

## STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

### TAVOLO 14 – ESECUZIONE PENALE: ESPERIENZE COMPARATIVE E REGOLE INTERNAZIONALI

#### PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

<b>NOMINATIVO</b>	<b>QUALIFICA professionale/RUOLO</b>	<b>FUNZIONE</b>
<b>Francesco Viganò</b>	Professore ordinario Università degli Studi di Milano	<b>COORDINATORE</b>
<b>Carla Ciavarella</b>	Dirigente penitenziario Casa circondariale di Tempio Pausania	COMPONENTE
<b>Angela della Bella</b>	Professore aggregato Università degli Studi di Milano	COMPONENTE
<b>Alberto di Martino</b>	Professore straordinario diritto penale c/o Scuola Superiore S. Anna di Pisa	COMPONENTE
<b>Patrizio Gonnella</b>	Presidente Associazione Antigone e della Coalizione Italiana per i Diritti e le Libertà Civili	COMPONENTE
<b>Antonia Menghini</b>	Professore aggregato Università di Trento	COMPONENTE
<b>Maria Perna</b>	Magistrato addetto Dipartimento Giustizia minorile e di comunità	COMPONENTE
<b>Cinzia Simonetti</b>	Avvocato membro del Direttivo dell'Osservatorio Carcere U.C.P.I.	COMPONENTE
<b>Riccardo Turrini Vita</b>	Direttore generale Personale e formazione Dipartimento amministrazione penitenziaria	COMPONENTE
<b>Daniela Verrina</b>	Magistrato di sorveglianza Tribunale di Genova	COMPONENTE

## **ABSTRACT**

L'ampiezza dei temi assegnati al Tavolo ha implicato in prima battuta un'opera di selezione degli argomenti da trattare. A questo fine, si è cercato di individuare, tra le tematiche oggetto della legge delega, quelle sulle quali un intervento riformatore appariva più urgente.

Nell'elaborazione delle proposte ci si è ispirati ad un duplice criterio: da un lato, l'attenzione alle indicazioni provenienti dalle fonti internazionali (di hard e soft law) in materia sanzionatoria; dall'altro, lo studio delle esperienze e delle prassi 'virtuose' di ordinamenti vicini a quello italiano.

Quanto all'oggetto delle proposte, si sono tenuti in considerazione due piani diversi: quello delle misure alternative e quello dell'esecuzione intra-muraria. Sotto il primo profilo, tutti i membri del Tavolo si sono trovati concordi nel ritenere che l'orizzonte entro il quale occorre muoversi, in un'ottica di riforma del sistema sanzionatorio, è quello della riduzione del terreno oggi occupato dalla pena detentiva. Studi nazionali ed internazionali corroborano, infatti, l'assunto secondo cui tale pena è, tra tutte, quella economicamente più costosa ed assieme quella meno idonea a ridurre il rischio di recidiva dei condannati. Nell'auspicio di una riforma del sistema sanzionatorio che introduca, già a livello di pene principali, sanzioni non detentive, il Tavolo si è impegnato – nell'ambito del suo mandato – a formulare proposte per il potenziamento e il miglioramento delle misure alternative. In questo senso, sono state elaborate proposte finalizzate, da un lato, a garantire il contenimento del rischio di recidiva del condannato durante l'esecuzione della misura, e dall'altro a individualizzare il contenuto delle misure, al fine di impostare un percorso realmente risocializzativo e in grado di realizzare un'efficace funzione di prevenzione speciale nel lungo periodo.

Quanto invece al piano dell'esecuzione intra-muraria, lo scopo che si è avuto di mira, sempre in ossequio alle indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale, è stato quello di garantire un'esecuzione rispettosa dei diritti fondamentali della persona, favorendo altresì, nella misura più ampia possibile, il mantenimento dei legami tra il detenuto e la società (in questo senso si vedano le proposte sull'introduzione delle visite familiari e sugli incontri di coppia, nonché sul trattamento delle detenute madri). Il tutto nella consapevolezza che, paradossalmente, l'apertura del carcere all'esterno 'aumenta la sicurezza', riducendo il livello di recidiva dei condannati (così come confermato da svariate ricerche nazionali ed internazionali). Dallo studio delle esperienze straniere il Tavolo ha trovato conferma l'assunto, che è a ben guardare alla base della normativa sovranazionale, secondo cui l'innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende anche da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi a incentivare, i legami del condannato con la società.

---

## **PERIMETRO TEMATICO**

Il Tavolo si occuperà della ricognizione delle norme internazionali in materia penitenziaria, verificandone il grado di implementazione a livello nazionale, tenendo altresì conto delle principali pronunce giurisprudenziali.

Il Tavolo si occuperà, altresì, di esaminare i sistemi penitenziari di Paesi stranieri anche al fine di individuare prassi, norme e istituti che possano essere applicati, con i dovuti adattamenti, nel sistema italiano di esecuzione penale.

Primaria attenzione sarà posta nell'analisi dei sistemi dei principali Paesi europei tra cui Spagna, Francia, Germania e Regno Unito anche attraverso l'utilizzo di dati statistici.

In particolare, si tratterà di analizzare in chiave comparata diversi aspetti dell'esecuzione penale tra cui:

- struttura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria (uffici, gestione del personale, figure professionali impiegate, etc.);
- struttura organizzativa degli istituti di pena e analisi dei servizi di trattamento e riabilitazione;
- sistema delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari unitamente ai programmi di trattamento ed essi relativi;
- sistema delle misure di sicurezza e della cura del disagio psichico;
- regimi differenziati e circuiti di sicurezza in ragione delle diverse tipologie di soggetti detenuti (es. minori, sex offenders, madri detenute, reati legati all'eversione dell'ordine sociale, etc.);
- condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari;
- diritti garantiti durante l'esecuzione e modalità con le quali assicurarne l'effettività (con particolare riguardo alla materia della salute, del lavoro, dell'istruzione e della dimensione affettiva);
- modalità di accesso agli organi preposti alla tutela dei diritti soggettivi previsti all'interno della normativa penitenziaria;
- sistemi di giustizia riparativa e tutela delle vittime del reato;
- percorso di reinserimento e presa in carico territoriale.

---

## **OBIETTIVI**

- sistema delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari unitamente ai programmi di trattamento ed essi relativi;
- sistema delle misure di sicurezza e della cura del disagio psichico;
- condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari;
- tutela delle donne detenute;
- tutela delle detenute madri;
- tutela dei diritti dei detenuti stranieri;

- diritti garantiti durante l'esecuzione e modalità con le quali assicurarne l'effettività (con particolare riguardo alla materia della salute, del lavoro, dell'istruzione e della dimensione affettiva).
- 

## **PROPOSTE**

### **PROPOSTA 1**

#### **SISTEMA DELLE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE E DEI BENEFICI PENITENZIARI UNITAMENTE AI PROGRAMMI DI TRATTAMENTO ED ESSI RELATIVI (CFR. ART. 31 LETT. D E G LEGGE DELEGA)**

Adeguare la normativa e le prassi in materia di misure alternative, con specifico riferimento all'affidamento in prova, alla normativa internazionale adottata in seno alle Nazioni Unite (Tokyo Rules) e, più in particolare, alla [Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di probation R.\(2010\)1](#), e segnatamente:

1. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario i principi fondamentali (desunti dalle racc. n. 1-17) cui devono ispirarsi l'affidamento in prova e le relative prescrizioni, e in particolare:
  - a) la finalità di favorire il reinserimento sociale del condannato riducendo il rischio di recidiva, anche attraverso il suo controllo ove necessario;
  - b) il rispetto dei diritti fondamentali, della dignità, della salute, della sicurezza e del benessere del condannato;
  - c) l'individualizzazione del programma di trattamento e delle prescrizioni secondo la situazione e i bisogni individuali del condannato;
  - d) la proporzionalità delle prescrizioni rispetto alla gravità del reato e al rischio di recidiva opportunamente valutato;
  - e) la ricerca, per quanto possibile, del coinvolgimento e della collaborazione del condannato nella definizione delle prescrizioni;
  - f) la collaborazione dell'ufficio locale di esecuzione penale esterna con altri organismi pubblici e privati, anche di volontariato, e con le comunità locali per promuovere l'inserimento sociale del condannato;
2. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che negli uffici locali di esecuzione penale esterna sia assicurata l'adeguata presenza di professionalità che utilmente possono essere coinvolte nella presa in carico del condannato (assistenti sociali, psicologi, esperti), e prevedere forme di formazione professionale permanente del personale stesso, che assicurino un costante aggiornamento sulle norme nazionali e internazionali di riferimento (cfr. racc. n. 21-28, 71, 93-97);

3. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che l'ammissione all'affidamento in prova dovrebbe essere sempre preceduta da una valutazione, ad opera dell'ufficio locale di esecuzione penale esterna, che analizzi la sua situazione e i suoi bisogni individuali nonché il suo specifico rischio di recidiva (racc. n. 66). Tale valutazione deve essere svolta per quanto possibile assicurando, anche tramite il suo difensore, la partecipazione attiva del condannato, che deve essere informato in una lingua a lui comprensibile (racc. n. 44 e 64) della procedura e deve avere la possibilità di esprimere il proprio parere e i propri desideri personali, dei quali l'ufficio locale di esecuzione penale esterna deve tenere conto nelle proprie conclusioni (racc. n. 66-67). La valutazione deve essere periodicamente aggiornata dall'ufficio locale di esecuzione penale esterna durante l'esecuzione della misura (racc. n. 69) e viene valutata dal tribunale ai fini della determinazione circa l'esito positivo della prova. La valutazione deve essere condotta sulla base di uno strumento uniforme, approvato con decreto del Ministro della giustizia e da elaborarsi anche attraverso il coinvolgimento di una o più università o centri di ricerca specializzati negli studi criminologici e della devianza su basi di rilevazione fattuale (si ricorda a tal fine l'istruttiva esperienza del Regno Unito, che sin dal 2002 ha adottato un *Offence Assessment System*, utilizzato dal *Probation Service* per valutare i livelli di rischio e di bisogno dei soggetti sottoposti al *probation*);
4. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire durante l'esecuzione della misura devono essere formulate sulla base della valutazione fornita dall'ufficio locale di esecuzione penale esterna di cui al punto precedente, e devono essere stabilite dal tribunale, tenendo conto delle proposte dell'ufficio locale di esecuzione penale esterna, quanto più possibile di concerto con il condannato (racc. n. 73-74), avendo di mira l'obiettivo del suo reinserimento sociale e la prevenzione del rischio di recidiva (racc. 76), anche mediante misure di controllo se necessarie. Il condannato deve essere adeguatamente informato, in forma chiara e in una lingua a lui comprensibile, del contenuto delle prescrizioni e delle conseguenze in caso di inosservanza delle medesime (racc. n. 78, 86);
5. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire durante l'esecuzione della misura possono comprendere la prestazione di lavoro di pubblica utilità non retribuito, anche in favore di associazioni di volontariato sulla base di apposti protocolli. Il condannato deve essere consultato in merito al lavoro che potrà svolgere (racc. n. 47-52);
6. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire durante l'esecuzione della misura possono comprendere la frequenza di corsi di formazione o la partecipazione a progetti trattamentali della devianza e per il superamento delle dipendenze e riparatori (racc. n. 55);
7. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che il provvedimento di concessione della misura può imporre, ove ritenute necessarie sulla base della valutazione di cui al precedente punto 3, forme di supervisione e controllo del comportamento del condannato proporzionate alla gravità del reato e al pericolo di recidiva (racc. n. 53-54), anche attraverso il coinvolgimento delle forze di polizia, con possibilità di prevedere nei confronti dei soggetti con livello di rischio più elevato forme di controllo elettronico a distanza (racc. n. 57-58);
8. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che, anche laddove più operatori e più agenzie operino nei confronti di un condannato, questi rientri nella responsabilità personale di un singolo operatore dell'ufficio locale di esecuzione penale esterna, che mantiene e sviluppa una relazione personale con il condannato attraverso colloqui periodici e ha la responsabilità di assicurare il coordinamento degli interventi nonché di riferire periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto (racc. n. 80);

9. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che in ogni tempo durante l'esecuzione della misura il condannato ha diritto, anche tramite il proprio difensore, di presentare reclami al magistrato di sorveglianza relativi ai propri rapporti con l'ufficio locale di esecuzione penale esterna (racc. n. 99-103). Il reclamo deve essere deciso senza indugio dal magistrato di sorveglianza, che può assumere al riguardo ogni opportuna informazione, previa audizione dell'interessato, il quale ha diritto a farsi assistere nella procedura dal proprio legale;
10. stabilire nella legge sull'ordinamento penitenziario che il Ministero della giustizia assicura regolari ispezioni presso gli uffici locali incaricati dell'esecuzione penale esterna ed esercita una costante vigilanza sugli stessi (racc. n. 101);
11. promuovere, attraverso accordi con il Ministero dell'Università e della Ricerca, l'istituzione di corsi di laurea e/o di master specificamente mirati alla formazione del personale da adibire all'esecuzione penale esterna, con insegnamenti ed approfondimenti attinenti alle scienze penali, criminologiche, psicologiche e sociologiche.

## **PROPOSTA 2**

### **SISTEMA DELLE MISURE DI SICUREZZA E DELLA CURA DEL DISAGIO PSICHICO ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI CARCERARI (CFR. ARTT. 7 LETT. B) E 31 LETT. L) LEGGE DELEGA)**

Adeguare la normativa e la prassi agli standard internazionali in materia di cura del disagio psichico nei confronti di condannati a pena detentiva e di soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali, tenendo conto delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di artt. 3, 5, 6 e 7 CEDU, nonché delle regole 22 e 82-83 delle [Standard Minimum Rules delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti](#) (1957), delle regole 109 e 110 delle c.d. [Mandela Rules](#) delle Nazioni Unite (2015), delle regole 12.1, 12.2, 47.1 e 47.2 delle [European Prison Rules](#) (Racc. del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R (2006) 2), della regola 12 delle Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato (c.d. [Bangkok Rules](#)), degli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (cfr. in particolare i §§ 41-44 in [CPT/Inf/E \(2002\) 1 – Rev. 2015](#)), delle regole 5, 9, 10-11 della [Raccomandazione \(83\) 2](#) del Comitato dei Ministri del CoE sulla protezione legale delle persone affette da disturbi mentali sottoposte a ricovero involontario, della [Risoluzione ONU 46/119](#) del 1991 sulla Protezione delle persone affette da malattia mentale e miglioramenti delle cure di salute mentale, della [Convenzione di Oviedo](#) sulla biomedicina, della [Raccomandazione \(98\)7](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sugli aspetti etici e organizzativi dell'assistenza sanitaria in carcere, del [Libro Bianco](#) del Comitato direttivo sulla bioetica del Consiglio d'Europa, della [Raccomandazione \(2004\)10](#) sulla tutela dei diritti umani e della dignità delle persone affette da disturbi mentali, del [Libro verde](#) della Commissione europea "Migliorare la salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla salute mentale per l'Unione europea" – 14 ottobre 2005, COM(2005)0484, della [Risoluzione 6.9.2006](#) del Parlamento europeo sul miglioramento della salute mentale della popolazione (procedura n. 2006/2058(INI)), del [Central Institute of Mental Health della Commissione europea, Final Report \(2007\)](#) su Mentally disordered Persons in European Prison Systems, della [Risoluzione 19.2.2009](#) del Parlamento europeo sulla salute mentale (procedura n. 2009/2209(INI)), del [Report](#) al governo italiano in occasione della visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura dal 13 al 25 maggio 2012, dalla [Raccomandazione M/REC \(2014\)3](#) relativa ai delinquenti pericolosi e dal rapporto [Prisons and Health](#) (2014) della Organizzazione Mondiale della Sanità. Segnatamente:

## **AL FINE DI GARANTIRE LA COMPATIBILITA' DEL REGIME ESECUTIVO CON LE CONDIZIONI DI SALUTE MENTALE**

1. Adeguare agli standard fissati dai report del CPT organizzazione e caratteristiche dei reparti specializzati degli istituti penitenziari (le c.d. articolazioni per la salute mentale) per i detenuti con infermità psichica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena e per i condannati seminfermi di mente, in particolare prevedendo:
  - a. la destinazione al reparto sulla base di una procedura che garantisca indipendenza, imparzialità e approfondimento medico (se per i condannati a pena diminuita questo requisito può dirsi soddisfatto dall'accertamento del vizio parziale di mente in sede di giudizio di cognizione, per i detenuti portatori di infermità psichica sopravvenuta richiederebbe una riformulazione degli artt.148 c.p. e 112 DPR 230/2000);
  - b. la specializzazione in materia psichiatrica di almeno una parte del personale infermieristico;
  - c. la specifica preparazione del personale di custodia, come richiesto anche dal rapporto sopra citato dell'OMS del 2014;
  - d. la garanzia di cure non solo farmacologiche, ma anche psicoterapiche e di terapia occupazionale, sulla base di un programma di trattamento individualizzato, comprensivo di attività riabilitative (lavoro terapia di gruppo, psicoterapia individuale, arte, teatro, musica, sport);
  - e. caratteristiche architettoniche e degli arredi adeguate, anche sotto il profilo della varietà cromatica;
  - f. numero limitato di ospiti per camera detentiva; periodica revisione della situazione del paziente;
  - g. trattamento psichiatrico non obbligatorio, salvi casi particolari;
2. Nella misura in cui i detenuti ristretti nelle suddette articolazioni siano soggetti al regime penitenziario ordinario, continuare ad assicurare l'effettiva prestazione di quanto previsto dall'art. 20 del reg di esecuzione anche nell'attuale presa in carico del detenuto da parte del SSN in materia di contatti con l'esterno, di sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo per motivi "terapeutici", di lavoro, di partecipazione alle rappresentanze dei detenuti, di disciplina;
3. prevedere nella legge sull'ordinamento penitenziario una nuova misura alternativa alla detenzione, specificamente mirata al trattamento dei condannati a pena detentiva affetti da disturbi psichici;
4. prevedere all'art. 147 c.p. una nuova causa di differimento facoltativo della pena per i casi di grave infermità psichica, nei casi in cui la patologia non sia compatibile con la permanenza in carcere, sia pure nelle strutture di cui al punto precedente, e non ricorrano i presupposti per la concessione di una misura alternativa;

## **AL FINE DI GARANTIRE L'IMPARZIALITÀ DEL PARERE MEDICO SUL QUALE SI FONDA L'APPLICAZIONE O PROROGA DI UNA MISURA DI SICUREZZA PSICHIATRICA**

5. prevedere nella legge sull'ordinamento penitenziario l'obbligo per il magistrato di sorveglianza chiamato a provvedere sull'esame di pericolosità del soggetto, giudicato infermo o seminfermo di mente, ai fini dell'applicazione di misure di sicurezza, ovvero di provvedere sulla sua istanza di revoca anticipata della misura o sul riesame periodico della sua pericolosità, di disporre perizia psichiatrica o acquisire il parere di specialisti diversi dal medico o dai medici, ancorché non dipendenti dall'amministrazione

penitenziaria, alle cui cure il soggetto è già affidato; prevedere, altresì, che al perito debba essere richiesto un parere sulla risposta terapeutica e sulla misura di sicurezza più appropriata in relazione alla particolare situazione clinica e personale del paziente (non diversamente da quanto dovrebbe essere richiesto al perito nominato dal giudice della cognizione ai fini del giudizio sulla capacità di intendere e di volere e sulla pericolosità sociale);

### **AL FINE DI GARANTIRE IL DIRITTO ALLA COMPrensIONE DEI MOTIVI DELLA RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE**

6. modificare l'art. 143 co. 2 c.p.p., inserendo nell'elenco degli atti che devono essere tradotti anche le ordinanze che applicano, confermano o modificano misure di sicurezza personali.

