ssa Margherita Forestan*.

La figura del Garante è stata istituita dal Consiglio comunale con delibera n. 72 del 29 settembre 2009; è stata nominata il 10 Dicembre 2009 con delibera n. 98 e poi **riconfermata** il 26 Luglio 2012 con delibera n. 68.

Il *Garante promuove l'esercizio dei diritti*, le *opportunità di partecipazione* alla vita civile e la *fruizione dei servizi* da parte delle *persone limitate nella libertà personale* nel territorio del Comune di Verona. In particolare, la Dott.ssa Forestan si occupa della *tutela di diritti fondamentali* come la salute, il lavoro, la formazione e la cultura e, in questa prospettiva, attraverso una serie di contributi e sovvenzioni, ricevuti da enti, aziende e associazioni presenti sul territorio, ella ha potuto realizzare numerose opere, interventi e risolvere imprevisti e criticità. Questo anche grazie al fatto che, quello del Garante, è un organo monocratico che ha *piena autonomia* rispetto agli organi ed alle strutture amministrative dell'Ente.

Il Carcere è un mondo *molto complesso*, non è semplice raccontarlo con la dovuta completezza. La trasparenza che oggi è possibile, anche grazie all'istituzione di questa nuova figura, consente di avvicinare il cittadino, a questa realtà che è parte della città.

##### ***3.2.2.4.1. Regolamento del Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Verona***

Il regolamento del garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Verona è stato approvato con d.c. n. 72 del 24/09/2009.

#### **Articolo 1**

##### *Istituzione del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

1. Nell'ambito del Comune di Verona è istituito il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, di seguito denominato "Garante", al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e con i compiti previsti dal presente regolamento, i diritti di tali persone.
2. Le presenti disposizioni disciplinano l'esercizio delle funzioni del Garante, i requisiti

e le modalità per l'elezione dello stesso nonché i profili operativi inerenti alla sua attività.

## **Articolo 2**

### *Profilo, presupposti di eleggibilità e decadenza*

1. Il Garante viene scelto, tenuto conto della specificità e dei compiti ad esso assegnati, fra persone d'indiscusso prestigio, di cittadinanza italiana, residenti nella provincia di Verona, di comprovata esperienza e formazione culturale nel campo dei diritti delle persone.
2. Il Garante si impegna ad offrire la massima garanzia di probità, indipendenza, obiettività, disponibilità e capacità di esercitare efficacemente le proprie funzioni.
3. Sono cause di ineleggibilità alla carica di Garante:
  - l'esercizio attivo di funzioni nei settori della giustizia penale, dell'amministrazione penitenziaria e della sicurezza pubblica;
  - l'esercizio attivo della professione forense;
  - la posizione di membro del Parlamento, Ministro, Consigliere ed Assessore regionale, provinciale e comunale;
  - ogni carica elettiva e/o di amministratore in enti, aziende o partecipate del Comune di Verona;
  - le cause ostative alla candidatura per l'elezione di Consigliere comunale previste dalla normativa in materia;
  - è esclusa, altresì, l'elezione del coniuge e fino al terzo grado dei parenti e degli affini degli amministratori del Comune di Verona.
4. La sopravvenienza di cause di ineleggibilità costituisce decadenza automatica del Garante dalla carica, una volta accertata dal Consiglio comunale.
5. Entro il termine di venti giorni dalla conoscenza di una causa di decadenza, il Presidente del Consiglio comunale provvede a contestare detta condizione al Garante il quale, nei successivi dieci giorni, può presentare memorie. Il Consiglio comunale dichiara definitivamente la decadenza nei successivi dieci giorni.

### **Articolo 3**

#### *Elezione, durata in carica e revoca*

1. Il Consiglio Comunale, tenuto conto dei requisiti di cui all'art. 2, elegge il Garante a scrutinio segreto, con la maggioranza di due terzi dei votanti. Nel caso in cui per due votazioni consecutive nessun candidato ottenga tale quorum, risulterà eletto colui che, nelle votazioni successive, avrà ottenuto il maggior numero di voti.
2. Il Garante resta in carica fino allo scioglimento del Consiglio Comunale che lo ha eletto ed il suo mandato è prorogato fino all'elezione del successore. L'incarico è rinnovabile non più di una volta.
3. Il Garante può essere revocato dal Consiglio Comunale con deliberazione adottata con il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei votanti per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni, gravi inosservanze dei doveri discendenti dal proprio ufficio o per gravi o ripetute violazioni di legge.
4. Tale proposta di revoca, scritta e motivata, deve essere presentata da almeno 1/3 dei componenti del Consiglio comunale e deve essere notificata al Garante.  
Il Garante può presentare, nei successivi dieci giorni, le proprie controdeduzioni che sono portate a conoscenza di tutti i componenti del Consiglio comunale.  
Il Consiglio comunale delibera sulla proposta di revoca tenuto conto delle controdeduzioni dell'interessato. Se la proposta di revoca è approvata il Garante cessa immediatamente dall'incarico.

### **Articolo 4**

#### *Presentazione delle candidature*

1. Il Presidente del Consiglio invita i soggetti legittimati ai sensi dell'art. 2 a presentare le candidature. L'avviso è pubblicizzato oltre che mediante affissione all'Albo pretorio comunale, mediante pubblicazione sul sito internet istituzionale.
2. Le candidature devono essere presentate entro il termine perentorio di trenta giorni successivi alla data di pubblicazione dell'avviso all'Albo pretorio comunale corredate dalla seguente documentazione sottoscritta dal candidato:
  - dettagliato e documentato curriculum del candidato;

- dichiarazione resa in forma di autocertificazione attestante l'inesistenza delle specifiche cause ostative alla carica di Garante previste all'art. 2;
- dichiarazione d'onore di cui all'art. 2, comma 2.

3. La Segreteria generale del Comune verifica la regolarità delle proposte di candidatura ai sensi del presente regolamento e le mette a disposizione dei Consiglieri comunali unitamente ai relativi *curricula*. Successivamente, il Presidente del Consiglio comunale provvede alla convocazione del Consiglio comunale per procedere all'elezione.

### **Articolo 5**

#### *Ruolo e compiti del Garante*

1. Il Garante è un organo monocratico e gli è riconosciuta piena autonomia rispetto agli Organi ed alle strutture amministrative dell'Ente, nel contesto delle attività finalizzate a promuovere la reale garanzia dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale.

2. Il compito primario del Garante è quello di promuovere, con contestuali funzioni d'osservazione e vigilanza indiretta, anche attraverso iniziative e momenti di sensibilizzazione pubblica, l'esercizio dei diritti, le opportunità di partecipazione alla vita civile e la fruizione dei servizi, tanto comunali quanto erogati da altre Amministrazioni, da parte delle persone limitate nella libertà personale, maggiorenni o minorenni, residenti, domiciliate o dimoranti nel territorio del Comune di Verona, italiane o straniere, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, quali la tutela della salute, il lavoro, la formazione, la cultura, tenendo conto della loro condizione di restrizione.

3. A tal fine, il Garante:

- a) si attiva nei confronti delle Amministrazioni pubbliche interessate affinché queste ultime assumano le necessarie iniziative volte a garantire le prestazioni di servizio nel campo dei suddetti diritti;
- b) propone agli Organi comunali competenti programmi di intervento amministrativo da intraprendere, anche unitamente ad altre amministrazioni pubbliche interessate, finalizzati ad assicurare il rispetto dei suddetti diritti;
- c) concorda con il Difensore Civico un protocollo operativo finalizzato a creare una sinergia tra i rispettivi ruoli e le rispettive funzioni;

d) promuove direttamente iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e privati competenti nel settore, in particolare con il Difensore Civico cittadino, finalizzate all'esercizio dei compiti di cui al presente articolo;

4. Rispetto a segnalazioni che giungano all'attenzione del Garante e riguardino violazioni di diritti, garanzie e prerogative delle persone private della libertà personale, spetta al Garante il compito di:

- rivolgersi alle Autorità competenti per acquisire eventuali ulteriori informazioni;
- segnalare il mancato o inadeguato rispetto di tali diritti agli Organi competenti;
- promuovere con le Amministrazioni interessate protocolli d'intesa utili a poter espletare le proprie funzioni, anche attraverso visite ai luoghi di detenzione in accordo con gli organi preposti alla vigilanza penitenziaria.

## **Articolo 6**

### *Obblighi di Relazione*

1. Annualmente il Garante, presentando al Consiglio comunale apposita relazione, riferisce sulle attività svolte, sulle iniziative assunte, sui problemi riscontrati nell'esercizio dei compiti di cui all'art. 5, nonché sulle attività che intende svolgere nell'anno successivo.
2. Il Garante dà opportuna visibilità alla relazione di cui al comma precedente attraverso gli appositi strumenti d'informazione istituzionale comunale, tra cui, in particolare, il sito internet del comune.
3. Durante il Consiglio Comunale, su richiesta del Presidente può essere chiamato a riferire in merito a specifici argomenti che ineriscano al suo ruolo e ai suoi compiti.

## **Articolo 7**

### *Strutture, personale e indennità*

1. Per lo svolgimento della sua attività il Comune assicura al Garante un'adeguata sede nonché supporto organizzativo e amministrativo adeguati.
2. La carica di Garante è gratuita, fatto salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e debitamente documentate per l'esercizio delle proprie funzioni nel limite massimo annuale di euro 5.000,00 (cinquemila/00) a carico del bilancio comunale.

#### 3.2.2.4.2. *Uno Sguardo su Verona: Qualcosa è Cambiato!*

*“Più che mai dato persistente di inciviltà da sradicare in Italia  
rimane la realtà angosciosa delle carceri.”*

(Giorgio Napolitano, *Messaggio di fine anno*, 31 Dicembre 2012)

Ci troviamo ad affrontare un sovraffollamento del carcere di Verona, ma vale per tutti gli Istituti, che non ha uguali nella storia quanto a rapidità della crescita del numero di persone in detenzione. Qualche minimo beneficio c'è stato con le due leggi n. 199, i casi andati a buon fine nel 2012 sono stati 53. Va sottolineato che si è trattato di persone che avevano in ogni caso, a prescindere dalle 199, maturato il diritto di godere di pene alternative. Ciò è dovuto al fatto di avere abitazione e lavoro, oltre ad una famiglia o comunità ospitante.

Quest'anno un unico elemento ha davvero impedito il degenerare della situazione: la ragionevole pratica di chi opera a contatto diretto con il carcere, vale a dire Magistratura e Forze dell'Ordine che, evitando l'arresto o la convalida nei casi di minore gravità, di non pericolosità sociale, ha fatto sì che gli ingressi fossero limitati. L'attesa di giudizio, quando è stato possibile, è stata concessa presso il proprio domicilio.

Resta la sproporzione delle pene per i reati contro il patrimonio, una delle cause del disumano affollamento del carcere. I casi offerti dalla nostra cronaca giudiziaria sono un campionario infinito di una giustizia ingiusta. L'antidoto potrebbe essere l'obbligo di visita nell'inferno delle celle. Basti pensare che un furto di capi di abbigliamento, che, pagati alla cassa, sarebbero costati 250 euro, è stato fatto pagare, con la perdita della libertà per 1 anno e 6 mesi. Forse una pena alternativa, un risarcimento di tipo sociale, avrebbe molto più efficacemente raggiunto lo scopo di rieducare senza far spendere allo Stato una cifra pari a Euro 70.200,00 (18x30x130 Euro) per il mantenimento in carcere del condannato.

Il 2010 è stato l'anno d'inizio dell'impegno della Dott.ssa Forestan in qualità di Garante dei diritti delle persone private della libertà personale. Alla luce di quanto poc'anzi rilevato e discusso, è stato necessario ricorrere alla comunità finanziaria veronese per un rapido intervento su varie emergenze, una per tutte l'acqua.

Un assiduo impegno di lavoro in questa prospettiva, ha consentito di raccogliere i frutti di una programmazione che ha coinvolto molti attori e che si è concretizzata in azioni diverse, all'interno e all'esterno del carcere. In particolare il progetto ESODO.

#### **3.2.2.4.3. Il progetto ESODO**

*“Evidente in generale è l'abisso che separa, come si è detto, la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità della persona. È una realtà non giustificabile in nome della sicurezza, che ne viene più insidiata che garantita, e dalla quale non si può distogliere lo sguardo, arrendendosi all'obbiettivo constatazione della complessità del problema e della lunghezza dei tempi necessari, specie in carenza di risorse finanziarie adeguate, per l'apprestamento di soluzioni strutturali e gestionali idonee. Ed è questa emergenza assillante, dalle imprevedibili e al limite ingovernabili ricadute, che va affrontata senza trascurare i rimedi già prospettati e in parte messi in atto”.*

(Tratto dall'intervento del Presidente della Repubblica al Convegno “Giustizia! In nome della Legge e del popolo sovrano” – Roma 28 Luglio 2011)

È in questo contesto che nasce il progetto “Esodo – Percorsi Giudiziari in Inclusione Socio Lavorativa”.

##### **3.2.2.4.3.1. Genesi e “Teoria” del Progetto**

L'idea progettuale nasce nel 2009, nell'ambito di una valutazione interna alla Fondazione provocata anche dall'analisi dei progetti afferenti al mondo del carcere e finanziati nel corso degli anni: nei Documenti Programmatici Previsionali (DPP) sin dal 2005 è sempre stato presente un indirizzo specifico riservato alla popolazione carceraria o proveniente dal carcere.

Tranne isolate eccezioni, si trattava nella sostanza di piccoli interventi, poco strutturati ed organici, prevalentemente finalizzati a tamponare situazioni di emergenza o di carenza, anche grave ma che di base evidenziavano un'assenza di prospettiva e di sistematica progettualità.

La riflessione interna, aperta al confronto con le Caritas diocesane e sostenuta dalla comune convinzione che *il mondo del carcere rappresentasse una delle urgenze sociali*, spesso trascurate, ha determinato l'intenzione di provocare un'inversione di tendenza e nel DPP 2010 la linea riservata al carcere viene caratterizzata dal proposito, seppur prospettico, di inserire tale azione tra le "progettualità di iniziativa" della Fondazione.

*"Carcere: la Fondazione intende farsi promotrice di un progetto a livello interprovinciale che, coinvolgendo anche in un approfondimento normativo le istituzioni, sia in grado di dare risposte efficaci, strutturate e durature alle necessità formative e di reinserimento sociale e professionale ai soggetti in regime di detenzione o dalla stessa provenienti. Tenuto conto che nell'anno 2010 si potrà dar corso alla sola fase preparatoria di tale iniziativa, verranno nel frattempo valutati progetti i cui contenuti siano coerenti con le finalità sopra citate e capaci di riscontrarne i relativi bisogni".*

(DPP 2010 – Settore Volontariato, filantropia e beneficenza – Progettualità dai territori)

Erano già evidenti gli elementi caratterizzanti di quello che sarebbe poi diventato il progetto ESODO: *l'interprovincialità, la prospettiva temporale, il coinvolgimento delle istituzioni, l'organicità, la focalizzazione verso le aree formative e di reinserimento socio-lavorativo.*

Il *progetto Esodo* nasce dall'incontro della Fondazione Cariverona, della Caritas Diocesana Bellunese, Veronese e Vicentina e del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto, di *promuovere e sostenere percorsi strutturati ed organici di inclusione socio-lavorativa a favore di persone detenute o ex detenute.*

Si è favorita la creazione di una *rete di organizzazioni*, coordinata dalle tre Caritas, in grado di definire gli interventi e di inserirli all'interno di una cornice caratterizzata da obiettivi e finalità condivise. Particolare attenzione è stata perciò posta al *coinvolgimento delle istituzioni di riferimento*: il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria (P.R.A.P.), le Direzioni e le Equipe trattamentali degli Istituti Penitenziari; gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.); la Magistratura

di Sorveglianza; la Garante per i detenuti; i Servizi Sociali degli Enti locali territoriali; gli Uffici competenti delle Questure; le Associazioni di categoria e le Organizzazioni sindacali.

La Fondazione, l'Amministrazione Penitenziaria e le Caritas intendono accompagnare il progetto per tre annualità, monitorando annualmente la gestione ed i risultati, con la finalità di contribuire a strutturarne istituzionalmente a livello regionale.

Il 2010 è stato l'anno della gestazione: un'intensa fase di preparazione e confronto ha condotto ad una più chiara e dettagliata definizione degli elementi chiave del progetto:

1. *carattere interprovinciale*: il progetto in via sperimentale viene proposto con riferimento alla Regione Veneto nei territori di storica pertinenza della Fondazione: Verona, Vicenza e Belluno;
2. *necessità di coinvolgere e rendere partecipi*, anche in fase di predisposizione progettuale, non solo *gli enti e le associazioni* locali storicamente attive ed affini al mondo carcerario, ma in particolare modo le *Istituzioni di riferimento*. L'obiettivo era, da una parte trarre dal confronto utili spunti per meglio indirizzare e caratterizzare il progetto, dall'altra stimolare la partecipazione e la corresponsabilità nel garantire un'unanime concentrazione sul risultato finale;
3. *esigenza di un coordinamento centrale*, a garanzia e presidio del progetto;
4. *durata pluriennale*: trattandosi di un progetto "pilota" si è ravvisata la necessità di impostarlo come programma pluriennale. I tre anni di durata stabilita rappresentano il periodo minimo necessario per consentire al programma di entrare a regime e di contare su una storia sufficientemente significativa anche al fine di un eventuale accreditamento regionale;
5. *ambiti di intervento ed indirizzi operativi*: il progetto intende contribuire all'attuazione e allo sviluppo di azioni progettuali a favore di detenuti ed ex detenuti, realizzando percorsi di inclusione nel senso più ampio del termine, in contrapposizione all'esclusione che tipicamente ed emblematicamente connota l'esperienza del carcere e che purtroppo, in molti casi, segna anche il percorso di vita dopo il carcere.

Nell'intento di realizzare *interventi "su misura"*, personalizzati e trasversali, il Progetto ESODO si sviluppa in specifici percorsi in grado di *assicurare un effettivo ed efficace accompagnamento della persona detenuta, coinvolta all'interno di 4 aree di azione*. La finalità è quella di garantire un effettivo coordinamento dei servizi ed assicurare un fattivo accompagnamento della persona nel *percorso di responsabilizzazione volto alla costruzione o al recupero di un rapporto positivo con la comunità e la società*:

- a) *area della formazione*: rientrano in tale sfera tutte le azioni progettuali volte a fornire alle persone detenute, spesso prive di qualifiche professionali e con un basso profilo di scolarizzazione, competenze teoriche e pratiche qualificanti e spendibili sul mercato;
- b) *area dell'inclusione sociale*: rientrano in tale ambito progetti volti all'individuazione di soluzioni alloggiative, al supporto nella gestione economica, del tempo libero, rapporti con i familiari o più in generale con la comunità di riferimento;
- c) *area del lavoro*: rientrano in tale ambito azioni di orientamento, ricerca e accompagnamento in azienda, volti all'inserimento sociale in contesto lavorativo; di tutoraggio; tirocini di formazione; creazione di posti di lavoro; avvio di nuove attività produttive all'interno delle Case Circondariali e/o potenziamento di quanto già presente; ricerca/accompagnamento in azienda;
- d) *area di sensibilizzazione*: rientrano in quest'area, le azioni di promozione sul territorio, attraverso una corretta informazione, volta a sensibilizzare le diverse componenti sociali, creando consenso e coinvolgimento.

Nel DPP per l'esercizio 2011, come peraltro preannunciato, la Fondazione ha inserito la linea sul carcere tra le "progettualità di iniziativa":

*"Carcere: la Fondazione intende farsi promotrice di progetti organici sui propri territori che siano in grado di dare risposte efficaci, strutturate e durature alle necessità primarie, formative e di reinserimento sociale e professionale ai soggetti in regime di misure alternative alla pena, di detenzione, o dalla stessa provenienti"*.

(DPP 2011 – Settore Volontariato, filantropia e beneficenza – Progettualità di Iniziativa)

Il 17 Febbraio 2011, in una delle riunioni del coordinamento presente anche la Fondazione Cariverona, il progetto fino ad allora genericamente identificato con il “sottotitolo” di “Percorsi giudiziari di inclusione socio lavorativa”, viene nominato “ESODO”.

#### **3.2.2.4.3.2. Il Coordinamento**

Il Progetto, come già accennato, è stato connotato sin dall’origine da una *precisa volontà di operare in coordinamento, favorendo e stimolando la collaborazione sinergica tra gli enti attuatori, le istituzioni competenti e gli enti territoriali, non solo in ambito provinciale, ma per quanto possibile e percorribile, anche in ambito interprovinciale*, al fine di costruire una rete relazionale di partecipazione e di virtuoso scambio che potesse essere mantenuta ed alimentata anche oltre la naturale conclusione del programma sostenuto dalla Fondazione.

Il coordinamento interistituzionale opera su due livelli:

- *provinciale*, per assicurare uno stabile raccordo con le agenzie del privato sociale e le istituzioni pubbliche afferenti il mondo penitenziario e il mondo del lavoro;
- *interprovinciale*, per garantire un monitoraggio permanente dei percorsi avviati e per confrontare ed uniformare le diverse esperienze territoriali.

*L’obiettivo fondamentale*, che ha subito richiamato la necessità di prevedere un *coordinamento centrale, solido ed autorevole affidato alle Caritas Diocesane*, era quello di evitare *che il progetto ESODO* si riducesse alla somma di singole azioni progettuali a sé stanti, ma che *fosse invece percepito, tra gli enti attuatori coinvolti e all’esterno, come un programma, articolato, ma sostanzialmente unitario, organico e strutturato* realizzato attraverso peculiari azioni ed iniziative nelle tre province di riferimento.

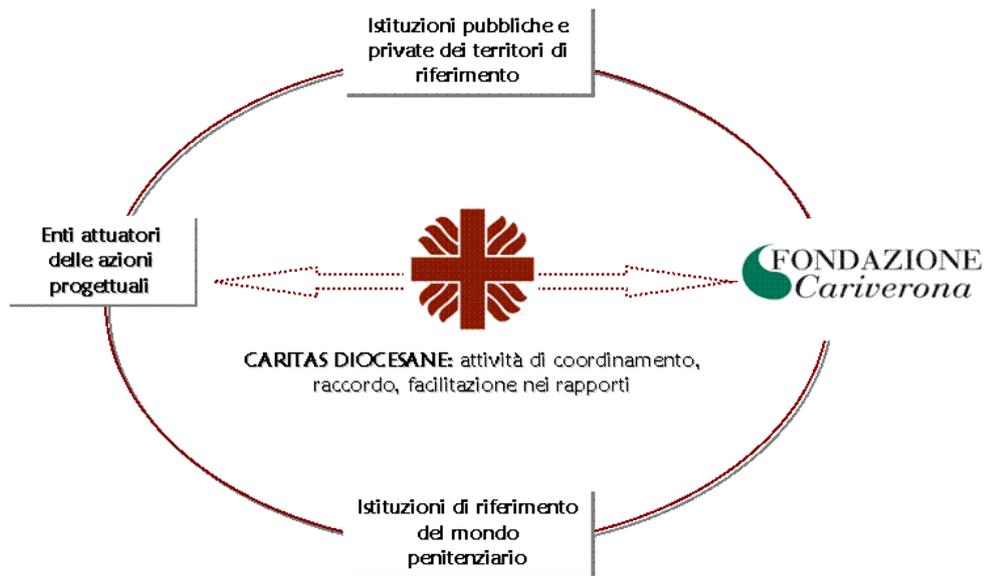
Agli enti aderenti al progetto ESODO è stata pertanto richiesta la sottoscrizione di un protocollo di intesa con la Caritas diocesana di riferimento quale formale espressione dell’impegno assunto verso la creazione e la promozione di una proficua e fattiva rete di relazioni.

Al coordinamento sono stati affidati i compiti di:

- garantire, nelle diverse fasi progettuali, una *comunione di intenti* e la *costante focalizzazione sulle priorità e sulle linee programmatiche stabilite ab origine*;
- assicurare un *costante monitoraggio del percorso intrapreso* verificando l'efficacia delle azioni e promuovendo eventuali rettifiche in corso d'opera;
- favorire il *raccordo, il confronto, il dialogo tra i diversi enti attuatori coinvolti*, prioritariamente a livello provinciale, ma auspicabilmente anche a livello interprovinciale;
- facilitare i *rapporti e il costante coinvolgimento delle istituzioni competenti e strettamente inerenti il mondo carcerario* (Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria, UEPE, Direzione carceri, Magistratura di sorveglianza, Garante dei detenuti, gli Uffici competenti delle Questure...) e dei territori di riferimento (Enti locali, Associazioni di categoria, Organizzazioni sindacali, Comunità, organizzazioni...);
- *intermediare il rapporto tra i singoli enti attuatori e la Fondazione Cariverona*, rivestendo in questo caso il duplice ruolo di facilitatore/semplificatore per gli enti e di "garante" per la Fondazione.

Data la delicatezza, la complessità e la funzione strategica conferita al coordinamento, si è ritenuta opportuna la presenza:

- di un *coordinatore per ogni provincia interessata* dal progetto ESODO con ruolo e funzioni di riferimento per gli enti afferenti alle specifiche zone territoriali e a presidio delle azioni progettuali di competenza;
- di un *coordinatore interprovinciale* ad ulteriore presidio e garanzia del carattere di forte interconnessione e di lavoro in rete del progetto ESODO.



### 3.2.2.4.3.3. Il Monitoraggio e la Valutazione: l'Impostazione Teorica

Al coordinamento Caritas, cui è stato affidato anche il monitoraggio delle diverse azioni progettuali, si è affiancato l'Ufficio Monitoraggio Progetti della Fondazione per contribuire alla definizione e all'impostazione di un sistema complessivo di controllo e valutazione, data:

- la *natura sperimentale del Progetto*;
- la *rilevanza dello stesso*, non solo sotto il profilo economico;
- la *pluralità dei soggetti coinvolti* chiamati ad *operare in rete*.

Alla "tradizionale" ed indispensabile attività di monitoraggio sullo stato avanzamento operativo si è inteso affiancare un'attività di *lettura critica* sulle modalità di attuazione delle azioni progettuali, sui risultati ottenuti e, per quanto possibile, sui relativi impatti. In questo senso *la valutazione diventa soprattutto uno strumento di dialogo e di apprendimento per tutti gli attori coinvolti* per meglio indirizzare le decisioni da assumere, porre in luce le criticità su cui lavorare e i punti di forza da evidenziare e potenziare.

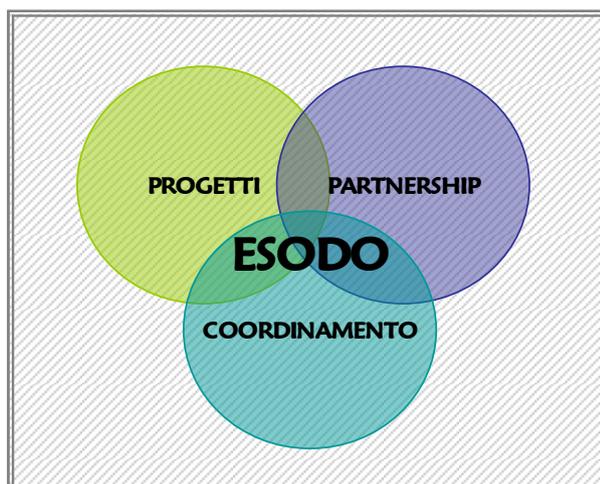
La complessità progettuale ha suggerito un'attività di controllo:

1. *multidimensionale* che interessasse tutte le aree che qualificano ed identificano

Esodo:

- *i singoli progetti* approvati: raccolta informazioni e dati sullo stato avanzamento dei lavori con indicatori operativi in termini di azioni attuate, di risultati e di destinatari raggiunti;
- *il coordinamento*: capacità del modello e degli strumenti di coordinamento di governare adeguatamente i processi interni, supportando le attività e garantendo un adeguato presidio;
- *la partnership* e la rete relazionale: collaborazioni intraprese ed attuate, qualità della comunicazione e delle relazioni interne, grado di cooperazione da e verso le istituzioni di riferimento;

Tavola “Progetto Esodo”: Aree Oggetto di Monitoraggio e Valutazione



2. *attuata secondo cadenze temporali diversificate*: più serrate con riferimento alle attività di monitoraggio operativo delle azioni progettuali per le quali sono previsti due occasioni di monitoraggio per anno di riferimento, di più ampio respiro per le attività di verifica sugli aspetti di impostazione generale, di *partnership*, di

coordinamento. Trattandosi di un programma triennale sul medesimo arco temporale va costruita e letta l'attività di controllo e verifica;

3. *concretizzata avvalendosi di idonei strumenti di valutazione*: prevalentemente quantitativi - attraverso la rilevazione di indicatori numerici di risultato e di *outcome* - per le attività di monitoraggio e prettamente qualitativi per le valutazioni inerenti le aree del coordinamento e della partnership avendo cura, in quest'ultimo caso, di rilevare il punto di vista degli enti attuatori e quello del coordinamento provinciale ed interprovinciale al fine di pervenire ad un quadro complessivo di giudizio che sia in grado di cogliere, per quanto possibile, le diverse sfaccettature del Progetto;
4. *concepita essa stessa come "work in progress"* soggetta cioè ad azioni di affinamento e di "messa a punto" nel corso dei tre anni di vita del Progetto.

