

Il sistema penitenziario e le esigenze della sua innovazione

Marco Ruotolo*

THE PENITENTIARY SYSTEM AND THE NECESSITIES OF ITS INNOVATION

ABSTRACT: The study indicates possible normative and administrative interventions suitable for determining an improvement of life conditions in the context of criminal detention. The analysis moves from the works of the Commission for the innovation of the penitentiary system and is conducted within a more general reflection on the meaning and function of penalty, in the awareness of the unavoidable need to finally ensure a full implementation of the constitutional principles on the matter.

KEYWORDS: Punishment; prison; rights; security; justice

ABSTRACT: Nel contributo sono indicati possibili interventi normativi e amministrativi idonei a determinare un miglioramento della qualità della vita nell'ambito dell'esecuzione penale. L'analisi è condotta a partire dai lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, inquadrati all'interno di una più generale riflessione sul senso e sulla funzione della pena, nella consapevolezza della imprescindibile necessità di dare finalmente piena attuazione ai principi costituzionali in materia

PAROLE CHIAVE: Pena; carcere, diritti, sicurezza, giustizia

SOMMARIO: 1. La visione della pena nei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario – 2. Gli esiti dei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario – 3. Gli interventi proposti sulla normativa primaria per il miglioramento della quotidianità penitenziaria – 4. Gli interventi proposti sulla normativa secondaria per il miglioramento della quotidianità penitenziaria – 5. La gestione dell'ordine e della sicurezza negli Istituti – 6. L'impiego delle tecnologie (tra sicurezza e trattamento) – 7. La tutela della salute – 8. Le proposte sul lavoro e sulla formazione professionale – 9. Le proposte sulla tutela dei diritti – 10. Le proposte per la formazione del personale (con qualche considerazione finale sull'esigenza di promuovere una cultura costituzionale della pena).

1. La visione della pena nei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario

Le considerazioni che propongo sono in larga parte legate all'esperienza dei lavori della «Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario» da me presieduta nel periodo ottobre-dicembre 2021.

* *Professore ordinario di Diritto costituzionale. Università degli Studi Roma Tre. Presidente Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario. Mail: marco.ruotolo@uniroma3.it. Contributo su invito.*

Esse si basano su una precisa visione della pena, che intende rispondere ai dettami costituzionali, valorizzando l'obiettivo della ricostruzione del legame sociale che dovrebbe costituire il fine ultimo della sanzione. Se, infatti, il reato costituisce una lacerazione, più o meno grave, delle regole della convivenza, la sanzione per esso prevista dovrebbe servire a consentire quello che si definisce come reinserimento sociale, che la Costituzione traduce in una tensione verso la rieducazione. Di qui l'attenzione verso il condannato, considerato nella sua individualità, l'esigenza di evitare ogni forma di spersonalizzazione o meglio di consentire nella misura più ampia possibile l'espressione della personalità di ciascuno, anche nella prospettiva di un proficuo, effettivo, reinserimento nella società. Di qui anche la possibilità di utilizzare diversi strumenti per raggiungere quell'obiettivo, anzitutto sanzioni diverse dal carcere, ma anche misure non detentive che, nel corso della espiazione della pena detentiva, consentano un graduale avvicinamento alla libertà. Al fondo è questo che afferma l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, declinando il termine pena al plurale, e dunque rifiutando l'equazione pena=carcere, e la parola condannato al singolare, escludendo una spersonalizzazione del destinatario della sanzione.

Più in generale, se si guarda all'art. 27 entro la complessiva trama costituzionale, può senz'altro cogliersi l'esigenza di assicurare, sempre e comunque, la *libertà della persona*, anche quando la sanzione scelta sia quella detentiva. Quest'ultima, infatti, dovrebbe tradursi esclusivamente in limitazione della libertà personale¹, con conseguenti restrizioni della possibilità di libera locomozione. Non già in limitazione della libertà della persona, concetto senz'altro più ampio che si lega a quello di dignità e di libero sviluppo della personalità, ergendosi a preconditione per l'esercizio di tutti i diritti². Ciò vuol dire che anche nelle situazioni di privazione della libertà personale deve essere assicurata la libertà della persona, consentita l'espressione e l'espansione della personalità individuale³, secondo quando chiaramente si desume dalla lettura, almeno, degli artt. 2, 3 e 13, primo comma, della Costituzione. Se così non fosse la persona sarebbe ridotta a cosa e non avrebbe più senso parlare né di dignità né di libertà⁴. Quanto sinteticamente sin qui affermato porta ad una prima importante, per quanto apparentemente scontata, conclusione: le persone sottoposte all'esecuzione di una pena, ivi compresi i detenuti, restano titolari di situazioni giuridiche soggettive analoghe a quelle delle persone libere⁵, ponendosi piuttosto il problema della concreta possibilità di esercizio delle stesse, dei limiti entro i quali la loro compressione sia *de iure* ammissibile e delle condizioni che ne pregiudichino *de facto* il godimento. Entrambi i punti sono rilevanti: i primi per ragionare su quale sia, di volta in volta, il punto di estrema tensione oltre il quale la restrizione all'esercizio si traduca in misura ingiustificatamente afflittiva, come tale in contrasto con il principio di umanizzazione e con il finalismo rieducativo della pena (art. 27, terzo comma, Cost.); il secondo per mettere in campo azioni che siano capaci di rimuovere quelli che

¹ Per più ampie considerazioni al riguardo rinvio a M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, 47 ss.

² F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 11.

³ In termini non dissimili, Corte cost., sent. n. 349 del 1993, ove si legge: «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità».

⁴ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* (1764), a cura di F. Venturi, Torino, 1965, 50.

⁵ Come è scritto nell'art. 1, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante l'ordinamento penitenziario (d'ora in poi, O.P.), «ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali».

sono propriamente ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, peraltro potenzialmente idonei a pregiudicare il perseguimento dell'obiettivo del reinserimento sociale⁶.

Le istanze di innovazione del sistema penitenziario non possono che percorrere entrambe le strade, articolandosi in interventi normativi e in concrete azioni amministrative.

