

Strategie per una nuova dimensione del carcere

Spazio, Tempo e Persone

Un nuovo modo d'essere del Sistema penitenziario

PARTE PRIMA: 1) la via del cambiamento; 2) il nuovo processo di esecuzione penale; 3) *autodeterminazione, spazio, tempo e conoscenza della persona*; 4) *lo Spazio virtuale*; 5) *lo Spazio comune*; 6) *lo Spazio individuale*; 7) *il Tempo della detenzione e l'agibilità dei diritti*.

PARTE SECONDA: 1) una riforma ineludibile; 2) gli interventi auspicati: l'affettività; 3) il lavoro penitenziario; 4) la riforma degli ordinamenti professionali del personale penitenziario.

PARTE PRIMA

1) La via del cambiamento

Il sistema penitenziario italiano sta faticosamente maturando una nuova consapevolezza sul senso della pena detentiva introdotto dal nostro legislatore con la Riforma del 1975 che ha praticamente interpretato il principio rieducativo sancito dall'art. 27 della Costituzione. Il Sistema, oggi, in un percorso di resilienza, ha cominciato a dubitare della legittimità della sua quotidianità penitenziaria la cui fonte primaria è stata, ed è ancora, prevalentemente la consuetudine, il consolidamento di prassi spesso confliggenti con le fonti primarie del diritto.

In tale contesto di resilienza, le sentenze di condanna della Cedu, a partire dal 2009, hanno acquisito un valore aggiunto, seppure nascosto. Esse hanno determinato l'avvio di una maggiore consapevolezza dell'intero sistema verso le fonti interne e sovranazionali del diritto penitenziario. Ecco allora che nel linguaggio comune stanno diventando riferimenti cognitivi essenziali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, le Regole minime per il trattamento dei detenuti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le Regole penitenziarie europee. Oggi, l'Amministrazione sta cercando un approccio alternativo alle questioni penitenziarie che abbia origine nel principio di legalità delle sue fonti con l'abbandono della fonte prevalente, rappresentata per l'appunto dalla consuetudine. Con tale presupposto, possiamo affermare che l'Amministrazione è alla ricerca della Verità ordinamentale sul senso della pena detentiva, guidata da una nuova idea dello Spazio e del Tempo della detenzione, giuridicamente fondata nelle procedure di conoscenza della persona e nel diritto di autodeterminazione del detenuto.

Tuttavia, le incertezze e le resistenze al cambiamento che pure sarebbe possibile realizzare a normativa vigente, hanno oggi indotto il legislatore, ancora una volta, a proporre una revisione dell'Ordinamento penitenziario attraverso una legge delega al Governo. L'auspicio è che la

riforma sappia far emergere ciò che gli Attori del sistema hanno mantenuto sommerso per troppo tempo, ma che, nonostante la dichiarata volontà di procedere con un altro modo d'essere organizzativo e operativo, continua a rimanere tale.

Per questa ragione, la proposta riformatrice del presente documento prende avvio proprio dal sommerso della vigente normativa, quasi un percorso di ricerca della Verità ordinamentale vigente, presupposto odierno e, nello stesso tempo, auspicato obiettivo della nuova riforma. In tale dimensione, è necessario far maturare all'interno del Sistema penitenziario una convinta e condivisa consapevolezza sul "senso della pena" disciplinato dalle norme interne e dalle fonti sovranazionali. In un certo qual modo, il Sistema che analizza se stesso per dare respiro al diritto vigente. In altro modo ancora un'Amministrazione che percorre il cammino del recupero di legalità nella quotidianità penitenziaria.

Su tale argomento, a dire il vero, non c'è mai stata piena consapevolezza, nemmeno da parte della stessa Magistratura di Sorveglianza, intorno alle parole chiave che qualificano il senso della pena vigente: ***nuovo processo di esecuzione penale, conoscenza e centralità della persona, autodeterminazione, Spazio e Tempo dell'esecuzione penale.***

Ed è proprio su questi temi che è opportuno soffermarsi.

