



Dipartimento  
Di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

“L’UMANITÀ IN CELLA: LE POLITICHE ECONOMICHE DI RIABILITAZIONE E DI  
REINSERIMENTO NEL SISTEMA DETENTIVO ITALIANO.  
UN CONFRONTO INTERNAZIONALE CON LA NORVEGIA.”

Prof. Paolo Garonna

---

RELATORE

Angelica Gimbo Matr. 088082

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

**A Giulio Regeni,  
la cui lotta per una luce di verità  
e una giustizia solida,  
ma sempre umana,  
farò sempre.**

## **Indice**

<b>Introduzione</b> .....	<b>pag.4</b>
<b>Capitolo 1 - Il carcere nella storia: da sistema dell'imprigionamento a sistema rieducativo</b> ...	<b>pag.6</b>
1.1 Il sistema di detenzione italiano: i numeri tra ieri e oggi.....	<b>pag.11</b>
1.2 Lo stato sociale in Italia e la crisi del welfare.....	<b>pag.14</b>
1.3 Il sovraffollamento carcerario: la sentenza Torreggiani e altri contro Italia/2013.....	<b>pag.16</b>
1.4 Aporia della razionalità della pena: paradigma carcerocentrico o extrema ratio?.....	<b>pag.22</b>
<b>Capitolo 2 - Politiche socioeconomiche alternative: detenzione domiciliare, messa alla prova, semilibertà</b> .....	<b>pag.27</b>
2.1 Costi socioeconomici delle misure penali carcerarie e delle misure alternative.....	<b>pag.31</b>
2.2 Una nuova emergenza: la situazione pandemica da Covid-19 nelle carceri italiane.....	<b>pag.38</b>
2.3 Un confronto europeo tra le misure alternative al carcere: il Progetto Reducing Prison Population.....	<b>pag.42</b>
<b>Capitolo 3 - Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un'occasione epocale anche per la giustizia italiana</b> .....	<b>pag.48</b>
3.1 il Recovery Plan italiano: tradurre le risorse europee in nuova mentalità punitiva italiana.....	<b>pag.50</b>
3.2 La riforma della Giustizia: il Piano Straordinario per la Giustizia e le sue insufficienti carenze.....	<b>pag.55</b>
3.3 L'umanità nascosta in cella: fredda violenza e imperioso silenzio. Stato connivente con l'educazione.....	<b>pag.58</b>
<b>Capitolo 4 - Un confronto internazionale: il sistema detentivo norvegese</b> .....	<b>pag.62</b>
4.1 Il carcere norvegese tra bassa recidiva e tassi di incarcerazione minimi.....	<b>pag.65</b>
4.2 Il carcere di Halden: "la prigione più umana al mondo".....	<b>pag.68</b>
4.3 Il carcere di Bastøy: rieducazione è la parola d'ordine.....	<b>pag.71</b>
<b>Conclusioni - Quel che non osiamo vedere dietro le sbarre</b> .....	<b>pag.76</b>
<b>Bibliografia e Sitografia</b> .....	<b>pag.78</b>
<b>Appendice - Corrispondenza epistolare con il direttore del carcere di Bastøy, Tom Eberhardt</b> .....	<b>pag.82</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>pag.84</b>

## Introduzione<sup>1</sup>

“Lo Stato è, o almeno, dovrebbe essere, come un genitore: ti rimprovera quando commetti degli errori e ti tutela per non compierne altri”.

Queste sono le parole che ha scelto di regalarmi un ragazzo detenuto da oltre sedici anni, che ho avuto modo di conoscere grazie a una corrispondenza epistolare principiata durante l'estate dell'anno 2020, a seguito di un magico incontro con alcune persone detenute in un carcere romano, le cui storie sono state il detonatore che ha innescato in me il processo di scrittura che segue.

Il presente elaborato di tesi nasce dal desiderio, autentico e curioso, di voler indagare se allo stato attuale si configuri una valida e concreta prospettiva di reinserimento riabilitativo destinata alle persone sottoposte a un legittimo regime privativo della libertà personale, tra le politiche socioeconomiche previste dal sistema di detenzione italiano.

Secondariamente, lo scopo dello studio che segue ambisce a dimostrare la meravigliosa insuperabilità dei principi del rispetto e della dignità umana, che pertengono in modo perpetuo a tutti gli esseri umani, sia che siano liberi, sia che siano detenuti in seguito alla commissione di un fatto illecito. Infatti, ritengo che un approccio filantropico, orientato all'umanitarismo solidale, dovrebbe essere quel *leitmotiv* ricorrente, che facente trama alle nostre azioni, raggiunga anche coloro che vivono nella colpa e nella redenzione dalla stessa.

Risulta essenziale evidenziare al principio della presente dissertazione che, in qualità di cittadina figlia e al contempo custode partecipativa della cultura della legalità, le argomentazioni che desidero sostenere d'ora in avanti non intendono né avallare una posizione assolutoria o giustificativa delle azioni criminali commesse dalle persone individuate come responsabili, né asserire un ragionamento abolizionista in merito all'esistenza delle istituzioni carcerarie, semplicemente perché il mio pensiero sta ancora procedendo sul binario della formazione *in fieri*, e non può presumere di assolutizzarsi con completezza perentoria.

Pertanto, i propositi dell'elaborato non intendono asserire l'utilità o l'inutilità del carcere, sebbene si discostino da una forma di osservanza giustizialista nei confronti dei fatti umani compiuti, bensì ambiscono a leggere le funzioni del sistema detentivo tramite un'ottica rigenerante, poichè ispirata al coinvolgimento attivo e protagonista tanto della vittima quanto della società civile.

Gli obiettivi ultimi cercano quindi di esaminare gli effetti che il ricorso alla detenzione carceraria e alternativa al carcere comportano in relazione ai costi di spesa e ai tassi di recidiva, ovvero di reiterazione del reato,

---

<sup>1</sup> Desidero dedicare la prima nota a un *disclaimer* sul tipo di linguaggio che adopererò nel corso del seguente elaborato: scelgo di utilizzare il maschile universale come forma linguistica che adopera esclusivamente termini declinati al maschile per riferirsi a parole che detengono sia il genere maschile sia il genere femminile, affinché risulti più scorrevole l'intera lettura. Pertanto, per non imporre a chi interpreta il testo una lettura strutturata attraverso forme sdoppiate tra i due generi, utilizzerò d'ora in avanti la forma dell'universale maschile, tenendo conto che l'accezione interpretativa che l'autrice desidera conferirgli si configura come una forma linguistica inclusiva e comprendente di tutte le identità: maschili, femminili, cisgenere e transgenere.

analizzando la correlazione tra il ricorso alle plurime forme di detenzione attualmente esistenti e i benefici o le disutilità che ne derivano posteriormente.

Ho scelto di sviluppare lo studio aprendo il sipario su un ridotto ma comunque approfondito racconto storico del carcere, che ripercorre le fasi evolutive del sistema di detenzione, a partire dalla sua prima configurazione quale sistema d'imprigionamento per i soggetti considerati 'socialmente pericolosi', per poi procedere lungo il cammino di avanzamento che oggi lo determina quale istituzione rieducativa, capace di reintrodurre le persone precedentemente marginalizzate e stigmatizzate nella loro comunità di provenienza.

Il secondo capitolo adotta invece una prospettiva di taglio economico per realizzare un raffronto tra le misure di detenzione tradizionale proprie delle strutture penitenziarie e le misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, tra cui figurano il regime di detenzione domiciliare, di semilibertà e di messa alla prova tramite sanzioni di comunità. Inoltre, viene analizzato un progetto di messa in comune di quelle buone pratiche di giustizia alternative al carcere adoperate nelle fasi del procedimento penale tra diversi sistemi penali europei.

Segue un capitolo di natura propositiva, che cerca di raccordare le riforme italiane previste per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di rilancio economico e infrastrutturale alle sfide che il macro settore della giustizia italiana deve riuscire a soddisfare adeguatamente per far fronte alle numerose problematiche riscontrate, tra cui quelle relative al sovraffollamento carcerario, alla mancanza di un tipo di trattamento penitenziario individualizzante e all'assenza statale all'appello delle esigenze bisognose.

Infine, il presente elaborato si conclude sottoponendo al lettore un confronto internazionale che pone in contrapposizione il sistema detentivo italiano con il sistema detentivo norvegese, evidenziando quali contraltari esemplificativi le carceri norvegesi di Bastøy e di Halden.

L'obiettivo della comparazione è dimostrare che è potenzialmente realizzabile concretizzare una mentalità punitiva alternativa, il cui scopo finale non sia retribuire il male infliggendo ulteriore male, bensì offrire alla persona detenuta la possibilità di possedere degli strumenti nuovi per ridisegnare un futuro progettuale.

Spesso la pena retributiva legittimata dagli organi statali veste le spoglie di una vendetta pubblica; è arrivato il tempo di spezzare la catena dell'odio sofferto che redistribuisce ulteriore male, al fine di ripensare prospettive riparative che consentano alla persona detenuta di rielaborare il fatto umano compiuto, percorrere un cammino rieducativo e reintegrarsi nuovamente nella comunità come un qualsiasi altro essere umano.

## Capitolo 1 - Il carcere nella storia: da sistema dell'imprigionamento a sistema rieducativo

Raccontare la storia del carcere vuol dire delineare le origini delle categorie della criminalità e delle pene che ne vengono associate.

Il carcere che conosciamo come 'moderno' è una modalità di esecuzione della pena detentiva legata al danno commesso, che si legittima in Europa solo a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, quando i figli della corrente di pensiero illuminista esplicitarono il loro fragoroso dissenso contro quelle forme di teatralizzazione della pena, che rendevano il corpo umano un altare sul quale sacrificare la dignità al fine di mettere in scena uno spettacolo dell'orrore.

Prima di entrare nell'epoca dell' "umanizzazione della pena", è necessario però fare qualche passo indietro per conoscere le originarie radici dalle quali il carcere prende forma.

In corrispondenza dell'uscita dall'età medioevale di quei territori culturali che oggi consideriamo appartenenti al continente europeo, un nuovo fenomeno sociale aleggiava tra le diverse comunità umane: la massificazione della povertà, ovvero la crescita esorbitante di un'intera categoria socioeconomica, i poveri, che divenne massa all'interno delle neo-società borghesi. In un periodo di grande crescita demografica, anche la popolazione povera interna alla società aumentava e, la risultante segmentazione sociale derivante dalla categorizzazione dei nuovi mestieri, marginalizzò ed esclude coloro che non riuscivano a inserirsi nel nuovo tempo del progresso, non detenendo gli strumenti adatti.

Il processo di inurbamento conseguente al primo periodo di industrializzazione portò le grandi masse di popolazione rurale ad abbandonare le campagne in vista di migliori opportunità lavorative nelle prime grandi città, favorendo quei fenomeni migratori che da una parte determinarono la nascita della proto-modernità, e dall'altra parte decretarono la disgregazione del corpo sociale. Quest'opera di emarginazione sociale che seguì all'esodo rurale, isolò la massa dei poveri ai margini della società, facendo mancare forme di assistenza e solidarietà civica a quella parte di popolazione considerata più indigente; la popolazione povera venne pertanto assimilata a una nuova categoria deviante, che doveva essere allontanata da quella società considerata produttiva, al fine di soddisfare esigenze di esclusione securitaria.

Il concetto di "emarginazione sociale" iniziò quindi a suonare come sinonimo di propensione al delitto e alla criminalità: alla massa di poveri venne imposto un aiuto forzato presentato come forma di contributo assistenziale, ma che effettivamente fungeva come normalizzazione coercitiva all'esclusione, mistificata dalla maschera della carità cristiana.

La pericolosità ascritta alla popolazione povera, che raggiunse gradi sempre più elevati, permise al resto della comunità di associare a quella percezione di minacciosa paura, una legittimata richiesta di sicurezza. La società iniziò dunque ad organizzarsi con l'obiettivo di isolare, contenere e, infine, neutralizzare e correggere il soggetto ritenuto quale pericolo sociale.

Le prime forme di reclusione infatti, tra l'altro non estranee ai popoli antichi, non nacquero con lo scopo di fungere quali opportunità di esecuzione punitiva o sanzionatoria (quindi penale), bensì i primi esempi di detenzione erano funzionali a soddisfare necessari criteri securitari, neutralizzanti e cautelari. I soggetti considerati pericolosi venivano reclusi e detenuti temporaneamente in strutture isolate e marginali rispetto alla centralità della vita cittadina, ovvero i monasteri. Questi luoghi di ritiro, nati per consentire ai funzionari religiosi uno spazio opportuno per il ritiro spirituale necessario all'opera di preghiera e lavoro, vennero riconosciuti dal diritto canonico come ambienti detentivi atti a custodire i reclusi e a esercitare su di loro un potere catartico di purificazione ed espiazione del male commesso.<sup>2</sup>

È così che la *detrusio in monasterium*, la segregazione del soggetto reo nelle celle sotterranee dei monasteri, espletava la finalità emendativa e rieducativa che permise per la prima volta la sovrapposizione tra pena e penitenza: la reclusione detentiva divenne uno strumento penitenziario (quindi penale) attraverso il quale espiare le proprie colpe in una primigenia struttura carceraria.

Pertanto, il diritto canonico iniziò a intrecciarsi al diritto penale, favorendo la nascita di una macchina detentiva che fosse in grado di assicurare al detenuto l'obbligo della penitenza all'interno di una struttura carceraria che si configurava come architettura penitenziale. Attraverso l'espiazione della colpa, il soggetto da punire aveva l'opportunità di redimersi al cospetto del potere della penitenza cristiana, compiendo un percorso depurativo che, invece di mutilarlo fisicamente, gli permetteva di ritrovare la forma sana e pulita della propria identità. Tale forma detentiva si dimostrò modernisticamente avanguardistica rispetto alle finalità che assumerà successivamente il carcere moderno, ovvero quelle della rieducazione del condannato da espletare attraverso un trattamento individualizzante e la prevenzione dalla recidiva che spesso compie l'ex detenuto, una volta rientrato nella società dalla quale era stato marginalizzato ed espulso. L'espiazione della penitenza canonica dunque, conserva in sé una finalità emendativa volta a correggere il comportamento del reo e a fornirgli gli strumenti atti a riammetterlo nella società: a partire da un sistema dell'imprigionamento, l'umanità progetta e implementa un sistema proto-rieducativo.

È quindi solo a cavallo tra la metà del 1700 e il 1800 che la detenzione in luoghi di reclusione si configurò come dispositivo sanzionatorio in ambito penale, riconoscendo al carcere l'attributo penitenziario.<sup>3</sup> Secondo la ricostruzione dello storico canadese Michael Ignatieff<sup>4</sup>, bisogna addirittura attendere il 1775 (con riferimento alla cornice inglese) per attestare la messa in opera e il funzionamento delle prime strutture carcerarie moderne, poichè fino a quel momento vigeva nelle prigioni la cogestione domestica concordata mutualmente tra internati e (quello che oggi conosciamo come) personale penitenziario. Inoltre, prima della seconda metà del 1700, il tempo della detenzione non veniva impreziosito da una finalità

---

<sup>2</sup> Travaglia Cicirello, T. *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*. Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina, n. 278. Giuffrè Editore, Milano: 2018.

<sup>3</sup> Ib.

<sup>4</sup> Ignatieff, M. *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese (1750-1850)*. Mondadori, Milano: 1982.

funzionale alla rieducazione trattamentale del soggetto recluso, bensì le ore, i giorni, gli anni scorrevano come un tempo sospeso, informe e inflitto nella sua cinica nudità. Ai detenuti veniva amputato il tempo attivo della vita e imposto un vuoto programmato, avulso da qualsiasi finalità specifica, con il mero obiettivo di assolvere la funzione di custodia temporanea del soggetto deviante.

A cavallo tra i due secoli, si determinò così il passaggio evolutivo da un regime di crudeltà punitiva, propria della punizione classica che si sostanziava nella oscurantistica punizione corporale, a un regime di insensibilità e abbandono cinico, endemico della punizione moderna, che liquida i corpi sociali ritenuti ‘inutilizzabili’ in austere fabbriche di desolazione.<sup>5</sup> La violenza statale si evolve, trasferendo il suo potere da una modalità di brutalità visibile (ghigliottina, pena di morte, confino, decapitazione pubblica) a un disinvestimento mistificato della morte, che si palesa ora come fine indiretta e nascosta allo sguardo della collettività (doccia gelata, mutismo forzato, digiuno, terrore, lavori forzati). Il diritto di morte sul suddito, che nell’epoca assolutista veniva ascritto al sovrano, si converte nell’era moderna nella delega allo Stato della gestione della giustizia privata, ovvero nell’amministrazione della vendetta richiesta dal cittadino. La pena corporale diretta viene rinnovata dalla “pena del tempo”: diluita e disinfettata, apparentemente sottile e certamente meno fragorosa, sebbene più duratura e disseminata, ovvero più sofferta ma umanitariamente e giuridicamente irreprensibile.

Come illustra il professor Brossat, “la prigione moderna è il paradigma istituzionale delle società controllate e chiuse”, che opera in base a tre imperativi: concentrare, ripartire nello spazio, ordinare nel tempo. Prevale nel sistema penitenziario moderno il “decreto d’abbandono”, che in base alla regola della sovrana indifferenza, genera uno spazio di non-diritto in cui a governare è la gestione disciplinare, minimalista e tecnicista della massa reclusa. L’architettura della sofferenza si costruisce attorno all’organizzazione della mancanza, che ambisce a privare il detenuto di tutto ciò che egli è e che possiede all’ingresso del carcere (identità, affetti personali, nome, indumenti, competenze professionali, cultura linguistica) per collocare il suo vissuto in un quadro di carenze imperiture. Nella formula dell’eternità prigioniera, l’elemento dell’invariabilità è essenziale a definire l’immobilità programmata, di modo che nel tempo carcerario ciò che è nuovo venga sempre percepito come vecchio e ciò che è vecchio venga sempre percepito come nuovo.

Se in corrispondenza della nascita delle prime case di correzione e reclusione (il San Michele voluto da Papa Clemente XI in Italia, il penitenziario di Gloucester e la Bridewell nel Regno Unito, la Casa di forza di Gand in Olanda, la prigione di Walnut Street a Philadelphia) i detenuti vivevano un tempo improduttivo e nullificante, con lo sviluppo della prima rivoluzione industriale il contenitore di marginalità sociali si trasformò in un’officina di forza lavoro.

Il grande internamento che aveva fatto seguito al perfezionamento del diritto penale determinò il fenomeno del boom penitenziario (non essendo più esiliati, confinati o mandati a morte, i criminali venivano reclusi e si strutturavano come una popolazione esterna), di cui i grandi industriali seppero approfittare: punire attraverso

---

<sup>5</sup> Brossat, A. *Pour en finir avec la prison*. Elèuthera editrice, Roma: 2003.

il lavoro. Dal momento che il processo di industrializzazione determinò una trasformazione del sistema produttivo ed economico, grazie alla comparsa di fabbriche e macchinari che modernizzarono i settori produttivi, il carcere venne configurato come una prigione manifatturiera, che prigionizza i reclusi nella falsa promessa che, divenendo corpo sociale produttivo, per loro la prigione non sia più uno strumento privo di finalità specifica, ma propriamente utile e vantaggioso.

Le logiche di funzionamento della mercificazione richiedevano sempre più manodopera, riscontrabile con facilità, gratuitamente e in gran numero nelle strutture detentive. Il lavoro utile veniva accolto come la pena adatta per il processo di istituzionalizzazione del carcere, che iniziava a costituirsi come pena retributiva (il tempo sottratto viene fatto proporzionalmente equivalere alla gravità del danno commesso nei confronti della persona offesa); come pena riabilitativa (un tipo di trattamento individualizzante consente di modificare le attitudini comportamentali del deviante e di risocializzarlo secondo le regole standard del vivere comune); e infine, come pena rieducativa (ovvero orientata al reinserimento sociale).