### **AL FINE DI SODDISFARE L'ESIGENZA, ESPRESSA DAGLI STANDARDS DEL CPT, DI UNA POLITICA CHIARAMENTE DEFINITA CIRCA L'USO DEI MEZZI DI CONTENZIONE E DELL'ISOLAMENTO**

7. se e nella misura in cui si ammetta il ricorso a mezzi di contenzione o all'isolamento, all'interno delle REMS e delle articolazioni per la salute mentale degli Istituti penitenziari, disciplinare situazioni e scopi che ne consentono l'applicazione, indicarne le caratteristiche, sancire i principi di proporzione e sussidiarietà nell'uso degli stessi, stabilire la durata massima del loro mantenimento, la vigilanza di un operatore e il monitoraggio dello stato psico-fisico del paziente durante la loro esecuzione, prescrivere la registrazione, sia nella cartella clinica del paziente, sia in apposito registro, dei casi di ricorso alla contenzione (sia fisica che farmacologica) o all'isolamento.

## **PROPOSTA 3**

### **CONDIZIONI DI VITA ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (CFR. ART. 31 LETT. M) LEGGE DELEGA)**

Esplicitare nella normativa vigente, e attuare nella prassi applicativa il principio espresso in particolare dalla prescrizione 60(1) delle [Standard Minimum Rules](#) del 1957 delle Nazioni Unite e dal principio n. 5 delle [European Prison Rules](#) del Consiglio d'Europa, secondo cui il regime penitenziario deve tendere a ridurre al minimo le differenze fra vita carceraria e vita in libertà che tendano a ridurre il senso di responsabilità dei detenuti.

Assicurare che la formazione permanente degli operatori penitenziari comprenda un costante aggiornamento sulle norme nazionali e internazionali di riferimento, tra le quali in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti e la loro prassi applicativa ad opera della Corte europea e del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, al fine di meglio assicurare l'adeguamento delle concrete prassi applicative a tali standard.

## PROPOSTA 4

### **DIRITTI GARANTITI DURANTE L'ESECUZIONE E MODALITÀ CON LE QUALI ASSICURARNE L'EFFETTIVITÀ (CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA MATERIA DELLA SALUTE, DEL LAVORO, DELL'ISTRUZIONE E DELLA DIMENSIONE AFFETTIVA) (CFR. ART. 31 LETT. G) E M) LEGGE DELEGA)**

Adeguare la normativa vigente agli standard internazionali in materia di garanzia di diritti ai detenuti, e segnatamente:

1. stabilire l'obbligatorietà della trasmissione di ogni informazione necessaria per la vita in istituto, in una lingua accessibile al detenuto, mediante comunicazione cartacea oppure, in casi residuali, con comunicazioni orali in detta lingua, opportunamente documentate (cfr. le prescrizioni 13 e 14 del [Body of Principles for the Protection of All Person under Form of Detention or Imprisonment](#) delle Nazioni Unite del 1988);
2. stabilire l'obbligatorietà della consegna del regolamento di istituto o di documento che lo illustra, nonché di ogni informazione rilevante per la vita in istituto (cfr. la prescrizione 35 delle [Standard Minimum Rules](#) delle Nazioni Unite);
3. istituire una figura indipendente deputata al monitoraggio sistematico delle condizioni di vita nelle carceri, eventualmente anche attraverso l'adeguamento del ruolo del Garante dei detenuti (cfr. la prescrizione n. 29 del Body of Principles citato *supra* al punto 1, nonché il principio n. 9 delle **European Prison Rules** del Consiglio d'Europa);
4. prevedere un sindacato giurisdizionale di merito su tutti i provvedimenti disciplinari, eliminando le limitazioni oggi previste dall'art. 69 co. 6 lett. a) in relazione all'art. 39 co. 1-3 ord. pen. (cfr. la prescrizione n. 30.2 del Body of Principles citato *supra* al punto 1);
5. innovare l'Ordinamento Penitenziario coerentemente a quanto previsto alle Regole 56 e seguenti della **Raccomandazione n.2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione R (2006)2** del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri), in particolare prevedendo che le procedure disciplinari debbano essere adottate soltanto ove strettamente necessarie, e che le autorità penitenziarie debbano preferenzialmente ricorrere a procedure di mediazione per risolvere le vertenze con i detenuti e le dispute fra questi ultimi. I detenuti accusati di un'infrazione disciplinare devono comunque: a. essere prontamente informati, in dettaglio e in una lingua che comprendono, in merito alla natura delle accuse rivolte contro di loro; b. avere tempo e mezzi adeguati per la preparazione della loro difesa; c. avere il permesso di difendersi da soli o per mezzo di un assistente legale qualora ciò sia necessario nell'interesse della giustizia; d. avere il permesso di ottenere la presenza di testimoni e di interrogarli o farli interrogare; e. avere l'assistenza gratuita di un interprete qualora non comprendano o non parlino la lingua usata nel procedimento. Esplicitare in una norma di principio che l'esecuzione di una sanzione disciplinare non può mai consistere in un trattamento inumano o degradante secondo gli standard internazionali rilevanti;
6. modificare l'art. 18 della legge sull'ord. pen., stabilendo una disciplina specifica per le "visite familiari", che preveda che il detenuto possa incontrare persone legate da rapporto di coniugio, convivenza *more uxorio*, parentela o affinità fino al quarto grado in locali appositi situati all'interno dell'istituto penitenziario ma separati dalle sezioni detentive e destinate alla condivisione di attività quotidiane per uno o più giorni. Tale beneficio potrebbe essere concesso a scadenze periodiche a tutti coloro (condannati in via definitiva o in attesa di giudizio) che siano detenuti da almeno sei mesi, con esclusione di coloro che siano sottoposti al regime di

cui all'art. 41-*bis* ord. pen., e salvo che la concessione del beneficio sia incompatibile con l'esigenza di garantire l'ordine e la sicurezza all'interno del carcere e di prevenire la commissione di reati (cfr. la prescrizione 24 (4) delle European Prison Rules, citate *supra* al punto 3);

7. modificare l'art. 18 della legge sull'ord. pen., stabilendo altresì una disciplina specifica per gli "incontri per la coppia", che preveda che il detenuto possa avere la possibilità di incontrare il proprio coniuge, convivente *more uxorio* o partner non convivente nei locali di cui al punto precedente, senza la presenza di terzi e senza controllo visivo da parte del personale di sorveglianza. Tale beneficio dovrebbe essere garantito alle stesse condizioni stabilite per le visite familiari di cui al punto precedente (cfr. in particolare, sul piano comparatistico, l'esperienza realizzata, prima in via sperimentale e dal 2009 generalizzata, nell'ordinamento francese);
8. stabilire la necessità, agli artt. 41-43 del reg. pen., che le attività di formazione scolastica e professionale tengano conto delle specifiche necessità della popolazione carceraria straniera;
9. prevedere disposizioni specifiche a tutela delle donne detenute, in conformità alle prescrizioni n. 15, 17-18, 38 delle [Bangkok Rules](#);
10. stabilire l'obbligatorietà dell'offerta di attività sportive con assistenza di training ovvero, in caso di indisponibilità, del personale medico (cfr. la prescrizione 26(1)(e) delle Standard Minimum Rules, citate *supra* al punto 2).

## **PROPOSTA 5**

### **DIRITTI DELLE DONNE DETENUTE**

Innovare l'Ordinamento Penitenziario in base a quanto previsto dalla Regola 34 della [Raccomandazione n.2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle Regole Penitenziarie Europee](#) (Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri), ed in particolare prevedere una norma di carattere generale che sancisca come le autorità debbano porre un'attenzione particolare ai bisogni fisici, professionali, sociali e psicologici delle donne detenute. Andrebbe altresì prevista l'istituzione a livello ministeriale di un ufficio per il trattamento delle donne detenute.