2) Il nuovo processo di esecuzione penale

Prima della Riforma, l'esecuzione penale costituiva un'appendice del processo penale rivolto all'accertamento del reato e di quel processo, in caso di condanna, ne era la prosecuzione. In tal modo, la pena detentiva con il suo carattere afflittivo era rivolta a punire il reato commesso, cancellando persino l'identità del suo autore, ridotto a essere solo un numero di matricola. La persona si collocava quindi ai margini dell'esecuzione penale perché la sua condotta rilevava soltanto ai fini di alcune concessioni premiali in tema di colloqui con la famiglia o di corrispondenza, ovvero ancora di lettura di libri. L'essere della persona non incideva sulla pena che rimaneva quella della condanna nel processo. In tal modo, non uscendo dal processo, la pena aveva il carattere della certezza. Tale condizione con la Riforma del 1975 è stata rovesciata. E' stato introdotto il nuovo processo di esecuzione penale volto alla conoscenza della persona e al conseguente accertamento della sua capacità di esprimere valori e comportamenti socialmente utili. E' un procedimento complesso, dettagliatamente disciplinato dalla legge e dal regolamento di esecuzione, in cui si possono distinguere due fasi. La prima, istruttoria, che, pur se sottoposta a tutela giurisdizionale, è di natura amministrativa, di cui è competente l'Amministrazione penitenziaria. E' rivolta alla

conoscenza della persona attraverso le azioni (processi lavorativi) riconducibili all'osservazione scientifica della personalità, alla redazione del programma di trattamento e alle verifiche trattamentali. Il fascicolo istruttorio raccoglie dati, notizie ed elementi di conoscenza utili alla successiva fase giurisdizionale, di competenza della Magistratura di Sorveglianza. Nel procedimento di sorveglianza si valuta e si misura la capacità risocializzante della persona e sulla base di tale valutazione sono adottati i provvedimenti di natura giurisdizionale che possono modificare non solo le modalità di esecuzione della pena (misure alternative alla detenzione e permessi premio), ma persino la durata della pena (liberazione anticipata). L'ordinamento giuridico italiano nel 1975 ha quindi introdotto la "pena flessibile" nel nuovo processo di esecuzione penale, quella che i critici denunciano come "incertezza della pena", accanto alla "pena certa" che permane invece nel processo penale e che potrebbe persino rimanere tale nel corso dell'esecuzione ove i processi di conoscenza della persona conducano ad escludere la sua capacità risocializzante.

3)Autodeterminazione, spazio, tempo e conoscenza della persona.

Un sistema incentrato sulla persona e sulla sua conoscenza non poteva non riconoscere la sussistenza in capo al detenuto della titolarità delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dal nostro ordinamento giuridico: diritti soggettivi, aspettative, interessi. Tale condizione non poteva non determinare una nuova concezione dello Spazio e del Tempo della detenzione. Per queste ragioni, con la stessa legge di riforma, tali dimensioni abbandonano il carattere della segregazione, insito nel Regolamento del 1931, per assumere un'ampiezza che consenta alla persona, attraverso l'esercizio dei propri diritti e il rispetto delle regole della comunità penitenziaria, di farsi conoscere nel corso della detenzione e poter valutare in tal modo la sua capacità di autodeterminazione e se e quanto essa possa condurla ad esprimere valori e comportamenti socialmente utili. In tale percorso, di conoscenza e di recupero sociale, è necessario sottolineare che già lo stesso legislatore del 1975 ha ritenuto fondamentale l'attenzione da rivolgere alle vittime del reato. Ma, su tale punto, si registra la distrazione più grave dell'intero sistema, persino delle stesse prassi che ancora lo governano.

Lo Spazio e il Tempo della detenzione quindi assumono un riferimento e un valore fondamentale nell'Ordinamento

penitenziario del 1975 in termini di discontinuità con il passato. Lo Spazio fruibile - a garanzia del trattamento umanitario e della dignità della persona, ma anche del principio di autodeterminazione connesso alla conoscenza del detenuto e al progetto trattamentale individualizzato - è una condizione soggettiva tutelata dalla legge.

