

RASSEGNA ITALIANA DI CRIMINOLOGIA

ANNO VI N.22012

Dal modello rieducativo a quello riparativo: spunti e applicazioni From the re-educative to the restorative model: idea and applications

Carlo Alberto Romano

Parole chiave: Sovraffollamento • Onere rieducativo • Reinserimento sociale • Giustizia ripartiva

Riassunto

Lo studio muove dalle fondamentali considerazioni numeriche che hanno determinato, nel febbraio 2010, la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale delle carceri, per sottolineare come, in tale condizione, il principio della rieducazione del reo non possa assolutamente trovare adeguata attuazione. Da qui, l'analisi della rilevante normativa di settore a livello sovranazionale e l'individuazione di passaggi rivolti alla celebrazione del principio si offrono come presupposto per l'interpretazione della giurisprudenza dell'HRC in senso costitutivo di un onere rieducativo in capo agli Stati, ancora di difficile applicazione nei casi concreti.

Le variabili che influenzano la risocializzazione sono poi prese in considerazione in ottica comparatistica, grazie ai dati forniti da una recentissima indagine sovranazionale che non manca di dare risalto alla scarsa disponibilità di dati (quasi nulla nel caso dell'Italia), invece tanto importanti per la definizione di strategie riabilitative efficaci.

Lo sbocco naturale di una simile *impasse* penitenziario pare dunque essere l'apertura verso il modello riparativo che, per sua natura, è in grado di ottemperare meglio alle esigenze rieducative del reo e restitutive nei confronti della collettività.

Key words: Overcrowding • Rehabilitation duty • Social reintegration • Restorative justice

Abstract

The study starts from the fundamental numerical considerations that defined in January 2010 the declaration of National Emergency of prisons, to underline how in this conditions, the re-education principle can't be applied correctly.

From this point, the analysis of the relevant international laws and the individuation of paragraphs that celebrate the principle, work as premises for the interpretation of the HRC Jurisprudence, whose aim is the creation of the "rehabilitation duty", still hardly applicable in the concrete cases.

Variables that can influence the reintegration phase have been considered as well, in a comparative perspective, thanks to an international recent survey of the Quacker Council.

A lack of useful data is evident both at European and Italian level.

Due to the mentioned factors, the natural strategy to respond to the penitentiary emergency seems to be the use of restorative justice models that, implemented currently in a large number of Countries worldwide, are able to implement the re-educative principle in regard of sentenced people as well as the reparation of external society which suffered the consequences of the crimes, giving good chances to reduce recidivism.

Per corrispondenza: Carlo Alberto Romano, Università degli Studi di Brescia
e-mail • caromano@jus.unibs.it

CARLO ALBERTO ROMANO, *Corso di Criminologia penitenziaria, Università degli studi di Brescia*

Dal modello rieducativo a quello riparativo: spunti e applicazioni

Come è ormai tristemente noto, la disastrosa situazione delle carceri italiane, che nel gennaio 2010 toccò, nei 207 istituti penitenziari italiani, la quota di 69 mila presenze (a fronte di quella della capienza regolamentare di 45 mila persone), con un trend di incremento mensile di 700 detenuti, divenuto inarrestabile a partire dal periodo immediatamente successivo all'indulto (agosto 2006 - che ridusse i detenuti a 39.005), non ha più visto battute d'arresto fino a toccare nuovamente l'allarmante quota di 68.047 detenuti reclusi nel novembre 2011 (www.pianocarceri.it).

La *dichiarazione dello stato di emergenza* delle carceri, datata 13 gennaio 2010, fu dunque un tentativo inevitabile di risposta alla situazione così come sopra delineata.

La legittimazione giuridica di tale provvedimento fonda le sue radici nella legge della protezione civile n. 225 del 24 febbraio 1992 e permette di dichiarare, appunto, lo stato di emergenza nazionale anche in situazioni che non rientrano nella definizione di calamità naturali in senso stretto ma che, tuttavia, determinino un allarme nazionale.

A causa della complessità delle motivazioni che diede luogo all'insostenibile sovraffollamento, certamente non risolvibile, come prevedibile, nell'arco temporale di un solo anno, il presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto dell'11 gennaio 2011, fu costretto a prorogare lo stato di emergenza, al fine di mantenere attivo il regime derogatorio necessario al completamento degli interventi "finalizzati ad assicurare la tutela della salute e la sicurezza dei detenuti, garantendo una migliore condizione di vita degli stessi e la funzione rieducativa della pena" (www.pianocarceri.it).

Per meglio comprendere la gravità dei numeri italiani così come sopra ricordati, vale la pena di dare uno sguardo al panorama penitenziario europeo ed ai valori percentuali di riferimento per la definizione del livello di utilizzo degli istituti di pena.

Dalla consultazione dell'Annual Penal Statistic del Consiglio d'Europa, 2009 (Aebi, Delgrande, 2011) si evince che, con riguardo al tasso di detenuti per 100.000 abitanti, l'Italia con il valore di 106.6, si posiziona sostanzialmente in linea con la maggior parte dei paesi europei, preceduta per condizione migliore solo da Austria, Belgio, Francia e Portogallo, in una situazione di generalizzato sovraffollamento. La realtà, invece, peggiora drasticamente se si rivolge l'attenzione al *density rate*, ossia quel tasso che permette di stabilire il livello di occupazione dei posti disponibili e che, in condizioni di normalità, dovrebbe se non restare al di sotto della capienza consentita, almeno limitarsi a coincidere con essa.

Ciò non accade di certo per l'Italia che si vede posizionata al quartultimo posto nella statistica compilata per il Consiglio d'Europa, con un tasso di occupazione, per 100 posti disponibili, di 148.2, seguita in senso peggiorativo solo da Spagna, Serbia e Cipro. E non può certo consolare il fatto che buona parte del vecchio continente sia caratterizzato da situazioni di sovraffollamento, a fronte di un numero ridotto di stati che riesce a mantenere il proprio *density rate*

al di sotto delle 100 unità per 100 posti disponibili. Un esempio di ciò è fornito dalla Romania, che si assesta ben lontano dalla linea rossa con un valore pari a 79.0, dalla Norvegia che presenta un tasso di 91.7 e dal Portogallo con un valore di 93.1.

Ovviamente, come ricordato nell'Annual Penal Statistics, i dati relativi al sovraffollamento devono essere confrontati con cautela tra Stato e Stato, poiché le regole per la definizione della capienza regolamentare degli istituti possono cambiare notevolmente.

Resta il fatto che sia senza dubbio difficilmente discutibile, sotto questo profilo, la gravità della situazione italiana di sovraffollamento penitenziario.

Se si analizza la composizione della popolazione penitenziaria italiana e la si confronta con i valori medi di riferimento a livello europeo, la ragione di una simile emergenza diviene di immediata comprensione.

Infatti, l'Italia presentava, nel 2009, una percentuale di persone detenute con un titolo non definitivo pari al 50.7% dell'intera popolazione penitenziaria ed un tasso, calcolato su 100.000 abitanti, del 54.0. Entrambi gli indicatori comprendono anche i soggetti ristretti negli ospedali psichiatrici giudiziari, ma, rappresentando questi ultimi una percentuale minima dell'intera categoria dei detenuti, il dato non cambia di molto anche nel caso di scorporo del numero di internati: si scende al 47.7% con riguardo al valore percentuale e al 50.9 con riguardo al tasso per 100.000 abitanti.

Altro dato interessante (e unico confortante, sul piano comparativo) è quello riguardante i soggetti detenuti in attesa di primo giudizio: essi costituivano, nella medesima rilevazione del 2009, il 23.3% dell'intera popolazione detenuta, che assume il valore di 24.8 se la si considera con riguardo ai 100.000 abitanti.