Tavola "Progetto Esodo": Sistema di Monitoraggio e Valutazione



#### **3.2.2.4.3.4. Criteri di Inserimento/Esclusione dal Progetto**

- **Criteri Generali**

- Detenuti con osservazione in corso e/o chiusa.
- Ex detenuti entro i sei mesi dalla fine della pena.
- Cittadini italiani e comunitari nonché extracomunitari già residenti in Italia.
- Assenza di dipendenze attive
- In caso di persone con disturbi psichiatrici certificati, esse sono da considerare inseribili solo se in carico ai servizi specialistici, e se l'entità e tipologia del disturbo non impediscono la possibilità effettiva di inserimento lavorativo.
- Età superiore ai 50 anni o comunque compatibile con l'inserimento lavorativo.
- Condotta regolare.

Si prevedono eventuali eccezioni di candidati con diverse caratteristiche il cui inserimento, segnalato e motivato dagli operatori, sarà tempestivamente comunicato al Coordinamento e validato dall'équipe progettuale.

- **Criteri Specifici per la Formazione**

- Cittadini italiani e comunitari nonché extracomunitari già residenti in Italia.
- Fine pena tale da garantire il completamento del corso (entro Dicembre 2012) e comunque non oltre dicembre 2014 al netto della liberazione anticipata<sup>85</sup>.

- **Criteri di Inclusione/Esclusione Specifici per la Residenzialità**

---

<sup>85</sup> La liberazione anticipata consiste in una riduzione di pena di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata. Tale beneficio - privo di ogni carattere afflittivo - è concesso a quanti, condannati a pena detentiva, abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

La liberazione anticipata è applicabile sia alla pena detentiva della reclusione sia a quella dell'arresto; è applicabile, inoltre, ai condannati all'ergastolo. Nel computo del tempo è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare, di detenzione domiciliare e di affidamento in prova ai servizi sociali.

➤ ***Criteria di Inclusione***

- Aver effettuato la domanda di partecipazione al progetto ESODO - Residenza.
- Rientrare in una di queste categorie:
  - ❖ detenuti in Affidamento in Prova ai Servizi Sociali.
  - ❖ detenuti in dimissione o dimessi da poco tempo (inf. a 6 mesi).
  - ❖ detenuti in permesso premio .
  - ❖ detenuti in regime di semilibertà o libertà vigilata.
- Essere titolari di un permesso di soggiorno valido per un periodo che permetta la realizzazione dell'intervento.
- Adesione della persona al progetto personalizzato nell'ambito di ESODO.

➤ ***Criteria di esclusione***

- Ex. detenuti la cui pena è terminata da almeno 6 mesi (esclusi i casi di proroga del progetto).
- Extracomunitari senza permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno in scadenza e senza possibilità di rinnovo essere già stato espulso da una delle residenze di ESODO.

***3.2.2.4.3.5. Monitoraggio al 31 Dicembre 2012: Considerazioni Conclusive***

Il monitoraggio al 31 Dicembre 2012 riporta un quadro complessivamente buono sia in termini di stato avanzamento operativo che di esiti raggiunti.

Superata la fase di start up che ha segnato la prima annualità del programma, la maggior parte delle iniziative progettuali, in particolare quelle attivate *ex novo* in alcuni territori di riferimento, sono entrate a regime garantendo il raggiungimento degli obiettivi stabiliti sotto il profilo dei servizi erogati e degli utenti presi in carico.

In tutte e tre province sono stati istituzionalizzati tavoli di lavoro e confronto che vedono il coinvolgimento degli enti operativi e delle istituzioni di riferimento: la rete di collaborazione e di partenariato avviata con ESODO, se da una parte esige una costante attenzione alla concertazione, al coinvolgimento, al rispetto di ruoli ed autonomie,

dall'altra restituisce nella seconda annualità, qualche segnale di consolidamento che lascia intravedere la possibilità di una prosecuzione anche successiva alla conclusione del Programma.

Naturalmente, va anche doverosamente segnalato che, in corso d'anno, sono state rilevate alcune, limitate, situazioni di difficoltà/criticità legate alla complessità del Progetto, così strutturato e alle problematiche di gestione di un organico molto ampio. Queste hanno suggerito la necessità di una verifica in itinere condotta a livello locale (partner operativo – coordinamento) o riportata a livello interprovinciale con il coinvolgimento delle Fondazione e delle istituzioni competenti.

In tali casi, la presenza di un coordinamento-terzo si è rivelata un importante anello di mediazione, consentendo una corretta gestione-contenimento degli elementi di fragilità emersi.

Per quanto attiene, nello specifico, le attività di controllo e monitoraggio, lo sviluppo e la messa a punto di uno strumento gestionale dedicato, in sostituzione delle schede di rilevazione cartacee utilizzate nel corso della prima annualità, ha sicuramente rappresentato un salto di qualità, potendo in questo modo disporre di un *database* di facile ed immediata consultazione utile per analisi ed approfondimenti sui dati, sullo stato avanzamento operativo delle singole progettualità e sugli esiti raggiunti.

Tale strumento rappresenta inoltre un valido supporto per la condivisione, il dialogo e lo scambio di informazioni tra i partner operativi che collaborano in aree diverse sullo stesso territorio e talvolta sugli stessi utenti.

È stata infine condotta una verifica intermedia qualitativa con specifico riferimento al coordinamento e alla rete di partenariato, coinvolgendo tutti i partner del Progetto. I riscontri ottenuti (dalla quasi totalità degli enti coinvolti) hanno consentito di acquisire informazioni in particolare rispetto ai punti di forza, di debolezza/carenza del Progetto alla sua sostenibilità futura e alle possibili e reali aree di miglioramento.

#### ***3.2.2.4.3.6. Punti di Forza, Punti di Debolezza e Priorità di Azione***

Ad un anno e mezzo dall'avvio di ESODO, si è ritenuto opportuno condurre un'attenta attività di valutazione rispetto all'andamento del Progetto stesso e ai risultati da esso prodotti, con l'obiettivo di rilevare lo "stato dell'arte" e di acquisire indicazioni e priorità per impostare le attività progettuali e le azioni di coordinamento nella terza,

conclusiva annualità.

Al fine di pervenire ad un quadro valutativo d'insieme sono stati coinvolti:

- i *partner operativi* – enti, associazioni, cooperative, consorzi, ecc attuatori delle singole azioni progettuali di ESODO;
- le *Caritas Diocesane* incaricare del *coordinamento provinciale ed interprovinciale*;
- i *partner istituzionali* (Provveditorato Amministrazione Penitenziaria del Triveneto-Ufficio Detenuti e Trattamento e Ufficio Esecuzione Penale Esterna, Direttori Case Circondariali con i Comandanti degli Istituti Penitenziari e i Direttori coordinatori dell'area pedagogica);
- i *Garanti* dei diritti delle persone private della libertà;
- la stessa *Fondazione Cariverona*;
- la *Magistratura di Sorveglianza*.

Il questionario è stato articolato in quattro sezioni (aree di indagine):

1. *ruolo e presenza del coordinamento*;
2. *strumenti e procedure di coordinamento attivati*;
3. *la rete di partenariato*;
4. *progetto nel suo complesso*, con evidenza dei punti di forza, di debolezza e delle priorità di intervento.

Prevalente, seppur non esclusiva, la presenza di “domande chiuse” con la richiesta di valutazioni comprese nell'intervallo da 1 a 6, cui corrispondevano i seguenti giudizi: insufficiente, scarso, sufficiente, discreto, buono e ottimo.

È stata contemplata anche la possibilità di non esprimere alcun giudizio, intendendo con tale opzione l'impossibilità da parte del compilatore di rilasciare valutazioni per mancanza o carenza di elementi informativi.

L'indagine è stata condotta dall'Ufficio Monitoraggi Progetti della Fondazione Cariverona che ha curato anche l'elaborazione e l'analisi dei dati raccolti.

Seppur non così preponderante, dalla sezione riservata alle “domande aperte”, in cui

venivano richiesti i punti di forza e debolezza/aree di miglioramento di ESODO e le priorità d'azione, sono emerse alcune importanti evidenze.

Volutamente è stata lasciata libertà sia nel numero di indicazioni da rilasciare che nei contenuti. La sintesi presentata è il risultato di uno sforzo di analisi e di classificazione secondo un approccio “*bottom-up*”: le macro categorie individuate non sono state precostituite, ma individuate a partire da quanto effettivamente indicato nei moduli. In qualche caso pertanto sono state create classi *ad hoc* per contenere anche una sola indicazione, preferendo in tal senso la rappresentatività alla sintesi.

Per quanto riguarda i *punti di forza del Progetto*, quelli espressi sono stati ricondotti a sette gruppi di insieme:

- a) *rete di partenariato*: molte delle indicazioni rilasciate, come punto di forza fanno riferimento alla collegialità, alla condivisione, al coinvolgimento pubblico-privato, all'aver convogliato diversi attori del sociale verso un progetto ed una finalità unitari e condivisi;
- b) *impostazione e struttura del Progetto*: da intendersi riferita al modello operativo, ovvero l'intenzione di dare una risposta unitaria alla persona presa in carico, integrando e coordinando azioni afferenti a diverse aree: formazione, lavoro, residenzialità, sostegno ed accompagnamento;
- c) *concretezza e delle azioni progettuali*: intendendo la capacità di avviare azioni a favore delle persone prese in carico nell'ottica di renderli progressivamente autonomi e di facilitarle nei percorsi di inclusione/re-inclusione sociale;
- d) *sostegno economico ricevuto*;
- e) *continuità temporale*: da intendersi come impostazione triennale del programma;
- f) *valorizzazione delle realtà territoriali*: l'aver coinvolto nel Progetto le realtà territoriali del privato sociale che da tempo operavano a favore del “mondo carcere”;
- g) *visibilità e la sensibilizzazione*: da intendersi come la volontà di creare intorno a questo tema attenzione e visibilità.

Le indicazioni raccolte quanto a *punti di debolezza/aree di miglioramento* di ESODO, invece, sono state molteplici. Molte delle indicazioni raccolte fanno riferimento al vissuto delle associazioni/partner istituzionali/coordinatori e dunque

ricalcano in molti casi le peculiarità e le specificità che il Progetto ESODO “incarna” nei diversi territori di riferimento. Lo sforzo di classificazione è stato conseguentemente maggiore ma è stato comunque compiuto individuando ancora sette classi:

- a) *azioni progettuali – contenuto*: sono state ricondotte a questa specifica classe tutte le indicazioni che facevano riferimento al contenuto delle azioni progettuali, richiedendo specifiche attenzioni. A titolo esemplificativo: potenziamento dell’area lavoro, attenzione ai detenuti indigenti, una pianificazione più attenta e puntale delle azioni di formazione, un maggiore attenzione agli aspetti educativi delle persone prese in carico, la previsione di borse studio/lavoro per i detenuti che si impegnano in modo costante e certificato, ecc;
- b) *rete di partenariato*: sono state ricondotte a questa classe le carenze evidenziate rispetto alla capacità di creare una fattiva e proficua cooperazione. A titolo esemplificativo: la necessità di curare maggiormente la condivisione di strumenti e metodologie comuni, il potenziamento delle attività di coordinamento e controllo, una maggiore comunicazione tra enti che operano nelle diverse aree (lavoro, formazione, residenzialità, sostegno), una maggior raccordo tra attività intra ed extra murarie, ecc;
- c) *comunicazione, sensibilizzazione e coinvolgimento*: sono state ricondotte a questa categoria le indicazioni che esplicitavano una maggiore attenzione alla comunicazione/condivisione tra enti dei percorsi fatti in termini di metodologie adottate, risultati raggiunti e maggiori sforzi di coinvolgimento e sensibilizzazione della comunità di riferimento, delle associazioni datoriali, degli enti locali;
- d) *rapporti con le istituzioni di riferimento*, attinenti al mondo carcere: UEPE/Magistratura di Sorveglianza/operatori del Carcere/Questura/Polizia penitenziaria;
- e) *governance*: sono state ricondotte a questa categoria le indicazioni di carenze sul modello di *governance*. A titolo esemplificativo: le fragilità dei canali di comunicazione tra coordinamento provinciale ed interprovinciale, la mancata

conoscenza del coordinamento interprovinciale, il non puntuale aggiornamento sullo stato avanzamento del Progetto sulla provincia di pertinenza, una certa sovrapposizione di ruoli/competenze con una non sempre perfetta unita d'intendimento su "chi fa che cosa", l'opportunità rilevata di una maggiore autonomia gestionale da assegnare al coordinatore provinciale soprattutto in caso di criticità operative, ecc;

- f) *azioni progettuali–orientamento generale*: in questo caso le aree di miglioramento si intendono riferite alle priorità definite o alle linee strategiche di fondo. A titolo esemplificativo: la necessita di una definizione di priorità di intervento tra "fine pena" o "misure alternative", il segnalato sbilancio tra risorse destinate all'area intra ed extra murarie, l'estensione territoriale circoscritta, l'opportunità prevedere azioni di prevenzione, ecc;
- g) *enti attuatori*: in questa categoria sono state inserite le considerazioni relativa ai partner operativi alla reale volontà di costruire rete, alla necessita di ricercare una maggiore maturità progettuale, alla debolezza strutturale–gestionale evidenziata in qualche caso, all'autoreferenzialità.

Infine, le indicazioni emerse quanto a *priorità di azione* hanno portato ad elaborare una classificazione composta da 5 categorie:

- a) *comunicazione/sensibilizzazione*: sono state inserite in questa classe tutte le indicazioni emerse sulla necessita di attivare/potenziare azioni di comunicazione del Progetto dandone adeguata visibilità, informazione, diffusione ed azioni di sensibilizzazione della comunità di riferimento, delle istituzioni, della politica, dell'imprenditoria, ecc;
- b) *rete di partenariato*: ad essa sono state ricondotte le osservazioni relative alla necessita di consolidare la rete di partnership presente (migliorando la comunicazione tra enti ed istituzioni, intensificando la collaborazione tra enti attuatori, curando la stesura di protocolli operativi condivisi che possano diventare ordinari strumenti di azione), di allargare la stessa ricercando un maggior coinvolgimento della Magistratura di Sorveglianza e di altre Istituzioni,

fino ad arrivare ad individuare una possibile futura “cabina di regia” al termine del triennio;

- c) *progetti – contenuti ed allocazione risorse*: in questa categoria sono state ricondotte le priorità individuate in termini di azioni progettuali. A titolo esemplificativo: l’attuazione di poche ma mirate iniziative di lavoro dentro il carcere, la realizzazione di uno sportello informativo per l’orientamento dei dimittenti senza riferimenti esterni, la valorizzazione dell’area penale esterna, il potenziamento della residenzialità, azioni rivolte ai figli dei detenuti, l’accompagnamento da riservare anche alle persone ai domiciliari, ecc;
- d) *condivisione esperienze e “buone prassi” tra enti operativi*: sono state qui riportate le indicazioni che facevano riferimento alla necessita di una maggiore circolazione di informazioni, scambi di esperienze e di buone prassi tra enti operativi anche a livello interprovinciale e alla necessita di creare opportuni momenti, anche formativi, per addetti ai lavori;
- e) *sostenibilità futura del Progetto*: tutte le indicazioni che richiamano alla necessita di una riflessione sul futuro delle iniziative attivate con Esodo.

### ***3.3. L’Operatore Penitenziario come Soggetto Promotore e Testimone dei Diritti Umani***

*“La pena trasforma la colpa in responsabilità  
ma non cancella la dignità dell’uomo, non toglie la libertà umana fondamentale”.*

(Cardinale Carlo Maria Martini)

*Dignità* come condizione di rispettabilità e di decoro riconosciuta ad ogni persona per le sue intrinseche qualità e per la sua natura di essere umano.

La dignità della persona, soprattutto nel caso di individui in condizione di mancanza di libertà, in ambienti separati dalla società civile, è protetta dalla Costituzione attraverso il catalogo dei diritti inviolabili dell’uomo di cui anche il detenuto è titolare lungo tutto il corso dell’esecuzione penale, conformemente all’impronta generale che l’art. 1 della

legge n. 354/1975 ha inteso imprimere all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario (sentenza Corte Cost. 26 Febbraio 1999).

Se consideriamo la dignità come condizione di rispettabilità e di decoro riconosciuta ad ogni persona per le sue intrinseche qualità e per la sua natura di essere umano, possiamo parlare di *rispetto* come del riconoscimento dei diritti, del decoro e della dignità altrui, astenendosi da ogni parola o azione che possa offendere; è manifestare, nelle parole e negli atti, il proprio sentimento di rispetto.

L'*operatore penitenziario* come *soggetto promotore e testimone dei diritti umani* deve:

- *educare* il detenuto *al diritto*, attraverso un'opera di informazione e di stimolo alla riflessione;
- offrire una "*personale testimonianza*" di valori e di ideali nella relazione professionale che instaura col detenuto. Promuovere i diritti diventa, così, una dimostrazione costante, nella propria attività quotidiana, di rispetto per i diritti, di serietà professionale, di onestà, di lealtà e di competenza;
- educare al diritto, attraverso un'educazione del detenuto all'adempimento dei doveri, facendo maturare, in lui, la consapevolezza dell'esistenza del *binomio diritto-dovere*;
- far comprendere che, in alcuni casi, il diritto del singolo può ricevere tanto spazio quanto è compatibile con la libertà e l'esercizio dei diritti degli altri consociati (l'esercizio del diritto è cosa diversa da un "*singolarismo*" estraneo ad ogni tentativo di organizzazione equa e razionale della convivenza umana).

L'esercizio dei diritti non può essere disgiunto dalla *conoscenza* e dalla *consapevolezza* degli stessi; per cui, tra i diritti del detenuto, rientra anche il *diritto all'informazione* che serve, quindi, a creare la condizione principale per il realizzarsi di questa consapevolezza. Assieme, queste due azioni (informazione e consapevolezza) contribuiscono, pertanto, a *garantire l'esercizio e il rispetto dei diritti* ed un *pieno esplicarsi della dignità della persona*.

L'Amministrazione Penitenziaria dovrebbe quindi:

- sensibilizzare il personale sull'importanza di *curare l'informazione dei detenuti*;

- assicurare l'*aggiornamento costante e continuo degli operatori* (formazione ai fini della corretta informazione);
- verificare che venga *garantita l'informazione dei detenuti*, soprattutto al momento dell'ingresso in istituto e con particolare attenzione ai detenuti stranieri.

Non si può naturalmente disgiungere questo complesso processo dai riferimenti normativi ad esso associati:

- art.2 Cost.;
- art.3 Cost.;
- art.13 Cost.;
- art.27 Cost.;
- art.1 L. n. 354/1975;
- art.4 L. n. 354/1975.

Da un lato, vi è quindi il *diritto (dovere) ad un percorso rieducativo* assicurato dall'art.27 Cost. (comma 3: le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato) che non può essere azzerato *in toto* per esigenze di sicurezza; dall'altro lato, vi sono i *diritti fondamentali* (all'identità, all'integrità psicofisica, alla scelta religiosa, al lavoro, all'istruzione, alla salute, alla socialità, alla relazione e così via) riconosciuti da altre norme della Costituzione, che sono *patrimonio di tutti gli esseri umani anche e soprattutto quando sono detenuti*.

### **3.3.1. Area Educativa o del Trattamento**

A capo di quest'area è preposto un direttore di area pedagogica o, in mancanza, l'educatore coordinatore con maggior grado di anzianità. Gli operatori appartenenti a quest'area sono:

- direttore di area pedagogica;
- educatori coordinatori;

- psicologi;
- educatori;
- operatori di area pedagogica;
- agenti, agenti scelti, assistenti, sovrintendenti, ecc. del Corpo di Polizia penitenziaria;
- personale incaricato giornaliero per lo svolgimento delle attività di osservazione e di trattamento;
- psicologi ed esperti di servizio sociale, pedagogia, psichiatria, criminologia clinica.

Tra i compiti dell'area educativa rientrano:

- a) avere in ogni circostanza atteggiamenti che esprimono un *senso di umanità e riguardo per la dignità personale di tutti i detenuti e internati*. Gli operatori penitenziari, infatti, devono rappresentare in modo concreto i *valori civili necessari per una convivenza pacifica nel rispetto della distinzione dei ruoli e delle responsabilità*; essi devono esigere che i detenuti e gli internati rispettino tali valori, se stessi e gli altri e a loro volta sono tenuti a rispettarli. A tal fine, *ai detenuti e agli internati, vanno riconosciuti, nel rispetto delle leggi dello Stato, tutti i diritti e i doveri che non sono incompatibili con il loro stato di detenzione o di internamento*;
- b) promuovere, organizzare e seguire tutte le possibili iniziative e attività:
  - scolastiche;
  - di addestramento professionale;
  - lavorative;
  - culturali;
  - religiose;
  - sportive;
  - ricreative, ecc;
- c) *sostenere gli interessi umani, culturali e professionali dei detenuti imputati*;

d) curare l'osservazione scientifica della personalità dei condannati degli internati, formulando le indicazioni inerenti al trattamento rieducativo e compilando il relativo programma. Il gruppo o équipe di osservazione e trattamento è composto dal direttore dell'istituto, con funzioni di presidente, da tutti i dipendenti dell'istituto e da alcuni esperti ex articolo 80 legge 354/75. Dell'équipe deve in ogni caso far parte il capo o altro operatore del reparto di Polizia penitenziaria;

e) gestire la segreteria tecnica del gruppo di osservazione e trattamento;

f) tenere aggiornate, per ciascun detenuto e internato, la cartella personale che contiene: i dati biografici, i dati giudiziari, i dati sanitari, le ricompense; le sanzioni disciplinari e le infrazioni che le hanno determinate; le istanze e i provvedimenti; gli elementi informativi relativi al senso di responsabilità e di correttezza del comportamento personale nelle relazioni interpersonali del detenuto, ecc.

La cartella personale, inoltre, deve essere custodita con cura e attenzione nell'ufficio di matricola ed accessibile soltanto agli operatori penitenziari;

g) attenzione al trattamento sociosanitario e agli interventi di cura e riabilitazione in favore dei detenuti e degli internati tossicodipendenti ed alcolisti, *al fine del loro recupero e reinserimento sociale*;

h) assistenza psicologica ai detenuti e agli internati affetti da patologie connesse al virus HIV;

i) partecipazione al consiglio di disciplina, per l'applicazione del regime di sorveglianza particolare e delle sanzioni disciplinari, per la concessione delle ricompense e dei benefici previsti.

Il consiglio di disciplina è composto dal direttore dell'istituto, con funzioni di presidente, dal responsabile dell'area sanitaria, da un educatore coordinatore e dal responsabile dell'area della sicurezza;

j) partecipazione alla commissione per il regolamento interno dell'istituto;

k) segnalazione di casi nei quali appare opportuno un intervento del servizio sociale;

l) coordinamento e integrazione delle attività degli assistenti volontari;

- m) comunicazione tempestiva in caso di decesso o di grave infermità fisica o psichica di un detenuto o di un internato, ai congiunti o alle altre persone da lui indicate.

L'area del trattamento, comunque, si pone delle finalità che vanno oltre quelle che sono le competenze indicate in quanto, sempre in ossequio al dettato della legge, *mira soprattutto a migliorare, nel senso più ampio, il livello del trattamento dei detenuti e degli internati e la qualità della loro vita, all'interno degli istituti penitenziari, rendendola, per quanto possibile, sempre più dignitosa, confortevole, accettabile, nel rispetto più totale degli stessi.* Tutte le iniziative e i progetti a ciò relativi sono in parte di competenza diretta dei Provveditorati regionali e delle aree educative degli istituti penitenziari e, in parte, di competenza degli uffici centrali del Dipartimento.

Per la realizzazione di tali fini, occorrerebbe però che sussistessero alcuni presupposti che, invero, non sempre, all'atto pratico si riscontrano:

- gli istituti penitenziari dovrebbero essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti internati;
- gli edifici dovrebbero essere strutturati in modo tale da consentire attività comuni e risocializzanti, nonché le attività culturali e ricreative in genere; di spazi verdi, ecc.

### **3.3.2. Area della Sanità**

L'art.32 della Costituzione Italiana, nel sancire la *tutela della salute* come “*diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività*”, di fatto obbliga lo Stato a promuovere ogni opportuna iniziativa e ad adottare precisi comportamenti finalizzati alla migliore tutela possibile della salute in termini di generalità e di globalità, atteso che il mantenimento di uno stato di completo benessere psico-fisico e sociale costituisce, oltre che diritto fondamentale per l'uomo, per i valori di cui lo stesso è portatore come persona, anche preminente interesse della collettività per l'impegno ed il ruolo che l'uomo stesso è chiamato ad assolvere nel sociale per lo sviluppo e la crescita della società civile.

Il diritto vantato dall'individuo alla tutela della salute è da considerarsi assoluto, nel

senso che non sono ammissibili discriminazioni sulla base degli status personali, ivi compreso, ovviamente, lo *status libertatis* e fondamentale in quanto finalizzato al mantenimento della propria integrità fisica e, pertanto, meritevole di tutela prioritaria con diritto a qualsiasi prestazione assistenziale. Da qui, l'obbligo dello Stato a fornire ogni servizio ritenuto utile, essenziale e indispensabile alla tutela della salute, fornendo le risorse necessarie senza alcuna limitazione. L'ordinamento penitenziario, nello specifico, prevede, al riguardo, che *“Ogni istituto sia dotato di servizio medico e di servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati e disponga, altresì, dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria”* (art.11, comma 1).

Per le cure e gli accertamenti diagnostici che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, è stabilito che i detenuti e gli internati siano trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura. Questo del trasferimento in luogo esterno di cura, ove naturalmente ne ricorrano le condizioni che devono essere accertate tecnicamente dai sanitari dell'istituto, costituisce un vero e proprio *diritto soggettivo* del detenuto e dell'internato, in coerenza con la natura di diritto fondamentale riconosciuta al *“bene”* salute.

Vista perciò l'importanza assoluta da questo diritto, complessa è la struttura e l'organizzazione dell'area sanitaria nella e attraverso la quale esso si esplica. A capo di essa, è preposto un dirigente sanitario o un medico incaricato con maggiore anzianità di servizio.

Tra gli operatori che lavorano in quest'area ricordiamo:

- medici incaricati;
- medici di guardia;
- medici specialisti;
- farmacisti incaricati;
- veterinari incaricati;
- puericultrici;
- infermieri generici, eccetera.

Gli ospedali psichiatrici, in particolare, sono diretti da un medico direttore. I medici

incaricati sono tenuti ad assicurare la loro presenza nell'istituto per un tempo minimo di tre ore giornaliere; quando i medici incaricati sono più di uno, la loro presenza deve essere scaglionata nel corso della giornata in modo tale da garantire una presenza costante del medico nell'istituto; essi hanno la possibilità di alternarsi nel corso della giornata.

Tra i compiti dell'area sanitaria e ritroviamo:

- a) l'organizzazione e il funzionamento delle strutture e dei servizi sanitari all'interno degli istituti (ambulatori, infermeria, eccetera), tenendo ben presente che gli istituti penitenziari, pur se in grado di offrire ai detenuti e agli internati un'assistenza sanitaria tale da ridurre quanto più possibile la necessità di un loro ricovero negli ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura, non sono ospedali e quindi sussiste sempre un *limite alla compatibilità tra malattia e stato di detenzione*;
- b) l'igiene e la salubrità dell'istituto sulle quali vigila, prendendo le iniziative di competenza e, in generale, sulla qualità della vita nell'istituto;
- c) effettuare controlli periodici sulla salute dei detenuti e degli internati indipendentemente dalle loro richieste;
- d) assicurare la sorveglianza clinica dei detenuti e degli internati che abbiano bisogno di assistenza medica;
- e) adottare senza indugi provvedimenti opportuni nel corso di sospetto di malattia psichica;
- f) proporre con accurata motivazione al direttore dell'istituto il trasferimento del detenuto o dell'internato in altro reparto o nell'infermeria dell'istituto o, nel caso sia necessario, in un ospedale civile o altro luogo di cura esterno;
- g) la partecipazione al consiglio di disciplina, per l'applicazione del regime di sorveglianza particolare delle sanzioni disciplinari;
- h) la partecipazione alla commissione per i regolamenti interno dell'istituto;
- i) il servizio farmaceutico;
- j) le prestazioni sanitarie medico-legali nei confronti del personale del corpo di polizia penitenziaria;

- k) la partecipazione alla programmazione generale annuale pluriennale per i profili di propria competenza, delle attività e delle iniziative dell'istituto.

### **3.3.3. Area della Sicurezza o dell'Ordine**

In un carcere, gli equilibri sono estremamente precari e basta poco per far crescere le tensioni. Ogni intervento esterno deve tenere conto della fragilità e della difficoltà dei rapporti fra la popolazione detenuta ed il personale di polizia penitenziaria che si trova a diretto e quotidiano contatto con la popolazione detentiva. Essi, seppur soggetti conflittuali, presentano tratti comuni di debolezza vista la complessità dell'ambiente in cui si trovano a convivere. Questo può rendere le condizioni di vita e convivenza assai precarie. Per cui, soltanto la consapevolezza e il riconoscimento, reciproco, dell'altro come persona, dotata di diritti e doveri e la conoscenza di se stessi, delle proprie potenzialità e dei propri limiti possono aiutare a contenere e diminuire le conseguenze negative che derivano dal "malato" evolversi di questa relazione.

Il compito degli agenti del corpo di Polizia Penitenziaria è quello di garantire la sicurezza all'interno degli istituti da un lato, e di contribuire all'attività trattamentale del detenuto dall'altro. L'art.1, Legge n. 395/1990 prevede *"L'istituzione del Corpo di polizia penitenziaria. (...) detta istituzione risponde alla esigenza di una nuova configurazione professionale degli Agenti di custodia, derivante peraltro dalla struttura penitenziaria, indicata dal relativo Ordinamento del 1975 e successive modificazioni, così da far assumere un ruolo diverso al personale addetto alla custodia, non più da considerarsi "recluso fra i reclusi" ma tale da porsi quale soggetto dinamico ed adeguato ai mutamenti intervenuti nella realtà carceraria"* (Mazza, Montanara 1992, p. 15).

