

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

TAVOLO 2 - VITA DETENTIVA. RESPONSABILIZZAZIONE, CIRCUITI E SICUREZZA

PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Marcello Bortolato	Magistrato Ufficio di sorveglianza di Padova	COORDINATORE
Annamaria Alborghetti	Avvocato Foro di Padova	COMPONENTE
Giuseppe Altomare	Direttore istituto penitenziario San Gimignano	COMPONENTE
Silvia Buzzelli	Professore universitario Università di Milano Bicocca	COMPONENTE
Mauro D'Amico	Generale di brigata Direttore del Gruppo operativo mobile e dell'ufficio centrale della sicurezza e delle traduzioni dell'amministrazione penitenziaria	COMPONENTE
Federico Falzone	Magistrato Dirigente Direzione generale detenuti e trattamento dell'amministrazione penitenziaria	COMPONENTE
Ornella Favero	Giornalista e volontaria Direttore rivista "Ristretti orizzonti" e del sito www.ristretti.org Presidente CNVG	COMPONENTE
Fabio Gianfilippi	Magistrato Ufficio di sorveglianza di Spoleto	COMPONENTE
Alessandra Naldi	Garante diritti delle persone private della libertà del Comune di Milano	COMPONENTE
Silvia Talini	Assegnista di ricerca Università degli studi Roma 3	COMPONENTE

ABSTRACT

L'obiettivo principale è stato quello di adottare un modello di detenzione, rispetto all'attuale ancora sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, che sia in linea, oltreché con i parametri costituzionali (finalità rieducativa della pena e sua umanizzazione), con le migliori prassi in ambito europeo ed al fine di orientare l'azione congiunta degli operatori verso un nuovo modello caratterizzato da attività ed integrazione, socialità e condivisione, responsabilità ed autonomia.

Questo processo passa anche attraverso l'individuazione della migliore razionalizzazione dei circuiti penitenziari e la formulazione di proposte per un graduale superamento del sistema della differenziazione della detenzione tramite l'adozione di circuiti, in particolare per quanto riguarda il circuito di 'alta sicurezza', pur nella consapevolezza della centralità della questione dei meccanismi finalizzati a neutralizzare la pericolosità penitenziaria dei c.d. "detenuti difficili".

La stretta correlazione con il trattamento impone di rivalutare l'opportunità di mantenere una così rigida differenziazione anche per quanto riguarda i circuiti relativi ai detenuti 'precauzionali' mercé il graduale inserimento in quelli ordinari di alcune categorie di soggetti, eventualmente attraverso sperimentazioni pilota, immaginando un superamento che passi attraverso un investimento culturale sull'abbattimento delle discriminazioni e un'adeguata preparazione del personale penitenziario unita ad offerte trattamentali comunque adeguate al tipo di personalità.

Dal tendenziale superamento dei circuiti discende anche l'inopportunità di un'ulteriore differenziazione dei detenuti all'interno del circuito di 'media sicurezza' attraverso la creazione di una custodia 'chiusa'.

Un nuovo modello di detenzione impone di affrontare infine il tema della maggiore responsabilizzazione del detenuto attraverso processi di graduale autonomizzazione, di composizione dei conflitti, nuove forme di rappresentanza, interventi sul procedimento disciplinare e forti investimenti culturali anche sul versante del linguaggio.

Infine, per quanto attiene al circuito differenziato dell'art. 41 bis o.p., le proposte normative sono dettate dalla necessità di adeguare il regime, ferma restando la necessità di un suo mantenimento, ai parametri costituzionali ed europei con particolare riferimento all'eliminazione delle restrizioni meramente vessatorie e non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi di prevenzione ed il ripristino della giurisdizione naturale antecedente alla riforma del 2009.

PERIMETRO TEMATICO

- Criteri di organizzazione della vita detentiva.
- Processo di responsabilizzazione dell'individuo sottoposto all'esecuzione penale.
- Adeguamento del ruolo dei vari operatori.
- Configurazione di circuiti carcerari.
- Neutralizzazione della pericolosità penitenziaria.
- Circuiti di massima sicurezza e art. 41-*bis* ord. penit.

OBIETTIVI

1. Verificare il modello della vigilanza dinamica e la sua concreta attuazione, suggerendo possibili correttivi.
2. Analizzare i modi in cui è organizzata la detenzione nella "quotidianità", valutando l'ipotesi che in base a tale connotato possa essere configurata l'offerta trattamentale.
3. Valutare le concrete modalità di vita *intra moenia*, proponendo interventi diretti a favorire la responsabilizzazione dei detenuti nella quotidianità detentiva.
4. Suggestire interventi idonei a realizzare una migliore razionalizzazione dei circuiti penitenziari, anche al fine di assicurare nella misura più ampia possibile il rispetto del principio di territorialità e a perfezionare il modello della sorveglianza dinamica.
5. Esaminare l'attuale situazione dei circuiti di massima sicurezza e della concreta applicazione del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ord. penit., formulando proposte organizzative ed, eventualmente, di modifica normativa.
6. Per quanto concerne, in particolare, i circuiti di alta sicurezza, sarebbe opportuno dedicare un'attenzione particolare al funzionamento dei meccanismi di "classificazione" e "declassificazione".

CAPITOLO 1 – VITA DETENTIVA - PROPOSTE

PROPOSTA 1 SPAZIO DETENTIVO MINIMO

E' indispensabile garantire almeno 3 mq *procapite* (secondo le indicazioni contenute nella giurisprudenza della CEDU). Lo spazio minimo va calcolato al netto degli arredi e del locale destinato ai servizi igienici.

Nota: proposta di maggioranza
(contrari D'AMICO, FALZONE: per le motivazioni si rinvia ampiamente alla scheda 'Vita detentiva-contributi a confronto')

PROPOSTA 2 TEMPI APERTURA CELLE

Si ritiene insufficiente il criterio di un minimo di ore di apertura delle celle (almeno 8 ore secondo i parametri europei) sembrando preferibile, partendo dalla circostanza che la cella è solo camera di pernottamento:

- 1) indicare un tempo obbligatorio in cui le celle rimangono chiuse, al fine di dare concreta attuazione al principio che il carcere è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata e che la cella è solo uno di essi destinato al riposo (sull'esempio di quanto prevede il 'modello' spagnolo, come desumibile dalle relazioni dei viaggi effettuati da una delegazione del DAP l'11-12 giugno 2008 a Madrid e, nell'ambito degli Stati generali, da una delegazione di componenti dei 18 tavoli nei giorni 13-15 ottobre 2015 a Barcellona e Madrid alla quale ha preso parte il Coordinatore del Tavolo 2). La proposta dovrebbe contenere l'indicazione di una chiusura obbligatoria delle celle dalle ore 22.00 della sera alle 8.00 della mattina in tutti i reparti di media sicurezza (ma con graduale e progressiva estensione alle sezioni di alta sicurezza) e con obbligo di indicare i motivi che, in casi particolari, impediscano l'attuazione di tale previsione nonché delle possibilità concrete per la sua pratica realizzazione. In ogni caso la motivazione non potrà mai riguardare circostanze attinenti la mancanza di risorse (richiamo alla Raccomandazione n. 2 del 2006, Regole penitenziarie europee: "La mancanza di risorse non può giustificare condizioni di detenzione che violino i diritti umani");
- 2) che il tempo di apertura debba tendenzialmente coincidere con quello dedicato alle attività trattamentali e debba essere idoneo ad assicurare un livello sufficiente di contatti umani e sociali;
- 3) che la permanenza fuori dalle camere debba essere volontaria ma che durante le ore di apertura occorra incentivare il più possibile la partecipazione delle persone detenute ad attività lavorative, formative, culturali, sportive e ricreative fuori dalla sezione al fine di contrastare l'ozio forzoso ed evitare che il regime 'aperto' comporti il mero stazionamento dei detenuti nei corridoi dei reparti di appartenenza;
- 4) che l'accesso alle attività vada considerato un diritto della persona e quindi debba essere totalmente sganciato da valutazioni di tipo premiale.

PROPOSTA 3 MOVIMENTAZIONE INTERNA AUTONOMA

Si ritiene opportuno incentivare la libertà di movimento dei detenuti col progressivo abbandono del sistema di accompagnamento seguendo il principio che un istituto è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata; al detenuto deve essere consentita la libertà di movimento all'interno della sezione mentre la libera circolazione tra sezioni diverse può essere consentita solo laddove sia possibile un vero regime 'aperto' ed una 'vigilanza dinamica' idonea a garantire la sicurezza negli Istituti (si potrebbe ipotizzare un 'pass' in cui sono indicate le attività alle quali il detenuto partecipa che gli consenta di recarsi in sezioni o reparti comuni differenti senza accompagnamento)

Nota: proposta di maggioranza
(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE con riferimento alla custodia 'chiusa')

PROPOSTA 4 VIDEOSORVEGLIANZA

Si ritiene che la vigilanza 'dinamica' sia semplicemente una modalità tecnica per garantire la sicurezza negli istituti e non possa esaurire il modello di detenzione che si intende attuare né tantomeno coincide con esso, tanto da poter essere in gran parte sostituita da un sistema di videosorveglianza, purché con controllo da remoto ed accompagnato da precisi protocolli di intervento in caso di criticità. Tale modello di sorveglianza può validamente sopperire alla mancanza di personale e nel contempo professionalizzare la Polizia penitenziaria, chiamata a svolgere una reale attività di osservazione della persona detenuta, in luogo del presidio fisso dei cancelli del carcere.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE con riferimento alla custodia 'chiusa')

PROPOSTA 5 AREE 'VERDI'

Le aree 'verdi' non possono essere limitate alla fruizione di colloqui all'aperto con i familiari ma devono essere utilizzate anche per lo svolgimento di attività inserite nella scansione quotidiana o settimanale del tempo detentivo (attività sportive, culturali e ricreative) in modo da garantire alle persone ristrette la possibilità di permanere all'aperto anche al di fuori degli orari e degli spazi riservati alle tradizionali "ore d'aria". La permanenza all'aperto apporta infatti innegabili benefici sullo stato fisico e mentale dei reclusi e quindi indirettamente anche effetti positivi in termini di riduzione delle tensioni e delle conflittualità interne agli istituti.

L'accesso alle aree verdi deve essere inoltre svincolato da criteri premiali.

PROPOSTA 6 COLLOQUI CON I MINORI

Al fine di incentivare l'utilizzo delle 'aree verdi' e dei giorni festivi per i colloqui con i minori si propone una modifica dell'art. 18 ord. penit. in esecuzione della delega penitenziaria (art. 31 lett. *m*: diritto all'affettività).

Dopo il comma 3 dell' **art. 18 ord. penit.** inserire il seguente comma:

"3-bis. I colloqui con i minori si svolgono in spazi all'aperto a ciò destinati, preferibilmente nei giorni festivi, fatte salve particolari condizioni di natura personale, sanitaria, di sicurezza o atmosferiche".

PROPOSTA 7 TECNOLOGIE INFORMATICHE PER I DETENUTI

Allo scopo di prevenire il l' 'analfabetismo informatico' del detenuto (spesso soggetto privo di nozioni informatiche di base e incapace di un utilizzo appropriato di strumenti entrati prepotentemente nelle attività quotidiane di ogni cittadino) appare opportuno consentire l'ampio uso delle tecnologie informatiche all'interno del carcere, non solo come strumento di studio ma anche per svago e per i contatti con la famiglia (uso della posta elettronica e colloqui via Skype).

Si chiede che un capitolo nuovo sull'uso delle tecnologie venga espressamente inserito nella disciplina normativa con l'aggiunta di un nuovo articolo nel Regolamento dopo l'art. 40 (uso di apparecchi radio e di altri strumenti).

E' peraltro necessario studiare modalità per: 1) accesso filtrato e controllato a Internet mediante proxy (v. schema di rete internet tra i documenti presenti sulla piattaforma); 2) facilmente ispezionare e sottoporre al controllo da parte di operatori informatici; 3) garantire la sicurezza interna ed esterna (limiti all'accessibilità dei siti, controllo sull'accesso e monitoraggio della navigazione attraverso il proxy); 4) prevedere appositi corsi di formazione o di aggiornamento all'uso delle nuove tecnologie in particolare per le persone prossime alla scarcerazione. Su questa linea si pone già la recente Circolare DAP n. 366755 del 2.11.15 che prevede l'utilizzo di internet sia pure con alcune rilevanti limitazioni. Ciononostante si ritiene opportuno che la materia debba essere oggetto di normazione.

Si propone pertanto l'inserimento, dopo l' **art. 40 Reg.**, della seguente disposizione:

“40-bis. Uso di strumenti e tecnologie informatiche. – Salvo inderogabili esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza, tutte le persone detenute sono autorizzate all’uso personale, anche nella camera di pernottamento, di dispositivi elettronici portatili per attività di svago, di studio o di lavoro con esclusione di ogni possibilità di connessione internet, connessione cellulare o a corto raggio (bluetooth e NFC - ndr).

È autorizzato il collegamento ad internet mediante un punto di accesso via cavo in ogni sezione o gruppo di sezioni, con connessione filtrata e accesso parziale alle funzionalità della rete.

È consentito l’utilizzo della posta elettronica, per esigenze di natura familiare, sanitaria e di difesa legale, dalle sole postazioni autorizzate e con speciali accorgimenti tecnici che rendano possibile verificare i destinatari previamente selezionati.

In ogni istituto deve essere allestita una postazione per l’utilizzo di programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione internet destinati ai colloqui previsti dall’art. 18 della legge.

L’Amministrazione penitenziaria stabilirà con apposite prescrizioni le caratteristiche, le modalità d’uso e la spesa convenzionale per l’energia elettrica e per la connessione internet.

Il mancato rispetto delle regole di utilizzo viene considerata infrazione disciplinare ai sensi dell’art. 38.

Si applica, in quanto compatibile, la disciplina dell’art. 18-ter della legge.”

Si propone altresì l’inserimento, in adempimento della delega penitenziaria (art. 31 lett. i), dopo il comma 5° dell’ **art. 18 ord. penit.**, del seguente comma:

“5-bis. Le comunicazioni possono avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione internet”.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari D’AMICO, FALZONE con diverse argomentazioni per le quali si rinvia ampiamente alla scheda ‘Vita detentiva-contributi a confronto’)

PROPOSTA 8 COLLOQUI TELEFONICI

Anche in adempimento della delega penitenziaria (art. 31 lett. m: diritto all’affettività) si ritiene auspicabile incentivare la possibilità di effettuare colloqui telefonici con i familiari ed aumentarne la durata anche per i detenuti per uno dei delitti previsti dal primo comma dell’art. 4-bis o.p..Si propone l’estensione generalizzata delle modalità, già adottate in alcuni istituti, dei telefoni ‘a scheda’ (secondo gli auspici del resto già contenuti nella Relazione della Commissione ‘Palma’): tale sistema garantisce il medesimo livello di sicurezza del passaggio tramite operatore e consente anche di risparmiare unità di personale; inoltre la mancanza del ‘filtro’, unita alla possibilità di gestire autonomamente il momento della giornata in cui telefonare, aumenta notevolmente l’autonomia del detenuto, a beneficio, anche, della relazione affettiva.