Le prospettive che potrebbero dischiudersi sono diverse: da una prospettiva organica, di integrale (o quasi) revisione della normativa primaria in materia di esecuzione delle pene, a una prospettiva meno ambiziosa, ma capace comunque di coniugare le idealità prima rappresentate con la necessaria concretezza sottesa alla pretesa di migliorare la quotidianità della vita penitenziaria. La Commissione da me presieduta, anche per il perimetro disegnato nel decreto ministeriale che l'ha istituita (D.M. 13 settembre 2021), ha perseguito questa seconda via, cercando di valorizzare le previsioni già contenute nella normativa primaria, suggerendo molteplici interventi sul regolamento di esecuzione del 2000 (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, d'ora in poi, R.E.) e diverse azioni amministrative. In taluni casi, quando gli ostacoli da rimuovere si trovavano nella legge, si è ritenuto necessario proporre puntuali modifiche della stessa.

Non si tratta tanto di una visione, per così dire, tattica, legata alla presunta maggiore facilità "politica" di incidere sul regolamento o sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Non posso negare, comunque, che il realismo possa aver inciso già, a monte, nella definizione del perimetro di azione della Commissione, considerando anche il mancato seguito delle proposte elaborate dagli Stati generali sull'esecuzione penale nel 2016⁷, per come poi declinate dalla Commissione ministeriale presieduta nel 2017 dal Prof. Giostra. E non comprendo, al riguardo, i rilievi critici di chi ha ritenuto che fosse inutile istituire un'altra Commissione⁸. Forse, mettendosi in questa prospettiva critica e per rimanere in polemica, non era necessario costituire la precedente Commissione, visto che il lavoro degli Stati generali (al quale, ricordo incidentalmente, avevo partecipato quale componente del Comitato di esperti incaricato di coordinare i lavori⁹) si era tradotto in indicazioni puntuali (spesso presentate nella forma di articolato normativo) che ben avrebbero potuto essere sviluppate rapidamente dall'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, considerato, peraltro, che all'epoca non si era lontani dalla

⁶ A venire in rilievo, quindi, non è soltanto il terzo comma dell'art. 27, ma, ancor prima, il secondo comma dell'art. 3 Cost. Ho provato di recente a sviluppare questo ragionamento in M. RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.osservatorioaic.it, 6, 2 novembre 2021, 1 ss.

⁷ Gli Stati generali sull'esecuzione penale sono stati un'importante occasione di riflessione, promossa dal Ministro Orlando, con il coinvolgimento di oltre 200 persone (operatori penitenziari, magistrati, avvocati, docenti, esperti, rappresentanti della cultura e dell'associazionismo civile), chiamate a lavorare su 18 tavoli tematici. I lavori si sono svolti nel periodo maggio 2015-aprile 2016.

⁸ R. POLIDORO, *Carcere, ormai non è più tempo di commissioni*, ne *Il Riformista*, 21 ottobre 2021, che a pochi giorni dall'inizio dei lavori scriveva: «si ha l'impressione che il decreto che istituisce la commissione sia uno stragemma per prendere tempo», aggiungendo che il compito era stato «già affidato e portato a termine dalla commissione presieduta dal professor Glauco Giostra nel luglio 2017». Addirittura, sulla base di una lettura evidentemente superficiale del decreto istitutivo, l'Avvocato Polidoro sosteneva che non vi fosse «alcun dubbio sulle identiche competenze delle due commissioni»!

⁹ D.m. 8 maggio 2015. Non ho invece fatto parte della Commissione ministeriale incaricata di predisporre gli schemi di decreti legislativi delegati per la riforma dell'ordinamento penitenziario; o, meglio, fui nominato componente di quella Commissione con d.m. 19 luglio 2017, ma comunicai subito la mia indisponibilità a partecipare anche per concomitanti e assorbenti impegni accademici programmati nello stesso periodo.

scadenza naturale della legislatura¹⁰. Senza dimenticare la differenza pure formale, legata alla presenza, allora, di una legge di delega¹¹ che, appunto, avrebbe dovuto essere pienamente attuata seguendo, auspicabilmente, le risultanze degli Stati generali. In ogni caso, il patrimonio di conoscenze emergente dagli Stati generali è stato messo a disposizione con la pubblicazione sia della *Relazione finale*¹² sia dei *Report* dei diversi Tavoli in cui l’iniziativa si è articolata¹³, così come le proposte di intervento sulla normativa primaria formulate dalla Commissione Giostra sono state formalizzate e restano a disposizione delle forze politiche che intendessero darle seguito. Come tali, sarebbero, dunque, pienamente utilizzabili ove si volesse procedere ad una riforma organica dell’ordinamento penitenziario. Sarebbe stato inutile “doppione”, dunque, semmai, istituire un’altra Commissione che avesse come compito primario quello di elaborare suggerimenti di revisione della normativa primaria.

Ma quello che desidero rivendicare è la strategia culturale, non tattica, che sta dietro i lavori della Commissione per l’innovazione del sistema penitenziario. Se dovessi utilizzare uno slogan: *prima di riformare l’ordinamento penitenziario, proviamo ad attuarlo!* Intervenedo sullo stesso, ove indispensabile, ma provando soprattutto a incidere sul regolamento che ne ha dato esecuzione e suggerendo azioni amministrative che si pongano nella direzione di una lettura costituzionalmente orientata delle vigenti previsioni legislative. Anche in questa prospettiva il passato dovrebbe averci insegnato qualcosa, specie con riguardo alle difficoltà attuative che si legano alle riforme organiche, ove le stesse siano inserite in un contesto “operativo” poco incline a raccogliere. Lo ha scritto, mirabilmente, Franco Bricola, all’indomani della legge del 1975, parlando di «effettività rinnegante» della normativa penitenziaria, considerando questo settore dell’ordinamento come uno dei «settori più esposti alle varie pratiche nelle quali, nello Stato di diritto, si realizza l’illegalità ufficiale attraverso la non applicazione e la manipolazione amministrativa delle norme»¹⁴.