Il 1990 è perciò visto come un importante punto di svolta importante per quello che riguarda la professione di agente del corpo di Polizia penitenziaria: non solo sono state ridefinite le competenze, introducendo, appunto, la necessità di contribuire in maniera attiva al percorso di reinserimento del detenuto (art.5) ma il corpo è stato smilitarizzato e parificato alle altre forze di polizia. Non più semplice corpo di custodia ma parte attiva all'interno degli istituti ai quali, dal 1975 in poi, il legislatore ha voluto dare un'impronta di dinamicità: non si tratta più di luoghi di contenimento ma di strutture in cui hanno luogo processi che portano al cambiamento delle persone che vi entrano.

Nel momento in cui agli agenti vengono assegnati compiti che afferiscono più specificamente all'area trattamentale, possono sorgere dei conflitti. Come detto anche in precedenza, uno dei tipici conflitti che hanno luogo all'interno del carcere è quello tra sicurezza e trattamento perché da un lato si pensa che troppe attività trattamentali mettano in crisi la sicurezza dell'istituto e dall'altro si è convinti che avere un atteggiamento troppo custodialistico nella gestione della vita del carcere non permetta alle attività trattamentali di essere svolte come dovrebbero. Generalmente gli agenti assumono il primo atteggiamento, mentre gli educatori il secondo, arrivando in alcuni casi anche allo scontro. Questo perché gli agenti tipicamente pongono la sicurezza come primo obiettivo del loro lavoro.

Pur considerando anche la partecipazione all'attività trattamentale come una componente fondamentale del lavoro, l'attenzione degli agenti è rivolta alla sicurezza e ai problemi che ne minano la garanzia. Nel momento in cui si traduce operativamente, l'atteggiamento nei confronti del trattamento si fa antagonista perché visto come intralcio al mantenimento della sicurezza, principio guida e obiettivo finale cui tendere. In realtà, non è tanto l'attività trattamentale in sé ad essere antagonista, quanto piuttosto le modalità con cui, spesso, essa si realizza.

La complessità di quest'area (area della sicurezza) rende necessaria la predisposizione di un organico ben strutturato, al cui apice è preposto il Comandante di reparto (Commissario). Tra gli operatori, tutti facenti parte del corpo di polizia penitenziaria, troviamo:

- agenti;
- agenti scelti;
- assistenti;
- assistente capo;
- sovrintendenti;
- vice ispettori;
- ispettore capo;
- ispettori, eccetera.

Tali operatori rivestono, poi, la qualifica di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria e, ciò

è importante, soprattutto nello svolgimento di quelle attività dirette ad assicurare l'ordine e la disciplina degli istituti, l'incolumità delle persone ed il rispetto delle leggi dello Stato da parte di detenuti. In tale qualità, poi, essi hanno il potere-dovere di prender notizia di tutti i reati commessi in carcere, ricercare gli autori, assicurare le prove e riferire subito il pubblico ministero (art.347 c.p.p.).

In rapporto all'elevato numero di detenuti rispetto a quello degli agenti, presenti in servizio, il D.A.P., per agevolare le attività trattamentali e rispondere alla carenza di personale, ha attivato (da circa 1 anno e mezzo) una nuova modalità di vigilanza detta "dinamica"<sup>86</sup> (non è sinonimo di "non sorveglianza"), che prevede l'utilizzo di un ausilio tecnologico di videosorveglianza.

L'area, nel suo interno, svolge determinati compiti, tra i quali:

- a) *garantire che negli istituti penitenziari tutti detenuti e gli internati rispettino ed osservino sempre l'ordinamento giuridico dello Stato.* Tale rispetto è richiesto anche da coloro che sono ammessi negli istituti per visitarli o per avere colloqui o incontri con i detenuti;
- b) *garantire che siano sempre rispettati mantenuti l'ordine e la disciplina negli istituti e che siano salvaguardata e tutelata la sicurezza e l'incolumità personale degli operatori penitenziari, dei detenuti, degli internati e dei visitatori. L'ordine, la disciplina e la sicurezza sono garantiti innanzitutto, con un'opera di informazione, mediante la quali detenuti ed internati, all'atto del loro ingresso in istituto, devono essere informati delle disposizioni generali relative ai loro*

---

<sup>86</sup> Con la vigilanza dinamica i posti di servizio vengono stabiliti in base al personale che si ha a disposizione creando le postazioni non più in modo statico e rigido ma, appunto, in maniera dinamica salvaguardando sempre la sicurezza. In buona sostanza, si intende superare il principio di far presidiare tutte le sezioni da almeno un agente e si vogliono sopprimere definitivamente tutti i posti di sentinella sui muri di cinta, sostituiti da servizi di vigilanza esterna automatata. Con questo, si dovrebbero alleviare anche le responsabilità del Personale di Polizia Penitenziaria, soprattutto delle qualifiche inferiori, addetto alla diretta sorveglianza interna alle sezioni detentive che d'altra parte, purtroppo, rileva un netto contrasto con l'art.387 del codice penale "colpa del custode" che demanda la responsabilità all'Agente in caso di evasione.

Dal controllo e dalla costrizione si passa al rafforzamento della responsabilità dei singoli e si mettono al centro i diritti della persona. Una scelta che può rendere anche l'attuale situazione di sovraffollamento meno dannosa.

L'adozione di un modello di vigilanza dinamica (pur non canonizzato) è perciò utile ad impiegare in maniera ottimale le risorse umane, non tanto e non solo, in termini quantitativi quanto per esaltarne le potenzialità professionali e di relazione.

In proposito, è opportuno sottolineare che il concetto di vigilanza dinamica risponde a una direttiva dettata dalla Raccomandazione R (2006) 2 sulle Regole penitenziarie Europee del 2006 che, alla numero 51, recita "*Le misure di sicurezza applicate nei confronti dei singoli detenuti devono corrispondere al minimo necessario per garantirne una custodia sicura. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale pronto a intervenire che conosce i detenuti affidati al proprio controllo*".

*diritti doveri, alle discipline al trattamento. Inoltre, in ogni istituto, devono essere tenuti, presso la biblioteca o altro locale idoneo, i testi integrati della legge e del regolamento penitenziario, nonché di tutte le disposizioni relative ai diritti e doveri dei detenuti e internati.*

Accanto quest'opera di informazione, è necessaria, poi, un'opera di persuasione continua e assidua. In pratica, in tutte le relazioni interpersonali che possono instaurarsi tra un operatore penitenziario e un qualsiasi detenuto o internato, all'elemento della sicurezza deve sempre accompagnarsi l'elemento trattamentale, sotto forma di insegnamento e di esempio, che induca il detenuto o internato alla citazione al rispetto delle norme e dei valori civili.

Segue, poi, un'opera di prevenzione attraverso la quale si cerca di intervenire prima che determinati fatti criminali illeciti si verifichino.

Nel caso in cui, però, l'informazione, la persuasione e la prevenzione non raggiungono il fine preposti, allora, l'ordine, la disciplina e la sicurezza devono essere garantite tutte con opere di repressione, coercizione e punizione. È chiaro, comunque, che a tali mezzi, strumenti e azioni si concorrerà solo quando sarà strettamente necessario *sempre nel rispetto dei limiti previsti dalle leggi* (e dei diritti);

- c) garantire che negli istituti sia assicurata a tutti detenuti e internati *parità di condizioni di vita e imparzialità di trattamento, senza discriminazioni* di razza, nazionalità, condizioni economiche sociali, opinioni politiche, religione, ecc.;
- d) assicurare che i detenuti e gli internati non danneggino le cose altrui le cose mobili e immobili dell'amministrazione penitenziaria; curare, altresì, che, in caso di danneggiamento, venga avviata nei confronti dei responsabili la procedura per dovuti risarcimenti;
- e) far sì che l'istituto riceva tutte le modifiche strutturali e abbia tutti dispositivi, gli accorgimenti tecnologici, ecc. che possono accrescere la sicurezza nell'istituto e dell'istituto;
- f) curare le modalità di ingresso di detenuti e degli internati nell'istituto;
- g) effettuare tutti controlli diretti allo scopo di mantenere far rispettare l'ordine e la disciplina negli istituti. I controlli devono sempre essere compiuti in tutti i casi in cui la legge lo prevede espressamente; nei confronti di tutti i detenuti e gli

internati che fanno ingresso in istituto o ne escono; *con il dovuto rispetto per la dignità delle persone e con rispetto delle cose e dei luoghi;*

- h) partecipare al consiglio di disciplina per l'applicazione del regime di sorveglianza particolare e delle sanzioni disciplinari, per la concessione delle ricompense e dei benefici previsti;
- i) sospendere i colloqui in caso di comportamento scorretto o molesto;
- j) partecipare alla commissione per i regolamenti interni dell'istituto;
- k) curare la tenuta alla conservazione delle armi e degli altri oggetti in dotazione, promuovendo l'addestramento del personale di polizia penitenziaria;
- l) espletare il servizio di traduzione dei detenuti internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti e degli internati in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura;
- m) partecipare alla programmazione generale annuale e pluriennale delle attività e delle iniziative dell'istituto.

### **3.4. Conclusione**

Tutto quello che è finora emerso, può farci riflettere sul fatto che, dall'*habitus* deontologico dell'operatore, qualunque sia lo specifico ruolo da egli svolto, devono trasparire alcuni messaggi:

*“Io non ti giudico sul piano moralistico”*

*“Io ti valuto come persona”*

*“Io faccio parte del sistema/apparato di esecuzione della pena”*

*“Tuttavia faccio anche parte di quella componente del sistema che è preposta a mitigarne i rigori secondo le previsioni di legge”*

*“Se posso esserti di aiuto, quindi, lo sarò, secondo il mio bagaglio tecnico professionale e nel rispetto della normativa vigente e dei diritti spettanti”*

Ogni lavoro legato all'applicazione di sanzioni e misure deve perciò essere fondato sul rispetto del valore di ogni essere umano e dei diritti che sono riconosciuti all'imputato o al condannato dagli strumenti giuridici nazionali o internazionali, nonché sul rispetto dei suoi familiari.

## CAPITOLO IV

### **DALLA GIUSTIZIA RETRIBUTIVA ALLA RISOCIALIZZAZIONE: LA FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA**

*“Posso solo suggerire che chi vuole combattere la falsa coscienza e destare la gente ai suoi veri interessi ha molto da fare, perché il sonno è molto profondo. Ed io non intendo fornire una ninna-nanna, ma semplicemente entrare furtivamente e osservare il modo in cui la gente russa”.*

(Erving Goffman)

L'obiettivo di questo lavoro è quello di mostrare quanto finora sia stato realizzato in ambito legislativo in Italia, soffermandoci in particolar modo su alcuni degli articoli della nostra Costituzione, al fine di promuovere una graduale rieducazione del condannato, attraverso un adeguamento normativo, di chiara ispirazione costituzionale e, sulla scorta di tale giurisprudenza, riconoscere quanto sia stato effettivamente attuato in termini di risocializzazione e di “umanizzazione” nel percorso di esecuzione penale. L'apparato normativo, a partire dal dettato costituzionale del 1948 cui si sono susseguite, fino ai giorni nostri, una serie proficua di riforme dell'Ordinamento Penitenziario, ha posto le basi per affrontare non solo una trasformazione in ambito meramente legislativo, ma un vero e proprio cambiamento culturale, che non trova

sempre un'effettiva applicazione pratica.

Il sovraffollamento delle carceri, la salda ed insormontabile chiusura dell'istituzione totale, che versa ancora in condizioni disumane, palesano l'evidente dissonanza con quanto poco in realtà si sia evoluto il sistema penitenziario, rispetto alle aspettative predisposte dagli imperativi del nostro ordinamento.

In questo capitolo, dopo aver inquadrato storicamente la questione, partendo da una riflessione sulla funzione di *risocializzazione del reo* e sul significato di questo processo e del processo di *corresponsabilizzazione sociale*, cercherò di esporre alcune delle possibili iniziative, peraltro già attive sia in ambito inframurario che extramurario, che valgono la definizione di "buone prassi" e di una proficua progettualità, finalizzate a ridurre il fenomeno della recidiva e fortemente sostenute dall'appoggio e dalla partecipazione del volontariato sociale che opera nell'ambito della giustizia.

La promozione di un'*efficace azione di risocializzazione* è volta principalmente a *superare la diffidenza della popolazione civile*, che necessita di una determinante opera di sensibilizzazione e di "*preparazione*" *per l'accoglimento del reo e per la sua progressiva integrazione*. Grazie alla fruizione delle misure alternative, come ad esempio, l'*affidamento in prova al servizio sociale*, la *detenzione domiciliare* e la *semilibertà*, il detenuto entra gradualmente in contatto con l'ambiente esterno e, in questo, è ampiamente sostenuto, come si diceva poc'anzi, dal volontariato sociale che opera nell'ambito della giustizia. Si tratta, questi (misure alternative), di interventi che consentono al soggetto, che ha subito una condanna, di scontare, in tutto o in parte, la pena detentiva fuori dal carcere. In questo modo, si cerca di facilitare il reinserimento del condannato nella società civile, sottraendolo all'ambiente carcerario. La finalità di questo trattamento non può che essere perciò positiva perché attua un processo di miglioramento dei comportamenti del condannato, scommettendo così sull'uomo!

Si cerca così di *incoraggiare e sostenere fortemente la necessità di imponenti cambiamenti*, sia da un punto di vista degli interventi legislativi, sia attraverso l'attivazione di una *fitta rete di collaborazioni* con enti pubblici e del privato sociale, svolgendo un determinante *ruolo di mediazione*.

Tema indiscusso, come sancito dall'*art.27 della Costituzione*, per rispondere adeguatamente alle istanze di *umanizzazione dell'istituzione totale*, è l'*esigenza assoluta di recupero del condannato già all'interno del contesto inframurario*.

Un percorso che *ripristini il valore umano*, soprattutto mediante attività trattamentali, che favoriscano la “progressione” del detenuto, può essere conseguito mediante l’affermazione del diritto all’*esercizio ed al mantenimento delle relazioni familiari* che costituiscono una risorsa insostituibile ed una fondamentale motivazione alla rieducazione e che possono contribuire, in maniera significativa, a ridurre la tendenza al recidivismo.

Purtroppo, oggi, l’ipotesi che in ultima istanza viene presentata propone l’*ambiente carcerario* come un *sistema emozionalmente deviante*, in ragione delle sue caratteristiche inglobanti e spersonalizzanti, fattori tipici dell’istituzionalizzazione. L’istituzione totale, infatti, come dimostrato dai limiti posti allo sviluppo e al mantenimento delle relazioni familiari, nonostante i dettati legislativi previsti dall’Ordinamento Penitenziario, a causa della sua peculiare staticità, genera forti resistenze verso qualunque tipologia di cambiamento ed attua questo sbarramento, in particolar modo, nei confronti dell’accrescimento di una cultura emozionale più positiva.

E, proprio al fine di *recuperare la frattura emozionale sociale presente nel contesto carcerario*, è necessaria l’*introduzione di interventi esterni*: laboratori di scrittura creativa, ma anche una forte pratica dell’ascolto sono solo alcune delle iniziative che possono legittimare nuove norme emozionali e di espressione, in un ambiente fortemente repressivo e normativo come il Carcere.

Questo lavoro mi è sempre stato suggerito dalla forte convinzione che, operare con le relazioni umane, di qualunque genere o appartenenza sociale, implichi una tenace ed energica azione, che proceda di pari passo con una profonda ed efficace riflessione. È opinione comune che “teoria e pratica” si possano esercitare in maniera congiunta e complementare. Tuttavia è indubbio che ancora molto si debba fare, per realizzare quanto finora è stato solo posto in termini teorici.

Il mondo del Carcere è al margine, o più propriamente, sulla soglia, oltre la quale sempre più forte è la necessità di costruire appunto nuovi spazi iscritti entro nuove e lungimiranti prospettive di solidarietà e di responsabilità collettiva, capaci di considerare il reo nella sua complessità di essere umano.

#### 4.1. Cenni Storici

Il Carcere, come luogo di pena, viene visto come un dato naturale: chi commette un reato deve scontare la pena passando un certo periodo della sua vita rinchiuso dentro uno spazio istituzionale definito appunto “Carcere”. Eppure questo, come strumento di esecuzione della pena, è una creazione relativamente recente.

Nel *Medioevo*, la *prigione* era soltanto un *luogo* dove veniva custodito l'*imputato in attesa del processo*<sup>87</sup>. In un sistema di produzione pre-capitalistico, dove cioè la produzione viene realizzata per la creazione di valore d'uso, ossia per l'utilizzazione diretta o per lo scambio con un altro bene, il Carcere come pena non esiste; questa affermazione è storicamente verificabile con l'avvertenza che ad essere ignorato non è tanto il Carcere come istituzione, quanto la pena dell'internamento come privazione della libertà.

Per la *società feudale*, invece, si può parlare di Carcere “*preventivo*” e di Carcere “*per debiti*” ma non si può altrettanto correttamente affermare che la semplice privazione della libertà, protratta per un periodo determinato di tempo e non accompagnata da alcuna sofferenza ulteriore, fosse conosciuta e quindi prevista come pena autonoma e ordinaria. La pena vera e propria consisteva in qualcosa di essenzialmente diverso dalla sola privazione della libertà: la pena era rappresentata da una somma di denaro, da una sofferenza fisica, dall'esilio, dalla gogna, dalla morte.

È solo a partire *dal '600* che queste punizioni cominciano ad essere sostituite dal *Carcere* che lentamente si affermerà come l'*unica pena*.

Tra la *fine del '600 e i primi dell'800*, sotto la spinta del pensiero illuminista, che proclama l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità, ossia dall'incapacità di valersi del proprio intelletto senza la guida di un altro, si compiono i *primi passi verso l'umanizzazione della pena* e nell'esecuzione penale emerge il ruolo della detenzione in sostituzione delle pene corporali.

Con l'avvio del *processo di accumulazione capitalistico*, nel quale l'imprenditore non produce più beni per il consumo personale ma per venderli sul mercato e ottenere denaro, e quindi per conseguire nuovi profitti, in un ciclo sempre più ampio (nuova visione della vita basata sulla laboriosità, l'accettazione dell'ordine e la morigeratezza

---

<sup>87</sup> D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica. Le origini del sistema penitenziario*, Mulino, Bologna, 1976.

dei costumi), si è potuto assistere ad un'evoluzione del concetto di pena, che ha interessato in modo particolare tutti quegli individui appartenenti alla classe dei "non occupati": vagabondi, mendicanti e prostitute. Verso questi soggetti, all'inizio del XVI secolo, si era sviluppata una legislazione fortemente repressiva, caratterizzata da durissime pene corporali.

Solo *trent'anni dopo*, in Inghilterra nasce la prima *house of correction* con lo scopo di detenere tutta questa massa di "poveri" e rieducarli attraverso la disciplina e il lavoro. L'esempio inglese sarà poi adottato anche in altre parti d'Europa, portando alla comparsa di esperienze simili come l'*hopital* in Francia o le *rasp-huis* in Belgio.

Compare dunque un nuovo elemento che va ad arricchire il concetto di pena: la *rieducazione*. La componente punitiva, tuttavia, anche nelle esperienze delle *house of correction* resta pur sempre la caratteristica principale della pena: lo dimostrano le pessime condizioni di vita all'interno di questi Istituti e i principi su cui si basavano la disciplina e il lavoro.

Nel *XVIII secolo*, la figura del "povero", da soggetto non rispondente ai valori del tempo, diventa individuo socialmente pericoloso con la conseguente scomparsa della componente rieducativa all'interno del concetto di pena. Il *Carcere* abbandona così la logica del lavoro e della disciplina come strumento di rieducazione e si concentra su *attività di carattere afflittivo*, attraverso la segregazione cellulare e la reintroduzione delle pene corporali.

A partire *dal XIX secolo*, in Europa le prigioni diventano la norma: costante di questi Istituti è l'impronta rieducativa fondata sulla *solitudine*, sull'isolamento, sul lavoro forzato, sull'umiliazione e sull'indottrinamento religioso.

Originariamente mero strumento di custodia dell'imputato, il Carcere ha visto modificata nel tempo la sua funzione. E così si passa dal *Panopticon* di Bentham<sup>88</sup>, fondato sulla sorveglianza totale, che ha come scopo quello di controllare a vista l'essere umano in ogni sua mossa, alle più moderne architetture carcerarie che

---

<sup>88</sup> Il *Panopticon* è la struttura carceraria ideata da Jeremy Bentham. La struttura del *Panopticon* si può così riassumere: una costruzione ad anello, suddivisa in celle, con al centro una torre composta da finestre che si aprono sulla facciata interna dell'anello. Ogni singola cella ha due finestre: una verso l'interno e l'altra verso l'esterno. In questo modo, il sorvegliante nella torre centrale, può osservare ogni minimo movimento del detenuto senza essere visto.

riproducono un “brano della città”<sup>89</sup>, con lo scopo di ripetere parte della struttura urbana.

Numerose sono le posizioni a proposito della funzione della pena carceraria, spesso fra loro discordanti. Dall’analisi della letteratura sull’argomento, storicamente, si ravvisano tre principali correnti di pensiero, che sottolineano come determinanti rispettivamente le funzioni retributiva, preventiva e rieducativa.

Il principio su cui si fondava l’idea della *retribuzione* è che fosse *giusto, legittimo e doveroso retribuire il male con il male*: la pena è il corrispettivo del male commesso. Essa era considerata come fine a se stessa e in ciò consisteva la caratteristica della sua assolutezza: la sua giustificazione non risiedeva tanto in uno scopo che essa avrebbe dovuto raggiungere, bensì nella realizzazione dell’idea di giustizia.

Per quanto riguarda invece le *dottrine della prevenzione*, vi riconosciamo quelle della prevenzione speciale, per le quali la pena ha la funzione di eliminare o ridurre il pericolo che il soggetto, cui viene applicata, ricada in futuro nel reato; e quelle della prevenzione generale, nell’ambito delle quali la sanzione criminale ha la funzione di “prevenire” i delitti mediante l’efficacia intimidatoria che le è inerente. Consistendo in una sofferenza, la pena è destinata a distogliere i soggetti dal commettere azioni criminose: *il Carcere deve mostrare ai detenuti i loro errori al fine di scoraggiare le recidive*.

La terza teoria, infine, attribuisce alla pena la funzione di provvedere al *ravvedimento del reo*, “*reinsierendolo*” nella società in modo da favorire il progresso civile. Al fine di prevenire la ricaduta del condannato, occorre correggerlo, migliorarlo, educarlo ma anche ridargli fiducia nella società che si mostra con lui clemente. Il Carcere è visto allora come un luogo in cui trasmettere agli autori di reati un nuovo quadro di valori.

Purtroppo però, negli ultimi tempi, il Carcere, da necessario strumento di controllo e di recupero di soggetti pericolosi, è divenuto sempre di più la pena per eccellenza, in cui il condannato viene abbandonato a se stesso, senza che nulla possa modificare il suo stato. Si tratta di una realtà, questa, purtroppo troppo spesso ignorata, messa da parte o anche “semplicemente” sottovalutata, non riconosciuta come entità esistente da un punto di

---

<sup>89</sup> Secondo gli architetti che hanno progettato il carcere di Sollicciano (casa circondariale di Firenze), uno dei carceri più interessanti dal punto di vista architettonico, l’assetto dell’istituto avrebbe dovuto rappresentare un “brano della città”, una continuazione naturale del tessuto urbano dove il detenuto si sarebbe dovuto trovare a suo agio. Questo progetto è senz’altro interessante anche per il contesto in cui si è sviluppato, visto che l’arco di tempo tra la progettazione e la realizzazione ha coinciso con la riforma penitenziaria del 1975, con la quale si è proceduto al riassetto, alla luce dei principi costituzionali, di tutta la materia penitenziaria.

vista sociale perché troppo spaventosa, troppo pericolosa, troppo infetta dai peggiori mali. Non si tiene conto del fatto che si sta comunque lavorando con delle persone sofferenti, che trovano nella messa in atto di un crimine e nella violazione di una norma giuridica un modo attraverso il quale veicolare il proprio disagio. Stigmatizzarli con una “semplice” etichetta linguistica significa compromettere ancor di più il loro già precario equilibrio, significa privarli della loro dignità e della loro reale essenza di essere umano, di persona.

Ci si chiede allora quali siano le reali finalità penali del Carcere, quali effetti fisici e psichici produca sui detenuti, quale sia il suo rapporto con una società in rapido e continuo cambiamento.

È solo con l'entrata in vigore della *Costituzione*, che l'idea della *rieducazione* diventa *principio costituzionale*: l'esecuzione della pena detentiva deve essere organizzata in modo tale da non rappresentare, nelle sue modalità, un più grande castigo di quello che già si realizza per effetto della privazione della libertà e da consentire tutti quei trattamenti che appaiono più idonei al recupero sociale del condannato.

L'esecuzione delle pene sulla base del principio costituzionale della rieducazione costituisce per lo Stato un dovere di carattere etico, la cui violazione implicherebbe la negazione di un imperativo categorico che legittimerebbe l'inosservanza dei precetti. Tuttavia non è un'impresa facile combinare Carcere e rieducazione.

Bisogna perciò aspettare le pronunce della Corte Costituzionale del '74 e soprattutto l'Ordinamento Penitenziario del 1975 per chiarire il significato e la portata del principio rieducativo, dato che fino ad allora la prospettiva di un'umanizzazione della pena ed il fine rieducativo cui essa deve tendere si limitarono ad una più attenta considerazione delle condizioni materiali dei detenuti e delle loro sofferenze.

La Legge 354/75 ha rispecchiato il processo di trasformazione della società nel rapporto tra i cittadini e le autorità dello Stato; la norma ha rappresentato una svolta ideologica circa il modo di intendere il detenuto e la sua posizione all'interno dell'universo carcerario. Si assiste ad un miglioramento della posizione del detenuto conseguente alla novità rappresentata dall'aver posto la figura del detenuto quale persona umana, al centro dell'esecuzione penale<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> V. Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1980, pag. 152.

È comunemente dato per acquisito che le pene non devono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono essere volte alla rieducazione del condannato. Si evidenzia un processo di trasformazione della funzione del Carcere che, da istituzione di custodia e isolamento, si trasforma in istanza che deve favorire la risocializzazione del detenuto, mediante un trattamento adeguato e relazioni continue con la società esterna. Si vengono così perciò ad ampliare progressivamente le possibilità di comunicazione fra detenuto e società esterna. Si cerca di contribuire a quest'importante opera anche attraverso il prevedere alcune forme di partecipazione della collettività esterna alla vita dell'Istituto:

*“Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari, con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti fra la comunità carceraria e la società libera”.*<sup>91</sup>

Una delle novità più importanti della Legge sull'Ordinamento Penitenziario si è avuta con l'introduzione delle misure alternative: esse hanno dato ai condannati la possibilità di influire con il proprio comportamento sulla durata della pena, rendendoli così sempre più partecipi a questo processo e corresponsabilizzandoli di conseguenza.

Negli anni successivi all'emanazione dell'Ordinamento Penitenziario, si manifesta una nota inversione di tendenza sul terreno della pena: c'è infatti una progressiva entrata in crisi del concetto rieducativo.

L'esplosione del terrorismo e l'*escalation* dell'attacco allo Stato da parte della criminalità organizzata, i cosiddetti “anni di piombo”, hanno comportato un forte allarme sociale a cui lo Stato ha cercato di porre rimedio con un'azione repressiva. In questo periodo, un decreto interministeriale istituisce le Carceri di “massima sicurezza”, sottoposte ad una disciplina di speciale rigore e dirette ad eliminare una serie di Istituti che la riforma del 1975 aveva introdotto. Essendo il detenuto esposto sempre più a maggiori forme di controllo, si è determinata una situazione di tale inadempienza del dettato normativo da far parlare di “Carcere controriformato”.

---

<sup>91</sup> Art. 17, 2° comma Ordinamento Penitenziario.

Solo verso la metà degli anni '80, grazie alla progressiva sconfitta del terrorismo si assiste ad un recupero dell'ideologia rieducativa. Viene emanata la Legge 10 Ottobre 1986 n. 663, meglio nota come "*Legge Gozzini*", recante modifiche alla legge sull'Ordinamento Penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà, che ha sostanzialmente modificato sia le misure alternative, sia le ulteriori leggi che hanno istituito le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi.

Le novità più rilevanti di questa riforma si possono cogliere sotto un duplice piano: da un lato la Legge Gozzini risponde a delle irrinunciabili esigenze di garanzia, tenta di risolvere il problema della sicurezza degli istituti penitenziari che si era già posto dopo la Legge del '75 in seguito all'esplosione di un nuovo tipo di criminalità a carattere organizzato, di matrice terroristica o di tipo mafioso; dall'altro lato, essa cerca di ripristinare i rapporti di comunicazione tra Carcere e mondo esterno, attraverso un graduale processo di reinserimento nella società del soggetto. Prevede un allargamento della possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione con la previsione di determinati meccanismi che incentivino la partecipazione e la collaborazione attiva del detenuto all'opera di trattamento, così come già previsto dalla normativa del '75, ma soprattutto con la previsione di strumenti tendenti a favorire il reinserimento fin dal momento iniziale dell'esecuzione. Nella Legge 663/1986 i due nuovi istituti del "regime di sorveglianza particolare" (art.1-3) e dei "permessi premio" (art.9) costituiscono gli strumenti complementari nel processo della diversificazione esecutiva.