Nello specifico, secondo la classificazione del sociologo e criminologo americano Stanley Cohen<sup>6</sup>, la pena carceraria si sarebbe determinata dalle suddette funzionalità, a seguito di una serie di fattori di cambiamento sociale: la sempre più ingente e totalizzante crescita del potere statale nella gestione della criminalità, che determinò una progressiva burocratizzazione e centralizzazione degli apparati detentivi; l'adeguata distinzione dei diversi trattamenti rieducativi in strutture che il sociologo Erving Goffman riconosce come "istituzioni totali"<sup>7</sup> (ospedali psichiatrici, manicomi, riformatori, penitenziari); la categorizzazione dei comportamenti devianti in tipologie di criminalità sempre più precise; e infine, l'evoluzione dell'oggetto della pena da una punizione subita con passività a un tipo di penitenza che responsabilizza attivamente il reo.

Grazie all'individuazione di tali cambiamenti sociali, Cohen offre un'enucleazione storica della maturazione del sistema penitenziario, individuando tre modelli teorici: il modello dei riformatori, il modello strutturalista e il modello funzionalista.<sup>8</sup>

Mentre i riformatori ambiscono a coniugare la deterrenza preventiva con il principio di umanizzazione della pena, come esito della progressiva civilizzazione conseguente agli sviluppi culturali della storia umana; l'approccio funzionalista invece, anche conosciuto come modello disciplinare, investe le proprie argomentazioni sulla possibilità di recupero del reo, tramite un tipo di trattamento rieducativo, individualizzante e correttivo nella modalità, intensità e durata della pena da scontare; grazie alla pratica dell'isolamento (dalla società offesa e dai detenuti più pericolosi), alla pedagogia del lavoro riabilitante e alla disciplina responsabilizzante, i funzionalisti vogliono combattere il disordine sociale creato dalla devianza criminale e restituire ordine disciplinare alla società e all'individuo ritornato nella comunità di appartenenza.

---

<sup>6</sup> Cohen, S. *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Polity Press, Cambridge: 1985.

<sup>7</sup> Goffman, E. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi edizioni, Torino: 1978.

<sup>8</sup> *Ib.*

Infine, mi riservo di descrivere per ultimo il modello strutturalista individuato da Cohen, poichè mi consente di delineare un'economia politica della pena, in quanto esso si origina dalla relazione congiunta tra specifiche articolazioni economiche e la nascita del sistema penitenziario.

Tale modello si configura come una teoria materialistica del cambiamento sociale, in quanto le evoluzioni sociali corrisponderebbero alle esigenze del nuovo ordine economico capitalista. Infatti, le funzioni del carcere vengono individuate da coloro che sposano tale teoria non nel recupero educativo del soggetto recluso, bensì nella riprogrammazione pilotata dei detenuti, secondo un sistema di regole comuni che li riorganizza come corpo proletario efficiente e operoso. Il sistema penitenziario risponde perfettamente alle logiche pretese dall'ordine economico, facendo, secondo questa teoria, gli interessi delle classi dominanti, emergenti al momento storico considerato.

Furono Rusche e Kirchheimer<sup>9</sup> a mettere in relazione i cambiamenti socioeconomici delle diverse epoche storiche con le modalità di esecuzione della disciplina penale, in base a un'argomentazione storico-deterministica che considera la nascita del sistema penitenziario moderno come l'ineludibile esito della stabilizzazione del settore industriale. Infatti, una volta conclusosi l'effetto dell'iniziale boom economico che richiese grandi numeri per soddisfare le esigenze di manodopera (così come avvenne in epoca medioevale quando si innovarono i settori manifatturieri), il mercato del lavoro era giunto ai suoi livelli di massima saturazione sul lato dell'offerta della forza lavoro da impiegare, poichè essendo la popolazione attiva occupata nelle neonate fabbriche, si era determinato per eccesso un serio tasso di disoccupazione al quale molti per necessità si adattarono delinquendo. A conseguenza di tale circostanza, i sistemi punitivi si conformarono alle esigenze economico-produttive, brutalizzando le pene attraverso macchinari di morte diretta o invalidante, avulsi da qualsiasi finalità di recupero rieducativo: il detenuto non solo non poteva essere utile alla società, ma era un peso sociale da eliminare quanto prima.

Diversamente, nei periodi storici in cui la recessione demografica era congiunta all'alta domanda di forza lavoro da parte dei settori di produzione, il mercato del lavoro richiedeva numeri più alti per soddisfare i ritmi produttivi (come avvenne nel 1600 quando le nuove potenze economiche iniziarono a rivolgersi con sete alla geografia orientale). L'intuizione storica fu quella di impiegare nei settori produttivi che richiedevano manodopera quel corpo sociale che era stato condannato a marcire in spazi di vita improduttivi.

La forza lavoro, essendo in quest'ultimo contesto considerata merce rara e preziosa, veniva trovata in microcosmi marginalizzati dalla cornice sociale, tra la popolazione detenuta cui veniva imposta una disciplina di servizio forzato non retribuito per ripagare il male commesso, dando vita al nuovo proletariato penale.

Per concludere, secondo il modello strutturalista, le variazioni sul lato della domanda e dell'offerta del mercato del lavoro stabilirebbero un certo valore sociale 'x' della vita umana: esso sarebbe maggiore in contesti in cui si riscontrano alta richiesta di forza lavoro, tassi considerabilmente bassi di natalità e un basso tasso di

---

<sup>9</sup> Rusche G., Kirchheimer O. *Pena e struttura sociale*. Il Mulino, Bologna: 1978.

occupazione attiva; mentre sarebbe ridotto nei casi in cui si registrano un eccesso di domanda di impiego da parte della popolazione e un importante boom demografico.

Nel primo caso, l'alto valore sociale della vita umana si sostanzia in pene riabilitative e risocializzanti tramite la pedagogia del lavoro; nel secondo caso, il ridotto valore umano si concretizza nella decisione di brutalizzare le modalità esecutive della pena, che non prevedono riabilitazione alcuna pro-futuro non avendo interesse nel recupero del reo.

Quest'ultimo modello considerato suggerisce un'economia politica della pena che può essere con azzardo paragonata al modello contemporaneo (2x2) che distingue quattro regimi di disequilibrio macroeconomico, in cui le politiche economiche intervengono con approcci di sistema e piani d'intervento attivi a riaggiustare lo squilibrio sistemico del mercato. Nei casi descritti, il governo prende decisioni pubbliche e sceglie quali politiche economiche della pena intende adottare e istituire in un dato momento storico e sociale in relazione alle esigenze dei mercati di produzione, alle sensibilità civili, alle forme esistenti di deterrenza sanzionatoria, alla diversa propensione della comunità umana al fenomeno criminale (avversione o propensione al rischio).

Ora che abbiamo completato il quadro introduttivo atto a descrivere le evoluzioni storiche che hanno configurato la storia del carcere da sistema dell'imprigionamento a sistema rieducativo, possiamo concentrarci nel seguente sottocapitolo sulle condizioni attuali del sistema detentivo italiano.

## **1.1 Il sistema di detenzione italiano: uno sguardo ai numeri tra ieri e oggi**

Partiamo dai numeri.

Prendiamo in considerazione le rilevazioni statistiche e i numeri estratti dalla banca dati italiana dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat)<sup>10</sup> in relazione alla voce "Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane" interna alla sezione "Giustizia penale" sotto il tema "Giustizia e Sicurezza" in riferimento al periodo temporale italiano più recente del quale possediamo raccolte statistiche complete, ovvero dal 2010 al 2020 compresi.

Prendiamo inoltre in considerazione i dati estratti dalle inchieste e dai rapporti condotti e pubblicati dall'associazione Antigone Onlus<sup>11</sup> nel corso degli anni di attivismo più recenti e, nello specifico, prodotti in relazione alle variazioni delle presenze in istituti penitenziari prima e dopo alcune riforme sociopolitiche<sup>12</sup>.

Il confronto tra le rilevazioni statistiche si comporrà anche dei dati numerici presentati nel quarto capitolo del volume "Sociologia del carcere" della sociologa Francesca Vianello.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Fonte: <http://dati.istat.it/Index.aspx>

<sup>11</sup> L'associazione Antigone Onlus "per i diritti e le garanzie nel sistema penale" è un'associazione italiana di stampo politico-culturale fondata nel 1991, che si interessa della tutela dei diritti e delle garanzie nel sistema penale e penitenziario.

<sup>12</sup> Ass. Antigone Onlus. *Il carcere alla prova della fase 2*. 10/08/2020

<sup>13</sup> Ib. *Condizioni di detenzione e problematiche urgenti* (pag. 77-98).

Durante l'ultimo decennio del secolo scorso, l'Italia ha registrato un boom penitenziario impressionante, sintomo conseguente del processo d'intensificazione e d'inasprimento della macchina di controllo penale, che ha previsto: l'aumento della carcerazione preventiva, ovvero di quella misura cautelare personale coercitiva, derivante da gravi indizi di colpevolezza ravvisati dal giudice<sup>14</sup>; una populistica criminalizzazione nei confronti delle persone migranti o straniere presenti sul territorio italiano, che venne astutamente cavalcata dalle forze politiche che reclamavano istanze identitarie e dai movimenti subnazionali etnoregionalisti che chiedevano maggiore sicurezza in un contesto di maggiore allarme sociale (più percepito che validamente comprovato<sup>15</sup>); la stigmatizzazione come soggetti di patologia sociale nei confronti delle persone tossicodipendenti e prostitute; il mancato ricorso alle misure alternative alla detenzione carceraria.

Bisogna anche tenere in conto che nel corso degli anni Novanta e del primo decennio del nuovo secolo, a seguito delle numerose adesioni di alcune delle ex repubbliche sovietiche all'Unione Europea<sup>16</sup>, le persone immigrate provenienti da Paesi extracomunitari aventi permesso di soggiorno sono raddoppiate: da 589.000 a fine 1991 a 1.448.392 nel 2000, fino a giungere a una cifra di 4.333.000 entro l'anno 2009.<sup>17</sup> La popolazione cittadina italiana ha iniziato a percepire il fenomeno migratorio come "un'invasione di colore che avrebbe rubato il lavoro agli italiani"<sup>18</sup>, a tal punto che la popolazione residente in Sud Italia non rappresentava più una minaccia per i residenti delle zone settentrionali, timorosi di una migrazione di massa verso il Nord che veniva considerato il simbolo della gestione amministrativa onesta e dell'economia efficiente e produttiva.

Era cambiato il nemico da identificare e discriminare: il clima sociale rilevato illustrava una seria intolleranza nei confronti dei nuovi vicini stranieri e, tanto la politica quanto i canali mediatici d'informazione, direzionavano la rabbia percepita rispetto ai fenomeni di micro e macro-criminalità verso questi attori sociali, configurando un'emergenza sicurezza falsata da slogan populistici che profittavano della paura generale.

Così, 'migrante' iniziava a divenire sinonimo di 'criminale' e le prigioni italiane si riempivano di detenuti stranieri: agli inizi degli anni Novanta la popolazione straniera detenuta si attestava sul 15% del totale; nei primi anni del nuovo secolo crebbe il doppio fino a raggiungere il 35%; mentre oggi i detenuti stranieri costituiscono il 32,5% dell'intera popolazione detenuta italiana, ovvero sono 17.344 (maschi e femmine)<sup>19</sup>,

---

<sup>14</sup> La carcerazione preventiva è un provvedimento a carattere urgente e temporaneo che il magistrato può prendere qualora ritenga possa essere utile l'acquisizione o la genuinità della prova per le indagini, o qualora presuma che l'indagato possa fuggire o reiterare il crimine per cui è indagato. Si sostanzia nella restrizione della libertà della persona (entro un ragionevole limite di durata, come sancito anche dall'art. 5 co. III della CEDU), vedi artt. 272 ss.c.p.p.

<sup>15</sup> Il report curato da Antonio Nizzoli su *Sicurezza e media* (2009) riporta e analizza i dati delle rilevazioni periodiche dell'Osservatorio di Pavia, che si occupa di monitorare la comunicazione televisiva delle reti Rai, Mediaset e La7. Tali dati mostrano empiricamente come in corrispondenza di una più incisiva copertura mediatica degli episodi criminali (dal 2005 al 2007), la percezione di insicurezza aumentasse in modo direttamente proporzionale, nonostante al segmento temporale corrispondente si registrasse una riduzione del numero di reati effettivamente verificatisi. L'interpretazione grafica del report menzionato permette quindi di assegnare ai mezzi mediatici d'informazione un ruolo essenziale nella ricezione del clima sociale da parte dei cittadini (spesso tale percezione viene appunto falsata da narrazioni inquinate da parte dei media per favori politici).

<sup>16</sup> La comunità europea assume la denominazione attuale di Unione Europea (UE) solo in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009.

<sup>17</sup> Fonte: stime Istat, *Numeri Immigrati in Italia*, periodo selezionato: 1991-2009.

<sup>18</sup> Biorcio, R. *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*. Editori Laterza, Bari: 2010.

<sup>19</sup> Fonte: banca dati Istat, tema *Giustizia e sicurezza*, voce *Giustizia penale*, voce *Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane*, voce *Posizione giuridica*, anno 2020.

provenienti (in ordine crescente per gli uomini) dalle regioni del Marocco, Romania, Albania, Tunisia, Nigeria; provenienti (in ordine crescente per le donne) dalle regioni della Romania, Nigeria, Bosnia, Marocco e Brasile. I detenuti e le detenute stranieri/e sono in media più giovani, commettono reati meno gravi, scontano pene meno lunghe e, in media, fanno il loro ingresso in carcere sotto custodia cautelare più frequentemente dei detenuti italiani; dunque, si integrano molto meno e nei loro confronti si registra un sentimento di maggiore sfiducia (per alcune fattispecie di reato) rispetto agli individui italiani indagati. Di fatti, al 2020, sono il 26,3% i detenuti stranieri che presenziano in carcere per scontare un residuo di pena inferiore a un'annualità (contro il 19,1% dei detenuti italiani), mentre il 66,6% dei detenuti stranieri deve ancora scontare una pena di tempo inferiore ai tre anni (contro il 52,6% dei detenuti italiani, ovvero 18.856).

Abbiamo detto che nell'ultimo decennio del secolo scorso, anche le persone tossicodipendenti sono state catalogate come pericolo sociale visibile e sono state intensificate le misure repressive e di controllo nei loro confronti, non potendo prevedere sufficienti misure di supporto assistenziale in funzione preventiva. In questo caso, quando lo Stato risulta assente all'appello, le misure d'intervento recuperativo vengono messe in atto dagli enti del terzo settore, che diventano erogatori primari di welfare: specialmente le associazioni di volontariato, quali ad esempio la Croce Rossa Italiana, che ha recentemente incorporato la Fondazione Villa Maraini del Dottor Massimo Barra<sup>20</sup> in qualità di Agenzia nazionale per le tossicodipendenze, realizzando assieme nel 2010 il primo Centro Antidroga nell'isola di Lamu, in Kenya.<sup>21</sup>

Eppure, chiaramente, il terzo settore e gli enti sociali non riescono a coprire l'intero fabbisogno di aiuto richiesto dalle categorie fragili. Quest'ultime sono dunque condannate a un destino segnato nella scelta tra la sopravvivenza priva di umana dignità, o la fine della vita legalitaria, cioè priva del rispetto delle regole proprie di un sistema legale convenzionale.

Il tasso di carcerizzazione per le persone tossicodipendenti è aumentato incredibilmente negli ultimi anni: se negli anni Novanta ammontava a un 30% sul totale, nel 2009 giunse a toccare la percentuale del 41,56%, per poi scendere momentaneamente tra il 2014 (35,3%) e il 2016 (34,3%). Una delle cause di tale fenomeno si può imputare alla legge n.49 del 2006 (legge Fini-Giovanardi), che sconvolse la regolamentazione della questione relativa al possesso di sostanze stupefacenti, fino a quel momento amministrata dai 136 articoli della legge n.309 del 1990, conosciuta come Testo Unico sulla droga.<sup>22</sup>

Mentre quest'ultima si configurava come il primo e unico testo di legge "in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", la legge Fini-Giovanardi abolì la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti (equiparando così il trattamento

---

<sup>20</sup> La Fondazione Villa Maraini è stata fondata dal dottor Massimo Barra nel 1976, a Roma. Essa nasce come comunità per la cura e la riabilitazione delle tossicodipendenze, nell'ambito dell'Associazione nazionale della Croce Rossa Italiana.

<sup>21</sup> Fonte: <https://villamaraini.it/croce-rossa-italiana-e-villa-maraini-realizzano-il-primo-centro-antidroga-del-centro-africa/> last accessed: 20 April 2020, 21:08.

<sup>22</sup> Testo unico sulla droga 2021. D.P.R., testo coordinato 09/10/1990 n° 309, G.U. 31/10/1990. Esso è stato aggiornato dal decreto legislativo del 1/03/2018, n.21 e dal D.M. 29 dicembre 2020.

punitivo tra chi possiede cocaina o eroina e chi possiede hashish o marijuana), e invalidando<sup>23</sup> la possibilità di giustificare il possesso di sostanze stupefacenti come detenzione per uso personale, poichè considerato di poter essere finalizzato allo spaccio (assimilando quindi il reato di possesso al reato di produzione e traffico illecito di tali sostanze).

Pertanto, la legge Fini-Giovanardi ha contribuito a criminalizzare i comportamenti socialmente devianti e a incrementare il numero di accessi in carcere per possesso di sostanze stupefacenti, senza prevedere delle misure adeguate a un recupero socializzante e una riabilitazione medica necessaria per reinserire queste persone come soggetti autosufficienti nel contesto comunitario di provenienza.

La prigione diventa presto quella che sentiamo spesso definire ‘discarica sociale’, o piuttosto ‘luogo di ammasso degli eliminati sociali’, in cui immagazzinare coloro che vengono considerati non solo un pericolo, ma anche un peso per la società. Sono parole fastidiose, sgradevoli e brutali, che ci piacerebbe allontanare dall’immaginario comune, ma che pertengono purtroppo alla maggioranza degli slogan populistici, alle campagne politiche che si appellano ai “Buttate la chiave!” o ai “Dentro si vive meglio che fuori!”.<sup>24</sup>

La popolazione detenuta diviene un ammasso informe di persone convertite in numeri senza nome, spersonalizzati e deindividualizzati, che finiscono ad appartenere a una comunità estranea del ‘mondo a parte’.

## 1.2 Lo stato sociale in Italia e la crisi del welfare

Analizzando i diversi dati estratti dalle suddette fonti, emerge chiaramente che il fenomeno della carcerizzazione, ovvero il tasso di punizione detentiva, si configura come un fattore costantemente crescente tra i Paesi occidentali, in relazione all’aumento di misure di controllo e di repressione atte a estendere le categorie di reati penalmente perseguibili, che però sacrificano la possibilità di conversione di modalità d’esecuzione punitiva in misure alternative. A livello sociologico se ne può dedurre che il mantenimento delle priorità di ordine e sicurezza cittadina prevalga sulla volontà di ripensare il sistema penale attraverso forme alternative di punizione (quest’ultime, anche espresse in Italia in concomitanza alla nascita dell’iniziativa degli Stati generali sull’esecuzione penale nel Maggio 2015<sup>25</sup>).

In un momento storico contaminato dai postumi della crisi economica del 2008, i vertici governativi hanno preferito investire risorse in nuove misure di controllo piuttosto che in politiche sociali di assistenza alle fasce di popolazione più colpite dalla recessione, favorendo quella che il sociologo francese Loïc Wacquant

---

<sup>23</sup> A partire da una determinata soglia di possesso di sostanze che venne definita successivamente e che prevedeva la distinzione tra: detenzione illecita, traffico illecito, uso personale.

<sup>24</sup> Bortolato, M. e Vigna, E. *Vendetta Pubblica. Il carcere in Italia*. Editori Laterza, Bari-Roma: 2020.

<sup>25</sup> Gli Stati generali sull’esecuzione penale sono un’iniziativa del Ministero della Giustizia che in giorno 8/05/2015 costituì un comitato di esperti per realizzare consultazioni pubbliche sul tema dell’esecuzione della pena. Si tennero 18 tavoli tematici con l’obiettivo finale di rendere concreto l’art. 27, c.3 della Costituzione italiana sulla finalità rieducativa del carcere.

definisce “criminalizzazione della miseria”.<sup>26</sup> Tale tendenza si allinea con quel fenomeno che oggi definiamo “crisi del welfare”, ovvero il disfacimento di quello Stato sociale che si configura come sistema di norme orientate a livellare le disuguaglianze di origine economica, sociale, etnica, di genere (et al.) e auspicabilmente a eliminare gli ostacoli che si interpongono tra i desideri di una persona appartenente al corpo cittadino e il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Prima di analizzare la relazione tra la criminalizzazione della miseria e la crisi dello ‘stato del benessere’, ripercorriamo brevemente la storia di come quest’ultimo nasce e si sviluppa.