## **PROPOSTA 6**

### **DETENUTE MADRI**

Così come sollecitato dalla **Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R. (2006) 2** che esorta gli Stati membri a conformarsi agli obblighi internazionali, assicurando parità di diritti e trattamento per i figli che vivono con il genitore detenuto, nonché a creare le condizioni di vita adatte alle loro esigenze, in unità totalmente indipendenti e quanto più lontane possibili dall'ambiente carcerario, valorizzando adeguatamente il "migliore interesse del bambino", e sottolineando la necessità che le strutture, ove permettano

la convivenza delle detenute madri con i propri figli siano dotate di tutte le *facilities* all'uopo necessarie (salute, igiene, personale qualificato etc.),

preso atto

- a) dell'avvenuta implementazione delle misure alternative intervenuta ad opera della legge n. 40 del 2001 che ha previsto da un lato la detenzione domiciliare speciale per le madri di prole inferiore agli anni 10 (art. 47 *quinquies* o.p.) e l'istituto dell'assistenza all'esterno dei figli minori (art. 21 *bis* o.p.), e, dall'altro, della legge n. 62 del 2011, che introducendo la previsione di cui al comma 1-*bis* all'art. 47-*quinquies*, ha consentito l'espiazione dei minimi di pena richiesti per accedere alla detenzione speciale presso un ICAM, ovvero a determinate condizioni nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza o ancora presso una casa famiglia protetta,
- b) del fatto che la legge n. 62 del 2011 ha disposto di divieto di applicare la custodia cautelare in carcere nei confronti di madri con prole fino ai 6 anni, prevedendo altresì che, in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, essa venga predisposta in un ICAM,
- c) del fatto che la medesima legge ha previsto l'istituzione delle case famiglie protette, quali luoghi alternativi per l'esecuzione della detenzione domiciliare speciale in caso di impossibilità di espiazione la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora,
- d) che la realizzazione degli ICAM appare allo stato ancora embrionale, mentre quella delle case famiglia protette è una previsione che ancora in larga parte non ha ricevuto attuazione,

si propone di:

1. sollecitare la costruzione di nuovi ICAM, suggerendo che essa sia esterna al perimetro carcerario e investire risorse nella loro realizzazione, così come nella realizzazione delle cc.dd. case famiglie protette;
2. chiarire espressamente chi sia competente a dare applicazione alla norma di cui all'art. 47 *quinquies* comma 1 bis o.p. (la detenzione domiciliare speciale, come emergeva dai presupposti edittali richiesti e come riconosciuto anche nella relazione al disegno di legge governativo, era principalmente destinata alla tutela della genitorialità acquisita nel corso dell'espiazione; il comma 1 bis o.p. ha però introdotto la possibilità di ammettere anche la condannata a pena elevata all'espiazione della pena *ab initio* in un ICAM, in una casa famiglia, in un luogo di assistenza o anche presso l'abitazione, senza peraltro dire con quale strumento giuridico ciò avvenga: si consideri che il trasferimento in un ICAM è provvedimento "interno" al circuito penitenziario, mentre l'ammissione ad espiazione la pena in uno degli altri luoghi indicati comporta l'immissione nel circuito di esecuzione penale esterna; tuttavia, la soluzione favorevole alla devoluzione al Tribunale di sorveglianza della decisione sia di collocamento in un luogo di privata dimora sia del trasferimento in un ICAM potrebbe essere sostenuta dalla considerazione che anche l'art.285 bis c.p.p sottomette la decisione all'Autorità giudiziaria);
3. dare seguito alla sentenza Corte Cost. 239 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 *bis* comma primo o.p. nella parte in cui non escludeva dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art.47 *quinquies* della medesima legge: o eliminando *in toto* la preclusione residua dell'art.47 *quinquies* comma 1 bis o.p. (sulla quale la Corte lasciava intendere di non avere potuto intervenire solo perché non oggetto della questione di

legittimità costituzionale); ovvero prevedendo per questa categoria di condannate la (sola) possibilità di accesso a un ICAM sino alla maturazione della quota pena di cui al comma primo. Si sanerebbe così l'illogicità dell'attuale quadro normativo, in forza del quale la stessa madre che, in quanto imputata di un reato ex art. 4 bis o.p., può accedere a un ICAM in custodia cautelare, una volta divenuta definitiva la condanna non è ammessa a scontare nello stesso Istituto la quota pena richiestale per poter accedere alla detenzione domiciliare speciale.

## **PROPOSTA 7**

### **TUTELA DEI DIRITTI DEGLI STRANIERI DETENUTI (CFR. ART. 31 LETT. N DISEGNO DI LEGGE DELEGA)**

Adeguare la normativa primaria interna alla **Raccomandazione n.12 del Comitato dei Ministri 2012 del Consiglio d'Europa agli Stati membri sugli stranieri detenuti** ed in particolare:

1. stabilire nell'Ordinamento Penitenziario una norma che riproponga i principi fondamentali desunti dalle Regole 3 e 4 della Raccomandazione europea secondo cui gli stranieri detenuti devono essere trattati nel rispetto dei loro diritti umani e avendo riguardo alla loro situazione particolare e ai loro bisogni individuali, nonché la necessità che gli imputati e i condannati stranieri non siano discriminati nell'accesso alle sanzioni e alle misure alternative in considerazione del loro status;
2. inserire nell'Ordinamento Penitenziario una norma che definisca i diritti linguistici e di informazione degli stranieri come previsto dalle Regole 8 e 15 della Raccomandazione europea, prevedendo che i detenuti stranieri che lo richiedono abbiano accesso appropriato all'interpretariato, nonché la possibilità di imparare la lingua italiana; prevedere inoltre che, al momento dell'ammissione in carcere e durante la detenzione, agli stranieri detenuti siano fornite informazioni in un linguaggio che essi possano comprendere circa: a) i loro diritti e doveri inclusi i contatti con le loro autorità consolari; b) i tratti principali del regime penitenziario e le regole interne; c) le regole e le procedure per presentare ricorsi e reclami; d) il diritto alla difesa. Immediatamente dopo l'ingresso, le autorità penitenziarie devono assistere i detenuti stranieri, purché intendano farlo, nell'informare del loro stato di detenzione le famiglie, l'avvocato, le autorità consolari o eventuali altre organizzazioni competenti. Nel più breve tempo possibile, subito dopo l'arrivo in carcere, i detenuti stranieri devono poter disporre di un interprete durante i colloqui con il proprio difensore, se necessario;
3. come previsto dalla Regola 21 della Raccomandazione europea, prevedere che i detenuti stranieri soggetti a procedimenti disciplinari siano assistiti da un interprete se necessario;
4. così come stabilito dalla Regola 21 della Raccomandazione europea, prevedere che le autorità penitenziarie facilitino la messa a disposizione di assistenza amministrativa e legale da parte di agenzie esterne come l'UNCHR a favore dei detenuti stranieri; prevedere, inoltre, che la Commissione prefettizia si riunisca anche in carcere per il riconoscimento del diritto di asilo, qualora necessario, e che i detenuti stranieri che hanno lo status di rifugiato, richiedente asilo o apolide, abbiano diritto a comunicare con i rappresentanti delle loro autorità nazionali o internazionali il cui obiettivo è proteggere tali tipologie di persone;
5. prevedere norme che, come previsto dalle Regole 16, 18 e 20 della Raccomandazione europea, siano dirette a ridurre il potenziale isolamento dei detenuti stranieri e a facilitare i loro contatti con il mondo esterno, assicurando adeguata considerazione alle

eventuali richieste del detenuto straniero di essere recluso in un carcere vicino a un luogo dove i familiari si possano agevolmente recare in visita. Nel rispetto delle esigenze di sicurezza, prevedere altresì che i detenuti stranieri siano preferibilmente reclusi in un carcere dove vi siano altre persone della stessa nazionalità, cultura, religione o che parlino la stessa lingua. Stabilire che gli oggetti per l'igiene e la pulizia debbano, il più possibile, essere concessi tenendo conto delle preferenze culturali e religiose dei detenuti stranieri. Assicurare una dieta alimentare che tenga conto delle caratteristiche religiose e culturali dei detenuti, nonché l'opportunità di comprare e cucinare cibo appropriato per le loro diete, nonché consumare i pasti in orari che siano rispettosi delle loro regole religiose;

6. così come previsto dalla regola 22 della Raccomandazione europea, prevedere che al fine di ottimizzare i contatti con le famiglie, le telefonate e le visite ai detenuti stranieri da parte dei loro familiari che vivono all'estero siano organizzate con maggiore flessibilità, in modo da assicurare il loro diritto ai contatti personali e affettivi. Prevedere la possibilità di visti o permessi di soggiorno temporanei per visitare i propri parenti ristretti nelle carceri italiane, in particolare affinché i detenuti stranieri mantengano contatti regolari e significativi con i loro figli. Stabilire che l'amministrazione penitenziaria debba assicurare che i detenuti stranieri siano in condizione di informare i loro familiari circa il luogo dove sono stati reclusi, le modalità di funzionamento dei servizi penitenziari o il carcere dove sono stati trasferiti, e debba altresì, nei casi di emergenza e laddove il detenuto straniero abbia dato il suo consenso preventivo, informare i familiari della morte, di una malattia seria o di una lesione grave subita dal detenuto;
7. in base a quanto previsto dalla regola 31 della Raccomandazione europea, prevedere che i detenuti stranieri abbiano accesso al servizio sanitario e ai programmi di trattamento terapeutico disponibili per tutti gli altri detenuti, e che possano disporre di un interprete per facilitare la comunicazione con il personale sanitario, in forme compatibile con il pudore del detenuto e nel rispetto della riservatezza medica; prevedere che il servizio sanitario sia organizzato in modo rispettoso delle sensibilità culturali dei detenuti stranieri, i quali possono chiedere di essere visitati da un medico del proprio stesso sesso, sempre che ciò sia possibile. Stabilire che il servizio medico psichiatrico sia garantito da specialisti esperti nel trattare persone che provengono da differenti contesti religiosi, culturali e linguistici, e che un'attenzione specifica sia posta alla prevenzione dell'autolesionismo e dei suicidi tra i detenuti stranieri.

## RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

### Indice

1. Introduzione
2. Decarcerizzazione e potenziamento delle alternative alla detenzione: un imperativo di ragion pratica
3. Sul potenziamento delle misure alternative alla detenzione
4. Sull'esecuzione intra-muraria della pena detentiva.
5. Conclusioni provvisorie

### 1. Introduzione

1. Conformemente al mandato ricevuto, l'attività del Tavolo XIV si è concentrata sullo studio delle fonti internazionali (di *hard* e soprattutto di *soft law*) in materia di risposte sanzionatorie al reato e diritto penitenziario, nonché su talune esperienze significative tratte dall'esperienza di altri ordinamenti vicini a quello italiano. L'enorme vastità dei temi assegnati, e l'esiguità del tempo a disposizione, ha indotto il Tavolo a focalizzare la propria attenzione soltanto su alcune tematiche particolarmente significative, interessate peraltro dalla legge delega attualmente in discussione presso le Camere, concernenti in particolare l'esecuzione extramuraria e le concrete modalità di esecuzione delle pene detentive.
2. I vari componenti del Tavolo hanno affrontato ciascuno tematiche specifiche, che sono confluite in rapporti e schede riassuntive condivise sulla piattaforma elettronica e, quindi, discusse in via telematica. Sulla base di questo lavoro preparatorio sono state definite le proposte in questa sede formulate, condivise da tutti i componenti del Tavolo.

### 2. Decarcerizzazione e potenziamento delle alternative alla detenzione: un imperativo di ragion pratica

3. Lo studio delle esperienze straniere evidenzia a nostro avviso come l'obiettivo fondamentale cui si dovrebbe mirare qualora si intraprenda un qualsiasi intervento di riforma del sistema sanzionatorio è la **decisa riduzione dello spazio occupato dalla pena detentiva**.
4. Passi significativi sono invero stati compiuti in questa direzione nel nostro ordinamento negli ultimissimi anni, anche per effetto della sentenza *Torreggiani* della Corte EDU, che ha condannato il nostro paese per la sistemica violazione del diritto dei detenuti a non essere sottoposti, durante l'esecuzione della pena, a trattamenti inumani e degradanti, per effetto della grave situazione di sovraffollamento in cui versavano all'epoca le carceri italiane.

5. Ma le ragioni per ridurre la centralità della pena detentiva nel nostro sistema sanzionatorio penale sono assai più profonde, e meritano di essere esplicitate e spiegate all'opinione pubblica in termini chiari, anche per evitare che si possa pensare di risolvere il problema del sovraffollamento semplicemente mediante una politica di costruzione di nuove carceri.
6. Da sempre gli studiosi di diritto penale affermano che la pena detentiva rappresenta la forma di coercizione e di compressione dei diritti fondamentali della persona più drammaticamente invasiva di cui l'ordinamento disponga, di talché la sua utilizzazione dovrebbe essere confinata, in un'ottica di *ultima ratio* già ben presente ai pensatori illuministi, ai soli casi in cui si dimostri assolutamente necessaria (e dunque non sostituibile con altri strumenti meno lesivi) per assicurare la protezione di beni giuridici di importanza cruciale per gli individui e la collettività. Ma, soprattutto, appare vitale lanciare all'opinione pubblica – anche in momenti, come quello attuale, di grave e giustificato allarme per la sicurezza individuale e collettiva di fronte a forme di criminalità particolarmente aggressive – il messaggio che la pena detentiva è, fra tutte le reazioni sanzionatorie al delitto, quella **economicamente più costosa**, ed assieme **quella che meno protegge la società contro il rischio di recidiva del condannato**: rivelandosi così, in definitiva, quella meno efficace a garantire il raggiungimento dello scopo, costituzionalmente imposto, di rieducazione/risocializzazione del condannato, nonché dello scopo – cui è in definitiva funzionale l'intero diritto penale – di tutela della società contro il delitto.
7. Il Tavolo non ha avuto la possibilità di svolgere un'analisi dei **costi economici della pena**, per la quale sarebbero state necessarie informazioni dettagliate, che pure sarebbe molto interessante fornire all'opinione pubblica nel dibattito sulle future politiche penali. Una tale analisi, del resto, è alla base delle prese di posizione del Presidente degli Stati Uniti Obama (sulle quali cfr. ad es. <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/07/15/president-obama-our-criminal-justice-system-isnt-smart-it-should-be>), risalenti all'estate scorsa, relative alla necessità di abbattere in quell'ordinamento i tassi di incarcerazione, cresciuti esponenzialmente negli ultimi decenni e giunti ormai a livelli insostenibili per le finanze pubbliche (con un costo stimato dallo stesso Presidente Obama in ben 80 miliardi di dollari annui per oltre due milioni di prigionieri), senza che a ciò si accompagnino apprezzabili risultati sul fronte del contenimento della criminalità – i cui tassi, specie per quanto concerne i crimini violenti, continuano ad essere enormemente superiori a quelli europei, dove l'uso della carcerazione è assai più contenuto.
8. Molti sono, però, gli studi – nazionali e soprattutto stranieri – dai quali si evince che il **tasso di recidiva dei condannati che hanno espiato la pena in forma intra-muraria è decisamente più alto rispetto a quello dei soggetti che hanno potuto beneficiare di una forma extra-muraria di esecuzione della pena**. Se può essere vera l'obiezione, talvolta avanzata, che il minor tasso di recidiva di chi esegue la pena in misura extra-muraria si giustifica per via della selezione previamente operata proprio al momento di decidere su chi possa andarvi, tuttavia questa stessa obiezione coglie solo una parte della realtà, e si rivela in fondo essa stessa equivoca. Infatti, molto spesso a decidere l'esecuzione mediante misura **non** è soltanto la valutazione sulla personalità del condannato, ma – talora addirittura in modo preponderante – la disponibilità di un contesto idoneo all'esecuzione extramuraria; e questa idoneità manca, in molti casi, per ragioni del tutto indipendenti dalla personalità e dalla pericolosità dell'interessato: manca un lavoro, manca un alloggio 'idoneo' (secondo i parametri adottati dalle autorità di pubblica sicurezza), manca una rete familiare lato sensu, mancano riferimenti sociali, e simili. Per queste ragioni, il dato statistico relativo all'efficacia delle misure alternative può essere considerato corretto e dunque idoneo punto di partenza politico-criminale.
9. A livello nazionale, è significativa in questo senso una ricerca (oramai non più recentissima) che ha dimostrato come a cinque anni dalla fine dell'esecuzione, la percentuale di recidiva di coloro che hanno espiato una pena detentiva in forma intra-muraria è risultata del 68,45%, contro il 19% di coloro ai quali era stata applicata una misura alternativa (cfr. F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. penit. e crim.*, 2007, n. 2, p. 23).

10. Ma i dati nazionali trovano conferma in studi relativi ad altri ordinamenti, presi in esame dal nostro Tavolo. Estremamente significativi appaiono i dati riportati dalla Prof.ssa Menghini nel suo contributo sulle misure alternative (all. 6), in relazione al sistema francese. Così come risulta dal documento «Les mesures alternatives à l'incarcération», 143 ss., consultabile on line alla pagina <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/01/fiche-5-mesures-alternatives-a-lincarceration.pdf>, l'efficacia delle sanzioni di tipo non detentivo nella riduzione dei tassi di recidiva è dimostrata da numerosi studi. In particolare, una ricerca condotta nel 2005 ha dimostrato che, a 5 anni dall'esecuzione di una pena conseguente a delitto, chi sia stato condannato a pena detentiva presenta un tasso di recidiva pari al 74%, mentre i tassi di recidiva si abbassano al 34% per chi abbia eseguito il *travail d'intérêt général*, al 32% per chi abbia beneficiato del *sursis avec mise à l'épreuve* e al 19% per chi abbia beneficiato del *sursis simple*.

11. Nello stesso senso parlano anche le statistiche relative all'ordinamento inglese (di cui si dà conto un rapporto redatto dalla dott.ssa Alessandra Piva, sotto la direzione della prof.ssa Menghini: all 9). Secondo tali statistiche, elaborate dal Ministero della Giustizia del Regno Unito, i condannati che hanno espiato una pena detentiva in forma intra-muraria hanno, nei dodici mesi successivi alla fine dell'esecuzione, una probabilità molto maggiore di commettere un reato rispetto ai soggetti che hanno beneficiato di una forma di esecuzione all'esterno (*Community sentence o Suspended Sentence Order*): nel primo caso, la probabilità di recidiva si assesta al 45,8% (ed arriva addirittura al 59% per i soggetti che eseguono una pena inferiore ai 12 mesi); nel secondo caso invece la recidiva varia dal 25,4 al 34,3 % a seconda del tipo di misura cui sono sottoposti. La forbice è ancora più ampia in relazione ai minorenni, per i quali la recidiva ad un anno dalla fine dell'esecuzione della pena passa dal 66% al 37,9%, qualora l'esecuzione della pena in forma intra-muraria sia sospesa o sostituita con modalità diverse di esecuzione (cfr. Proven Re-offending Statistics, Quarterly Bulletin, January to December 2013, England and Wales, del 29 ottobre 2015, in

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/472524/proven-reoffending-2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472524/proven-reoffending-2013.pdf)).