È la legge della "*massima individualizzazione*" del trattamento esecutivo, della fiduciosa valorizzazione delle prospettive di recupero<sup>92</sup> e di reinserimento del condannato, di un *favor libertatis* che tende ad attenuare o interrompere appena possibile lo stato di restrizione della persona.

La Legge Gozzini ha il merito di aver cercato di razionalizzare il principio della flessibilità della pena, non ancora presente nella legge di riforma del '75.

Il nostro sistema processuale deve adeguarsi all'esigenza che *le pene detentive non siano scontate per intero nella forma del Carcere*, all'interno del quale raramente si può avere un trattamento rieducativo, dato il carattere criminogeno delle Carceri. Sarebbe perciò opportuno pensare al *superamento dell'equazione pena - Carcere*.

---

<sup>92</sup> G. La Greca, *La riforma penitenziaria a vent'anni dal 26 Luglio 1975*, in *Dir. Pen. e Processo* n. 7, 1995, pag. 875.

#### 4.2. Attività Rieducativa

La riforma penitenziaria, avviata dalla Legge n. 354 (Ordinamento Penitenziario) del 26 luglio 1975 ha voluto dare attuazione ai principi costituzionali in materia di esecuzione delle pene detentive e, in particolare, al dettato dell'art.27 comma 3 della Costituzione:

1. la responsabilità penale è personale;
2. l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva;
3. *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato* (funzione risocializzante della pena);
4. non è ammessa la pena di morte.

L'art.27 della Costituzione, nel suo comma 3, stabilisce perciò che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato, affidando all'Amministrazione Penitenziaria il mandato istituzionale *“di promuovere e realizzare interventi finalizzati al reinserimento sociale”* (art.1, ordinamento penitenziario) dei cittadini detenuti e degli internati e ad avviare *“un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale”* (art.1 comma 2, regolamento di esecuzione, D.P.R.30 Giugno 2000 n. 230).

Significativo, all'interno di questo articolo, è l'utilizzo del termine *“tendere”*: esso non significa realizzare necessariamente ma fare il possibile per realizzare la rieducazione stessa. Per il rispetto della libertà morale e della dignità dell'uomo, il procedimento di risocializzazione non può essere imposto ma soltanto favorito: la pena *tende, non costringe* alla rieducazione<sup>93</sup>.

*“Se le pene avessero dovuto avere un contenuto essenzialmente ed esclusivamente rieducativo; se, insomma, le pene non avessero dovuto avere carattere (...) punitivo, il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità non avrebbe avuto ragione di essere, perché una funzione che sia essenzialmente rieducativa esclude da sé, per la sua stessa natura, i trattamenti contrari al senso di umanità, senza bisogno di alcuna*

---

<sup>93</sup> G. Zuccalà, *Della rieducazione del condannato nell'Ordinamento Positivo Italiano*, cit.

*dichiarazione esplicita”.*

(Petrocelli Biagio e Bettiol Giuseppe)

Scopo, quindi, delle offerte trattamentali presenti all’interno degli Istituti Penitenziali è la *rieducazione dei soggetti*, sottoposti ad esecuzione penale, ossia l’acquisizione della capacità di vivere nell’ambiente sociale, che mira all’inserimento nella società di individui, che presentano devianza sociale. Questo mediante un insieme di *attività che rispondano ai bisogni degli individui e ne valorizzino le potenzialità utili al loro reinserimento*.

Il *complesso di attività, misure ed interventi che concorrono a conseguire l’obiettivo della risocializzazione della persona detenuta* prende il nome di *trattamento rieducativo*. La piena concretizzazione del principio rieducativo si realizza perciò completamente con la riforma dell’Ordinamento Penitenziario introdotta con la Legge 354/75 che, nell’art. 1, recita *“nei confronti dei condannati e degli internati deve essere effettuato un trattamento rieducativo che tenda anche, attraverso i contatti con l’ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi”*. Diversamente, prima della riforma, per trattamento si intendeva un insieme di regole a cui i detenuti dovevano adeguare il proprio comportamento; ad essi venivano soddisfatti semplicemente i bisogni di mantenimento e di cura: vitto, vestiario e servizio sanitario.

Enfatizzando la funzione rieducativa della pena nella fase di esecuzione della stessa, il Carcere non è più inteso come luogo di segregazione e separazione dalla società, ma come momento necessario per la rieducazione e il reinserimento del detenuto.

Ciò che caratterizza il *trattamento rieducativo*, che, come abbiamo visto, costituisce uno dei cardini della riforma, è la sua *individualizzazione*: l’operatore penitenziario deve tendere alla rieducazione, elaborando e programmando ogni intervento, secondo criteri che tengono conto della personalità dei singoli soggetti, delle loro potenzialità, di quelle carenze fisio-psichiche e di *“quelle altre cause del disadattamento”*, che hanno causato il comportamento criminoso, così come recita il secondo comma dell’art.13 dell’Ordinamento Penitenziario.

L’art.15 dell’Ordinamento Penitenziario considera quali elementi rieducativi del trattamento il lavoro, l’istruzione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con

il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. I permessi e le licenze, anche se non sono oggetto del trattamento individualizzato fanno parte del trattamento e la loro concessione è subordinata ai progressi conseguiti dal detenuto. In tal modo, emerge una tendenziale identificazione del concetto di rieducazione con quello di recupero del condannato.

A tal proposito, l'art.80 della Legge 354 del 1975 ha previsto che *“per lo svolgimento delle attività di osservazione e trattamento, l'amministrazione penitenziaria può avvalersi di professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica”*. L'osservazione scientifica della personalità, cui viene attribuito carattere di scientificità nel 1954 durante un Congresso ad Anversa, viene perciò effettuata da un gruppo di osservazione o *equipe* composta dal Direttore, dall'educatore, dall'assistente sociale e da altri esperti, che hanno il compito di compilare un programma di trattamento. L'osservazione ha inizio con l'ingresso in Carcere dell'individuo e si conclude con la conclusione dell'esecuzione penale.

Altro compito dell'operatore penitenziario è il realizzarsi di tre obiettivi particolari:

- *evitare* che la pena possa avere *effetti desocializzanti o criminogeni*;
- *recuperare i valori sociali* mortificati con la commissione del reato;
- ricondurre il modo di porsi nella società a *canoni che regolano la civile convivenza*.

L'art.15 dell'Ordinamento Penitenziario individua l'*istruzione*, il *lavoro*, la *religione*, le *attività ricreative, culturali e sportive*, i *contatti con il mondo esterno* e i *rapporti con la famiglia* come gli *elementi del trattamento*, cioè quegli strumenti attraverso i quali articolare lo stesso. Anche i permessi e le licenze fanno parte del trattamento e la loro concessione è vincolata dai progressi conseguiti dalla persona detenuta.

Negli istituti devono essere perciò favorite e organizzate attività culturali, sportive e ricreative e *ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati*, anche nel quadro del trattamento rieducativo.

Una commissione composta dal Direttore dell'Istituto, dagli educatori e dagli assistenti sociali e dai rappresentanti dei detenuti e degli internati cura l'organizzazione delle attività, anche mantenendo contatti con il mondo esterno utili al reinserimento sociale. Il legislatore prevede quindi che negli Istituti si svolga quell'insieme di attività che

possono risultare utili allo sviluppo, all'evoluzione, alla crescita della personalità dei detenuti.

Gli interventi attinenti a queste materie si ritengono fondamentali per favorire nei condannati la crescita di una *consapevolezza critica delle condotte antiggiuridiche* poste in essere nonché una volontà di cambiamento.

Quindi, il Carcere non è più inteso come luogo di segregazione o/e separazione dalla società, ma come un momento fondamentale per la risocializzazione ed il reinserimento nella società del detenuto.

Con la legge di riforma 354/75 si è arrivati ad una svolta ideologica riguardo al modo di intendere il *detenuto* e la sua posizione nell'universo carcerario: lo si pone come *persona umana al centro dell'esecuzione penale*.

La pena è la principale conseguenza giuridica del reato e la sua funzione è finalizzata ad impedire che l'autore del reato ne commetta altri.

Importante è comprendere che la *pena non è solamente una punizione ma è da considerare come uno strumento con cui la persona detenuta può recuperare quei valori di legalità e solidarietà che caratterizzano tutta la nostra Costituzione e al realizzare i quali lo stato non può e non deve sottrarsi*.

#### **4.3. Responsabilizzazione del Reo**

In ambito progettuale, è necessario focalizzare le tipologie di intervento verso una *responsabilizzazione* del reo che, per sua natura, soprattutto a seguito di un percorso detentivo prolungato, interiorizza una modalità di adattamento all'ambiente carcerario tipicamente passivo, acritico e rassegnato.

In "Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza" (*Asylums: Essays on the Condition of the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*) del 1961, Goffman, sociologo canadese, analizza la condizione dell'internato e ne sottolinea più volte la degradazione; egli si riferisce in modo particolare alla figura del paziente di ospedale psichiatrico.

Tuttavia, molte delle sue considerazioni possono essere estese anche alla figura del detenuto in un Carcere. Goffman offre una completa gamma delle tipologie di adattamento dell'internato, che distingue in:

- *ritiro dalla situazione*, con conseguente regressione;
- *linea intransigente*, con cui l'internato sfida intenzionalmente l'istituzione, rifiutando di cooperare con il personale;
- *colonizzazione*, con cui l'internato vive in maniera stabile e relativamente felice tutto ciò che l'istituzione può offrire;
- *conversione*, con cui il detenuto viene completamente istituzionalizzato e si allinea perfettamente alle regole imposte dalla disciplina del regime carcerario;
- *“prendersela” con calma*, il che si traduce in una sorta di opportunistica combinazione di adattamenti che cerca di trarre il massimo dei vantaggi, al fine di uscirne fisicamente e psicologicamente indenne. Goffman sostiene come la maggior parte degli internati pare agire in questo modo.

Un elemento che caratterizza l'ingresso di un detenuto in Carcere è la *spoliazione*, una sorta di rito attraverso cui l'individuo perde la propria identità per acquisirne una nuova e spesso, soprattutto in caso di condanne molto lunghe, tale perdita risulta irreversibile poiché il segno lasciato dal Carcere può essere talmente forte da impedire all'individuo di ritrovare l'identità perduta. La spoliazione ha per oggetto i beni materiali che il detenuto possiede, ma non solo: essa segna soprattutto l'inizio di un processo di perdita del sé, determinato, in primo luogo, dalla rescissione dei legami familiari e sociali. L'istituzione totale (luogo in cui gruppi di persone risiedono e convivono per un significativo periodo di tempo, caratterizzato dall'allontanamento e dall'esclusione dal resto della società dei soggetti istituzionalizzati, dall'organizzazione formale e centralmente amministrata del luogo e delle sue dinamiche interne e dal controllo operato dall'alto sui soggetti-membri), infatti, erige una barriera tra l'individuo e il mondo esterno<sup>94</sup>; un mondo esterno che condanna il reo e lo allontana da sé, spesso senza concedergli alcun'altra occasione/possibilità di rivincita. Il più delle volte, questo tipo di atteggiamento, della società, deriva dal mancato riconoscimento della necessità di osservare e valutare attentamente e neutralmente azioni e interazioni che gli esseri umani strutturano. E questo, forse, per paura del diverso, di ciò che è “altro da me” e che “io non riesco/posso controllare”.

La situazione del contesto penitenziario italiano riflette, ancora in buona parte, la

---

<sup>94</sup> Goffman, op. cit.

situazione descritta dal sociologo canadese. In effetti, molte delle novità introdotte con il nuovo Ordinamento Penitenziario sono in gran parte ancora da attuare. Il Regolamento stabilisce, ad esempio, le modalità e i limiti dei colloqui, della corrispondenza epistolare e telefonica, ecc. Le ragioni di tutti questi limiti sono la *sicurezza* e la *tutela*: si vuole di fatto evitare che vengano introdotti in Carcere elementi che possono costituire un rischio per il mantenimento dell'ordine e dell'integrità fisica e psichica dei soggetti (es: persone deboli → potenziali soggetti ricattati). Tuttavia, tutto ciò genera un forte senso di spoliazione nel soggetto detenuto poiché egli non si percepisce legittimato a gestire autonomamente la sua persona e le sue relazioni sociali. Da ciò, ne deriva un forte senso di mortificazione: ci si sente appunto "spoliati" della propria reale natura di essere umano, di persona con doveri ma anche con diritti. Inevitabile è l'emarginazione del soggetto, processo tra l'altro già avviato dal contesto sociale esterno, con effetto lesivo sul suo equilibrio psicofisico e sul complesso della sua personalità. Ne deriva però anche una *forte violazione dell'autonomia*: in ogni istituzione totale, la libertà d'azione incontra continuamente dei limiti e fonte di enorme frustrazione è l'incessante richiesta di procedure burocratiche per compiere consuete azioni quotidiane, per le quali appunto è necessario compilare le cosiddette "domandine". A tal proposito è curioso notare come, anche nel linguaggio utilizzato in ambito carcerario, si rilevi una concezione restrittiva e sminuente delle azioni concernenti le attività dei detenuti, come nel caso appena citato del termine "domandina". Parola, questa, che indica non soltanto l'effettiva richiesta fatta dalla persona privata della libertà personale ma anche la persona incaricata di distribuire gli acquisti effettuati per tramite del Carcere: i detenuti, infatti, non dispongono di denaro contante e, per i loro acquisti, devono chiedere che venga sottratto dal conto corrente aperto a loro nome presso l'amministrazione. La "domandina" è il genere letterario più diffuso in carcere, a sua volta molto discriminatorio, poiché individua e divide coloro che la sanno compilare da coloro che, non sapendolo fare, se la devono far scrivere. Attraverso questa richiesta scritta di carattere burocratico-amministrativo, i detenuti presentano le proprie richieste all'Amministrazione Penitenziaria. Si tratta di una sorta di retorica carceraria ma che corrisponde anche ad un concreto elemento di coesione e di solidarietà, che crea una forma di auto-aiuto tra i detenuti.

In complesso, i meccanismi che regolano la vita dell'istituzione penitenziaria

comportano una forte “*spersonalizzazione*” del detenuto, una regressione ad una condizione infantile, nella quale egli viene spogliato da ogni responsabilità, delle quali vengono incaricati altri al di fuori di lui. E sono proprio tali processi di *passivizzazione* e di *deresponsabilizzazione*, molto spesso, a favorire il fenomeno del *recidivismo*.

Emerge allora chiaramente la necessità di promuovere e sviluppare *progetti di rieducazione e di prevenzione*, che hanno il principale e doveroso scopo di *ripristinare e rivalorizzare in ciascun soggetto le proprie attitudini, affinché egli possa rimuovere, almeno in parte, le dinamiche passivizzanti generate dalla detenzione*, partecipando attivamente alla propria riabilitazione, come sancito dagli obblighi dello Stato ed esposti nell’Ordinamento Penitenziario. Tali obblighi, non di rado, vengono adempiuti da soggetti del volontariato, proprio a causa della scarsità di educatori che si pongano in ascolto dei detenuti. Risulta pertanto indiscutibile quanto il volontariato costituisca un veicolo importantissimo di rieducazione solo per il fatto di esserci.

Quest’analisi, ancora una volta, fa luce su una concezione di *azione rieducativa*, che prevede l’*attenzione* dei legislatori e dei vari operatori *alla persona del condannato* e la sua *piena riabilitazione e reintegrazione nella società esterna al momento della scarcerazione*. Questo attraverso la messa in gioco tutte le risorse che si hanno a disposizione e nel rispetto più totale della dignità di chi ci si trova ad aver davanti.

#### **4.4. Corresponsabilizzazione Sociale**

È necessario porsi come fine, oltre naturalmente a quello primario del reinserimento sociale della persona, quello di rimuovere gli ostacoli e gli elementi che, da un punto di vista criminologico, favoriscono il recidivismo, come il

*“... persistere nel tempo di motivazioni, di condizioni ambientali e relazionali (...) che portano un certo individuo a perseverare la condotta delittuosa, talché i successivi reati risultano essere l’espressione di una continuità di condizioni personali o sociali, che agiscono in senso criminogenetico”*.<sup>95</sup>

Negli ultimi anni si è diffusa, nelle scienze sociali, un’idea apparentemente molto

---

<sup>95</sup> Molteni, Massari op. cit.

semplice: le relazioni sociali contano per il nostro benessere<sup>96</sup>. In altri termini, si è fatta strada la convinzione che la propensione e la capacità a cooperare, espressa dai membri di una data società, possano influenzare in modo significativo i caratteri dello sviluppo sociale, economico e politico e che, in generale, la crescita non sia determinata esclusivamente da fattori di carattere economico (quali il capitale umano, fisico, naturale), ma anche dal tessuto sociale e istituzionale. La possibilità di disporre di un nuovo strumento analitico ha rapidamente attratto l'attenzione di economisti, politologi, sociologi, antropologi, che hanno dedicato un ampio numero di studi a quella che è stata catalogata come una nuova forma di capitale: il *capitale sociale*.

L'autore che è stato l'ispiratore fondamentale di questo ampio dibattito è, senza dubbio, Robert Putnam; non è azzardato definire il professore di Harvard il "padre spirituale" del capitale sociale.

Politologo statunitense di grande successo nel campo delle scienze sociali, Putnam fa, prima di tutto, una distinzione tra *capitale fisico*, che si riferisce agli oggetti fisici e *capitale umano*, riguardante invece le caratteristiche degli individui. Questo secondo tipo di capitale, cioè quello sociale, riguarda le relazioni tra gli individui, le reti sociali e le norme di reciprocità e di affidabilità che ne derivano.

L'idea che la democrazia funzioni meglio quando è diffuso tra i cittadini un forte impegno civile, quando prevale fiducia e solidarietà nelle relazioni sociali, quando esistono diffuse reti associative ha indotto questo politologo a continuare ad interrogarsi su quale fosse lo stato di salute del capitale sociale nel suo paese, ritenuto universalmente, da Tocqueville in poi, uno dei paesi in cui più solide sono le tradizioni dell'associazionismo e dell'impegno civile. In "*Bowling alone*", il *bestseller* pubblicato negli Stati Uniti nel 2000, Putnam denunciava il declino del capitale sociale avvenuto nell'ultimo terzo del secolo scorso dopo sessant'anni di continua crescita di tutte le forme di impegno civile.

Contratti a termine, licenziamenti facili, minacce di crisi anziché favorire nuove forme di solidarietà aumentano l'isolamento delle persone e fanno peggiorare i rapporti interpersonali. Se ciò accade nei luoghi di lavoro, dove un numero sempre più alto di persone, uomini e donne, trascorrono la maggior parte del loro tempo, con un crescendo

---

<sup>96</sup> Questa ricerca rientra in un programma di studio coordinato dall'Osservatorio Campano sulle politiche pubbliche [www.capitalesociale.org](http://www.capitalesociale.org), interessato sia ad analizzare le diverse accezioni teoriche che le diverse modalità per rendere operativo il concetto di capitale sociale.

di impegno giornaliero e settimanale sia per i lavoratori dipendenti che per i lavoratori autonomi, fuori le cose non vanno meglio. L'affidabilità, la stima, la reciprocità e il senso civico vengono meno, diminuiscono; conferma di ciò viene dai sondaggi che registrano continui cali di fiducia nei confronti del prossimo e dai dati sulla criminalità e sui comportamenti asociali, che mostrano un inesorabile peggioramento della situazione.

Per trovare segnali positivi nelle dinamiche di relazione tra cittadini occorre guardare con più attenzione a fenomeni che hanno minore visibilità: sono in crescita attività che coinvolgono piccoli gruppi, come i gruppi di lettura o i gruppi di mutuo aiuto, che offrono alle persone sostegno emotivo e che consentono di condividere interessi particolari.

Nella distinzione importante che Putnam fa tra *capitale sociale, che chiude* i membri del gruppo rispetto alla rete più ampia dei rapporti sociali (*bonding*), rinforzando identità particolari e gruppi omogenei e *capitale sociale che apre e amplia* la sfera delle relazioni (*bridging*), comprendendo perciò persone di diverso livello sociale emerge però come siano in aumento le forme di socialità che chiudono e danno l'idea di una società ripiegata su se stessa, timorosa, in cui le persone o si chiudono in sé o cercano solidarietà di piccolo raggio secondo rigorosi criteri di omogeneità e di condivisione in interessi, valori, condizioni.

La metafora del capitale sociale che permette di “gettare ponti”, di “aprire” si propone di accompagnare il lungo processo di acquisizione di quelle risorse economiche, sociali, culturali, civili e motivazionali necessarie per favorire il reinserimento<sup>97</sup> della persona all'interno del tessuto sociale.

Come sentenziava il celebre presidente degli Stati Uniti, Franklin Delano Roosevelt:

*“L'unica cosa di cui aver paura è la paura”.*

E, tra gli elementi che ostacolano e rendono difficile il reinserimento del detenuto nella società, vi sono proprio un diffuso sentimento di *paura* e di *insicurezza*, generati dalle rappresentazioni sociali che inevitabilmente il “carcerato” genera e richiama. Egli è vissuto, con forte distacco, come un pericolo poiché la sua presenza viene percepita

---

<sup>97</sup> Ibidem.

come forma di contaminazione delle categorie mentali e sociali.

Moscovici, psicologo e sociologo rumeno naturalizzato francese, sottolinea come:

*“Le rappresentazioni sociali sono un mezzo per trasferire ciò che ci disturba, ciò che minaccia il nostro universo (...) la rappresentazione condivisa consente di rendere tollerabile l’ignoto che lo straniero incarna, dà esso un nome, una forma ed una collocazione rassicurante perché comprensibile”.*

Freud, poi, nel suo celebre *“Psicologia delle masse e analisi dell’Io”*, parla di *“uno scostamento dalla propria linea di sviluppo”*: l’ex detenuto ha una valenza destabilizzante sulla vita di ciascun cittadino, il quale vede minacciata la propria sicurezza, sia da un punto di vista personale che sociale; in altri termini egli viene stigmatizzato<sup>98</sup>.

Altro contributo importante fu quello di Goffman che, già quarant’anni fa, elaborò il concetto di *identità sociale*, visto come l’aspetto, il fattore immediato che consente di stabilire in anticipo a quale categoria appartiene ciascun individuo e quali sono i suoi attributi.

Per evidenziare il carattere sociale di tali attribuzioni, egli inoltre pone l’attenzione sulle modalità generative di tali *“identità sociali”*, sostenendo che:

*“...è la società a stabilire quali strumenti debbano essere usati per dividere le persone in categorie e quale complesso di attributi debbano essere considerati ordinari e naturali nel definire l’appartenenza ad una di quelle categorie.*

*Sono i vari contesti sociali a determinare quali categorie di persone incontreremo all’interno di tali contesti. La consuetudine sociale nei confronti di questi contesti stabiliti ci permette, senza una particolare attenzione o analisi approfondita, di instaurare un rapporto con le persone la cui presenza avevamo previsto”.*<sup>99</sup>

Contro la chiusura delle identità si pone anche Remoti, che ritiene che:

---

<sup>98</sup> R. M. Farr, S. Moscovici, *Rappresentazioni sociali*, Il Mulino, Bologna, 1986, p.47.

<sup>99</sup> E. Goffman, *Stigma – L’identità negata*, Ombre Corte, Verona, 2003, p. 2.

*“L’identità ha bisogno dell’alterità (l’altro)... offre al noi uno specchio di ciò che non siamo, ma avremmo potuto diventare: è l’esibizione delle possibilità alternative rispetto al noi, indica le strade diverse che avremmo potuto prendere, diventando quindi non noi, ma altri (quindi) il senso della particolarità si traduce in un senso delle possibilità: noi siamo così, ma avremmo potuto essere diversamente”.*<sup>100</sup>

Proprio partendo da tali presupposti teorici, è fondamentale tentare una *ricostruzione delle rappresentazioni sociali che riproducono uno stigma, mobilitandosi per ridurre l’isolamento cui gli ex-detenuti, una volta liberi, vengono spesso inevitabilmente condannati*. Lavorare ai margini, proporre le fragilità sociali come risorsa, ridurre lo stigma, sono le necessarie trasformazioni per riabilitare, ristrutturare, in una parola *rieducare interamente una cultura*. Come nota Douglas:

*“Se estirpiamo tutte le erbacce da un giardino gli conferiamo un aspetto apparentemente più ordinato, ma in realtà il risultato è un impoverimento di quella biodiversità che consente al giardino stesso di crescere”.*<sup>101</sup>

Entro una prospettiva sociologica, risulta di notevole importanza l’analisi, suggerita dalla sociologia del diritto, delle categorie delle *norme sociali* e delle *norme giuridiche*, dove viene illustrata la dinamica in cui, spesso, la reazione alla trasgressione di un uso sociale, si sovrappone alla norma giuridica, generando una serie di effetti che vanno al di là della mera imposizione giuridica della pena.

Con il termine *norme sociali*, si intende definire quella serie di regole determinate dalla consuetudine, con cui vengono ripetute abitualmente delle azioni individuali, e che distinguono le varie organizzazioni sociali producendo dei modelli di condotta (*pattern*). In altri termini, si tratta di *“regolarità sociali di comportamento, che nei casi di devianza vengono corroborate o rinforzate mediante sanzioni negative”*, laddove queste ultime dipendono dai modelli di condotta previsti dall’organizzazione sociale e rispondono all’esigenza di una reazione alla trasgressione. Una trasgressione agli usi sociali implica un’infrazione rispetto alle aspettative generatesi all’interno

---

<sup>100</sup> F. Remotti, *Contro l’identità*, Laterza Roma, 1996, p.33.

<sup>101</sup> M. Douglas, *Purezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna, 1975, p.44.

dell'organizzazione sociale in cui viene agita e prevede, quindi, una sanzione in termini di disapprovazione, di accusa, di emarginazione, fino al linciaggio e la cui entità non viene antecedentemente pianificata.

A seguito di un'evoluzione sociale, come risultato di *un'elaborazione intellettuale e di un'imposizione programmatica*, si assiste alla proclamazione della norma giuridica, che subisce pertanto un processo di introduzione sociale inverso rispetto alla norma sociale. *“Dapprima si proclama la norma, la si crea attraverso un atto autoritario di imposizione, e successivamente hanno luogo le condotte che la norma si è posta di provocare”*<sup>102</sup>.

Risulta naturale, pertanto, una stretta relazione tra le due categorie, soprattutto per quanto riguarda il concetto già citato di sanzione.

Ciò che ampiamente distingue la norma giuridica dalla norma sociale è la tipologia di sanzione ad essa riservata: la sanzione giuridica, infatti, prevede una risposta di carattere istituzionale, attraverso un *processo di pianificazione razionale del diritto* cui partecipano vari organi, come il giudice o, nel caso dell'esecuzione delle norme stesse, il sistema penitenziario.

In ultima istanza, nello specifico del contesto penitenziario, si può rilevare quanto una norma sociale possa effettivamente rafforzare una sanzione giuridica. Nella fattispecie, il condannato, non solo subisce l'imposizione di una norma giuridica, che prevede notoriamente la detenzione ma anche un marchio, uno stigma sociale. Notoriamente *“Nella società moderna gli usi sociali hanno perso forza, ma sono stati sostituiti da qualcosa ancor meno controllabile, cioè l'opinione pubblica, che può agire come autentico giudice”*<sup>103</sup>.

Alla luce di quest'analisi, pertanto, istituzioni che operano nell'ambito penitenziario, come *Magistratura, polizia e mezzi di comunicazione*, devono operare mediante *un'azione che riduca l'impatto prodotto dalle norme sociali, coalizzandosi, quantomeno, al fine di attuare un'efficace diffusione di informazioni corrette e complete, che non diano adito inutilmente a distorsioni e dispercezioni di eventi e che non amplifichino sentimenti collettivi di insicurezza e paura.*

---

<sup>102</sup> D. M. Morales, G. R. Morchon, *Introduzione alla sociologia giuridica*, Città Aperta Edizioni, 2007.

<sup>103</sup> D. M. Morales, G. R. Morchon, *Introduzione alla sociologia giuridica*, Città Aperta Edizioni, 2007, p.43-48.

Non si tratta sicuramente di un'impresa di facile portata poiché si sta parlando di vere e proprie trasformazioni sociali e culturali che richiedono tempistiche notevolmente ampie per poter riprodurre sostanziali cambiamenti concreti. Tuttavia, credo che l'apporto di ogni singolo provvedimento normativo, attività, formazione promossi dalle istituzioni, dal privato sociale e dai servizi pubblici entro tali prospettive, possa essere in grado di innescare, a sua volta, quantomeno in ambito territoriale, una serie di iniziative e progetti volti ad una diffusione di nuove "buone prassi". Occorre quindi pensare e realizzare una *rete di servizi*, senza confusione di ruoli e competenze, tipica di uno Stato sociale *"contro uno Stato impresa in cui prevale la legge del più forte, nel quale il debole diventa sempre più debole"*. Da tutti i protagonisti di questo "Stato impresa", enti locali, privato sociale e volontariato essi siano, si deve esigere una *nuova cultura* che trasferisca *valori di solidarietà, di responsabilità*, al fine di programmare insieme e realizzare una *rete di servizi*<sup>104</sup>.

Come l'ex sottosegretario alla Giustizia, Luigi Manconi, aveva affermato nel corso di una sua intervista alla rivista dell'Amministrazione Penitenziaria *"Le Due Città"*:

*"Il Ministero della Giustizia non può essere autosufficiente, non è e non deve essere l'unico titolare di quei compiti di così rilevante importanza riguardanti la prevenzione e l'esecuzione penale esterna. È necessario coordinare la nostra responsabilità istituzionale nel trattamento dei detenuti e nel loro reinserimento con quello delle Regioni e degli Enti locali e credo che nella creazione di circuiti a bassa o bassissima vigilanza può essere decisivo il contributo del territorio"*.<sup>105</sup>

Il costante aumento della criminalità, legato ad una sempre più acuta crisi della legalità, ad un venir meno dei valori tradizionali e le sempre maggiori difficoltà economiche di alcune fasce deboli di popolazione creano una separazione sempre più netta tra i "buoni" e i "cattivi", aumentando il disagio sociale e quindi anche l'emarginazione.