Una primissima fase di nascita del modello di welfare assistenziale può essere riscontrata nella cornice inglese seicentesca, in corrispondenza dell’emergere di una più attenta sensibilità alla società marginalizzata (*poor laws, workhouses*), poichè si constatava che alla riduzione del tasso di povertà corrispondeva una certa proporzionalità nella riduzione del tasso di criminalità.

La fase ottocentesca postindustriale di sviluppo del modello di stato sociale attestava la nascita delle prime forme sociali assicurative nella dimensione lavorativa, a tutela dagli infortuni sul luogo di lavoro, con riferimento al nuovo attore del suddetto secolo: il proletariato.

Infine, l’ultima grande evoluzione del paradigma di pubblica assistenza si configura nel dopoguerra come quel modello che keynesianamente avrebbe dovuto affiancare le logiche del mercato per rimediare ai fallimenti dello stesso (quali, ad esempio, le esternalità, i costi di transizione, l’incompletezza dei contratti, i problemi di negoziazione, i conflitti nel coordinamento, l’iniquità distributiva, la giusta allocazione delle risorse, l’inefficienza economica e la mancanza o asimmetria di informazioni corrette e complete).

La maggioranza degli Stati del continente europeo riuscì a mantenere un certo equilibrio almeno fino all’ultimo decennio del 1900, grazie alla fortunata congiuntura di una serie di fattori, tra cui la fine dell’emergenza bellica, alla quale seguì un comune sentimento di ripresa e la volontà pressoché universale di realizzare un’imperitura pace fra popoli, l’aumento della spesa pubblica e quindi delle grandi infrastrutture, che determinarono una generale fiorente crescita del Pil<sup>27</sup> dei Paesi interessati, mentre si potenziava sempre di più il ruolo della classe media che diveniva il primo acquirente della domanda di beni e servizi.

A partire dall’ultimo ventennio del 1900 però, il modello mutualistico subì una considerevole crisi a causa dei disfunzionamenti che esperì a livello economico, sociale, finanziario, politico e culturale. Il fenomeno della globalizzazione iniziò a inficiare i mercati locali, poichè molte aziende intuirono di spostare le proprie sedi di produzione *offshore* per beneficiare della manodopera a minor costo e del minor prelievo fiscale imposto all’estero, approfittando dell’emergere delle nuove potenze *competitor* cinese e indiana per imporre diversi prezzi di mercato. Inoltre, la specializzazione della conoscenza e il perfezionamento di nuovi

---

<sup>26</sup> Wacquant, L. *Parola d’ordine, tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*. Feltrinelli, Milano: 2000.

<sup>27</sup> Indicatore riconosciuto come misura del prodotto interno lordo di un Paese, ovvero il risultato finale dell’attività di produzione della popolazione residente di un determinato Paese in un dato periodo.

servizi immateriali valorizzarono il capitale umano di abilità più professionalizzanti e redditi maggiori, portando a sottostimare il settore industriale, i cui operatori percepivano salari molto più esigui.

Di conseguenza, il ceto medio iniziò a pesare meno in termini di *lobbying* sociale e pressione rappresentativa, così come le aspettative del corpo proletario in ambito assistenziale principiavano a essere deluse. Un ulteriore fattore che determinò la crisi del welfare di fine 1900 si deve imputare anche all'innovazione tecnologica in ambito sanitario, che generò un miglioramento del tasso di speranza di vita media e il progressivo affiancamento alla sanità pubblica di infrastrutture sanitarie private, considerate più efficienti e di maggior valore.

Le logiche di funzionamento dello stato mutualistico e i meccanismi di pubblica assistenza iniziarono a vacillare, non potendo contare su validi sistemi di tutela e protezione sociale a causa dell'impossibilità di sostenere un facoltoso 'stato del benessere': cresceva la popolazione povera, il potere d'acquisto dei ceti medi si depotenziava, la riduzione dei redditi della maggioranza della popolazione impediva di imporre un prelievo fiscale più alto, le aziende mancavano di tutelare i propri lavoratori, e la competizione dei paesi in via di sviluppo rappresentava una nuova minaccia al rafforzamento economico dei Paesi occidentali.

Come esito risultante, quando lo Stato è assente e non assiste chi ha bisogno, è il secondo stato a governare. Il disimpegno delle istituzioni statali nei confronti di quelle fasce di popolazione che godono di minori opportunità, di strumenti di educazione nulli e che sono anche solo geograficamente marginalizzati dalla dinamicità dei centri cittadini, determina un sentimento di insoddisfazione nelle comunità e di abbandono tra i singoli individui. Non potendo immaginare un futuro emancipato dal proprio stato di indigenza, i corpi sociali emarginati, da una parte percepiscono la devianza come regola necessaria alla sopravvivenza, dall'altra intravedono nella criminalità un nuovo mercato del lavoro: facilmente raggiungibile, conveniente, lucroso. Lo Stato, non potendosi più permettere di sostenere la totalità delle categorie che necessitano assistenza, sceglie di non investire risorse monetarie e umane nel recupero preventivo dei soggetti devianti, bensì in misure di controllo più repressive, implementando politiche criminali definite 'attuariali', ovvero orientate alla prevenzione contestuale del fenomeno criminale, e politiche della 'tolleranza zero', che prevedono ampio ricorso alla prigionizzazione del soggetto deviante. In conclusione, lo Stato lavora *ex post* invece che *ex ante*.

### **1.3 Il sovraffollamento carcerario: la sentenza Torreggiani e altri contro Italia/2013**

Nuove misure di controllo, leggi repressive e punitive, clima sociale allarmato e nuova identificazione del nemico sono gli ingredienti essenziali per la ricetta del perfetto sovraffollamento carcerario, un'espressione comunemente conosciuta per indicare la differenza tra la popolazione detenuta presente in un dato momento

storico negli istituti di pena (case circondariali e case di reclusione<sup>28</sup>) e il numero di posti effettivamente disponibili, ai quali ci si riferisce con “capienza regolamentare”.

Questo indicatore carcerario definirebbe in teoria una certa soglia di capienza prestabilita in conformità a dei parametri di riferimento atti a garantire la tutela dei principi dell’invulnerabilità della persona e della dignità umana; codesti parametri dovrebbero riuscire a far convivere nell’ordinamento penitenziario l’attenzione alla funzione rieducativa dell’art 27, comma 3<sup>29</sup> e la salvaguardia della libertà personale dell’art.13<sup>30</sup> della Costituzione della Repubblica italiana.

Inoltre, i criteri regolamentari si adeguano alle normative comunitarie e internazionali relative alla tutela dei diritti umani per le persone reclusi e private della libertà, quali: l’art.3 della CEDU in tema di contrasto ai trattamenti disumani e degradanti<sup>31</sup>; le cosiddette “regole minime ONU” definite dalla risoluzione ONU del 1955, che ha il potere di attuare l’art.10 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici; le cosiddette “regole penitenziarie europee” stabilite con raccomandazione R (87) 3 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa; il regolamento penitenziario italiano, divenuto legge n.230 con D.P.R. il 30/06/2000<sup>32</sup>; i criteri regolamentari italiani si adeguano alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti del 1987 (CPT), che è stata poi integrata dal recente trattato internazionale contro la tortura, adottato nel 2002 dalle Nazioni Unite ed entrato in vigore dal 2006: il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT è il suo acronimo in lingua inglese), che ha imposto ai 76 Stati finora ratificanti l’obbligo di istituire Meccanismi nazionali di Prevenzione per agire preventivamente (per esempio, in Italia assume questa funzione il Garante nazionale di diritti delle persone private della libertà personale, istituito a fine 2013 e attivamente operativo dai primi mesi del 2016).

---

<sup>28</sup>La legge n.354 del 26/07/1975 “Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”, in seguito modificata dalla legge n.663 del 10/10/1986, anche conosciuta come “Legge Gozzini”, è stata la prima legge di riforma dell’ordinamento penitenziario attuata, sin dal regolamento penitenziario fascista (il codice Rocco) emanato nel 1931. Essa viene ricordata come la pietra miliare necessaria per dare inizio alla modernizzazione delle carceri. Essa ha introdotto per la prima volta una serie di principi fondamentali relativi al trattamento penitenziario, ispirato ai principi di umanità e dignità della persona, in conformità alla promulgazione delle regole minime ONU (Ris. ONU/1955, art. 10 Patto ONU).

Gli artt. 59, 60, 61,62 contenuti nel capo I del titolo II “Disposizioni relative all’organizzazione penitenziaria” della suddetta legge, distinguono gli istituti penitenziari nelle diverse strutture di istituti per adulti in: istituti di custodia preventiva (case mandamentali e case circondariali), istituti per l’esecuzione delle pene (case di arresto e case di reclusione), istituti per l’esecuzione di misure di sicurezza detentive (colonie agricole, case di lavoro, case di cura e custodia, ospedali psichiatrici giudiziari).

<sup>29</sup> Art. 27, comma 3, Cost. Italiana: “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

<sup>30</sup> Art. 13, Cost. Italiana: La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva”.

<sup>31</sup> CEDU: Convenzione Europea dei diritti dell’uomo. L’art.3 stabilisce la proibizione della tortura e del trattamento o pena disumano e degradante.

<sup>32</sup> Esso è entrato in vigore nel mese di Settembre dell’anno 2000 come disciplina esecutiva dell’ordinamento promulgato nel 1975 con legge n. 354.

Bisogna purtroppo specificare che tali criteri non definiscono in modo preciso e incontrovertibile le misure, le dimensioni e le qualità della capienza regolamentare, bensì si limitano a predisporre una soglia minima sotto la quale le persone prive di libertà sarebbero sottoposte a trattamenti contrari ai principi di umanità e dignità. Per esempio, l'art. 6, capo II, Titolo I della legge n.354/1975 "Locali di soggiorno e di pernottamento" recita: "I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; areati, riscaldati per il tempo in cui le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. (2) I locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia; (3) le aree residenziali devono essere dotate di spazi comuni al fine di consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica; (4) i locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti; particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti; (5) fatta salva contraria prescrizione sanitaria e salvo che particolari situazioni dell'istituto non lo consentano, è preferibilmente consentito al condannato alla pena dell'ergastolo il pernottamento in camere a un posto, ove non richieda di essere assegnato a camere a più posti; (6) alle stesse condizioni del comma 5, agli imputati è garantito il pernottamento in camera a un posto, salvo che particolari situazioni dell'istituto non lo consentano; (7) ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto".<sup>33</sup>

Pertanto, come è possibile notare, "di ampiezza sufficiente", "per il tempo in cui le condizioni climatiche lo esigono", "servizi igienici decenti", "locali in buon stato", "camere a più posti", "adeguato corredo" sono specifiche che si sostanziano in realtà di ampia generalità e vaghezza; esse evidenziano un vuoto legislativo che viene sopperito dal potere decisionale (di grande discrezionalità) ascrivito alla direzione e all'amministrazione penitenziaria, che vengono diversamente finanziate in corrispondenza alle esigenze delle strutture penitenziarie.

Non vengono precisate inappuntabili dimensioni o criteri quantitativi per stabilire come debbano essere definiti i limiti dello 'spazio vitale' da garantire alla persona detenuta, a tal punto che l'amministrazione penitenziaria avrebbe calcolato la capienza regolamentare in base a un criterio dedotto da un decreto del ministero della sanità del 5/07/1975, afferente all'altezza minima e ai requisiti di igiene dei locali detentivi, secondo cui "le stanze da letto debbono avere una superficie minima di 9 metri quadrati, se per una persona, e di 14 metri quadrati, se per due persone".<sup>34</sup>

In aggiunta, per quanto concerne gli spazi minimi da garantire a ciascun detenuto, il CPT nel secondo rapporto generale del 13/04/1991 ha segnalato come superficie minima "desiderabile" una dimensione pari ad almeno 7 metri quadrati per ogni cella singola e 4 metri quadrati per ciascun detenuto per la cella multipla.

Inoltre, la Corte CEDU si è espressa sul parametro dei 3 metri quadrati, dichiarando che debba essere ritenuto la soglia minima tollerata al di sotto della quale si violerebbe l'art. 3 della Convenzione suddetta e quindi ci si

---

<sup>33</sup>Articolo così sostituito dall' art. 1, comma 1, lett. b) dal decreto legislativo del 2/10/2018, n. 124.

<sup>34</sup> Fonte: Decreto ministeriale sanità, 5/07/1975: Modifiche alle istruzioni ministeriali del 20/06/1986, relativamente all'altezza minima e ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione (G.U. n.190 del 18/07/1975).

dovrebbe appellare al “trattamento disumano e degradante”, senza prendere in considerazione le ulteriori condizioni di vita che vengono invece garantite nell’istituto penitenziario (ore d’aria e di socialità, apertura delle celle, quantità di luce e aria proveniente dalle finestre, regime trattamentale applicato nella struttura).

Arrivati a questo punto, rimane da sottolineare la presenza di un indicatore apparso più recentemente per misurare il tasso di sovraffollamento carcerario: la “capienza tollerabile”, che indica il numero massimo di presenze tollerabili entro cui le condizioni dovrebbero potersi dire rispettose e dignitose dei diritti umani, ovvero oltre il quale lo Stato è passabile di condanna per trattamenti disumani e degradanti. Eppure, i parametri di misurazione di tale indicatore sono ancora più imprecisi del precedente, in quanto sono stati oggetto di numerose modifiche e non ne è stata esplicitata una definizione univoca di ‘tollerabilità’.

Salvatore Verde, operatore carcerario e scrittore, nel suo libro *Massima sicurezza. Dal carcere speciale allo stato penale*<sup>35</sup>, reputa che la possibilità di misurare la tollerabilità massima di capienza per un istituto detentivo sia “storicamente determinata”, poichè ritiene che essa sia in uno stato di relazione dipendente dal grado di civiltà di un Paese, dal grado di sensibilità democratica nei confronti della vita della popolazione detenuta e dalla capacità per il personale penitenziario di gestire i quotidiani conflitti interni. Stando a tale analisi, Verde stima una quantità numerica precisa in corrispondenza della capienza tollerabile del sistema penitenziario italiano, con riferimento all’anno 2011: 67.971 sarebbe il numero massimo tollerabile di detenuti da ospitare nella totalità degli istituti penitenziari presenti in Italia per potersi dichiarare rispettosi dei diritti umani.

I dati Istat estratti dalla banca dati alla voce ‘Posizione giuridica’ del tema ‘Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane’ alla pagina ‘Giustizia e Sicurezza’ registrano che nell’anno 2011 i detenuti adulti presenti erano 66.897 (maschi e femmine), per una capienza regolamentare totale di 45.700 persone (146.38 erano i detenuti adulti presenti ogni 100 posti disponibili); dunque, le presenze di detenuti eccedevano di diverse decine di migliaia rispetto ai posti effettivamente disponibili nelle strutture penitenziarie.

L’impossibilità di rispettare i tanto imprecisi parametri di tutela dei principi di dignità e umanità, comprovata dall’esubero numerico delle presenze di detenuti nelle carceri italiane rispetto alla capienza massima indicata, ha causato una punizione per la stessa Italia giustizionalista, che non è riuscita a garantire l’esecuzione regolamentare delle modalità punitive per coloro che risiedevano in carcere poichè condannati a scontare una pena.

Similmente, come se l’Italia avesse commesso un delitto contro la popolazione detenuta sulla quale detiene il legittimo potere di gestione, essa è stata condannata dall’organo giurisdizionale dell’Unione Europea per trattamenti disumani e degradanti nella sentenza “Torreggiani e altri contro Italia” della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 2013.

Per essere del tutto completi, oltre alle diverse centinaia di ricorsi pendenti presentati alla Corte Edu contro l’Italia, un primo significativo segnale d’allarme da parte della Corte Edu in relazione alle condizioni di vita

---

<sup>35</sup> Verde, S. *Massima sicurezza. Dal carcere speciale allo stato penale*. Odradek, Roma: 2002.

dei detenuti delle carceri italiane era già stato notificato all'Italia nella sentenza "Sulejmanovic contro Italia" del 16/07/2009<sup>36</sup>: in quell'occasione, l'Italia era stata condannata in definitiva a pagare al ricorrente un risarcimento monetario pari a 1.000,00 euro per danno morale, siccome la Corte Edu aveva valutato che la ridotta disponibilità in termini di spazio delle camere di pernottamento dei detenuti ricorrenti (in questo caso, nella casa di reclusione di Rebibbia a Roma) costituisse effettivamente un trattamento disumano e degradante, ovvero una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In effetti, analizzando i dati estratti dalle banche dati Istat in relazione al numero di presenze di detenuti nelle carceri italiane (periodo 2001-2020), è possibile evidenziare che l'apertura del nuovo secolo coincide con un considerevole innalzamento del tasso di carcerizzazione rispetto agli anni Novanta; è proprio dal 2001 che la questione del sovraffollamento carcerario viene percepita da diversi segmenti dell'opinione pubblica come una questione problematica strutturale che coinvolge più settori del Paese (e non solo più dagli specialisti del settore o dalle famiglie delle persone detenute).

In corrispondenza all'anno 2001, i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 55.000 rispetto a una capienza regolamentare di 43.000 posti disponibili: questo vuol dire celle progettate per due detenuti ospitanti anche sei persone, impossibilità di realizzare trattamenti riabilitativi individualizzati, servizi igienici inadatti, erronea proporzione tra detenuti e operatori penitenziari, minore possibilità di svolgere attività lavorative retribuite, mancanza di spazi per attività sociali in comune, maggiore esborso economico per lo Stato, maggiore propensione ad atteggiamenti suicidi. Nel mese di Luglio 2006 si registrano invece 61.000 detenuti presenti, un numero che contribuisce a rendere ancor più difficoltosa la questione della sovrappopolazione carceraria, ma che viene temporaneamente ristabilita nel mese di Settembre dello stesso anno grazie alla concessione di indulto approvata con legge n. 241 il 31/06/2006 (per tutti i reati commessi fino a tutto il 2/05/2006, nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive e non superiore a 10.000 euro per quelle pecuniarie sole o congiunte a pene detentive), che fece scendere la popolazione reclusa fino a 38.000 detenuti.<sup>37</sup>

In realtà tale legge, se ad un primo sguardo si palesava risolutiva ed efficace, quando ne vengono approfonditi gli effetti d'impatto, configura un miglioramento molto esiguo nel quadro generale della situazione detentiva italiana, poichè già un anno dopo, nel 2007, i detenuti erano 48.693 e, due anni dopo, nel 2009, se ne registravano 64.971. Al 2009 l'Italia scontava un tasso di sovraffollamento carcerario del 150% e due anni più tardi, nel 2011, con un calo percentuale del 10% l'Italia si stagliava tra tutti i Paesi europei come nazione con il secondo maggior tasso di sovrappopolazione, dopo la Grecia. L'anno seguente, nel 2010, erano detenute 67.961 erano le persone detenute presso le 206 carceri italiane, a fronte di una capienza massima pari a 45.000 persone; l'esito risultante fu un tasso di sovraffollamento del 151%. Silvio Berlusconi, allora Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto del 13/01/2010 dichiarò lo stato di emergenza nazionale per un anno e, con ordinanza n. 3861 del 19/03/2010, nominò un commissario delegato al Ministero della Giustizia per elaborare

---

<sup>36</sup> Corte Edu, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia, ric. n. 22635/03.

<sup>37</sup>Fonte: Legge 31 luglio 2006, n. 241."Concessione di indulto" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2006.

un piano d'intervento per le carceri, denominato "Piano carceri".<sup>38</sup> Nonostante la decretazione dello stato d'emergenza del 2010 però, si evidenzia che il tasso di sovraffollamento è passato dal 151% del 2009 al 148% del 2011, registrando un misero calo dimostratosi assolutamente insufficiente.