Il Tavolo peraltro ritiene auspicabile il raggiungimento, in tempi brevi, dell’obiettivo finale della sostanziale ‘liberalizzazione’ dei colloqui telefonici, quanto a limiti numerici, scansione temporale e durata, compatibilmente con le esigenze organizzative dei singoli istituti penitenziari. Prendendo atto delle difficoltà operative e della compatibilità di tale sistema con le reali condizioni degli istituti italiani, si propone in ogni caso l’indicazione di un numero minimo di chiamate garantite a tutti (indipendentemente dal titolo di reato) pari a 6 mensili,

innalzabile a 9 quando è impossibile il colloquio visivo o quando è impossibile il colloquio telefonico con modalità informatiche (Skype). Si stabilisce inoltre che la durata della conversazione sia assicurata per almeno 15 minuti al posto degli attuali 10. Si ritiene infine di rendere i colloqui telefonici col difensore non soggetti alle limitazioni previste dalla norma in oggetto, considerato da un lato l'invito già contenuto nella Circolare del DAP 26.04.10 di rendere il più ampio possibile il ricorso al potere discrezionale del Direttore nel consentire le telefonate con i difensori e, dall'altro, la circostanza che, dopo l'intervento della Corte Costituzionale in materia di colloqui telefonici con i difensori dei ristretti in regime ex art. 41-*bis* o.p. (sent. 143/2013), non sussistono più i limiti già previsti dalla norma nemmeno per tale categoria di detenuti.

Si propone pertanto la seguente modifica dell'**art. 39 reg.** :

-il **comma 2** è così modificato

"2. I condannati e gli internati possono essere autorizzati dal direttore dell'istituto alla corrispondenza telefonica con i congiunti e conviventi, ovvero, allorché ricorrano ragionevoli e verificati motivi, con persone diverse dai congiunti e conviventi, almeno **sei volte al mese. Nel caso di impossibilità di effettuare colloqui visivi o colloqui con utilizzo di programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la connessione internet, il numero delle telefonate deve essere aumentato fino ad un minimo di nove.** Essi possono, altresì, essere autorizzati ad effettuare una corrispondenza telefonica, con i familiari o con le persone conviventi, in occasione del loro rientro nell'istituto dal permesso o dalla licenza. ~~Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4 bis della legge, e per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto, il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese~~[*periodo abrogato*]. **Il contatto telefonico avviene attraverso l'utilizzo di schede telefoniche personali con predeterminazione dei numeri autorizzati. Per ciascuna conversazione è garantita una durata minima di quindici minuti**".

Dopo il comma 3 è inserito il seguente:

"3-bis. I colloqui col difensore non sono soggetti alle limitazioni previste dai commi precedenti."

Il comma 6 è abrogato.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D'AMICO e FALZONE i quali, pur favorevoli all'estensione delle modalità delle schede telefoniche, chiedono che siano tenute in considerazione le esigenze organizzative degli istituti penitenziari e salvo in ogni caso l'obbligo di registrazione delle conversazioni per i detenuti per uno dei delitti ricompresi nel primo comma dell'art. 4-*bis* o.p.)

PROPOSTA 9 CONSUMAZIONE DEI PASTI

L'ipotesi di prevedere sale comuni ('refettori') per il consumo dei pasti (già prevista come regola dagli artt. 9 co. 2 ord. penit. 13 co. 3 del reg.) - e ad es. rigorosamente praticata nelle carceri spagnole e norvegesi (cfr. relazione visita Barcellona e Madrid e Oslo) - non incontra un particolare favore tra la popolazione detenuta. Questo avviene per l'importanza particolare attribuita alla preparazione e al consumo del cibo che rappresenta uno dei pochi elementi di richiamo alla quotidianità di vita fuori le mura oltre che una delle pochissime attività che le

persone ristrette possono praticare in autonomia (preparare bevande e cibi 'di facile e rapido approntamento' in cella e dividerli con i compagni di cella rappresenta un modo per riaffermare la propria identità e per mantenere i legami di appartenenza rispetto alla propria famiglia, alla propria terra e alla propria cultura nonché per socializzare con i compagni di detenzione). Per queste ragioni non sembra utile insistere sulla realizzazione di refettori all'interno degli istituti, se non in situazioni particolari (detenuti che lavorano stabilmente in reparti separati dalle sezioni). Peraltro si osserva che l'attuale sistema di distribuzione dei pasti nelle stanze di detenzione, oltre a essere contraria ai più elementari principi di igiene, è contraria a quanto normativamente previsto. Laddove non siano possibili modifiche strutturali nel breve periodo, è auspicabile promuovere la realizzazione di spazi comuni attrezzati per la preparazione e il consumo di cibo ovvero anche solo per il riscaldamento e il consumo in comune dei cibi, destinati a piccoli gruppi di persone ristrette, o l'adeguamento allo scopo degli spazi sociali all'interno delle sezioni detentive (sul modello ad es. delle carceri norvegesi, v. relazione visita Oslo). Del resto la tendenza ad organizzare la vita detentiva sempre più fuori dalle celle in modo tale che il carcere sia composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata, rimanendo la cella soltanto uno di essi destinato al riposo, si pone in netta antitesi con l'attuale consumo dei pasti all'interno delle camere.

Ipotesi subordinata o di medio periodo potrebbe essere quella di prevedere come obbligatoria la somministrazione solo del pranzo in locali comuni mentre colazione e cena continuerebbero ad essere consumate nelle celle, salvaguardando la possibilità di preparare bevande e cibi 'di facile e rapido approntamento' in cella e di dividerli con i compagni.

PROPOSTA 10 ATTIVITA' POMERIDIANE

Poiché l'organizzazione della quotidianità detentiva deve tendere ad assomigliare il più possibile a quella della vita esterna, anche nella definizione dei tempi delle attività, non è più accettabile che le attività trattamentali siano operative negli istituti solo poche ore al giorno e prevalentemente nelle ore mattutine, dilatando con ciò i tempi morti della detenzione e inducendo a quell'ozio forzoso che invece andrebbe contrastato. Una diversa organizzazione del personale di vigilanza, anche attraverso l'estensione dei sistemi di sorveglianza dinamica (che dovrebbe concretizzarsi in un controllo in movimento e non più da un posto fisso) deve rendere possibile l'allargamento degli orari delle attività lavorative, culturali e ricreative almeno fino alle 19.00, anche favorendo l'accesso negli istituti di nuovi operatori volontari (il volontariato penitenziario diventerebbe così più praticabile anche a coloro che di giorno lavorano).

PROPOSTA 11 EDUCATORE 'AL PIANO'

Si propone di istituzionalizzare la prassi, già presente in alcuni istituti, di prevedere che il funzionario della professionalità giuridico-pedagogica, almeno per una parte della giornata, entri nelle sezioni e nei reparti, sia per esercitare un controllo sulle condizioni detentive, sia per osservare le dinamiche che si instaurano tra le persone detenute, sia infine per intercettare e conoscere anche le persone detenute che non escono dalle sezioni detentive, svincolando ogni attività dalla necessità della previa 'domandina'.

PROPOSTA 12 CELLA SINGOLA AGLI ERGASTOLANI

Fermo restando che di norma ogni detenuto deve essere alloggiato durante la notte in una cella singola (art. 18.5 regole penitenziarie europee) e che gli imputati per quanto possibile devono disporre di una cella singola anche di giorno (art. 96 regole penit. cit.), dovrebbe essere stabilito obbligatoriamente che i condannati alla pena dell'ergastolo debbano essere collocati in una cella singola, salvo chiedano espressamente di dividerla con altri detenuti. In tal caso si renderebbe compatibile la previsione dell'ordinamento penitenziario con l'art. 22 del codice penale (che prevede l'isolamento notturno quale modalità esecutiva della pena dell'ergastolo). Andrebbe conseguentemente eliminata la parallela disposizione degli artt. 23 e 25 valevole per le pene temporanee della reclusione e dell'arresto (norme ritenute già implicitamente abrogate dall'art. 6 ord. penit.).

Proposta di modifica dell'**art. 6 ord. penit.**- dopo il terzo comma è inserito il seguente:

"3-bis. Al condannato alla pena dell'ergastolo è garantita nell'istituto di assegnazione la camera ad un posto a meno che egli richieda di coabitare con altri detenuti.

PROPOSTA 13

PARTECIPAZIONE DELLA COMUNITÀ ESTERNA

Anche in adempimento del criterio di delega di cui all'art. 31 lett. *h* (valorizzazione del volontariato) si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso in istituti delle persone che dimostrino un 'concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti', prevedendo la sola autorizzazione del Direttore e attribuendo in capo al Magistrato di sorveglianza un potere sostitutivo in caso di inerzia o di diniego e mantenendo comunque in capo a quest'ultimo il potere di impartire direttive.

Proposta di modifica dell' **art. 17 ord. penit.:**

"17. Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa. - 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.

Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari **con l'autorizzazione del direttore e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza**, 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 caso di inerzia o diniego del direttore, sulla richiesta di autorizzazione provvede, sentito il direttore, il magistrato di sorveglianza".

PROPOSTA 14

LAVORO IN CARCERE

Ferma restando l'assoluta importanza che il lavoro deve avere sul piano del trattamento e del recupero sociale e riaffermatone il carattere volontario e non gratuito, i componenti intendono rimarcare che da un lato il lavoro da solo non basta se non si accompagna ad un'offerta trattamentale ampia che comprenda attività culturali e di studio e che, dall'altro, la maggiore valorizzazione del lavoro (art. 31 lett. della delega) deve comportare l'aggiornamento delle mercedi tanto più a fronte dell'intervenuta rideterminazione delle spese di mantenimento a carico del detenuto, aumentate del doppio.

In ogni caso l'approfondimento su questo tema è riservato al Tavolo n. 8 degli Stati generali.

CAPITOLO 2 – CIRCUITI – PROPOSTE

PROPOSTA 1A CIRCUITO ALTA SICUREZZA

All'esito della discussione e del confronto tra i componenti del Tavolo è emersa una posizione, nettamente maggioritaria, favorevole al graduale superamento del 'circuito' penitenziario denominato 'Alta sicurezza' con applicazione residuale, nei casi di effettiva necessità, della disposizione dell'art. 32 reg. (assegnazione per motivi cautelari) e dell'art. 14-*bis* o.p. (sorveglianza particolare da riservare ai casi più gravi di compromissione della sicurezza interna all'istituto). L'esperienza concreta evidenzia infatti come di fatto l'assegnazione automatica in sezioni separate, in base al mero titolo di reato, si risolva in minori garanzie - rispetto ai detenuti comuni - circa gli adeguati percorsi trattamentali che a tutti dovrebbero essere assicurati, anche a quei condannati che, pur responsabili di reati di criminalità organizzata (e comunque non soggetti al regime speciale ex art. 41-*bis* o.p.), dovrebbero essere indirizzati verso un progressivo recupero sociale. Si concorda sul principio che il trattamento risulta più efficace se si confrontano realtà diverse tra di loro, senza considerare che il trattamento individualizzato deve essere attuato, tra l'altro, attraverso costanti contatti con l'ambiente esterno (art. 1 co. 6 o. p.) e che dovrebbe essere tendenzialmente sempre garantito il principio di territorialità (art. 42 co. 2 o.p.). Il circuito AS viceversa, anche per intrinseci vincoli normativi derivanti dall'art. 4-*bis* o.p., è spesso di ostacolo ai contatti con la realtà esterna soprattutto familiare. Scopo della pena, per mandato costituzionale, è quello di costruire le condizioni per il reinserimento del condannato nella collettività mentre una pena interamente scontata in un regime separato rispetto al resto della comunità detentiva è l'evidente manifestazione del suo fallimento.

I proponenti della presente proposta sono peraltro ben consapevoli che l'obiettivo tendenziale del superamento dei circuiti differenziati può essere raggiunto solo attraverso una loro progressiva razionalizzazione previa idonee sperimentazioni (del resto tra gli obiettivi assegnati al tavolo vi è proprio il suggerimento di 'interventi idonei a realizzare una migliore razionalizzazione dei circuiti penitenziari, anche al fine di assicurare nella misura più ampia possibile il rispetto del principio di territorialità'), anche perché deve essere preliminarmente approfondita la questione dei meccanismi finalizzati a neutralizzare la pericolosità penitenziaria dei c.d. "detenuti difficili" o "pericolosi".

S'impone pertanto, in primo luogo, una nuova formulazione del regime penitenziario previa codificazione della nozione di 'pericolosità', della durata della misura, delle motivazioni a base dell'inserimento nel circuito, del controllo giurisdizionale in corso d'esame, dei contenuti essenziali del regime, dell'elenco puntuale dei diritti che non possono essere in nessuna circostanza compressi e delle modalità non burocratiche di revisione della decisione anche con l'obbligo per gli organismi investigativi di motivare il loro eventuale dissenso alla fuoriuscita dal circuito con riferimento circostanziato all'attualità criminale, infine con la possibile individuazione di attività trattamentali da svolgere in comune con i detenuti della 'media sicurezza' attraverso opportune e diffuse sperimentazioni.

Su tutti questi aspetti (suggerimenti, interventi e proposte) si rimanda al testo della relazione accompagnatoria.

La presente proposta è condivisa dai seguenti componenti del Tavolo:

**ALBORGHETTI
BORTOLATO
BUZZELLI
FAVERO
NALDI**

**PROPOSTA 1B
CIRCUITO ALTA SICUREZZA**

La proposta alternativa emersa dalla discussione è per il mantenimento del sistema attuale, sul presupposto che il fenomeno della criminalità organizzata è strutturale e non emergenziale, per cui in ambito penitenziario è assolutamente necessaria una separazione dei detenuti imputati o condannati per reati legati alla criminalità organizzata e di terrorismo anche internazionale al fine di prevenire e arginare il rischio da un lato di reiterazione di comportamenti criminogeni, anche all'interno dei penitenziari, e dall'altro di sopraffazione nonché di influenza nociva di determinati detenuti nei confronti di altri anche al fine di reclutamento criminale.

La presente proposta è condivisa dai seguenti componenti del Tavolo:

**ALTOMARE
D'AMICO
FALZONE**

(per le motivazioni si rinvia ampiamente alla scheda 'Circuiti-contributi a confronto' e al contributo a firma del dott. Falzone dal titolo "Il circuito detentivo dell'alta sicurezza e il procedimento di declassificazione")

**PROPOSTA 2
CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')**

Sperimentare forme di convivenza tra detenuti 'protetti' e 'comuni' in piccole realtà penitenziarie.

**PROPOSTA 3
CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')**

Assicurare un approfondito sostegno psicologico per i 'sex offenders' ed un percorso terapeutico finalizzato alla responsabilizzazione del condannato ed all'accettazione del reato commesso (è risaputo come nel caso di reati attinenti la sfera sessuale il reo operi spesso una sorta di rimozione o di ridimensionamento esagerato della gravità del fatto: positivo è il percorso sperimentato a Bollate)

**PROPOSTA 4
CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')**

L'accettazione del 'protetto', ai fini del superamento della subcultura carceraria che ne implica l'esclusione, dovrebbe essere inserita anche come elemento del 'patto trattamentale' proposto ai detenuti.