Apprendo la prospettiva ad una più ampia osservazione, il Dott. Zappa asserisce quanto la giustizia sociale appaia sostanzialmente come *"la vera ed effettiva grande assente"* ed

---

<sup>104</sup> G. Zappa, *Società ed esecuzione penale: un volontariato "minore"?* [www.act-bs.com/dr\\_Zappa.htm](http://www.act-bs.com/dr_Zappa.htm), Marzo 2000.

<sup>105</sup> AA.VV. [www.leduecittà.com/articolo](http://www.leduecittà.com/articolo), Nov-Dic 2006.

auspica una *“vera politica dell’ordine pubblico che ha bisogno di una politica sociale degna di questo nome, una effettiva giustizia sociale che diminuisca l’emarginazione, il bisogno, la protesta”*<sup>106</sup>. Giudice di grande rilievo nel panorama istituzionale, figura nota nella provincia veneta per l’impegno da sempre profuso sul fronte del mondo carcerario, prima come magistrato di sorveglianza poi, negli anni del congedo della pensione, per l’attenta e importante opera di volontariato, il Dott. Zappa aggiunge: *“Occorrono personalità ben strutturate, spessore umano notevole, freddezza e buon senso, capacità di dominare le proprie emozioni e quelle altrui”*<sup>107</sup>.

La situazione del Carcere nel nostro Paese, insieme ai continui episodi di violenza, rendono difficoltoso quel processo di rieducazione e umanizzazione che la Costituzione pone come finalità essenziale della esecuzione della pena. Da quanto si verifica nella prassi nasce la consapevolezza della difficoltà di individuare una pena che possa assolvere ai compiti costituzionalmente previsti.

A ogni modo, nonostante le diverse posizioni, è opinione ormai condivisa da tutti che la pena deve essere considerata uno strumento di recupero del detenuto ai valori della legalità e della solidarietà, principi che ispirano tutta la nostra Costituzione, alla realizzazione dei quali lo Stato non può sottrarsi.

In questi anni però, nel mondo politico il dibattito si è incentrato principalmente sull’estensione o meno delle sanzioni alternative alla detenzione, nulla, o quasi, è stato fatto per migliorare le condizioni della detenzione, né si è pensato a delle forme di controllo della legalità nei luoghi di carcerazione né a dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Lo stesso Mario Gozzini riteneva necessaria un’opera di *“coscientizzazione popolare”* volta a far capire che il *Carcere Rieducativo* è un interesse collettivo primario. Appare necessario un profondo cambiamento dell’opinione pubblica, per evitare che la riforma penitenziaria, gli sforzi verso l’apertura del Carcere, non restino episodi isolati a cui non è attribuita la necessaria importanza.

*Occorre abbandonare i facili luoghi comuni e gli atteggiamenti emotivi, comprensibili ma improduttivi e convincersi che la repressione pura e semplice della devianza mai è*

---

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> G. Zappa, *Società ed esecuzione penale: un volontariato “minore”?* [www.act-bs.com/dr\\_Zappa.htm](http://www.act-bs.com/dr_Zappa.htm), Novembre 2001.

*stata capace di risolvere i problemi, anzi li ha aggravati. Solo così si può essere in grado di ristabilire la verità, aiutando la gente a vincere la paura, distinguendo tra il reato ed il suo autore, tra le colpe dell'uomo che ha sbagliato e quel che resta di lui dopo il processo, la condanna e la carcerazione.*

#### ***4.5. Partecipazione della Comunità Esterna all'Azione Rieducativa negli Art.17 e 78 dell'Ordinamento Penitenziario***

##### ***4.5.1. Introduzione***

Il sistema delle sanzioni penali, la realtà carceraria e il suo funzionamento sono, o dovrebbero essere, noti a tutti: la letteratura, i *mass media*, il dibattito politico contemporaneo hanno inevitabilmente informato e coinvolto l'opinione pubblica in questo vasto campo.

I recenti fatti di cronaca e la partecipazione sempre più attiva di politici e personaggi illustri in questioni inerenti il sistema penitenziario, hanno in un certo senso alimentato l'interesse di un vasto pubblico. Palese osservare che le dispute più accese vertono su dubbi e critiche riservate a leggi ritenute troppo permissive, a benefici considerati troppo generosi; credo tuttavia sia molto importante questa riapertura del dibattito sul Carcere, anche se dominato da critiche e perplessità.

La società, riproponendosi di riflettere sui problemi legati al Carcere e alle sue leggi, non può non pensare alla situazione dei ristretti, interrogarsi sulle loro condizioni di vita e sul loro futuro: la speranza è che il confronto, e non di meno lo scontro, su questi temi, porti a risultati concreti, e ad una maggiore sensibilizzazione della opinione pubblica stessa. Proprio perché quest'ultima si senta responsabilmente investita del ruolo affidatogli dalla legge.

Il primo grande passo dal Carcere verso la società libera è stato fatto, come abbiamo già visto in precedenza, con la Riforma del 1975, rivisitata dalla Legge Gozzini dell'86, che ha espressamente coinvolto la comunità esterna nell'opera di assistenza e rieducazione dei condannati.

Gli artt.17 e 78<sup>108</sup> dell'Ordinamento Penitenziario hanno sicuramente segnato una tappa fondamentale nell'abbattimento del muro psicologico che separa il Carcere, come istituzione e come edificio, dal territorio e dalla comunit . La Legge 354/75 e il DPR 431/76, con le successive modificazioni, designano compiti ben precisi ad organismi pubblici, ad associazioni e privati, proponendo possibilit  di collaborazione con Istituti Penitenziari e C.S.S.A. (Cooperativa Sociale Servizi Associati).

È grazie agli artt.17 e 78 che un volontario entra in Carcere per dare il suo contributo all'azione rieducativa e al reinserimento nella societ . C'è per  di fatto una differenza tra l'art.17 e l'art.78: l'art.17 d  la possibilit  ad un singolo privato o ad una associazione di sottoporre alla Direzione del Carcere un progetto che ritiene utile al fine di avvicinare la comunit  carceraria alla societ  libera. La Direzione, se riscontra anche l'assenso della Magistratura di Sorveglianza, d  il via alla iniziativa. Potrebbe trattarsi di un torneo di calcio, di un coro, di un cantante, di un servizio biblioteca, etc. L'art.78, invece, ha come obiettivo quello di far entrare in carcere un volontario perch  questo dia sostegno morale ai detenuti e favorisca il reinserimento nella societ  in modo costante e continuativo. Viene rilasciato in questo caso dal Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP) un tesserino dopo che sono state fatte da parte dei carabinieri opportune indagini sull'aspirante volontario. Per avere il tesserino, dalla presentazione della domanda alla direzione del Carcere dove si vuole svolgere l'attivit , passano dai 6 ai 12 mesi di tempo.

Gli interventi di ciascun operatore, ed in particolare dei volontari, devono contribuire alla realizzazione di una positiva atmosfera di relazioni umane e svolgersi in una prospettiva di integrazione e collaborazione.

---

<sup>108</sup> Art. 17 Ordin. Penit. "Partecipazione della comunit  esterna all'azione rieducativi. La finalit  del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa. Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del Direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunit  carceraria e la societ  libera. Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del Direttore".

Art. 78 Ordin. Penit. "Assistenti volontari. L'Amministrazione Penitenziaria pu , su proposta del Magistrato di Sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli Istituti Penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati e al futuro reinserimento nella vita sociale.

Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attivit  culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del Direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento.

L'attivit  prevista nei commi precedenti non pu  essere retribuita.

Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l'affidamento in prova, per il regime di semilibert  e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie".

Chiara e precisa è l'esigenza che emerge: portare alla luce la realtà vissuta del volontario all'interno del Carcere, presentando il diritto nella sua applicazione concreta e provando umilmente a promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

La speranza è che, creando questo ponte di comunicazione con la realtà esterna, sempre più persone possano interessarsi a queste tematiche.

#### ***4.5.2. Considerazioni Generali sull'Articolo17: la Partecipazione della Comunità Esterna all'Azione Rieducativa***

L'art.17 consente l'ingresso in Carcere a tutti coloro che, *“avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera”*. Tale norma è in stretta relazione con l'art.62 delle regole minime europee che suggerisce di *“ricorrere, per quanto possibile, alla cooperazione di organizzazioni della comunità per aiutare il personale dello stabilimento nel recupero sociale dei detenuti”*.

*“Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativi.*

*La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa”*.

Il comma d'apertura dell'art.17 dell'Ordinamento Penitenziario riprende il contenuto dell'art.1 della stessa legge: *il trattamento rieducativo deve tendere al reinserimento sociale, avvalendosi anche di contatti con l'ambiente esterno.*

I *destinatari* del trattamento rieducativo sono i *condannati*, cioè i soggetti in espiazione di pena (detentiva o in misura alternativa) e gli *internati*, ovvero i soggetti sottoposti a misure di sicurezza; secondo l'art.15 gli imputati sono ammessi a loro richiesta a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative ma per loro non è prevista l'attuazione di un trattamento rieducativo per una presunzione di non colpevolezza e per assicurare all'imputato, in attesa di sentenza definitiva, una piena libertà di difesa (che potrebbe essere compromessa da interventi penetranti di contenuto psicologico)<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Canepa M, Merlo S., *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè ed, Milano, 1996.

Rivolgendosi a categorie di soggetti privati della libertà, il legislatore ha esteso la possibilità di interazione con la comunità esterna in tutti i tipi di Istituti di Prevenzione e di Pena, compresi gli ospedali psichiatrici giudiziari e le Carceri di massima sicurezza, abolite grazie alla Legge 663/86: ovviamente le modalità trattamentali e l'organizzazione di qualsiasi tipo di iniziativa sono coordinate dal regolamento interno dell'Istituto, che disciplina anche i controlli cui devono sottoporsi tutti coloro che accedono all'Istituto stesso (art. 16 O.P.).

La congiunzione “*anche*” sottolinea il carattere di complementarità, o meglio, di *integrazione* tra il trattamento rieducativo messo in atto dalla direzione dell'Istituto, e ad opera dei suoi diversi operatori e quello di enti ed associazioni esterne. Tale rapporto di collaborazione sembra proprio non essere facoltativo, in quanto un'espressione come “*deve*” implica una certa obbligatorietà.

Pertanto, se nell'art.17 della Riforma si legge “*sollecitando ed organizzando*”, si può ipotizzare che l'Amministrazione Penitenziaria abbia l'onere di organizzare le attività di sua competenza e nelle sue possibilità e di sollecitare *privati e istituzioni o associazioni pubbliche o private* affinché le une collaborino con le altre nell'assolvimento delle proprie funzioni e responsabilità, asserite dalla legge.

*“Sono ammessi a frequentare gli Istituti Penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del Magistrato di Sorveglianza, su parere favorevole del Direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera. Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del Direttore”.*

In pratica, ogni singola iniziativa, come specificato dall'art.63 del D.P.R. 431/76, viene presentata dai soggetti sopra citati sotto forma di *progetto*, per poi essere esaminata dalla direzione dell'Istituto che, a sua volta, trasmetterà la proposta al Magistrato di Sorveglianza. A quest'ultimo, è affidato il potere di autorizzare gli ingressi in Istituto, stabilendone le condizioni da rispettare: il parere del Direttore, tuttavia, non è vincolante.

Il vecchio regolamento penitenziario subordinava ogni visita agli stabilimenti

penitenziari al permesso del Ministro di Grazia e Giustizia: la comodità, se così si può chiamare, dell'art.17, è la celerità del provvedimento di autorizzazione, che deve ricevere il parere favorevole del Direttore dell'Istituto e del Magistrato di Sorveglianza, operanti nella stessa giurisdizione.

La persona che intende svolgere attività di volontariato ai sensi dell'art.17 dell'Ordinamento Penitenziario deve perciò presentare una *domanda scritta*, contenente i propri dati personali e le motivazioni per le quali intende svolgere questo tipo di attività, *al Direttore dell'Istituto*. Quest'ultimo, dopo aver valutato la compatibilità delle iniziative proposte dal volontario "con il percorso trattamentale generale dell'Istituto" (circolare Dap 16-7-97), la trasmette, *con il proprio parere, al Magistrato di Sorveglianza* per l'autorizzazione.

Il Direttore dell'Istituto conserva il potere di vigilanza sull'operato degli assistenti volontari. Qualora riscontri atteggiamenti in contrasto con le direttive impartite dal Magistrato di Sorveglianza o comportamenti che possano pregiudicare l'ordine e la sicurezza, sospende l'efficacia dell'autorizzazione e comunica al Magistrato il venir meno del proprio parere favorevole.

Generalmente le *attività svolte in art.17* sono *a tempo determinato* e sono scelte fra i progetti più consoni alle finalità di risocializzazione dei detenuti, sempre nel rispetto delle norme di sicurezza.

Si va dai corsi di formazione professionale o per il recupero scolastico, ai laboratori di artigianato; dai programmi per il conseguimento di una qualifica o comunque di abilità e conoscenze utili per un futuro inserimento lavorativo, ai corsi artistici di pittura, musica, fotografia, teatro, attività fisica: validi strumenti, questi, per l'espressione del sé e la conoscenza delle altrui individualità. In molte delle attività citate è possibile conseguire molteplici obiettivi, di gruppo ed individuali.

Il forte pregio di queste attività, oltre naturalmente all'ampliamento di un personale bagaglio di esperienze e conoscenze, è la possibilità di "portarle fuori", in sale apposite o locali pubblici, in momenti organizzati *ad hoc* o manifestazioni aperte a tutti: alcuni corsi possono infatti prevedere lezioni o *stage* in strutture esterne; si possono organizzare mostre per l'esposizione o la vendita di opere o manufatti creati dai detenuti; si può far partecipare un gruppo sportivo dell'Istituto a tornei esterni ecc. In questo modo saranno veramente *promossi contatti tra la comunità carceraria e la*

*società libera* e, soprattutto, coloro che si faranno promotori delle iniziative in art.17 risponderanno contemporaneamente all'invito del relativo articolo d'attuazione, l'art.63 del 431/76, che sollecita la *“diffusione di informazioni sull'esigenza della partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e degli internati”*.

Sicuramente, l'ampia portata di possibilità d'azione dell'art.17 e il vasto coinvolgimento che può conquistare possono facilitare la circolazione di notizie ed informazioni tramite i *mass-media*, attivando una *rete informativa* utile a stimolare l'attenzione verso i problemi del carcere, a suscitare interesse per la loro soluzione o, anche solamente, a mettere al corrente l'opinione pubblica della realtà e del funzionamento del Sistema Penitenziario.

Inoltre esistono progetti prettamente interni, in cui la partecipazione di gruppi esterni è finalizzata a interventi riguardanti attività del trattamento penitenziario o interventi di sostegno morale e materiale nei confronti dei soggetti più bisognosi. Si tratta per lo più di percorsi individualizzati, che vanno dal puro e semplice dialogo con i detenuti, alla creazione di gruppi di auto-aiuto, o gruppi di sostegno per chi affronta programmi terapeutici; per rispondere ai bisogni di chi vive in condizioni di precarietà, si può attivare un soccorso materiale in cui i volontari si impegnano, per esempio, nel reperimento e nella distribuzione di vestiario.

Molte associazioni si assumono il compito di seguire alcuni servizi all'interno del Carcere: la gestione del servizio biblioteca, o il coordinamento di detenuti nel riordino e nella catalogazione dei volumi; la creazione e conduzione di sale di ritrovo comune, con momenti di socializzazione e intrattenimento; il sostegno alle detenute madri, con punti di assistenza o asili nido; la manutenzione dei laboratori artigianali o artistici e l'allestimento di mostre.

Normalmente gli ingressi in Istituto, tramite l'art.17 dell'Ordinamento Penitenziario, vengono estesi anche a iniziative particolari, come spettacoli, concerti, manifestazioni sportive e altre ricorrenze, in cui è concesso l'ingresso per la singola occasione, talvolta solo per poche ore; chiaramente in questi casi viene approvata e valutata l'utilità dell'iniziativa nella sua globalità, senza verificare che tutti i partecipanti esterni rispondano ai requisiti del comma 2 dell'art.17. In ogni caso, già il fatto di dare la possibilità ai detenuti di poter partecipare a un concerto, a uno spettacolo teatrale, a una

gara podistica o a un qualsiasi altro momento di incontro, svago e cultura, fra le mura del Carcere, ristabilisce un valido contatto con la vita della societ  libera e con una sua concreta rappresentanza.

Negli anni, le successive modifiche alla Legge del '75, hanno apportato significativi cambiamenti, diretti a incidere anche sul ruolo della comunit  esterna. In particolare, la cosiddetta Legge Gozzini del 1986 e la recente legge Simeone, Legge 27-5-1998, n. 165, hanno determinato un progressivo ampliamento delle condizioni per l'ammissione alle misure alternative alla detenzione, presupponendo un necessario sviluppo dell'area penale esterna.

Il modello partecipativo regolato dall'art.17 costituisce una delle espressioni pi  significative del *rifiuto di una pena detentiva intesa come emarginazione*<sup>110</sup>.

A questo proposito,   importante ricordare che esiste una stretta relazione tra la disposizione penitenziaria in esame e l'art.62 del Regolamento Ministeriale Europeo. Quest'ultima norma, sollecitando l'adozione di modalit  trattamentali che non accentuino l'esclusione di condannati ed internati dalla societ  ma, al contrario, ne sottolineino la perdurante appartenenza, suggerisce di "*ricorrere, per quanto possibile, alla cooperazione di organizzazioni della comunit  per aiutare il personale dello stabilimento nel recupero sociale dei detenuti*".   pertanto evidente l'ispirazione tratta dalla regola europea in sede di redazione dell'art.17, laddove esso contempla, per l'appunto, la partecipazione della comunit  esterna all'azione rieducativa<sup>111</sup>.

E ancora, l'art.7, inserito tra i principi fondamentali del Regolamento Penitenziario Europeo, dispone che "*devono essere incoraggiate la cooperazione con i servizi sociali esterni e...la partecipazione della societ  civile nella vita penitenziaria*"<sup>112</sup>. D'altronde, il legislatore penitenziario, in merito a questo argomento, non poteva esimersi dal prendere in considerazione la Costituzione e quindi i principi in essa contenuti ed in

---

<sup>110</sup> Tratto da: Scardaccione, in *Rass. Penit.*, 1978, p.366; conf. Corso, in Grevi, *Ordinamento penitenziario* 1981, p. 194; Di Gennaro – Breda – La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano,ivi 1997 p. 122; Battistacci, in *Rass. penit. Crim.*1982, p. 190 ss; Valia, in *Rass. penit crim.*1999, p. 18; Galgani, sub. Art. 40 della legge 16.12.99 n. 479, L. p. 2000, p. 860; Morici, in *Percorsi personali di reclusione*, Cuneo, 2002, p. 126 ss.; Saltarelli, *Pedagogia penitenziaria e della devianza*, Roma, 2004, p. 111; v. altresı Coco, in *Rass. penit.* 1976, p. 453, il quale ravvisa nell'art. 17 uno strumento per la realizzazione della c.d. "istituzione aperta"; scettico invece circa le effettive potenzialit  della previsione; Solivetti, *CSM Quaderni*, 3, 1987, p. 203.

<sup>111</sup> Tratto da Corso, in Grevi, *Ordinamento penitenziario*,ivi 1981, p.195.

<sup>112</sup> V. Grevi, G. Giostra, F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario*, 3a ed., Cedam, c. ed. Milani, 2006.

particolare l'art.4 comma 2 dal quale deriva per tutti i cittadini “*il dovere di svolgere...un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”.

L'art.17 comma 1, utilizza il verbo “*deve*” per disporre che la finalità della risocializzazione venga perseguita anche mediante la sollecitazione e l'organizzazione del contributo partecipativo fornito dalle varie espressioni della comunità esterna: ciò comporterebbe per gli esponenti del consorzio sociale non soltanto un *diritto* ma altresì un *dovere di collaborazione all'opera rieducativa*<sup>113</sup> .

Sulla base di una diversa impostazione, volta semplicemente a sottolineare la serietà dell'impegno che l'offerta collaborativa, ex art.17, comporta, si è osservato come la dimostrazione di *sensibilità* per i problemi carcerari, implicita nella richiesta di partecipare ad un programma risocializzante, comporti “una precisa assunzione di *responsabilità* sui tempi e i modi del recupero e del reinserimento dei condannati”<sup>114</sup> .

Dunque l'Ordinamento Penitenziario di oggi propone una rivalutazione del ruolo della comunità, che può proporsi come valido aiuto, non soltanto all'interno, ma anche all'esterno: le strategie di intervento volte a utilizzare l'apporto del volontariato nell'ambiente esterno al Carcere sono dirette ad assicurare supporto nelle misure alternative, nel lavoro esterno, nei vari contatti con la società libera previsti dal trattamento rieducativo e dai suoi elementi.

#### ***4.5.3. Considerazioni Generali sull'Articolo 78: gli Assistenti Volontari***

Un'altra modalità di ammissione ad effettuare volontariato in Carcere è quella prevista dall'art.78 dell'Ordinamento Penitenziario. In questo caso è il Magistrato di Sorveglianza a proporre i volontari e i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria ad autorizzarli.

Quest'articolo descrive un'attività di volontariato più specifica rispetto a quella prevista dall'art.17 e comprende la collaborazione con le figure istituzionali degli Istituti Penitenziari e degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (educatori, assistenti sociali, psicologi, polizia penitenziaria) nelle attività trattamentali e risocializzanti.

---

<sup>113</sup> Tratto da Lopiano Antignano, in *Rass. penit. Crim.*1980, p. 201; Morici, in *Percorsi personali di reclusione*, Cuneo, 2002, op. cit., p.130; Battigaglia, Cirignotta, *Elementi di diritto penitenziario*, cit., p.153.

<sup>114</sup> Tratto da Corso, in Grevi, *Ordinamento penitenziario*, ivi 1981, cit., p.195.

*“Assistenti volontari.*

*L’Amministrazione Penitenziaria può, su proposta del Magistrato di Sorveglianza, autorizzare persone idonee all’assistenza e all’educazione a frequentare gli Istituti Penitenziari allo scopo di partecipare all’opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale”.*

Questo primo comma definisce quali sono i soggetti istituzionali referenti e quali ruoli e caratteristiche devono possedere gli assistenti volontari: le modalità di attuazione degli interventi devono essere concordate, programmate e realizzate con il consenso dei referenti del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria (Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria, Direttore dell’Istituto, Direttore del C.S.S.A.) e della Magistratura di Sorveglianza (Presidente del Tribunale e Magistrato di Sorveglianza), tenendo conto delle relative funzioni e competenze.

Le circolari ministeriali n.3150/5600, 30 Dicembre 1985, e la n.3239/5689, 7 Aprile 1988, aventi per oggetto *“assistenti volontari: procedure per il conferimento e il rinnovo degli incarichi”*, forniscono le indicazioni per inoltrare la richiesta di autorizzazione. Per svolgere attività di volontariato presso un Istituto Penitenziario o un Centro di Servizio Sociale, occorre elaborare un *progetto di intervento e di lavoro* e presentarlo alla direzione della struttura scelta; qui si discuterà il progetto e verranno concordate le linee di collaborazione possibili, dopodiché si inoltrerà una richiesta al direttore.

Nel modello per la richiesta di autorizzazione ex art. 78, all’aspirante volontario sono richiesti<sup>115</sup>:

- *dati anagrafici* (data e luogo di nascita, residenza, stato civile, titolo di studio, professione);
- *altre attività di volontariato* in corso o svolte in precedenza;
- *motivazioni alla base* della richiesta di svolgere attività di volontariato nel settore penitenziario;
- *tipo di attività prescelta*;

---

<sup>115</sup> Castelli, Cristofanelli, *Guida per il volontariato penitenziario*, ed. ICM, Torino, 1990.

- *disponibilità di tempo.*

Secondo le circolari sopra citate, nella documentazione per il conferimento dell'incarico sono comprese: la *domanda dell'aspirante*, il *parere del Direttore*, il *certificato penale e dei carichi pendenti*, la *dichiarazione sostitutiva di atto notorio* resa dall'assistente volontario all'Autorità comunale, le *informazioni della Pubblica Sicurezza o dei Carabinieri* (richieste dalle Direzioni, come nel caso previsto dall'art.17) e *due foto autenticate* a norma di legge. Il Direttore provvede ad inoltrare questo materiale al Magistrato di Sorveglianza, il quale, se ritiene la proposta valida, la trasmette al Provveditorato Regionale, che la inoltra al DAP, come appunto stabilito dal comma 1 dell'articolo in esame.

Qualora il volontario sia membro di un'associazione di volontariato è ipotizzabile, mediante un'apposita convenzione, un'autorizzazione nei confronti di tutti gli operatori dell'associazione. L'autorizzazione ha durata annuale e alla sua scadenza, se la valutazione del direttore dell'Istituto è positiva, si considera rinnovata.

A differenza dell'art.17, che presuppone solamente che i componenti della comunità esterna coinvolti siano “*concretamente interessati all'opera di risocializzazione del detenuto*”, gli aspiranti volontari ex art.78 devono risultare “*idonei all'assistenza e all'educazione*”. L'art. 107 del D.P.R. 431/76, prevede che l'autorizzazione sia concessa a coloro che dimostrano “*interesse e sensibilità*” per la condizione umana dei detenuti ed hanno dato prova di “*concrete capacità nell'assistenza a persone in stato di bisogno*”. Il legislatore non ha posto come condizione una specifica qualificazione professionale dell'assistente volontario ma ha delineato un profilo abbastanza chiaro, improntato su precise caratteristiche personali e capacità concrete, che lasciano comunque presupporre che il volontario debba possedere una formazione adeguata.

La partecipazione degli assistenti volontari all'opera di “*sostegno morale*” dei detenuti e degli internati, si concretizza in *momenti di incontro individuali o di gruppo, fondati sull'ascolto dei bisogni della persona, in supporto psicologico nei momenti di difficoltà, o nella semplice instaurazione di regolari rapporti di amicizia e dialogo.*

Nel sostegno morale vengono inclusi momenti diversi, come ad esempio l'animazione di gruppo (con canti, giochi..), il supporto spirituale e gli incontri di catechesi.

Generalmente nell'espressione “*sostegno morale*” viene incluso anche l'*aiuto materiale*,

così come all'*azione educativa* viene affiancata quella *assistenziale*.

*Presupposto basilare* per qualsiasi tipo di intervento sulla persona è il *ristabilimento di una vita carceraria rispettosa della dignità umana del condannato*: garantire soddisfacenti condizioni di vita, non solo a livello alimentare, igienico e sanitario, ma anche a livello di convivenza con gli altri detenuti e col personale, facilita anche il perseguimento del benessere morale.

L'assistente volontario può prestarsi per un aiuto materiale, associato a interventi di supporto, solitamente preposto per effettuare pagamenti, pratiche o altre commissioni all'esterno, recuperare indumenti o effetti personali per i non abbienti, fornire informazioni circa i servizi territoriali, la ricerca di un lavoro o di un alloggio.

Spesso l'aiuto materiale è sinonimo di *contributo economico*; basti pensare, ad esempio, al costante aumento dei detenuti extracomunitari, che in genere non hanno l'appoggio delle famiglie e per i quali sempre maggiori sono le necessità di indumenti e di sussidi concreti, materiali.

Ma non solo: occuparsi del sostegno morale significa anche *favorire i rapporti relazionali del detenuto*, in particolare quelli con la famiglia, interessarsi alla carriera scolastica dei figli del ristretto, facilitare i contatti con parenti, prestarsi come tramite per la risoluzione di conflitti o problemi di emarginazione e disadattamento della famiglia, offrirsi per l'accompagnamento nei permessi premio e assistere la degenza in ospedale negli eventuali ricoveri.

L'opera assistenziale ed educativa dell'assistente volontario è finalizzata anche alla *collaborazione per il futuro reinserimento nella vita sociale di detenuti ed internati*.

L'art.83 del D.P.R. 431/76, regolante il trattamento del dimittendo, è rivolto ai detenuti prossimi alla dimissione e prevede la stesura di "*un particolare programma di trattamento, concretamente orientato alla risoluzione dei problemi specifici connessi alle condizioni di vita familiare, di lavoro e di ambiente, a cui dovranno andare incontro*". Per la definizione e l'esecuzione di tale programma la direzione richiede la collaborazione del consiglio di aiuto sociale e del C.S.S.A. Ovviamente, data l'inesistenza del primo e il sovraccarico lavorativo del secondo, il volontariato si propone come unica alternativa.

Il secondo comma dell'art.78 conia il nome "assistente volontario" e ne trova una collocazione all'interno del trattamento e dell'organico del personale:

*“Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attività culturali e ricreative dell’Istituto sotto la guida del Direttore, il quale ne coordina l’azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento.*

*L’attività prevista nei commi precedenti non può essere retribuita.*

*Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l’affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l’assistenza ai dimessi e alle loro famiglie”.*

Come già segnalato nell’art.27 della Legge Penitenziaria, nel quadro del trattamento rieducativo rivestono particolare importanza le attività culturali, ricreative e sportive, ed i contatti che queste permettono di mantenere o creare con il mondo esterno. L’art.78 include in queste attività anche l’opera degli assistenti volontari: il legislatore non ha voluto creare un’alternativa alle iniziative promosse in art.17 ma garantire una *certa continuità*, assicurare la presenza periodica e continuativa di persone ritenute idonee all’assistenza e all’educazione.