Occorre, dunque, preparare culturalmente le riforme organiche, creare il contesto nel quale le stesse possano avere possibilità di attecchire. Ci vuole, al riguardo, un’idonea formazione, a tutti i livelli, dell’amministrazione di riferimento, una piena consapevolezza dell’importanza dei ruoli e delle funzioni che, nella loro diversità, debbono considerarsi comprese in unico universo funzionale che abbia di mira l’obiettivo della ricostruzione del legame sociale, del reinserimento, della rieducazione. Anche qui ci sono stati fraintendimenti: nessuno dice – per essere chiari – che la polizia penitenziaria non

¹⁰ La Commissione Giostra ha lavorato dal luglio 2017 e consegnato la relazione finale a inizio febbraio 2018; la XVII legislatura si è chiusa il 22 marzo 2018. Situazione, dunque, ben diversa da quella che si è determinata nel luglio 2022 con l’improvvisa crisi politica che ha investito il Governo presieduto da Mario Draghi. A tale crisi è seguita la determinazione dello scioglimento delle Camere con conseguente riduzione dell’azione di governo al “disbrigo degli affari correnti”. Ciò ha precluso la possibilità dell’esame e dell’approvazione delle proposte di revisione del regolamento penitenziario elaborate dalla Commissione per l’innovazione del sistema penitenziario, nonostante, prima della crisi, si fosse profilata la loro presentazione al vaglio del Consiglio dei Ministri entro il mese di settembre 2022.

¹¹ Legge 23 giugno 2017, n. 103, il cui processo di formazione si era concluso dopo la presentazione della *Relazione finale* degli Stati generali (avvenuta nell’aprile 2016).

¹² www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/documento_finale_SGEP.pdf

¹³ www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.page?previousPage=mg_2_19

¹⁴ Così F. BRICOLA, *Introduzione a Il carcere “riformato”*, a cura di F. Bricola, Bologna, 1977, ora in F. BRICOLA, *Scritti di diritto penale*, vol. I, tomo II, Milano, 1997, 1227, al quale si rinvia anche per l’illustrazione dei “sintomi” di un’effettività “rinnegante” che, per quanto riguarda la legge del 1975, erano già latenti nella situazione politica e normativa che caratterizzava il momento della sua entrata in vigore.

abbia come compito quello di garantire la sicurezza negli Istituti. Semplicemente, il garantire la sicurezza non è dissociato dall'impegno e dal sostegno di un percorso rieducativo, che vede coinvolte ovviamente anche altre professionalità. Lo dice, al fondo, lo stesso motto della polizia penitenziaria: *Despondere spem munus nostrum*, garantire la speranza è il nostro compito.

2. Gli esiti dei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario

Entro queste coordinate propongo ora una rapida indicazione delle risultanze dei lavori della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario.

Come detto, le proposte contenute nella *Relazione finale*, depositata nel dicembre 2021¹⁵, prevedono la revisione di molte disposizioni del regolamento penitenziario del 2000 e la rimozione di alcuni "ostacoli" presenti nella normativa primaria che incidono su uno svolgimento della quotidianità penitenziaria che possa dirsi conforme ai principi costituzionali e agli standard internazionali. Per come formulate, le modifiche alle previsioni regolamentari, redatte in forma di articolato, potrebbero essere realizzate a prescindere dalle pur indicate revisioni della normativa primaria. Di fondamentale importanza, nell'economia complessiva del lavoro, sono poi le 8 linee guida per la rimodulazione dei programmi di formazione del personale e le 35 azioni amministrative, da mettere subito in campo, per migliorare la qualità della vita nell'esecuzione penale.

3. Gli interventi proposti sulla normativa primaria per il miglioramento della quotidianità penitenziaria

La maggior parte delle proposte intende, in particolare, adeguare i contenuti della normativa e orientare le prassi per adattarle ai cambiamenti tecnologici, sociali e culturali, nonché alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee.

A tale fine, siamo partiti con la valutazione di possibili interventi rivolti a migliorare la quotidianità penitenziaria e a semplificare la gestione del sistema dell'esecuzione penale.

In questa prospettiva, possono essere considerati i seguenti interventi sulla normativa primaria, già da me sintetizzati nella *Scheda riassuntiva* pubblicata sul sito del Ministero della Giustizia¹⁶: la previsione della presenza, per almeno un giorno al mese, di un funzionario comunale per consentire il compimento di atti giuridici da parte di detenuti e internati, nonché, su richiesta del Direttore, di funzionari degli uffici consolari e della Questura (art. 4 O.P.); la disciplina sulla fornitura di vestiario e corredo e sull'alimentazione, la quale tiene conto del fatto che per i detenuti utilizzare i loro abiti costituisce da sempre la regola e non l'eccezione (artt. 7 e 9 O.P.); il tema dell'autorizzazione per visite e ricoveri ospedalieri, "fluidificando" il rapporto tra autorità giudiziaria e amministrazione, specie nella fase della cognizione, nella quale, attualmente, l'interlocuzione avviene con plurimi uffici e non con la magistratura di sorveglianza, autorità giudiziaria di prossimità (art. 11 O.P.); la modifica del regime di sorveglianza particolare, rivolta a sottolineare il disvalore delle aggressioni nei confronti degli operatori, con

¹⁵ www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_RUOTOLO_relazione_finale_17dic21.pdf

¹⁶ www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_RUOTOLO_sintesi_relazione_finale_17dic21.pdf

il riferimento anche ad essi nella attuale formula che contempla l'ipotesi dell'uso di violenza o minaccia da parte dei detenuti per impedire le attività degli altri detenuti e internati (art. 14-*bis*, lett. b, O.P.); le nuove previsioni rivolte a consentire una più rapida adozione dei regolamenti di istituto, attribuendo, tra l'altro, al Provveditore regionale, e non al Ministro, il compito di approvarli (art. 16 O.P.); la specifica previsione che ammette i colloqui a distanza, già impiegati in periodo di emergenza pandemica, la quale richiede anche intervento regolamentare per evitare che gli stessi siano considerati nel numero complessivo dei colloqui ammessi in presenza dalla vigente disciplina (art. 18 O.P.); l'eliminazione dell'automatismo per cui il lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria debba essere retribuito con la necessaria riduzione di un terzo del trattamento economico previsto dai contratti collettivi (art. 22 O.P.); la creazione delle Unità regionali per il lavoro penitenziario, costituite presso il Provveditorato regionale, alle quali è riconosciuto uno spazio di azione strategico nei processi di reinserimento lavorativo (art. 25-*bis* O.P.); la previsione per cui i permessi possano essere concessi non solo nei casi di «particolare gravità», ma anche in quelli di «particolare rilevanza», con eccezione, in quest'ultimo caso, dei detenuti sottoposti a regime di cui all'art. 41-*bis* (art. 30, comma 2 O.P.); il superamento del metodo del sorteggio per la composizione delle rappresentanze delle persone detenute, finalmente prevedendosi, in una prospettiva di responsabilizzazione e di partecipazione, il sistema dell'elezione, con alcune cautele volte a evitare posizioni di supremazia tra i detenuti (art. 31 O.P.); la previsione della possibile partecipazione nel Consiglio di disciplina di un assistente sociale dell'ufficio di esecuzione penale esterna territorialmente competente in aggiunta agli esperti ex art. 80 O.P., che attualmente, per ragioni di organico, non possono sempre assicurare lo svolgimento di questa funzione (art. 40 O.P., che nella formulazione proposta potrebbe consentire, ove necessario, la sostituzione dell'esperto ex art. 80); la previsione rivolta ad assicurare una più adeguata organizzazione del processo di preparazione alla dimissione della persona detenuta, con aggiornamento mensile dell'elenco dei dimittendi per preparare, almeno sei mesi prima della scarcerazione, idonei interventi di sostegno alla persona (art. 43 O.P.).