Sul presupposto che la pena della detenzione legittimamente riduce la libertà di locomozione del detenuto, rimangono da definire, in punto di diritto, i confini della libertà di locomozione residuale, compatibili non soltanto con la tutela della dignità della persona e dei diritti fondamentali dell'uomo, ma anche con i diritti riconosciuti dalle fonti sovranazionali ed interne e persino con i processi di conoscenza del detenuto e della sua capacità di autodeterminarsi in relazione al programma di trattamento individualizzato.

La sentenza Torregiani ha definito soltanto i confini essenziali, minimi, a garanzia della dignità della persona. Al contrario, occorre definire lo Spazio entro il quale la persona, seppure detenuta, ha il diritto di praticare la sua residuale libertà di locomozione a tutela dei suoi diritti. A tale riguardo, l'art. 4 della legge stabilisce che "I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge, anche se si trovano in stato di interdizione legale". Da questa norma si evince non solo il riconoscimento della titolarità di situazioni giuridiche

soggettive in capo al detenuto, ma anche il diritto di autodeterminazione che può esprimersi soltanto in una dimensione fisica più ampia della cella. Ne consegue che lo Spazio essenziale definito dalla Cedu non è da solo sufficiente per rendere fruibili quei diritti. Occorre, quindi, legittimare la definizione giuridica di uno Spazio che renda praticabili i diritti nell'ambito della residuale libertà di locomozione.

4) Lo spazio virtuale

I confini di questa dimensione sono ricavabili dalla disciplina del reato di evasione e di tentata evasione, richiamati dall'ordinamento penitenziario con gli articoli:

- 30 e 30 ter, in tema di permessi;
- 47 ter e 47 sexies in tema di detenzione domiciliare;
- 51, comma 3 e 52, comma 4 in tema di semilibertà e di licenze.

Sostanzialmente, si afferma che il detenuto che non rientra in istituto commette il reato di evasione, in tal modo definendo il confine entro il quale il detenuto può legittimamente fruire della residuale libertà di locomozione. Tale dimensione coincide con lo Spazio fisico delimitato dal muro di cinta.

Questa definizione trova conferma anche nel reato di tentata evasione che si realizza quando sono compiuti atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere il

reato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica". E' fuori dubbio che il semplice avvicinarsi al muro di cinta non realizza l'ipotesi di tentata evasione. Viceversa indica il limite massimo di fruibilità dello spazio individuale quando questo sia espressione dei contenuti del programma di trattamento.

1^ corollario: così definito, lo Spazio virtuale o potenziale è la dimensione nella quale la pena esprime la sua funzione di difesa sociale, di controllo della limitata libertà di locomozione.

2^ corollario: lo Spazio è la dimensione fisica utilizzabile dall'Amministrazione penitenziaria per rendere praticabili i diritti fondamentali dell'uomo e quelli riconosciuti dall'ordinamento penitenziario, nonché per l'avvio e lo sviluppo della conoscenza nell'ambito del programma di trattamento individualizzato.

3^ corollario: lo Spazio è la dimensione fisica utilizzabile dal detenuto per l'esercizio dei propri diritti e per esprimere la sua capacità di autodeterminazione nel percorso di recupero sociale, con il rispetto delle regole della comunità.

5) Lo Spazio della comunità penitenziaria

Comprende tutti i locali e gli ambienti, anche all'aperto, circoscritti dal muro di cinta: aree verdi, tenute agricole, laboratori per le attività lavorative e culturali, aule per le attività formative e didattiche, locali di culto, biblioteca, cucina, locali del sopravvitto, palestra, cortili passeggio, sale colloqui, uffici, reparti, sezioni, rotonde e locali di pernottamento e di socialità. E' lo Spazio utilizzabile dall'Amministrazione sulla base delle sue strategie generali per l'attuazione dell'ordinamento penitenziario. In altro modo, è la dimensione fisica entro la quale è organizzato il Tempo della vita sociale della comunità penitenziaria, avuto riguardo alle differenti categorie di Istituto (C.R. e C.C.), alle diverse tipologie di percorsi trattamentali e alle differenti esigenze di sicurezza intramurale (circuiti).