Proprio per il *carattere non occasionale del lavoro degli assistenti volontari*, questi sono coordinati dal direttore, che ne stabilisce le funzioni anche in relazione all’azione del personale addetto al trattamento. Questo ultimo concetto è espressamente previsto dall’art.4 del D.P.R. 431/76, che propone una prospettiva di *integrazione* e di *coordinamento degli interventi* che coinvolge operatori professionali e volontari. In virtù di questa attribuzione, la circolare del Ministero di Grazia e Giustizia n. 3196/5646 del 03/02/1987 include nel gruppo di osservazione e trattamento anche *altri operatori in grado di apportare un contributo competente per la conoscenza e la soluzione dei problemi di volta in volta presentati dai casi in esame (insegnanti, animatori del tempo libero, volontari...).*

L’analisi dell’art.78 O.P. prosegue con il terzo comma:

*“L’attività prevista nei commi precedenti non può essere retribuita”.*

La “legge quadro” sul volontariato, L.11-8-91, n.266, completa questo postulato, definendo, con l’art.2, l’attività di volontariato come “*quella prestata in modo*

*personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”.*

Il quarto e ultimo comma dell’art.78 dell’Ordinamento Penitenziario si riferisce alla collaborazione degli assistenti volontari con il C.S.S.A.:

*“Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l’affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l’assistenza ai dimessi e alle loro famiglie”.*

Alla luce delle recenti modifiche alla Legge Penitenziaria, questa parte dell’art. 78 troverà più frequente applicazione: la Legge 27/05/98, n.165, la cosiddetta *Legge “Simeone-Saraceni”*, amplia la fascia di condannati che possono usufruire di misure alternative alla detenzione (affidamento in prova e semilibertà) e detenzione domiciliare; inoltre, con la modifica dell’art.656 c.p.p., è prevista la sospensione dell’esecuzione della pena per permettere a chi ne ha i requisiti di presentare istanze per ottenere la concessione dei benefici menzionati. In pratica, chi è condannato a pene brevi di 3 o 4 anni, a seconda dei casi, e risponde ai requisiti richiesti dalla legge, può evitare la carcerazione e usufruire di trenta giorni di sospensione dell’esecuzione della pena per inoltrare istanza, e scontare la pena all’esterno. Se verranno predisposti gli strumenti per un’efficiente applicazione, grazie a questa legge, aumenteranno i casi di concessione di misure alternative direttamente dalla libertà, verrà ridotta la popolazione carceraria, risparmiando a molti l’esperienza della detenzione e il contatto con forme gravi di criminalità.

Questo implicherà un rafforzamento della dotazione organica di assistenti sociali dei Centri di Servizio Sociale per Adulti per fronteggiare l’aumento di lavoro e l’attivazione di nuovi servizi informativi, dato che gli interventi di collaborazione di singoli volontari al trattamento dei soggetti in misura alternativa sono coordinate dall’*assistente sociale* incaricato del singolo caso: tali esperienze sono volte a sostenere e guidare il condannato in difficoltà, nella sfera quotidiana regolata dalle prescrizioni, in quella lavorativa, economica, familiare e del tempo libero.

L’Ufficio Centrale Detenuti e Trattamento del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria ha emanato una Circolare, la n.560719 del 12-5-98 avente come oggetto

*“Iniziativa a supporto dell’attività dei Centri di servizio sociale per adulti”.*

In risposta alla progressiva espansione dell’area penale esterna, al crescente numero di condannati che afferiscono ai Centri direttamente dallo stato di libertà (20615 soggetti nel 1997) e alla modificazione dell’art.656 c.c.p., sono previsti *provvedimenti per attivare il supporto del Volontariato e del Privato sociale; l’integrazione con le risorse del territorio*, nel segno di un *modello operativo di rete*, è necessario per evitare un ulteriore sovraccarico per gli assistenti sociali e per *promuovere spazi intermedi di mediazione e collaborazione tra operatori penitenziari, condannati e società libera*.

La suddetta circolare formula due ipotesi progettuali (servizi), volte a creare:

- uno *sportello informazioni (SP.IN.)*: mira a diventare un punto di riferimento stabilmente strutturato; è volto a rispondere alla necessità di rendere più accessibili informazioni corrette ed esaustive sulle norme che regolano l’esecuzione penale, sui servizi e sulle risorse presenti nel territorio;
- una sorta di *agenzia di mediazione impiego-condannati (A.M.I.CO.)*: si propone come mediatore tra le imprese che abbiano disponibilità di assunzione ed il condannato ammesso ad una misura alternativa, e mira a garantire diverse prestazioni che vanno dall’orientamento professionale, all’inserimento lavorativo, alla consulenza ed assistenza.

L’ultimo comma dell’art.78 fa riferimento anche ai volontari che prestano la loro opera *“nell’assistenza ai dimessi e alle loro famiglie”*, proponendosi come “ponte”, come *trait d’union* tra la detenzione e la libertà, tra la vita in carcere e quella all’esterno, tra l’isolamento affettivo e il reinserimento in famiglia e nel circuito sociale in generale. Spesso la flessibilità della pena non permette di conoscere il giorno del fine pena sei mesi prima, così sono improvvisati interventi sull’emergenza, in cui le competenze degli operatori penitenziari si confondono con quelle dell’ente comunale, preposto all’assistenza post-penitenziaria: ma ancora più spesso ognuno delega compiti all’altro, e il dimesso si trova sulla strada senza casa, senza lavoro e nessun punto di riferimento, con forti rischi di recidiva.

Molte associazioni di volontariato penitenziario hanno sopperito a questa lacuna istituzionale creando servizi per la ricerca di un alloggio o un lavoro, altre hanno

istituito centri di accoglienza per dimessi e per le relative famiglie in difficoltà. A Foggia, per esempio, si sono realizzati interventi mirati a diverse categorie di utenza; sono stati creati centri di accoglienza e case-famiglia per i dimessi senza fissa dimora; a Napoli è stata attivata una struttura per “l’affidamento diurno” (utile per i permessi premio, le misure alternative e l’appoggio ai dimessi), oltre ad un centro di accoglienza per le detenute extracomunitarie. Recente poi, a Roma, la costituzione del DIP, Pronto Intervento Detenuti per il rientro in società, un’agenzia di servizi per il reinserimento sociale e professionale di detenuti ed ex carcerati: il servizio prevede una fase di accoglienza, informazione ed orientamento e poi consulenza legale, sanitaria e terapeutica per tossicodipendenti.

In ogni caso, evidente è come la soluzione più sicura ed efficace rimane la *creazione di cooperative di solidarietà sociale che offrano possibilità lavorative e di reinserimento “protetto e graduale” ai detenuti* (dimessi o in misura alternativa).

Le associazioni generalmente operano autonomamente, anche se molte di loro si riuniscono in strutture organizzative più ampie per un migliore coordinamento: è questo il caso, ad esempio, del SEAC (Coordinamento Enti ed Associazioni di Volontariato Penitenziario) che, a sua volta, fa parte di una grande Confederazione, la “Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia” che raggruppa al suo interno molte associazioni, enti e cooperative ed è la principale interlocutrice con l’Amministrazione Penitenziaria in materia di volontariato.

Queste strutture allargate hanno in definitiva la funzione di favorire i rapporti tra il volontariato e l’Amministrazione Penitenziaria, oltre naturalmente offrire un coordinamento e un supporto alle singole associazioni, mentre l’intervento operativo rimane generalmente di pertinenza della singola associazione.

Solo così, è possibile far sì che gli interventi trattamentali attuati, nel pieno rispetto della dignità umana, possano:

- *evitare che la pena possa determinare effetti desocializzanti o criminogeni;*
- *recuperare i valori sociali mortificati con la commissione di reati;*
- *risocializzare il condannato, ricondurlo cioè al suo modo di porsi nei confronti della società, nell’ambito dei canoni che regolano la civile convivenza,*

attraverso strumenti come l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti col mondo esterno e i rapporti con la famiglia.

#### ***4.6. Modalità e Settori di Intervento della Comunità Esterna***

La partecipazione, delineata dalle norme precedentemente descritte, diventa testimonianza di un interesse sempre più crescente da parte della società nei confronti della comunità carceraria nel suo insieme<sup>116</sup>. Diverse sono le ragioni che spingono alla realizzazione di queste iniziative, dirette a coinvolgere la popolazione detenuta, che hanno come obiettivo principale, oltre al reinserimento sociale vero e proprio, quello di evitare che coloro che si trovano negli istituti penitenziari vengano discriminati. Si vuole così evitare che questi individui possano trarre la fondata percezione di essere emarginati e respinti; si vuole offrire loro una prova di “non abbandono”<sup>117</sup>.

Una simile impostazione, di pensiero e di azione, esprime lo sforzo di non isolare il detenuto più di quanto già non si verifichi in conseguenza dello stato di privazione della libertà; ciò al fine di non emarginarlo totalmente, compromettendo, in modo ulteriore, la possibilità di un suo reinserimento sociale<sup>118</sup>. Risultano infatti comprovati gli effetti deleteri che la detenzione cagiona alla personalità del detenuto, provocando in lui uno stato di sconforto e di prostrazione che possono ostacolare la sua partecipazione all'opera rieducativa e precludergli, quindi, la possibilità di accedere alle misure trattamentali previste dall'ordinamento<sup>119</sup>.

Gli interventi che coinvolgono, nell'ambito dell'istituzione, gli esponenti della comunità esterna fanno acquisire al detenuto la consapevolezza “*che la pubblica opinione segue il suo comportamento*”, è a lui interessata, procurandogli per ciò stesso “*uno stimolo a migliorare e...a partecipare all'azione rieducativa*”<sup>120</sup>. Le iniziative rispetto alle quali,

---

<sup>116</sup> Tratto da Di Gennaro – Breda – La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, ivi 1997, cit., p. 355.

<sup>117</sup> Tratto da Di Gennaro – Breda – La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, ivi 1997, p. 355 Battaglia, in *Rass. penit. Crim.*1986, p.154; Saltarelli, *Pedagogia penitenziaria*, cit., p.111 e analogamente Maisto, *CSM Quaderni* 3, 1987, p. 44 che assegna alla partecipazione della comunità esterna ex art. 17 il valore di “prova o conferma” dell'autentica finalizzazione risocializzante degli interventi di trattamento.

<sup>118</sup> Tratto da Scardaccione, in *Rass. Penit.* 1978, p. 366 Morici, in *Percorsi personali di reclusione*, Cuneo, 2002, op. cit., p. 126; Buzzi, in *Quest. Giust.* 1984, p.854; Torrente in *Antigone* III, p.105.

<sup>119</sup> Tratto da Corso, in Grevi, *Ordinamento penitenziario*, 1981, cit., p. 196.

<sup>120</sup> Tratto da Corso, in Grevi *Ordinamento penitenziario*, 1981, cit., p. 195; Di Gennaro – Breda – La Greca,

ai sensi dell'art. 68 reg. esec., è opportuno promuovere l'intervento dei rappresentanti della comunità riguardano principalmente il campo dell'*animazione culturale, ricreativa e sportivi*<sup>121</sup>. Sono "*iniziative particolari*", di un certo peso da non confondere con la partecipazione della comunità esterna espressa attraverso il semplice prendere parte alla vita detentiva intramuraria attraverso le visite. Questo perché, attraverso tali progetti e attività, si realizza una significativa risposta alle aspettative dei detenuti in settori ben specifici e particolarmente adatti al coinvolgimento di forze sociali attive all'esterno.

L'intervento di questi privati e rappresentanti di enti o associazioni si rileva particolarmente utile anche in chiave ricognitiva, cioè al fine di rilevare bisogni ed esigenze dei detenuti per l'intervento successivo degli enti esterni.

I soggetti che l'art.17 ha inteso riconoscere mediante la locuzione "*privati e... istituzioni o associazioni pubbliche o private*" sono *gli individui singoli come tali e, soprattutto, i membri di enti, associazioni, scuole, enti di formazione professionale, cooperative sociali*.

L'intero discorso, così come previsto dall'art.17 dell'Ordinamento Penitenziario, poggia su una premessa fondamentale: *l'esigenza che le aperture del Carcere verso l'esterno risultino funzionali all'impostazione di un intervento risocializzativo attuato secondo una chiave pluralistica più ampia rispetto al limitato spettro dei modelli istituzionali*. In merito a ciò, le attività acquisiscono un alto valore socialmente collaborativo.

#### ***4.6.1. La Procedura di Ammissione per l'Esplicazione dell'Attività Collaborativa tra Soggetti Legittimati e Istituti Penitenziari***

I requisiti soggettivi previsti dalla legge per la partecipazione ex art.17 non attengono al possesso di particolari qualifiche, risultando essenziale semplicemente che i collaboratori esterni "*offrano garanzie in ordine all'interesse che li muove e alla capacità di operare in modo utile*"<sup>122</sup>. In argomento, merita menzione la circ. Dap 8 - 2 - 92 cit., che invita le direzioni degli Istituti a valutare attentamente se ammettere o

---

*Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, ivi 1997, cit., p.122; nonché Patete, *Manuale di diritto penitenziario*, 2001, p. 326, che ricorda come tali soggetti possano offrire testimonianza positiva di "buon inserimento sociale"; contemporaneamente danno visibilità e trasparenza "al sistema" carcere.

<sup>121</sup> Tratto da Di Gennaro - Breda - La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, ivi 1997, cit., p. 355.

<sup>122</sup> Tratto da Di Gennaro - Breda - La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano,ivi 1997, cit., p.123 ; conf. Corso, in Grevi, , *Ordinamento penitenziario*,ivi 1981, cit.,p. 195.

meno a svolgere attività trattamentali soggetti che in passato, ad esempio, abbiano avuto procedimenti penali a loro carico o abbiano sofferto carcerazioni.

La dottrina ha osservato che *l'autorizzazione è subordinata al riconoscimento della funzione rieducativa dell'attività che si intende svolgere*<sup>123</sup>: da qui la *necessità di accompagnare la richiesta di autorizzazione con progetti specifici che mostrino gli scopi da raggiungere, i tempi di realizzazione e le risorse impegnate*<sup>124</sup>. Si procede dunque, in questo modo, ad un "contatto selettivo" tra carcere e ambiente sociale<sup>125</sup>.

Per quanto concerne la procedura di ammissione, l'art.17 delinea un sistema di ripartizione delle competenze: spettano al *Magistrato di Sorveglianza* i poteri di *autorizzazione e direzione*, mentre al *Direttore* compete solo *esprimere un parere* e, in seguito all'autorizzazione, *vigilare sull'operato dei collaboratori esterni*<sup>126</sup>. Il contenuto del compito organizzativo del Direttore consiste, in base all'art.68 comma 1 e 2 reg. esec., nell'individuare le *iniziative* che possono venire utilmente affidate agli esponenti della collettività esterna. Da notare che, con circ. min. 20-6-77, n. 518377/11-1, l'amministrazione centrale ha richiesto che si provveda ad inoltrare semestralmente al Ministero l'elenco delle persone, ammesse a frequentare gli Istituti ai sensi dell'art. 17, indicando con precisione le generalità di costoro e gli specifici interventi previsti, con la data di inizio e termine degli stessi. Il modello tipico di avvio della procedura volta ad autorizzare l'ingresso dei membri della comunità esterna vede dunque il Direttore come organo propulsivo, autore della proposta da trasmettere al Magistrato di Sorveglianza<sup>127</sup>. Affinché le iniziative da realizzare con l'apporto degli esponenti della comunità esterna possano risultare effettivamente rispondenti alle esigenze del trattamento organizzato nell'ambito di ciascun Istituto, favorendo così la rieducazione e la successiva risocializzazione del reo, è indispensabile uno stretto raccordo con tutti gli operatori

---

<sup>123</sup> Tratto da C. Brunetti – M. Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, La Tribuna, 2005, p. 139.

<sup>124</sup> In tal senso, circ. Dap 8-2-92, cit.

<sup>125</sup> Tratto da Morici, *Percorsi*, cit., 131, il quale si sofferma anche ad analizzare vantaggi e svantaggi tra partecipazione del singolo e quella di un'associazione.

<sup>126</sup> Tratto da Corso, in Grevi, *Ordinamento penitenziario*, ivi 1981, cit., p. 198. conf. Di Gennaro – Breda – La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione* ivi 1997, cit., p. 122; C. Brunetti – M. Ziccone, *Manuale di diritto penitenziario*, 2005, ibidem.

<sup>127</sup> Circ. min. 7-4-88, cit. Di Gennaro – Breda – La Greca *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione* ivi 1997, cit., p. 122.

penitenziari, secondo la generale previsione di cui all'art.4 reg. esec.

#### **4.6.2. Gli Elementi del Trattamento**

Tra le competenze attribuite dalla legge e dalle disposizioni impartite dall'Amministrazione Penitenziaria all'educatore, molteplici sono quelle che riguardano il trattamento rieducativo dei condannati e degli internati, accanto a quelle previste in favore degli imputati sottoposti a custodia cautelare. Come ricordato poc'anzi, la diversa posizione giuridica tra imputati/condannati e internati, impedisce l'applicazione ai primi di un trattamento rieducativo, in quanto *“il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva”* (art.1 O.P.). Per questo, *essi vengono ammessi a partecipare alle attività rieducative solo su loro esplicita richiesta, poiché non vi è la necessità di intervenire con tali attività le quali, invece, presuppongono l'aver accertato i fatti e il riconoscimento di una situazione soggettiva che può aver determinato il reato.* Il trattamento rieducativo ruota attorno ad alcuni fondamentali elementi. Nel regolamento carcerario del 1931 tre strumenti riducevano ed esaurivano l'attività trattamentale: il *lavoro*, l'*istruzione* e la *religione*. Il *legislatore del 1975* ha voluto invece dare *maggiore rilevanza alla società esterna*, con la quale è importante che il detenuto rimanga in contatto, in quanto *luogo in cui può realizzarsi attraverso misure premiali ed alternative alla detenzione e quindi luogo necessario al suo reinserimento*, introducendo inoltre, accanto ai precedenti elementi, le *attività culturali, ricreative e sportive*, le *relazioni con la famiglia e con il mondo esterno*<sup>128</sup>. In passato, era predominante la convinzione che il lavoro, l'istruzione e la religione fossero idonei, di per sé, a risolvere i problemi di adattamento sociale di un individuo, in quanto si considerava erroneamente che le cause della criminalità fossero da ricercare nell'ignoranza, nell'ozio e nella mancanza di principi morali, quando non si riferivano più esplicitamente a difetti strutturali della persona. Negli ultimi decenni, invece, gli

---

<sup>128</sup> Art. 15 O.P. Elementi del trattamento: Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia. Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro. Gli imputati sono ammessi, a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative e, salvo giustificati motivi o contrarie disposizioni dell'autorità giudiziaria, a svolgere attività lavorativa o di formazione professionale, possibilmente di loro scelta e, comunque, in condizioni adeguate alla loro posizione giuridica.

studi sulla materia e i mutamenti socio-economici verificatesi, hanno evidenziato che alla base delle condotte delinquenziali sussistono fattori molto più complessi e che perciò gli interventi per la prevenzione ed il controllo della criminalità devono coinvolgere situazioni e valori che vanno ben oltre i soli tre elementi considerati<sup>129</sup>, per quanto essi possano essere di per sé importanti.

*All'educatore spetta quindi la gestione e il coordinamento di tutti gli elementi che attendono al trattamento rieducativo.*

#### **4.6.2.1. L'Istruzione**

Secondo il dettato normativo, in ogni Istituto *devono* essere organizzati *corsi della scuola dell'obbligo e corsi di addestramento professionale* mentre è facoltativa l'attivazione di scuole di istruzione secondaria superiore. È richiesto anche che vengano agevolati gli studi universitari, oltre che la realizzazione di corsi scolastici per corrispondenza, per radio o per televisione (art.19 O.P.).

*L'accesso ai corsi organizzati all'interno dell'Istituto non è obbligatorio ma deve conseguire ad una libera scelta del soggetto.*

Ad oggi, nei penitenziari italiani vengono organizzati prevalentemente *corsi di scuola elementare o di alfabetizzazione, in corrispondenza dei bassi livelli di scolarizzazione della popolazione detenuta*, dovuti soprattutto dall'*alta presenza di detenuti stranieri*, che possono in tal modo appropriarsi degli strumenti linguistici necessari per poter comunicare con gli operatori penitenziari e con gli altri detenuti<sup>130</sup>. Una delle cause di questa situazione è rinvenibile nella necessità dei detenuti di guadagnare soldi, per cui essi arrivano a privilegiare il lavoro alla formazione, alla cultura in ragione del fatto che non ne riescono a riconoscere e prediligere il valore.

Spesso ai corsi scolastici vi accedono i detenuti che hanno già espiato parte della pena perché l'istruzione viene vista dal detenuto come un'occasione di arricchimento solo in un momento successivo, quando cioè ha già percorso parte del proprio cammino rieducativo e non come un momento prodromico all'inserimento nel mondo del lavoro. Viene quindi presa in considerazione solo quando egli comprende l'importanza della cultura in vista della costruzione di una nuova identità, più aderente alla società, dalla

---

<sup>129</sup> Brunetti C., *Pedagogia penitenziaria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.

<sup>130</sup> Migliori S., *Carcere, esclusione sociale, diritto alla formazione*, Carocci, Roma, 2007.

quale dovrà essere accolto e nella quale dovrà inserirsi, e alle sue regole.

#### **4.6.2.2. Il Lavoro**

*L'elemento principale del mandato rieducativo della pena è rappresentato dal lavoro. L'art.20 O.P. prevede che sia favorita in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati, e definisce come obbligatorio il lavoro per i condannati e per gli internati sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro. Gli internati nelle case di cura o negli ospedali psichiatrici possono essere assegnati al lavoro solo quando questo risponda a finalità terapeutiche.*

*Il lavoro è quindi obbligatorio ma l'Ordinamento Penitenziario esclude qualsiasi connotato di afflittività di esso tale da inasprire la pena e prevede, inoltre, la sua remunerazione in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro per prestazioni lavorative analoghe (art.22 O.P.). Al lavoratore detenuto, il legislatore ha voluto riconoscere anche quei diritti e quelle garanzie che la Costituzione garantisce ai lavoratori liberi: dal diritto agli assegni familiari, alla tutela assicurativa e previdenziale, al riposo festivo, fino al riposo annuale o alla relativa indennità sostitutiva.*

*Il lavoro penitenziario può essere distinto in due categorie:*

- *il lavoro intramurario, consistente in tutte quelle attività che devono essere svolte per la vita quotidiana della comunità.*

*Le attività principali svolte all'interno degli istituti penitenziari sono il lavoro domestico, concernente la preparazione e la distribuzione del vitto, le pulizie nelle sezioni detentive, la manutenzione ordinaria del fabbricato, ossia tutte quelle attività finalizzate alla gestione e al supporto alla quotidianità della comunità carceraria, e il lavoro produttivo, organizzato sul modello industriale, plasmato secondo le regole proprie dell'ambiente libero. Sarebbe questa seconda categoria che maggiormente soddisferebbe l'intento legislativo, anche se, in concreto, lo sviluppo di questa opzione risulta molto faticoso e non ancora in grado di accompagnare efficacemente l'azione di reinserimento socio lavorativo del detenuto in quanto, a causa dell'inadeguatezza strutturale, l'utilizzo di strumenti spesso superati dalle nuove tecnologie, l'esiguo numero di*

imprenditori disposti ad estendere la propria attività all'interno di un carcere, la mancanza di strumenti finanziari a disposizione degli istituti, la preparazione professionale molto spesso insufficiente dei detenuti e la loro bassa produttività, tutto ciò tende a rendere il lavoro penitenziario scarsamente competitivo e quindi difficilmente collocabile sul mercato;

- il *lavoro extramurario*, riguardante le attività svolte all'esterno e alle dipendenze di terzi. L'importanza del *lavoro* quale *strumento di rieducazione*, volto al reinserimento lavorativo in società, lo si trova maggiormente proprio nel lavoro all'esterno del carcere, disciplinato dall'art.21 O.P. Esso prevede che il *condannato* o *l'internato* possa essere *ammesso a prestare la propria opera lavorativa fuori dalle mura del carcere, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di altri soggetti pubblici e privati e prevede, oltre all'attività lavorativa, anche l'eventuale ammissione del detenuto a frequentare corsi di formazione professionale esterni al Carcere.*

Quest'occasione occupazionale esterna diventa anche un modo per fornire al detenuto la *possibilità di coltivare rapporti con soggetti appartenenti alla società libera*, con i quali cercare di socializzare *al fine di un più rapido e solido reinserimento sociale*, per evitare, una volta espiata la pena, di reinserirsi nel circuito delinquenziale.

Per la concessione del lavoro all'esterno non è previsto un periodo minimo di pena espiata; tale periodo è richiesto solo nel caso si tratti di persona condannata alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nel comma 1 dell'art.4 bis (accertamento della pericolosità sociale nei confronti dei condannati per taluni delitti)<sup>131</sup>, per i quali l'assegnazione al lavoro all'esterno può essere disposta

---

<sup>131</sup> Art. 4 bis c. 1. Fermo quanto stabilito dall'articolo 13-ter del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 15 marzo 1991, n. 82, l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio, e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354, fatta eccezione per la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 630 del codice penale, 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborano con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter. Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei predetti delitti, ai quali sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dagli articoli 62, numero 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, o 114 del codice penale, ovvero la disposizione dell'articolo 116, secondo comma, dello stesso codice, i benefici suddetti possono essere concessi anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Quando si tratta di detenuti o internati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale ovvero di detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli

dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni e nei confronti dei condannati all'ergastolo, i quali devono aver maturato almeno dieci anni di pena<sup>132</sup>.

#### **4.6.2.3. Attività Culturali, Ricreative e Sportive e Ruolo della Comunità Esterna**

L'organizzazione di queste attività, come specificato in precedenza, è curata da una commissione composta dal Direttore dell'Istituto, dagli operatori del trattamento (educatori ed assistenti sociali) e dai rappresentanti della popolazione carceraria, contando anche sui contatti con il mondo esterno, utili al processo di reinserimento sociale (art.27 O.P.). Si tratta di iniziative di vario genere, diversamente organizzate da Istituto a Istituto, che possono comprendere *attività corsistiche e seminariali* riguardanti varie tematiche, *attività di laboratorio*, come ad esempio pittura, musica, bricolage, *attività di cineforum*, redazione di riviste interne e *attività teatrali*<sup>133</sup>.

Al fine di eliminare la separatezza tra Carcere e società e permettere il reinserimento sociale, l'Ordinamento Penitenziario ha previsto la partecipazione anche di privati, di istituzioni, di associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa, proprio perché *il Carcere è parte della società e non può rimare escluso dalla vita comunitaria*. Anche l'ingresso in Istituto di volontari come supporto ai detenuti, instaurando con essi un rapporto umano al di fuori dei contenuti del trattamento vero e proprio, è volto al fine di mantenere una *continuità tra il dentro e il fuori le mura del penitenziario, in modo che essi possano sempre sentirsi parte della collettività*.

Per favorire il graduale reinserimento del detenuto, inoltre, una misura particolarmente rilevante sembra essere quella dei *permessi premio*, che permettono ad esso, uscendo dall'Istituto, di riallacciare i rapporti con la comunità esterna, di coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro.

---

575, 628, terzo comma, 629, secondo comma del codice penale, 291-ter del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 416 realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I e dagli articoli 609-bis, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies del codice penale e all'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80 comma 2, del predetto testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i benefici suddetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

Il legislatore prevede quindi che negli Istituti si svolga quell'insieme di *attività* che possono risultare *utili allo sviluppo, all'evoluzione e alla crescita della personalità dei detenuti*<sup>134</sup>.

Compito dell'Amministrazione non è solo quello di *organizzare l'attività in questione* ma anche quello di *favorirne l'ideazione e la realizzazione*. Peraltro, lungi dall'essere attività calate "dall'alto", l'intento del *legislatore* è quello di *privilegiare un'iniziativa proveniente dagli stessi detenuti che l'Amministrazione può e deve sollecitare e stimolare*, favorendone poi, attraverso i suoi poteri, la concreta realizzazione. La stessa fase realizzativa, del resto, appare inevitabilmente saldata con quella ideativa, prevedendo la diretta partecipazione dei ristretti<sup>135</sup>.

Lungi dal costituire un'ipotesi chiusa, l'indicazione delle attività espletabili lascia il campo aperto a possibili sperimentazioni ed iniziative non aprioristicamente classificabili<sup>136</sup>.

Così, in aderenza con quanto disposto, in linea generale, già dal comma 2 dell'art.1 dell'Ordinamento Penitenziario, si prevede che *i programmi delle attività culturali ricreative e sportive siano articolati in modo da favorire possibilità di espressioni differenziate*<sup>137</sup>. L'intento di dette attività è quello di *concepire l'azione interna in funzione di contatto con il mondo esterno utile al fine del reinserimento* e comunque tale da abbattere il muro tra il carcere ed il resto del tessuto sociale ed urbano nel quale si colloca.

#### **4.6.2.4. La Religione**

L'art. 26 dell'Ordinamento Penitenziario riconosce ai detenuti la libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto, purché i riti siano compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'Istituto e non contrari alla legge.

---

<sup>134</sup> Tratto da Pastena in *Rass. penit.* 16, p. 769; Ciccotti, in *Rass. penit. crini.* 1979, p. 193; Fassone in Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, 1981, cit., p.133; Di Gennaro – Breda – La Greca, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, ivi 1997, cit., p. 169.

<sup>135</sup> V. Grevi, G. Giostra, F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario*, 3a ed., Cedam, c. ed. Milani, 2006.