Sempre con riguardo agli interventi sulla normativa primaria, la Commissione ha espresso la propria opinione circa la necessità di superare i profili problematici emersi nell'applicazione della legge 21 aprile 2011, n. 62 (riguardante la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori), per evitare che i bambini vivano l'esperienza del carcere. La direzione dovrebbe essere quella indicata in una proposta di legge all'esame del Parlamento (C. 2988, Siani ed altri), incidendo sulla disciplina delle misure cautelari (artt. 275 e 285-*bis* c.p.p.) e delle modalità esecutive delle stesse (art. 293 c.p.p.), al fine di configurare, come *extrema ratio*, l'applicazione della custodia cautelare negli istituti a custodia attenuata per le detenute madri (ICAM), nonché di ampliare le maglie dell'istituto del rinvio dell'esecuzione della pena (artt. 146 e 147 c.p.) e della disciplina delle case famiglia protette (legge 21 aprile 2011, n. 62).

4. Gli interventi proposti sulla normativa secondaria per il miglioramento della quotidianità penitenziaria

Ancor più incisive sono le proposte di revisione del regolamento penitenziario. Abbiamo inteso, anzitutto, allineare il regolamento alle previsioni contenute nell'art. 1 dell'ordinamento penitenziario, per come modificato nel 2018, richiamando espressamente i principi di autonomia, responsabilità,



socializzazione e integrazione. Specifica considerazione, nella prospettiva della valorizzazione, è stata riservata al terzo settore, la cui partecipazione è sancita sia nella forma della co-programmazione e co-progettazione di interventi e servizi che abbiano finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 4) sia nella compilazione del programma di trattamento (art. 29). Ciò non solo in ragione della doverosa attuazione dell'art. 55 del Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), che già riconosce il predetto ruolo in una dimensione che trascende l'esecuzione penale, ma per la piena consapevolezza della centralità delle attività in concreto svolte in tale ambito nella prospettiva della inclusione sociale e della rieducazione attiva delle persone sottoposte a sanzione penale.

Molti sono gli aspetti che interessano la qualità della vita negli istituti penitenziari. Basti citare: l'adeguamento delle previsioni concernenti i locali di pernottamento alle determinazioni della Corte Edu per quanto riguarda la violazione dell'art. 3 CEDU, con particolare riferimento allo spazio individuale minimo di tre metri quadri¹⁷, che potrebbe realizzarsi anche a prescindere dalla pur auspicata revisione dell'art. 6 O.P. (art. 6); il rinvio al regolamento di istituto per la definizione dell'orario dei pasti, affinché sia funzionale alle diverse attività che impegnano le persone detenute (art. 11); la disciplina dell'assistenza sanitaria in senso conforme ai principi e ai provvedimenti attuativi del riordino della medicina penitenziaria (art. 17); la specificazione dell'esigenza che il parto sia sempre effettuato in luogo esterno di cura (art. 19); la più dettagliata disciplina dell'assegnazione a sezioni separate, stabilendo, tra l'altro, la necessità di una frequente, a seconda dei casi bimestrale o trimestrale, rivalutazione della collocazione, disposta con provvedimento motivato del Direttore (art. 32); la previsione di specifiche garanzie per i detenuti e internati stranieri, ad esempio per l'accesso alle procedure per il rinnovo del permesso di soggiorno e per la protezione internazionale, stabilendosi anche che gli atti che disciplinano la vita all'interno degli istituti debbano essere tradotti nelle lingue maggiormente diffuse tra la popolazione detenuta (art. 35); la disciplina dei colloqui a distanza, lasciandosi alla persona detenuta la scelta se imputare la videochiamata a telefonata o a colloquio, così da determinarsi, di conseguenza, la durata e anche le relative implicazioni (artt. 37 e 39); la prevista possibilità di autorizzazione all'uso personale, anche nella camera di pernottamento, di dispositivi elettronici (art. 40); le specifiche garanzie sui trasferimenti per chi stia partecipando a corsi di istruzione e di formazione professionale (artt. 41-44), nonché l'auspicata previsione di agevolazioni economiche per la frequenza universitaria, mediante accordi tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (d'ora in poi, DAP) e gli Atenei (art. 45); la precisazione per cui il rimborso delle spese di mantenimento è legato all'effettiva presenza in istituto della persona sottoposta a limitazione della libertà personale (art. 56); l'introduzione di meccanismi di mediazione per la riparazione dei conflitti nel procedimento disciplinare (art. 81); le modifiche che mirano ad una più adeguata preparazione del rilascio del condannato o dell'internato, che potrebbero realizzarsi a prescindere dalla pur auspicata revisione dell'art. 43 O.P. (art. 88).

¹⁷ Si vedano, in particolare: Corte EDU, Seconda Sezione, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, ric. n. 22635/03; Seconda Sezione, 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10; Prima Sezione, 10 gennaio 2012, *Ananyev e altri c. Russia*, ricorsi nn. 42525/07 e 60800/08; Grande Camera, 20 ottobre 2016, *Muršić c. Croazia*, ric. n. 7334/13. Si veda, poi, la pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 6551 del 2021.

5. La gestione dell'ordine e della sicurezza negli Istituti

I lavori della Commissione hanno poi delineato specifiche linee di intervento, riguardanti alcuni ambiti tematici oggetto di approfondimenti: “gestione dell'ordine e della sicurezza”; “impiego delle tecnologie”; “salute”; “lavoro e formazione professionale”; “tutela dei diritti”; “formazione del personale”.