Lo strumento legale per riempire di contenuti e per definire la condizione giuridica dello Spazio e del Tempo della comunità è rappresentato dal Regolamento dell'Istituto che trova disciplina negli artt. 16 della legge e 36 del Regolamento. Il Regolamento dell'Istituto detta le regole che governano lo Spazio e il Tempo comune.

6) Lo Spazio individuale

Se lo Spazio della comunità è realizzato sulla base della conoscenza generale delle persone presenti (tipologia dell'Istituto), lo Spazio individuale è invece quello

riconosciuto ad ogni singolo detenuto sulla base della conoscenza e del programma di trattamento individualizzato, nonché delle verifiche trattamentali. Sulla base di tali elementi lo Spazio individuale può persino uscire dalla soglia dello spazio della comunità e dello spazio virtuale. Si pensi al detenuto che nel corso della detenzione fruisce dei permessi premio o delle misure alternative alla detenzione, oppure ancora del lavoro all'esterno. Così come, all'incontrario, lo spazio della comunità può restringersi qualora la conoscenza della persona produca valutazioni negative, di permanenza di valori e comportamenti devianti e asociali. Tra le altre, è tale senz'altro la materia delle sanzioni disciplinari e del regime di sorveglianza particolare. In tal senso, quindi, possiamo concludere che lo Spazio individuale è una dimensione flessibile, orientato dal programma di trattamento, dalle verifiche trattamentali e dalle decisioni della magistratura di sorveglianza. Con tali presupposti possono assumersi le seguenti conseguenze:

1^a corollario: lo Spazio individuale è la dimensione fisica nella quale la persona può fruire dei diritti e delle libertà riconosciuti dalle fonti primarie del diritto penitenziario.

2^a corollario: lo Spazio individuale è fruibile nella più ampia definizione dello spazio di comunità penitenziaria e persino extramuraria, laddove si sia sviluppata una conoscenza socialmente utile.

3^a corollario: lo spazio individuale è governato dal principio di autodeterminazione ed è proporzionale ai livelli di conoscenza della persona nell'ambito del programma di trattamento.

7) Il Tempo della detenzione e l'agibilità dei diritti.

Con tale metodo, il Tempo della detenzione, individuale e di comunità, è la dimensione che si può sviluppare in tutto lo Spazio virtuale utilmente fruibile ed è governato dalle regole interne, dal programma di trattamento e dalla capacità di autodeterminazione del detenuto. In quelle dimensioni le persone possono esercitare i propri diritti, tra i quali *non sono soggetti a restrizione l'igiene e le esigenze della salute; il vitto, il vestiario e il corredo; il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno; i colloqui con i difensori e quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori e i fratelli (art. 14 quater, comma 4).*

Ulteriori diritti derivano dall'indicazione degli elementi del trattamento fatta dal nostro legislatore: l'istruzione, il lavoro, la religione, le attività culturali, ricreative e

sportive, i rapporti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia sono fonti di produzione di situazioni giuridiche tutelate nell'ambito delle dimensioni dello Spazio e del Tempo che, per effetto della condanna, descrivono la residuale libertà di locomozione. L'interpretazione e il governo di tale condizione dovrebbe essere ispirato dal principio della massima espansione in relazione ai livelli di conoscenza riferiti alla comunità e alle singole persone.

Con tale approccio giuridico possono essere rimossi tutti i pregiudizi culturali che ancora accompagnano il significato che il nostro ordinamento dà alla pena della detenzione.