**PROPOSTA 5
CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')**

Quanto ai soggetti omosessuali dichiarati non può essere consentito che essi siano ristretti insieme ai 'sex offenders' indipendentemente dalla commissione di reati di natura sessuale e unicamente in base al proprio orientamento sessuale; in questo caso occorre immaginare

un superamento che passi attraverso un investimento culturale sull'abbattimento delle discriminazioni (tenendo però presente anche chi si sente più tutelato in sezioni esclusivamente dedicate).

PROPOSTA 6 CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')

Quanto ai soggetti transessuali (o transgender), preso atto che le sezioni unicamente loro destinate esistono in pochi istituti penitenziari, occorrerebbe: a) attuare pienamente la tutela della salute mediante protocolli di spesa per le cure ormonali già intraprese prima dell'inizio della detenzione; b) tutelarne l'identità mediante disposizioni circolari che escludano l'obbligo di chiamarli con il nome del genere in cui non si riconoscono più (e che magari hanno da anni abbandonato); c) ipotizzare l'affiancamento delle sezioni transessuali, soprattutto ove non siano presenti reparti esclusivamente dedicati, nel contesto di istituti penitenziari ove siano reclusi persone del sesso di destinazione (nel caso più frequente dunque, 'MtoF', affiancandole a istituti femminili).

PROPOSTA 7 CIRCUITO DETENUTI PRECAUZIONALI ('PROTETTI')

In ogni caso evitare la creazione di "sezioni ghetto" in cui accomunare *sex offenders*, persone LGBT, appartenenti alle forze dell'ordine, collaboratori di giustizia, familiari di collaboratori e tutti coloro che si ritiene opportuno tenere separati dal resto della popolazione detenuta, anche con la specifica attuazione dell'art. 32 co. 3 reg. nella parte in cui prevede l'obbligo di frequente riesame dell'assegnazione allo scopo di verificare il permanere delle ragioni della separazione dal resto della comunità carceraria.

PROPOSTA 8 ISTITUTI DI CUSTODIA ATTENUATA PER TOSSICODIPENDENTI

Premettendo che il carcere (anche quello 'attenuato') risulta dannoso se non si interviene sulla causa della tossicodipendenza, la custodia 'attenuata' dei soggetti tossicodipendenti deve avere una durata limitata e consentire in tempi rapidi l'accesso alle misure alternative, in particolare alla speciale misura dell'affidamento terapeutico ex art. 94 DPR 309/90. Occorrerebbe altresì ragionare sull'utilità di evitare l'ingresso in carcere per i tossicodipendenti, riprendendo e rivitalizzando l'esperienza fatta in passato in cui si prevedevano postazioni diffuse del SERT presso i tribunali, per accertare lo stato di tossicodipendenza prima della convalida degli arresti in flagranza e per l'individuazione, già prima del processo, di percorsi terapeutici alternativi.

E' da auspicare infine che l'investimento di cospicue risorse vada operato anche sul trattamento delle dipendenze in carcere e non solo sugli 'ICATT'.

PROPOSTA 9 ISTITUTI DI CUSTODIA ATTENUATA PER DETENUTE MADRI

Vi è sostanziale favore al mantenimento di queste strutture ma in ogni caso, trattandosi di argomento rientrante nel perimetro tematico di altro Tavolo (n. 3), si rimette ogni più opportuno approfondimento e valutazione a quest'ultimo. In ogni caso si auspica che la detenzione delle detenute madri all'interno degli 'ICAM' sia organizzata in maniera quanto più possibile simile alla vita esterna (cfr. relazione visita istituto spagnolo per detenute madri), vista la necessità di attribuire assoluta preminenza all'interesse del minore, evitandogli i danni derivanti dall'inserimento nell'ambiente penitenziario.

PROPOSTA 10

SEZIONI COMUNI A CUSTODIA CHIUSA

In ogni caso evitare la creazione di ulteriori 'sottocircuiti' (sezioni 'chiuse' interne alle sezioni comuni, previste dalla Circolare DAP 23.10.15 'Modalità di esecuzione della pena') che sono in contrasto con le regole europee sui detenuti pericolosi. L'ulteriore differenziazione tra detenuti mette in atto un nuovo meccanismo di classificazione, non trova fondamento nella legge penitenziaria e nel regolamento, sfugge al controllo giurisdizionale, ha effetti stigmatizzanti e comporta significative limitazioni e restrizioni al trattamento.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari D'AMICO, FALZONE per motivazioni riguardanti soprattutto l'esigenza di garantire un effettivo regime 'aperto' ed un'adeguata 'sorveglianza dinamica' alla restante popolazione detenuta di 'media sicurezza')

Capitolo 3 – RESPONSABILIZZAZIONE - PROPOSTE

PROPOSTA 1

ELIMINAZIONE TERMINI 'INFANTILIZZANTI'

Obbligo di utilizzare in tutti gli atti dell'Amministrazione la stessa terminologia usata fuori dal carcere.

In ogni comunità il linguaggio svolge un ruolo fondamentale. Questo vale anche per il carcere. Le Regole Europee prevedono che la vita all'interno del carcere deve essere il più possibile simile a quella esterna e questa "assimilazione" deve coinvolgere anche il linguaggio. Quello attualmente in uso nelle carceri riferito ai detenuti (con parole del tipo 'spesino', 'scopino', 'portavitto', 'domandina', 'mercede', 'lavorante') è totalmente avulso da quello comunemente in uso ed è causa di una progressiva e deprecabile infantilizzazione, di un isolamento del detenuto dal mondo esterno che crea ulteriori difficoltà per il possibile reinserimento. I componenti del Tavolo propongono quindi il divieto di utilizzare negli atti dell'amministrazione termini 'infantilizzanti'.

Per il raggiungimento dell'obiettivo dovrebbe essere emanata dal DAP una circolare con la quale si faccia esplicito divieto a tutto il personale dipendente di fare uso, verbale o scritto, della terminologia infantilizzante e 'diminutiva' attualmente in voga, in tutti gli atti dell'amministrazione (circolari, regolamenti, relazioni, rapporti, verbali, sintesi, ordini di servizio, avvisi, formulari, etc.) nonché nelle interlocuzioni orali, soprattutto in quelle dirette al detenuto. Potrebbe essere anche utile predisporre un manuale ad uso interno per una corretta terminologia. Naturalmente sul lungo periodo si impone un complessivo mutamento culturale che dovrà coinvolgere tutto il personale attraverso un'adeguata formazione.

PROPOSTA 2

ACCESSO AGLI UFFICI

Il detenuto deve essere preparato ad autogestirsi rispettando le regole di una collettività attraverso un percorso di responsabilizzazione che lo accompagni dal carcere alla vita libera. Si propone che gli accessi agli uffici (matricola, biblioteca, educatori, infermeria, etc.) siano regolati, analogamente alla vita libera, secondo determinati orari senza preventiva domanda.

Nota: proposta di maggioranza
(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE con riferimento alla custodia 'chiusa')

PROPOSTA 3 COMMISSIONI DETENUTI

Si propone la sperimentazione di 'commissioni di sezione' su base elettiva in conformità al modello già adottato dal Carcere di Bollate con Ordine di Servizio 19/11/2014. Le commissioni avranno il compito di interloquire con la direzione in merito alle questioni attinenti la vita detentiva facendosi portavoce dei detenuti della sezione rappresentata. In tal modo si possono contenere tensioni e conflittualità e si implementa l'educazione a forme e metodi di partecipazione democratica e di rappresentanza per il perseguimento degli obiettivi.

La previsione della commissione di cui all'art.27 co.2 o.p. (per la cura delle attività culturali, ricreative e sportive) risulta invero inadeguata rispetto ad un'effettiva e consapevole partecipazione alla vita detentiva ed al trattamento.

I rischi di manipolazione o prevaricazione possono essere fronteggiati attraverso controlli e forme di monitoraggio da parte degli operatori e degli assistenti volontari. Si propone che all'esito della sperimentazione, se positiva, possano essere introdotte a livello regolamentare le commissioni o, se del caso, nuove e diverse forme di partecipazione dei detenuti.

Nota: proposta di maggioranza
(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE)

PROPOSTA 4 ISTITUZIONE UFFICIO DI MEDIAZIONE

Si propone l'istituzione di un ufficio di mediazione composto da un mediatore professionale e da operatori volontari formati alla mediazione rivolto alla composizione dei conflitti intramurali (tra detenuti e tra detenuti e personale), tenuto conto che frequentemente le tensioni nascono dall'impossibilità o incapacità di dialogo.

L'ufficio di mediazione dovrebbe inoltre interagire con le commissioni di rappresentanza dei detenuti al momento della presentazione di richieste e reclami in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 70.2 Reg. Pen. Europee ("Se la mediazione appare opportuna essa deve essere tentata come prima istanza").

In adempimento della delega penitenziaria (art. 31 lett. f) e in ossequio alle Regole penitenziarie europee -art. 56.2 Racc. R (2006)2 ("meccanismi di riparazione e di mediazione per risolvere le controversie con i detenuti e le questioni fra questi ultimi") – si devono prevedere forme di mediazione prima dell'avvio del procedimento disciplinare (che potrebbe rimanere nel frattempo sospeso). All'esito del processo di mediazione possono essere individuate forme riparative non punitive per ricomporre i rapporti interpersonali senza l'applicazione delle sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento penitenziario.

Nota: proposta di maggioranza
(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE)

PROPOSTA 5 PROCEDIMENTO DISCIPLINARE (proposta di Annamaria Alborghetti)

Si propone una modifica del procedimento disciplinare nei termini seguenti:

L'art. **38 II° comma** o. p. è così modificato : " Nessuna sanzione può essere inflitta se non con provvedimento motivato dopo la contestazione dell'addebito all'interessato, **in forma scritta in una lingua a lui comprensibile con l'indicazione della possibilità di esporre entro 5 giorni le proprie discolpe.**"

L'art.**40 II° comma** é modificato con l'eliminazione delle parole "dal sanitario".

L'art. **69 comma 6 lett.a)** o.p. è così modificato: " Le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti, la facoltà di discolpa, **nonché il merito dei provvedimenti adottati**".

L'art. **77 III° comma Reg.** è così sostituito: "**Le infrazioni disciplinari previste nei numeri da 1) a 8) possono essere punite solo con le sanzioni previste ai nn.1 e 2 dell'art.39 o.p.**"

Viene introdotto all'art. **77 un V° comma**: "**Delle sanzioni previste dall'art.39 nn.1) e 2) o.p. non si tiene conto nelle relazioni dei gruppi di osservazione e trattamento**"

L'art. **78 I° comma Reg.** dopo le parole: "in attesa del consiglio di disciplina" sono aggiunte le seguenti: "**dandone immediato avviso al Magistrato di Sorveglianza**".

L'art. **78 III° comma Reg.** è così modificato: "**Il direttore attiva il procedimento disciplinare entro 5 giorni**".

L'art. **78 IV° comma Reg.** è così modificato: "La durata della misura cautelare non può comunque eccedere i **cinque** giorni. Il tempo trascorso in misura cautelare si detrae dalla durata della sanzione eventualmente applicata."

All'art. **81 I° comma Reg.** l'ultimo periodo è così modificato: "Il rapporto viene trasmesso al direttore per via gerarchica **e all'ufficio di mediazione per un tentativo di conciliazione anche attraverso forme riparative.**"

L'art. **81 II° comma Reg.** è così modificato: "**Qualora il tentativo di conciliazione non abbia esito positivo,il direttore, alla presenza del comandante del reparto di polizia penitenziaria e del responsabile dell'ufficio di mediazione, contesta l'addebito all'accusato in forma scritta in una lingua a lui comprensibile, non oltre dieci giorni dal tentativo di conciliazione, informandolo del diritto ad esporre le proprie discolpe entro dieci giorni dalla contestazione.**"

All'art. **81 comma V° Reg.** dopo la parola "discolpe" è aggiunta: "**con l'assistenza di un legale**"

Dopo il comma VIII° dell'**art.81 Reg.** è aggiunto il **comma IX°**: "**Contro il provvedimento di cui al comma 7° é previsto reclamo al magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art.69 comma 6° lett.a) e 35-bis della legge**".

La presente proposta è stata presentata dal componente Annamaria Alborghetti la quale ha chiesto che, nonostante essa non abbia ottenuto l'approvazione della maggioranza, venisse comunque allegata alla relazione finale.

La richiesta è motivata dal fatto che il sistema disciplinare attualmente in vigore non risponde ai principi enunciati dalle Regole Europee (che prevedono all'art.56.1 che "Le procedure disciplinari devono essere dei meccanismi di ultimo impiego.", all'art.56.2 che "Per quanto possibile le autorità penitenziarie devono ricorrere a dei meccanismi di riparazione e di mediazione per risolvere le vertenze con i detenuti e le dispute fra questi ultimi." e all'art. 57.1 che "Solo un comportamento suscettibile di costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine interno può essere definito come un'infrazione disciplinare).

Nota: proposta di minoranza.

Contrari ALTOMARE, BORTOLATO, D'AMICO, FALZONE, GIANFILIPPI i quali tuttavia concordano con la modifica dell'art. **38 II° comma** o. p. che si riporta:

"Nessuna sanzione può essere inflitta se non con provvedimento motivato dopo la contestazione dell'addebito all'interessato, **in forma scritta in una lingua a lui comprensibile con l'indicazione della possibilità di esporre entro 5 giorni le proprie discolpe.**"

PROPOSTA 6

PROGETTI CON LA SOCIETÀ ESTERNA

Si ritiene che il processo di responsabilizzazione debba passare attraverso il confronto con la società esterna anche al fine di favorire la presa di coscienza e la rivisitazione in chiave critica del proprio vissuto.

Un momento fondamentale è l'incontro con le scuole. Sarebbe importante prevedere dei protocolli con le scuole e le università per creare momenti di incontro e di confronto tra studenti e detenuti. Dovrebbe essere previsto per ogni carcere un "monte ore" di seminari, incontri culturali, sportivi, etc. con i detenuti all'interno del carcere da gestire con le università e le associazioni presenti sul territorio (associazioni volontariato, camere penali, etc.). In alcune iniziative potrebbe essere coinvolto in modo attivo anche il personale penitenziario.

PROPOSTA 7 PROGETTI DI FORMAZIONE

Per realizzare concretamente la proposta *sub* 4 è necessario prevedere dei progetti di formazione alla mediazione per il personale e per i detenuti.

Il progetto dovrebbe prevedere un modulo focalizzato anche sulla mediazione culturale, tenendo presente le appartenenze etniche maggioritarie del singolo istituto.

L'art.81 delle Regole Europee prevede la formazione del personale penitenziario.

In particolare l'art.81.3 prevede per coloro che lavorano con gruppi specifici di detenuti (tra cui gli stranieri) una formazione particolare e adatta allo scopo. Inoltre l'art.81.4 prevede che la formazione debba comprendere lo studio degli strumenti internazionali e regionali per la protezione dei diritti dell'uomo, in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, della Convenzione Europea contro la tortura e delle Regole penitenziarie europee. Dovrebbero essere organizzati incontri con esperti della materia in sede regionale, secondo modelli già sperimentati in passato (si v. ad es. il 'progetto Diritti Umani e Polizia Penitenziaria' del PRAP del Triveneto).