Per il tema “gestione dell'ordine e della sicurezza”, la riflessione si è sviluppata su molteplici profili, alcuni dei quali richiedenti un intervento sulla normativa primaria. Le revisioni più significative interessano, però, di nuovo, la normativa regolamentare con riguardo, ad esempio, alle condizioni di vita e all'offerta trattamentale, che deve consistere in una presa in carico multidisciplinare, nelle sezioni ex art. 32, alle perquisizioni straordinarie (nella linea indicata da due recenti circolari del DAP e del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, d'ora in poi DGMC¹⁸), alle ricompense ex art. 76 (con specifica considerazione delle attività di sostegno e stimolo a favore di altri ristretti con particolari difficoltà o necessità di ordine personale).

Quanto alle azioni amministrative da intraprendere si è riflettuto su diversi profili, tra i quali: esigenza di uno stanziamento straordinario per l'adeguamento delle stanze e dei servizi igienici (essendo presenti ancora bagni a vista e bagni alla turca, che non ottemperano alle prescrizioni regolamentari), con puntuale definizione dei tempi di realizzazione; necessità di un atto di indirizzo ministeriale che agevoli, nella misura più ampia possibile, la vendita di prodotti – già consentita nei capitoli prestazionali dal 2013 – da parte di aziende che operano in carcere direttamente ai detenuti, senza il tramite dell'impresa appaltatrice; opportunità di un atto di indirizzo ministeriale per un ridisegno complessivo degli Istituti con una riorganizzazione che ne valorizzi la vocazione specifica, rispetto alle specializzazioni maturate o in fase di evoluzione e alle risorse del territorio e della comunità esterna; indicazioni per il rilancio della figura del funzionario giuridico pedagogico, con valorizzazione, nella selezione, della provenienza da percorsi di formazione universitaria dell'area pedagogica o delle aree affini, nella prospettiva di una migliore definizione del ruolo quale “Professionista specialista nell'educazione penitenziaria”; esigenza di adozione di una circolare che, superando quella del 9 ottobre 2018, eviti che, di fatto, il trasferimento delle persone detenute si trasformi in provvedimento disciplinare; necessità di uno stanziamento che consenta l'accelerazione dei lavori di installazione e ripristino dei sistemi di videosorveglianza, in tempi più rapidi rispetto a quelli previsti dal DAP (primo semestre 2024); necessità di una direttiva che regoli operativamente l'uso della forza nei casi previsti dall'ordinamento, individuando in modo chiaro quali siano i limiti che l'operatore deve rispettare e gli strumenti che può impiegare (si tratta di punto legato anche ad un'esigenza formativa che interessa le tecniche operative per la prevenzione e la gestione degli eventi critici, nonché l'impiego di equipaggiamento antisommossa, che comprende caschi, scudi e sfollagente); potenziamento del ruolo del gruppo di osservazione e trattamento quale proponente di misure alternative e promozione della corresponsabilizzazione degli enti locali in tale ambito; adozione di una direttiva che attivi le Regioni per l'apertura o il ripristino dei reparti ospedalieri, con un numero di posti letto adeguato e riservato alla popolazione detenuta o internata presente negli istituti penitenziari del proprio ambito territoriale; promozione dell'organizzazione delle unità operative di reparto al fine di favorire da parte degli operatori di polizia penitenziaria una maggiore stabilità e conoscenza delle persone detenute e una “specializzazione”

¹⁸ Rispettivamente circolare DAP 24/09/2021, 0349544.U e circolare DGMC 12/10/2021, 0046540.U.

nella gestione dei bisogni specifici che possono caratterizzare l'utenza allocata presso un determinato reparto. Questi ultimi elementi appaiono fondamentali nella prospettiva della costruzione di relazioni positive e non contrappositive che possono accrescere l'efficacia e la riconoscibilità dell'operatore e del gruppo al quale appartiene.

6. L'impiego delle tecnologie (tra sicurezza e trattamento)

Di fondamentale importanza, nell'economia complessiva del lavoro, è stato l'approfondimento sull'impiego delle tecnologie, sia sul versante della sicurezza sia su quello del trattamento¹⁹. Gli investimenti necessari possono essere calibrati al meglio tenendo conto dei costi già sostenuti presso alcuni istituti penitenziari nella realizzazione di impianti tecnologici idonei allo svolgimento di diverse funzioni: da quella, essenziale, di miglioramento delle condizioni di sicurezza, impedendo anzitutto l'accesso di oggetti la cui disponibilità non è consentita alle persone detenute (attraverso sistemi anti-drone, metal detector fissi, body scanner) sino a quella rivolta al mantenimento dei rapporti affettivi (potenziamento dell'utilizzo delle comunicazioni a distanza) o al completamento dei percorsi di istruzione (positive appaiono al riguardo le recenti linee guida elaborate dalla Conferenza Nazionale dei delegati dei Rettori per i poli universitari penitenziari insieme al DAP sui percorsi di studio universitario). Appare anche urgente la realizzazione di sistemi tecnologici che consentano l'individuazione e l'identificazione degli operatori nel corso delle perquisizioni, secondo una linea direttiva già indicata dal DAP in risposta ad una raccomandazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. La Commissione ha condiviso, in particolare, le seguenti proposte, per alcune delle quali è auspicabile una positiva collaborazione tra Ministero della Giustizia e Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale: standardizzazione del sistema "MOVE", in uso presso Rebibbia Nuovo Complesso, che consente di gestire la circolazione dei detenuti dai reparti detentivi verso le varie zone dell'istituto (senza aggravare i carichi di lavoro del personale e garantendo una migliore fruizione dei servizi); implementazione del controllo biometrico per semplificare in sicurezza le operazioni di accesso dei familiari che si recano ai colloqui; implementazione del sistema di videocolloqui sia tra detenuti e familiari sia per la formazione e informazione a distanza; creazione di pagine di supporto per la gestione amministrativa del personale (modello Provveditorato per la Campania); realizzazione di *totem touch* per le richieste dei detenuti (con un terminale multimediale, fruibile in diverse lingue, che consenta di sostituire il cartaceo per una gestione telematica delle richieste: c.d. domandine mod. 393, ordini di sopravvittito mod. 72, istanze indirizzate alla magistratura tramite matricola ecc.); al fine di agevolare il mantenimento delle relazioni affettive, disponibilità di telefoni cellulari, pur se non generalizzata, ed esclusa, specificamente, ove vi siano particolari esigenze cautelari, legate a ragioni processuali o alla pericolosità dei soggetti (andrebbero peraltro definiti tempi e modalità di utilizzo da parte dell'Amministrazione e consentito l'acquisto al sopravvittito, senza costi per l'Amministrazione e con costi minimi per i detenuti, di apparecchi mobili configurati in maniera idonea e funzionale, con le dovute precauzioni operative ossia senza scheda e con la possibilità di chiamare solo i numeri autorizzati per evitare qualsiasi forma di utilizzo indebito); informatizzazione dei registri in uso; introduzione di APP per la