La percezione di anomalo funzionamento del sistema italiano, così come delineato dai numeri sopra presentati, diviene ancor più tangibile se la si affianca al dato medio europeo che si assesta, per quanto riguarda la popolazione detenuta per un titolo non definitivo, sul valore percentuale di 31.6 e sul 38.8 per 100.000 abitanti (rispettivamente modificati in 28.4% e 32.0 se al numero totale del campione considerato vengono sottratte le categorie rientranti nella dicitura "others", presente nella tabella riassuntiva della posizione giuridica dei reclusi, all'interno dell'Annual Penal Statistics e che, come detto, per l'Italia si sostanzia nella quantificazione dei soggetti internati).

Di maggior soddisfazione è, invece, come anticipato, il confronto riguardante la categoria di soggetti detenuti in attesa di primo giudizio, poiché la media europea si assesta sul valore percentuale del 22.5% e sul tasso per 100.000 abitanti pari a 25.2: valori assolutamente in linea con quelli nazionali.

Di fronte ad un quadro simile, che ha visto una crescita inarrestabile della popolazione penitenziaria nel segmento temporale 2000-2009 (escluso il dato relativo al 2006, vi-

ziato, come accennato, dal provvedimento indulgenziale), sostanziandosi nell'incremento dell'11% nel solo ultimo anno di rilevazione (2008-2009), pare chiaro come provvedimenti d'urgenza dovessero essere adottati.

Il cosiddetto "Piano Carceri" si pose dunque come il tentativo di risoluzione di un problema che aveva già causato rilievi negativi anche a livello europeo, con la ormai ben nota condanna del Paese, da parte della Corte Europea dei Diritti Umani, nel caso Sulejmanovic e che, senza soluzioni immediate, prometteva di mantenere il Paese in una situazione di violazione *de facto* delle principali norme internazionali di riferimento.

Tuttavia, l'impegno rivolto all'ampliamento dei posti disponibili all'interno delle strutture penitenziarie, sia attraverso la costruzione di nuovi istituti penitenziari sia con la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi in ampliamento delle strutture esistenti, è parso subito inadeguato agli occhi di chi si occupa di carcere. Infatti, a fronte di una capienza regolamentare di 44.236 posti, il "piano" si prefigge di renderne disponibili altri 9.150, per arrivare così ad una capienza totale pari a 53.386 posti letto, cifra nettamente insufficiente a contenere la popolazione detenuta che da tempo non scende sotto le 60.000 unità.

Sebbene, dunque, i padiglioni siano concepiti, come interventi funzionalmente autonomi, con previsione di "dotare le nuove strutture dei servizi principali (luoghi per la socialità, laboratori, sale colloqui, luoghi per le attività fisiche, cucine etc.) con lo scopo di integrare le dotazioni presenti all'interno dell'istituto che le ospita e non gravare sulla funzionalità complessiva" e sebbene la creazione di queste nuove strutture rappresenti "un significativo contributo al miglioramento delle condizioni sia della popolazione detenuta che del personale preposto al controllo", non pare si possa parlare di un intervento risolutivo nei confronti del problema del sovraffollamento.

Nel documento "tipologia di intervento", presente sul sito del piano carceri, si legge ancora che con la realizzazione dei padiglioni "troveranno soluzione anche le problematiche relative alla gestione della popolazione carceraria femminile, in quanto, tra le esigenze poste alla base del Piano, risultano prioritarie anche le garanzie dei rapporti tra genitore detenuto e figlio minore. Dal punto di vista della sicurezza e della sorveglianza è previsto un attento e razionale uso di tecnologie per coadiuvare il personale preposto alla custodia nello svolgimento delle funzioni". Con riguardo ai nuovi istituti penitenziari, invece, si legge: essi "rappresentano l'occasione per mettere in atto soluzioni innovative alla complessa funzionalità dell'edilizia penitenziaria.

È obiettivo del Piano individuare un modello tecnicamente e funzionalmente adeguato a favorire la riabilitazione del detenuto, supportandolo nel percorso riabilitativo e assistendolo in tutte le fasi della detenzione. Nuovi modelli aggregativi consentiranno di migliorare sia la qualità degli spazi destinati ad accogliere il detenuto, sia la gestione delle attività svolte al loro interno. Lo scopo è garantire un elevato livello di sicurezza attiva e passiva abbandonando i vecchi principi dell'edilizia carceraria tradizionale, dispendiosa sia sotto il profilo realizzativo che manutentivo e gestionale", confermando ancora una volta come l'emergenza sovraffollamento (*incipit* stesso dello sforzo progettuale) sia

solo marginalmente presa in considerazione, come fine ultimo, nella realizzazione degli interventi previsti. Non si può, tuttavia, non sottolineare come gli intenti del legislatore siano certamente meritevoli di apprezzamento, poiché rivolti al miglioramento di componenti altrettanto importanti per l'innalzamento degli standard della qualità della vita all'interno degli istituti ma, probabilmente, di difficile realizzazione a fronte di un problema di sovrautilizzo permanente delle strutture.

Dalle proiezioni inserite nel Piano Carceri (riguardanti il fabbisogno recettivo del sistema penitenziario, al 31 marzo 2010 e la previsione di concreto aumento della capienza regolamentare, a seguito dei programmati interventi) si evince facilmente come lo stesso sforzo pianificato per l'aumento di 9150 posti, quantificabile in 661 milioni di euro destinati all'edilizia penitenziaria (comprensiva di istituti e padiglioni), raggiunga solo meno la metà (e precisamente il 13.54%) dell'incremento di fabbisogno identificato sul piano nazionale, in tabella 1, con un 34% che posto in confronto con la crescita dell'11% della popolazione penitenziaria registrata nel 2008-2009, ben fa comprendere come l'approccio edilizio al problema del sovraffollamento rischi di trasformarsi in un'infinita rincorsa al rialzo all'equipollenza numerica.

Si evidenzia dunque come questa potrebbe non risultare la risposta adeguata, di certo non potrà essere quella esclusiva.

1. La posizione sovranazionale nei confronti del sovraffollamento

La conclusione poc'anzi raggiunta, però, non presenta certo caratteri di novità rilevante, se ad essere considerato è il contributo dato sul punto dalla normativa internazionale e, in primo luogo, dal CPT (Comitato Europeo per la prevenzione della tortura).

Si legge infatti, nel 7° Rapporto Generale ([CPT/Inf (97) 10]) che "per affrontare il problema del sovraffollamento, alcuni paesi hanno intrapreso la via dell'aumentare il numero degli istituti. Da parte sua, il CPT è lontano dall'essere convinto che il provvedere ad aumentare gli alloggi possa di per sé offrire una soluzione duratura. Infatti, alcuni Stati europei hanno intrapreso vasti programmi di costruzione di nuove carceri, con il solo risultato che la popolazione carceraria si trova a crescere in parallelo con la aumentata capacità acquisita dai propri complessi carcerari. In compenso, la presenza di politiche volte a limitare o modulare il numero delle persone mandate in carcere ha reso in alcuni stati un importante contributo nel mantenere la popolazione carceraria ad un livello gestibile".

Del resto, il potenziale criminogenico insito nell'esperienza carceraria, ormai ben noto alla letteratura italiana e straniera di settore, trova ancor più vigore negli sforzi normativi della comunità europea e di quella internazionale che, con numerosi interventi, hanno da tempo imboccato la via della responsabilità degli Stati nel processo di rieducazione e di reinserimento delle persone che sono transitate negli istituti penitenziari.

Il fatto che la quasi totalità dei soggetti condannati a scontare una pena in carcere torni, presto o tardi, nella comunità e, molto spesso proprio in quella nella quale si è con-

Carlo Alberto Romano

sumato il reato, ha spinto la giustizia penale di tutti gli Stati a volgere sempre più l'attenzione a risposte riabilitative¹ tanto che, nella fase esecutiva delle sentenze, si ravvisa una tensione interna tra obiettivi diversi del sistema penale: da una parte quelli legittimi come la riabilitazione, la deterrenza e la difesa sociale e, dall'altra, quelli a volte un po' meno, legati solo a prospettive retributive (Edgar, Newell, 2006).