Inoltre ogni PRAP dovrebbe avere l'obbligo di presentare e realizzare progetti di formazione per tutto il personale penitenziario che, oltre alle materie indicate, prevedano corsi base di psicologia, nonché l'apprendimento di una lingua straniera. Si ritiene che una formazione culturale di questo tipo, anche se necessariamente limitata, può essere però idonea ad aiutare gli operatori nel loro lavoro e a contenere le tensioni tra detenuti e personale.

CAPITOLO 4 – 41 BIS O.P. – PROPOSTE

PROPOSTA 1 COMPETENZA DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Si propone di ripristinare la competenza dei Tribunali di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di pena di assegnazione del detenuto a valutare la legittimità della sottoposizione al regime differenziato e alle sue eventuali proroghe, garantendo il ripristino del principio del giudice naturale (art. 25 Cost) ed eliminando una specialità che non incontra alcuna giustificazione nelle finalità proprie del regime differenziato (difficilmente compatibile dunque con i principi di uguaglianza, difesa e giusto processo ex artt. 3, 24 e 11 Cost.), finendo persino per privare il Tribunale di sorveglianza di Roma di informazioni individualizzanti importanti, conosciute invece dai magistrati di sorveglianza sul territorio.

Il secondo periodo del comma **2-quinquies dell'art. 41-bis** è così modificato:

“Il reclamo è presentato nel termine di venti giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull’istituto di pena al quale il detenuto o l’internato è assegnato.”

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D’AMICO, FALZONE in quanto l’accentramento assicura invece uniformità degli orientamenti interpretativi ed applicativi del regime, superando le problematiche relative alla disomogenea applicazione in casi analoghi e non è comunque di ostacolo all’acquisizione di tutte le informazioni necessarie presso l’istituto di detenzione ed anche presso il magistrato di sorveglianza competente)

PROPOSTA 2 DURATA

Si propone di ridurre la durata ordinaria del regime e delle proroghe, ripristinando inoltre un margine di discrezionalità tra il minimo ed il massimo, reintroducendo un criterio più rispondente alla necessità che le limitazioni imposte durino il tempo indispensabile e siano congrue e proporzionate agli obbiettivi perseguiti rispetto alla posizione individuale del destinatario.

All’art. **41-bis comma 2-bis**, sostituire come segue il secondo periodo: **“Il provvedimento medesimo ha durata non inferiore ad un anno e non superiore a due ed è prorogabile nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno.”**

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D’AMICO, FALZONE in quanto l’attuale durata è congrua in relazione alla finalità preventiva di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica a cui il regime detentivo speciale è preordinato, in relazione al fenomeno che tende a contrastare e alla dinamica usuale relativa alla durata della permanenza nelle associazioni di stampo mafioso da parte di soggetti di elevato spessore criminale; ripristinare un margine di discrezionalità tra il minimo e il massimo, e quindi una valutazione caso per caso, comporterebbe inoltre un riconoscimento di una pericolosa valenza afflittiva del regime. In ogni caso è fatta salva la possibilità di una revoca anticipata in presenza di fatti rilevanti quali ad esempio la collaborazione con la giustizia)

PROPOSTA 3 SCOMPUTO DEI REATI

Si propone di eliminare il riferimento contenuto nell’ultima parte del comma 2 art. 41-bis alla possibilità di disporre il regime differenziato anche nei confronti di chi abbia espiato la parte di pena relativa a delitti indicati nell’art. 4-bis o non sia più in custodia cautelare per quella tipologia di reati, poiché determina una ingiustificata disparità di trattamento tra detenuti, collegata alla commissione di reati comuni e non invece sintomatici di una particolare pericolosità sociale.

L’ultimo periodo del comma 2 dell’art. 41 bis ord. pen. è abrogato

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D’AMICO, FALZONE in quanto la funzione di prevenzione rende adeguato il divieto di sciogliere il cumulo mentre un’istanza riformatrice di tale impedimento farebbe prevalere l’errato presupposto di ancorare il regime esclusivamente alla pena per un particolare tipo di reato anziché, correttamente, alle esigenze di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica a cui il regime è preordinato. E’ dunque coerente riferire l’indicazione dei reati di cui all’art. 4-bis ad un presupposto formale di accesso al regime)

PROPOSTA 4

ART. 41-BIS CO. 2-QUATER

Si propone di riformulare la lett. a) del comma 2-*quater*, che costituisce una formula generica idonea a vanificare l'obbiettivo perseguito dal legislatore di enumerare puntualmente le limitazioni possibili alle ordinarie regole di trattamento, addirittura presentando un inconferente riferimento alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza come obbiettivo soltanto "principale" e non esclusivo della normativa speciale di cui si tratta, con ciò autorizzando restrizioni che possono rivelarsi esclusivamente vessatorie e non giustificate da reali esigenze di sicurezza.

Il **secondo periodo del comma 2-*quater*** dell'art. **41-bis** è sostituito dal seguente:

"La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 ha lo scopo esclusivo di prevenire contatti con l'organizzazione di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate e prevede:"

E' abrogata la lettera a del comma 2-*quater* e vengono rinominate le successive di conseguenza.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE in quanto le restrizioni ulteriori, rispetto a quelle tipizzate dalla legge, spettanti all'Amministrazione penitenziaria, non possono prescindere dal parametro legislativo della sottoposizione al c.d. vincolo funzionale sancito dal comma 2, essendo comunque rimesso al magistrato di sorveglianza del luogo l'eventuale sindacato in sede di reclamo)

PROPOSTA 5 COLLOQUI

Si propone che il colloquio visivo mensile abbia ordinariamente la durata di due ore e quello telefonico sostitutivo sia prolungato a trenta minuti. Si prevede una diversa modalità per lo svolgimento del colloquio con i minori di anni 12 adeguando, infine, la norma all'intervento della Corte Costituzionale in materia di colloqui telefonici con i difensori (sent. 143/2013).

Il primo periodo della lettera (attuale) b del comma 2-*quater* dell'art. **41-bis** è così sostituito:

"b) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese **della durata di due ore** da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti."

Dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente periodo:

"I colloqui con i figli e nipoti in linea retta del detenuto o dell'internato sino al compimento del dodicesimo anno di età si effettuano, se richiesto, senza separazioni ed anche alla presenza degli altri familiari ai quali continuano ad applicarsi le modalità previste dal primo periodo della presente lettera"

Il terzo periodo è così modificato:

"I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di trenta minuti, sottoposto, comunque, a registrazione."

Al quarto periodo dopo la parola 'difensori' le restanti sono abrogate.

La lettera a) del comma 2-*quater* è così in definitiva modificata:

*2-*quater**. I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria. **La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 ha lo scopo esclusivo di prevenire contatti con l'organizzazione di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate e prevede:**

a) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese **della durata di due ore** da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. **I colloqui con i figli e nipoti in linea retta del detenuto o dell'internato sino al compimento del dodicesimo anno di età si effettuano, se richiesto, senza separazioni ed anche alla presenza degli altri familiari ai quali continuano ad applicarsi le modalità previste dal primo periodo della presente lettera. I** colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, **un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di trenta minuti, sottoposto, comunque, a registrazione.** Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori.

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D'AMICO, FALZONE in quanto il momento dei colloqui è quello a più alto rischio di comunicazioni illecite; i colloqui visivi rappresentano il veicolo più diretto e immediato di comunicazione con l'esterno e la loro limitazione rappresenta lo strumento necessario per contenere le occasioni di continuare ad esercitare il proprio potere criminale. I dissenzienti ritengono comunque che dovrebbe essere normativamente disciplinata l'ipotesi di destinare ai minori 1/6 del colloquio senza vetro divisorio come previsto dalle vigenti disposizioni amministrative ma non dalla normativa vigente)

PROPOSTA 6

DIRITTO ALLA CORRISPONDENZA

Si propone la modifica della lett. e) del comma 2-*quater* per rendere le limitazioni del diritto alla corrispondenza ed all'informazione, nonché del diritto allo studio, possibili unicamente all'esito di un vaglio giurisdizionale, per come richiesto dalla Cost. e dalla CEDU e per armonizzare l'art. 41-*bis* con l'art. 18-*ter* dell'ordinamento penitenziario.

All'art. **41-*bis* comma 2-*quater*** la **lett. e)** si sostituisce come segue:

“e) le limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia, e nella ricezione di libri e riviste a stampa, previo decreto motivato dell’autorità giudiziaria indicata nell’art. 18-ter comma 3 ord. Pen

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D’AMICO, FALZONE in quanto analogamente la regolamentazione delle modalità di acquisizione da parte dei detenuti 41-bis di libri, riviste e giornali è stata introdotta per contrastare più efficacemente comunicazioni fraudolente con l’esterno: cfr. Cass. 29.09.14 n. RV 261858)

PROPOSTA 7

PERMANENZA ALL’APERTO E IMPOSSIBILITÀ DI COMUNICARE

Si propone la modifica della lett. f) prevedendo che il detenuto in regime differenziato fruisca ogni giorno di due ore di aria e di due ore di socialità, con la garanzia che resti invariato il limite del gruppo di socialità composto di massimo quattro persone e che dunque questo ampliamento non incida sulla possibilità di contatti del sottoposto al regime con soggetti esterni. Si modula in modo più coerente il secondo periodo dell’articolo, limitando il divieto di scambiare oggetti, come già comunque comprensibile, soltanto al di fuori del gruppo di socialità e si elimina il riferimento al divieto di cuocere cibi, inconferente con le finalità perseguite dalla norma.

All’art. **41-bis comma 2-quater** la **lett. f** si sostituisce come segue:

“f) la limitazione della permanenza all’aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a **quattro** ore al giorno, fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell’articolo 10, **di cui due all’aria e due in attività di socialità**. Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare **e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.**”

Nota: proposta di maggioranza

(contrari ALTOMARE, D’AMICO, FALZONE vista l’indispensabilità del concorso di tutte le misure previste dall’attuale normativa per l’efficace operatività del sistema di prevenzione ed il raggiungimento degli obiettivi citati; eventuali deroghe a singole misure avrebbero l’effetto di rendere inutile l’applicazione dell’intero regime. **Si conviene viceversa sulla possibilità di abolizione del divieto di cuocere cibi poiché tale limitazione, pur essendo funzionale ad evitare rapporti di primazia tra i ristretti, può essere derogata concedendo la possibilità ai detenuti di effettuare semplici preparazioni culinarie in fasce orarie predefinite dal regolamento interno**)

PROPOSTA 8

PROPOSTA RIASSUNTIVA DI MODIFICA DEL COMMA 2-QUATER DELL’ART. 41-BIS O.P.

Il comma 2-quater dell’art. 41-bis o.p. è così in definitiva modificato:

“2-quater. I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all’interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all’interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell’istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria. **La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 ha lo scopo esclusivo di prevenire contatti con l’organizzazione di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con**

elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate e prevede:

- a) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese **della durata di due ore** da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. **I colloqui con i figli e nipoti in linea retta del detenuto o dell'internato sino al compimento del dodicesimo anno di età si effettuano, se richiesto, senza separazioni ed anche alla presenza degli altri familiari ai quali continuano ad applicarsi le modalità previste dal primo periodo della presente lettera.** I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, **un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di trenta minuti, sottoposto, comunque, a registrazione.** Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori;
- b) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno;
- c) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati;
- d) **le limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia, e nella ricezione di libri e riviste a stampa, previo decreto motivato dell'autorità giudiziaria indicata nell'art. 18-ter comma 3 ord. Pen**
- e) la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a **quattro** ore al giorno, fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10, **di cui due all'aria e due in attività di socialità.** Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare **e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.**"

DOCUMENTAZIONE

Particolare riferimento a:

- **Raccomandazione R(2006) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 'Regole penitenziarie europee'**
- **Raccomandazione CM/REC(2014) 3 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa ai delinquenti pericolosi**
- **Relazione Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie del 25 novembre 2013 ('Commissione Palma')**
- **Carceri: materiali per la riforma, Working paper (a cura di Glauco Giostra)**
- **Ordinamento penitenziario Commentato, V ed., Wolters Kluwer/CEDAM (a cura di Franco Della Casa e Glauco Giostra)**
- **Circolare DAP 21.04.09 n. 145202 (circuito 'AS')**
- **Circolare DAP 26.04.10 n. 177644 (riduzione del disagio derivante dalla privazione della libertà)**

- **Circolare DAP 22.07.13 n. 260212 (sorveglianza 'dinamica')**
- **Circolare DAP 5.05.15 n. 157181 (procedura di declassificazione)**
- **Circolare DAP 23.10.15 n. 355603 (modalità di esecuzione della pena)**
- **Circolare DAP 2.11.15 n. 366755 (accesso ad internet)**
- **CEDU, sentenza 19.03.13 Riina c. Italia**
- **Allegato 1: Relazione visita Barcellona e Madrid, 12-16 ottobre 2015 (Coordinatore)**
- **Allegato 2: Relazione visita Oslo, 9-12 novembre 2015 (Coordinatore)**
- **Allegato 3: Relazione visita Copenaghen (Gianfilippi)**
- **Allegato 4: Resoconto lavori sulle riflessioni dei detenuti sui temi degli Stati generali sull'esecuzione penale del 20 novembre 2015, Casa di reclusione di Opera**
- **Allegato 5: Report incontro con la redazione di 'Ristretti orizzonti' presso la Casa di reclusione di Padova del 4.09.15**
- **Allegato 6: Riflessioni detenuti carcere di Parma relative all'incontro del 30.10.15**
- **Allegato 7: Audizione dott.ssa Vittoria Stefanelli (Magistrato di sorveglianza di Roma), dott. Maurizio De Lucia (Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia), avv. Maria Brucale (Foro di Roma, Camera penale di Roma)**

ATTIVITA' SVOLTE

- **RIUNIONI IN VIDEOCONFERENZA:**

14.07-20.08-26.08-22.09-20.10-27.10-4.11-18.11-19.11-24.11

- **RIUNIONI:**

21.07(Padova)-28.09(Roma)

- **VISITE AD ISTITUTI PENITENZIARI:**

Casa di reclusione di Padova, 4.09.15

Istituti penitenziari di Parma, 30.10.15

- **INCONTRI CON DETENUTI:**

Casa di reclusione di Padova, 4.09.15: incontro con la redazione di 'Ristretti orizzonti'

Istituti penitenziari di Parma, 30.10.15: incontro con una rappresentanza di detenuti delle sezioni AS1 e AS3

- **AUDIZIONI (su art. 41-*bis* o.p.):**

Roma, 28.09.15: dott.ssa Vittoria Stefanelli (Magistrato di sorveglianza di Roma), dott. Maurizio De Lucia (Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia), avv. Maria Brucale (Foro di Roma, Camera penale di Roma)

- **VIAGGI ALL'ESTERO:**

Barcellona e Madrid, 12-16 ottobre (Coordinatore)

Oslo, 9-12 novembre (Coordinatore)

Bruxelles, 1 dicembre (partecipante Alborghetti)

Copenhagen 1-3 dicembre (partecipante Gianfilippi)

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Indice

- 1. Premessa generale**
- 2. Vita detentiva**
- 3. Circuiti**
- 4. Responsabilizzazione**
- 5. Circuito ex art. 41 bis OP**

1. Premessa generale

Si premettono alcune considerazioni in ordine alla metodologia seguita per i lavori del presente Tavolo. La discussione si è svolta attraverso una serie di riunioni (una a Roma, una a Padova e le restanti tutte in videoconferenza), due visite presso istituti penitenziari (Padova e Parma), un'audizione in Roma di due magistrati ed un avvocato, esame documenti, produzione di contributi da parte di singoli componenti del Tavolo e, nella fase finale, attraverso la predisposizione di quattro schede redatte dal coordinatore aventi ad oggetto i quattro 'gruppi tematici' rientranti nel perimetro ('vita detentiva', 'circuiti', 'responsabilizzazione' e '41 bis'). Le schede prevedevano dei quesiti ai quali i vari componenti hanno fornito sintetiche risposte e formulato proposte o osservazioni che poi sono confluite, in forma riassuntiva, dando conto anche delle opinioni dissenzienti, nel ventaglio di proposte e nella relazione finale che si offrono all'esame del Comitato scientifico degli Stati generali. E' per questo che nel corso del presente documento si farà talvolta riferimento alle schede, in particolare laddove necessario quale richiamo alle motivazioni a sostegno dell'opinione dissenziente di alcuni componenti del Tavolo. Va infatti precisato che non tutte le proposte hanno ottenuto l'unanimità di condivisioni all'interno del Tavolo e dunque per ciascuna, nei limiti di una necessaria sintesi, si è cercato di dare conto dell'opinione dissenziente anche con il richiamo ai contenuti delle schede (tutte inserite, assieme ai contributi dei singoli, nella piattaforma informatica del sito 'Stati generali'). Va inoltre specificato che la relazione finale è necessariamente espressione di quella maggioranza, seppure ampia, in quanto accompagna, con l'esplicazione di argomenti ed opinioni appunto non espresse all'unanimità dai componenti del tavolo, le proposte sopra riportate.