¹⁹ In argomento si veda, ora, G. FIORELLI, P. GONNELLA, A. MASSARO, A. RICCARDI, M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Pena e nuove tecnologie. Tra "trattamento" e "sicurezza"*, Napoli, 2022.

prenotazione del colloquio da parte dei familiari; incentivazione del possesso di computer per i detenuti, da acquistare al sopravvittuto; introduzione di servizi a pagamento (per esempio lavatrici a gettoni) come già avviene in alcuni istituti per i distributori di bevande e snack; introduzione e implementazione di sistemi (metal detector fissi e body scanner) che consentano un più efficace esercizio della funzione di controllo per impedire l'ingresso in istituto di oggetti il cui possesso non è consentito alle persone recluse.

Le innovazioni tecnologiche auspiccate avrebbero senz'altro ricadute positive sul piano della sicurezza, determinando, peraltro, un non trascurabile alleggerimento del lavoro del personale²⁰.

7. La tutela della salute

Quanto al tema della salute, la Commissione ha affrontato alcune problematiche, condividendo le proposte elaborate dal Tavolo 10 ("Salute e disagio psichico") degli Stati generali sull'esecuzione penale con riguardo alle esigenze dell'implementazione della telemedicina (con adeguamento delle risorse strumentali, mediante *device* di ultima generazione che consentano accertamenti a distanza; di sicuro interesse, al riguardo, è, ad esempio, la sperimentazione compiuta presso i quattro istituti di Rebibbia a Roma) e della completa realizzazione del fascicolo sanitario del detenuto (con una piena digitalizzazione delle cartelle cliniche). Gli aspetti oggetto di proposte di intervento normativo, specie riguardanti il regolamento, interessano, essenzialmente, i seguenti punti: adeguamento alla disciplina di riforma della sanità penitenziaria dell'organizzazione del DAP; centralità del rispetto del principio di territorialità (da rendere obbligatoria nei casi di persone con patologie croniche, in particolare psichiatriche o da dipendenza, pena l'impossibilità di garantire il diritto alla salute); necessità di investire sulla costante, adeguata, uniforme e sollecita definizione di programmi trattamentali (anche adeguando gli investimenti sulle specifiche risorse professionali); riattivazione dell'attenzione sugli interventi per la riduzione del rischio suicidario in carcere (tutti strettamente condizionati dagli interventi dei punti precedenti) previsti dai piani nazionali vigenti (2017)²¹. La Commissione ha elaborato articolate proposte di modifica, che interessano non solo la legge penitenziaria e il regolamento di esecuzione, ma anche disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale, peraltro condividendo, con riguardo al tema delle misure di sicurezza per infermità mentale le elaborazioni emergenti dai lavori compiuti nel periodo luglio 2017-marzo 2018 dalla Commissione Pelissero²². Di fondamentale importanza sarebbe l'introduzione di un articolo 47-*septies* nell'ordinamento penitenziario che consenta l'affidamento in prova dei condannati (a pena detentiva, anche residua, non superiore a sei anni) con infermità psichica per proseguire o intraprendere un programma terapeutico riabilitativo individualizzato in libertà, definito dal dipartimento di salute mentale dell'ASL competente per territorio in riferimento al luogo di residenza o abituale dimora della persona interessata.

Quanto alle azioni amministrative si auspica l'estensione della buona pratica seguita dal SERD presente in presidio interno al Tribunale di Milano, sezione direttissime, che interviene immediatamente per

²⁰ Alcune indicazioni della Commissione sono state recepite nella circolare DAP 18/11/2022, 0442486.U.

²¹ Si veda al riguardo la più recente circolare DAP 8/8/2022, 0302875.U, recante "Iniziativa per un 'intervento continuo' in materia di prevenzione delle condotte suicidarie delle persone detenute".

²² www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Pelissero_relazione_articolato_19lug2017.pdf

valutare la persona che si dichiara dipendente patologica. IL SERD può formulare un programma in accordo con le strutture del territorio e presentarlo al giudice del rito direttissimo ai fini della valutazione circa l'applicabilità di un programma alternativo alla carcerazione. Secondo i dati ricevuti dalla struttura, ogni anno circa mille persone evitano, così, l'ingresso in carcere. È facile comprendere quanto questa azione potrebbe essere efficace sul piano nazionale. La stessa potrebbe essere realizzata con un intervento di tipo "organizzativo", che richiede l'investimento di risorse per creare la struttura servente, e se del caso accompagnata da un intervento di tipo normativo che valorizzi, in caso di avvenuta convalida dell'arresto, il dato dell'accertata condizione di dipendenza e dell'eventuale formulazione di un programma nel contesto della decisione sul trattamento cautelare (la sede potrebbe essere quella dell'art. 449 c.p.p., che disciplina il giudizio direttissimo).

8. Le proposte sul lavoro e sulla formazione professionale

Per inquadrare il tema del lavoro e della formazione professionale non si può che partire dai dati, che impongono un deciso cambio di rotta.

Negli istituti penitenziari su circa 54.000 detenuti meno di 18.000 risultano impiegati in attività lavorative (non si arriva al 34%: 33,61%); di questi circa 16.000 alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria e circa 2.000 alle dipendenze di datori di lavoro esterni all'Amministrazione. Le imprese e le cooperative esterne offrono lavoro a un numero ancora esiguo di detenuti. Se si guardano i dati del 31 dicembre 2020, dei 2.191 detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, 297 risultavano alle dipendenze delle imprese, 680 alle dipendenze delle cooperative per attività svolte in istituto, 11 lavoratori in proprio semiliberi, 666 semiliberi lavoranti per datori di lavoro all'esterno, 537 ammessi al lavoro all'esterno (ai sensi dell'art. 21 O.P.). Inoltre, dalla disamina dei dati estratti dal Sistema SICO 2 (sistema informativo che gestisce i conti correnti dei detenuti, il sopravvitto e le retribuzioni) risulta che in media l'attività lavorativa *pro capite* non supera gli 85 giorni lavorativi annui. Ed è questo, a mio avviso, uno dei dati più significativi, perché ci restituisce l'idea di un lavoro prevalentemente saltuario, di un impiego basato sulla turnazione.