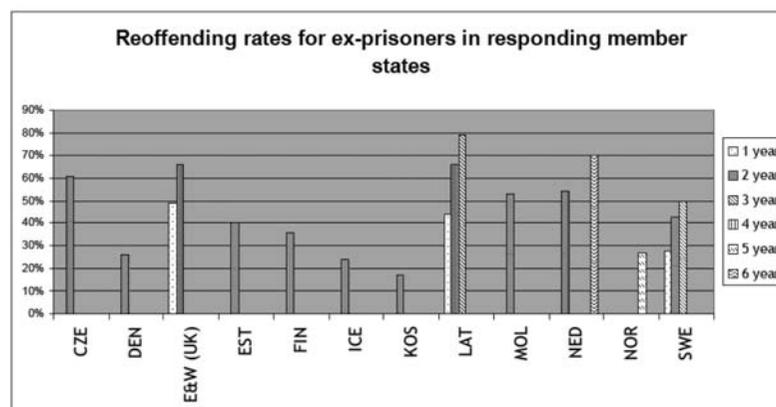
Il reinserimento sociale dei detenuti è determinato dal supporto ad essi offerto prima, durante e dopo il loro rilascio, tappa, quest'ultima, che dovrebbe essere preparata fin dal momento iniziale della carcerazione stessa.

In carcere, il concetto di reintegrazione sociale, non può prescindere dall'offerta di programmi trattamentali che passino attraverso l'educazione, l'organizzazione di attività ricreative, la cura della salute, lo sviluppo delle relazioni familiari e lo sviluppo di una coscienza civica. (UNODC, Custodial and Non-Custodial measures: Social Reintegration, 2006, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf).

Dopo il rilascio, l'esito del reinserimento è influenzato dai risultati dei programmi iniziati in carcere e da come tali interventi possano essere mantenuti operativi all'interno della comunità di riferimento, attraverso il buon funzionamento del "ponte" tra mondo recluso e mondo libero, che ogni società civile dovrebbe aver cura di mantenere ben saldo.

Nel maggio 2011 è stato pubblicato un interessante studio europeo sul reinserimento sociale degli ex detenuti dal quale emergono dati che fanno riflettere. Primo fra tutti è quello riguardante la recidiva, il quale, sebbene limitato a 12 Paesi europei (gli unici ad aver risposto al questionario inviato sul punto "recidiva") e da considerare con cautela in ottica comparatistica, a causa delle differenze nelle modalità di rilevazione ed interpretazione dei dati raccolti nei singoli ordinamenti, è in grado di evidenziare una caratteristica comune per i cinque Paesi che hanno dichiarato un tasso di recidiva, nei due anni successivi alla scarcerazione, superiore al 50%: per tutti e cinque, infatti, il tasso di carcerazione per 100.000 abitanti si assestava, nel 2009, su valori superiori a quelli mediani (109.2). (Casey, Laman, 2011).

Fig. 1



Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

Da qui la necessità di approfondire studi che abbiano ad oggetto l'esito del percorso riabilitativo iniziato in carcere anche attraverso l'analisi della commissione di nuovi reati, per modulare al meglio i programmi proposti, nell'ottica di ottimizzazione dei risultati.

E, se un corretto percorso di reinserimento, come detto, non può che iniziare dal carcere (attraverso lo strumento dell'educazione e del lavoro), per proseguire all'esterno (con interventi di housing sociale e di supporto della persona ad ampio spettro), può essere utile fare brevemente cenno all'utilizzo di questi strumenti in prospettiva europea, traendo dai dati disponibili spunti comuni per proficue riflessioni.

1 Questa valutazione è stata oggetto di riflessione in Inghilterra, nel 2010, in un articolo comparso sul Daily Mirror, nel quale si attestava che a fronte di 83.001 condannati, solo 35 non sarebbero più stati rilasciati a seguito di una condanna "whole life tariffs". Rowley, T., Whole life tariffs: prisoners who will die behind bars www.mirror.co.uk <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/7894459/Whole-life-tariffs-prisoners-who-will-die-behind-bars.html>

Con riguardo allo strumento rieducativo per eccellenza, lo Special Rapporteur per il diritto all'educazione, nel 2009, si è così espresso: "[...]Education in detention should be aimed at the full development of the whole person requiring, among other things, prisoner access to formal and informal education, literacy programmes, basic education, vocational training, creative, religious and cultural activities, physical education and sport, social education, higher education and library facilities" (UNCHR, The Right of Education of Persons in detention: Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, 2 Aprile 2009, http://www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_en.pdf pag 17).

Le European Prison Rules del 2006 danno la medesima importanza al ruolo dell'educazione nel processo di reintegrazione (regola 28.1) e in un report dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del medesimo anno si trovano indicazioni in relazione al fatto che il carcere non determini gli sperati effetti in termini di positivo reinserimento e quindi i detenuti "should have education, vocational training, work, access to information and contact with

Dal modello rieducativo a quello riparativo: spunti e applicazioni

the outside world, allo f which are stated as potential way sto improve reintegration”. (Council of Europe, Social reintegration of prisoners: Report to the Social, Health and Family Affairs Committee of the parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 10838, 7 febbraio 2006).

Scorrendo la tabella n. 1 balza facilmente all’occhio come, dei Paesi che hanno fornito i dati, una porzione di

popolazione penitenziaria, compresa tra un quinto e due quinti, non abbia acquisito il diploma di scuola secondaria e un significativo gruppo non sia in possesso di alcun tipo di diploma.

Ciò rinforza l’idea che l’educazione sia un caposaldo indispensabile, se si riconosce che lo scopo ultimo della prigione sia la reintegrazione nella società.

Tab. 1

Czech Republic	The proportions of prisoners at various levels are: less than 0.1 per cent illiterate; 7.3 per cent not finished primary education; 43.2 per cent with primary and lower secondary education; 40.2 per cent with secondary education but no qualifications. ¹⁶³
Denmark	A study from 2007 revealed that 16.4 per cent of the prison inmates had no form of formal education.
Estonia	19 per cent have primary education; 37 per cent have basic (nine-class) education; 13 per cent have vocational education.
Finland	Around 5 per cent not finished basic education; around 50 per cent have not begun any form of vocational training.
Germany (Berlin)	50-60 per cent have no formal vocational qualifications. Many have completed compulsory education but without gaining any certificates.
Ireland	29 per cent ¹⁶⁴
Italy	Illiterate (1.34 per cent); no qualification at all, including primary school (3.49 per cent).
Kosovo	Dubrava: 4-6 per cent illiterate convicts. ¹⁶⁵
Lithuania	21.3 per cent have primary or no education.
Monaco	39.80 per cent ¹⁶⁶
Norway	A study from 2004 indicated that almost half of the prison population has no education beyond primary school.
Slovakia	Illiterate (2 per cent); Incomplete basic education (15 per cent); Basic education (35 per cent); TOTAL without vocational qualification (52 per cent).
Slovenia	14 per cent have not completed primary education. Of these 0.9 per cent are illiterate (both figures from 2009).

Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

La tabella 2 e la figura 2 mostrano, invece, l’intervento educativo messo in essere durante la carcerazione da parte degli Stati rispondenti, tra i quali l’Italia e le ragioni per la mancata attuazione di programmi educativi all’interno degli istituti penitenziari. Con riguardo al primo punto, grazie alle risposte ottenute dagli Stati, è stato possibile riscontrare come meno della metà dei detenuti europei sia coinvolta in percorsi di studio; tale dato ha dunque permesso di valutare come il recepimento dei previsti standard nazionali ed internazionali, poc’anzi citati, non abbia ancora trovato né piena realizzazione, né diffusa applicazione, all’interno degli istituti penitenziari.

