



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

### **Contributo ai lavori della Commissione ministeriale per l'innovazione del sistema penitenziario.**

Approvato dall'Assemblea riunita in Roma il 5 novembre 2021.

Con la costituzione della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, la Ministra della giustizia Marta Cartabia ha dato **un nuovo impulso alle aspettative di riforma** che l'intero settore dell'esecuzione penale nutre da tempo e che – dopo la stagione di speranze degli Stati generali della esecuzione penale promossi dal Ministro Orlando - sono state in parte deluse dalla mini-riforma del 2018, poi contestate da un indirizzo politico carcerocentrico e infine frustrate dalla emergenza pandemica. L'impresa, dunque, non è facile e deve fare fronte a tare storiche del nostro sistema penale e penitenziario, rinnovate e rese più evidenti dalla pandemia.

Questo significa, innanzitutto, che **il sistema penitenziario del futuro non potrà tornare a essere quello del passato**, come se la pandemia fosse una nuvola passeggera, anche se la prima cosa da fare è sottoporre a un'attenta verifica le disposizioni del regolamento del 2000 e della legge del 2018 ancora inattuata, insieme con le indicazioni operative della Commissione Palma della passata legislatura. La pandemia ci ha insegnato che il penitenziario non può vivere in una condizione di perenne emergenza, con una capienza costantemente insufficiente alla domanda di incarcerazione. In queste condizioni, anche le minime misure di profilassi sanitaria, quelle che bisognerebbe assicurare anche al di fuori dello stato di emergenza, non possono essere garantite adeguatamente. Né la soluzione può trovarsi nell'ampliamento della capacità detentiva degli istituti penitenziari, visto che esso richiede una enorme quantità di risorse finanziarie e umane, non ha tempi di realizzazione rapidi e, come le vicende degli ultimi trent'anni dimostrano, finisce solo per inseguire la domanda di incarcerazione: negli ultimi venticinque anni la capienza degli istituti penitenziari, infatti, è aumentata di almeno quattordicimila unità, ma la popolazione detenuta è andata sempre e costantemente oltre. D'altro canto, proprio la pandemia ha messo in luce, più di quanto non fosse già a conoscenza degli operatori, la vulnerabilità sociale di buona parte delle detenute e dei detenuti, ospitati in carcere per minime condotte devianti e prive di riferimenti esterni per alternative al carcere.

Tra le priorità di un nuovo sistema penitenziario vi è quindi la necessità di **tornare a un'idea di diritto penale minimo, liberale e garantista, e del carcere come extrema ratio**, riservata solo agli autori di gravi reati contro la persona o comunque connessi alle attività delle organizzazioni criminali. Questo significa non solo che andranno sostenuti i progetti di alternativa alla sanzione detentiva già in sentenza, ma anche quei progetti di depenalizzazione di condotte con minima o nulla offensività, a partire, ma non solo, da quelli in materia di droghe, come previsto dalla proposta di legge Magi e altri attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera.

Nella riduzione del ricorso al diritto sanzionatorio, potranno essere valorizzate **nuove forme di composizione dei conflitti tra autori e vittime di reato** nella prospettiva della giustizia riparativa.

I garanti territoriali sanno bene che la riduzione e le alternative al carcere passano attraverso **politiche di accoglienza e di agency delle persone detenute** o comunque sottoposte a processi di stigmatizzazione istituzionale. Politiche di accoglienza che in questi anni sono state rinforzate dalla integrazione delle risorse e degli indirizzi operativi della Cassa delle ammende e delle Regioni, ma che devono cominciare già in carcere, attraverso la presenza dei servizi anagrafici, dei servizi sociali territoriali e di patronato al servizio delle persone detenute, il rinnovo dei permessi di soggiorno dei detenuti stranieri che ne abbiano titolo. Altrimenti,

#### SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative  
delle regioni e delle province autonome  
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

#### SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio  
Via Capitan Bavastro n. 108 - 00154 Roma  
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

come si è visto nella fase più dura della pandemia, anche il possesso dei titoli formali non darà adito ad alternative effettive per la marginalità sociale costretta in carcere.