12. La scelta di rinforzare le sanzioni diverse dalla detenzione appare, dunque, strategica rispetto agli stessi obiettivi di sicurezza sociale che tanto preoccupano l'opinione pubblica, in Italia come all'estero. Essa dovrebbe essere perseguita, in primo luogo, dal legislatore penale attraverso la previsione edittale di pene principali diverse da quelle detentive, e irrogabili come tali già dal giudice della cognizione, secondo il modello recentemente riproposto dalla Commissione Palazzo (cfr., in argomento, il contributo redatto dalla Prof.ssa Menghini sulle misure alternative lato sensu intese (all. 6); e dovrebbe altresì essere perseguita mediante una decisa rivitalizzazione della pena pecuniaria, che in altri ordinamenti a noi vicini ha dato ottima prova della sua capacità di costituire una alternativa efficace (in termini tanto di deterrenza quanto di prevenzione speciale) alla pena detentiva, a condizione – ovviamente – che si creino le condizioni per l'effettività della riscossione o per l'irrogazione di sanzioni sostitutive per l'ipotesi di mancato pagamento da parte del condannato (sull'efficacia delle pena pecuniaria quale alternativa credibile alla detenzione, si veda in particolare il commento della dott.ssa Ciavarella alle c.d. Tokyo Rules, con interessanti riferimenti all'esperienza di altri paesi: all. 2).

13. Dal momento, però, che il mandato dei tavoli nel loro complesso era sin dall'inizio circoscritto al momento dell'esecuzione di pene già irrogate dal giudice della cognizione, si è in questa sede ritenuto, da un lato, di concentrare l'attenzione su di un auspicato potenziamento e miglioramento delle misure alternative alla detenzione applicabili, nell'ordinamento italiano, dalla magistratura di sorveglianza; e, dall'altro, di esplorare la possibilità di un innalzamento degli standard di tutela dei diritti dei detenuti che non possano avere accesso alle misure alternative – in un'ottica, ancora una volta, funzionale all'obiettivo (cruciale anche in ottica 'sicuritaria') di una loro risocializzazione o, quanto meno, di una loro non desocializzazione indotta dalla stessa pena detentiva, destinata come tale a sfociare in una probabile recidiva.

14. Rispetto ad alcune ulteriori tematiche, pure di grande interesse e rilievo prasseologico ma di notevole complessità e problematicità, il Tavolo ha ritenuto di non formulare proposte specifiche, limitandosi a fornire – in report individuali allegati alla presente relazione – un proprio contributo, nei termini di ricostruzione della normativa internazionale pertinente e della comparazione, alla più specifica discussione che di tali tematiche è avvenuta nei tavoli istituiti ad hoc per quelle tematiche. Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione alla tematica della giustizia penale minorile, oggetto del report della dott.ssa Perna (all. 8), e a quella delle misure di sicurezza per i soggetti imputabili, affrontata nel report dell'Avv. Simonetti (all. 10). Di particolare interesse nell'ottica degli Stati Generali nel loro complesso, anche se non direttamente afferente alla materia del diritto internazionale e comparato alla quale si riferiva il mandato specifico del Tavolo XIV, appare anche il report della dott.ssa Ciavarella sull'esperienza della Casa di reclusione di Tempio Pausania per la costruzione di un modello trattamentale riparativo (all. 1), che certamente potrà essere valorizzato dal tavolo istituito sulla giustizia riparativa.

15. La gran parte delle proposte in questa sede formulate sono pensate come suscettibili di essere accolte in sede di attuazione della legge delega in discussione alle Camere. Per questo motivo le proposte sono state raggruppate per grandi aree tematiche, corrispondenti a uno o più criteri presenti nel disegno di legge delega. Ogni proposta (o ogni gruppo di proposte) è stata formulata traendo spunto da specifiche raccomandazioni o prescrizioni di diritto internazionale rimaste ancora inattuata o imperfettamente attuate in Italia, ovvero – in un numero più ridotto di casi – da esperienze particolarmente significative di altri ordinamenti.

### **3.Sul potenziamento delle misure alternative alla detenzione**

16. Per quanto riguarda l'esecuzione penale esterna, è anzitutto di fondamentale importanza – anche per rendere politicamente accettabili eventuali proposte di modifica alla legislazione o alle prassi vigenti – che il potenziamento delle misure alternative alla detenzione non avvenga a scapito delle esigenze di sicurezza della collettività. Le misure alternative infatti, come del resto affermato nella Raccomandazione 2010.1 del Consiglio d'Europa in materia di *probation*, devono essere conformate in modo tale da garantire il contenimento del rischio di recidiva dei soggetti che vi sono sottoposti, durante l'esecuzione della misura.

17. Da questo punto di vista, appaiono preziose le indicazioni fornite dal dott. Turrini Vita nella propria relazione (all. 10), che suggerisce di guardare all'esperienza del Regno Unito. Questo ordinamento, sin dal 2002, ha adottato un efficace sistema di misurazione e valutazione dei livelli di rischio e di bisogno nei soggetti sottoposti a probation (il c.d. "Offender Assessment System"). Come evidenziato nel contributo, l'adozione di un tale sistema potrebbe rivelarsi assai utile per fornire alla magistratura di sorveglianza un criterio omogeneo nella concessione delle misure alternative, ma anche – in prospettiva – nelle deliberazioni dello stesso giudice di cognizione sull'ammissione alla messa alla prova e al lavoro di pubblica utilità.

18. Sempre al fine di garantire il contenimento della recidiva nella fase dell'esecuzione della misura, occorre predisporre adeguate modalità di controllo delle misure alternative. Laddove la pericolosità del condannato lo richieda, deve prendersi seriamente in considerazione la possibilità di avvalersi di strumenti di controllo elettronico che, in molti ordinamenti europei, ha dato prova di buon funzionamento.

19. Secondo quanto emerge univocamente dallo studio delle esperienze straniere, tuttavia, una funzione di prevenzione speciale di lungo periodo, che vada cioè oltre il periodo di esecuzione della misura, presuppone necessariamente la previsione di percorsi di riabilitazione e di reinserimento socio-lavorativo del condannato, che diano un contenuto concreto alla misura evitando che questa si riduca, nella

sostanza, a una semplice rinuncia alla sanzione. Ciò, peraltro, è ben messo in evidenza nella già citata Raccomandazione (2010).1 del Consiglio d'Europa in materia di *probation*.

20. Tornano qui utili, ancora una volta, le indicazioni contenute nel contributo della Prof.ssa Menghini sulle misure alternative (all. 6), dal quale si ricava che il solo controllo non è uno strumento di per sé in grado di abbattere il livello di recidiva dei soggetti che vi sono sottoposti: nel sistema francese, le misure cui si ricollega un effetto di abbattimento della recidiva sono infatti quelle del lavoro di pubblica utilità e del *sursis* semplice o con messa alla prova.

21. Per tali motivi, si è ritenuto di formulare qui una serie di proposte – in stretta aderenza alle indicazioni contenute nella Raccomandazione predetta – miranti, nel loro complesso a sviluppare le potenzialità riabilitative dell'attuale affidamento in prova, a cominciare dall'enunciazione di una serie di fondamentali principi che dovrebbero, a nostro avviso, essere espressamente recepiti da un riformato art. 47 ord. pen., e segnatamente:

- a. la finalità di favorire il reinserimento sociale del condannato riducendo il rischio di recidiva, anche attraverso il suo controllo ove necessario;
- b. il rispetto dei diritti fondamentali, della dignità, della salute, della sicurezza e del benessere del condannato;
- c. l'individualizzazione del programma di assistenza e delle prescrizioni secondo la situazione e i bisogni individuali del condannato;
- d. la proporzionalità delle prescrizioni rispetto alla gravità del reato e al rischio di recidiva opportunamente valutato;
- e. la ricerca, per quanto possibile, del coinvolgimento e della collaborazione del condannato nella definizione delle prescrizioni;
- f. la collaborazione dell'ufficio locale di esecuzione penale esterna con altri organismi pubblici e privati, anche di volontariato, e con le comunità locali per promuovere l'inserimento sociale del condannato.

22. Su un piano di maggiore dettaglio, si ritiene poi particolarmente importante curare i meccanismi di selezione e di formazione del personale degli uffici per l'esecuzione esterna, che dovrà essere oggetto di una penetrante vigilanza da parte delle competenti articolazioni del Ministero. Opportuno appare, altresì, l'introduzione nel testo normativo di indicazioni operative circa le modalità idonee ad assicurare – nello spirito della Raccomandazione citata – l'attivo coinvolgimento del condannato nella definizione del programma formativo. Un ruolo significativo dovrebbe poi essere assegnato, in un riformato affidamento in prova, al lavoro non retribuito di pubblica utilità e alla frequenza di corsi di formazione o di progetti trattamentali della devianza. Di rilievo appare, altresì, l'implementazione della raccomandazione concernente l'individuazione in seno all'ufficio locale per l'esecuzione esterna di un operatore responsabile per ciascun condannato affidato, con il quale dovrebbe auspicabilmente crearsi quel rapporto di cooperazione e fiducia che è indispensabile per il buon esito del percorso riabilitativo; così come essenziale appare, per converso, la possibilità per il condannato di formulare reclami al magistrato di sorveglianza relativi ai propri rapporti con gli operatori sociali.

23. La necessità di un costante coinvolgimento del condannato nel percorso riabilitativo, sottolineata dalle fonti internazionali, dovrebbe verosimilmente suggerire al legislatore delegato una particolare cautela nell'attuare il criterio di cui all'art. 31 lett. a) dell'attuale disegno di legge delega per ciò che concerne la semplificazione delle procedure in materia di affidamento in prova avanti il tribunale e il

magistrato di sorveglianza, in particolare per ciò che concerne la previsione di un contraddittorio "differito ed eventuale", che mal si armonizzerebbe con l'esigenza in parola.