PARTE SECONDA

1) Una riforma ineludibile

In realtà le prassi che si sono consolidate nel corso degli anni hanno distorto il senso della pena detentiva introdotto dalla legge 354/75. La pratica penitenziaria, amministrativa e giurisdizionale, ha sommerso tutta una serie di diritti che la legge, con l'approccio indicato nella prima parte, invece riconosce, con la conseguenza che il Sistema ha maturato un significativo debito sociale, persino in termini di sicurezza sociale. Si pensi a tale riguardo agli automatismi vigenti riferiti all'applicazione dell'istituto della liberazione anticipata, nonché ai dati sulla

recidiva. Per altro verso riguarda la trascuratezza relativa alle procedure di conoscenza della persona che si sostanzia nel mancato riconoscimento delle dimensioni dello Spazio e del Tempo fruibili dal detenuto con l'esercizio della residuale libertà di locomozione. E' persino il disconoscimento del diritto di autodeterminazione della persona nell'ambito di quelle dimensioni.

Tali condizioni di debito sociale rendono oramai ineludibile una modifica della legge penitenziaria, per fare emergere in modo palese condizioni di vita, diritti e situazioni giuridiche soggettive tutelate, oggi ancora sommersi e finalmente caratterizzare le dimensioni dello Spazio e del Tempo della detenzione simili a una comunità seppure protetta.

2) Alcuni interventi auspicati: l'affettività

Il tema dell'affettività, seppure complesso nella sua particolare estensione, ha bisogno di essere introdotto formalmente nel nuovo ordinamento tra gli elementi trattamentali, qualificando e sostituendo in tal modo le "relazioni familiari".

L'ampiezza di tale dimensione richiede anche una declinazione dei diritti ad essa connessi: colloqui ordinari, colloqui all'aperto, colloqui visivi a distanza, telefonate e corrispondenza epistolare, fino al riconoscimento dei

bisogni legati alla sfera sessuale, peraltro, questi ultimi, trasversalmente riconducibili anche al diritto di tutela della salute. La fruibilità dei diritti connessi alla sfera affettiva richiede anche una nuova formulazione dell'art.18, O.P., che disciplina la materia dei colloqui. Innanzi tutto con il superamento del controllo visivo, previsto dalla vigente normativa, ma anche e soprattutto con il collegamento agli sviluppi della conoscenza del detenuto, tramite il programma di trattamento e le verifiche trattamentali che lo riguardano, pur riconoscendo l'essenzialità dei bisogni legati alla sfera sessuale.

3) Il lavoro penitenziario

Anche questo tema è particolarmente complesso e richiede modifiche incisive per ampliarne la praticabilità in relazione alla capacità di autodeterminazione del detenuto nell'ambito esclusivo del programma di trattamento che lo riguarda.

A tal fine è necessaria la riformulazione dell'attuale art.20 O.P., con la previsione dei seguenti principi, che dovranno trovare specifica disciplina nel regolamento di esecuzione.

Il lavoro deve perdere il carattere dell'obbligatorietà per il detenuto ed acquisire invece quello fondamentale di elemento trattamentale nel relativo programma individualizzato. Collocato in tale ambito, l'attuale rigidità

della retribuzione si affievolisce sempre grazie al principio di autodeterminazione, che orienta la volontà del detenuto nel corso della esecuzione del programma di trattamento alla cui redazione egli stesso partecipa (il cosiddetto patto trattamentale). In tal modo, in presenza di determinate condizioni e requisiti socio-familiari, può trovare spazio l'estensione dell'istituto dei lavori socialmente utili intramurari, con la gratuità della prestazione lavorativa, salvo gli obblighi contributivi, previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro.

La nuova disciplina del lavoro penitenziario dovrebbe prevedere invece l'obbligatorietà per l'Amministrazione penitenziaria di affidare ai detenuti alcuni dei servizi in essere presso le proprie strutture, che allo stato sono esternalizzati. Presso il Dipartimento, i Provveditorati e le Scuole di formazione, i servizi di pulizia dei locali, di giardinaggio e di manutenzione ordinaria dovrebbero essere assegnati ai detenuti con qualifica generica o specialistica il cui programma di trattamento ne preveda l'idoneità, sia sotto il profilo professionale che, soprattutto, di adeguato livello del senso di responsabilità sociale già verificato.