La discussione si è infine arricchita dell'esperienza fatta attraverso due visite all'estero da parte del Coordinatore, nei mesi di ottobre e novembre, con una delegazione ministeriale nell'ambito degli Stati generali (Barcellona-Madrid e Oslo) le cui relazioni sono state riversate agli atti ed esaminate da tutti i componenti.

Si precisa inoltre che i temi assegnati a questo tavolo non sono, se non in minima parte, coincidenti con i criteri direttivi della delega penitenziaria oggi all'esame del Parlamento e pertanto, solo laddove necessario, si è fatto riferimento ad uno o più criteri della stessa e, solo ove possibile, le proposte si sono tradotte in vere e proprie articolazioni normative quale suggerimento per l'esercizio della delega. La gran parte delle proposte indicate dovrà dunque tradursi in azioni operative, realizzando sinergie che coinvolgano da un lato, e principalmente, l'Amministrazione penitenziaria e, dall'altro molti degli operatori che ruotano intorno al mondo carcerario (magistrati, avvocati, volontari). La sfida, soprattutto 'culturale' (così come nelle intenzioni dei promotori degli Stati generali), dovrà essere necessariamente comune, per far sì che il detenuto viva la quotidianità carceraria realizzando la propria personalità e colga le opportunità che gli vengono offerte per preparare il

suo graduale reinserimento. Anche il contributo di questo Tavolo, il cui criterio ispiratore è stato quello di individuare soluzioni strutturali ed organizzative in grado di rendere l'esecuzione penale un momento non solo di espiazione ma di concreta possibilità di recupero, dovrà servire, si auspica, a ridare effettivo slancio e contenuti al finalismo rieducativo assegnato alla pena dalla Costituzione.

2. VITA DETENTIVA

Premessa

Il tema relativo alla vita detentiva è quello su cui i componenti del Tavolo hanno trovato la più ampia condivisione. E' convinzione di tutti che sia indispensabile ripensare la vita detentiva all'interno degli istituti valorizzando le offerte trattamentali, combattendo l'ozio forzoso ed assegnando alla cella detentiva la sola funzione di 'camera di pernottamento'.

I membri del tavolo sono consapevoli che la criticità della situazione della detenzione in Italia rimane grave nonostante il forte impulso all'azione avviata per ridurre il sovraffollamento carcerario, tema non più di stringente attualità, e riguarda soprattutto un modello di detenzione ancora sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione. L'obiettivo principale è dunque quello di adottare un modello che sia in linea, oltretutto con i parametri costituzionali (finalità rieducativa della pena e sua umanizzazione), con le migliori prassi in ambito europeo.

Si è posto in primo luogo il problema se, per soddisfare gli obiettivi assegnati al Tavolo, fosse necessario od opportuno predisporre una sorta di 'Carta della vita detentiva' in cui inserire, sebbene non in maniera esaustiva, un 'contenuto minimo' al quale ancorare le scelte normative e di prassi amministrativa, al fine non solo di assicurare ai detenuti l'esecuzione di una pena in linea con i parametri costituzionali e convenzionali europei ma anche per orientare l'azione congiunta degli operatori verso un nuovo modello di detenzione caratterizzato da attività ed integrazione, socialità e condivisione, responsabilità ed autonomia.

Dell'argomento si è anche ampiamente discusso con i detenuti della redazione di 'Ristretti orizzonti' del carcere di Padova (durante l'incontro del 4 settembre 2015 che aveva lo scopo di 'intercettare' il sentire comune della popolazione detenuta attraverso uno dei più importanti canali di informazione 'del' e 'sul' mondo carcerario), che si sono espressi in larga parte favorevolmente all'adozione di una 'Carta minima'. All'interno del gruppo è invece emersa l'opinione che spingendo troppo 'verso il basso' lo standard detentivo (individuando cioè solo un minimo assicurato il quale sarebbe garantita una dignitosa vita detentiva) si sarebbe rinunciato in partenza al raggiungimento di standard più elevati la cui indicazione, si ritiene, rientra negli scopi principali degli Stati generali, iniziativa politica caratterizzata da una visione 'a lungo termine' e di respiro più ampio rispetto ad una visione legata ad interventi contingenti di più realistica ed immediata ottenibilità.

I viaggi all'estero (Spagna e Norvegia) hanno permesso di verificare uno standard ben più elevato rispetto a quello italiano per quanto riguarda i rapporti con la famiglia e lo sviluppo dell'affettività. Nel sistema spagnolo (e catalano) sono assicurati dai 5 ai 6 colloqui telefonici settimanali e circa 7 colloqui visivi al mese (comprese le comunicazioni cd. 'intime' della durata minima di un'ora), senza alcuna distinzione in base al titolo di reato, in locali attrezzati e senza controllo visivo.

Nel sistema norvegese, oltre ad una durata dei colloqui telefonici settimanali di 20 minuti ciascuno, sono previste le comunicazioni 'intime' ed è favorito l'incontro con i familiari in aree attrezzate e in alcuni casi (carcere di Halden) addirittura per alcuni giorni in apposite 'foresterie' interne alla prigione.

Raccomandazioni e proposte

Ciò detto, è parso ai componenti del Tavolo opportuno predisporre quantomeno una lista di raccomandazioni e proposte operative in tema di vita detentiva idonee ad assicurare un effettivo miglioramento delle condizioni 'minime', riguardanti principalmente gli 'spazi' ed i 'tempi' della pena (proposte *sub* nn. 1-2-3-5-6-9-10-12-14). Tali indicazioni dovrebbero poter essere seguite in tutti i penitenziari italiani posto che uno dei problemi maggiori dell'attuale sistema è proprio l'assenza di criteri uniformi nella gestione delle carceri spesso lasciata alla discrezionalità del singolo Direttore.

Su alcuni temi si è viceversa pensato di avanzare delle vere e proprie proposte di riforma normativa.

In particolare, allo scopo di incrementare i rapporti con la famiglia (che, a norma dell'art. 15 ord. penit., fanno parte integrante del trattamento individualizzato) e di favorire l'esercizio del diritto all'affettività (art. 31 lett. *m l.* delega) si propongono modifiche in materia di colloqui con i minori (proposte *sub* nn. 6) e in tema di numero, durata e modalità dei colloqui telefonici (proposta *sub* n. 8) anche con i difensori (da ritenere non più soggetti alle limitazioni previste).

Per adeguare la vita detentiva a più moderni standard 'tecnologici', anche allo scopo di prevenire il cosiddetto 'analfabetismo informatico' dei detenuti, si avanzano proposte in tema di utilizzo di tecnologie digitali all'interno del carcere, non solo come strumento di studio ma anche per svago e per i contatti con la famiglia (proposte *sub* nn. 4-7-8).

Altra proposta normativa riguarda l'affermazione del diritto dell'ergastolano alla cella singola, limitata alla sola sede di assegnazione (con esclusione dunque delle sedi di mero transito per motivi di giustizia o altro) allo scopo di ulteriore umanizzazione della pena perpetua (proposta *sub* n. 12).

Esigenze di semplificazione nelle procedure di accesso, nel quadro anche di una maggiore valorizzazione del volontariato (art. 31 lett. *h l.* delega), impongono una modifica infine dell'art. 17 ord. penit. sulla partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa con snellimento della procedure di autorizzazione all'ingresso in istituto dei volontari (proposta *sub* n. 13).

3. CIRCUITI

Premessa

Nel perimetro tematico assegnato al Tavolo n. 2 è inserita la questione dei meccanismi finalizzati a neutralizzare la pericolosità penitenziaria dei c.d. "detenuti difficili". Tra gli obiettivi è prevista l'individuazione della migliore razionalizzazione dei circuiti penitenziari e la formulazione di proposte sui sistemi di misurazione e gestione del rischio in conformità alle direttive contenute nella Raccomandazione Rec (2014)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, relativa ai delinquenti pericolosi.

Il tema va dunque calato nella realtà degli attuali penitenziari italiani ove sono previsti differenti circuiti sia per la gestione di detenuti considerati 'pericolosi' ('alta sicurezza' e similari) sia per particolari categorie di soggetti nei cui confronti debbano essere adottate speciali precauzioni ('protetti') ovvero trattamenti differenziati in relazione a particolari condizioni personali (tossicodipendenti e detenute madri). In concomitanza con la fase finale dei lavori del Tavolo il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha emanato una nuova circolare (n. 355603 del 23.10.15), in tema di 'Modalità di esecuzione della pena', su cui si è aperta un'ulteriore discussione tra i componenti in quanto strettamente attinente al tema del circuito.

Il circuito 'alta sicurezza'

I componenti del Tavolo si sono espressi, a maggioranza, per un graduale superamento del sistema della differenziazione della detenzione tramite l'adozione di circuiti penitenziari, in particolare per quanto riguarda il circuito di 'alta sicurezza', a sua volta distinto in tre sottocircuiti - in cui attualmente vi sono circa 8500 (AS3) e 350 (AS1) detenuti - al quale vengono automaticamente assegnati i detenuti sulla base del mero titolo di reato loro attribuito. Si tratta di assegnazioni che in primo luogo sfuggono al controllo giurisdizionale essendo ritenute di esclusiva competenza della amministrazione penitenziaria (secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione seppur resa non ancora nella vigenza degli artt. 69 co. 6 lett. b e 35-*bis* o.p.).

Nel tempo si sono stratificate norme di diverso livello - primario e secondario - che si sono incrociate con l'adozione di prassi amministrative relative al trattamento dei detenuti che l'istituzione definisce 'pericolosi'. Va preliminarmente osservato che il fondamento normativo del principio della separazione è esclusivamente quello contenuto nell'articolo 14 ord. penit. laddove si stabilisce che il raggruppamento nelle sezioni è disposto con particolare riguardo alla possibilità di procedere ad un 'trattamento rieducativo comune' e 'all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche'. In primo luogo quindi si evidenzia lo stretto legame di funzionalità che lega la previsione in oggetto alle norme relative al trattamento: l'espresso riferimento al pericolo di influenze negative sottolinea la forte preoccupazione del legislatore di fronteggiare comportamenti che possano risultare dannosi, tali da compromettere il trattamento. Viceversa, la preoccupazione relativa alla sicurezza non trova espresso riconoscimento nell'articolo 14 ma solo nella fonte regolamentare e, più specificamente, nell'articolo 32 reg. che prevede l'assegnazione ad appositi istituti o sezioni dove sia 'più agevole' adottare le cautele per quei detenuti che con i loro comportamenti facciano temere per l'incolumità propria o dei compagni, a tutela cioè 'da possibili aggressioni o sopraffazioni'. Peraltro si deve osservare che specificamente preordinato a fronteggiare un siffatto pericolo è piuttosto il regime di sorveglianza particolare disciplinato negli articoli 14-*bis* e ss. ord. penit. che, in quanto derogante al pieno esercizio di diritti, è sottoposto a controllo giurisdizionale (art. 14-*ter* o.p.). Tale regime infatti può essere adottato proprio nei confronti di quei ristretti che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza, turbano l'ordine dell'istituto, impediscono anche con la violenza e minaccia le attività degli altri detenuti o si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

Proprio la stretta correlazione con il trattamento (co. 2 dell'art. 14 o.p.) imporrebbe pertanto di rivalutare l'opportunità di mantenere una così rigida differenziazione posto che l'esperienza concreta evidenzia come di fatto i reparti AS siano diventati frequentemente delle 'sezioni-ghetto' in cui non sono garantiti adeguati percorsi trattamentali, comunque diversi rispetto a quelli assicurati ai detenuti comuni e dove la sicurezza non sempre può essere garantita proprio per l'omogeneità delle storie criminali di provenienza. Negli istituti in cui si è tentato di offrire ai detenuti AS attività trattamentali significative, rompendo la barriera che li divide dai detenuti comuni, i risultati sono stati interessanti: una crescita culturale delle persone, un confronto continuo con la società esterna attraverso progetti innovativi di apertura (positiva ad es. la sperimentazione presso il carcere di Padova in cui da tempo detenuti comuni e AS possono collaborare in attività lavorative e culturali). Si ritiene che il trattamento possa essere più efficace nel confronto tra realtà diverse laddove invece il 'circuito'

riservato ai 'più pericolosi' non contribuisce a quella necessaria trasformazione di mentalità del condannato che continuerà a vedersi solo con i suoi simili (condannati per gli stessi reati) senza eliminare del tutto il rischio di influenze reciproche negative (peraltro presente anche tra i detenuti della 'media sicurezza'). Infine il trattamento individualizzato deve essere attuato anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno (art. 1 co. 6 o.p.) mentre il circuito, anche per intrinseci vincoli normativi derivanti dall'art. 4-*bis* o.p., è spesso di ostacolo ai contatti con la realtà esterna. E' inopinabile che i ristretti del circuito 'alta sicurezza' godano di minori garanzie - rispetto ai detenuti comuni - quanto alla possibilità di accedere ad adeguati percorsi trattamentali, percorsi che a tutti dovrebbero essere assicurati in egual misura, anche a quei condannati che, pur responsabili di reati di criminalità organizzata (e comunque non soggetti al regime speciale *ex art. 41-bis* o.p.), dovrebbero essere indirizzati verso un progressivo recupero sociale. L'inserimento nel circuito inoltre è spesso di ostacolo al rispetto, seppur tendenziale, del principio di territorialità (art. 42 co.2 o.p.).