Sulla base di queste premesse e tenuto anche conto del riparto di competenze in materia, la Commissione è partita dalla considerazione per cui le lavorazioni penitenziarie devono essere considerate come parte integrante dello sviluppo del territorio in una logica di sistema. Integrare gli strumenti e le risorse è punto focale per una crescita quantitativa e qualitativa del lavoro delle persone in esecuzione penale, strumento riconosciuto come prioritario ai fini del reinserimento sociale. Occorre, in particolare, che gli istituti penitenziari diventino parte integrante della programmazione sociale regionale e dei piani di sviluppo del territorio, attraverso la programmazione partecipata, condivisa e integrata tra le articolazioni penitenziarie e la Regione²³. Di qui la proposta, tra le altre, di istituire un'apposita struttura a livello regionale, in modo da assicurare un adeguato coordinamento organizzativo ed il

²³ Al riguardo, quale seguito delle proposte della Commissione, può essere richiamato l'accordo sottoscritto in Conferenza unificata Stato-Regioni il 28 aprile 2022. Si tratta di Accordo, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997, tra governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante "Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale".

monitoraggio degli interventi. Le abbiamo definite Unità regionali per il lavoro penitenziario, costituite presso ciascun Provveditorato regionale, riconoscendole uno spazio di azione strategico nei processi di reinserimento lavorativo (art. 25-*bis* O.P.)²⁴.

Specifici interventi sono proposti sulla normativa primaria (art. 20-*bis* O.P.), in un contesto di valorizzazione del ruolo di Cassa delle Ammende e dei contenuti della legge 22 giugno 2000, n. 193 (recante “Norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti”), suggerendo peraltro di applicare al lavoro penitenziario le norme relative alla procedura per la Certificazione dell’apprendimento non formale e informale, secondo quanto disposto dal Decreto interministeriale del 5 gennaio 2021 (in attuazione del d.lgs. 16 gennaio 2013 n. 13), nonché di prevedere la partecipazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la coesione sociale attraverso l’applicazione al settore penitenziario del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, che sarà gestito dalle Regioni con il coordinamento dell’ANPAL e che coinvolgerà 3 milioni di beneficiari disoccupati di lunga durata e lavoratori a basso reddito (c.d. *working poor*).

Non mancano nella nostra relazione specifici suggerimenti per la semplificazione dei passaggi burocratici al fine di permettere una più proficua collaborazione pubblico/privato. Le aziende private devono essere informate circa le agevolazioni contributive per l’assunzione di lavoratori detenuti o internati e per lo svolgimento delle attività di formazione, rispetto alle quali può risultare utile l’implementazione dell’uso delle tecnologie, specie per lo svolgimento di corsi a distanza. Fondamentale è poi la conoscenza da parte del mondo esterno circa il mantenimento delle agevolazioni per un periodo che va dai diciotto ai ventiquattro mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione. Al fine di favorire la conoscenza degli istituti penitenziari e delle loro potenzialità relativamente all’allestimento di laboratori produttivi interni e delle regole previste dalle convenzioni di comodato d’uso può essere utile estendere la prassi già in uso in alcuni territori di organizzare periodicamente *open day* rivolti alle imprese e alla cooperazione sociale. Deve altresì essere superato l’inadeguato approccio nella valutazione delle competenze dei detenuti e realizzato un idoneo sistema di raccolta dei dati, utile per favorire l’incontro domanda/offerta di lavoro. A tal fine si propone una direttiva che preveda l’introduzione all’interno dell’applicativo informatico n. 22, che attualmente regola il sistema di raccolta dati inerente alle professionalità dei detenuti, di periodici aggiornamenti delle informazioni rilevate dagli Uffici Matricola all’atto dell’ingresso del detenuto. Ciò consentirebbe di dare evidenza ai crediti formativi acquisiti dal detenuto nel corso della espiazione della pena e fornirebbe una banca dati aggiornata alle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario (ovvero, secondo la denominazione indicata nella proposta di revisione dell’art. 25-*bis* O.P., Unità regionali per il lavoro penitenziario).

Non meno importanti sono poi gli interventi sulla normativa primaria e secondaria rivolti a realizzare quella tendenziale equiparazione del lavoro dei detenuti al lavoro delle persone libere, che trova fondamento nella Costituzione e specificazione in diverse pronunce della Corte costituzionale²⁵. Mi riferisco, anzitutto, alla ricordata proposta di eliminazione dell’automatismo per cui il lavoro svolto alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria debba essere retribuito con la necessaria riduzione di un terzo del trattamento economico previsto dai contratti collettivi (art. 22 O.P.); ma altrettanto

²⁴ Anche al riguardo un importante seguito dei lavori della Commissione si trova nella citata circolare DAP 18/11/2022, 0442486.U.

²⁵ Si vedano, specialmente, sentt. nn. 158 del 2001 e 341 del 2006.

importante ritengo essere l'eliminazione della previsione della sanzione disciplinare per l'ipotesi di volontario inadempimento di obblighi lavorativi (art. 77 R.E.), giustificata dal fatto che l'inadempienza considerata rileva già ai sensi dell'art. 2106 c.c. e dell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, non potendo essere causa di sanzioni ulteriori connesse esclusivamente allo *status* di detenuto (tanto più a seguito della riforma del 2018 che ha superato la logica dell'obbligatorietà del lavoro penitenziario). Nella medesima prospettiva possono collocarsi le proposte di revisione terminologica, rivolte ad eliminare dalla normativa penitenziaria parole estranee al vocabolario delle "persone libere" (quali "mercede" o "peculio").