Con riguardo al secondo punto, l’88% degli Stati che hanno risposto ha addotto, come giustificazione alla ancor scarsa diffusione di percorsi di studio in carcere, una mancanza di interesse da parte dei detenuti; motivo peraltro smentito da una recente ricerca effettuata in Inghilterra e Galles che ha dato atto di opposto parere dei detenuti che, anzi, lamentavano la non soddisfazione del desiderio di studio, all’interno degli

istituti. (Prisoners Education Trust, Inside Time and RBE Consultancy Ltd, Brain cells: Listening To prisoner learners, 2009, <http://www.prisonerseducation.org.uk/>)

L’82% dei Paesi rispondenti ha anche motivato questa carenza con l’impossibilità di inserimento nei percorsi scolastici per detenuti che debbano scontare pene brevi – rafforzando così l’idea che pene detentive di tale entità non abbiano, inevitabilmente, alcuna valenza rieducativa – (Hughes, 2010), mentre poco meno del 20% ha avanzato la questione dei continui trasferimenti dei detenuti che renderebbero difficile garantire continuità ai percorsi formativi degli stessi. Tale ridotta percentuale non va certo sottovalutata in un’ottica rieducativa, poiché pare ovvio ritenere che, oltre ad incidere sull’eventuale percorso scolastico, trasferimenti sistematici di detenuti da una struttura all’altra inficino inevitabilmente ogni sforzo di elaborazione di programmi trattamentali efficaci, creati *ad personam* e rendano ancor più difficile il mantenimento delle relazioni familiari e la costruzione di un ponte con la comunità esterna.

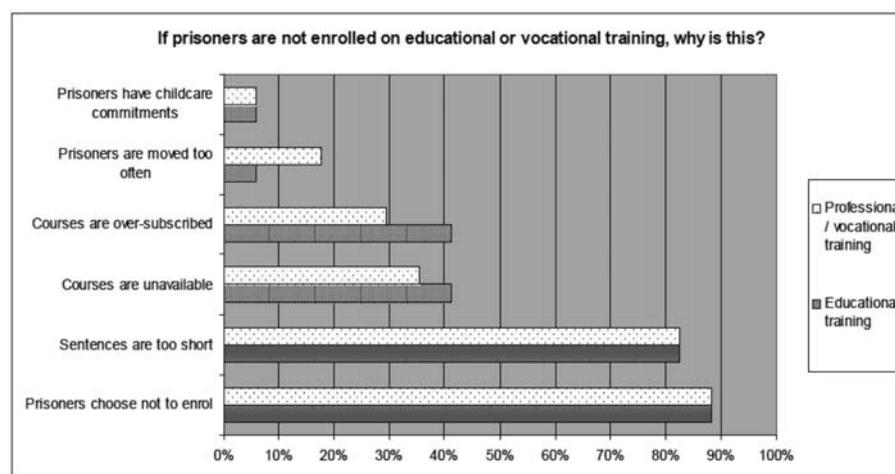
Carlo Alberto Romano

Tab. 2

Denmark	Just over 20 per cent ¹⁶⁸
Estonia	40 per cent prisoners have general or vocational education.
Finland	In 2009 on average 305 prisoners were studying daily - 9 per cent of all prisoners. 2385 studied in total in 2009.
Germany (Berlin)	60.26 per cent
Ireland	39 per cent
Italy	26.89 per cent
Kosovo	Dubrava: 30-35 per cent; Lipjan: Minors: education 80 per cent; Vocational training 50 per cent. ¹⁶⁹
Latvia	General education programmes (13.4 per cent); professional education programmes (14.6 per cent).
Lithuania	17.4 per cent secondary education; 16.1 per cent professional education (+8 prisoners on university courses).
Luxembourg	CPL (closed prison) 20 per cent; CPG (open prison) 40 per cent.
Monaco	87 per cent
Norway	Every prisoner must be active in some way; this includes work, education or other activities, but prisoners cannot be kept in their cells except for specific security reasons.
Slovakia	4.7 per cent (c. 360 inmates)
Slovenia	18 per cent (2009)
Spain	17,441 matriculated (2009-10) ¹⁷⁰

Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

Fig. n. 2

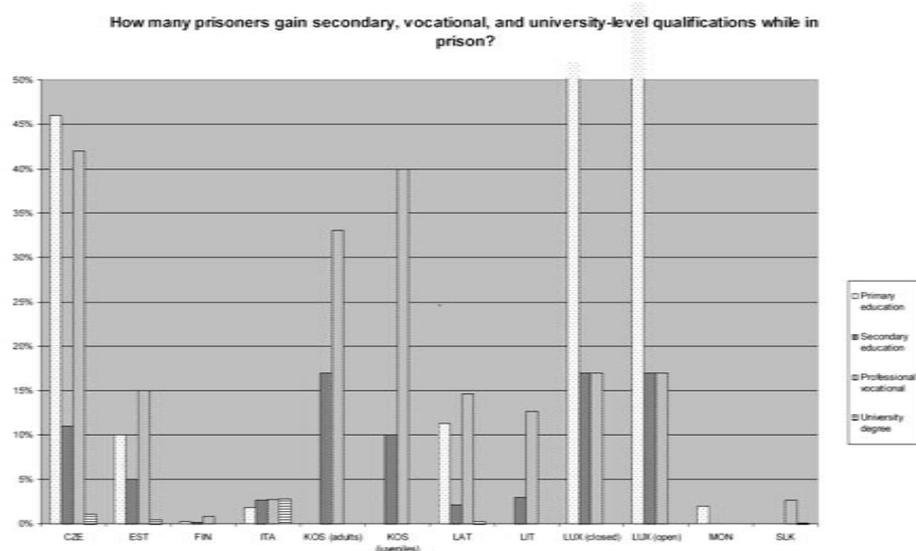


Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

Con riguardo al livello di educazione raggiunto in carcere e al tipo di diploma acquisito, è possibile apprendere dalla figura 3 come il livello di educazione raggiunto in carcere si assesti su livelli generalmente bassi, per tutti e 11 gli Stati rispondenti. Solo la Repubblica Ceca, il Kosovo e il Lussemburgo presentano un tasso di acquisizione di diploma di scuola secondaria, da parte dei detenuti, superiore al 10%, mentre il quadro migliora se si considerano i corsi professionali, poiché in tal caso sei dei dieci Paesi rispondenti dichiarano che più del 10% dei propri detenuti ha

raggiunto qualifiche di quel genere durante la detenzione. In ogni caso, percentuali così basse di risultati positivi in ambito educativo facilitano certamente la comprensione di quelle invece nettamente più alte, concernenti la ricaduta nel reato nella fase post rilascio. I dati raccolti dal Quaker Council for European Affairs non lasciano dunque dubbi sul fatto che, in molti Paesi europei, l'uso dello strumento educativo non sia adeguatamente utilizzato per assicurare agli ex detenuti un'adeguata collocazione nel contesto sociale di riferimento.

Fig. 3



Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

L'efficacia di un reinserimento all'interno della società civile, una volta predisposto ed attuato un buon programma inframurario in preparazione del rilascio, dipende anche dall'esistenza di un lavoro e di una disponibilità abitativa sul territorio, al momento opportuno.

Sotto tale profilo, ancora una volta lo studio europeo permette di avvalorare tesi già presenti in dottrina italiana ed estera, segnalando come in Inghilterra e Galles (per esempio) il 58% delle donne e il 53% degli uomini in carcere abbiano identificato la disoccupazione e la mancanza di possibilità di riscatto come contributi principali alla ricaduta nel reato (Prison reform Trust, Bromely Briefing: Prison Factfile, 2010).

Attività lavorativa e disponibilità abitativa sono condizioni strettamente correlate, entrambe considerate fondamentali (Jacobson, Phillips, Edgar, 2010), al fine di completare un positivo reinserimento, dal Consiglio d'Europa, che più volte è intervenuto sul punto per ribadire l'assoluta imprescindibilità. (Council of Europe, Social reintegration of Prisoners, 2006).