Altri ordinamenti stranieri aventi livelli di trattamento penitenziario avanzato e pur non estranei a fenomeni di criminalità organizzata e di terrorismo domestico ed internazionale (si fa riferimento ai sistemi spagnoli e norvegesi di cui alle visite compiute nell'ambito degli Stati generali) non conoscono perlopiù circuiti differenziati in base al solo titolo di reato, bensì meccanismi finalizzati a neutralizzare la pericolosità penitenziaria attraverso regimi di 'contenimento' (sezioni di isolamento o chiuse) nei quali i condannati vengono inseriti prevalentemente in base al loro comportamento intramurario e che sono innanzitutto sottoposti a stretta revisione periodica.

Del resto anche la nozione di pericolosità è sfuggente, andrebbe circoscritta e definita in modo puntuale per evitare classificazioni improprie od arbitrarie riservate alla sola Amministrazione.

Una diversa regolamentazione del trattamento dei detenuti deve dunque partire dalla codificazione di alcune norme presenti nella Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, tra le quali si ricordano:

- le restrizioni imposte alle persone private della libertà devono essere limitate allo stretto necessario e devono essere proporzionate agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte (p. I, 3);
- la mancanza di risorse non può giustificare condizioni di detenzione lesive dei diritti dell'uomo (p. I, 4);
- le misure di sicurezza adottate nei confronti di singoli detenuti devono corrispondere al minimo richiesto per garantire la sicurezza della loro detenzione (p. IV, 51.1);
- ogni detenuto deve essere sottoposto ad un regime di sicurezza corrispondente al livello di rischio evidenziato (p. IV, 51.4);
- il livello di sicurezza necessario deve essere rivalutato a cadenze regolari durante la detenzione dell'interessato (p. IV, 51.5);
- il ricorso a misure di alta sicurezza o sicurezza collettiva è autorizzato solo in casi eccezionali (p. IV, 53.1);
- queste misure devono essere applicate a singoli detenuti e non a gruppi di detenuti (p. IV, 53.6).

Inoltre – pur nella consapevolezza che una specifica raccomandazione in sede europea sui detenuti appartenenti alla criminalità organizzata non è stata ancora adottata – si ritiene possano essere richiamati comunque alcuni criteri della Raccomandazione CM/REC(2014) 3 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa ai delinquenti 'pericolosi', perfettamente estensibili a quelli, tra cui i seguenti:

- ogni decisione che rischia di risultare in una privazione o restrizione della libertà di un delinquente pericoloso dovrebbe essere adottata o avallata dall'autorità giudiziaria (p. I, 4);
- la durata della pena o il comportamento generalmente recidivo del delinquente non possono costituire il solo criterio per definire il delinquente come pericoloso (p.I, 5);
- la valutazione del rischio dovrebbe essere strutturata, fondata su prove e basata su strumenti appropriati ed anche su un procedimento professionale di adozione delle decisioni (p.III, 28);
- le prassi di valutazione dovrebbero tenere conto del fatto che il rischio posto dalla condotta delinquente di un individuo evolve nel corso del tempo: tale evoluzione può essere progressiva o repentina (p. III, 30 b);
- si dovrebbe operare una chiara distinzione tra i rischi che il delinquente pone per la società e quelli per la vita in carcere. Questi due rischi devono essere valutati separatamente (p. III, 33);
- la detenzione, attraverso la privazione della libertà, costituisce in sé una punizione. Le condizioni di detenzione e i regimi penitenziari dovrebbero essere pertanto il più tollerabili possibile e ispirarsi ai principi enunciati nella Raccomandazione Rec(2006)2 sulle Regole Penitenziarie Europee (p. V, 40).

Un radicale ribaltamento di prospettiva imporrebbe dunque di prendere le mosse da un generale diritto a un trattamento penitenziario 'non differenziato' per poi determinare, in maniera precisa e non generica, l'eventuale differenziazione in base alla pericolosità del detenuto e alla necessità di assicurare la sicurezza interna nonché di garantire quella esterna. Questo schema impone di codificare in maniera proporzionata le singole nozioni, fissare i tempi, elencare i diritti limitati o sospesi, ipotizzare meccanismi di revisione e, infine, assicurare l'intervento giurisdizionale. Già comunque prevedere la verifica semestrale dei 'motivi cautelari' (art. 32 reg.) è sintomo della consapevolezza di quanto l'assegnazione differenziata non sia "indolore".

Del resto non appare necessario mantenere un'assoluta separatezza tra i circuiti nel corso delle attività trattamentali, che anzi potrebbero costituire banco di prova proprio della sussistenza o meno di pericoli di proselitismo o di subordinazione. Scopo del carcere deve essere costruire le condizioni per il reinserimento del condannato nella collettività mentre una pena interamente scontata in un regime separato rispetto al resto della collettività detentiva è l'evidente manifestazione del suo fallimento.

Si può ipotizzare un superamento graduale dei circuiti che possa prevedere quantomeno la rivalutazione periodica dell'assegnazione ai circuiti detentivi (non su richiesta individuale ma d'ufficio) e un'offerta di attività trattamentali rivolte ai detenuti in AS, iniziando con attività rivolte esclusivamente a detenuti del circuito ma prevedendo – dopo una valutazione positiva del percorso intrapreso – il progressivo inserimento nelle attività rivolte a tutti.

Del resto dalle norme della legge penitenziaria e dal regolamento sembra emergere un netto sfavore per il sistema differenziato, visto come un'eccezione poiché inevitabilmente non può assicurare un trattamento in condizioni di parità. Il problema è dunque come porre dei limiti ad un eccessivo utilizzo dei circuiti e dimostrarne la reale efficacia sotto il profilo della sicurezza. L'esperienza spagnola (cfr. relazione visita Barcellona e Madrid), ove esiste un regime trattamentale uguale per tutti, e soprattutto indipendente dal titolo del reato commesso, in cui la sicurezza viene garantita con il temporaneo inserimento in un regime 'cerrado' solo di coloro che dimostrino, con comportamenti concreti di aggressione o sopraffazione, la non adesione al trattamento e alle regole di vita del carcere, insegna che è possibile, pur garantendo la sicurezza interna, un sistema senza circuiti.

Nell'ordinamento italiano, anche per affrontare adeguatamente nuove possibili emergenze (come ad es. quelle derivanti da fenomeni di radicalizzazione etnica e religiosa o addirittura di terrorismo internazionale con possibili pericoli di proselitismo carcerario), le assegnazioni per motivi di sicurezza dovrebbero essere regolate esclusivamente dall'art. 32 reg. con verifica semestrale della permanenza dei motivi cautelari (art. 32, co.2), fatta salva in ogni caso, ben s'intende, l'eventuale applicazione del regime speciale ex art. 41-bis o.p.. In tal caso l'Amministrazione potrebbe rendere 'più agevole' l'adozione di cautele per quei detenuti che con i loro comportamenti facciano temere per l'incolumità propria o dei compagni o costituiscano un rischio concreto di radicalizzazione e proselitismo. Per contenere possibili condotte pericolose e violente all'interno dell'istituto soccorrono inoltre gli strumenti già previsti dall'ordinamento quali la sorveglianza particolare di cui all'art. 14-bis o.p. o gli strumenti disciplinari, senza necessità di mantenere in ogni caso un regime differenziato come quello oggi esistente.

Altra questione cruciale è quella inerente la procedura di classificazione e di declassificazione e la connessa questione della ostensibilità dei pareri forniti dagli organi investigativi soprattutto quando contengano notizie su indagini in corso che debbano rimanere riservate.

E' necessario trovare un punto di equilibrio tra i diritti dell'interessato a conoscere della propria procedura di declassificazione - con conseguente obbligo di adeguata motivazione degli atti da parte dell'Amministrazione - e le esigenze investigative soprattutto, come in questi casi, in materia di criminalità organizzata.

Ben nota anche al Dipartimento (v. circolare n. 157181 del DAP 5.05.15 in materia) è poi la prassi dei pareri 'stereotipati' delle Procure che spesso perpetuano una situazione di 'pericolosità' non sempre verificata in concreto né ancorata a dati attuali.

Infine appare cruciale il tema della possibilità di sottoporre il procedimento al controllo giurisdizionale ad opera del magistrato di sorveglianza.

Con la circolare citata il DAP ha ribadito la rilevanza dell'azione trattamentale anche ai fini della "declassificazione" con ciò dimostrando che le procedure di fuoriuscita dal circuito AS possono probabilmente essere potenziate; pareri stereotipati e non ancorati a concretezza e attualità non dovrebbero essere tenuti in alcun conto, in particolare quando risultino in palese contraddizione con i risultati dell'osservazione e con il parere del gruppo di osservazione e trattamento. Potrebbe valutarsi un'integrazione dei pareri con quelli del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza del luogo di residenza del detenuto, oltre che del luogo in cui ha sede l'istituto, allo scopo di svincolare il giudizio di pericolosità dal solo dato emergente dalle indagini in corso ed ancorarlo a concreti dati fattuali ed 'ambientali'.

Allo stesso modo gli organi decidenti in materia di allocazione in AS non dovrebbero tener conto di note che si riproducono esattamente identiche ed eventualmente richiedere di ancorare all'attualità le valutazioni compiute.

Sul procedimento vero e proprio e sulla sua sindacabilità, innanzitutto dovrebbe essere previsto un termine ragionevole entro il quale il DAP deve rispondere all'istanza di declassificazione proposta dal detenuto, scaduto il quale l'interessato potrà rivolgersi al magistrato di sorveglianza in sede di tutela *ex art. 35 o 35-bis o.p.*; secondariamente l'interessato dovrebbe poter impugnare il provvedimento di rigetto, in applicazione dell'istituto previsto dagli artt. 35-*bis* e 69 o.p. sulla base dell'inosservanza dell'art.1, VI° comma e art.13 o.p. e art.30 Reg. con conseguente "grave pregiudizio all'esercizio dei diritti" (art.69 lett.b). L'inserimento del soggetto all'interno del circuito invero determina, di fatto, anche una modifica nel grado di intensità di godimento di alcuni diritti.

Nel procedimento i pareri dei PM dovrebbero essere tendenzialmente ostensibili (anche eventualmente con i necessari 'omissis') pena la loro inutilizzabilità. In ogni caso in tema di ostensibilità si potrebbe trarre qualche spunto dal dibattito sviluppatosi intorno alla *discovery* del pubblico ministero in relazione al procedimento applicativo delle misure cautelari personali: tra l'ostensibilità integrale e la mancata scoperta del parere ci può essere una terza via di conoscenza parziale.

Sul controllo giurisdizionale si deve prendere atto che allo stato la giurisprudenza della Cassazione sul punto sembra pacifica nell'individuare una finestra di intervento del magistrato di sorveglianza esclusivamente legata al pregiudizio a diritti che derivino dall'allocazione e non invece all'inserimento in sé. Secondo la Suprema Corte infatti l'inserimento in sé nel circuito non è suscettibile di ledere diritti soggettivi mentre possono costituire ammissibile oggetto di reclamo solo le singole disposizioni o gli atti esecutivi che siano in concreto lesivi dei diritti incompressibili del detenuto (Sez. I, 24.11.09, Lo Piccolo). Peraltro si deve osservare che tale giurisprudenza è stata resa in un'epoca in cui ancora non erano vigenti gli strumenti giurisdizionali degli artt. 69 co. 6 lett. b e 35-*bis* o.p..

In definitiva le alternative emerse dalla discussione all'interno del Tavolo – che non ha trovato una posizione unanime - sono condensate nelle due proposte che sopra si sono riportate con la dizione 'Proposta 1A' e 'Proposta 1B'.

Nota: la presente relazione è stata approvata a maggioranza con l'opinione dissenziente dei componenti ALTOMARE, D'AMICO e FALZONE che in particolare non hanno condiviso i giudizi negativi espressi sui circuiti penitenziari in quanto basati su esperienze che ritengono parziali e non da loro confermati.

Il circuito 'protetti'

In relazione al circuito cd. dei 'protetti', il cui fondamento normativo si rinviene esclusivamente nell'art. 32 co. 3 reg. ('collocazione più idonea di quei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni'), i componenti del Tavolo concordano nel graduale inserimento nei circuiti ordinari di alcune categorie di soggetti ad oggi assegnati ai circuiti protetti previa adeguata valutazione del rischio per la sicurezza che tali soggetti corrono, anche eventualmente attraverso sperimentazioni pilota. Di fatto il circuito dei 'protetti', quantomeno nei confronti dei 'sex offenders' e di coloro che vi sono ristretti unicamente sulla base dell'orientamento sessuale, non fa che

perpetuare e codificare un tipo di subcultura carceraria che il trattamento avrebbe viceversa lo scopo di superare, divenendo, soprattutto negli istituti penitenziari medio-piccoli, ricettacolo di marginalità disperate sottratte all'ordinario trattamento praticato nelle sezioni comuni.

Occorre dunque immaginare un superamento che passi attraverso in primo luogo un investimento culturale sull'abbattimento delle discriminazioni e, secondariamente, un'adeguata preparazione del personale penitenziario unita ad offerte trattamentali comunque adeguate al tipo di personalità inserite in detti circuiti (percorsi psicoterapeutici, maggiori aperture nei rapporti con la famiglia, sperimentazioni graduali di inserimento in attività comuni con gli altri ristretti non appartenenti al circuito, valorizzazione del volontariato e dei gruppi di ascolto).

Le proposte avanzate si possono così riassumere:

- 1) sperimentare forme di convivenza tra detenuti 'protetti' e 'comuni' in alcune realtà penitenziarie di modesta dimensione (piccoli istituti o piccole sezioni o gruppi di sezioni);
- 2) assicurare un approfondito sostegno psicologico per i 'sex offenders' ed un percorso terapeutico finalizzato alla responsabilizzazione del condannato ed all'accettazione del reato commesso (è risaputo come nel caso di reati attinenti la sfera sessuale il reo spesso operi una sorta di rimozione o di ridimensionamento esagerato della gravità del fatto: positivo è il percorso sperimentato a Bollate);
- 3) l'accettazione del 'protetto', ai fini del superamento della subcultura carceraria che ne implica l'esclusione, dovrebbe essere inserita anche come elemento del 'patto trattamentale' proposto ai detenuti;
- 4) quanto ai soggetti omosessuali dichiarati non può più essere consentito che essi siano ristretti insieme ai 'sex offenders', indipendentemente cioè dalla commissione di reati di natura sessuale ma unicamente in base al proprio orientamento sessuale; in questo caso occorre immaginare un superamento che passi attraverso un investimento culturale sull'abbattimento delle discriminazioni (tenendo però presente anche le esigenze di coloro che si sentono più tutelati in sezioni esclusivamente dedicate);
- 5) quanto ai soggetti transessuali (o transgender), preso atto che le sezioni unicamente loro destinate esistono in pochi istituti penitenziari, occorrerebbe: a) attuare pienamente la tutela della salute mediante protocolli di spesa per le cure ormonali già intraprese prima dell'inizio della detenzione; b) tutelarne l'identità mediante disposizioni circolari che escludano l'obbligo di chiamarli con il nome del genere in cui non si riconoscono più (e che magari hanno da anni abbandonato), naturalmente distinguendo eventuali soprannomi da nomi che abbiano ormai acquisito una certa stabilità nella vita della persona ristretta; c) ipotizzare l'affiancamento delle sezioni transessuali, soprattutto ove non presenti sezioni esclusivamente dedicate, nel contesto di istituti penitenziari ove siano recluse persone del sesso di destinazione (nel caso più frequente dunque, 'MtoF', affiancandole a istituti femminili).
- 6) in ogni caso evitare la creazione di "sezioni ghetto" in cui accomunare sex offenders, persone LGBT, appartenenti alle forze dell'ordine, collaboratori di giustizia, familiari di collaboratori e tutti coloro che si ritiene opportuno tenere separati dal resto della popolazione detenuta, anche con la specifica attuazione dell'art. 32 co. 3 reg. nella parte in cui prevede l'obbligo di frequentemente riesaminare l'assegnazione allo scopo di verificare il permanere delle ragioni della separazione dal resto della comunità carceraria.