Arrivando al 2013, la questione era talmente gravosa per le condizioni di vita che i detenuti si ritrovavano a dover subire che si configurò come "emergenza carceri". È in questo arco temporale che trovò spazio un'ulteriore condanna da parte della Corte Edu nei confronti dell'Italia, in relazione alla gestione della detenzione carceraria (*sentenza Torreggiani e altri c. Italia*): come sancito dall'articolo 34 CEDU, è possibile e legittimo presentare ricorso individuale alla Corte Edu (in qualità di persona fisica, di organizzazione non governativa, di gruppo di privati) in caso di violazione di uno o più diritti e/o principi riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi protocolli.<sup>39</sup> Pertanto, in data 8/01/2013 la seconda sezione della Corte Edu si è espressa sui ricorsi riuniti avanzati da sette persone detenute<sup>40</sup> che protestavano contro le condizioni detentive degli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.<sup>41</sup> I ricorrenti rilevavano con deplorazione forme indegne e disumane di limitazione personale, oltre a essere obbligati a pernottare con altri detenuti in camere di dimensioni pari a 9 metri quadrati.

Come abbiamo visto precedentemente in riferimento all'articolo 6 della legge n. 354/1975, ai detenuti deve essere assicurato il pernottamento in camere singole come regola, a meno che una particolare situazione dell'istituto ne disponga l'incapacità, definendo quindi l'eccezionalità delle camere multiple.

I giudici della Corte Edu si sono pronunciati con condanna nei confronti dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della convenzione CEDU, una volta appurata la problematicità strutturale in riferimento alla questione del sovraffollamento carcerario per le prigioni italiane e comprovata l'inintenzionalità dello Stato di umiliare i detenuti. La singolarità di tale sentenza (differentemente dal suo precedente diretto, la sent. caso *Sulejmanovic c. Italia/2009*, ric. n. 22635/03) è che la Corte la ha qualificata come 'sentenza pilota'<sup>42</sup>, per cui ne consegue che quanto riscontrato nella sentenza Torreggiani troverà applicazione futura per i reclami pendenti e per quelli che potrebbero essere presentati in futuro in relazione allo stesso tema.

In qualità di 'pilota', la Corte può suggerire allo Stato le misure generali che dovrebbe adottare per contrastare le circostanze di eventuali compatibilità con la Convenzione; nel caso specifico, la Corte ha esortato l'Italia a

---

<sup>38</sup> Con ordinanza n. 3861/2010, il "Piano Carceri" stabiliva la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, ovvero 9.150 posti disponibili in più e 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria assunti. Lo stato di emergenza nazionale fu prorogato due volte e al 13/04/2012 gli istituti penitenziari era pronti ad ospitare 66.585 detenuti, registrando un tasso di sovraffollamento in diminuzione pari al 148%.

<sup>39</sup> Mi riferisco qui alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, CEDU.

<sup>40</sup> Ricorsi nn. 4357/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10.

<sup>41</sup> Nel carcere di Busto Arsizio nel 2011 c'erano 439 detenuti a fronte di 297 posti previsti. A Piacenza erano detenute 412 persone a fronte di una capacità massima di 346 posti disponibili.

<sup>42</sup> La procedura delle sentenze pilota, ex art. 46 CEDU, c.1, disciplinata dall'art. 61 del Regolamento della Corte Edu dal 2011, a partire dal caso *Broniowski c. Polonia*, può essere attivata d'ufficio o su richiesta del ricorrente quando il caso esplicita l'esistenza di un problema sistematico originato da una prassi statale risultata incompatibile con la CEDU e suscettibile di essere oggetto di ricorso da parte di molte persone. Nella sent. Torreggiani viene osservato che sono centinaia i ricorsi pendenti simili a quello da esaminare, il che comprova un problema strutturale di sovraffollamento delle carceri italiane.

ridurre il numero dei detenuti entro un anno di tempo, tramite l'adozione di misure alternative a quelle detentive e a ridurre al minimo il ricorso alla custodia cautelare.

Oltre alla condanna della Corte Edu nei confronti dell'Italia, anche il Comitato del Consiglio d'Europa si è espresso a riguardo del sovraffollamento carcerario con raccomandazione Rec(99)22 del 30/09/1999, segnalando agli Stati membri di “prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione”. Nell'Allegato menzionato vengono elencati dei principi di base cui conformarsi: reputare la privazione della libertà come sanzione di *extrema ratio*; adoperare misure orientate ad ampliare le strutture detentive presenti esclusivamente come misure eccezionali; prefigurare sanzioni e strumenti da mettere in atto nella comunità, depenalizzare o riqualificare alcune forme di delitto e crimine.

#### **1.4 Aporia della razionalità della pena: paradigma carcerocentrico o *extrema ratio*?**

I misuratori finora indicati, invece che precisare i criteri standard ai quali le strutture penitenziarie hanno l'obbligo di attenersi scrupolosamente per essere dichiarate in conformità ai principi internazionali di tutela della dignità umana, mostrano la gravità della questione del sovraffollamento carcerario. Tale questione si compone di talmente tanti fattori ed è propulsore di talmente tanti effetti che è entrata nell'agenda politica e nelle stesse campagne elettorali di chi, come il Partito Radicale (PR) di Marco Pannella, ha fatto della “lotta all'indifferenza dello Stato”<sup>43</sup> il vessillo del suo impegno politico.

Il leader del PR soleva spesso ricordare che la giustizia, in quanto artificialmente umana, è fallibile e perfettibile e che dunque, dovrebbe essere riconciliatrice e orientata alla riabilitazione del reo, poichè “il carcerato che cade vittima dell'indifferenza statale soffre due volte”. Il radicale Pannella sottolineava inoltre che “non bisogna mai confondere l'errore con l'errante”<sup>44</sup> e che “l'errante è sempre un essere umano e, come tale, conserva la sua dignità di persona” (che possiamo perdere in molte forme).

Egli sosteneva inoltre che il sistema di giustizia, così come funzionava negli ultimi decenni del 1900, fosse controproduttivo per l'economia nazionale, poichè pregiudicava gli investimenti (anche esteri) sul Paese e inquinava la sensibilità comune sulle condizioni di vita civile. D'altronde, lo stesso filosofo François-Marie Arouet, meglio conosciuto al mondo come Voltaire, nel 1700 scriveva “non fatemi vedere i vostri palazzi, ma le vostre carceri, perché è da esse che si misura il grado di civiltà di una nazione”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Pannella, M. e Donadoni, R. *Visitare i carcerati*. Marcianum Press, Venezia: 2016.

<sup>44</sup> *Ib.*, pag. 31.

<sup>45</sup> A Voltaire è stata ascritta di comune opinione tale massima.

Secondo il leader di partito, conosciuto a livello globale per i suoi scioperi della fame atti a fungere da strumento di lotta pacifica a favore dell'approvazione della legge sull'aborto<sup>46</sup> e sul divorzio<sup>47</sup> e di numerosi referendum a sfondo sociale, grazie all'osservazione diretta della popolazione detenuta nell'habitat naturale di restrizione che gli veniva ascritto, notava che tra i detenuti mancava la convinzione che “occorre prefigurare nell'oggi il domani”.

Le sue campagne politiche e di mobilitazione sociale hanno politicizzato l'emergenza delle condizioni di vita detentiva che esperivano i detenuti in Italia, anche grazie alla visibilità che egli ebbe il coraggio di dar loro, andando direttamente a far visita alle persone detenute, come tra l'altro, esortava a fare il costituente Piero Calamandrei nel suo Discorso ai giovani sulla Costituzione del 26/01/1955<sup>48</sup>, nel suo rinomato articolo “Bisogna aver visto”<sup>49</sup>, che è solito ritrovare come incipit di numerose tesi di ricerca o volumi che hanno come oggetto il carcere, e infine nei suoi numerosi interventi parlamentari in merito al tema (come, ad esempio, i discorsi pronunciati alla Camera dei Deputati durante le sedute del 27 e 28 Ottobre 1948 in relazione alla “Inchiesta sulle carceri e sulla tortura”<sup>50</sup>).

Per essere completi, è necessario evidenziare che la “questione carceri” è stato oggetto di attenzione particolare anche da parte del Vaticano e della Chiesa cattolica, che durante il pontificato di Papa Giovanni Paolo II (1978-2005) ha indetto il grande Giubileo delle carceri per l'anno santo 2000, in cui il pontefice andò a far visita ai detenuti del carcere di Regina Caeli. Successivamente, a due anni dall'inizio del pontificato di Papa Francesco, il nuovo pontefice scelse di indire un giubileo straordinario: il Giubileo straordinario della misericordia<sup>51</sup>, durante il quale si celebrò nella prima domenica di Novembre 2016 il “Giubileo dei carcerati”.

In questa occasione l'omelia del Santo Padre recitava un messaggio che vorrei in parte riportare di seguito, al fine di mettere in risalto l'urgenza percepita dalla comunità umana di rendere la prigione un luogo di recupero: «Cari detenuti, è il giorno del vostro Giubileo! Che oggi, dinanzi al Signore, la vostra speranza sia accesa. Il Giubileo, per la sua stessa natura, porta con sé l'annuncio della liberazione. Non dipende da me poterla concedere, ma suscitare in ognuno di voi il desiderio della vera libertà è un compito a cui la Chiesa non può rinunciare. A volte, una certa ipocrisia spinge a vedere in voi solo delle persone che hanno sbagliato, per le quali l'unica via è quella del carcere. Io vi dico: ogni volta che entro in un carcere mi domando: “Perché loro

---

<sup>46</sup> Legge sulla legalizzazione dell'aborto n. 194 del 22/05/1978.

<sup>47</sup> Legge “Fortuna-Baslini” sul divorzio n. 898 del 1/12/1970, confermata quattro anni dopo dal 59,3% dei ‘no’ vincenti sul 40,7% dei ‘si’ perdenti del referendum abrogativo popolare (attivato grazie all'articolo 75 della Costituzione italiana) del 12/05/1974, indetto dalla Democrazia Cristiana allora guidata dalla segreteria partitica di Amintore Fanfani. La vittoria del ‘no’ sulla proposta di abrogazione della legge sul divorzio proclamata quattro anni prima fu possibile grazie al lavoro di sensibilizzazione e mobilitazione sociale e politica attuato dall'operosità congiunta della Lega Italiana per il Divorzio, del Partito Radicale e del Partito Socialista, unitisi ad altri avversari politici della DC.

<sup>48</sup> “Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no, non è una carta morta, questo è un testamento di centomila morti. Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati ...”.

<sup>49</sup> Calamandrei, P. *Bisogna aver visto*. Rivista “Il ponte” di politica e letteratura, diretta da Piero Calamandrei: 1949.

<sup>50</sup> Fonte: Archivio storico, Camera dei deputati. <https://archivio.camera.it/>

<sup>51</sup> Il giubileo è un evento indetto dalla Chiesa cattolica per celebrare l'indulgenza plenaria tra i fedeli. Il primo giubileo è stato istituito nel 1300 da Papa Bonifacio VIII ed è stata stabilita la sua ricorrenza ogni 100 anni (per i giubilei ordinari). Successivamente, la ricorrenza si ridusse ad un arco differenziale di tempo pari a 50 anni (il secondo giubileo si tenne nel 1350), e infine, dal 1400 venne ridotto a 25 anni. L'anno del giubileo viene proclamato ‘anno santo’.

e non io?». Tutti abbiamo la possibilità di sbagliare: tutti. In una maniera o nell'altra abbiamo sbagliato. E l'ipocrisia fa sì che non si pensi alla possibilità di cambiare vita: c'è poca fiducia nella riabilitazione, nel reinserimento nella società. Ma in questo modo si dimentica che tutti siamo peccatori e, spesso, siamo anche prigionieri senza rendercene conto. ... nessuno davanti a Dio può considerarsi giusto. Ma nessuno può vivere senza la certezza di trovare il perdono! Nessuno di voi, pertanto, si rinchioda nel passato! Certo, la storia passata, anche se lo volessimo, non può essere riscritta. Ma la storia che inizia oggi, e che guarda al futuro, è ancora tutta da scrivere, con la grazia di Dio e con la vostra personale responsabilità. Imparando dagli sbagli del passato, si può aprire un nuovo capitolo della vita. ...qualunque cosa, piccola o grande, il cuore ci rimproveri, «Dio è più grande del nostro cuore» (1 Gv 3,20): dobbiamo solo affidarci alla sua misericordia. Oggi veneriamo la Vergine Maria... ella rivolga su ciascuno di voi il suo sguardo materno; faccia sgorgare dal vostro cuore la forza della speranza per una vita nuova e degna di essere vissuta nella piena libertà e nel servizio al prossimo».

Nelle parole appena riportate risulta palese l'invito sincero a ripensare le modalità detentive divenute nel tempo norma punitiva in relazione alla colpevolezza del reato commesso.

L'origine semantica della parola 'pena' si fa ricondurre alla parola greca *ποινή*, dalla quale si fa derivare il termine latino *poena*<sup>52</sup>, che letteralmente indicava una forma di scambio, il prezzo del riscatto, una modalità di vendetta punitiva che fosse in grado di purificare il reo dall'errore commesso attraverso un certo dolore di sofferenza inflitta (e subita) in valore tale da compensare il dolore procurato alla/e vittima/e. La radice semantica *pu-* indica la purificazione insita al dolore del castigo comminato, che dovrebbe avere la funzione di espiare il danno commesso, soffrendo. La tribolazione punitiva viene considerata un veicolo compositivo di retribuzione del male compiuto, che imponendo altrettanto tormento al responsabile del dolore della vittima, consente al reo di ricomporsi come individuo sano e purificato in vista del suo rientro in società.

Appare ormai talmente automatico far valere l'incontrastabile equivalenza tra il danno commesso e la forma di pena da infliggere come legittimo e giusto riscatto, che in pochi si chiedono ancora se tale corrispondenza sia pienamente e legittimamente consacrabile sul tempio della (assai perfettibile) giustizia umana.

Davvero l'inflizione di una sofferenza nuova, stabilita dagli alti scranni di uomini e donne del diritto, si configura come la modalità più corretta per far pervenire il soggetto reo alla piena catarsi delle proprie colpe? Davvero l'espiazione esperita tramite un assiduo e continuativo tormento di non-vita può ristabilire l'equilibrio spezzato nelle relazioni comunitarie della società cui si apparteneva, grazie all'efficacia indennizzante ascritta alla sofferenza, imposta sulla base dell'egualità e della gradualità della pena?

Se prendiamo in considerazione la giustificazione eziologica del filone etico-religioso, la risposta è certamente positiva, in quanto agli strumenti punitivi viene assegnata una funzione esclusivamente catartica ed espiativa,

---

<sup>52</sup> Battisti, G., Alessio, C. Dizionario etimologico italiano. Firenze, 1957.  
Pianigiani, O. Vocabolario etimologico della lingua italiana. Roma, 1907.

che consente quindi di cancellare l'errore e vivere il resto del tempo terreno rimanente all'insegna del perdono e della gratitudine, nelle vesti di un peccatore riportato *ad integrum* dal percorso di catarsi compiuto.

Il filosofo tedesco Friedrich Wilhelm Nietzsche<sup>53</sup> riteneva per esempio che, in relazione all'equivalenza tra danno commesso e dolore da infliggere, vigesse una correlazione di tipo mercantile tipica del rapporto tra un qualsiasi creditore e debitore: affinché fosse sempre salvaguardata l'eventualità del danno causato per insolvenza o rottura dei termini contrattuali, si arrivava persino ad assicurare in pegno il proprio corpo; una similitudine che si ritrova nel ben conosciuto caso letterario de *Il mercante di Venezia* del noto autore William Shakespeare, in cui appare la proposta di asportazione di precise quantità di carne umana come offerta posta a garanzia dell'eventuale insolvenza del credito prestato.<sup>54</sup>

Nietzsche sottolinea pertanto l'importanza del rapporto tra promessa del pagamento e restituzione del pegno, sul quale si può far valere un potere tale da richiedere come compenso la soddisfazione fatta derivare dall'imposizione di un dolore contraccambiato rispetto a quello subito, al fine di guadagnarne un senso di intimo piacere. La pena da restituire in cambio, in caso di mancanza dei termini contrattuali, viene configurata dal filosofo tedesco come un "diritto alla crudeltà e al piacere di usare violenza", come proprietà connaturata alla natura umana.

La crudele violenza e la misera brutalità infatti, sono orientamenti che pertengono naturalmente agli esseri umani e che vengono esperiti in modo spontaneo nel corso della vita; in funzione preventiva dunque, l'istituzionalizzazione della società (definita una volta che la comunità umana ha scelto di statuire un contratto sociale con le istituzioni pubbliche) ha privato il libero arbitrio umano del potere di rivalsa individuale, dando vita ad artificiali banchi di giustizia -umana- sui quali imputare, sentenziare e condannare l'imputato in modo legittimo e legittimato. L'amministrazione della giustizia diviene quindi sfera di competenza delle istituzioni pubbliche al fine di imporre il monopolio assoluto della violenza e interrompere quel ciclo vendicativo di riscatto duellante che intercorre tra persona offesa e vittima. Per evitare la privatizzazione della ritorsione, lo Stato si fa primo responsabile della gestione della violenza legittimata, esortando il corpo cittadino ad assegnargli l'amministrazione delle questioni di ripartizione del male al grido di "sia fatta giustizia!".

Il sistema giudiziario si compone pertanto del carcere come primaria modalità di esecuzione punitiva, che configura il paradigma reato-detenzione come regola assoluta di ricorso punitivo. Tale concezione viene assorbita silenziosamente dalla maggioranza della comunità come forma assolutamente legittima/ta, poiché viene normalizzato il concetto che la giustizia implica l'imposizione di sofferenza vendicativa come trofeo vittorioso di rivalsa collettiva. Vedere soffrire il corpo-origine del male subito restituisce alla vittima un senso di compiacimento, che è necessario ma mai sufficiente per ricomporre ciò che è stato tolto alla persona offesa.

---

<sup>53</sup> Nietzsche, F. W. *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*. Lipsia, 1887. Traduzione italiana: Perretta, V. *Genealogia della morale. Uno scritto polemico, saggio secondo, "Colpa", "Cattiva coscienza" e simili*, Roma 1992.

<sup>54</sup> *Ib.*, "Let the forfeit be nominated for an equal pound of your fair flesh, to be cut off and taken in what part of your body pleaseth me".

Operando in tal modo però, il male rimane quello che è, non viene cancellato, nè viene estirpato; viene soltanto reso pubblico e visibile, viene restituito, ricondiviso e reindirizzato a un altro membro della comunità, contribuendo ad alimentare il vortice vendicativo di rivalsa individuale, destinato a rafforzare la catena d'odio. Si legittima pertanto il ricorso alla detenzione come misura primariamente automatica alla punizione del reo, consacrando ai posteri una mentalità carcerocentrica e reocentrica, che assolutizza l'utilizzo della pena detentiva come unica forma di retribuzione penale, e che, al contempo, marginalizza le misure alternative alla detenzione e delle forme di pena residuale, che sono appunto sostitutive del carcere, ma non prese in considerazione come categoria punitiva assoluta cui fare ricorso come primaria modalità d'esecuzione punitiva.

A conclusione di questo primo capitolo, vorrei brevemente anticipare la differenza tra il ricorso al carcere come misura di riferimento primario e l'adozione di misure detentive come punizione cui ricorrere in *extrema ratio*, che approfondirò nel seguente capitolo.

Mentre per la pena detentiva vale la proporzione "male sta a danno come male sta a punizione", nelle misure di pena alternative al carcere la pena non fa corrispondere un male da subire in risposta al male commesso, bensì fa corrispondere un mezzo per il bene futuro, che si sostanzia in una pena indirizzata al recupero riabilitante e risocializzante del soggetto colpevole.

Se la responsabilità si sostituisse al risarcimento del danno come fondamento della pena, e se si applicasse un trattamento individualizzante piuttosto che spersonalizzante al soggetto deviante, allora l'equivalenza tra il crimine commesso e la pena da scontare troverebbe valida collocazione nella persona punita e nella ricostruzione, restaurazione e reinvenzione dei rapporti della persona colpevole.

Sebbene l'aporia della razionalità della pena<sup>55</sup> rimanga una questione insoluta nel giustificare la logica che motiva e legittima il diritto di punire, contrariamente a coloro che credono che il carcere sembra non poter nè mutare nè sparire, la possibilità di ripensare i rapporti tra persona offesa e colpevole e le conseguenti modalità di risoluzione del conflitto e di responsabilizzazione del fatto umano commesso, sono nelle nostre mani.