<sup>136</sup> Tratto da BELLOMIA, *Ordinamento penitenziario, Enc.* a, 922; GREVI, in GREVI 1981, 29; MINERVA, *Ordinamento penitenziario*, I, *Enc. Giur.*, 7, 13 e 14; NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario, Dig. peri.*, 50; M. Canepa, S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali* (art. 36 co. 2° lett. G. MERLO, 150).

<sup>137</sup> Tratto da Fassone in Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, 1981, cit., p.215.

Nelle Carceri è prevista la presenza di un cappellano per la celebrazione dei riti cattolici ma è anche riconosciuto il diritto, a chi professa una religione diversa da quella cattolica, di ricevere, su richiesta, l'assistenza di ministri del proprio culto e di poterne celebrare i riti. Questo avviene maggiormente ai nostri giorni, data la fortissima presenza di detenuti extracomunitari all'interno delle nostre Carceri; tuttavia la religione cattolica continua ad essere la più diffusa in Italia<sup>138</sup>.

#### **4.6.2.5. Le Relazioni con la Famiglia**

*Le relazioni affettive e la famiglia* hanno un ruolo essenziale nel cambiamento del soggetto recluso, rappresentano un *sostegno fondamentale per affrontare sia l'esperienza detentiva che il processo di reinserimento*. Per questo motivo, il legislatore ha previsto che debba essere riservata una cura particolare al mantenimento, al miglioramento o al ristabilimento delle relazioni tra i detenuti e le famiglie di origine (art. 28 Ordinamento Penitenziario).

Vista la loro grande importanza, i “motivi familiari” devono essere tenuti in considerazione e tendenzialmente preferiti per l'assegnazione e i trasferimenti dei ristretti (art.28 dell'Ordinamento Penitenziario).

I rappresentanti delle direzioni degli Istituti Penitenziari, i consigli di aiuto sociale e i centri di servizio sociale sono gli organi destinati ad agire in questo delicato settore, che si estende dall'ingresso del detenuto nell'Istituto, fino al ritorno nel nucleo familiare dopo la liberazione.

Viene consentito a coloro che vengono ristretti in un Istituto Penitenziario di informare immediatamente i familiari e le altre persone indicate (art.62 Reg.); ai detenuti e agli internati è consentito di informare le persone di cui sopra, dell'avvenuto trasferimento da un istituto ad un altro (art.29 L. 354/75).

Le stesse, devono essere tempestivamente avvertite in caso di decesso o di grave malattia fisica o psichica di un detenuto o di un internato; del pari, i detenuti gli internati devono subito essere informati del decesso o della grave malattia dei familiari (art. 63 Reg.).

Più concretamente, i rapporti con le famiglie vengono mantenuti e sviluppati attraverso colloqui, corrispondenza epistolare e telefonica e permessi.

---

<sup>138</sup> *Ibidem*.

Interessanti novità sono state introdotte dal nuovo regolamento esecutivo, rispetto al precedente: è stato allargato, ad esempio, il numero dei *colloqui tra i detenuti e i loro familiari*, aumentandolo ad un numero massimo di sei mensili (solo per i detenuti o gli internati per uno dei delitti previsti dal comma 1 dell'art.4-bis della legge e per i quali si applichi il divieto di benefici, ivi, il numero di colloqui non può essere superiore a quattro al mese), consentendo incontri che durino anche gran parte di una giornata in locali appositi interni sprovvisti di banconi divisorii (solo nel caso sussistano ragioni sanitarie o di sicurezza, i colloqui avvengono in locali interni comuni muniti di mezzi divisorii) oppure negli spazi esterni, sotto la sorveglianza di tipo visivo, e non uditivo, da parte della polizia di sorveglianza (art.37 reg. esec.). In precedenza, invece, il numero dei colloqui era ordinariamente di quattro e rimaneva legato ad una valutazione positiva della condotta del reo per poterne usufruire di due premiali (riferito a qualcosa che premia, che comporta un premio; in particolare, di legge o norma giuridica che prevede una riduzione di pena per i collaboratori di giustizia, o che stabilisce vantaggi e incentivi).

L'intrattenimento di rapporti con i familiari avviene anche *per corrispondenza epistolare o telefonica*; inoltre, i detenuti possono ricevere e inviare *messaggi telegrafici*. È prevista l'ispezione della corrispondenza in busta chiusa, in arrivo o in partenza, al fine di rilevare l'eventuale presenza di valori o altri oggetti non consentiti. Essa viene eseguita in modo da evitare controlli sui contenuti scritti, salvo in quei casi in cui se ne ravvisi la necessità e vi sia un atto motivato dell'Autorità Giudiziaria. I detenuti possono avere colloqui telefonici con congiunti o conviventi con cadenza settimanale; anche in questo caso, possono subire limitazioni quando sono riferiti a persone detenute per reati di cui al citato art.4 bis, partendo dal presupposto che questa categoria di detenuti sia maggiormente pericolosa rispetto ad altre. Sempre rispetto a questi soggetti, l'autorità giudiziaria, ravvisati certi rischi, può disporre la registrazione delle conversazioni, che diviene obbligatoria per questi soggetti (artt.38 – 39 reg. esec.)<sup>139</sup>.

Bisogna tenere in considerazione che quanto previsto dall'art.28 dell'Ordinamento Penitenziario non dovrebbe limitarsi ad essere condotto unicamente tra le mura dell'istituzione totale, in quanto rischia di produrre risultati innaturali e improduttivi.

---

<sup>139</sup> *Ibidem*.

#### 4.7. *Conclusion*

Per ovvi motivi, ciò che la detenzione lascia dentro le persone che ne hanno avuto esperienza non può essere facilmente descritto ma, nonostante ciò, è possibile avanzare un'ipotesi riguardo alle conseguenze individuali della reclusione.

*L'esperienza detentiva influenza la vita futura del detenuto principalmente in due modi: da un punto di vista personale, la persona, la cui concezione di sé è stata messa ripetutamente alla prova attraverso i meccanismi di potere che regolano l'esistenza del detenuto, manifesta un alto grado di diffidenza nei confronti delle relazioni interpersonali; questa diffidenza è prodotto del modello relazionale che la cornice istituzionale sostiene implicitamente ed esplicitamente. Da un punto di vista più materiale, invece, le difficoltà che un/una ex detenuto/a incontra al momento della liberazione sono da ricondurre al principio di stigma sociale implicato nel avere scontato la sanzione detentiva.*

Al danno psicologico si somma un danno materiale perché, nonostante si abbia espiato la propria condanna, quando si esce il rischio di trovarsi sempre “tra la parete e le sbarre” è alto. La sofferenza della detenzione rimane inscritta nel futuro delle persone che ne hanno avuto esperienza, un senso pervasivo di diffidenza verso il prossimo ne accompagna le sorti: la punizione espiata continua a seguire i propri condannati, la “galera” resasi eterea, senza più sbarre né controlli, diventa un potere discriminante all'interno dei meccanismi di inclusione ed esclusione sociale.

Questo dovrebbe farci riflettere sull'importanza e soprattutto sulla necessità, da parte dell'operatore, qualunque sia il ruolo da lui svolto all'interno dell'Istituto Penitenziario, di *intervenire e operare con senso di responsabilità*, nel più totale rispetto della persona, dei suoi diritti e dei suoi doveri, nella piena coscienza delle finalità e delle conseguenze delle proprie azioni, evitando comportamenti improntati a “giustizia fai da te”, ovvero, reazioni umanamente istintive, che si traducono in supplementi gratuiti di violenza che vanno a menomare la lealtà istituzionale.

Quello della *rieducazione*, rimane perciò un *obiettivo fondamentale*, che viene perseguito, nella fase dell'esecuzione della pena, attraverso un complesso di attività, di misure e interventi (*trattamento rieducativo*), rivolti a condannati e internati. Il trattamento deve essere individualizzato e diretto a promuovere un processo di



*modificazione degli atteggiamenti che sono da ostacolo ad un'effettiva futura partecipazione sociale in modo da poter perseguire l'obiettivo finale che consiste nel reinserimento sociale del condannato.*

## CONCLUSIONI

Premetto che non è stato affatto semplice esprimere a parole, imprimendole su di un semplice foglio bianco di carta, le sensazioni, le impressioni e le dinamiche che ho avuto modo di provare e osservare durante questa mia esperienza di tirocinio presso il Comune di Verona e la Casa Circondariale di Montorio, dal momento che non ci saranno mai parole sufficienti per esprimere tutto quello che ho vissuto, ne perderebbe di valore; non sarà forse nemmeno stata cosa facile, per chi si è apprestato a leggere questa mia tesi, comprenderla fino in fondo perché sono pienamente convinta che, per poter cogliere appieno la complessità di certe esperienze e pensare di poterne dare un giudizio, è necessario viverle in prima persona. Nonostante ciò, ho cercato, senza alcun tipo di pretestuosità, di essere quanto più chiara e precisa nei dettagli nonché quanto più esaustiva possibile nel trattare l'argomento in questione.

Vorrei che questo mio lavoro non rimanesse soltanto un'"ordinaria tesi" o, peggio ancora, diventi un susseguirsi di fogli numerati, dimenticati in uno scaffale impolverato; al contrario, desidererei che esso sia soltanto il punto di partenza di un lungo percorso che mi sono da poco apprestata ad intraprendere, l'emergere di una consapevolezza, o di un sentir comune, da parte di molte coscienze.

Già in fase d'approccio a quest'ambito così complesso e delicato, mi sono subito resa conto del fatto che, purtroppo, ad oggi, troppo spesso la mancata o non adeguata conoscenza riguardo l'universo penitenziario porta ad avere una visione distorta dello stesso, inducendo a giudizi talvolta affrettati, scontati, espressi per frasi fatte o luoghi comuni.

Bene, con ciò non mi illudo di riuscire a testimoniare qualcosa che tanti studiosi ed esperti già fanno da tempo; spero, però, con la mia piccola esperienza "nel campo", vissuta in prima persona, di esser stata utile nel facilitare l'accesso a questa realtà dalla quale troppo spesso si fugge affinché tutti coloro che detengono un'alta moralità, un alto senso del rispetto della persona umana e della sua dignità, un sano ma raro bagaglio di ideali, possano rispettivamente incentivare, nutrire, conoscere e continuare a credere che tutti noi, anche in piccolo, possiamo fare qualcosa di buono per gli altri.

L'acquisire dati e informazioni fondamentali su questo "micro mondo", attraverso esperienze come questa mia, aiuta e insegna a non avanzare giudizi banali, a non sentirsi organi giudicanti, autorizzati ad esprimere aprioristicamente giudizi di valore, magari senza alcun tipo di fondatezza, dinanzi a chi ha compiuto un errore, talvolta molto grave, chiamato "reato"; frena dal mettere in atto comportamenti stereotipati o scorretti; aiuta a mostrarsi per quello che realmente si è, nel più semplice e profondo interesse all'ascolto, un ascolto rispettoso della persona, della sua dignità e del suo vissuto.

Lo Stato riconosce perciò i diritti inviolabili dell'uomo, ponendo alla base dell'Ordinamento Giuridico il *rispetto della persona e della sua dignità*, non soltanto *come singola* ma anche *come parte integrante di un tessuto sociale esterno ben più ampio*. Al riconoscimento della persona umana si accompagna, quindi, da un lato, la socialità dell'uomo, quale sua condizione essenziale, dall'altro la protezione di tutti i diritti fondamentali e l'effettività delle tutele apprestate dall'ordinamento statale.

La Costituzione nell'art.27 comma 3 stabilisce che "*Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*": si evidenzia così un processo di trasformazione della funzione del *Carcere* che, da istituzione di custodia e isolamento, si trasforma in un istituto che *deve favorire la risocializzazione del detenuto*, mediante un trattamento adeguato e relazioni continue con la società esterna. Peraltro, sono necessarie la preventiva creazione di motivazioni che inducano a tenere comportamenti socialmente corretti e l'individuazione e l'attuazione di strumenti volti alla *responsabilizzazione* e alla *consapevolezza* della conseguenza delle proprie azioni.

Pertanto, non solo di *diritti dei detenuti* si può parlare; occorre soffermarsi a riflettere anche sui *doveri*. La *rieducazione* è un dovere nei confronti dell'autore del reato che deve avere l'opportunità di *trasformare la pena in un riscatto*; si tratta di un dovere costituzionale, etico ed anche di un'aspirazione dell'intera collettività per evitare il rischio che il detenuto, una volta scontata la pena, si trasformi in un soggetto ancor più pericoloso, in quanto incombe su di lui una condanna senza prospettiva.

Nell'esecuzione penale è un dovere inderogabile degli organi preposti, quali *in primis* la Magistratura di Sorveglianza e l'Amministrazione Penitenziaria, quello di garantire e tutelare i diritti di ciascun detenuto, poiché *alla privazione della libertà personale non*

*deve corrispondere alcuna limitazione della dignità dell'essere umano. La dignità è il presupposto del riconoscimento del valore della persona; essa non si riferisce soltanto all'essere umano in quanto tale ma anche all'essere umano nella sua vita di relazione e, più in generale, come soggetto nella società in cui vive.*

Il Carcere non deve comportare una negazione dei diritti dell'individuo, non compressi dalla sanzione penale. Con esso, oltre ai diritti, devono essere garantite le nuove posizioni giuridiche, la cui tutela deve essere assicurata ponendo altrimenti a rischio l'utilità della stessa pena.

I diritti dei detenuti devono essere tutelati attraverso procedure chiare e precise che ne permettono il libero esercizio ed organismi imparziali, pubblici e competenti, che ne garantiscono la corretta applicazione.

Il fatto è che i detenuti soffrono spesso, ed anche tanto, per cose di cui non dovrebbero soffrire; per cose che sono garantite da sessant'anni nella nostra Costituzione: il diritto alla dignità, il diritto alla salute, il diritto a non essere discriminati, il diritto ad esprimersi liberamente, il diritto a non subire violenze fisiche o morali, così come discusso nella I Sezione, cap. 1 (art.13); il diritto a non subire una pena che consista in un trattamento contrario al senso di umanità e che tenda alla rieducazione, I Sezione, cap. 2 (art.27).

Di conseguenza, otterrebbero un beneficio maggiore, in termini di aiuto, se tutti, specialmente noi giovani, ci interessassimo un po' di più a questa realtà, dalla quale, invece, troppo spesso si fugge e ci impegnassimo in essa e per essa a prospettare, fin da subito, come primo esito naturale dell'attività "il nascere di un dialogo".

La dignità umana è il diritto proprio di ogni essere umano ad essere rispettato al pari di un diritto implicito nell'esistenza. Il diritto al rispetto è inviolabile, non è tangibile; deve essere difeso dalle violazioni e rimane valido persino laddove gli uomini lo ignorano o lo negano.

La dignità umana ed i diritti umani hanno tra loro una relazione indissolubile, considerato che la dignità dell'uomo costituisce il fondamento dei diritti umani.

## RINGRAZIAMENTI

Questa mia tesi, oltre ad essere il traguardo finale del I anno di studi della Scuola di Specializzazione Triennale in Scienze Criminologiche, è anche e soprattutto l'espressione di una lunga esperienza maturata, durante appunto questi 12 mesi di scuola e di tirocinio, grazie all'incontro con insegnanti, professionisti del settore e altre persone speciali che, con la loro grande esperienza nel campo, mi hanno permesso di incrementare notevolmente il mio bagaglio di conoscenze, contribuendo così a mantenere sempre viva questa mia grande passione per il "mondo Carcere" e per tutto ciò che ad esso è connesso.

Desidero ringraziare innanzitutto la Dott.ssa Margherita Forestan, Garante dei Diritti dei Detenuti del Comune di Verona, per avermi offerto questa grandissima occasione, concedendomi la possibilità di fare un'esperienza che spero possa essere solo che l'inizio di un lungo e redditizio cammino. Non potrò mai esserle sufficientemente grata per la grande disponibilità, semplicità e cortesia dimostratemi in questi mesi e per tutto l'aiuto e la pazienza fornitimi durante la stesura della tesi. Grazie di cuore! Oltre alla Dott.ssa Forestan, ringrazio anche tutto il personale del Comune di Verona – Settore "Affari Generali" per aver sempre dimostrato grande fiducia e disponibilità nei miei confronti, rimanendo a mia completa disposizione ogni qualvolta ne avessi bisogno. Ringrazio poi il Direttore della Casa Circondariale di Verona, la Dott.ssa M. Bregoli, che mi ha permesso di accedere all'Istituto; il Sovrintendente della Polizia Penitenziaria, l'agente Contursi, gli educatori, il personale di polizia penitenziaria, la segreteria, l'ufficio matricola e tutti gli altri operatori che lavorano presso l'Istituto perché, con la loro gentilezza e il loro supporto, mi hanno sempre fatta "sentire come a casa" e considerata come una di loro, nonostante fossi arrivata in Istituto appena a Febbraio. Questa grandissima stima che hanno sempre dimostrato nei miei confronti, e gli incarichi che di conseguenza mi hanno di volta in volta affidato, mi hanno dato una forte carica interiore e mi hanno fatto capire che, senza avanzare alcun tipo di pretestuosità, questa è la strada giusta, è quell'ambito per il/nel quale, nonostante tutte le difficoltà del caso, posso dare tutta me stessa, offrire una parte di me, della mia

persona, della mia passione che, in diversi mesi, è divenuta “lavoro concreto”.

Perciò, prima di diventare una tesi, quella in Carcere è stata una vera e propria esperienza umana e professionale di inestimabile valore che ho condiviso con persone speciali, che vivono e lavorano all’interno di un ambito, quello penitenziario, dal quale purtroppo, oggi, si tende troppo spesso a fuggire, causa una visione distorta, falsata dello stesso che il senso comune ci porta ad elaborare. La paura del diverso, i pregiudizi, l’insicurezza verso se stessi e verso gli altri: sono tutti fattori, questi, che possono contribuire a ciò.

Desidero ringraziare inoltre, con affetto ed infinita gratitudine, la mia famiglia, nessuno escluso, per non avermi fatto mancare nulla in questi anni, per il sostegno ed il grande aiuto datomi, tanto nei momenti di “gloria” quanto in quelli di sconforto e questo non solo nel raggiungere tale obiettivo ma in tutto: grazie di cuore, senza di voi nulla sarebbe stato possibile!

Un ringraziamento speciale va a Claudio, un amico, anzi...un fratello per essermi stato vicino, per avermi guidato, per aver saputo esser stato sempre presente con una parola, un sorriso, una battuta, anche quando le difficoltà cominciavano ad incombere e la stanchezza a prendere il sopravvento; sei riuscito sempre a capirmi e a sostenermi anche nei momenti più difficili. È troppo riduttivo poter esprimere la mia gratitudine in questa sede, sei un amico davvero insostituibile.

Un grazie speciale, perciò, a tutte le persone che hanno percorso, e che percorreranno, da qui in avanti, un pezzo di strada al mio fianco, condividendo con me le fatiche e le gioie del camminare.

## BIBLIOGRAFIA

- AA .VV (1988) *Carcere e lavoro*, Atti del convegno, Firenze 5-6 dicembre 1986, Provincia di Firenze, Amministrazione provinciale di Firenze-Assessorato alla sicurezza sociale.
- Allen F. (1981) *The Decline of Rehabilitative Ideal*, Yale University Press, Chicago.
- Amato G. (1976) *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*. Istituto di studi giuridici della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma, Roma.
- Anastasia S. (2000) *Diritti in carcere: Il difensore civico nella tutela dei diritti dei detenuti*. A cura di A. Cogliano. Associazione Antigone, Roma.
- Austin J. (1996) *Are prisons Really a Bargain? The Use of Voodoo Economics*. In *Spectrum: The Journal of State Government*, n. 69/2, pp. 6-1.
- Bandini T., Gatti U., Gualco B., Malfatti D., Marugo M., Verde A. (2003) *Criminologia – il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*. Giuffrè Editore, Milano.
- Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (2004) *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Barbera, M. (1992) *Lavoro carcerario*. In *Dig. Priv., sez. comm.* Torino, VIII, p. 213.
- Bartole S., Bin R. (2006) *Commentario breve alla Costituzione - Breviaria iuris*. Fondati da G. Cian, A. Trabucchi, Cedam, Padova.
- Bartole S., Conforti B., Raimondi G. (2001) *Commentario alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*. Cedam, Padova.
- Basso A. (2007) *Il lavoro inframurario alle dipendenze di terzi e il lavoro extramurario*. In *Il lavoro dei Detenuti*. Cacucci, Foggia.
- Basso A., Careccia I. (2007) *L'evoluzione del lavoro in carcere*, in *Il lavoro dei detenuti*, Cacucci, Foggia.
- Battaglia A. (1986) *Rass. Penit. Crim.*, p.154.

- Battigaglia B., Cirignotta S. *Elementi di diritto penitenziario*. Laurus Robuffo, Roma.
- Battistacci G. (1982) *Rass. Penit. Crim.*, p. 190 ss.
- Beaumont G., Tocqueville A. (1833) *Système Pénitentiaire aux États-Unis et son application en France*. H. Fournier Jeune, Paris.
- Beem C. (2005) *Child Welfare and the Civic Minimum*, Institute for research on poverty. Madison, <http://www.irp.wisc.edu/>.
- Bertazzini G. (2007) *Relazione sull'attività Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*. In *Atti della Provincia di Milano*, 2008.
- Bettiol G. (1964) *Il mito della rieducazione*. Cedam, Padova.
- Bianco C. (2008) *La privazione della libertà nelle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo*. Relazione alla Conferenza “*Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione*”, s.e., Pisa.
- Blau J., Abramovitz M. (2003) *The Dynamics Of Social Welfare Policy*, Longman. New York.
- Borzacchiello A. (2005) *La grande Riforma, breve storia dell'irrisolta questione carceraria*. In *Rassegna penitenziaria e criminologica*, nn. 2-3/2005, Ministero della Giustizia, Roma.
- Bouregba A. (2007) *Figli di genitori detenuti – Prospettive europee di buone pratiche*. Editore Bambini Senza Sbarre, Milano.
- Bouregba A. (2007) *Legami familiari alla prova del carcere*. Editore Bambini Senza Sbarre, Milano.
- Bricola F. (1977) *Il carcere riformato*. Il Mulino, Bologna.
- Brunetti B. (DATA) *La tutela della salute in carcere, Organizzazione del servizio sanitario penitenziario*, Evoluzione normativa, Agesol, s.l.
- Brunetti C. (2005) *Pedagogia penitenziaria*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Brunetti C., Ziccone M. (2005) *Manuale di diritto penitenziario*. Edizione La Tribuna, Milano/Piacenza.
- Bruno Forte, Arcivescovo di Chieti-Vasto (2012) *Centralità della persona, etica della responsabilità e della solidarietà: valori fondanti della Costituzione e della vita*. Chieti.

- Buffa P. (2003) *Il disagio psichico in carcere. Un'esperienza presso la Casa Circondariale di Torino*. In *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1.
- Buffa P. (2008) *Alcune riflessioni sulle condotte auto aggressive poste in essere negli istituti penali italiani (2006-2007)*. In *Rassegna penitenziaria*, n. 3.
- Buzzi R. (1984) *Quest. Giust.* p.854.
- Caglio F., Piotti A. (2007) *L'autolesionismo in carcere: analisi del fenomeno e rapporti con il suicidio*, [www.amicocharly.it](http://www.amicocharly.it).
- Campelli E., Faccioli F., Giordano V., Pitch T. (1992) *Donne in carcere – Ricerca sulla detenzione femminile in Italia*. Feltrinelli, Milano.
- Canepa M., Merlo S (2006) *Manuale di diritto penitenziario*. Giuffrè, Milano.
- Canepa M., Merlo S. (1996) *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali*. Giuffrè Editore, Milano.
- Canepa M., Merlo S. (2010) *Manuale di diritto penitenziario*. Giuffrè, Milano.
- Caponetti P. (2004) *La tutela del lavoro penitenziario*. In *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, v. I.
- Cappelletto M., Lombroso A. (1976) *Carcere e società*. Marsilio, Venezia.
- Cappelli X. *Il carcere controriformato*, in AA. VV. (1979) *Il carcere dopo le riforme*. Feltrinelli, Milano.
- Caputo G. (2007) *Welfare state, politiche penali e razza negli Usa*. In *RE L. e CASADEI T.* (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*, volume 2. Diabasis, Reggio Emilia, pp. 44- 68.
- Caputo G. (2008) *Welfare state e politiche penali nell'Europa contemporanea*. *L'Altro Diritto*, [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).
- Caraccioli I. (1970) *I problemi generali delle misure di sicurezza*. In *Studi di diritto penale*. Giuffrè Milano.
- Cardanobile F. (2007) *Lavoro dei detenuti: attribuita la competenza al giudice ordinario. Un passo forse inutile verso l'assimilazione al lavoro libero*. In *Diritto dei lavori*, n. 1, [www.dirittodeilavori.it](http://www.dirittodeilavori.it).
- Cardanobile F., Bruno R., Basso A., Careccia I. (2007) *Il lavoro dei detenuti*. Cacucci Editore, Bari.
- Carnevale A., Di Tillio A. (2006) *Medicina e carcere*. Giuffrè, Milano.

- Castelli C., Cristofanelli C. (1990) *Guida per il volontariato penitenziario*, Editore ICM, Torino.
- Catelani G. (2005) *Il codice penitenziario commentato*. Laurus Robuffo, Roma.
- Centonze A. *L'esecuzione della pena detentiva e la ricostruzione sistematica della nozione di gravità delle condizioni di salute del detenuto*. In *Rass. Pen. Crim.*, 2011.
- Ceraudo F. (1989) *Principi fondamentali di medicina penitenziaria*. Servizio Editoriale Università, Pisa.
- Chiavario M. (1984) *Processo e garanzie della persona*. Giuffrè, Milano.
- Christie N. (1985) *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*. Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Ciccotti E. (1979), *Rass. Penit. Crim.*, p. 193.
- Ciccotti R., Pittau F. (1982) *Aspetti del lavoro carcerario nell'evoluzione giurisprudenziale*. In *Rassegna di studi penitenziari e criminologici*, n. I-II.
- Ciccotti R., Pittau F. (1984) *Problemi del lavoro e della previdenza in carcere*. In *Lavoro e previdenza oggi*.
- Ciccotti R., Pittau F. (1987) *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*. Franco Angeli, Milano.
- Citti W. (2006) *Parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini in materia di prestazioni di assistenza sociale. La Corte Costituzionale delude le attese. Un caso di cattiva strategic litigation?*. In *Rivista critica di diritto del lavoro*, n. IV.
- Clemmer D. (1941) *The prison community*, The Christopher publishing house, Boston (trad. It. in Santoro).
- Coco F. (1976) *Rass. Penit.*, p. 453.
- Cogliano A. (1997) *Diritti in carcere, il difensore civico nella tutela dei diritti dei detenuti*, *Quaderni di Antigone*, Vol. I. Roma.
- Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e Degradanti (Cpt) (1992) *Cpt. Secondo rapporto generale*, Cpt/Inf (92)3, §43. Consiglio d'Europa, Strasburgo, <http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rap-02.htm>.

- Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e Degradanti (Cpt) (2002) *Prevenire i Maltrattamenti*, Cpt/Inf/E (2002) 3. Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e Degradanti (Cpt) (2007) *Gli Standard del Cpt*, Cpt/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006. Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Commissione Dell'unione Europea (1994a) *Social white paper*. Com\_94\_333\_part\_B. Commissione Europea, Bruxelles 1994a.
- Commissione Dell'unione Europea (1994b) *European social policy: a way forward the Union*. European Commission, Bruxelles 1994b.
- Concato G., Rigiono S. (2005) *Per non morire di carcere: esperienze di aiuto nelle prigioni italiane tra psicologia e lavoro di rete*, Franco Angeli, Milano.
- Consiglio d'Europa (1962) *Electoral, civil and social rights of prisoners*. Recommendation R (195) 62.
- Consiglio d'Europa (1987) *European standard rules*, Recommendation R (87) 3.
- Consiglio d'Europa (1995) *Space database 1995*. Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (1999) *Space I: annual penal statics of the Council of Europe*. Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (1999b) *The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 1999*. Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (2000-2009) *Space I: annual penal statics od the Council of Europe*. Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (2006b) *The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006*. Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (2006c) *European standard rules*. Recommendation Rec (2006) 2.
- Consiglio Europeo (1997-2007) *European Employment Strategy guidelines 1997-2007*. Bruxelles,  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/guidelines\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm).
- Coppetta M.G. (2011) *Commento all'art. 42*. In *Ordinamento Penitenziario*. A cura di Grevi V., Giostra G., Della Casa F., 4° ed. Cedam, Padova.
- Coppola C. (1996) *Volontariato e giustizia*, Iger, Roma.