24. Su un piano più generale, infine, la necessità di raffinare la specializzazione professionale degli operatori degli uffici locali per l'esecuzione esterna suggerisce la promozione, ad opera del Ministero dell'Università e della Ricerca, di corsi di laurea e/o di master specificamente finalizzati alla formazione del personale da adibire all'esecuzione penale esterna, con insegnamenti ed approfondimenti attinenti alle scienze penali, criminologiche, psicologiche e sociologiche.

25. Il Tavolo è ben consapevole dell'attuale situazione di grave insufficienza di risorse in cui versano gli Uffici locali per l'esecuzione, e sottolinea come l'implementazione delle proposte qui formulate richieda necessariamente investimenti significativi in termini di allocazione di personale idoneo e, in generale, di potenziamento delle attuali strutture. D'altra parte, un simile investimento si appalesa necessario in relazione al conseguimento degli obiettivi che il potenziamento delle misure alternative qui auspicato si propone, obiettivi che risultano in definitiva funzionali – come più sopra evidenziato – anche all'obiettivo di una maggiore garanzia della sicurezza collettiva, oltre che alla minimizzazione dei sacrifici in termini di diritti fondamentali dei condannati.

#### **4. Sull'esecuzione intra-muraria della pena detentiva.**

26. Passando ora al piano dell'esecuzione intra-muraria, le indicazioni fondamentali provenienti dalla normativa sovranazionale (e in particolare dalle Standard Minimum Rules delle Nazioni Unite, come emendate e arricchite dalle c.d. Mandela Rules, nonché dalle European Prison Rules varate in seno al Consiglio d'Europa) vanno nel senso di garantire un'esecuzione dignitosa, e dunque rispettosa dei diritti fondamentali della persona, in grado di garantire quanto più possibile il mantenimento dei legami tra il detenuto e la società. Ciò nell'ottica di favorire quanto più possibile il reinserimento sociale del detenuto, in un'ottica di prevenzione speciale.

27. Un primo punto, solo apparentemente marginale, su cui si è focalizzata l'attenzione del nostro gruppo di lavoro concerne la cura del disagio psichico all'interno del carcere, oggetto di un dettagliato studio a firma della dott.ssa Verrina (all. 12). Al riguardo, si sono valorizzate le numerose indicazioni provenienti dalle fonti sovranazionali pertinenti, che vanno tutte nel senso di privilegiare, laddove praticabili, trattamenti in istituti specializzati distinti dal carcere, relegando l'eventualità di un trattamento in articolazioni ad hoc all'interno del carcere in prospettiva di ultima ratio. Sono state, conseguentemente, formulate una serie di proposte concernenti l'introduzione di una nuova misura alternativa alla detenzione specificamente destinata ai detenuti che manifestino un disagio psichico durante la permanenza in carcere; l'estensione della causa di differimento della pena detentiva di cui all'art. 147 co. 1 n. 2 all'ipotesi di chi si trovi in condizioni di grave infermità psichica, oltre che fisica; nonché – in chiave residuale, per i casi non affrontabili mediante una tale misura – un intervento normativo che adegui gli attuali reparti specializzati all'interno del carcere (le c.d. articolazioni per la salute mentale) ai vigenti standard internazionale. Viene altresì proposta – raccogliendo, anche in questo caso, specifiche sollecitazioni internazionali – l'introduzione nella normativa dell'obbligo a carico del giudice di sorveglianza comunque chiamato a valutare le condizioni psichiche del soggetto di avvalersi di una consulenza di uno specialista indipendente (e dunque distinto dai medici che già hanno in carico il soggetto), al quale, così come al perito nominato dal giudice della cognizione ai fini dell'accertamento della capacità di intendere e di volere e della pericolosità sociale, dovrà altresì chiedersi – a fronte della possibilità di disporre misure di sicurezza distinte dal ricovero in una REMS – quale sia la risposta terapeutica e la misura di sicurezza più appropriata in relazione alla particolare situazione clinica e personale del paziente.

28. Per quanto concerne poi le generali condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, la densa relazione del Prof. di Martino (all. 4) evidenzia come l'adeguamento delle condizioni stesse agli standard richiesti in sede internazionale richieda, più che nuovi interventi normativi, uno sforzo a livello organizzativo – e, inevitabilmente, finanziario – per migliorare le condizioni ambientali ed organizzative, ed assieme ampliare l'offerta di attività funzionali alla risocializzazione del detenuto. A livello normativo, il Tavolo si è limitato dunque a formulare la proposta di esplicitare il principio, reiteratamente espresso dalle fonti internazionali, secondo cui il regime penitenziario deve tendere a ridurre al minimo le differenze fra vita carceraria e vita in libertà che tendano a ridurre il senso di responsabilità dei detenuti.

29. La relazione del Prof. di Martino ha affrontato altresì il tema cruciale dell'adeguamento agli standard internazionali della vigente normativa in tema di diritti garantiti ai detenuti, individuando una nutrita serie di lacune nella normativa primaria e regolamentare in materia rispetto a tali standard, che ben potrebbero essere colmate in sede di attuazione della legge delega: dall'obbligo di comunicazione, in una lingua conosciuta dal detenuto, di tutte le regole organizzative e comunque rilevanti nella vita del carcere, all'evoluzione del ruolo del garante dei diritti detenuti in una vera e propria autorità indipendente deputata al monitoraggio delle condizioni di vita nelle carceri, alla previsione di un sindacato giurisdizionale di merito su tutti i provvedimenti disciplinari irrogati dall'amministrazione penitenziaria, alla previsione espressa della necessità di tener conto nell'offerta educativa e formativa delle specifiche necessità della popolazione carceraria straniera, alla previsione di apposite garanzie a tutela delle donne detenute, sino a giungere alla previsione di uno specifico obbligo di assicurare la possibilità per i detenuti di esercitare pratiche sportive con l'assistenza di un trainer o, in caso di indisponibilità di una simile figura, quanto meno del personale medico dell'istituto. Un presupposto non secondario per un approccio normativo basato sul rispetto dei diritti umani è altresì rappresentato dalla formazione dello staff e del management, sulla quale insistono in particolare le European Prison Rules. In questa prospettiva, non deve sfuggire il carattere fortemente innovativo delle regole internazionali circa la concezione del carcere e delle funzioni dello staff. In tal senso le EPR in particolare precisano fra l'altro che *"The duties of staff go beyond those required of mere guards and shall take account of the need to facilitate the reintegration of prisoners into society after their sentence has been completed through a programme of positive care and assistance"* (Rule 72:3), sottolineando altresì che *"When selecting new staff the prison authorities shall place great emphasis on the need for integrity, humanity, professional capacity and personal suitability for the complex work that they will be required to do"* (Rule 77). Riassuntivamente, il carcere dovrebbe essere inteso come una parte della società civile sottoposta a speciale coercizione, garantita dallo staff; non come società criminale che lo staff è chiamato a governare con uno scopo di repressione permanente.

30. Già la stessa relazione del Prof. di Martino e – soprattutto – la relazione della Prof. Della Bella (all. 3) hanno poi insistito sulla necessità di un potenziamento della possibilità di coltivare i rapporti familiari ed affettivi dei detenuti. Il nostro sistema penitenziario, da questo punto di vista, è caratterizzato da una grave lacuna, poiché non prevede la possibilità per i detenuti di avere contatti con i propri familiari e con il proprio partner al di fuori della sorveglianza diretta del personale penitenziario. Ciò evidentemente frustra la possibilità di mantenere relazioni significative, soprattutto nei confronti di detenuti che devono espiare pene di lunga durata, e porta ad un progressivo impoverimento dei rapporti con il coniuge, i figli o i compagni. Il confronto con le esperienze straniere ha consentito di verificare che lo Stato italiano è oramai un'eccezione, poiché la quasi totalità dei sistemi penitenziari europei prevede la possibilità di visite familiari ed intime. Il Tavolo ha pertanto ritenuto di formulare due proposte specifiche sul punto, miranti a integrare l'attuale disciplina relativa i colloqui (art. 18 ord. pen.) con la previsione dei due nuovi istituti delle "visite familiari" e degli "incontri per la coppia", ispirati fondamentalmente all'interessante esperienza francese, avviata in via sperimentale nel 2003 e generalizzata a partire dal 2009.

31. Sempre sul piano del mantenimento dei legami familiari, risulta di grande interesse il contributo della Prof. ssa Menghini (all. 7) sulla situazione delle detenute madri nei vari Paesi europei, da cui si evince che la nostra normativa è per molti aspetti allineata con i Paesi che

possono considerarsi i più attenti a queste esigenze (ossia i Paesi del Nord Europa) ed è anzi per alcuni aspetti all'avanguardia, soddisfacendo perfettamente le indicazioni contenute nella normativa internazionale. Da un lato, infatti, il nostro ordinamento, con la l. 40/2011, consente un ampio ricorso a misure *lato sensu* alternative che permettono alla detenuta madre di eseguire la pena fuori dal carcere; dall'altro, è prevista la predisposizione di apposite strutture, preferibilmente esterne all'istituto penitenziario, specificamente dedicate alla detenzione della detenuta madre con il proprio figlio. Quest'ultima previsione, tuttavia, ha avuto purtroppo un'attuazione soltanto parziale, sicché la detenzione del bambino in carcere è purtroppo ancora una realtà nel nostro ordinamento.