9. Le proposte sulla tutela dei diritti

La Commissione ha proceduto ad un esame della normativa vigente rivolto a rilevare le esigenze di interventi che siano in grado di rispondere alle carenze di effettività dei rimedi volti alla tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute. L'obiettivo alla base degli interventi proposti è quello di innalzare gli standard di tutela giurisdizionale, a partire da quei profili che si sono rivelati, in questi primi anni di applicazione degli istituti di cui agli art. 35-*bis* e *ter* O.P., non funzionali alla loro piena effettività. Allo stesso modo si propone di uniformare gli standard di tutela rispetto a procedimenti diversi già presenti nella legge penitenziaria, anche seguendo, in alcuni casi, l'insegnamento espresso della Corte costituzionale e della Corte di cassazione²⁶. La consapevolezza per cui la migliore tutela dei diritti delle persone detenute dipende anche dall'adeguata configurazione di termini e modalità di esercizio dei medesimi ha indotto a proporre interventi che prevedano richieste tracciabili e risposte che dovranno avere termini certi (le quali poi potranno essere oggetto di reclamo giurisdizionale). Per molti di tali interventi sono state elaborate proposte che interessano la normativa regolamentare o suggerite indicazioni per l'adozione di circolari ministeriali. Oltre alla questione dei termini entro i quali l'amministrazione deve rispondere alle istanze dei detenuti (ad esempio in tema di trasferimenti), la Commissione ha dato indicazioni circa l'adozione di un'unica modulistica per tutti gli istituti penitenziari ai fini della redazione della nota istruttoria che fornisce gli elementi essenziali relativi alle condizioni detentive del reclamante *ex art. 35-ter* O.P., nonché per favorire la circolarità delle informazioni tra la magistratura di sorveglianza e l'amministrazione (ad esempio, fornendo alla prima tutte le circolari del DAP e assicurando, alla seconda, per il tramite delle aree educative, la comunicazione di tutti i provvedimenti del giudice). A ciò si aggiunga la previsione della comunicazione alle persone detenute dei provvedimenti che li interessano attraverso la consegna di copia cartacea (e non con comunicazione orale del solo esito dell'istanza), nonché la statuizione, nell'art. 75 R.E., per cui ciascun magistrato di sorveglianza deve redigere una relazione annuale sulle visite effettuate negli Istituti e sulle problematiche riscontrate da trasmettere al Presidente del Tribunale di Sorveglianza territorialmente competente. Specifica attenzione è stata dedicata al potenziamento dello strumento del permesso premio (art. 30-*ter* O.P.), quale essenziale strumento di trattamento e volano per la concessione di più ampie misure.

²⁶ Mi limito qui a citare soltanto due decisioni della Corte costituzionale che hanno segnato l'evoluzione della giurisprudenza in materia: sent. n. 26 del 1999 e sent. n. 135 del 2013.

10. Le proposte per la formazione del personale (con qualche considerazione finale sull'esigenza di promuovere una cultura costituzionale della pena)

Infine, un capitolo fondamentale è stato quello riguardante la formazione del personale.

La Commissione ha elaborato, in particolare, le seguenti linee per la formazione, di seguito indicate per aree tematiche: “gestione degli agiti violenti”; “gestione degli eventi critici e resilienza”; “salute mentale”; “giustizia restaurativa”; “cultura mediativa”; “specializzazione nel trattamento dei detenuti minorenni”; “sostegno dei processi riorganizzativi dell'esecuzione penale esterna”; “tutela delle identità”.

La Commissione ha sottolineato la centralità della formazione iniziale e *in itinere*, in considerazione della complessità dei ruoli che sono chiamate a svolgere le diverse professionalità operanti nell'amministrazione penitenziaria e nell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità. Proprio in ragione di ciò raccomanda che anche i processi di selezione siano revisionati e adeguati, contenendo il più possibile, o addirittura superando, la logica del ricorso a “riserve di posti” per chi provenga da percorsi professionali che non sembrano dimostrare in sé una specifica attitudine allo svolgimento dei ruoli propri di questa importante branca dell'amministrazione pubblica.

Con piacere registro il recepimento delle nostre indicazioni nell'articolato piano annuale della formazione del personale approvato il 16 marzo 2022. Se, infatti, l'innovazione del sistema dell'esecuzione penale può essere senz'altro indirizzata da mutamenti normativi e amministrativi come quelli proposti, sono convinto che la stessa potrà consolidarsi e realizzarsi appieno solo con il contributo di coloro che sono o possono essere gli attori del cambiamento, ossia gli operatori dell'esecuzione penale, proprio in quanto adeguatamente formati e, a monte, rigorosamente selezionati.

Come ho già sottolineato, le diverse professionalità penitenziarie sono chiamate ad agire nel contesto di un unico universo funzionale, segnato dall'obiettivo di contribuire alla realizzazione dei valori costituzionali. Perché la pena, quale che sia la forma di espiazione, abbia un senso a quei valori ci dobbiamo riferire, costruendo un sistema che consenta alla singola persona di “riappropriarsi della vita” e quindi di svolgere un percorso di reinserimento sociale che abbia maggiore possibilità di successo. La vera innovazione del sistema penitenziario passa per questa svolta culturale, che vede come protagonisti gli operatori penitenziari ma che, in realtà, coinvolge noi tutti e che meriterebbe di essere sostenuta, in particolare, dagli accademici, dai magistrati, dagli avvocati, oltre che, naturalmente, dagli operatori del terzo settore. Sarebbe necessario, a tale fine, insistere sui dati che interessano l'abbattimento del tasso di recidiva – magari con studi più analitici che coinvolgano un campione esteso – che si registra nel caso in cui il percorso di espiazione della pena sia stato contrassegnato dallo svolgimento di attività lavorative o culturali qualificanti o da processi di graduale avvicinamento alla libertà per effetto della fruizione di misure alternative. Diffondere questi dati presso la società civile è fondamentale, per contribuire a radicare, anche in questo ambito, un'adeguata cultura costituzionale, facendo comprendere che la pena – la quale non si identifica con il carcere – ha un senso se consente di ricostruire il legame sociale che si è spezzato con la commissione del reato. Restaurare, re-includere²⁷ significa avviare un processo potenzialmente in grado di ridurre il rischio di ricaduta nel reato ed è questo l'obiettivo al

²⁷ Seguendo gli insegnamenti di P. RICOEUR, *Il diritto di punire*, testi del 1958 e del 2002, raccolti da L. Alici, Brescia, 2012, 82.

quale occorre tendere, pure per soddisfare il bisogno di sicurezza spesso avvertito come priorità dai consociati. Facendo finalmente prevalere l'idea che la legittima risposta di giustizia sia tesa a responsabilizzare in vista del futuro, più che a porre rimedio al passato.

Focus on