Altri circuiti

Per quanto attiene ai circuiti istituiti per particolari categorie di soggetti nei cui confronti vengano attuati trattamenti differenziati in relazione alle loro condizioni personali o di salute (tossicodipendenti e detenute madri: ICATT e ICAM) vi è opinione condivisa tra i componenti del tavolo circa il loro mantenimento.

1) ICATT

Quanto agli 'Istituti di custodia attenuata per tossicodipendenti' il fondamento normativo va ricercato nell'art. 95 DPR 309/90, che prevede che la pena detentiva nei confronti di persona condannata per reati connessi in relazione al proprio stato di tossicodipendenza deve essere scontata in 'istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi', e nell'art. 115 co. 4 reg. il quale prevede che i detenuti che presentino problematiche di tossicodipendenza o alcoldipendenza possano essere assegnati ad istituti autonomi o sezioni di istituto che assicurino 'un regime di trattamento intensificato'. La finalità è quella di sottrarre questi soggetti ad istituti ordinari privilegiando la prospettiva risocializzante e terapeutica, che implica una necessaria differenziazione di assistenza sanitaria e di percorsi terapeutici. Si tratta di circuiti differenziati (in senso positivo) dove la trattamentività è specifica (ad oggi sono presenti 5 sottosezioni ICAT e due istituti: Roma III-Casa circondariale ed Eboli).

Considerazione preliminare è che il carcere (anche quello attenuato) risulta dannoso se non si interviene sulla causa della tossicodipendenza e che comunque la custodia attenuata dovrebbe avere una durata limitata e consentire in tempi rapidi l'accesso alle misure alternative, in particolare alla speciale misura dell'affidamento terapeutico ex art. 94 DPR 309/90.

Occorrerebbe altresì ragionare sull'utilità di evitare l'ingresso in carcere per i tossicodipendenti, riprendendo e rivitalizzando l'esperienza fatta in passato in cui si prevedevano postazioni diffuse del SERT presso i tribunali, per accertare lo stato di tossicodipendenza prima della convalida degli arresti in flagranza e per l'individuazione già prima del processo di percorsi terapeutici alternativi.

Gli aspetti più problematici degli ICATT (che comunque in alcune situazioni stanno dando ottima prova: cfr. reparto 'La Nave' di San Vittore, Casa circondariale di Padova) consistono nel costo eccessivo (essi occupano infatti parecchi operatori specializzati a fronte di un numero molto limitato di tossicodipendenti che vi sono inseriti e rispetto ai numeri altissimi di tossicodipendenti e alcoldipendenti presenti nelle sezioni comuni) e nella quota estremamente ridotta di persone detenute che possono accedervi (considerato che il regime attenuato va applicato nei confronti di soggetti considerati spesso 'difficili' dei quali sia stata effettuata una preventiva valutazione del rischio).

E' da auspicare in ogni caso che l'investimento di cospicue risorse vada operato anche sul trattamento delle dipendenze in carcere e non solo sugli ICATT.

2) ICAM

Gli Istituti di custodia attenuata per detenute madri rappresentano un'importante alternativa al carcere in grado di agevolare la crescita dei figli, attenuando il disagio a cui i bambini sono inevitabilmente sottoposti. Sono previsti dall'art. 47-*quinquies*, co. 1-*bis*, o.p. (introdotto con la legge 62/11) e consentono l'espiazione della pena (salvo per le condannate per i reati di cui all'art. 4-*bis* o.p.) per quella parte

necessariamente carceraria preliminare all'accesso alla misura della detenzione domiciliare specialmente prevista per le madri di prole inferiore ad anni 10.

L'ICAM da un punto di vista strutturale è un istituto di custodia del tutto unico e peculiare in cui i criteri ordinari che valgono per gli istituti devono essere adattati al caso concreto e in cui vanno temperati l'aspetto della sicurezza con quello della tutela del bambino e del suo diritto a vivere in un ambiente non ostile. Di fatto tuttavia, nell'applicazione concreta, ospita prevalentemente donne straniere (spesso *rom*) prive di un domicilio presso cui potrebbe essere eseguita una misura non carceraria.

Vi è sostanziale favore al suo mantenimento ma in ogni caso, trattandosi di argomento ricompreso nel perimetro tematico di altro Tavolo (n. 3), si rimette ogni più opportuno approfondimento e valutazione a quest'ultimo.

Dall'esperienza del viaggio in Spagna (in cui è stato visitato l'istituto *Unidad de Madres Jaime Garrada* di Madrid) si può trarre ispirazione per un sistema in cui la detenzione delle detenute madri è organizzata in maniera più simile possibile alla vita esterna: le detenute escono per tutto il giorno (secondo un regime del tutto sovrapponibile a quello della nostra semilibertà) e solo di notte restano rinchiusi in una cella che è tuttavia una piccola 'casa' dotata di più locali (cameretta e salottino). Il regime è improntato alla necessità di attribuire assoluta preminenza all'interesse del minore, evitandogli i danni derivanti dall'inserimento nell'ambiente penitenziario (va precisato peraltro che l'istituto contiene soltanto condannate a pena inferiore a 3 anni e che in Spagna non esiste l'istituto della sospensione della pena per donne in gravidanza e per madri con prole inferiore ad anni 3).

Sezioni comuni a custodia 'chiusa'

In ordine alla nuova creazione delle sezioni 'chiusa' di cui alla Circolare 23.10.15 ('Modalità di esecuzione della pena') la maggioranza dei componenti del Tavolo ha espresso parere negativo.

Si rivela inopportuna, anche alla stregua di quanto sopraddetto in relazione al circuito 'AS', l'ulteriore differenziazione dei detenuti all'interno del circuito già di 'media sicurezza' (in cui sono inseriti detenuti non sottoposti né al regime differenziato ex art. 41-bis o.p. - oltre 700 - né inseriti nei 3 circuiti 'AS'- quasi 9000) mercé la creazione di una custodia 'chiusa' espressamente finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e alla 'responsabilizzazione dei soggetti in stato di detenzione'. Tale ulteriore 'circuito' (o 'sottocircuito') mette in atto di fatto un nuovo meccanismo di classificazione.

I detenuti comuni (la stragrande maggioranza: circa 43.000) saranno divisi in due categorie: la prima (detenuti con lieve o basso grado di pericolosità) è ammessa alla custodia 'aperta' (piena applicazione della sorveglianza indiretta e 'dinamica', celle aperte fino a 14 ore, movimentazione interna senza accompagnamento, attività trattamentali anche esterne alla sezione, 6 ore al giorno di passeggii); la seconda (detenuti con medio o alto grado di pericolosità) è destinata alla custodia 'chiusa' (sorveglianza diretta e 'statica', celle aperte 8 ore con apertura solo estiva dei blindati, movimentazione solo con accompagnamento, attività trattamentali scolastiche e formative limitate alla sezione e attività lavorative tendenzialmente *intra* sezione salvo casi eccezionali, 4 ore al giorno di passeggii).

Ferma restando la verifica in concreto dell'applicazione di detta nuova circolare (con conseguente riscontro di quanti detenuti di fatto saranno destinati alle sezioni 'chiusa'), in primo luogo si segnala il vizio originario consistente in una generalizzata e 'presunta' pericolosità di tutti i

detenuti comuni laddove, viceversa, la Raccomandazione CM/REC(2014)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relativa ai delinquenti *pericolosi* fornisce una definizione di 'detenuto pericoloso' espressamente limitata a "persona che è stata condannata per un reato sessuale molto grave o per un reato violento di un'estrema gravità contro una o più persone e che presenta una probabilità molto elevata di commettere nuovamente un reato sessuale molto grave o un reato violento molto grave contro una o più persone" (Parte I, definizioni e principi fondamentali). Il Comitato dei Ministri, inoltre, raccomanda che il rispetto accurato dei criteri di individuazione dei "delinquenti pericolosi" debba tener conto del fatto che "questo gruppo costituisce una *piccola minoranza* in seno alla popolazione totale degli autori di reato" e che "la durata della pena o il comportamento generalmente recidivo del delinquente non possono costituire il solo criterio per definire il delinquente come pericoloso da questo punto di vista" (Parte I, n. 5). La circolare in esame, pur richiamando espressamente in più punti le fonti europee, tuttavia se ne discosta basando la classificazione e successiva collocazione su criteri evanescenti come "soggetti comunque gravitanti in contesti di criminalità mafiosa" o soggetti che "mantengono atteggiamenti di tipo dissociale". Lo stesso 'atteggiamento' (categoria vaga e indefinita) è ricompreso tra i criteri classificatori assieme al reato, all'appartenenza ad associazione criminali (criterio in realtà già fonte per il tendenziale inserimento nel circuito AS) ed alla condotta intramurale (criterio apprezzato in sede di provvedimenti disciplinari o di sorveglianza particolare ex art. 14-*bis* o.p.).

I componenti del Tavolo si sono già espressi, a maggioranza, per un graduale superamento del sistema della differenziazione della detenzione tramite l'adozione di circuiti penitenziari e dunque non possono che ribadire anche in questa sede la netta contrarietà ad un'ulteriore differenziazione che, tra l'altro, non trova fondamento alcuno nella legge penitenziaria e nel regolamento ove la preoccupazione relativa alla sicurezza trova espresso riconoscimento soltanto nell'articolo 32 (reg.) che prevede l'assegnazione ad appositi istituti o sezioni dove sia 'più agevole' adottare le cautele per quei detenuti che con i loro comportamenti facciano temere per l'incolumità propria o dei compagni, a tutela da possibili aggressioni o sopraffazioni (criterio pertanto limitato, per i detenuti comuni, alla sola 'condotta intramurale').

L'opinione dissenziente all'interno del gruppo dei componenti del Tavolo (favorevole alla creazione di detto circuito) si fonda prevalentemente sull'esigenza di garantire un effettivo regime 'aperto' ed un'adeguata 'sorveglianza dinamica' alla restante popolazione detenuta di 'media sicurezza' essendo impossibile garantire a tutti il medesimo trattamento. Sul punto peraltro pare opportuno rilevare come la sicurezza 'dinamica' (come ad es. si è potuto constatare anche nell'esperienza norvegese presso il carcere 'di massima sicurezza' di Halden) dovrebbe consistere in un metodo che vede le relazioni interpersonali tra gli addetti e i detenuti come il fattore fondamentale per garantire la sicurezza all'interno del carcere in opposizione ad una sicurezza 'statica' incentrata piuttosto su di un ambiente progettato per prevenire i comportamenti pericolosi dei detenuti. La circolare in oggetto sembra viceversa proprio orientata ad enfatizzare la sicurezza 'statica' nell'impossibilità, per presumibili scarsità di risorse, di garantire una sicurezza fondata sulle relazioni personali.

Anche a voler mantenere, in misura ridotta, la previsione di un circuito all'interno della 'media sicurezza' andrebbe quantomeno ribaltato l'ordine previsto dalla circolare: la regola dovrebbe essere il regime 'aperto' e, su proposta del Comandante di reparto, dovrebbero essere individuati coloro da inserire nel regime 'chiuso' (è viceversa previsto che il Comandante rediga l'elenco nominativo di coloro da inserire nel regime aperto).

In ogni caso dette classificazioni per come operate (su mera 'proposta' del Comandante di reparto e su decisione dell' 'equipe' carceraria) sfuggono del tutto al controllo giurisdizionale del magistrato di sorveglianza (a differenza dei 'regimi' ex artt. 14-*bis* e 41-*bis* o.p.) pur potendo comportare pregiudizio all'esercizio dei diritti riconosciuti ai detenuti. Il mantenimento del detenuto nel circuito, con tutte le inevitabili conseguenze stigmatizzanti e limitazioni trattamentali, è rimesso ad una periodica rivalutazione (senza precise scadenze temporali) ed al richiamo ad un generico 'buon senso' senza definire il funzionamento del nuovo meccanismo di declassificazione.

Proprio la stretta correlazione con il trattamento, richiamata dalla Circolare stessa, imporrebbe pertanto di rivalutare l'opportunità di mantenere una così rigida differenziazione all'interno del circuito comune anche per la difficoltà di realizzare un complicato sistema di offerte trattamentali per il 'sottocircuito', con inutile moltiplicazione di attività per i comuni 'aperti' e per i comuni 'chiusi', con notevoli investimenti di risorse per creare attività riservate alla sola sezione (scuola, formazione, lavoro) anziché opportuni investimenti su scala più ampia (gruppi di sezioni o intero istituto).

La rottura degli steccati, quantomeno all'interno dei detenuti di media sicurezza, non può che favorire la crescita culturale delle persone attraverso un confronto continuo con la società esterna e con progetti innovativi di apertura. La creazione viceversa di un nuovo circuito comporterà l'investimento di risorse volte alla realizzazione in ogni singola sezione 'chiusa' di un minimo di attività rieducative, frantumando le poche attività già oggi disponibili in tante 'sottoattività' al posto di sviluppare ulteriori occasioni di confronto e di superamento delle tante sottoculture carcerarie. Il rischio di creare ulteriori 'sottosezioni' chiuse con un concentrato di persone 'difficili' è concreto, come concreto è il rischio di trasformare queste sezioni, pur con le celle aperte per 8 ore, in reparti con alti livelli di aggressività.

4. RESPONSABILIZZAZIONE

Premessa

Negli obiettivi del Tavolo vi è la individuazione degli interventi diretti a favorire la responsabilizzazione dei detenuti nella quotidianità detentiva. I componenti del Tavolo sono consapevoli che la questione della responsabilizzazione costituisce un tema centrale in quanto il processo di responsabilizzazione è parte integrante del trattamento. Se infatti il trattamento è diretto (art. 1 co. 2 reg.) a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale, se autore e protagonista della propria rieducazione deve essere lo stesso condannato nei cui confronti deve essere attivato un consapevole processo di 'autorieducazione', se si accoglie il concetto di rieducazione come appropriazione dei valori di solidarietà politica, sociale ed economica propri di un sistema democratico da parte di chi quei valori ha perduto o non ha mai posseduto, allora l'acquisizione di una progressiva responsabilizzazione da parte del detenuto è questione cruciale.