32. Vi sono poi una serie di proposte riguardanti i diritti dei detenuti stranieri, dirette a dare attuazione al punto n) dell'articolo 31 della legge delega. Anche in questo campo, il Tavolo evidenzia anzitutto la necessità di opportuni adeguamenti in termini di personale volti in particolare al reclutamento di mediatori culturali destinati ad assicurare il necessario supporto alle strategie qui proposte. Nell'Ordinamento Penitenziario i riferimenti alla condizione di straniero sono pochi e non significativi, essendovi traccia dello status di detenuto straniero e dei relativi bisogni sociali, linguistici, religiosi, culturali solo in norme regolamentari e secondarie (o in prassi amministrative). Esiste però una coscienza a livello normativo europeo intorno al fatto che la condizione del detenuto straniero sia talmente diversa da quello del detenuto autoctono da richiedere previsioni legislative mirate. Il Consiglio d'Europa nel tempo ha prodotto un ampio numero di norme a riguardo. Gli articoli 37 e 38 delle European Prison Rules del 2006 dedicano ai cittadini stranieri e alle minoranze etniche o linguistiche un'attenzione specifica. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha elaborato nel 2012 una Raccomandazione (la numero 12) che è esclusivamente dedicata ai detenuti migranti, muovendo dalla quale è possibile definire un elenco dei diritti dei detenuti stranieri. Nella proposta (elaborata dal dott. Gonnella: all. 5) vengono affrontati numerosi nodi problematici della detenzione straniera, allo scopo di ridurre i rischi di discriminazione nel trattamento.

33. Un ulteriore punto su cui si è focalizzata l'attenzione del nostro gruppo è quello del lavoro penitenziario. Non è dubbio che il lavoro rappresenti un potente fattore di riduzione della recidiva: queste sono le conclusioni cui è arrivato di recente un importante studio statistico, significativamente denominato "Il carcere 'aperto' aumenta la sicurezza", nel quale si sono messi a confronto i dati sulla recidiva di un gruppo di detenuti che hanno espiato la pena in un carcere "aperto", caratterizzato cioè dalla possibilità dei detenuti di incontrare più frequentemente i propri familiari e, soprattutto, di svolgere attività lavorative o di formazione professionale (si tratta in particolare dei detenuti del carcere di Bollate) e quelli relativi ad un gruppo di detenuti che hanno espiato la pena in un tradizionale carcere "chiuso", caratterizzato dall'assenza di attività lavorativa. La conclusione dello studio è che per ogni anno passato nel primo tipo di carcere, invece che nel secondo, la recidiva si riduce di circa 9 punti percentuali. [la presentazione in Power point della ricerca, oggetto di una relazione al Convegno *Carcere "aperto" e recidiva: i risultati di un'indagine empirica sull'esperienza del carcere di Bollate*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano, in data 23 marzo 2015, può essere consultata in:

[http://www.prisonovercrowding.eu/doc/recidiva\\_italiano\\_senza\\_note.pdf](http://www.prisonovercrowding.eu/doc/recidiva_italiano_senza_note.pdf)].

34. Queste conclusioni hanno trovato conferme nei nostri studi relativi agli ordinamenti stranieri. Innanzitutto, risultano significativi i dati provenienti dal sistema penitenziario spagnolo (che la Prof.ssa Menghini ha raccolto durante la visita organizzata dal Ministero della giustizia in Catalogna, all. 13). Il sistema catalano, grazie all'opera svolta dal CIRE (Centro di iniziative per il reinserimento), è in grado di fornire lavoro al 50% dei detenuti e garantisce al 50% di questi un inserimento lavorativo stabile nel momento in cui il soggetto viene rimesso in libertà. Il dato interessante è quello relativo alla recidiva: il tasso di recidiva dei detenuti che hanno potuto accedere al lavoro in carcere è solo del 30% e scende poi al 20% in relazione a soggetti che hanno lavorato durante l'esecuzione di misure alternative.

## 5. Conclusioni provvisorie

35. Le esperienze straniere che il Tavolo ha avuto modo di considerare – pur nella ristrettezza dei tempi assegnati e nella totale assenza di risorse economiche, che hanno precluso ogni possibilità di studi di prima mano da parte dei suoi componenti sulle esperienze medesime – evidenziano come i trend europei, ai quali paiono ora guardare con interesse gli stessi Stati Uniti, vadano decisamente nel senso della riduzione della centralità del carcere nel sistema sanzionatorio penale: non solo e non tanto in una pur sacrosanta ottica di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, alla quale purtroppo l'opinione pubblica è ovunque poco sensibile; ma anche e soprattutto perché appare ovunque sempre più evidente che lo strumento, assai costoso, del carcere non funziona (o funziona assai poco) come strumento per un'efficace tutela della collettività contro la criminalità, non riuscendo realmente a fornire – anche per quanto riguarda le pene di breve durata – alcun significativo contributo al reinserimento sociale del soggetto e, dunque, all'abbattimento del pericolo di recidiva di chi abbia scontato la propria pena. Assai più efficaci in quest'ottica appaiono invece le sanzioni alternative, a condizione però che non si riducano nella sostanza a un cumulo di prescrizioni formali dietro le quali si celi – in definitiva – null'altro che una rinuncia dello Stato all'esercizio della propria potestà sanzionatoria (ciò che finirebbe per indebolire alla lunga la stessa efficacia generalpreventiva dei precetti penali), ma siano riempite di contenuti dalle potenzialità realmente risocializzatrici.

36. L'adozione di un simile modello virtuoso, raccomandato del resto da tutte le fonti internazionali considerate dal Tavolo, richiede però – e non può essere altrimenti – una precisa volontà politica che sappia guardare più in alto delle immediate contingenze elettorali, e che sia disposta anche a sostenere una politica di investimenti di risorse finanziarie, senza le quali l'intera prospettiva sarebbe destinata a fallire. La raccolta e la diffusione dei dati sui diversi tassi di recidiva delle varie opzioni sanzionatorie potrebbe rappresentare, in quest'ottica, uno strumento efficace per convincere l'opinione pubblica della bontà di opzioni sanzionatorie che puntino alla riduzione della pena detentiva: 'dati alla mano', potrebbe risultare più semplice del previsto convincere la collettività del fatto che l'equazione carcere = sicurezza è assolutamente fallace.

37. In quest'ottica, risultano particolarmente significativi i dati riportati nel contributo della dott.ssa Ciavarella a commento delle Tokyo Rules ONU (all. 2) in merito all'esperienza finlandese. In quell'ordinamento è stato possibile non solo ampliare significativamente l'applicazione del sistema di misure alternative e quindi ridurre sensibilmente la percentuale della popolazione detenuta in carcere che oggi è una delle più basse in Europa (57 per 100.000 mila abitanti); ma si è altresì riusciti a creare nell'opinione pubblica una forte condivisione degli obiettivi delle politiche adottate finalizzate al recupero dei condannati, attraverso un lavoro sinergico realizzato nel corso degli anni con istituzioni, enti di ricerca e studio, associazioni di volontariato (comprese quelle a tutela delle vittime dei reati) e media. L'accurata diffusione delle informazioni e le campagne di informazione sui contenuti che progressivamente connotavano il processo di riforma del sistema penale ha fatto progressivamente crescere nella popolazione finlandese una positiva consapevolezza circa i benefici anche in termini di convenienza economica) che le politiche di inclusione sociale per i condannati potevano produrre per l'intera collettività.

38. L'uniformità di dati provenienti dagli ordinamenti di tanti Paesi europei dimostra dunque che l'innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende anche, e in misura importante, da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi incentivare, i legami del condannato con la società.

## **DOCUMENTAZIONE**

I partecipanti al tavolo hanno redatto o curato le seguenti schede riassuntive, che sono tra l'altro servite come base per le proposte più sopra sinteticamente formulate:

1. C. Ciavarella, L'esperienza della Casa di Reclusione di Tempio Pausania per la costruzione di un modello trattamentale riparativo (2013-2015): all. 1;
2. C. Ciavarella, Le Raccomandazioni delle Nazioni Unite (Tokyo' Rules) per una coerente strategia di riforma del sistema di applicazione delle misure alternative alla detenzione: all. 2;
3. A. Della Bella, Riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute. Uno sguardo all'esperienza francese: all. 3;
4. A. di Martino, Condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari; diritti garantiti durante l'esecuzione e modalità con cui assicurarne l'effettività (con particolare riferimento a salute, lavoro, istruzione, affetti): all. 4;
5. P. Gonnella, Stranieri detenuti: all. 5;
6. A. Menghini: Misure alternative: Spagna, Francia, Inghilterra e Germania: all. 6;
7. A. Menghini, Disciplina relativa alle detenute madri: all. 7;
8. M. Perna, Esecuzione penale nel procedimento minorile: all. 8;
9. A. Piva, Il probation: all. 9;
10. C. Simonetti Le misure di sicurezza detentive per gli imputabili nel panorama europeo: all. 10;
11. R. Turrini Vita, Per la definizione di un modello italiano di giustizia di comunità alla luce della Raccomandazione del Consiglio d'Europa R (2010) 1: all. 11;
12. D. Verrina, Proposte di adeguamento della disciplina in materia di misure di sicurezza psichiatriche e di risposta al disagio psichico della popolazione detenuta: all. 12.

## **ATTIVITÀ SVOLTE**

La Prof.ssa Menghini ha partecipato, in rappresentanza del Tavolo, alla visita in Catalogna organizzata dal Ministero della giustizia il 13 e 14 ottobre 2015 (cfr. il relativo report, all. 13).