In questa prospettiva, bisognerà **dare efficace attuazione sia agli investimenti per la individuazione di case famiglia**, affinché nessun bambino sia più ospite dei penitenziari italiani, e per **progetti di trattamento e reinserimento sociale di sex-offenders e maltrattanti**, sia alla sentenza n. 99/2019 della Corte costituzionale, in materia di **alternative al carcere per i detenuti con gravi disturbi mentali**.

Il carcere può e deve essere limitato alla esecuzione penale riguardante i reati più gravi, per pene inevitabilmente più lunghe. Pene per cui è possibile pensare a un percorso di **effettiva presa in carico dei detenuti da parte delle aree educative** degli istituti penitenziari e su cui è possibile, con il concorso di altre amministrazioni pubbliche (istruzione, centri per l'impiego, ecc.), del volontariato, del terzo settore e del mondo imprenditoriale più sensibile, dare corpo alla prospettiva costituzionale del reinserimento sociale.

In questa prospettiva **va superato definitivamente il meccanismo delle preclusioni assolute nell'accesso ai benefici penitenziari**, così come indicato dalla Corte europea dei diritti umani e dalla Corte costituzionale anche per gli autori dei reati più gravi, condannati all'ergastolo, e anzi **va assunto l'obiettivo della progressione nell'esecuzione penale per la generalità della popolazione detenuta**, affinché nessuna pena si concluda più con un sacco di plastica sul portone del carcere, come invece ancora oggi accade alla grande maggioranza dei condannati alla reclusione.

Salvo che per le implicazioni necessarie della restrizione della libertà, **la vita in carcere deve poter essere del tutto simile a quella di fuori**. La qualità della vita in carcere va assicurata innanzitutto tenendo fede a quella ridenominazione delle celle in camere di pernottamento: se camere di pernottamento devono essere, salvo casi eccezionali le porte devono essere chiuse di notte, attivando effettivamente quella **sorveglianza dinamica** rimasta sulla carta in gran parte degli istituti penitenziari italiani e che invece potrebbe essere fortemente limitata dalla proposta di revisione del circuito di media sicurezza proposta dall'Amministrazione penitenziaria.

Gli **episodi di violenza** registrati durante e dopo le proteste occorse all'inizio della pandemia richiedono, oltre all'accertamento delle responsabilità penali individuali in corso a opera dell'autorità giudiziaria, **misure di formazione del personale e di prevenzione** già indicate dalla Ministra Cartabia e dal Garante nazionale. Accanto e prima di esse, anche sulla base di quelle che saranno le risultanze della Commissione ad hoc nominata dalla Ministra, bisognerebbe **sottoporre a revisione i procedimenti disciplinari a carico di detenuti che gli accertamenti dell'autorità giudiziaria hanno scagionato da ogni addebito**.

L'emergenza pandemica ha posto finalmente termine al tabù del digitale in carcere. **Le videochiamate devono diventare strumento ordinario di comunicazione**, accanto e non in sostituzione dei colloqui o delle telefonate. Così come **internet deve diventare accessibile** sia per le attività didattiche, formative e lavorative che per l'accesso alla cultura e all'informazione. **La stessa corrispondenza può finalmente passare in forma elettronica** senza mediazioni e costi ingiustificati a carico dei detenuti.

Ciò però non giustifica il protrarsi di misure emergenziali che impediscano ulteriormente ai detenuti di essere **presenti in udienza**, soprattutto nei processi per direttissima, quando tra le responsabilità del giudice c'è anche quella dell'accertamento *de visu* delle condizioni psico-fisiche dell'imputato.

### SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative  
delle regioni e delle province autonome  
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

### SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio  
Via Capitan Bavastro n. 108 - 00154 Roma  
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

**Non è più accettabile che a carico dei detenuti restino le coperture di spese degli affidamenti al minimo ribasso del servizio del vitto attraverso l'indebita associazione di un sopravvitto senza controllo**, come recentemente rilevato dalla Corte dei conti per il Lazio.

In carcere **vanno potenziate e valorizzate le forme partecipative dei detenuti**, nella programmazione delle attività, così come nella gestione delle biblioteche e nel controllo delle forniture per il vitto e delle graduatorie per il lavoro. Va restituita ai detenuti la pienezza dei diritti previdenziali e assistenziali, a partire dal **ripristino della indennità di disoccupazione** per quanti abbiano lavorato per conto dell'Amministrazione penitenziaria e per cui sono stati regolarmente versati i relativi contributi previdenziali.

E' giunto il tempo di far passare **il diritto alla affettività e alla sessualità in carcere dalle parole ai fatti**, portando in approvazione la proposta di legge elaborata e discussa nell'ambito della Conferenza, fatta propria dal Consiglio regionale della Toscana, depositata in Senato e all'ordine del giorno della Commissione giustizia.

Il **servizio sanitario in carcere** va potenziato attraverso adeguate dotazioni di personale, stabile e incentivato al lavoro in sedi obiettivamente disagiate, il ricorso a forme di telemedicina che non pregiudichino il rapporto medico-paziente e la continuità assistenziale, per cui è essenziale l'adozione di una cartella clinica informatizzata condivisibile attraverso i diversi sistemi regionali e con il territorio. In particolare **vanno potenziati i servizi di salute mentale**, che devono avere una propria presenza multidisciplinare in tutti gli istituti di pena, in modo che il disagio mentale possa essere preso in carico, assistito efficacemente e accompagnato verso soluzioni alternative alla detenzione.

Altro discorso è quello riguardante le **misure di sicurezza psichiatriche**. Le *équipes* delle Rems stanno svolgendo efficacemente il loro lavoro, ma sono subissate di domande di internamento ingiustificate, mentre spesso il territorio non è in grado di prendere in carico le persone che possono esserne dimesse. Non è questione, quindi, di nuovi posti in Rems, ma di **una svolta culturale nella giurisdizione e una politica socio-sanitaria coerente con la scelta di deistituzionalizzazione dei malati di mente autori di reato** compiuta con la chiusura degli Opg.

Invece, le **misure di sicurezza in case di lavoro** che spesso non sono tali neanche più di nome, oltre che di fatto, **vanno semplicemente abolite**, posto che si traducono semplicemente in una detenzione supplementare senza scopo e senza alcuna funzione riabilitativa o di reinserimento sociale.

Infine, nel piano dei ristori dovuti a seguito della pandemia, non può mancare il **risarcimento delle condizioni di detenzione subite durante la pandemia**, certamente più gravi di quelle ordinarie e di quelle vissute nella società libera, con effetti pesantissimi sull'equilibrio psico-fisico e sulle relazioni familiari di tante detenute e detenuti. Se a marzo 2020 sarebbe stato utile un minimo, ma generale provvedimento di clemenza, che avrebbe consentito una più efficace e ordinata gestione delle situazioni di rischio in carcere, oggi sarebbe giusto riconoscere a ogni detenuto un giorno di liberazione anticipata per ogni giorno di detenzione scontato durante la pandemia. Così come al termine dello stato di emergenza bisognerà **adottare un provvedimento di carattere generale che consenta ai semiliberi che per più di un anno sono stati in permesso straordinario di non ritornare in carcere**, avendo mostrato oltre ogni ragionevole dubbio la loro affidabilità e correttezza di comportamento.

### SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative  
delle regioni e delle province autonome  
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

### SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio  
Via Capitan Bavastro n. 108 - 00154 Roma  
Tel: +39 06.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it