---

<sup>55</sup> Si riscontra questa espressione in Ricoeur, P. *Interprétation du mythe de la peine. In Il mito della pena*. Padova, 1967.

## Capitolo 2 - Politiche socioeconomiche alternative: detenzione domiciliare, messa alla prova, semilibertà

Nel seguente capitolo cercherò di illustrare le precipue differenze tra le modalità d'esecuzione penale detentive e gli strumenti che vengono da qualche decennio adottati come misure alternative alla detenzione in carcere, a partire dalla primissima apparizione di quest'ultime come ricorso alla pena nel sistema penale italiano.

Le prime forme di misure alternative al carcere sono apparse per la prima volta quali strumenti di esecuzione penale correlati alla commissione di alcune specie di reati meno di cinquant'anni fa. Esse sono state introdotte dalla legge di riforma n. 354/1975<sup>56</sup>, che diede vita al primo rinnovato ordinamento penitenziario della Repubblica italiana, al fine di sostanziare concretamente e dare operatività attuativa alla funzione rieducativa della pena, costituzionalmente sancita dall'articolo 27, comma 3 della Costituzione italiana.

Al Capo VI "Misure alternative alla detenzione e remissione del debito" incluso nel Titolo I "Trattamento penitenziario" infatti, viene ascrivita la funzione esplicativa ed esemplificativa di elencare con chiarezza le nuove forme di remissione del debito arrecato alla/e persona/e offesa/e presenti nel nuovo ordinamento penitenziario italiano: (artt. 47-58) affidamento in prova al servizio sociale; detenzione domiciliare; misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria; regime di semilibertà; licenza premiale agli internati; liberazione anticipata; libertà vigilata.

L'introduzione di tali misure penali alternative allo stato di detenzione in carcere sancirono l'allineamento delle sensibilità comuni al diffuso sentimento di dover immaginare misure sanzionatorie di comunità (*community sanctions*), che evitassero o riducessero il contatto disturbante con l'ambiente del carcere, reimmettendo il soggetto reo in società, seppur limitando la sua libertà e facendo valere sulla sua persona condizioni e obblighi repressivi che non fossero superiori al livello legale di afflizione massima.

L'Italia degli anni Settanta sceglieva di emanciparsi dal paradigma carcerocentrico proprio dell'anacronistico testo originario del Codice Rocco<sup>57</sup>, che faceva del carcere la regola e delle pene alternative l'eccezione.

Partendo dall'assunto primario per cui la parola "detenzione" non è obbligatoriamente sinonimo di carcerazione, poichè vengono attestate forme di detenzione a domicilio e a detenzione speciale (quest'ultima, per ipotesi di reato più rilevanti), risulta fondamentale sottolineare il seguente concetto: qualsiasi misura di esecuzione penale si fonda sulla regola generale per cui la pena comporta sempre una certa privazione della libertà personale e un certo controllo di sorveglianza. La detenzione domiciliare, per esempio, non è una misura di esecuzione dell'ordine penale alternativa alla detenzione, poichè comporta un massiccio grado di privazione di libertà. Inoltre, la pena di detenzione domiciliare non si configura come una misura alternativa

---

<sup>56</sup> Legge n. 354 del 26/07/1975: Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 9/08/1975, n. 212, S.O.

<sup>57</sup> Il Codice Rocco è il codice penale nato per emendazione del precedente codice penale del 1889 (Codice Zanardelli) su autorizzazione della legge delega n. 2260 del 4/12/1925 per volere di Benito Mussolini. La nuova legislazione fu emanata in data 19/10/1930 e prende il nome dal Ministro di Grazia e Giustizia di allora, Alfredo Rocco. Il codice è stato ampiamente e profondamente modificato, in quanto concepito anteriormente alla nascita della Costituzione italiana, per adeguarlo ai principi costitutivi della stessa, sebbene sia tutt'ora protagonista di numerose critiche e richieste di rinnovamento.

alla pena, bensì essa rimane una pena della quale viene definita l'alternatività nella modalità di detenzione, ovvero rispetto al luogo in cui al soggetto reo viene imposto di scontare la pena (nella propria dimora privata se la si possiede o in pubblica dimora autorizzata).

Risulta essenziale evidenziare la problematicità della questione terminologica e interpretativa delle misure alternative alla pena carceraria, in quanto nell'immaginario comune vengono sovente riscontrate opinioni personali che ascrivono alle misure alternative un grado di 'dignità' minore rispetto alla tradizionale carcerazione, poichè appaiono come forme di beneficio immeritate e depotenziate del carattere afflittivo proprio della pena detentiva. Tali considerazioni si configurano come il risultato di una narrazione storicamente erronea delle modalità esecutive penali, che rimane spesso cristallizzata nel considerare la reclusione in prigione come risposta automatica al fatto illecito, e dunque fermandosi al momento di frattura tra vittima e reo. La popolazione comune non competente in materia, non conoscendo la totalità delle diverse fattispecie di reato e delle categorie criminali disciplinate dal codice penale, non è informata nemmeno circa la pena corrispondente al danno commesso dal soggetto dichiarato colpevole. Eppure, l'immaginario collettivo nel momento in cui apprende una notizia di cronaca nera sui quotidiani o dai telegiornali è solito aspettarsi per l'individuo sentenziato una pena da scontare negli istituti penitenziari, concependo raramente le (pur già principali) misure alternative al carcere come automatismi penali alla condanna del soggetto colpevole.

In merito all'interpretazione delle misure detentive alternative al carcere quali misure di esecuzione 'piene' della pena, si è dovuta persino esprimere la Corte Costituzionale italiana che, con ordinanza n. 327 del 18/05/1989, ha dichiarato la "manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, primo comma, della legge 26/07/1975, n. 354, nel testo sostituito ad opera dell'art. 18 della legge 10/10/1986, n. 663<sup>58</sup>, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Torino con ordinanza 18 aprile 1988"<sup>59</sup>. L'art. 54 interno all'ordinamento penitenziario appena menzionato prevede e disciplina la liberazione anticipata come misura penale alternativa al carcere; con specifico riguardo all'affidamento in prova al servizio sociale, la Corte ha precisato inoltre che tale misura "costituisce non una misura alternativa alla pena, ma una pena essa stessa, alternativa alla detenzione, o, se si vuole, una modalità di esecuzione della pena, nel senso che viene sostituito a quello in istituto un trattamento fuori dell'istituto, perché ritenuto più idoneo, sulla base dell'osservazione, al raggiungimento delle finalità di prevenzione e di emenda, proprie della pena", in quanto "il periodo trascorso in affidamento comporta per il condannato l'osservanza di prescrizioni restrittive della sua libertà e insieme la soggezione, pur se in un quadro di assistenza, ai costanti controlli del servizio sociale nonché alla vigilanza del magistrato di sorveglianza". Inoltre, le stesse argomentazioni includono anche la detenzione domiciliare, essendo altrettanto non una misura alternativa alla pena, bensì una pena "alternativa alla detenzione o, se si vuole, una modalità di esecuzione della pena caratterizzata dalla soggezione a prescrizioni limitative della libertà".

---

<sup>58</sup> Legge n. 663 del 10/10/1986: *Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà.*

<sup>59</sup> Fonte: consulta online. Ordinanza n. 327 del 18/05/1989, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. <https://www.giurcost.org/decisioni/1989/0327o-89.html>

La tendenza a sottovalutare la proprietà punitiva delle misure alternative al carcere è figlia della considerazione che si ha della carcerazione quale misura di sicurezza nei confronti dei soggetti socialmente pericolosi. Sebbene l'istituto penitenziario sia nato e si sia evoluto per rispondere a esigenze di sicurezza da adottare nei confronti dell'emergere di fatti criminali sempre più frequenti, come si è avuto modo di delineare nel primo capitolo del presente elaborato, esso oggi deve rispondere a nuove esigenze in conformità al sentire comune: il carcere, pur rimanendo una misura di sicurezza, deve dimostrare di essere una struttura capace di fornire un trattamento rieducativo e individualizzante nei confronti degli individui reclusi, evitando o riducendo al minimo i fattori di desocializzazione, di disculturazione e di spersonalizzazione che sono insiti di un luogo intenzionalmente progettato come 'mondo a parte'.<sup>60</sup>

Pertanto, proprio perché il carcere conserva in sé un'alta possibilità per i detenuti di subire i suddetti fattori, e in quanto si configura come modalità esecutiva della pena detentiva finalizzata a soddisfare esigenze di sicurezza, la prigionizzazione dovrebbe essere adottata come una misura di ultima istanza, di *extrema ratio*. Invece che rimanere involucrati in una sterile concezione che inquadra il carcere come unico sbocco del sistema penale e che favorisce quella che Brossat<sup>61</sup> ha definito "penitenziarizzazione senza alternative", sarebbe necessario, ad esempio, ascoltare con attenzione e tradurre nel concreto le parole<sup>62</sup> dell'attuale ministra della Giustizia, Marta Maria Carla Cartabia, la quale ha evidenziato che 'certezza della pena' come principio fondativo del sistema giuridico non significa 'certezza del carcere': «è necessario orientarsi verso il superamento dell'idea del carcere come unica effettiva risposta al reato, che per gli effetti desocializzanti che comporta deve essere invocato quale *extrema ratio*. Occorre valorizzare piuttosto le alternative al carcere, già quali pene principali».

Secondo il sito del Ministero della Giustizia<sup>63</sup>, riprendendo il significato delle 'community sanctions' alle quali si riferisce la Raccomandazione(92)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le misure alternative (o di comunità) alla detenzione in carcere sono: "sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore", stabilite dal tribunale o da un giudice per le misure adottate prima della decisione che impone la sanzione o per le misure adottate come sostitutive della decisione, consistenti in una pena detentiva da svolgere al di fuori dello stabilimento penitenziario.

In Italia l'ordinamento penitenziario prevede la semilibertà, le diverse forme di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale quali misure di comunità, la cui sfera di competenza circa l'adozione delle stesse è affidata al Tribunale di sorveglianza. Esse si sostanziano nella definizione di un certo

---

<sup>60</sup>Goffman, E. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi edizioni, Torino: 1978.

<sup>61</sup>Brossat, A. *Pour en finir avec la prison*. Eléuthera editrice, Roma: 2003.

<sup>62</sup> Parole pronunciate in occasione dell'audizione parlamentare del 15/03/2021, al momento d'insediamento del nuovo governo presieduto da premier Mario Draghi.

<sup>63</sup>Fonte:[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_1\\_4.page#:~:text=In%20Italia%2C%20le%20misure%20alternative%20alla%20detenzione%20o,delle%20stesse%20C3%A8%20affidata%20al%20Tribunale%20di%20sorveglianza](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_1_4.page#:~:text=In%20Italia%2C%20le%20misure%20alternative%20alla%20detenzione%20o,delle%20stesse%20C3%A8%20affidata%20al%20Tribunale%20di%20sorveglianza)

comportamento, ovvero di un “programma di trattamento”, definito d’intesa fra il condannato e l’ufficio di esecuzione penale esterna<sup>64</sup> (U.E.P.E.) che lo prende in carico.

Andiamo di seguito a descrivere brevemente come vengono disciplinate le diverse misure alternative.

L’affidamento in prova al servizio sociale<sup>65</sup> si svolge nella comunità territoriale al fine di evitare del tutto il contatto con l’ambiente penitenziario e i danni derivanti dal subire la condizione di privazione della libertà; comporta l’instaurarsi di una relazione collaborativa con gli uffici U.E.P.E. e testimonia la volontà di aderire alle opportunità di ricorrere a misure penali differenziate nel sistema di difesa sociale. Codesta misura consiste nell’affidamento del condannato ai servizi sociali del territorio, al fine di svolgere attività di pubblica utilità sempre in regime di libertà controllata o assistita, ma fuori dall’istituto penitenziario, per un periodo pari a quello della pena da scontare; l’eventuale esito positivo del programma trattamentale ha il potere di estinguere la pena, così come l’esito negativo ha il potere di ripristinare la sanzione detentiva.<sup>66</sup>

La detenzione domiciliare è una misura alternativa al carcere più recente, poichè è stata introdotta dalla legge n. 663 del 10/10/1986<sup>67</sup>, e comporta per il soggetto condannato l’obbligo di soggiorno per tutto il periodo di condanna da scontare presso la propria abitazione, o qualora non se ne disponesse o non se ne potesse usufruire, in altro luogo di privata dimora o luogo pubblico di cura e accoglienza (presso case famiglia protette in caso di donne incinta o madri di prole di età inferiore a dieci anni con lei convivente)<sup>68</sup>.

Infine, la semilibertà viene considerata come una misura alternativa impropria, in quanto sebbene il soggetto permanga in uno stato di detenzione privativa della libertà personale, il suo reinserimento nell’ambiente libero è parziale<sup>69</sup>; essa consiste nella concessione al condannato di trascorrere parte del giorno fuori dal carcere al fine di partecipare ad attività lavorative, istruttive e di pubblica utilità al reinserimento sociale, in base ad un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al direttore dell’istituto di pena.

---

<sup>64</sup> Gli uffici di esecuzione penale esterna (U.E.P.E.) sono stati istituiti nel 1975 in qualità di organi periferici del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia. Essi sono gli enti preposti a gestire le sanzioni di comunità in collaborazione e d’intesa con il detenuto condannato.

<sup>65</sup> La misura dell’affidamento in prova al servizio sociale è regolamentata dall’art. 47 dell’Ordinamento penitenziario, così come modificato dall’art. 2 della legge n. 165 del 27/05/1998.

<sup>66</sup> Questa misura è prevista per i detenuti ordinari, ma anche per le persone tossicodipendenti e alcolodipendenti (secondo l’art.94 della legge n. 309/1990); per i soggetti affetti da Aids o da grave deficienza immunitaria (secondo l’art. 47-quater legge n. 354/1975); per il condannato militare.

<sup>67</sup> La legge n. 663 del 10/10/1986 è conosciuta come legge di modifica dell’Ordinamento penitenziario disciplinato dalla legge n. 354/1975.

<sup>68</sup> Sono state poi aggiunte ipotesi di detenzione domiciliare per figure specifiche di condannati: nei confronti delle persone affette da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (secondo l’art.47-quater) e per le condannate madri (secondo l’art.47-quinquies). La legge n. 94 del 9/08/ 2013 ne ha esteso l’applicabilità anche ai recidivi per piccoli reati e agevolando l’accesso per i condannati che al momento della irrevocabilità della sentenza fossero già liberi, a meno che non siano autori di gravi reati (per esempio in materia di criminalità organizzata o di maltrattamenti in famiglia). Le misure di detenzione domiciliare possono essere di tipo biennale, generica e speciale (ex lege n. 40/2001); specifica per persone affette da Aids o grave deficienza immunitaria (secondo l’art. 47-quater nella legge n. 354/1975); per pene non superiori a diciotto mesi (ex lege n. 199/2010 per le pene detentive brevi, termine poi modificato dal d.l. 211/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2012).

<sup>69</sup> La misura della semilibertà è regolamentata dall’art. 48 della legge n. 354/1975.

## 2.1 Costi socioeconomici delle misure penali carcerarie e delle misure alternative

Prendiamo ora in considerazione il mini-dossier a titolo “Dentro o fuori: il sistema penitenziario italiano tra vita in carcere e reinserimento sociale”<sup>70</sup>, prodotto dall’associazione Openpolis<sup>71</sup> e pubblicato nel mese di Novembre 2016: le elaborazioni analizzate sono basate sui dati ufficiali estratti dal Ministero della Giustizia, dalle relazioni della Corte dei conti, dai rapporti Space I e II del Consiglio d’Europa e dai rapporti delle associazioni Antigone e Ristretti orizzonti<sup>72</sup>, con riferimento a un periodo di 26 anni (dal 1991 al 7/09/2016). Il mini-dossier di riferimento prende in esame le 193 carceri presenti sul territorio italiano al momento della conduzione delle analisi statistiche e pone a confronto 25 diversi sistemi penitenziari della compagine europea.

Nel capitolo precedente è stato definito e analizzato il tasso di sovraffollamento in corrispondenza alle ragioni precipue che concorrono a determinare certe percentuali: il ricorso eccessivo alla custodia cautelare per gli imputati in attesa di giudizio; la massiccia incarcerazione di quei soggetti colpevoli di reati legati all’uso di sostanze stupefacenti; la prevalenza nell’adozione di misure detentive di reclusione rispetto alle misure detentive alternative al carcere.

Il *modus operandi* delle istituzioni politiche italiane competenti in materia di riforma carceraria ha sempre seguito una linea di strategica e rapida esecuzione di interventi lampo, atti a tamponare la situazione emergenziale che mensilmente si riproponeva, grazie all’incessante lavoro di rilevazione realizzato da alcune associazioni. Tali provvedimenti e strumenti legislativi a funzione deflattiva, come la legge n. 207/2003<sup>73</sup> (anche conosciuta come “indultino”), la legge n. 241/2006<sup>74</sup> (ovvero la concessione d’indulto per tutti i reati commessi fino al 2/05/2006, nella misura non superiore a 3 anni per le pene detentive e non superiore a 10.000 euro per quelle pecuniarie sole o congiunte a pene detentive), la legge n. 199/2010<sup>75</sup> (che permette di scontare parte della pena nel domicilio) e molti altri non si sono però dimostrati risolutivi negli effetti, poichè non erano stati ideati nell’ambito di un progetto strutturale a lungo termine. Il sovraffollamento nelle carceri italiane ha continuato a configurarsi come una problematica sistematica e mai pienamente risolta, a causa del fatto che coloro che avevano il potere di cambiare lo stato delle cose non hanno mai voluto realmente cambiarle, raccontando la storia dei carcerati come la storia di cose ripetute eternamente in un tempo sospeso.

---

<sup>70</sup> Mini dossier prodotto dall’associazione Openpolis, *Dentro o fuori: il sistema penitenziario italiano tra vita in carcere e reinserimento sociale*. n. 9/11/2016.

<sup>71</sup> Openpolis è un osservatorio civico che si occupa della trasparenza della politica italiana. Svolge attività di ricerca e sperimentazione sull’utilizzo della tecnologia nei processi politici, open government, dati aperti. Non riceve alcun finanziamento da partiti politici o fondazioni o associazioni a loro riconducibili. È tra i fondatori del Pan European e Participation Network ed è referente italiano del network internazionale delle Parliamentary Monitoring Organizations. L’impostazione di data journalism prevede la verifica, l’analisi e la comparazione dei dati provenienti da fonti ufficiali.

<sup>72</sup> Ristretti Orizzonti è un’associazione per i diritti dei detenuti, che raccoglie agenzie di stampa e segnalazioni di associazioni, amici e parenti delle vittime.

<sup>73</sup> Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 207, 1/08/2003, “Sospensione condizionata dell’esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni”, composta di 7 articoli, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 7/08/2003.

<sup>74</sup> Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 241, 31/07/2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31/07/2006.

<sup>75</sup> Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 199 del 26/11/2010, “Disposizioni relative all’esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 1/12/2010.

È certamente stata alleviata la pressione negli istituti di reclusione italiani in determinati segmenti temporali, percepiti dalla popolazione stessa come tempi emergenziali: per esempio, mentre nel 2012 l'Italia si stagliava nella classifica continentale come prima per tasso di affollamento pari al 140%, tre anni dopo, nel 2015, ha registrato un tasso pari al 108%, figurando comunque come sesta tra i paesi europei.

Bisogna però ricordare che il dato nazionale è una media che non tiene conto del fatto che un carcere con posti disponibili non può compensare un istituto ancora sovraffollato; è infatti solo osservando i dati delle singole strutture che è possibile notare che in alcuni istituti il tasso di sovraffollamento è persino prossimo al 200%, il che vuol dire che le presenze eccedono di quasi il doppio i posti disponibili.

La persistenza della questione della sovrappopolazione carceraria continua a ripresentarsi come un'emergenza, poichè continuano a non essere adottate misure funzionali a realizzare una soluzione né organica, né strutturale, né tantomeno dirimente. La concessione dell'indulto nel 2006, per esempio, ha promosso un impatto di appena due anni, visibile nella riduzione di 27.000 presenze sul bilancio totale delle carceri italiane (fino a registrare 38.000 detenuti entro il mese di Settembre 2006), per poi vedere il numero di detenuti riportato in rialzo a 48.693 presenze nel 2007.