Il dato relativo alla disponibilità abitativa (presentato in tabella 3, con riferimento alla fase successiva al rilascio) è stato fornito solo da sei Paesi europei, poiché gli altri Stati hanno dato atto della mancanza di dati sul punto (perché non disponibili o non raccolti dal Ministero della Giustizia). Nonostante ciò alcune considerazioni sono possibili.

Per tutte, quella relativa all'Inghilterra, dove il 32% dei detenuti non disponeva di un'abitazione già prima della carcerazione: è stato possibile rilevare che l'accesso ad una sistemazione stabile riduce del 20% il tasso di ricaduta nel reato. Tale problema è risultato maggiormente pressante nei casi di sentenze brevi, per le quali è stato registrato un tasso di ricaduta nel reato di due o tre volte superiore alla media, in assenza di una sistemazione stabile. (Prison reform Trust, Bromely Briefing: Prison Factfile, 2010).

Il dato relativo all'Italia non è stato fornito, perché, probabilmente, mai a fondo indagato; la situazione che, però, traspare dai colloqui effettuati da operatori penitenziari e volontari con

sogetti detenuti è certamente allarmante, poiché un numero sempre maggiore di essi deve fare affidamento sui servizi di Housing sociale che a vario titolo operano sul territorio nazionale, la cui capacità recettiva è però sempre di gran lunga inferiore a quella necessaria. Lo sviluppo di uno studio in tal senso potrebbe, perciò, senza dubbio, essere fonte di interessanti interpretazioni del dato italiano sulla recidiva (anch'esso, per il vero, non sempre prontamente accessibile).

Si può comunque ritenere che, a parte le peculiarità appartenenti ai diversi sistemi penitenziari, comune a tutte le realtà europee siano il ruolo fondamentale delle istituzioni nella presa in carico delle necessità di soggetti in fine pena e la capacità delle stesse di intercettare preventivamente i bisogni essenziali ai quali dare una risposta immediata e concreta, affinché il processo di reinserimento non si spezzi poche ore dopo il rilascio, nell'istante in cui l'ex detenuto realizza come la propria posizione nella società esterna stia per tornare ad essere la medesima che l'aveva condotto al reato.

Analogo discorso a quello appena affrontato con riguardo alla sistemazione abitativa può essere riproposto per la componente lavorativa. Anche in questo caso, infatti, la citata ricerca europea sottolinea la carenza di dati disponibili, completi e confrontabili, soprattutto per quanto riguarda la percentuale di detenuti disoccupati dopo la carcerazione. E, se si concorda, come è ovvio, che il lavoro sia uno degli elementi fortemente determinanti il buon fine di ogni processo risocializzativo, non si può che biasimare la scelta degli Stati di non occuparsi adeguatamente del problema, trascurando la ricerca, proprio in ambiti come questo. Tuttavia, l'alto livello di disoccupazione registrato nella maggior parte dei paesi rispondenti, sia prima che dopo la carcerazione, potrebbe vedere l'Italia in una situazione nettamente meno grave rispetto agli altri Paesi. La mancanza del dato relativo alla disoccupazione post rilascio, però, toglie la possibilità di effettuare valutazioni che potrebbero influenzare in senso migliorativo le politiche di reinserimento sociale.

Carlo Alberto Romano

Tab. n. 3

Country	Approximately what proportion of prisoners is homeless when leaving prison?
Finland	Approximately one third
Ireland	2005 research indicates that around 35 per cent are at risk of homelessness on release
Kosovo	0.5 per cent
Lithuania	4.8 per cent
Luxembourg	Between 1 and 3 per cent
Monaco	28 per cent
Norway	Around 65 per cent are known to be leaving prison into poor-quality housing ¹⁸⁹
Slovenia	3.1 per cent

Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

Tab. n. 4

Member state	Proportion of prisoners unemployed before conviction	Percentage of prisoners unemployed after conviction
Berlin (Germany)	70-75 per cent (E)	NDA
Czech Republic	80 per cent (E)	NDA
Estonia	69 per cent (E)	54 per cent (E)
Finland	75 per cent (E)	75 per cent (E)
Ireland	70 per cent (E)	NDA
Italy	18.36 per cent	NDA
Kosovo	70 per cent (E)	90 per cent (E)
Luxembourg	NDA	5 per cent (E)
Monaco	39 per cent	38 per cent
Netherlands	54 per cent	NDA
Norway	70 per cent (E, based on 2004 research by Statistics Norway)	NDA
Slovenia	NDA	67 per cent (E)
'NDA' = no data available. '(E)' = Estimate		

Fonte: The Quaker Council for European Affairs – Maggio 2011

2. Le risposte della comunità internazionale

La cooperazione internazionale in materia di reinserimento sociale come reazione al crimine ed elemento fondamentale della risposta penale, ha preso il via con la prima conferenza internazionale sulla prevenzione e repressione del crimine, a Londra, nel 1872, che ha portato all'elaborazione nel 1955 delle Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, durante il primo congresso delle Nazioni Unite tenutosi a Ginevra (<http://www.unodc.org/unodc/en/crime-congress/crime-con->

[gress_previous.html](#)) seguite poi da una serie di strumenti regionali ed internazionali.

Fra gli ultimi si ricordano le *UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules, 1985)*, le *UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (Tokyo Rules, 1990)*; le *UN Standard Minimum Rules on Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (Bangkok Rules, 2010)* mentre, fra quelle di portata regionale si menzionano la *No. R(82) 17 on the Custody and treatment of dangerous Prisoners*; la *No. R*

(99) 22 concerning prison overcrowding and prison inflation; la Rec(2003) 22 on conditional Release (parole); la Rec(2003)23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-terms prisoners; la rec(2006) 2 on the European prison Rules; la Res 1663 (2009) of the Parliamentary Assembly on Women in Prison.

Con l'esplicito intento di forzare gli Stati ad un utilizzo rieducativo della pena, però, vale la pena fare riferimento, a livello internazionale, al dettato dell'art. 10 dell'*International Covenant on Civil and Political Rights* (da ora in avanti ICCPR) il quale, al comma 3 stabilisce che "the penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation"².

L'idea che da tale articolo derivi un "*Rehabilitation Duty*" (Joseph, Mitchell, Gyroki, Benninger-Budel, 2006) si è diffusa più in letteratura che in giurisprudenza, soprattutto internazionale, ma, ove accolta, è chiaramente emerso come l'applicazione di tale articolo non possa dipendere dalle risorse materiali a disposizione.

L'affermazione di tale ultimo principio è stata anche posta alla base della valutazione delle condizioni di sovraffollamento che hanno portato alla condanna dell'Italia nel caso Sulejmanovic (ECHR, Sulejmanovic vs. Italy) ed è utilizzata come elemento di differenziazione delle violazioni ex art. 7 da quelle ex art. 10 ICCPR. Infatti, l'Human Rights Committee (da ora in avanti HRC) ha preferito indirizzare la maggior parte delle violazioni legate alle condizioni di detenzione verso il dettato dell'art. 10, a meno che non fossero riscontrabili atteggiamenti di persecuzione personale nei confronti della vittima o trattamenti o punizioni violente. (Joseph, Schultz and Castan, 2004).

Così, pare si possa dire che l'art. 7 sia volto a proibire specifici, frequenti attacchi violenti all'integrità personale e l'art. 10 si riferisca a situazioni in cui vi siano condizioni di detenzione particolarmente povere. (Nowak, 2005).

Resta, tuttavia, spesso difficile individuare confini ben definiti fra i due articoli, in modo da determinare con esattezza quale dei due sia stato violato; cosa che rende possibile in alcuni casi, la rilevazione di violazioni nei confronti di entrambi. (Joseph, Schultz and Castan, 2004).

In ogni caso, un aiuto per la valutazione dei ricorsi sottoposti ad esame dal HRC deriva dal General Comment 21 che identifica alcuni documenti delle Nazioni Unite come direttive fondamentali per la valutazione delle condizioni detentive, la non implementazione delle quali assurgerebbe di per sé al rango di violazione dell'art. 10, comma 1 e 2.