- Corleone F. (2008) *Relazione al Consiglio Comunale sulla attività del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale nel Comune di Firenze*. [www.comune.firenze.it](http://www.comune.firenze.it).
- *Costituzione Italiana* in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 298. Edizione Straordinaria del 27 Dicembre 1947; entra in vigore il 1 Gennaio 1948.
- Dal Lago A. (1998) *Lo straniero e il nemico*. Costa e Nolan, Genova.
- Dal Lago A. (1999) *Non Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Feltrinelli, Milano.
- De Litala G. (1962) *Sicurezza sociale e sistema penitenziario in Italia con particolare riferimento al lavoro dei detenuti*. In *Lav. e sic. soc.*, p. 15 ss.
- Decreto del Presidente della Repubblica.
- Della Casa F. (1998) *La magistratura di sorveglianza: organizzazione, competenze, procedure*. Giappichelli, Torino.
- Della Casa F. (2011) *Commento all'art. 69, in Ordinamento penitenziario*. A cura di Grevi V., Giostra G., Della Casa F., 4° ed. Cedam, Padova.
- Della Casa F. *Il Difensore civico delle persone private della libertà personale*. In *Tra custodi e custoditi*. Atti del Convegno, 5 novembre 2002. In [www.abuondiritto.it](http://www.abuondiritto.it).
- Della Casa F. *Suggestioni, influenze e standard europei quali fattori di evoluzione nel sistema penitenziario italiano*. In *Cass. Pen.* 2004, p. 1207.
- Di Gennaro G. (1975) *I diritti dei detenuti e la loro tutela*. In *Rassegna di studi penitenziari*.
- Di Gennaro G. (1981) *Il trattamento penitenziario*. In V. Grevi (a cura di) *Diritti dei detenuti e trattamento Penitenziario*. Zanichelli, Bologna.
- Di Gennaro G., Breda M., La Greca (1997) *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*. Giuffrè, Milano.
- Di Silvestre N. (2006) *Lavorare in carcere*. In *Le due Città*, n. 2, anno VII, [www.leduecitta.com](http://www.leduecitta.com).
- Di Somma E. (2004) *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino, pp. 211-225.
- Di Somma, Emilio (1997) *Il problema sessuale dei detenuti*. In *Dir. Pen. Proc.*, p. 866, s.e.

- Dipartimento Dell'Amministrazione Penitenziaria (2005-2007) *Eventi criticie benefici*. In *Bollettino Penitenziario*.
- Dolcini E. (1979) *La commisurazione della pena*. In *Collana di studi penalistici*, a cura di Bettiol G., Nuvolone P., XVII. Cedam, Padova.
- Douglas M. (1975) *Purezza e pericolo*. Il Mulino, Bologna, p.44.
- Dovigo F. (2002) *Etnopedagogia – viaggiare nelle formazione*. Franco Angeli, Milano.
- Dovigo F. (2003) *Osservazione e formazione*. Franco Angeli, Milano.
- Edin K., Harris K., Mullan (1999) *Getting Off Welfare and Staying Off: Racial Differences in the Work Route Off Welfare*. In I. Browne (ed.) *Latinas and African American Women at Work*. Russell Sage Foundation, New York 1999.
- Erra C. (1984) *Lavoro penitenziario*. In *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1984, XII, p. 572.
- Ewald F. (1986) *L'Etat providence*. Grasset, Paris.
- F. Remotti, *Contro l'identità*. Laterza Roma, 1996, p.33.
- Falchi G. F. (1935) *I diritti soggettivi della persona detenuta*. In *La Scuola positiva*, s.l.
- Farr R. M., Moscovici S. (1986) *Rappresentazioni sociali*. Il Mulino, Bologna, p.47.
- Fassone E. (1980) *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*. Il Mulino, Bologna.
- Fassone E. (1981) *Religione e istruzione nel quadro del trattamento*. In *Diritti dei detenuti e trattamento Penitenziario*. A cura di V. Grevi. Zanichelli, Bologna.
- Ferluga L. (2000) *Lavoro carcerario e competenza del magistrato di sorveglianza*. In *Riv. It. Dir. Lav.*
- Ferrajoli L. (1990) *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Laterza, Roma-Bari.
- Ferrajoli L. (2001) *Diritti fondamentali*. Laterza, Roma-Bari.
- Ferrario G., Campostrini F., Polli C. (2005) *Psicologia e carcere, Le misure alternative tra psicologia clinica e giuridica*. Franco Angeli, Milano.

- Ferraro B., De Stefanis Cinzi (1995) *Procedimenti e provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza*. In *Studi penitenziari II*, Collana Diretta da Ferraro B. Cedam, Padova.
- Ferrera M. (1998) *The four social europes: between universalism and selectivity*. In M. Rhodes, Y. Meny (a cura di) *The future of european welfare*. Mackmillan, New York.
- Filippi L., Spangher G. (2011) *Manuale di diritto penitenziario*. Giuffrè, Milano.
- Fleres S. (2009) *Relazione sul Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale*. In *Atti della Regione Sicilia*.
- Fortuna, E. (1976) *Il sesso nel carcere italiano e la condizione giuridica del detenuto*. In *Giurisprudenza di Merito*.
- Foucault M. (1975) *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard, Paris (trad. it.: *Sorvegliare e punire: la nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1993).
- Foucault M. (1977) *Microfisica del potere. Interventi politici*. Einaudi, Torino.
- Foucault M. (2004) *Naissance de la biopolitique, 1978-79*. Gallimard-Seuil, Paris (trad. it.: *Nascita della biopolitica - Corso al Collège de France 1978-1979*, Feltrinelli, Milano 2004).
- Foucault M. (2004) *Sécurité, territoire, population, 1977-78*. Gallimard-Seuil, Paris (trad. it.: *Sicurezza, territorio e popolazione, Corso al Collège de France 1977-1978*, Feltrinelli, Milano 2004).
- Fromm E. (1992) *Amore e società*. Arnoldo Mondadori Editore, Milano.
- Furfaro V. (2008) *Il lavoro penitenziario: aspetti giuridici e sociologici*. Centro L'Altro Diritto, [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).
- Galgani B., sub. Art. 40 della legge 16.12.99 n. 479, L. p. 2000, p. 860.
- Galli G. (1988) *'Mercede' e 'remunerazione' del lavoro del detenuto*. In *Giur. Cost.*, p. 5305.
- Galli G. (1993) *Sulla retribuzione del lavoro dei detenuti*. In *Giur. cost.*, n. I, p. 504.
- Galli G. (1998) *Assicurazione contro gli infortuni e responsabilità dell'amministrazione penitenziaria nel lavoro carcerario*. In *Riv. Giur. Lav.*, n. I, p.187.
- Gallino L. (1998) *Se tre milioni vi sembrano pochi*. Einaudi, Torino.

- Gallino L. (2000) *Globalizzazione e disuguaglianze*. Laterza, Bari.
- Gallino L. (2003) *Il costo umano della flessibilità*. Laterza, Bari.
- Gallo E., Ruggiero V. (1989) *Il carcere immateriale*. Edizioni Sonda, Casale Monferrato (AL).
- Garland D. (1985) *Punishment and welfare*. Gower, Adershot.
- Garland D. (1990) *Punishment and modern society*. Clarendon Press, Oxford.
- Garland D. (1996) *The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. In *The British Journal of Criminology*, n. 36-4, pp. 445-47.
- Garland D. (2001) *The culture of control*. Oxford University Press, Oxford (trad.it., *La cultura del controllo*. Il Saggiatore, Milano 2004).
- Gemelli M., *Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, dibattiti*. In *Giust. pen.* 2007, II, c. 536.
- Giulianelli R. (2008) *L'industria carceraria italiana*. Franco Angeli, Milano.
- Goffman E. (1961) *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Anchor Books, Doubleday & Company, Inc., New York.
- Goffman E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Doubleday, New York (trad it: *Asylums, le istituzioni totali*, Edizioni di Comunità, Torino 2001).
- Goffman E. (1968) *Asylums - Le Istituzioni Totali*. Einaudi Editore, Torino.
- Goffman E. (2003) *Stigma – L'identità negata*. Ombre Corte, Verona.
- Gonin, D. (1994) *Il corpo incarcerato*. Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Gotanda N. (1991) *A Critique of "Our Constitution is Color Blind"*, "Stanford Law Review", n. 44, pp. 1 69 (trad. it. "*La nostra Costituzione è cieca rispetto al colore*": una critica. In K. Thomas G. Zanetti. A cura di *Legge razza diritti. La Critical Race Theory negli Stati Uniti*. Diabasis, Reggio Emilia 2005).
- Gozzini M. (1988) *Carcere come carcere perché*. Edizioni Cultura della Pace, S. Domenico di Fiesole (FI).
- Grevi V. (1974) *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle regole minime per il trattamento dei detenuti*. In *R. it. d. proc. pen.*, p. 547, s.l., s.e.

- Grevi V. (1981) *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*. In *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*. A cura di V. Grevi. Zanichelli, Bologna.
- Grevi V. (1981) *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Giustizia Penale Oggi, Bologna.
- Grevi V. (1981) *Ordinamento penitenziario*. Cedam, Padova, 1988, p.195.
- Grevi V. (2011) *Commento all'art. 1*. In *Ordinamento penitenziario*. A cura di Grevi V., Giostra G., Della Casa F., 4° ed. Cedam, Padova.
- Grevi V. *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*. Cit. in Grevi V. (1980): *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*. Giustizia Penale Oggi, Bologna, pag. 152.
- Grevi V., Giostra G., Della Casa F. (2006) *Ordinamento penitenziario. 3a ed.* Casa Editrice Cedam, Milano/Piacenza.
- Ichino G. (1976) *Sindacato e questione carceraria*. In Cappelletto M., Lombroso A. *Carcere e società*. Marsilio, Venezia.
- Ignatieff M. (1982) *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese, 1750-1850*. Mondadori, Milano.
- Jessop R. (1993) *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*. In Ferrera M. (a cura di) *Stato sociale e mercato mondiale*. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Kant E. (2003) *Fondazione della metafisica dei costumi*. Bompiani Editore, Milano (2006).
- La Greca G. *La riforma penitenziaria a vent'anni dal 26 Luglio 1975*. Cit. in *Dir. Pen. e Processo n. 7, 1995*, pag. 875.
- Levi R., Appel J. (2003) *Collateral Consequences: Denial of Basic Social Services Based Upon Drug Us*. Office of Legal Affairs, Drug Policy Alliance, s.l., <http://www.drugpolicy.org>.
- Lizzola I., Tarchini V. (2006) *Persone e legami nella vulnerabilità*. Edizioni Unicopli, Milano.
- Locke J. (1960) *The Two Treatises of Government*. A cura di Laslett P. (1967). Cambridge University Press, Cambridge (tr. it. in *Due trattati sul governo e altri scritti politici*. Utet, Torino, 1982, vol. II, p. 234).

- Lopiano Antignano A. (1980) *Rass. Penit. Crim.*, p. 201.
- Lucas C. (1838) *De la reforme des prisons*. Legrand et Descauriot, Parigi.
- Luhmann N. (1983) *Teoria politica nello stato del benessere*. Franco Angeli, Milano.
- Maisto F. (1987) *CSM Quaderni 3*, p. 44.
- Maisto F. (1996) *Le leggi che regolano il lavoro dei detenuti*. In Campus A., Roselli L. (a cura di) *Carcere e Lavoro*. Cuesp, Milano.
- Malfatti E., Panizza S., Romboli R. (2009) *Giustizia costituzionale*. Giappichelli, Torino.
- Manconi L. (2002) *Suicidi e atti di autolesionismo: i dati di una ricerca*. In *Politica del diritto*, n. XXXIII, 2, Giugno.
- Manconi, L., Boraschi, A. (2006) *Quando hanno aperto la cella era già tardi perché: suicidi ed autolesionismo in carcere 2002 – 2004*. In *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1, Gennaio-Marzo.
- Mantovani F. (2009) *Diritto penale, parte generale*. Cedam, Padova.
- Marcheselli A. *Il difensore civico delle persone private della libertà personale*. In [www.diritto.it](http://www.diritto.it).
- Marcheselli A., Fiorentin F. (2005) *L'ordinamento penitenziario*. Utet Giuridica (De Agostini), Novara.
- Marcheselli A., *La tutela dei diritti dei detenuti alla ricerca dell'effettività: un'ordinanza rivoluzionaria della Corte Costituzionale*. In *Rass. Penit. Crim.*, 2010, p.101 ss.
- Marinucci G., Dolcini E. (2010) *Manuale di diritto penale - Parte Generale*. Giuffrè Milano.
- Marshall H. (1950) *Citizenship and social class* (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Unione Tipografico Editrice Torinese, Torino 1976).
- Martini A. (1993) *Sospensione delle normali regole di trattamento*. In *Legislazione Penale*, pp. 207.
- Martinsen T., Dorte S. (2005) *Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare?*. In Gráinne de Búrca. (a cura di), *EU Law and the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, pp. 89-111.

- Massari L., Molteni A. (2006) *Alternative al cielo a scacchi*. Franco Angeli, Milano.
- Mathiesen T. (1980) *Prison on Trial: A Critical Assessment*. Routledge, London.
- Mauer M. (1999) *Race to incarcerate*. The Sentencing Project, New York.
- Melchiorre N.G. *La tutela dei diritti dei detenuti e degli internati lesi da atti illegittimi dell'Amministrazione penitenziaria*. In [www.diritto.it](http://www.diritto.it).
- Melossi D. (1976) *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*. In Cappelletto M., Lombroso A. *Carcere e Società*, Padova.
- Melossi D. (2002) *Stato, controllo sociale, devianza*. Bruno Mondatori, Milano.
- Melossi D., Pavarini M. (1976) *Carcere e Fabbrica. Le Origini del Sistema Penitenziario*. Mulino, Bologna.
- Merani R. *Diritti in carcere, il difensore civico nella tutela dei detenuti*. In *Quaderni di Antigone*. A cura di Cogliano A., 1998.
- Migliori S. (2007) *Carcere, esclusione sociale, diritto alla formazione*. Carocci, Roma.
- Ministero Della Giustizia (1997-2007) *Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti*. Camera dei deputati, anni 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
- Morales D. M., Morchòn G. R. (2007) *Introduzione alla Sociologia Giuridica*. Città Aperta Edizioni, Troina (EN).
- Morici L. (2002) *Percorsi personali di reclusione*. Sensibili alle Foglie, Cuneo.
- Morrone A. (2006) *Lavoro penitenziario e indennità di disoccupazione*. In *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, fasc. 3-4, pt. 2.
- Morrone A. (2007) *Diritti del lavoratore detenuto e giudice competente*. In *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. II.
- Mosconi G. (1998) *Dentro il carcere oltre la pena*. Cedam, Padova.
- Mosconi G. (2001) *La crisi postmoderna del diritto penale ed i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria*. In *Rassegna penitenziaria e criminologica*. Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, nuova serie, anno V, Gen-Dic.
- Mosconi G. e Sarzotti C. (2004) *Antigone in carcere. Inchiesta sulle condizioni di detenzione*. Carocci, Roma.

- Mounier E. (1949) *Le personnalisme - Il personalismo*. Ave (Collana Minima), Roma.
- Muraca G. (2009) *L'accesso ai diritti sociali dei soggetti detenuti*. L'Altro Diritto, [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it).
- Naldi A. (2005) *Europa, carcere, penalità e lavoro, ricerca transazionale*. Sinnos, Roma.
- Neppi M., G. (1971) *I rischi di una riforma settoriale*. In *Quale Giustizia*, n. 1, p. 471.
- Neppi M., G. (1973) *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, vol. V: *I documenti*, tomo 2. Einaudi, Torino.
- Neppi M., G. (1983) *La pena "utile", la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*. In *Rassegna penitenziaria e criminologica*, fasc. 1, Roma.
- Neppi M., G. (1988) *La nuova disciplina del lavoro dei detenuti nella logica del trattamento differenziato*. In Grevi V., *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma (l. 10 ottobre 1986 n.663)*. Cedam, Padova.
- Neppi M., G. (1997) *L'esperienza italiana e il riformismo penitenziario*. In *Il vaso di pandora. Carcere e pene dopo le riforme*. Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma.
- Neppi M., G. (1997) *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella logica dell'ordinamento penitenziario*. In Bricola F. *Il carcere riformato*, Bologna.
- Neppi M., G. (2002) *Ordinamento penitenziario*. In *Giustizia Penale e Poteri dello Stato*. Garzanti, Milano.
- Nespoli G. *Rilievi sulla funzione amministrativa nel rapporto di esecuzione penitenziaria*. In *Rass. Penit. Crimin.*, 1982, p.50 ss.
- Olivetti M. (1987), *CSM Quaderni*, 3, p. 203.
- *Ordinamento Penitenziario: Legge 26 luglio 1975 n. 354 (Norme sull'Ordinamento Penitenziario e sull'Esecuzione delle Misure Privative e Limitative della Libertà)*.
- Palidda S. (2001) *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*. Ismu, Franco Angeli, Milano.
- Palma M. *L'ombudsman per un ruolo di indirizzo e di promozione dei diritti*, In *Quaderni di Antigone*. A cura di Cogliano A., Vol. I, Roma, 1997.

- Pastena C. (1976) *Rass. Penit.* 16, p. 769.
- Patete D. (2001) *Manuale di diritto penitenziario*. Laurus Robuffo, Roma.
- Pavarini M. Guazzaloca B. (2004) *Corso di diritto penitenziario*. Martina, Bologna.
- Pennisi A. (2002) *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*. Giappichelli, Torino.
- Pera G. (1971) *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*. In *Foro Italiano*, n. 53, V.
- Pessi R. (1978) *Il rapporto di lavoro del detenuto: a proposito della concessione in uso della manodopera dei detenuti ad imprese private appaltatrici*. In *Diritto del lavoro*.
- Petrocelli B. *Retribuzione e difesa nel progetto di codice del 1949*. Cit. in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1950, pag. 449.
- Pierson P. (1999) *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*. Oxford University Press, Oxford.
- Prelati G. (2002) *Il magistrato di sorveglianza*. Giuffrè, Milano.
- Primo Congresso delle Nazioni Unite su *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* (1955) *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottato il 30 agosto 1955 dal Un. Doc. A/Conf/611, annex I, E.S.C. res. 663C, 24 Un. Escor Supp. (No. 1) at 11, Un. Doc. E/3048 (1957), aggiornato con E.S.C. res. 2076, 62 Un. Escor Supp. (No. 1) at 35, Un. Doc. E/5988 (1977), Nazioni Unite, s.l.
- Pulvirenti A. (2000) *Diritti del detenuto e libertà sessuale*. In *Annali del Seminario Giuridico della Facoltà di Giurisprudenza di Catania*, p. 200.
- Putman R. (2000) *Bowling alone*. Simon & Schuster, New York.
- Raciti A. (2001) *Le attività lavorative svolte durante l'esecuzione di pene privative della libertà personale*. In *Rassegna di studi penitenziari e criminologici*, n. I-III.
- Re L. (2002) *Alexis de Tocqueville, Scritti penitenziari*. Edizioni di storia e letteratura, Roma.
- Re L. (2006) *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*. Laterza,

- Re L. (2007) *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*. Re L. e Casadei T. (a cura di), vol. 2, Diabasis, Reggio Emilia, pp. 44- 68.
- Rifkin J. (2002) *La fine del lavoro : il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*. Mondadori, Milano.
- Rocco A. (1931) *Relazione a S. M. il Re del ministro guardasigilli*. In *Rass. st. penit.*, pp. 581.
- Rolla G. (2001) *Le nuove frontiere dei diritti*, in *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*. Giappichelli, Torino.
- Romagnoli U. (1976) *Il lavoro nella riforma carceraria*. In *Carcere e società*. A cura di Cappelletto M., Lombroso A. Marsilio, Venezia.
- Ruaro M. *La magistratura di sorveglianza*. In *Trattato di procedura penale*. Diretto da Ubertis G., Voena G. P., 2009, Vol. XLIII.
- Rumore M. (2003) *Compendio di Diritto Penitenziario*. Esselibri – Simone Editore, Napoli, 2006.
- Ruotolo M. (1999) *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del Legislatore*. In *Giurisprudenza Costituzionale*, p. 221.
- Ruotolo M. (2002) *Diritti dei detenuti e Costituzione*. Giappichelli, Torino.
- Rusche G., Kirchheimer O. (1939) *Punishment and social structure*. Russel & Russel, New York (trad. it. *Pena e struttura sociale*. Il Mulino, Bologna 1978).
- Salierno G. (1973) *La repressione sessuale nelle carceri italiane*, s.e., Roma.
- Saltarelli G. (2004) *Pedagogia penitenziaria e della devianza*. Carrocci Faber, Roma, p. 111.
- Santoro E. (2003) *Crime and Punishment*. In Bellamy R., Mason A. *Polical Concepts*. Manchester University Press, Munchester and New York.
- Santoro E. (2004) *Carcere e società liberale*. Giappichelli editore, Torino.
- Santoro E. (2004) *L'esecuzione penale nei confronti dei migranti irregolari e il loro "destino" a fine pena*. In *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 4.
- Santoro E. (2008) *Modalità punitive e strutture della soggettività. Il carcere democratico: una lettura foucaultiana delle nuove politiche penali*. In Petrillo A.

*Un lavoro disperso e mutevole: la cartografia sociale di Michel Foucault.*  
Sellino Editore, Avellino.

- Santoro E. [2006(a)] *Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni.* In *Diritto e questioni pubbliche*, n. 6.
- Santoro E. [2006(b)] *La fine della biopolitica e il controllo delle migrazioni: il carcere strumento della dittatura democratica della classe soddisfatta.* In F. Vassallo Paleologo e P. Cuttitta, *Frontiere e diritti dei migranti*, Napoli, Esi.
- Sartre J.-P. (1943) *L'êtr e et le néant*, NRF Librairie Gallimard, Paris.
- Sarzotti C. (2000) *Carcere e cultura giuridica: l'ambivalenza dell'istituzione totale.* In *Dei Delitti e delle Pene*, n. s. I, 2.
- Sbraccia A. (2004) *Detenuti stranieri*, in *Antigone in carcere, Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione.* [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it).
- Sbraccia A. (2007) *Migranti tra mobilità sociale e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione.* Franco Angeli, Milano.
- Scalfati A. (2004) *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti.* Cedam, Padova.
- Scardaccione G. (1978) *Rass. Penit.*, p. 366.
- Schierup C. U., Hansen P., Castle S. (2006) *Migration, Citizenship, and the European Welfare State.* Oxford University Press, Oxford.
- Scimia A. (1987) *Il problema carcerario.* Core Editore, Napoli.
- Sennet R. (2003) *Respect in A World of Inequality.* Norton&Company, New York (trad. it. *Rispetto*, Il Mulino, Bologna, 2004).
- Siviglia A.M. *Relazione sull'attività del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.* In *Atti del comune di Reggio Calabria*, 2006, 2007, 2008.
- Spasari M. (1966) *Diritto penale e Costituzione.* Giuffrè, Milano.
- Sykes G. M. (1958) *The society of captives, a study of a maximum security prison.* Princeton University Press, Princeton (trad. it. in Santoro Emilio, *Carcere e Società liberale*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 226-249).
- Tartaglione G. *Le funzioni del giudice di sorveglianza.* In *Rassegna Studi Penitenziari*, 1972, p. 173 ss.

- Taylor-Gooby P. (2005) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford University Press, Oxford.
- Terzago G. (1971) *Rapporto giuridico previdenziale ed automaticità delle prestazioni*. In *Quaderni de "La Rivista italiana di previdenza sociale"*. Giuffrè, Milano, p. 97.
- Tomelleri S. (2004) *La società del risentimento*. Meltemi Editore, Milano e Roma.
- Tonry M. (1995) *Malign Neglect: Race, Crime, and Punishment in America*. Oxford University Press, New York.
- Torrente in *Antigone III*, p.105.
- Torretta P. (2006) *Il diritto alle garanzie giurisdizionali (minime) del lavoro in carcere di fronte alle esigenze dell'ordinamento penitenziario. Note a margine della decisione 341/2006 della Corte costituzionale*. In *Forum di quaderni costituzionali*. <http://www.forumcostituzionale.it>.
- Tournier P. V. (1994) *The custodial crisis in Europe – inflated prison populations and possible alternatives*. In *European Journal on criminal policy and research*, v. 2, n. 2, pp. 89-100.
- Tournier P. V. (2002) *The prisons of europe, prison populatioin inflatio and prison overcrowding*. Council of Europe.
- Travis J. (2002) *Invisible punishment*. In Mauer M., Chesney L., Rubinstein G., Mukamal D. *Welfare and housing*, in Marc Mauer, Chesney. Lind Meda (eds.), *Invisible Punishment*, The New Press, New York, pp. 37-49.
- Turnaturi G. (1995) *La sociologia delle emozioni*. Anabasi, Milano.
- Valia D. (1999) *Rass. Penit. Crim.*, p. 18.
- Verrina D. *Commento all'art. 42*. In *Ordinamento Penitenziario*. A cura di Grevi V., Giostra G., Della Casa F., 4° ed. Cedam, Padova, 2011.
- Vidiri G. (1986) *Il lavoro carcerario: problemi e prospettive*. In *Lavoro 80*.
- Villa M. (2000) *Cosa accade al rapporto di lavoro nel caso di carcerazione preventiva del lavoratore?*. In *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, fasc. 1, pt. 2, pp. 78-81.
- Vitali M. (2001) *Il lavoro penitenziario*. Giuffrè, Milano.

- Vitelli A. (2004) *L'istituzione penitenziaria di fronte ai detenuti stranieri. Il caso della Toscana*. In Berti F., Malevoli F. *Carcere e detenuti stranieri*. Franco Angeli, Milano.
- Wacquant L. (1999) “*Suitable enemies*”: *Foreigners and immigrants in the prisons of Europe*. In *Punishment & Society*, nn. 1–2, pp. 215–23.
- Wacquant L. (2000) *Parola d'ordine: tolleranza zero: la trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*. Feltrinelli, Milano.
- Wacquant L. (2002) *From slavery to mass incarceration*, “*New Left Review*”, n. 13.
- Wacquant L. (2006) *Punire i poveri*. Derive Approdi, Roma.
- Walmsley R. (1999-2006) *World prison population list*. Research, Development and Statistics Directorate, London, ed. 1- 8, [www.kcl.ac.uk](http://www.kcl.ac.uk).
- Zappa G., Massetti C. (2007) *Il codice penitenziario e della sorveglianza*. Casa Editrice La Tribuna, Milano/Piacenza.
- Zappa G., Massetti C. (2011) *Codice Penitenziario e Della Sorveglianza*. Celt, Milano/Piacenza.
- Zolo D., Pietro C. (2003) *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*. Feltrinelli, Milano.
- Zuccalà G. (1963) *Della rieducazione del condannato nell'Ordinamento Positivo Italiano*. In AA.VV., *Atti del II Convegno di Diritto Penale, Problema della Rieducazione del Condannato*. Cedam, Bressanone.

## ATTI DI CONVEGNI SULLA DIFESA CIVICA

- *Ventennale della difesa civica in Basilicata: Diritti umani e difesa civica*, Atti del convegno 1-2 Marzo 2007.
- *Il peso del difensore civico*, Atti del convegno Riccione, 16 giugno 2001 a cura di *Comune di Riccione*.
- *Difesa civica e partecipazione democratica*, Atti del convegno Roma, 4 ottobre 2000 a cura di *Provincia di Roma e Ufficio del Difensore Civico*.
- *La funzione del Difensore Civico. Realtà e prospettive future*, Comune di Fiorenzuola d'Arda 6 Maggio 2000.
- *La parola al Difensore Civico e alla cittadinanza attiva*, Atti del convegno Foligno 8-9 Maggio 1998.
- *Il Difensore Civico Regionale*, Atti del Convegno Costituzione diritti umani garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione, Padova 11-12 Aprile 1997.
- *La rilevanza giuridica degli interventi del Difensore Civico*, Atti del convegno di Perugia 13 Maggio 1988, Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria Perugia 1988, a cura di *Giuliano Arcioni e Pier Giorgio Lignani*.

## SITOGRAFIA

- [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) (05/2013-07/2013)
- [www.abuondiritto.it](http://www.abuondiritto.it) (04/2013-07/2013)
- [www.act-bs.com](http://www.act-bs.com) (04/2013-07/2013)
- [www.altrodiritto.it](http://www.altrodiritto.it) (03/2013-07/2013)
- [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it) (03/2013-07/2013)
- [www.amicocharly.it](http://www.amicocharly.it) (05/2013-07/2013)
- [www.assemblea.emr.it](http://www.assemblea.emr.it) (04/2013-07/2013)
- [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it) (04/2013-07/2013)
- [www.camera.it](http://www.camera.it) (11/2012-07/2013)
- [www.capitalesociale.org](http://www.capitalesociale.org) (12/2012-07/2013)
- [www.coe.int](http://www.coe.int) (05/2013-07/2013)
- [www.comune.fi.it](http://www.comune.fi.it) (05/2013-07/2013)
- [www.comune.verona.it](http://www.comune.verona.it) (10/2012-07/2013)
- [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (01/2013-07/2013)
- [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int) (05/2013-07/2013)
- [www.diritto.it](http://www.diritto.it) (04/2013-07/2013)
- [www.dirittodeilavori.it](http://www.dirittodeilavori.it) (04/2013-07/2013)
- [www.drugpolicy.org](http://www.drugpolicy.org) (05/2013-07/2013)
- [www.finanze.it](http://www.finanze.it) (11/2012-07/2013)
- [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (11/2012-07/2013)
- [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) (11/2012-07/2013)
- [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) (10/2012-07/2013)
- [www.inps.it](http://www.inps.it) (05/2013-07/2013)
- [www.interno.it](http://www.interno.it) (02/2013-07/2013)
- [www.irp.wisc.edu](http://www.irp.wisc.edu) (06/2013-07/2013)
- [www.istat.it](http://www.istat.it) (05/2013-07/2013)
- [www.kcl.ac.uk](http://www.kcl.ac.uk) (06/2013-07/2013)



- [www.leduecittà.com](http://www.leduecittà.com) (04/2013-07/2013)
- [www.osservatoriocedu.it](http://www.osservatoriocedu.it) (05/2013-07/2013)
- [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it) (04/2013-07/2013)
- [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it) (06/2013-07/2013)
- [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it) (10/2012-07/2013)
- [www.senato.it](http://www.senato.it) (11/2012-07/2013)
- [www.senzacensura.org](http://www.senzacensura.org) (04/2013-07/2013)
- [www.unbuondiritto.it](http://www.unbuondiritto.it) (04/2013-07/2013)