Delineandosi quest'ultimo esempio come un fallimento nella gestione del problema, i governi successivi si sono orientati verso l'adozione di un nuovo disegno per le carceri italiane, che avrebbe comportato l'ampliamento delle dimensioni e del numero degli istituti penitenziari esistenti tramite l'approvazione di piani edilizi straordinari, come il "Piano straordinario per l'edilizia penitenziaria Alfano-Matteoli"<sup>76</sup> che prevedeva: la costruzione di nuovi penitenziari e l'ampliamento di strutture già esistenti per la creazione di 20.000 nuovi posti, oltre all'introduzione di nuove sanzioni alternative e all'assunzione di 2000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. Il cosiddetto "Piano carceri" fu consegnato alla fine del mese di Aprile 2010 (in corrispondenza della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per lo stato delle carceri, prorogato fino al 31/12/2012) dal commissario scelto Franco Ionta e prevedeva una spesa complessiva di 661 milioni di euro destinati alla costruzione di 11 nuove carceri (ciascuna con 450 posti) in diverse città d'Italia<sup>77</sup>, per le quali ciascuno dei 20 padiglioni avrebbe ospitato 250 detenuti. In realtà, stando alla relazione del 30/09/2015 prodotta dalla Corte dei conti in merito alle attività atte a ridurre l'affollamento carcerario, portate avanti dal commissario straordinario Ionta, risulta che è stato speso solamente l'11% dell'intero budget statale stanziato per il periodo 2010-2014 (pari a una spesa effettiva di 52.374.007,49 euro), per cui 410.395.941,02 euro non risultano esser stati impiegati. Questo episodio d'altronde testimonia uno dei più gravi problemi propri degli organi

---

<sup>76</sup> Il Comitato di sorveglianza, costituito dall'allora ministro della Giustizia Angelino Alfano, dall'allora ministro delle Infrastrutture Altero Matteoli e dall'allora Capo del Dipartimento della Protezione civile Guido Bertolaso, approvò in data 24/06/2010 il Piano carceri presentato dal Commissario straordinario e Capo DAP Franco Ionta. Il Comitato di sorveglianza fu istituito dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi con un'ordinanza del 28/03/2010 e fu aggiornato al 9/07/2010 per "definire i dettagli del crono-programma, aprendo la fase esecutiva gestita da Ionta, con l'obiettivo di fare fronte all'emergenza carceri, coniugando certezza della pena, processo di rieducazione del detenuto e condizioni di vivibilità nel rispetto degli standard europei".

<sup>77</sup> Bolzano, Pordenone, Venezia, Torino, Camerino, Nola, Bari, Sciacca, Catania, Marsala e Mistretta. Tutte le nuove carceri costeranno 40,5 milioni di euro l'una, tranne quella di Bolzano per cui sono stati previsti 25 milioni di euro. Le strutture, per un costo complessivo di 231 milioni, saranno costruite nei penitenziari già esistenti delle seguenti città: Alessandria, Milano, Bergamo, Reggio Emilia, Ferrara, Bologna, Piacenza, Parma, Vicenza, Sulmona, Roma, Napoli, Salerno, Trani, Taranto, Lecce, Trapani, Siracusa e Caltagirone.

governativi e amministrativi italiani: l'iniziale difficoltà nello stanziare i fondi e le risorse monetarie necessarie per investimenti strutturali, che spesso si riscontra al momento della formulazione del bilancio statale (azione effettiva della politica fiscale nazionale), viene seguita dalla problematicità nella spesa effettiva di tali fondi. Il bilancio finale degli effetti di tale piano si è dunque ridotto alla creazione di appena 4.415 posti letto in più a fronte dei 12.000 previsti entro la fine del 2014, rinunciando *de facto* a estendere i posti disponibili delle 5.571 unità previste per il 2014 e alle 1.768 previste entro il 2016: solo il 37% dei posti aggiuntivi del piano carceri è stato realizzato nei tempi previsti.

Anche in tal caso, scegliendo di non investire *ex ante* le risorse disponibili in piani d'azione di politiche sociali, ovvero non incidendo tramite strumenti di prevenzione e tutela sui fattori causali dell'emergere di comportamenti criminali, si è scelto di prediligere una linea d'azione che puntava a ingrandire gli spazi di reclusione, piuttosto che a liberarli attraverso l'introduzione di misure alternative alla reclusione. È solo a seguito della sentenza di condanna della Corte Edu nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 della convenzione CEDU, che in Italia si iniziò a ricorrere maggiormente alle misure alternative, permettendo a più detenuti di scontare nel proprio domicilio pene inferiori ai 3 anni (per reati minori) e riducendo in numero massiccio le carcerazioni preventive.

Infatti, è possibile confrontare numericamente il ricorso alle misure alternative al carcere rispetto a due archi temporali: il prima e il dopo della sentenza *Torreggiani e altri contro Italia* del 2013. Secondo i dati del XIII rapporto dell'associazione Antigone "Torna il carcere"<sup>78</sup> è possibile notare l'andamento del ricorso a misure alternative al carcere (con riferimento all'affidamento in prova, alla semilibertà e alla detenzione domiciliare) dal 1997 al 2017. Mentre a conclusione del 1900 in Italia si attestano poco più di 10.000 casi di adozione di misure alternative, dal 2003 in poi il numero si raddoppia fino a raggiungere il culmine con 21.442 casi attestati nel 2005; dal 2006 in poi, in concomitanza con la concessione dell'indulto, si registra una drastica diminuzione attestando solo 3.593 casi, ovvero una tendenza che si mantiene per i tre anni successivi (in linea con l'alta percentuale di sovraffollamento carcerario di quegli anni) fino a quando, nel 2011, 19.239 sono le persone sottoposte a misure private della libertà alternative al carcere (grazie anche all'emanazione della suddetta legge n. 199/2010 e al decreto legge 211/2011). Inoltre, a seguito della decisiva sentenza *Torreggiani e altri contro Italia/2013*, viene istituita in Italia una figura a garanzia dei diritti dei detenuti, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, con il decreto-legge n. 146/2013 e più tardi, grazie alla legge n. 67/2014, vengono estesi gli arresti domiciliari per le pene fino a 3 anni e potenziati i lavori di pubblica utilità in qualità di misure sostitutive al carcere. Tali strumenti legislativi hanno determinato un ricorso più frequente alle misure detentive alternative al carcere, tanto da contare 24.088 persone alla fine del 2017.

Nello specifico, di questi numeri la misura alternativa più utilizzata è l'affidamento in prova al servizio sociale, ovvero quella sanzione penale che permette al condannato di espiare la pena inflitta (o residua) in regime di

---

<sup>78</sup> Fonte: Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia.

libertà assistita e controllata, sulla base di un programma trattamentale; all'istituto della messa alla prova appartengono anche i lavori di pubblica utilità<sup>79</sup>, che consistono in un tipo di sanzione penale realizzata nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato, a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari, nell'ambito della protezione civile, della tutela del patrimonio pubblico e ambientale.<sup>80</sup>

Tale misura è stata adottata tramite la legge n. 67 del 28/04/2014 (che istituì la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento penale per reati considerati di minore gravità), sul solco dell'istituto di messa alla prova dei sistemi penali occidentali: lo stesso che si diffuse nel 1800 negli Stati Uniti sotto il nome di *probation* per indicare la possibilità offerta al colpevole di sostituire la pena detentiva con lo svolgimento di attività utili alla comunità, sotto il regime della libertà vigilata; l'applicazione di questa misura permette al giudice di sospendere il processo e assegnare ai lavori socialmente utili il condannato per reati minori. Secondo i dati del XIII rapporto di Antigone (con riferimento al 2016), il numero di ricorsi ai lavori di pubblica utilità per le persone condannate è passato da 239 nel 2011 a 5.954 nel 2015 e a 6.790 nel 2017.

Inoltre, l'applicazione di tale misura si registra nella stragrande maggioranza dei casi (6146 su 6558) solo per i casi di violazione del codice stradale e non invece come reale alternativa al carcere per altri reati. Pertanto, mentre il 94,2% dei condannati che svolgono lavori di pubblica utilità sono individui che si sono resi responsabili di violazioni del codice stradale, solo il 5,8% dei condannati ricorrenti all'istituto di messa alla prova di pubblica utilità ha commesso altri reati.

Stando ai dati dei rapporti annuali Space I e II del Consiglio d'Europa, la maggior parte dei più grandi paesi europei predilige le misure alternative alla reclusione favorendo la massiccia applicazione delle *community sanctions*. Eppure, sebbene il sistema penale italiano abbia recentemente dimostrato di essersi allineato alla diffusa tendenza europea di utilizzare strumenti sospensivi della fase processuale, l'Italia rimane uno dei Paesi europei che ricorre in quantità minima alle misure alternative, non considerandole ancora pienamente delle valide alternative al carcere. Infatti, secondo i suddetti rapporti, tra le potenze francese, inglese, spagnola e tedesca, il sistema penale italiano si staglia per il maggior ricorso alle misure detentive carcerarie (pari al 55,2%) rispetto alle percentuali registrate negli altri Paesi confrontati (Francia: 29,69%; Inghilterra e Galles; 36,33%; Spagna: 47,92%; Germania: 28,35%). Conseguenzialmente, il sistema penale italiano si distingue in negativo anche in relazione al ricorso a misure alternative al carcere, per cui si attesta la percentuale più bassa

---

<sup>79</sup> Il lavoro di pubblica utilità applicato in sentenza, ovvero concernente i soggetti liberi non entrati in carcere, viene disciplinato dal decreto 26/03/2001 "Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, c. 6 del d.lgs. 274/2000"; mentre il lavoro di pubblica utilità per i detenuti, ovvero per i colpevoli già reclusi in carcere, viene disciplinato dall'art.20-ter dell'Ordinamento Penitenziario, così come modificato dal d.lgs. 2 ottobre 2018 n.124.

Fonte: sito del Ministero della Giustizia.

<sup>80</sup> L'attività viene svolta presso gli Enti che hanno sottoscritto con il Ministro o con i Presidenti dei Tribunali delegati il decreto del 26/03/2001, che disciplina le modalità di svolgimento del lavoro, le modalità di raccordo con le autorità incaricate delle attività di verifica.

(pari al 44,80%) nella compagine europea dei Paesi finora considerati (Francia: 70,31%; Inghilterra e Galles: 63,67%; Spagna: 52,08%; Germania: 71,65%).

Ma quali sono i costi reali del sistema penitenziario italiano rispetto ai costi degli altri sistemi penali europei? Secondo il suddetto mini-dossier<sup>81</sup> dell'osservatorio Openpolis e stando ai dati (aggiornati al 2103) estratti dell'ufficio formazione e gestione del bilancio del DAP,<sup>82</sup> è possibile raffrontare il costo medio per detenuto, con riferimento al periodo aggiornato che viene reso disponibile, ovvero dal 2001 al 2013<sup>83</sup>.

Appare essenziale definire anzitutto quali tipi di spese comprenda il costo giornaliero per i beni e i servizi di ogni detenuto, o meglio, quali siano le quote riferibili ai diversi macro-aggregati di cui le risorse complessive del bilancio si compongono. La nota metodologica annessa al rapporto statistico fornito dal DAP per il computo complessivo del costo medio per detenuto comprende: spese per l'acquisizione di beni e di servizi<sup>84</sup>; spese per l'informatica di servizio<sup>85</sup>; spesa per il personale<sup>86</sup>; mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti<sup>87</sup>; spese di investimento<sup>88</sup>. Inoltre, rimane da specificare che il costo medio del detenuto è convenzionalmente calcolato dividendo le risorse finanziarie del bilancio accertate a consuntivo per la presenza media accertata a fine anno (media delle presenze rilevate all'ultimo giorno del mese) e ulteriormente divise per 365 giorni. Di seguito possiamo ora procedere ad analizzare in dettaglio le variazioni del costo medio per detenuto nel sistema penitenziario italiano nel corso del periodo considerato.<sup>89</sup>

Mentre all'inizio del periodo considerato, alla fine dell'anno 2001<sup>90</sup>, il costo medio giornaliero computato per un detenuto ammontava a 131,90 euro, nel corso degli anni seguenti, fino al 2006<sup>91</sup> incluso, il costo medio in media varia in modo non considerevole e giunge al massimo a registrare la cifra di 154,84 euro. Invece, dal 2007 in poi, a causa degli effetti dell'indulto concesso l'anno precedente, che aveva fatto decrescere la popolazione carceraria di 27.000 persone detenute, il costo per ogni singolarità detenuta registra un incremento record di spesa fino a registrare 190,00 euro come costo medio giornaliero. Dopo questo picco, il costo medio ritorna a scendere progressivamente a causa dei tagli al bilancio e all'aumento dei carcerati tra il 2008 e 2010; nel 2012 si registra un lieve aumento (da 119,01 euro del 2011 a 124,73 euro nel 2012) per poi scendere

---

<sup>81</sup>Il reinserimento sociale: alternative al carcere, lavori e costo del sistema. *I costi del sistema penitenziario italiano e in Europa*, Pag. 32 e 33. Openpolis, 2016.

<sup>82</sup>La voce "Ufficio formazione e gestione del bilancio si ritrova alla sezione" si ritrova alla sezione "Direzione generale per il bilancio e della contabilità» interna al tema "Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria" (DAP), sul sito del Ministero della Giustizia, aggiornato al 29/04/2021.

<sup>83</sup> Per l'anno 2013 gli elementi di calcolo (risorse finanziarie e presenza media detenuti) rimangono quelli accertati al 30/06/2013.

<sup>84</sup>Include: rimborsi per le trasferte del personale, formazione del personale, manutenzione ordinaria degli immobili, locazioni, noleggio ed esercizio dei mezzi di trasporto, utenze e spese di riscaldamento degli uffici diversi dagli istituti penitenziari.

<sup>85</sup>Dal 2009 comprende le spese per l'istituendo laboratorio centrale del DNA.

<sup>86</sup>Include: trattamento economico fondamentale ed accessorio, contribuzione previdenziale, vestiario e armamento, mensa di servizio, buoni pasto.

<sup>87</sup>Dall'ottobre 2008 le funzioni relative all'assistenza sanitaria negli istituti ubicati nelle regioni a statuto ordinario sono state trasferite al Servizio sanitario nazionale (SSN); rimangono invece tuttora a carico dell'amministrazione penitenziaria le corrispondenti funzioni e costi negli istituti ubicati nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

<sup>88</sup>Include: edilizia penitenziaria; acquisizione di mezzi di trasporto, di beni, macchine ed attrezzature, servizio delle industrie penitenziarie e delle colonie agricole.

<sup>89</sup> Ovvero, dal 2001 al 2013.

<sup>90</sup> A fine 2001 erano presenti 54.895 persone detenute nelle carceri italiane.

<sup>91</sup> A fine 2006 erano presenti 51.748 persone detenute nelle carceri italiane.

definitivamente nel 2013 a un costo medio giornaliero per detenuto pari a 123,78 euro, di cui in media meno di 10 euro (al giorno) venivano effettivamente spesi al fine di mantenere i detenuti, mentre oltre 100 euro venivano adoperati per coprire le spese del personale; infatti, il costo medio dell'amministrazione penitenziaria dal 2001 al 2013 ha significato per le casse statali 2,8 miliardi di euro all'anno.

Infine, distinguendo le variabili che compongono il costo medio giornaliero complessivo per macro aggregati di spesa, si denota in modo evidente che per tutti gli anni considerati la porzione maggiore che compone il costo del detenuto è da ascrivere al costo del personale, che supera in media di circa 10 volte il costo previsto al mantenimento del detenuto e ai costi di funzionamento della struttura in relazione alla presenza del detenuto. Pertanto, con riferimento all'anno 2013, possiamo desumere che il costo medio giornaliero per detenuto pari a 123,78 euro è stato così ripartito per soddisfare le diverse esigenze di spesa media giornaliera: 6,90 euro sono stati destinati a un piano di nuovi investimenti; 5,93 euro sono stati adoperati per rispondere alle spese di beni e servizi; 9,26 euro sono stati spesi per l'effettivo mantenimento dei detenuti; 101,69 euro sono stati utilizzati per saldare le spese relative alla voce del personale penitenziario.

Dal 2014 in poi, mancando dati aggiornati dall'anno 2013 sul sito del Ministero della Giustizia, prendo come riferimento le elaborazioni dei dati forniti dal Ministero dell'Economia e della Finanza fatte dall'associazione Antigone nei rapporti pubblicati annualmente.

Mentre nel 2014 la spesa stimata per l'amministrazione della giustizia (con riferimento alle misure detentive in carcere) affrontata dallo Stato italiano ammontava a 2,944 miliardi di euro, in netta decrescita rispetto alla spesa realizzata negli anni immediatamente precedenti; nel corso degli anni successivi invece, la spesa statale per la giustizia e il sistema penitenziario italiano ha continuato a ritrovarsi protagonista di continui tagli fino ad arrivare a spendere 2,853 miliardi di euro nel 2017 e configurare un costo medio giornaliero per detenuto di 137,34 euro. Una lieve risalita nella spesa statale ha interessato l'anno 2018 (il cui costo medio giornaliero stimato per detenuto era pari a 137,02) l'anno 2019 che ha registrato una spesa di 2,898 miliardi di euro di cui 42,6 milioni di euro sono stati destinati all'edilizia penitenziaria, 110 milioni di euro alle mercedi e 18 milioni di euro a fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario. L'ultimo anno di cui è possibile visionare i dati completi e aggiornati rispetto ai capitoli di spesa del budget statuito dal DAP è il 2020, un anno di cui i 3,006 miliardi di euro corrisposti sono stati così ripartiti: il 50% è stato destinato al personale amministrativo e di magistratura; il 22,8% è stato disposto per il personale dell'amministrazione penitenziaria; il 16% è stato riservato alle misure di trattamento penitenziario e alle politiche di reinserimento. Quindi, il costo medio giornaliero per detenuto stimato dall'associazione Antigone in base ai dati del MEF, tenendo conto del numero di detenuti alla fine del mese di Febbraio 2020 è pari a 134,50 euro. Possiamo concludere con dimostrazione empirica rispetto ai dati appena riportati che rispetto ai costi delle misure detentive scontate in strutture carcerarie, le misure alternative costano meno di un decimo di quanto costi la detenzione: nel 2020 il Dipartimento per la giustizia minorile e di

comunità, che è incaricato della gestione delle misure alternative, è costato il 3,16% del bilancio complessivo del Ministero della Giustizia (mentre il solo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria il 34,3%).<sup>92</sup>

Per quanto riguarda invece la compagine europea dei Paesi finora confrontati<sup>93</sup>, l'Italia risulta il paese in cui il costo medio giornaliero per detenuto è il più alto (141,80 euro con riferimento all'anno 2014).

Al 31/01/2019 le carceri europee ospitavano 490.976 persone: 118 detenuti ogni 100.000 abitanti. Si incarcerava di più nei paesi dell'ex blocco sovietico (203 in Repubblica Ceca, 190 in Polonia, 189 in Ungheria), meno negli altri (99 in Italia, 77 in Germania, 56 in Olanda, 60 in Svezia, 104,5 in Francia e 126 in Spagna).<sup>94</sup>

Tra i paesi maggiori, al secondo posto per costo medio giornaliero più alto dopo l'Italia si registra il sistema penitenziario inglese con un costo di 109,72 euro; al terzo posto quello francese con un costo pari a 100,47 euro; segue al quarto posto quello spagnolo con sola cifra minima di 52,59 euro per carcerato al giorno.

Tenendo in considerazione che il sistema penitenziario italiano prevede una destinazione di spesa maggiore per il personale piuttosto che per il mantenimento del detenuto, non dovrebbe sorprendere il fatto che l'Italia si configura anche come il Paese con più dipendenti dell'amministrazione penitenziaria in rapporto ai detenuti.

In proporzione, nelle carceri italiane per ogni dipendente dell'amministrazione penitenziaria sono presenti 1,4 detenuti, mentre in Inghilterra e in Spagna per ogni dipendente sono presenti 2,6 detenuti; e in Francia è previsto un dipendente ogni 2,7 detenuti. È essenziale però specificare che la maggioranza dei dipendenti dell'amministrazione penitenziaria nelle carceri italiane sono agenti di custodia<sup>95</sup> (ovvero agenti di pubblica sicurezza) per il 90,01%, mentre il restante 9,90% identifica il personale civile (medici, psicologi, insegnanti, formatori professionali, mediatori culturali).