Tali documenti sono: le citate "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), the Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1978) and the Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Pris-

oners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1982)" (HRC, General Comment n.21, 1992).

Da ciò risulta senza dubbio di facile comprensione come l'attuale e costante situazione di sovraffollamento, in cui versano tutti gli istituti penitenziari italiani, vada ben al di là della contrasto con il dettato costituzionale, assumendo profili di incompatibilità con la maggior parte degli strumenti internazionali riconosciuti dal nostro Paese, non giustificabili con alcuna valutazione di emergenza, né, tanto meno, con alcuna carenza di risorse economiche e strutturali per risolvere il problema.

Tornando al profilo rieducativo insito nell'art. 10 ICCPR, il HRC, nel General Comment n. 21 afferma che nessun sistema penitenziario dovrebbe essere solo retributivo, per tale ragione richiede agli Stati di fornire informazioni sull'assistenza data ai detenuti dopo il loro rilascio e sull'esito dei programmi *ad hoc* predisposti. Continua, chiedendo informazioni su specifici aspetti della detenzione che potrebbero influenzare negativamente la rieducazione, se non gestiti adeguatamente. Tali aspetti includono, per esempio, la suddivisione dei detenuti all'interno degli istituti, i sistemi disciplinari, l'isolamento, i regimi di alta sicurezza e le condizioni attraverso le quali sono garantiti i rapporti con la famiglia e con l'esterno.

E, se anche non si ritenesse possibile o opportuno ravvisare un onere post carcerazione, in capo all'amministrazione penitenziaria, per quanto riguarda l'opera di reinserimento, potrebbe essere forse conforme al dettato dell'HRC l'introduzione di dinamiche di apertura verso la collettività che abbiano la prerogativa di poter scavalcare il percorso penitenziario (o di affiancarlo), rendendo possibile un monitoraggio *in itinere* del percorso rieducativo proposto.

Il *rehabilitation duty* è stato, inoltre, ripreso dal HRC in un buon numero di osservazioni conclusive rivolte agli Stati, nelle quali il comitato ha sottolineato il ruolo fondamentale di questo aspetto nell'esecuzione penale.

Ne sono un esempio le osservazioni conclusive rivolte al Belgio, nelle quali il Comitato, in primo luogo, suggerisce che "alternative sentencing, including community service, should be encouraged in view of its rehabilitative function..." e continua enfatizzando l'importanza di un supporto senza soluzione di continuità nei confronti di soggetti appena rilasciati, sollecitando l'adozione urgente di "rehabilitation programmes both for the time during imprisonment and for the period after release, when ex offenders must be re-integrated... if they are not to become recidivists". (Concluding Observations on Belgium, (1998) UN doc. CCPR/C/79/Add.99. § 16 – 19).

Tuttavia, nonostante non vi sia dubbio circa l'importanza attribuita al contenuto di tale comma, l'art. 10.3 ha dato origine ad un numero ristretto di ricorsi individuali, per la difficoltà oggettiva di stabilire che una persona sia vittima del fallimento dello Stato nell'adottare politiche efficaci, rivolte al reinserimento dei detenuti (Lewis v. Jamaica). Un raro caso di pronuncia in tal senso è ravvisabile nella decisione *Kang v. Republic of Korea* (Kang v. Republic of Korea, (878/99), par. 7.3) nella quale a seguito di una reclusione di 13 anni in isolamento, il comitato riscontrò la violazione dell'art. 10.1 e 10.3.

Questo aspetto "riabilitativo" dell'art. 10.3 ha però iniziato ad essere controverso negli ultimi tempi, a causa della

2 Adottata ed aperta alle firme e alle ratifiche dall'assemblea generale con risoluzione 2200° (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo 1976, in accordo con l'art. 49. www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm

Carlo Alberto Romano

richiesta agli Stati, da parte dell'opinione pubblica, di politiche sempre più dure nei confronti della lotta contro il crimine, rischiando di divenire un contenuto fuori moda per il 21° secolo, opposto alle tendenze degli anni 60, quando la ICCPR fu adottata. (Joseph, Mitchell, Gyroki, Benninger-Budel, 2006).

Ed è dal piano nazionale che giunge un conforto ad allontanare il rischio poc'anzi paventato, poiché, in recente, illuminata giurisprudenza di merito dell'Ufficio di Sorveglianza di Lecce, (per il vero di diniego nel caso di specie, ma positivo in termini di riconoscimento astratto del principio), così si legge: "Allo stesso modo non merita di essere accolto il reclamo del detenuto nella parte in cui avanza richiesta di risarcimento del danno per lesione della dignità umana anche nelle forme, sopra meglio esplicate, del diritto ad una pena orientata ad una finalità rieducativa, in quanto in ragione delle modalità detentive meno estreme alle quali risulta essere stato sottoposto e della fruizione da parte del detenuto di un sia pur minimo trattamento penitenziario quel danno non ha superato un livello di tollerabilità tale da dovere essere risarcito, tanto in omaggio al dovere di solidarietà sociale che grava anche in capo a chi sia detenuto". (Ufficio di Sorveglianza di Lecce, n. 10/17 Reg. S15).

Esiste quindi un'apertura verso la previsione di un obbligo trattamentale, espressa a livello internazionale e recepita anche a livello nazionale, che pare doversi rivolgere sempre più verso la ricerca di percorsi alternativi alla detenzione, al fine di garantire l'applicazione del principio suddetto, per sua natura difficilmente realizzabile all'interno delle strutture penitenziarie così come ad oggi organizzate, nella maggior parte degli stati europei (vale la pena accennare che nel panorama EU sono numerosissime le proposte applicative che muovono in tal senso e pure ricca è la normativa EU ed internazionale al riguardo, a significare come questa previsione sia sempre più ritenuta un strumento utile nei percorsi di reinserimento).

Ancora in questa direzione è la sentenza della Corte Costituzionale dell'11 febbraio 1999, n. 26, che riafferma, tra gli altri principi fondamentali posti alla base dell'organizzazione penitenziaria, il valore della rieducazione come fine ultimo della pena:

"L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti. I diritti inviolabili dell'uomo, il riconoscimento e la garanzia dei quali l'art. 2 della Costituzione pone tra i principi fondamentali dell'ordine giuridico, trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione. La restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta dunque affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione (sentenza n. 114 del 1979). L'art. 27, terzo comma, della Costituzione stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Tali statuizioni di principio, nel concreto operare dell'ordinamento, si traducono non soltanto in norme e diret-

tive obbligatorie rivolte all'organizzazione e all'azione delle istituzioni penitenziarie ma anche in diritti di quanti si trovano in esse ristretti. Cosicché l'esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità – nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina – non possono mai consistere in "trattamenti penitenziari" che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà."

3. Verso la piena applicazione del principio rieducativo: il paradigma riparativo

L'unica soluzione che risponda all'esigenza di dare contenuti significativi al trattamento e, al contempo, sia in sintonia con la suggestione proveniente dal CPT pare essere oggi la piena, consapevole e fiduciosa adozione di strumenti di giustizia riparativa, d'altra parte già ben presenti nelle regole penitenziarie UE.