Analoghe previsioni e procedure dovrebbero estendersi a tutte le strutture penitenziarie per i locali delle direzioni e per i servizi di ristoro.

A regime, la quantificazione di tali posti di lavoro, per difetto, consentirebbe la fruibilità di almeno circa 2.500 nuovi posti di lavoro i cui costi sarebbero ampiamente coperti dai risparmi degli attuali servizi affidati in appalto.

4) La riforma degli ordinamenti professionali del personale penitenziario

Il rischio che la nuova riforma dell'ordinamento penitenziario produca nuovo debito sociale è reale se non sarà accompagnata da una significativa revisione degli ordinamenti professionali vigenti nell'attuale Sistema.

Per questa ragione, nella stessa riforma, dovrebbe essere inserito un capo riservato alle “Disposizioni finali e transitorie” in sostituzione di quello vigente, ispirato dalle seguenti finalità.

La semplificazione dell'azione amministrativa nel Sistema penitenziario, con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi che esprimono la *mission istituzionale*, rende oramai ineludibile la revisione degli ordinamenti professionali del personale penitenziario non solo attraverso la previsione di una dirigenza penitenziaria unica, ma anche con l'introduzione di nuove qualifiche professionali per far fronte alle esigenze che si prospettano all'orizzonte dell'esecuzione penale, di tipo organizzativo e

operativo. In tal senso, la mediazione culturale, il benessere organizzativo, la giustizia riparativa, la messa alla prova e l'attenzione alle vittime del reato sono dimensioni ancora scoperte nel nostro attuale processo di esecuzione penale e nei corrispondenti profili professionali, peraltro immediatamente percorribili nella prima fase attuativa attraverso un'azione formativa di riqualificazione del personale che ne abbia titolo.

In tale contesto, appare ancor più essenziale oramai la revisione delle funzioni e dei compiti del direttore penitenziario che oggi è titolare di tutti i processi di lavoro che attengono all'organizzazione e alla gestione dell'Istituto nei temi, particolarmente complessi, del trattamento, della sicurezza, della gestione del personale, dei beni e servizi, della manutenzione ordinaria e straordinaria della struttura, della gestione contabile, della sicurezza sul posto di lavoro, della trasparenza e anticorruzione...

A tal fine è necessario prevedere un modello organizzativo dell'istituto che sappia riconoscere innanzitutto autonomia al personale direttivo delle diverse aree nei processi di gestione ordinaria e nel contempo valorizzi la funzione dirigenziale del direttore quale responsabile del progetto d'istituto e degli obiettivi ad esso connessi, attraverso un'azione di coordinamento, di controllo e di verifica dell'efficienza dei vari servizi e del rispetto della legalità nei

vari processi di lavoro, conservando a tale scopo il potere di avocazione dell'azione amministrativa. Con tali presupposti, in questo stesso ambito, potrebbe trovare legittima valorizzazione il personale del Corpo di Polizia penitenziaria attraverso la pari dignità con le altre forze di polizia e il riconoscimento sostanziale delle funzioni dirigenziali, anche apicali, nell'organigramma dell'amministrazione.

Tale scelta, che si ritiene essere oramai improcrastinabile, richiede ulteriori modifiche alla vigente legge penitenziaria nelle parti in cui dispone la diretta competenza del direttore dell'istituto che dovrà essere sostituito dai direttori delle aree dell'attuale organizzazione. In tal modo si creano i presupposti persino per procedere ad una degiurisdizionalizzazione di alcuni attuali procedimenti affidati alla Magistratura di sorveglianza, quali la concessione dei permessi premio e le visite e i ricoveri in ospedale che potrebbero essere ricondotti nella competenza del direttore dell'Istituto, seppure sottoposti a tutela giurisdizionale ai sensi degli artt.li 35, 35 bis e ter O.P.

Massimo De Pascalis
Direttore Istituto superiore di studi penitenziari
Ministero della Giustizia