Nel resto dei Paesi europei finora considerati invece, la tendenza prevalente si orienta a favorire una maggiore prossimità del detenuto al personale civile rispetto al sistema italiano, sebbene la presenza del personale penitenziario registra comunque numeri alti per soddisfare le esigenze di sicurezza proprie di un carcere.

Per esempio, il sistema penitenziario inglese registra una percentuale del 30,46% per la presenza di personale civile formato; la Spagna il 27,43% rispetto al 72,57% degli agenti di custodia; la Francia conta una percentuale di poco più alta dell'Italia per la presenza di educatori formati, pari al 12,42%.

---

<sup>92</sup> Dalla sezione "Numeri" e "Misure alternative" del XVI rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, 2020. Pag. 43-46 e 47-49.

<sup>93</sup> Fonte: rapporto Space I, Consiglio d'Europa: 2014.

<sup>94</sup> Fonte: elaborazioni dell'associazione Antigone sui dati acquisiti dal Consiglio d'Europa, XVI rapporto: 2019.

<sup>95</sup> Il Corpo degli agenti di custodia è stato un corpo militare attivo dal 1890 al 1990 e aveva il compito di mantenere in sicurezza le prigioni italiane. Era originariamente ad ordinamento civile, dipendente dal Ministero dell'interno, fino a quando nel 1922 la competenza passò al Ministero della giustizia; fu militarizzato nel 1945, poi soppresso nel 1990 e infine riformato nel Corpo di polizia penitenziaria, a ripristino del precedente ordinamento civile, che è oggi una delle quattro forze di polizia italiane, dipendente dal DAP del Ministero della Giustizia e svolge compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia stradale e gestione delle persone sottoposte a provvedimenti di restrizione o limitazione della libertà personale.

## 2.2 Una nuova emergenza: la situazione pandemica da Covid-19 nelle carceri italiane

Gli scostamenti numerici riscontrati nel XIII rapporto di Antigone sopra analizzati si caratterizzano per essere soggetti a variazioni minime nel corso degli anni esaminati, a causa degli interventi governativi degli attori politici: poco incisivi, a breve termine, non lungimiranti, temporanei e rispondenti a urgenze esclusivamente emergenziali.

Mancando un piano d'azione organico e una proposta di soluzione strutturale che andasse oltre la mera intensificazione dell'edilizia carceraria, era necessario che si presentasse un'ulteriore emergenza affinché venisse predisposta una soluzione d'azione comune. L'emergenza atta a rispondere in modo adeguato alla questione del sovraffollamento e a promuovere un ricorso massiccio alle misure alternative al carcere è esplosa nel mese di Marzo 2020: la pandemia sanitaria da Covid-19 che, al tempo in cui si scrive, ha portato a più di 3 milioni di morti nel mondo (di cui, al 30 Aprile 2021, 120.807 in Italia).

Una crisi sistemica di tale portata, ha generato a cascata novità determinanti per la questione delle carceri italiane, poichè, in base ai dati rilevati dall'associazione Antigone nel XVI rapporto "Il carcere alla prova della fase 2" dedicato all'analisi delle condizioni di detenzione nelle carceri italiane durante la fase 2 della pandemia di Covid-19 (per l'anno 2020) e in base al XVII rapporto "Oltre il virus" (per l'anno 2021), si è registrata una considerevole, ma ancora insufficiente deflazione del sovraffollamento carcerario.

Infatti, mentre nel 2019 il tasso di sovraffollamento per l'Italia era pari al 119,4% (a fronte di una media europea pari al 96%), nel 2020 scende al 106,1% come dato nazionale, ovvero a un livello inferiore al record registrato nel 2015, sebbene in 24 istituti su 190 il tasso sia superiore al 140% (come sempre, bisogna raffrontare la capienza singola).

Alla fine del mese di Febbraio 2020 si contavano 61.230 presenze a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti; la popolazione femminile detenuta costituiva il 4,4% dei totali presenti (2.702); gli stranieri detenuti nelle carceri italiane erano 19.899 (maschi e femmine), ovvero il 32,5% del totale. Grazie ad alcuni provvedimenti specifici come il decreto "Cura Italia" del 17/03/2020, la popolazione reclusa era diminuita fino a contare 53.904 presenze entro la fine del mese di Aprile 2020 e poi a 53.619 presenze alla fine del mese di Luglio 2020, sebbene tale riduzione sia intervenuta in modo pressoché omogeneo rispetto ai detenuti, a prescindere dalla loro situazione giuridica (41.873 erano le persone con condanna definitiva, ovvero il 68,3%, mentre le persone detenute in attesa di giudizio costituivano il 31,7% della totalità della popolazione detenuta). Le presenze rilevate entro la fine dell'anno 2020 erano scese ulteriormente a 53.364, un risultato ottenuto soprattutto grazie al maggiore impegno degli organi della magistratura di sorveglianza, piuttosto che a seguito delle iniziative legislative promosse.

Il 2021 si apre ancora in pandemia, ma con una lieve diminuzione di casi di contagio da Covid-19 e conta al 28/02/2021 un aumento pari a 53.697 detenuti nelle carceri italiane; se ne può pertanto dedurre che in dodici mesi si è registrato un calo del 12,3% (pari a 7.553 detenuti in meno) in relazione alle presenze nelle carceri.

La necessità di dirimere al più presto l'invivibilità del sovraffollamento proprio degli istituti penitenziari italiani era chiaramente dovuta alla scarsa disponibilità di spazi che di fatto impediva al personale e ai detenuti la possibilità di conformarsi alle norme di distanziamento fisico interpersonale di 2 metri quali misure di prevenzione e controllo dalle infezioni di SARS-CoV-2; a questo motivo d'urgenza sono state fatte corrispondere opzioni organizzative atte a ridurre o a sospendere temporaneamente le occasioni di contatto previste tra la popolazione detenuta e le persone provenienti dall'esterno e le attività culturali/sportive/ricreative/formative di socialità, nel rispetto dei principi di proporzionalità, gradualità, temporaneità e inderogabile necessità degli eventi<sup>96</sup> (come se prima non si fosse già configurata una condizione emergenziale richiedente misure urgenti e necessarie).

Le condizioni abitabilità delle camere di pernottamento divenivano sempre più intollerabili man mano che l'istituto penitenziario raggiungeva le soglie limite di positività (progressive prima del 2% e poi del 5% tra personale e detenuti) all'interno della struttura, per cui dovevano essere predisposte per un periodo di 15 giorni le seguenti limitazioni: isolamento sanitario; sospensione da ogni attività in attesa di tampone; occasioni di socialità ristretta solo per i detenuti appartenenti alla stessa sezione; compartimentazione del servizio; obbligo di indossare la mascherina anche dentro le celle (se doppie o multiple).

Le condizioni di sovraffollamento, difficoltà di abitabilità e prossimità imposta tra detenuti e personale penitenziario ha portato la prima ondata di casi da covid-19 a registrare in data 15/05/2020 119 casi di positività tra i detenuti e 162 tra gli operatori penitenziari, che sono chiaramente saliti in data 7/07/2020 a 287 casi; nello specifico, i casi nelle carceri italiane hanno dato vita a numerosi focolai di contagio a Saluzzo, Torino, Lodi, Vaghera, Piacenza, Bologna e Verona, registrano la morte per contagio da covid-19 di 4 detenuti, 2 agenti di custodia e 2 medici penitenziari. La seconda ondata di casi che ha interessato il mese di Dicembre 2020 invece, ha registrato più di 1.000 detenuti positivi e ai 4 decessi della prima fase se ne sono aggiunti 12. Inoltre, dal mese di Gennaio 2021 a Marzo 2021 il numero di contagi è diminuito (a Febbraio in media intorno a 480 casi), sebbene si siano registrati 2 ulteriori decessi, per cui 18 è il numero totale di decessi per Covid.

L'associazione Antigone sottolinea inoltre che il numero dei positivi attuali presenti in carcere rispetto alla totalità dei detenuti è più alto del dato relativo ai casi registrati su tutta la penisola nei mesi di Aprile e Dicembre 2020 e Febbraio 2021.<sup>97</sup> Anche in questo caso la situazione si caratterizza per una certa disomogeneità: nella maggioranza delle strutture penitenziarie non si è verificato nemmeno un contagio, sintomo del fatto che mentre l'isolamento e la marginalizzazione dalla società esterna cui sono forzati in tempi

---

<sup>96</sup> Tali opzioni organizzative sono state individuate per soddisfare le nuove misure da adottare per il monitoraggio dei casi di contagio da Covid-19, da parte del Dipartimento di amministrazione Penitenziaria (DAP), in data 10/11/2020.

<sup>97</sup> Il calcolo è stato eseguito considerando per ogni categoria (popolazione detenuta e libera): la media delle persone positive nei giorni del mese (somma delle positività in ogni giorno diviso per il numero dei giorni del mese) e la media delle presenze in carcere durante quel mese, poi il tasso medio di quel mese per 10.000 persone. I tassi medi di positivi su 10.000 persone nei mesi considerati sono i seguenti: Aprile 2020: 18,7 ogni 10.000 persone nelle carceri italiane mentre su tutta Italia 16,8 ogni 10.000 persone; Dicembre 2020: 179,3 nelle carceri italiane mentre su tutta Italia 110,5; Febbraio 2021: 91,1 nelle carceri italiane mentre su tutta Italia 68,3.

normali i detenuti ha dispiegato un effetto di protezione, dall'altra parte una volta che il virus è entrato in una fortezza chiusa i numeri di contagi si sono rivelati preoccupanti.<sup>98</sup>

Fortunatamente, in data 21/01/2021 il Commissario Straordinario per l'Emergenza da Covid-19 ha annunciato che i detenuti riceveranno la loro doppia dose di vaccino prevista, a seguito del completamento del piano di somministrazione vaccinale del personale sanitario e delle persone anziane di età superiore agli 80 anni.

Nel complesso, l'alto numero di contagi tra i detenuti è stato favorito anche dal fatto che la popolazione reclusa è soggetta a subire gli effetti negativi causati dall'insalubrità dell'ambiente carcerario, come comprova il recente studio dell'Istituto superiore di sanità "Salute e giustizia nella polis carceraria".<sup>99</sup>

Infatti, il Ministero della Salute ha evidenziato che il 67,5% dei detenuti soffre di una patologia almeno; le patologie più diffuse sono i disturbi psichici (41,3%), i disturbi del tratto gastrointestinale (14,5%), le malattie infettive (11,5%). È essenziale qui ricordare che dal 2008 la gestione della sanità interna agli istituti di pena è affidata al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), per cui le competenze sanitarie risultano a carico delle regioni e delle Aziende Sanitarie Locali (ASN).

Il clima di disagio, malessere e inquietudine proprio dell'ecosistema di reclusione è stato esacerbato dalla costante percezione di paura derivante dall'impotenza dell'essere umano di fronte a un nemico invisibile, ma letale. La popolazione carceraria, già di per sé reclusa in spazi angusti, spesso non illuminati adeguatamente, manchevoli di spazi di *privacy* e d'intimità, priva di attività alternative tramite cui spendere il tempo della detenzione, ha sentito acutizzare i sentimenti di inquietudine propri delle sue condizioni di coabitazione.

Proprio a causa del sommarsi di tali fattori, nel 2020 è stato protagonista del più alto tasso di suicidi dell'ultimo ventennio, registrando 11 casi di suicidio ogni 10.000 persone detenute (34 persone detenute si sono suicidate solo dall'inizio del mese di Aprile 2020 al 1/08/2020, a fronte di 53 suicidi registrati nel 2019).<sup>100</sup>

Sebbene non sia empiricamente possibile correlare il numero di suicidi alla qualità netta delle condizioni carcerarie di quelle strutture in cui si sono verificati, il tasso di suicidi rimane comunque un indicatore eloquente del malessere generale del sistema penitenziario. A partire dal 2013, anno della sentenza della Corte Edu, il tasso di suicidi nelle carceri italiane ha censito un considerevole calo, a conseguenza dell'avvicinamento a migliori condizioni detentive rispetto al tasso di sovraffollamento e a condizioni di coabitazione più dignitose e rispettose dei diritti umani. Una volta che la sistematicità della problematica della sovrappopolazione è riapparsa e ha di fatto depotenziato gli effetti della sentenza dell'Unione Europea del 2013, dal 2017 in poi il numero di suicidi ha cominciato a risalire fino a raggiungere il massimo registrato nel 2020.

---

<sup>98</sup> Per esempio, a Verona si sono registrati 29 casi da Covid-19; a Torino 67. Sono numeri molto alti se paragonati al resto d'Italia.

<sup>99</sup> S. Gainotti, C. Petrini. *Principio di equivalenza delle cure e il diritto alla salute in ambito carcerario*, in Salute nella polis carceraria evoluzione della medicina penitenziaria e nuovi modelli operativi, Rapporto ISTISAN 19/22, a cura di Mancinelli, R., Chiatotti, M., Libianchi, L., p. 138.

<sup>100</sup> I dati sono stati ricavati dalle elaborazioni dell'associazione Antigone sugli ultimi dati aggiornati dell'Istat e del DAP, nel XVII rapporto "Oltre il virus", 2020.

Inoltre, se paragonati al tasso di suicidi nella popolazione libera in Italia, secondo gli ultimi dati aggiornati dell'Istat, nel 2017 il tasso di suicidio in Italia era pari allo 0,74 ogni 10.000 persone, mentre nelle carceri il tasso di suicidi ammontava a 8,4 ogni 10.000 detenuti; se ne può dunque dedurre che in carcere si muore per suicidio 10 volte di più rispetto alla popolazione libera.

Confrontando i tassi italiani con quelli degli altri istituti europei, i cui dati più recenti sono aggiornati al 2018, la Francia e la Germania si stagliano su questo fronte per essere rispettivamente i primi due Paesi con il più alto tasso di suicidi: la Francia registrava nel 2018 un tasso di suicidi di 14,7 ogni 10.000 detenuti; la Germania registrava un tasso di suicidi pari a 12,9 ogni 10.000 detenuti; segue al terzo posto l'Italia che registrava nel 2018 un tasso di suicidi pari a 10,1 ogni 10.000 detenuti, a fronte di una media europea del tasso di suicidi pari a 7,2 casi ogni 10.000 detenuti.

Oltre alle morti per suicidio e per cause naturali è necessario anche sottolineare i casi di decessi avvenuti all'interno delle strutture carcerarie sotto la voce di 'cause ancora da accertare' o a seguito di quelli che il Ministero della Giustizia riporta come eventi critici, ovvero come 'come gli atti che mettono a rischio la propria o altrui incolumità e più in generale la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari'.

In concomitanza con l'attivazione del lockdown nazionale quale misura di prevenzione atta a ridurre le possibilità di diffusione del contagio da Covid-19, alcuni detenuti delle Case Circondariali di Modena e di Rieti e delle Case Circondariali di Bologna, Ascoli, Verona, Alessandria e Parma hanno perso la vita a seguito di significative rivolte scappiate nelle carceri italiane (e del mondo) e tentativi di fuga tra le giornate del 9 e del 10 Marzo 2021, una volta appresa la notizia della cessazione dei colloqui con i familiari, delle misure di prevenzione e restrizione nei confronti dei detenuti e, non di meno importanza, per la paura di morire da soli in una cella per positività al virus.

Secondo il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà al 30/04/2020 il numero di rivolte registrato negli ultimi anni è aumentato significativamente da 2 casi a 37 rivolte solo nel 2020; in soli quattro mesi dall'inizio del 2020 si sono registrate 859 manifestazioni di protesta collettiva, corrispondenti ai  $\frac{3}{4}$  dei 1.188 casi riscontrati nel 2019; anche le aggressioni fisiche sembrerebbero essere aumentate da 827 nel 2019 a 311 solo fino al mese di Aprile 2020, per cui sono stati disposti 220 atti di contenimento entro il mese di Aprile 2020 (a fronte di 488 in tutto il 2019); mentre sono diminuiti i casi di isolamento disciplinare da 1.908 del 2019 a 510 nel 2020. 13 sono le persone detenute che hanno perso la vita in carcere nel corso di queste rivolte interne: le cause di morte sono state attribuite per tutte le 13 persone detenute a overdose da psicofarmaci e metadone, anche se ancora in fase di accertamento in relazione a eventuali omissioni di soccorso da parte del personale penitenziario. Infine, anche i cosiddetti eventi critici, quali casi di autolesionismo o di tentativo di suicidio, secondo le osservazioni dirette sul campo portate avanti dall'associazione Antigone, sono fattori riconducibili allo stato di malessere delle condizioni di abitabilità dell'ambiente di reclusione: dal 2016 in poi si è registrato un considerevole aumento dei casi di autolesionismo (8.539), fino ad arrivare nel 2020 a una media di 23,86 casi di autolesionismo ogni 100 persone detenute,

specialmente in contesti detentivi sovraffollati in cui si registrano al contempo i numeri più alti di tentativi di suicidio rispetto al numero di detenuti presenti.<sup>101</sup>

In un computo generale, possiamo dire che di carcere si può morire e che di carcere effettivamente si muore.

### **2.3 Un confronto europeo tra le misure alternative al carcere: il Progetto *Reducing Prison Population***

Abbiamo finora illustrato la diversità progettuale, intenzionale e sostanziale tra le misure d'esecuzione penale che implicano la detenzione in istituti penitenziari atti a sorvegliare il vissuto dei colpevoli, e le modalità detentive alternative al carcere, atte invece a evitare al soggetto colpevole di vivere il trauma esistenziale che comporta il soggiorno detentivo nelle strutture carcerarie.

Nei seguenti due sottocapitoli andrò a presentare alcuni esempi di attuazione di misure alternative previste per scontare la pena in continuità con la comunità territoriale di appartenenza.

Il primo progetto che verrà illustrato è il progetto internazionale “Reducing People Population: advanced tools of justice in Europe”, che ha ottenuto il co-finanziamento dell'Unione Europea nell'ambito del programma “Criminal Justice”.<sup>102</sup> Il progetto ha previsto come obiettivo principale la conoscenza, la condivisione e lo scambio di quelle buone pratiche di giustizia alternative al carcere che vengono adoperate in tutte le fasi del procedimento penale nei diversi contesti culturali, propri di sistemi penali eterogenei. L'arco temporale in cui il progetto si è svolto ha interessato un periodo di due anni: ha preso inizio nel mese di Marzo 2014 e si è concluso nel mese di Aprile 2016; grazie al coordinamento della “Comunità Papa Giovanni XXIII” ha coinvolto in una relazione di solido partenariato diverse organizzazioni pubbliche e private del settore penitenziario di sette Paesi membri dell'Unione Europea: l'Italia, la Bulgaria, la Francia, la Germania, la Lettonia, la Romania, la Scozia (Regno Unito).

I risultati ottenuti dall'analisi della ricerca condotta contemporaneamente in ognuno dei Paesi coinvolti nel progetto hanno permesso di scattare una fotografia generale del contesto sociodemografico in riferimento alle politiche sociali d'intervento messe in atto nei diversi ambienti nazionali. Infatti, hanno poi preso parte all'interpretazione dei dati raccolti anche profili professionali provenienti da ciascuno Stato coinvolto, tra cui avvocati, politici, magistrati, volontari e personale di assistenza sociale, i quali e le quali hanno congiuntamente individuato e raffrontato settanta diverse “buone pratiche” di esperienze alternative alla reclusione in carcere, che successivamente la stessa Commissione Europea ha riportato come strumenti esemplificativi da diffondere al fine di incentivare l'adozione locale di misure d'esecuzione penale alternative ai penitenziari. La messa in comune delle diverse abitudini e regole d'esecuzione penale si è rivelata particolarmente utile al fine di stabilire uno schema paradigmatico che fosse innovativo e in evoluzione,

---

<sup>101</sup> Sono i casi degli istituti carcerari di Imperia e di Pisa e delle case circondariali di Sassari, Lecce e Piacenza.

<sup>102</sup> Stefani, G. *Le alternative al carcere come strumento di reinserimento sociale: il caso italiano*. Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza, Vol. X, n. 3. Bologna: Settembre-Dicembre 2016.

composito di criteri condivisi e parametri comuni su cui uniformare i diversi sistemi penitenziari europei per consentire una certa ripetibilità dei nuovi esercizi d'esecuzione penale.