Il comma 7 della Regola 103, che si occupa della gestione dei condannati, riporta che: "*I detenuti che lo desiderano possono partecipare a programmi di giustizia riparativa e riparare le infrazioni commesse*", prendendo atto del fatto che i programmi di giustizia riparativa siano riconosciuti sempre più come strumenti di riparazione diretta o indiretta delle infrazioni commesse, per i detenuti che desiderino partecipare. Questa determinazione è il prodotto di un percorso concettuale lungo ed articolato: basti pensare, per esempio, alla Recommendation no. r (87) 21 of the Committee of Ministers to Member States on Assistance to Victims and the Prevention of Victimisation, o alla Recommendation no. r (99) 19 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Mediation in Penal Matters ed anche alla Recommendation No. R (99) 22 of the Committee Of Ministers to Member States Concerning Prison Overcrowding And Prison Population Inflation nella quale si legge:

"22. In order to make community sanctions and measures credible alternatives to short terms of imprisonment, their effective implementation should be ensured, in particular through:

- the provision of the infrastructure for the execution and monitoring of such community sanctions, not least in order to give judges and prosecutors confidence in their effectiveness;
- the development and use of reliable risk-prediction and risk-assessment techniques as well as supervision strategies, with a view to identifying the offender's risk to relapse and to ensuring public protection and safety."

Le modalità applicative del paradigma riparativo, secondo l'International Scientific and Professional Advisory Council –ISPAC– (UNODC, Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternative to Imprisonment, United Nations, 2007), ricomprendono svariate tipologie di programmi adottate nei diversi Paesi, tra cui tutti ricordiamo misure come:

- l'invio di una lettera di scuse (apology) alla vittima da parte dell'autore del reato;
- gli incontri tra vittime e autori di reati analoghi a quello subito dalle vittime (the Victim/Community Impact Panel);
- gli incontri di mediazione allargata che tendono a rea-

- lizzare un dialogo esteso ai gruppi parentali ovvero a tutti soggetti coinvolti dalla commissione di un reato (the Community/Family Group Conferencing);
- l'espletamento di un'attività lavorativa a favore della vittima stessa (Personal Service to Victims);
 - la prestazione di una attività lavorativa a favore della collettività (Community Services - CSO);
 - la mediazione tra l'autore del reato e la sua vittima (Victim-Offender Mediation).

Il CSO è una sanzione che impone al colpevole di svolgere nel tempo libero un lavoro non retribuito a vantaggio della società per un numero di ore variabile.

Quasi in tutti i paesi l'applicazione di tale misura comporta la valutazione dell'effettiva utilità della stessa e della possibilità concreta che possa costituire un valido aiuto per il reinserimento del soggetto, ovviamente avuto riguardo anche alla scarsa probabilità di recidiva dello stesso.

Inoltre presuppone una fase di supervisione per la verifica che il lavoro sia svolto dall'interessato nel rispetto delle prescrizioni previste ed, al contempo, che lo stesso non sia sfruttato o costretto a lavorare in condizioni inaccettabili.

L'importanza della partecipazione pubblica nello sviluppo di misure non custodiali è enfatizzata anche nelle Tokyo Rules (R.17) e il CSO si propone come un buon metodo per contemplare tale partecipazione, poiché, per esempio, i membri della comunità esterna possono fornire opportunità di lavoro.

Esperienze di utilizzo dello strumento come pena alternativa alla carcerazione, per reati minori, le quali permettano di scavalcare completamente il circuito penitenziario sono ormai largamente diffuse in Europa, Asia e Africa (in questo continente paiono addirittura rispondere meglio alle tradizioni culturali di una giustizia basata sull'idea che ad ogni offesa debba corrispondere una condotta volta a riparare il danno causato, più che una pena detentiva che allontana il colpevole dalla percezione del dolore inferto all'offeso), anche sotto forma di risposta ai reati determinati dalla guida in stato di ebbrezza³. Ciò pare senza dubbio porre le basi per l'implementazione del recentissimo Green Paper della Commissione Europea avente ad oggetto il rafforzamento della mutua fiducia nell'area della cooperazione giudiziaria in Europa. Si legge, infatti, nel documento che: "The Framework Decision relates to the post-trial stage. It applies the principle of mutual recognition to many of the alternatives to custody and measures facilitating early release. Article 1(4) provides that Member States must respect fundamental rights and fundamental legal principles. The probation decision or other alternative sanction would be executed in a Member State other than the one in which the person was sentenced, and can be executed in any Member State as long as the person concerned has consented. The Framework Decision applies the principle of mutual recognition to many of these alternatives to custody and measures facilitating early release. Its correct application would imply that probation measures and alternatives to imprisonment would be available in all

3 Si vedano, per tutte, l'esperienza della Francia, quella dello Zimbabwe e quella di Bangkok, UNODC, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternative to Imprisonment*, op cit, p. 41.

legal systems across the Union". (European Commission, Green Paper, 14/06/2011).

Con lo sviluppo di modalità di applicazione dei CSO sempre più omogenee tra i paesi dell'Unione, il contenuto della raccomandazione sarebbe certamente implementabile con maggior facilità.

Il panorama nazionale ha, da tempo, sulla carta, dato risalto al principio riparativo: l'Art. 47, co.7 dell'OP prevede che "[...] l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato [...]"; e l'Art. 27, co. 1 del DPR 230/2000 richiede che venga espletata "una riflessione sulle condotte anti-giuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulla possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa". Diverse sono le norme sostanziali che propongono soluzioni di giustizia riparativa. Fra le principali ricordiamo l'art. 165 C.P. che recita: "La sospensione condizionale della pena (Art. 163 c.p.) [...] può essere subordinata [...] ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna". Tale comma è stato così modificato dall'art. 2, c.1, L.145/2004 che ha anche provveduto ad inserire l'Art. 18-bis alle disposizioni transitorie del C.P. e che, in punto lavori di pubblica utilità così recita: "Nei casi di cui all'articolo 165 del codice penale il giudice dispone che il condannato svolga attività non retribuita a favore della collettività osservando, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 44, 54, commi 2, 3, 4 e 6, e 59 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274".

Nello specifico, l'art. 54 di tale D.Lgs, recante disposizioni sulla competenza del Giudice di Pace, ben definisce i limiti di applicabilità del lavoro di pubblica utilità (è indispensabile che l'imputato ne faccia richiesta), la durata minima e massima (non inferiore a 10 giorni né superiore a sei mesi), le modalità di svolgimento dell'attività (non più di sei ore a settimana o, se in deroga, comunque non più di otto al giorno), la collocazione (presso lo stato, le regioni, le province, i comuni o gli enti e le organizzazioni di volontariato o di assistenza sociale) e le modalità di computo della pena.

Analoga apertura nei confronti della giustizia riparativa si riscontra nell'art. 73 del D.P.R. 309/90, nel quale si legge che "[...] il giudice, [...], su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste".

E ancora, l'art 186 comma 9-bis del Codice della Strada, con riguardo alle ipotesi di guida in stato di ebbrezza, così recita: "Al di fuori dei casi previsti dal comma 2-bis del presente articolo, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita, anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste e consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività".

Dello stesso tenore è l'art. 187 comma 8-bis del Codice della Strada, concernente le ipotesi di guida sotto effetto di sostanze stupefacenti: "[...] la pena detentiva e pecuniaria può

Carlo Alberto Romano

essere sostituita, anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste e consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale".

In entrambe le ipotesi previste dagli artt 186 e 187 CdS, il legislatore ha voluto assegnare all'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna, territorialmente competente, la supervisione dell'andamento del lavoro di pubblica utilità, confermando così il fatto che si tratti a tutti gli effetti di una modalità di esecuzione di una pena alternativa.

Avendo, dunque, già a disposizione un quadro normativo ben articolato, si tratta di saper costruire, con il territorio al quale il condannato dovrà essere restituito, percorsi di giustizia riparativa che abbiano come fine ultimo la piena implementazione del paradigma rieducativo. Appare quindi necessario, a fronte di limitate risorse economiche a disposizione degli enti coinvolti (Stato, Province, Comuni, Organizzazioni di volontariato...) riflettere su percorsi che coinvolgano ambiti di intervento molto ampi e, di certo, costantemente bisognosi di supporto quali, per esempio, quelli della protezione civile, della tutela del patrimonio artistico, della tutela degli animali, così come specifici progetti di educazione alla legalità (già sperimentati anche, come detto, in numerosi Paesi EU e Non-EU⁴).