La Regole penitenziarie europee prevedono che per raggiungere questo obiettivo sia necessario che la vita all'interno del carcere sia adeguata il più possibile agli aspetti positivi della vita all'esterno (parte I, n. 5 dei principi fondamentali della Racc. R(2006)2). Si osserva per contro che il modello "correzionale", in buona parte ancora vigente negli istituti, porta ad una deresponsabilizzazione del detenuto, infantilizzato, "colpevole" e nello stesso tempo "vittima". E' importante che il detenuto segua viceversa un percorso che lo porti ad acquisire le regole della democrazia partecipativa. I rischi insiti negli spazi di autonomia di cui verrebbero a godere i detenuti possono essere ridotti con un adeguato monitoraggio e con la presenza di volontari qualificati. Si è pertanto ritenuto che al detenuto debba essere data la possibilità di autogestire la propria giornata secondo modalità compatibili con la sicurezza.

Non vi è stata condivisione sull'ampliamento delle commissioni di detenuti (in evoluzione di quella prevista dall'art. 27 co. 2 o.p.) ma la maggioranza dei componenti si è espressa per forme di sperimentazione che potrebbero rappresentare un momento fondamentale di presa di coscienza, sul modello dell'ordine di servizio 19/11/2014' del Direttore del carcere di Bollate. Si tratta di sperimentare l'istituzione di commissioni di sezione su base elettiva con il compito di interloquire con la direzione in merito alle questioni attinenti la vita detentiva facendosi portavoce dei detenuti della sezione rappresentata.

I rischi di manipolazioni e prevaricazioni potrebbero essere contenuti con opportune modalità di elezione e controllo.

E' auspicata altresì l'introduzione dell'ufficio di mediazione per la risoluzione dei conflitti tra detenuti e tra detenuti e personale penitenziario. L'ufficio dovrebbe intervenire anche per prevenire e contenere procedimenti disciplinari, tenendo conto delle gravi conseguenze che una sanzione disciplinare comporta ai fini della fruizione dei benefici penitenziari e delle misure alternative: in tal modo l'ufficio di mediazione potrebbe svolgere un ruolo importante nel processo di responsabilizzazione delle persone detenute. Tutto ciò presuppone un complessivo progetto formativo.

Speculare alla responsabilizzazione del detenuto vi è la responsabilizzazione dell'Amministrazione: i componenti del Tavolo formulano l'auspicio che gli organi dell'Amministrazione penitenziaria e sanitaria rispondano alle domande e richieste dei detenuti sempre in tempi contenuti quantomeno su temi che si ritengono prioritari (salute e rapporti con la famiglia).

Proposte

Nella formulazione delle proposte si è tenuto conto della normativa europea, delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e delle indicazioni formulate dalla 'Commissione Palma'. Si è inoltre tenuto conto del dibattito all'interno del carcere emerso nel corso dell'incontro con i detenuti della Redazione di Ristretti Orizzonti della Casa di reclusione di Padova, del documento prodotto dai detenuti della Casa di reclusione di Milano Opera nonché del documento acquisito dalla Casa di reclusione di Bollate.

Un componente del Tavolo (Annamaria Alborghetti) ha proposto un articolato normativo di modifica del procedimento disciplinare che ha chiesto venisse inserito nei lavori finali pur non avendo ottenuto la maggioranza delle adesioni tra i componenti (tranne che sull'art. 38 co. 2 o.p. riguardante la traduzione in lingua comprensibile al detenuto della contestazione in forma scritta dell'infrazione disciplinare con possibilità fino a 5 gg. per presentare le proprie discolpe).

La richiesta è motivata dal fatto che il sistema disciplinare attualmente in vigore non risponde ai principi enunciati dalle Regole Europee e dalla necessità di coordinare la procedura, aumentandone le garanzie di difesa, con l'istituzione di un ufficio di mediazione che dovrebbe risolvere in via anticipata le controversie di natura 'bagatellare'.

5. CIRCUITO EX articolo 41-BIS O.P.

I componenti del tavolo 2 si sono lungamente confrontati sulla funzione e la concreta applicazione del regime differenziato di cui all'art. 41-bis comma 2 ord. pen. come leggibile all'esito delle novelle contenute in L. 279/2002 e L. 94/2009.

A questo scopo si era decisa una visita ad un reparto di detenuti ristretti in regime differenziato (presso la casa di reclusione di Parma) che tuttavia non ha potuto aver luogo a causa della mancata autorizzazione da parte del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Si è consapevoli del resto che l'art. 41-bis nell'immaginario collettivo è diventato quasi un 'simbolo' ed ogni discussione ragionata intorno a questo tema deve fare i conti con questa percezione che già di per sé costituisce un problema.

Ciò detto, pur essendo stato generalmente condiviso che questo strumento di prevenzione rivesta un'importanza strategica nella lotta alla criminalità organizzata, non si è mancato di rilevare come lo stesso si sottragga alla procedura europea di cui all'art. 15 Conv. Eur. Dir. Uomo, necessario ad attuare sospensioni di diritti e garanzie del processo giusto. Più in generale si è rilevato come la Corte Costituzionale e la Cedu, anche in occasione di pronunce recenti, non abbiano travolto il regime differenziato ma abbiano imposto un particolare rigore nel presidiarne i limiti di applicazione, in particolare con riferimento alla platea di soggetti che vi sono sottoposti (circa 700), in sensibile aumento di anno in anno con conseguente rischio di una progressiva minor efficacia del regime per la dispersione di risorse umane e materiali da utilizzare invece per le situazioni più gravi. Deve poi aversi riguardo ai contenuti delle singole limitazioni alle regole di trattamento ed alla compressione di diritti fondamentali che ne deriva. In tal senso, infatti, "l'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può ... subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost." (cfr. sent. 135/2013 Corte Cost.) e l'applicazione prolungata del regime differenziato non costituisce di per sé trattamento inumano e degradante, a condizione che le ragioni poste alla base delle limitazioni imposte trovino un adeguato riscontro nelle esigenze di sicurezza da tutelare e non siano impedito dalla salvaguardia di altri diritti inviolabili (cfr. CEDU, *Paolello c. Italia*, 1.09.2015).

A fronte di posizioni del tutto favorevoli ad una riforma integrale dell'istituto, ed altre di convinto sostegno alla normativa attuale, può dirsi comunque raggiunta un'ampia maggioranza intorno ad alcuni correttivi urgenti da apportare a livello normativo, soprattutto derivanti dalla novella del 2009.

Si premette che tutte le proposte, ad eccezione di quella al n. 7 limitatamente al divieto di cuocere cibi, sono state approvate a maggioranza (con l'opposizione - motivata nelle schede allegate - dei soli componenti Altomare, D'Amico e Falzone).

Si è sottolineata altresì l'esigenza, quanto ai presupposti applicativi, se non di un'inversione dell'onere probatorio quantomeno con riferimento alle proroghe del regime (posizione comunque emersa tra alcuni componenti del gruppo soprattutto quanto al superamento del principio secondo cui il mero decorso del tempo non costituisce di per sé elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti) di una valutazione concreta della permanenza dei presupposti applicativi del provvedimento attraverso l'obbligo di una motivazione parametrata sulle caratteristiche del caso oggetto di valutazione, del detenuto e dell'organizzazione criminale di appartenenza.

In ordine ad alcune proposte concrete una prima (su cui si è raggiunta la maggioranza) riguarda il ripristino della competenza dei Tribunali di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di pena di assegnazione del detenuto a valutare la legittimità della sottoposizione al regime differenziato e alle sue eventuali proroghe, in luogo, com'è dal 2009, della competenza accentrata sul Tribunale di sorveglianza di Roma. Tale novella garantirebbe il ripristino del principio del giudice naturale (art. 25 Cost) ed eliminerebbe una 'specialità' che non incontra alcuna giustificazione nelle finalità proprie del regime differenziato (difficilmente compatibile dunque con i principi di uguaglianza, difesa e giusto processo ex artt. 3, 24 e 111 Cost.), finendo persino per privare il Tribunale di sorveglianza di Roma di informazioni individualizzanti importanti conosciute invece dai magistrati di sorveglianza sul territorio (missive oggetto di eventuale censura rilevanti come tentativi di porsi in comunicazione con le organizzazioni criminali, percorsi trattamentali di studio, comportamento del detenuto, condizioni di salute psico-fisica eventualmente in grado di escludere la capacità attuale di mantenere contatti con i gruppi criminali: elementi che fluiscono al Tribunale di sorveglianza di Roma, per quanto si è appreso, in maniera soltanto eventuale e non sistematica).

Ulteriore proposta è quella di ridurre la durata ordinaria del decreto ministeriale di sottoposizione al regime e delle proroghe, ripristinando anche un margine di discrezionalità tra il minimo ed il massimo, reintroducendo un criterio più rispondente alla necessità che le limitazioni imposte durino il tempo indispensabile e siano congrue e proporzionate agli obiettivi perseguiti rispetto alla posizione individuale del destinatario.

In ordine allo 'scioglimento del cumulo' si propone di eliminare il riferimento contenuto nell'ultima parte del comma 2 art. 41-*bis* alla possibilità di disporre il regime differenziato anche nei confronti di chi abbia espiato la parte di pena relativa a delitti di cui all'art. 4-*bis* o non sia più in custodia cautelare per tale tipologia di reati, poiché ciò determina una ingiustificata disparità di trattamento tra detenuti, collegata alla commissione di reati comuni e non invece sintomatici di una particolare pericolosità sociale (tra due correi per l'art. 416-*bis* c.p. permane in regime differenziato più a lungo chi sia stato condannato oltre che alla medesima pena per il delitto di associazione di stampo mafioso, anche per un più risalente episodio di furto aggravato slegato dalla vita dell'associazione di riferimento ma confluito in un cumulo). Il provvedimento di cumulo, che la giurisprudenza univoca della Suprema Corte ritiene possa operare soltanto a favore del reo, in tema di regime differenziato ex art. 41-*bis* o.p. ottiene invece un risultato opposto (cfr, *ex plurimis*, sent. Cass. 3130 del 19.12.2014).

Si propone, ancora, che siano espunte dall'elenco tassativo di cui all'art. 41-*bis* comma 2-*quater* (o significativamente rimodulate) quelle limitazioni che non si appalesano necessarie, sia singolarmente intese, sia se inquadrare nel più ampio contesto disegnato dal legislatore, e proporzionate, a fronte dei diritti fondamentali che comprimono, al raggiungimento dell'obiettivo di recidere i collegamenti dell'interessato con le organizzazioni criminali sul territorio.

In tal senso appare urgente intervenire con un aumento del numero delle ore trascorse all'aria aperta, tenuto conto del regime particolarmente gravoso cui i detenuti in regime differenziato sono per il resto sottoposti e dell'assenza di un significativo vantaggio in termini di sicurezza nella notevole limitazione imposta.

Si propone altresì di incrementare il numero di ore del colloquio mensile, portandolo da una a due, da un lato consentendo con ciò un momento di dialogo più umano con i familiari e dall'altro preservando, meglio che con colloqui più brevi ma più frequenti, la necessità di prevenire eventuali flussi informativi illeciti più rapidi e aggiornati con l'esterno (pur a fronte della già tranquillizzante presenza di controllo e registrazione audio/video nel corso del colloquio).

Anche le modalità di svolgimento del colloquio, in presenza dei pregnanti controlli audio/video già evidenziati, appaiono inutilmente vessatorie, quando non prevedono, a livello normativo, la possibilità per il minore, almeno di 12 anni, di trascorrere tutto il tempo del colloquio non separato dal congiunto detenuto dal vetro divisorio, pur permanendo gli altri familiari al di là del vetro. La necessità che il colloquio con il minore si svolga in presenza degli altri familiari disponibili sembra rispondere pienamente a quanto insegnato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale circa il valore insostituibile dei rapporti con entrambi i genitori nella loro reciproca integrazione e dunque nella loro compresenza.

Risponde ancora all'esigenza di eliminare restrizioni inutilmente vessatorie e non altrimenti giustificabili l'eliminazione del divieto di cuocere cibi (proposta questa assunta all'unanimità) ed il chiarimento circa la possibilità di scambiare oggetti tra appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

Si ritiene infine importante precisare nel testo dell'art. 41-*bis* la necessità del controllo giurisdizionale su ogni limitazione in ordine alla corrispondenza ed alla stampa, per rendere compatibile l'attuale comma 2-*quater* lett. e) con l'art. 18-*ter* ord. pen. e con gli artt. 15 e 21 Cost. Tale impostazione consentirebbe infatti all'autorità giudiziaria di vagliare caso per caso se sia sufficiente la sottoposizione a visto di censura di quotidiani o riviste, ma anche di libri pervenuti dall'esterno, oppure se debbano imporsi limiti più stringenti, per un tempo comunque predeterminato e salvo proroga motivata, vagliando la funzionalità di restrizioni anche numeriche circa il possesso di libri alle esigenze specifiche sottese all'imposizione del regime differenziato.

In questo quadro si propone pure di riformulare la lett. a) del comma 2-*quater*, che costituisce, come oggi si legge, una formula troppo generica idonea a vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore di enumerare puntualmente le limitazioni possibili alle ordinarie regole di trattamento, addirittura presentando un inconferente riferimento alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza come obiettivo soltanto "principale" e non esclusivo della normativa speciale di cui si tratta.

I componenti del tavolo ritengono inoltre necessario puntualizzare che la valutazione sulla legittimità del D.M. e, secondo l'insegnamento della Corte Cost. 190/2010, sul suo contenuto, deve essere effettuata dal Tribunale di sorveglianza previa ampia istruttoria officiosa, che non si arresti all'acquisizione delle informative poste a base del provvedimento ministeriale, ma si completi con i titoli cautelari e/o di condanna, con gli atti di osservazione penitenziaria ove presenti, con le missive oggetto di censura, con l'acquisizione di informative sul tenore di vita dei familiari, elementi tanto più necessari quando si tratti di proroghe dell'iniziale imposizione del regime.

Si esprime, infine, un punto di vista critico sulla partecipazione all'udienza mediante la videoconferenza (benché si debba prendere atto anche delle indicazioni della legge delega sul punto della partecipazione a distanza del detenuto di tutti i procedimenti che lo riguardano e della piena compatibilità costituzionale della partecipazione a distanza dei detenuti in regime di 41-*bis* o.p. come sancita dalla sentenza n. 342/99 della Corte Costituzionale in relazione all'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p.). Tale sistema è compatibile in particolare con il diritto di difesa soltanto quando non pregiudichi la possibilità del difensore e dell'assistito di rapportarsi adeguatamente in tutte le diverse fasi dell'udienza. Potrebbero peraltro introdursi delle modifiche sia sotto il profilo procedurale che tecnico in modo da garantire al detenuto la possibilità di intervenire tempestivamente in ogni momento dell'udienza, nonché di conferire con il proprio difensore che si trovi in aula.

*Nota: la presente relazione è stata approvata a maggioranza con l'opinione dissenziente dei componenti ALTOMARE, D'AMICO e FALZONE per le motivazioni di cui alle schede presenti sulla piattaforma e di cui alla nota allegata sull'art. 41-*bis* o.p.*

Il Coordinatore
Marcello Bortolato