

Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario (Pres. Marco Ruotolo)

Presentazione della relazione finale

Scheda riassuntiva

La Commissione, istituita con d.m. 13 settembre 2021, ha lavorato nel periodo ottobre-dicembre 2021.

I lavori della Commissione sono stati orientati alla predisposizione di soluzioni concrete per l'innovazione del sistema penitenziario, per migliorare la qualità della vita delle persone recluse e di coloro che operano all'interno degli istituti penitenziari.

Le proposte 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 potrebbero essere realizzate a prescindere dalle pur indicate revisioni della normativa primaria.

Oltre alla presentazione di puntuali modifiche, redatte in forma di articolato, sono state individuate 8 linee guida per la rimodulazione dei programmi di formazione del personale e 35 azioni amministrative, da mettere subito in campo, per migliorare la qualità della vita nell'esecuzione penale.

Gli interventi proposti intendono, in particolare, adeguare i contenuti della normativa e orientare le prassi per adattare ai cambiamenti tecnologici, sociali e culturali, nonché alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee.

La pena, quale che sia la forma dell'espiazione, deve tendere a restaurare e a ricostruire quel legame sociale che si è interrotto con la commissione del reato. Deve avere l'obiettivo di re-includere, di avviare un processo potenzialmente in grado di ridurre il rischio di ricaduta nel reato. Il suo perseguimento determina il soddisfacimento non soltanto dell'interesse del reo, ma dell'intera società, rispondendo a quel bisogno di sicurezza spesso avvertito come priorità dai consociati. Perché ciò accada occorre garantire una qualità della vita non solo "decente", ma idonea all'attivazione di un processo di autodeterminazione che possa permettere al singolo di "riappropriarsi della vita". Occorre, in altre parole, creare condizioni di sistema che consentano finalmente di considerare la risposta di giustizia come tesa a responsabilizzare in vista del futuro, più che a porre rimedio al passato.

La quotidianità penitenziaria

Con riguardo alla quotidianità penitenziaria e alla semplificazione della gestione del sistema dell'esecuzione penale, gli interventi proposti interessano, tra l'altro: 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 (artt. 7 e 9 o.p.); il tema dell'autorizzazione per visite e ricoveri ospedalieri (art. 11 o.p.); la modifica del regime di sorveglianza particolare, rivolta a sottolineare il disvalore delle aggressioni nei confronti degli operatori, con 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 approvazione dei regolamenti di istituto (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); l'intervento rivolto ad assicurare una più adeguata e tempestiva organizzazione del processo di preparazione alla dimissione della persona detenuta (art. 43 o.p.).

La Commissione ha tra l'altro 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. Si tratterebbe di incidere sulla disciplina delle misure cautelari (artt. 275 e 285-*bis* c.p.p.) e delle

modalità esecutive delle stesse (art. 293 c.p.p.), ipotizzando, come *extrema ratio*, l'applicazione della custodia cautelare negli istituti a custodia attenuata per le detenute madri (ICAM), nonché di incidere sull'istituto del rinvio dell'esecuzione della pena (artt. 146 e 147 c.p.) e sulla disciplina delle case famiglia protette (legge n. 62 del 2011). In questa direzione si muove la proposta di legge C. 2998 (Siani ed altri), recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori").

Particolarmente incisive sono le proposte di revisione del regolamento penitenziario. Tra queste: il riferimento, nell'articolo di apertura del regolamento, ai principi di autonomia, responsabilità, socializzazione e integrazione, richiamati anche nell'attuale formulazione dell'art. 1 o.p.; la valorizzazione del terzo settore, 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); 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 quadri, 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 (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 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).

Le più specifiche linee di intervento

Linee più specifiche di intervento hanno riguardato i seguenti ambiti tematici: “gestione dell'ordine e della sicurezza”; “impiego delle tecnologie”; “salute”; “lavoro e formazione professionale”; “tutela dei diritti”; “formazione del personale”.

Focus 1: gestione dell'ordine e della sicurezza

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, la normativa regolamentare con riguardo, ad esempio, alle condizioni di vita e all'offerta trattamentale nelle sezioni *ex art. 32*, alle perquisizioni straordinarie (nella linea indicata da due recenti circolari DAP e DGMC), 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; 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; 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 in luogo delle cosiddette cellette; 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" nella gestione dei bisogni specifici che possono caratterizzare l'utenza allocata.

Focus 2: impiego delle tecnologie

Con riguardo all'impiego delle tecnologie, se ne è sottolineata la centralità sia per la sicurezza sia per il trattamento. 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-droni, 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 appaiano al riguardo le recenti linee guida CNUPP/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 sopravvitto 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

sopravvitto, 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 prenotazione del colloquio da parte dei familiari; incentivazione del possesso di computer per i detenuti, da acquistare al sopravvitto; 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 personale.

Focus 3: 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). 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 della Commissione Pelissero.

Focus 4: lavoro e formazione professionale

Con riguardo alla tematica del lavoro e della formazione professionale, la Commissione propone alcune modifiche di carattere organizzativo, partendo dalla considerazione per cui le lavorazioni penitenziarie devono essere considerate come parte integrante dello sviluppo del territorio in una logica di sistema. 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 Regione. Di qui la proposta, tra le altre, di istituire una struttura regionale per realizzare la programmazione integrata per l'inclusione sociale, il lavoro e la formazione professionale delle persone in esecuzione penale, in stretto collegamento con la programmazione sociale regionale e con il piano di sviluppo del territorio, in modo da assicurare un adeguato coordinamento organizzativo ed il monitoraggio degli interventi.

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 n. 193 del 2000. Da segnalare sono anche 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 costituzionale.

Focus 5: 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. Sono proposti specifici interventi proprio con l'obiettivo 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 cassazione. 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. 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.

Focus 6: formazione del personale

La Commissione ha sottolineato l'esigenza di una valorizzazione dei ruoli dei singoli operatori, proponendo puntuali interventi per la revisione dei processi organizzativi della formazione, da programmare e realizzare con una maggiore partecipazione di qualificati soggetti esterni. Sono state elaborate, in particolare, le seguenti linee per la formazione, indicate per aree tematiche e dettagliate nel paragrafo 8 della Relazione: "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.

L'innovazione del sistema dell'esecuzione penale può essere senz'altro indirizzata da mutamenti normativi e amministrativi come quelli qui proposti, ma 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.