La realizzazione di progetti riparativi può trovare collocazione anche nell'ambito dell'esecuzione della pena attraverso la stipulazione di accordi convenzionali fra Istituzioni Giudiziarie, Amministrazioni locali e la rete dell'Associazionismo, al fine di individuare spazi per la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività nell'ordinamento penitenziario, utilizzando specifici strumenti già creati in risposta alle finalità rieducative della pena quali l'art. 21 O.P. (Lavoro all'esterno) e l'art. 30 O.P. (Permessi).

La forzatura alla quale il dettato delle citate norme dovrebbe essere sottoposto (trattandosi, per l'art. 21, di lavoro retribuito e per l'art. 30 di permessi concessi in situazioni di particolare gravità) sarebbe ben poca cosa a fronte di un consenso unanime degli attori coinvolti e, comunque, senz'altro giustificata dalle finalità assolutamente meritorie degli interventi.

Con il medesimo approccio potrebbero essere affrontati anche i casi di soggetti affidati o in detenzione domiciliare. Infatti, il magistrato di sorveglianza potrebbe inserire nelle prescrizioni poste nell'ordinanza di ammissione alla misura alternativa, indicazioni ben specifiche per lo svolgimento di attività a favore della collettività, aggiungendo, anche in questo caso, una forte valenza rieducativa per il condannato e riparativa nei confronti della collettività alla fase dell'esecuzione penale.

4 Per tutti si ricorda l'esperienza francese che, accanto alle altre pene, nel caso di guida sotto l'effetto di sostanza stupefacenti o alcoliche ha aggiunto anche l'obbligo di eseguire, a proprie spese un programma di sensibilizzazione sulla sicurezza stradale e sui rischi correlati all'uso di sostanze. In Romano, C.A. "le normative sugli stupefacenti in ambito europeo - 2011", Liberedizioni, Brescia, 2011, p. 76.

Pare dunque che, nell'indubbia riconferma dell'emergenza in cui versa il sistema penitenziario nazionale, vi siano, tuttavia, strumenti minimi ma necessari per intraprendere un nuovo percorso di gestione della pena. Gli impulsi da parte dell'Europa, in tal senso, sono chiari: la giustizia riparativa costituisce uno dei principali canali per la risocializzazione del reo, per la ricomposizione dei conflitti sociali e per lo sviluppo di una coscienza civile improntata alla legalità.

Ora non resta che imboccare, in modo deciso, questa via, avendo cura di formare adeguatamente il territorio, affinché non resti spettatore diffidente di un processo che continua ad essere percepito solo in termini di rischio e pericolosità, ma vi partecipi, come promotore attivo del necessario viraggio verso una concezione di giustizia più matura, attuale e adeguata.

Bibliografia

- Aebi, M., Delgrande, N., Council of Europe, Annual penal statistics 2009, pc-cp\space\documents\pc-cp (2011) 3e, Strasbourg, www.coe.int
- Casey, J., Laman, B., Social Reintegration of Ex Prisoners in Council of Europe Member State, Quaker Council for European Affairs (QCEA), May 2011, <http://www.ccp-probation.org/news/116/517/report-on-the-social-reintegration-of-ex-prisoners-by-qcea>
- Corte Cost, 11 febbraio 1999 n. 26, <http://www.giurcost.org/decisioni/1999/0026s-99.html>
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1741(2006), Social Reintegration of Prisoners, http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/erec1741.htm#P19_2
- Council of Europe, Social reintegration of prisoners: Report to the Social, Health and Family Affairs Committee of the parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 10838, 7 febbraio 2006, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10838.htm>
- ECHR, Sulejmanovic v. Italy, 16 luglio 2009
- Edgar, K. & Newell, T., Restorative Justice in prison: a guide to making it happen. Winchester: Waterside Press, 2006.
- European Commission, Strengthening mutual trust in the European judicial area – A Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, Bruxelles, 14/06/2011
- 7th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1996, Ref.: CPT/Inf (97) 10 [EN] - 22 Agosto 1997, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-07.htm>
- Hughes, M., Former head of prisons: short sentences don't stop reoffending, The independent, 9 giugno 2010, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/former-head-of-prisons-short-sentences-dont-stop-reoffending-1995020.html>
- Human Rights Committee, (Forty-fourth session, 1992). General Comment n. 21, Article 10, (Human treatment of person deprived of their liberty), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I). <http://www.cprcentre.org/en/general-comments>
- International Covenant on Civil and political Rights <http://www2.ohchr.org/english/law/cpr.htm>

- Jacobson, J., Phillips, C. & Edgar, k., "Double trouble? Black, Asian and minority ethnic offenders' experiences of resettlements", Prison Reform Trust November 2010, <http://www.clinks.org/assets/files/PDFs/%27Double%20Troublr%27.pdf>
- Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2nd edn., Oxford University Press, 2004
- Joseph, S., Mitchell, K., Gyroki, L., Benninger-Budel, C., *Handbook of the Individual Complaints Procedures of the Human Rights Bodies*, OMTC Handbook Series, Vol. 4 www.omtc.org/files/2006
- Munoz, V., *The Right of Education of Persons in detention: Report of the Special Rapporteur on the Right to Education*, A/HRC/11/8, UNCHR 2 Aprile 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a00419d2.html> http://www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.8_en.pdf pag 17
- Nowak, M., *UN Covenant on Civil and political Rights*, CCPR Commentary, 2nd edn., N.P. Engel, Publisher, 2005
- Prison reform Trust, Bromely Briefing: Prison Factfile, July 2010, www.prisonreformatrust.org.uk
- Prisoners Education Trust, Inside Time and RBE Consultancy Ltd, *Brain cells: Listening To prisoner learners*, 2009, <http://www.prisonerseducation.org.uk/>
- Rec No. R(99)22 of the Committee Of Ministers to Member States Concerning Prison Overcrowding And Prison Population, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=75267&Site=CM>
- Recommendation no. r (87) 21 of the Committee of Ministers to Member States on Assistance to Victims and the Prevention of Victimisation, Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=704811&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- Recommendation no. r (99) 19 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Mediation in Penal Matters, Adopted by the Committee of Ministers on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Ministers' Deputies, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- Recommendation No. R (99) 22 of the Committee Of Ministers to Member States Concerning Prison Overcrowding And Prison Population Inflation, Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 1999 at the 681th meeting of the Ministers' Deputies, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=422593&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- Romano, C.A. "Le normative sugli stupefacenti in ambito europeo - 2011", *Liberedizioni*, Brescia, 2011 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=75267&Site=CM>
- Rowley, T., *Whole life tariffs: prisoners who will die behind bars* www.mirror.co.uk <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/7894459/Whole-life-tariffs-prisoners-who-will-die-behind-bars.html>
- Standard Minimum Rules For The Treatment of Prisoners, First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 13 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977, UNODC. <http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>
- Ufficio di Sorveglianza di Lecce, n. 10/17 Reg. S15, Dr. Luigi Tarantino
- UN doc. CCPR/C/79/Add.99. Concluding Observations on Belgium, (1998) <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/ae689f17ef67f93802566cd00544de7?Opendocument>
- United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules) General Assembly resolution 45/110, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 197, U.N. Doc. A/45/49 (1990), www.unodc.org
- UNODC, *Custodial and Non-Custodial measures: Social Reintegration, Criminal Justice Assessment Toolkit*. United Nations. New York, 2006, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Social_Reintegration.pdf
- UNODC, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternative to Imprisonment*, United Nations, New York 2007, www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/handbook_of_basic_principles_and_promising_practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf
- Uton Lewis v. Jamaica, Communication No. 708/1996, 17 July 1997 CCPR/C/60/D/708/1996, <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/VWS52757.htm>
- Yong-Joo Kang v. Republic of Korea, Communication No. 878/1999: Republic of Korea. 23/07/2003. CCPR/C/78/D/878/1999. (Jurisprudence), <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/878-1999.html>