La selezione, la raccolta e la condivisione delle informazioni relative alla letteratura scientifica sul tema hanno permesso di giungere alla stesura delle “buone pratiche europee” e di un testo unico per la formazione degli operatori, aventi l'obiettivo di ampliare la conoscenza sulle forme innovative di alternative carcerarie; il progetto si è sviluppato attorno a tre fasi: una prima fase esplorativa di ricerca sul campo (raccolta delle pratiche esistenti alternative al fine di coglierne i punti di forza e di debolezza); una seconda fase di selezione di opportunità applicative concrete alternative al carcere a livello internazionale in modo tale da favorire un dibattito transnazionale in merito all'approccio metodologico impiegato nella riparazione del danno commesso nei confronti della vittima; infine, una terza fase consistente nella definizione di “Linee Guida” atte a realizzare un “Pacchetto Formativo” per gli operatori e per i professionisti impegnati in servizi alternativi al carcere (una volta portato a termine uno studio completo di fattibilità e di trasferibilità negli Stati membri non partecipanti al progetto) al fine di disporre di un modello di riferimento da applicare conformemente alle normative nazionali.

Le attività espletate nel contesto progettuale sinora descritto comportavano: lo studio delle misure alternative al carcere nelle fasi pre e post-processuale, l'analisi della legislazione e dei costi-benefici, l'osservazione degli effetti sulle condizioni psicologiche delle vittime rispetto al torto commesso, lo scambio transnazionale di esperienze e la messa in comune finale sulle metodologie utilizzate, la definizione di raccomandazioni per pratiche future, diversi seminari nazionali, e, per ultimo, una conferenza finale a Bruxelles per presentare i risultati del progetto agli stakeholder, agli operatori e ai referenti del sistema giuridico (nonché ad un target specifico composto da policy officers del Dipartimento Giustizia e Affari Sociali e la commissione europea LIBE<sup>103</sup>).

Come delinea il magistrato italiano Gherardo Colombo, “le misure di comunità dovrebbero essere la prima risposta alla devianza; oggi le chiamiamo “pene alternative” perché la soluzione generale è quella del carcere, ma questo è un rapporto che proponiamo di rovesciare. I lavori del tavolo<sup>104</sup> si sono occupati anche del come diffondere una cultura attraverso la quale tutto questo possa essere accolto dalla cittadinanza”.

Ed è proprio nel rapporto attivo tra i detenuti (e gli imputati) e gli organi territoriali di comunità che si sostanzia uno dei tanti progetti di riabilitazione promossi in Italia, al fine di rendere le misure alternative la regola e la reclusione in carcere l'eccezionale alternativa.

Il progetto “Comunità Educante con i Carcerati” (CEC<sup>105</sup>) è un esempio di buona pratica italiana orientato a far intraprendere all'autore del reato un percorso di rielaborazione del danno commesso nei confronti della

---

<sup>103</sup>La commissione LIBE è una commissione permanente del Parlamento Europeo (PE) per le libertà civili, per la giustizia e per gli affari interni, particolarmente impegnata sui temi dei diritti umani e della lotta alla discriminazione.

<sup>104</sup> Si riferisce qui ai lavori portati avanti e anche da lui condotti in uno dei 18 tavoli tematici proposti per risolvere le problematiche relative al sistema penitenziario italiano, indetti in occasione degli Stati generali dell'esecuzione penale del 2015, di cui prima.

<sup>105</sup> Il titolo del progetto enuclea i tre pilastri essenziali attorno ai quali si raccolgono gli obiettivi: una ‘Comunità’ fatta di carcerati, ma anche di volontari: insieme ci si aiuta, si lavora, si cercano soluzioni nuove per affrontare i problemi che si incontrano nel

vittima e della cornice legalitaria in cui verrà reinserito in qualità di cittadino risocializzato. L'effettiva realizzazione dell'iniziativa è stata incoraggiata dall'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII che ha messo a disposizione diverse centinaia di strutture sul territorio nazionale atte ad accogliere sia gli imputati sotto regime di sorveglianza sia le persone condannate già soggette a misure alternative (non tossicodipendenti), in collaborazione con l'Associazione brasiliana per la Protezione e Assistenza ai Condannati (APAC) e con alcune strutture *ad hoc* delle regioni del Nord Italia.<sup>106</sup> È reso possibile accedere a questo tipo di percorso solo previo invio di richiesta scritta da parte del detenuto e conseguente giudizio valutativo di positività in sede di colloquio conoscitivo da parte del magistrato di competenza, al fine di vagliare l'effettivo desiderio di cambiamento reintegrativo.

La carica innovativa del progetto si concentra nello sviluppo di un percorso fortemente individualizzante, personalizzato e particolarizzato, che ambisce a progredire in conformità delle esigenze di risocializzazione proprie di ciascun detenuto rispetto al reato commesso. Le strutture in cui i detenuti vengono accolti per un periodo di tempo considerato necessario e sufficiente (solitamente diversi mesi) al recupero umano sono totalmente scevre di strumenti restrittivi, poiché viene ritenuto essenziale simulare visivamente il ritorno a una vita normale e legale.

Tale percorso di rielaborazione personale prevede l'affiancamento di diverse figure professionali, tra cui educatori, avvocati, volontari e psicologi formati nel merito, durante le tre fasi di sviluppo dello stesso: una prima fase di colloqui individuali con il soggetto reo che mirano a far emergere riflessioni personali sull'errore commesso nel passato, sugli stati d'animo provati nel presente vissuto all'interno della struttura rieducativa, sulle prospettive progettuali future in relazione alle competenze professionali da voler acquisire; una seconda fase incentrata sulla stesura in forma autobiografica della propria storia personale e orientata alla formazione professionalizzante per mettere in pratica la logica educativa in vista del futuro rientro in società; infine, una terza fase attivamente sperimentale in cui viene di fatto consentito un graduale rientro nella comunità umana libera, attraverso la concessione di autonomia diurna offerta da possibilità lavorative esterne e/o un maggior coinvolgimento con la famiglia d'origine con rientro serale in struttura.

In vista di un eventuale futuro reinserimento sociale, il progetto esorta la società civile locale a partecipare al percorso di recupero del soggetto reo, attraverso pratiche prossime ad avvicinare la società esterna al detenuto, in un'ottica di auto e mutuo aiuto finalizzata a responsabilizzare (intesa come capacità di rispondere) il soggetto colpevole e a favorire un processo di pacificazione con le persone e famiglie coinvolte nel torto.

Infine, il detenuto può anche scegliere di prender parte ad attività volontarie di utilità collettiva e ad attività lavorative non retribuite (non viene corrisposto un compenso almeno nelle prime fasi) al fine di ascrivere al

---

cammino di recupero; 'Educante' per scoprire le potenzialità di ognuno valorizzandole; 'Con i Carcerati' e non per i carcerati, perché non solo il carcerato è il diretto interessato, ma l'intera comunità locale fatta di volontari che educano alla solidarietà e ai valori di una nuova umanità.

<sup>106</sup> Tra le quali, ad esempio, rispettivamente in Emilia-Romagna e in Toscana, nei centri "Casa Madre del Perdono", "Casa Madre della Riconciliazione" (RN), "Pungiglione: villaggio dell'accoglienza" (MS) in Puglia e in Piemonte, rispettivamente a Cupertino (LE) e Piasco (CN).

lavoro un valore risarcitorio ed educativo nei confronti della vittima e della comunità offesa, iscrivendosi così in un contesto restitutorio figlio della cultura della legalità.

Gli enti che collaborano a gestire le risorse, a predisporre lo svolgimento delle attività esterne e che si impegnano nella formazione degli accompagnatori del progetto sono i seguenti: gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.), i Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria, gli organi regionali, le forze dell'ordine, i magistrati. I costi relativi alle spese del progetto CEC in merito alla manutenzione delle strutture d'accoglienza, al vitto dei detenuti, ai corsi scolastici spesso offerti (*et alia*) sono stati quasi esclusivamente pagati dalla Comunità Papa Giovanni XXIII, poiché attualmente in Italia vengono investite esigue quantità di risorse nei finanziamenti atti a supportare la promozione e la realizzazione di opere rieducative e di recupero quali strumenti di sicurezza pubblica alternativi al carcere.

In conclusione, non essendo stati resi disponibili i dati istituzionali dell'amministrazione penitenziaria relativi all'effettivo cambiamento e recupero dei soggetti detenuti che abbiano intrapreso tale tipo di percorso di rielaborazione sinora descritto, non è possibile desumerne un raffronto empirico; eppure, stando alle misurazioni relative al fenomeno della recidiva dei detenuti partecipanti al progetto CEC analizzate da fonti interne alla Comunità promotrice del progetto, risulta che la reiterazione del fenomeno criminale si sia abbassata al 10%, a fronte del 75% misurato su quei detenuti costretti a ripagare il proprio danno tramite la reclusione in carcere. Questo è un esempio ulteriore di come, ancora una volta, le misure alternative alla carcerazione si rivelano strumenti di punizione progettualmente lungimiranti e ricorsi validi al recupero.

Come gli stessi Stati Generali dell'Esecuzione Penale hanno sottolineato, le misure alternative vengono disciplinate come una risorsa deflattiva del sovraffollamento carcerario, mentre esse sono in realtà misure capaci di porre in essere un'azione mirata "allo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati", ovvero finalizzate a far decrescere la propensione ad agire fatti umani criminali. Ricorrere concretamente a misure d'esecuzione penale alternative al carcere permette infatti la conservazione e lo sviluppo di legami sociali familiari e lavorativi, consente la valorizzazione degli aspetti positivi propri della persona detenuta alla quale viene accordata una possibilità riparativa di riscatto dal proprio errore e di pieno reinserimento societario quale membro attivo della collettività.

Persino Giovanni Ramonda, responsabile generale della Comunità Papa Giovanni XXIII, in occasione della promozione del progetto CEC ha lanciato un appello esemplificativo di quanto appena detto: "Nei prossimi 10 anni lavoriamo per svuotare le carceri, puntando al recupero delle capacità di chi ha sbagliato piuttosto che all'inasprimento delle pene; la certezza del recupero si ha nell'educazione e responsabilizzazione di chi ha commesso il reato." Siamo ancora a lavoro.

Un altro progetto<sup>107</sup> indicativo del successo relativo alla diminuzione della recidiva criminale, derivante dal ricorso alle misure alternative al carcere invece che alla reclusione detentiva, è quello implementato in Lettonia e analizzato nell'ambito del suddetto progetto "Reducing People Population: advanced tools of justice in Europe".

Il sistema di sanzione criminale lettone si staglia tra i sistemi penali europei per non prevedere la privazione della libertà come sanzione principale, ma come ricorso sanzionatorio eccezionale per quei casi di crimini particolarmente gravi. Da questo ne consegue che nel sistema di giustizia criminale lettone non esiste il concetto di 'misure alternative', poichè il concetto stesso di alternatività si applica semmai alla reclusione carceraria in specifici e (più rari) casi di reato. In Lettonia al momento della sentenza di una persona condannata vengono di regola applicate misure che non prevedono l'isolamento della persona dalla società, ma che anzi tengono in considerazione le condizioni familiari e salutari della persona da punire, progettando un trattamento individualizzato e rispettoso dei diritti umani; per esempio, esistono misure alternative alla carcerazione nella fase preprocessuale previste dal diritto di procedura criminale lettone, quali: la notifica di eventuale cambio di domicilio; resoconti puntuali alle autorità di polizia; divieto di avvicinamento nei confronti di specifiche persone, luoghi o occupazioni lavorative; garanzie personali; rilascio su cauzione; nuova sistemazione sotto supervisione delle autorità di polizia; divieto di lasciare il Paese che ha predisposto le disposizioni di controllo; arresti domiciliari. La decisione di applicare un pacchetto di misure di sicurezza che non comportino eccessiva privazione di libertà ha in sé come obiettivo quello di garantire un bilancio equilibrato tra gli obiettivi delle misure d'esecuzione punitive e i diritti da garantire alle persone imputate e condannate. Ulteriori misure post processuali<sup>108</sup> che eseguano la pena ma che siano alternative alla reclusione in carcere sono i servizi di comunità, sanzioni monetarie, la sentenza sospesa<sup>109</sup> (una misura adoperata in combinazione con le sanzioni di comunità al fine di permettere al soggetto reo di riparare al danno offrendo un beneficio pubblico alla collettività), il rilascio condizionale<sup>110</sup> antecedente al completamento di processo per la responsabilità criminale di una persona responsabile di reati minori, che abbia dimostrato al pubblico ministero la non intenzionalità di commettere reati in futuro, il monitoraggio elettronico.

In Lettonia le argomentazioni a favore del frequente ricorso alle misure penali alternative al carcere sono molto comuni specialmente in relazione alle conseguenze effettive che la carcerazione comporta per il trasgressore

---

<sup>107</sup> Fonte: Reducing Prison Population: advanced tools of justice in Europe. Alternatives to imprisonment in Latvia, JUST/2013/JPEN/AG/4489, Sanita Sīle: Centre for Public Policy PROVIDUS.

<sup>108</sup> Tali misure alternative post processuali in Lettonia vengono implementate e supervisionate dalle autorità afferenti al Servizio di messa alla prova statale (Latvia's State Probation Service).

<sup>109</sup> Fonte: Section 55 of Criminal Law. Available at: [www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The\\_Criminal\\_Law.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The_Criminal_Law.doc) (last visited on 15/05/2021).

<sup>110</sup>Fonte: Section 58 of Criminal Law. Available at: [www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The\\_Criminal\\_Law.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The_Criminal_Law.doc) (last visited on 15/05/2021).

e la sua famiglia e per la società analizzata in un contesto di lungo termine: come primo aspetto, la reclusione in carcere in Lettonia è stimata essere la modalità di punizione più costosa (nel 2013, il costo medio giornaliero per ogni detenuto era pari a 20,00 euro, a fronte del costo medio giornaliero previsto per una persona che veniva messa in prova pari a 1,27 euro<sup>111</sup>); secondariamente, al momento dell'uscita dal carcere, l'ex detenuto incontrerà ineludibilmente molti ostacoli e insistenti difficoltà nel trovare un impiego a causa dello stigma che la società continuerà ad ascrivergli per un passato che non gli permette di vivere un futuro nuovo. Pertanto, la persona che ha portato a termine la pena in reclusione continuerà a dover dipendere dal supporto statale, senza riuscire pienamente ad indipendentizzarsi, seminando così il sentiero di potenziali nuovi semi criminali; la carcerazione risulta così costare due volte alla società tutta: una prima volta per le spese atte a garantire la sussistenza della persona detenuta nella struttura carceraria, e una seconda volta per le spese atte a reintegrare la persona detenuta una volta rientrata nella società.

In conclusione, il sistema penale lettone (rispettivamente alla differenziazione e alla proporzionalità delle fattispecie di reato) invece che prevedere la privazione della libertà personale come primario ricorso punitivo alla commissione di un reato, si incardina attorno al 'credito di fiducia' offerto al trasgressore per evitare la reiterazione di ulteriori reati e di fatto limitare i tassi di recidiva, e per consentire di instaurare un rapporto di reciproca aspettativa sulla base dell'assunzione di cosciente responsabilità futura.

Le misure del sistema lettone qui analizzate, maggiormente correlate ad attività lavorative di servizio in prova, in realtà non si configurano come approcci particolarmente innovativi (le sanzioni di comunità e la sospensione della sentenza vengono utilizzate nella maggior parte dei sistemi legali europei, e non solo); esse vengono però riconosciute quali misure propriamente valide ed efficaci per il loro livello di individualizzazione e per la loro adattabile capacità di mediazione.

Il bilancio finale delle analisi relative ai dati raccolti e raffrontati nel progetto "Reducing Prison Population: advanced tools of Justice in Europe" dimostra che gli esempi di buone pratiche di giustizia consistono di due fattori: la personalizzabilità della misura alternativa da adoperare in conformità ai rischi e alle esigenze del trasgressore; la certezza che tali misure abbiano un impatto effettivo sul pensiero attitudinale, sulla costruzione dei valori e sulla capacità di apprendere cosa viene ritenuto esser accettato nel contesto sociale e legale.

Al fine di garantire il successo di recupero della persona colpevole attraverso l'applicazione concreta di misure alternative al carcere è necessario: un percorso riabilitativo che valorizzi i fattori positivi della persona tramite un trattamento individualizzante; una rete territoriale capace di garantire opportunità educative, formative e lavorative; il coinvolgimento delle reti famigliari, amicali e relazionali della società civile durante lo svolgimento del percorso di recupero; la sinergia operativa degli enti della pubblica amministrazione, delle organizzazioni del terzo settore e degli organi internazionali.

---

<sup>111</sup>Fonte: Annual Report of State Probation Service (2013). Available at: [http://www.probacija.lv/uploads/gada\\_parskati/2013\\_vpd\\_publicais\\_parskats\\_16\\_06\\_2014.pdf](http://www.probacija.lv/uploads/gada_parskati/2013_vpd_publicais_parskats_16_06_2014.pdf) (last visited on 15/05/2021);  
Fonte: Springe I. Prisoners. An article on the basis of research, Baltic Prisons. Available at: <http://www.rebaltica.lv/lv/petijumi/balt/a/1102/ieslodziti.html/> (last visited on 15/05/2021).

### **Capitolo 3 - Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un'occasione epocale anche per la giustizia italiana**

Esattamente come esistono le malattie e non i malati, così esistono i reati, non i criminali.

In un sistema penitenziario che dovrebbe fondarsi sui principi basilari dell'umanità, della dignità e del rispetto, la vita in carcere dovrebbe svolgersi all'insegna dei valori della responsabilità, normalità, utilità, ragionevolezza, dialogo e inclusione, e mai ispirarsi alla violenza di vendetta che ripaga il male con altro male. Conformemente alle aspettative che si hanno sulla funzione rieducativa del carcere, che tra le altre fonti viene sancita anche dall'art.27, c.3 della Costituzione italiana, la misura penale dovrebbe esser riempita di senso di opportunità così da assicurare un giusto livello di sicurezza collettiva e dare sostanza a prospettive di risocializzazione.

Proprio come soleva ripetere a gran voce Don Oreste Benzi, il fondatore del progetto analizzato nel capitolo precedente, la Comunità Educante con i Carcerati (CEC) coordinata dall'Associazione Papa Giovanni XXIII: "L'uomo non è il suo errore; è necessario passare dalla certezza della pena alla certezza del recupero".

Appare dunque necessaria una riforma umano centrica, atta a: garantire il permanere dei legami relazionali con la società esterna; coinvolgere la società civile territoriale nel percorso di recupero della persona detenuta; promuovere un sistema concreto e valido di opportunità formative, educative, professionalizzanti; pervenire alla realizzazione di una rete stabile che offra reali possibilità lavorative dentro e fuori dal carcere, in modo tale da spezzare la catena reato-perdita-reato; attivare una corsia preferenziale tra le risorse umane potenzialmente attive nel mercato esterno del lavoro e gli sportelli dei centri d'impiego presenti sul territorio; garantire per l'intera popolazione detenuta variegata possibilità di attivismo sociale, per integrarla come membro protagonista della società; valorizzare una nuova mentalità di riscatto personale per cui prevalga la scelta alla vita e che favorisca forme di riparazione verso la società offesa, tramite un primo inserimento occupazionale a beneficio della collettività.

Un recente tentativo di riformare il sistema penitenziario e l'ordinamento penale italiano secondo una prospettiva incentrata sull'inviolabilità del valore della persona umana, è stato avanzato in occasione della promozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da qui in avanti, PNRR)<sup>112</sup>: un pacchetto atto a delineare gli investimenti e le riforme da implementare da parte dell'Italia, richiesto dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (da qui in avanti, RRF<sup>113</sup>) per ogni Stato membro dell'Unione Europea che decida di attingere alle risorse del fondo del piano di ripresa europea "Next Generation EU" (da qui in avanti, NGEU).

---

<sup>112</sup> Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Next Generation Italia (Italia domani), testo pdf trasmesso dagli organi del Governo italiano al Parlamento italiano, in data 25/04/2021. Il PNRR viene anche riferito con il nome di "Recovery Plan".

<sup>113</sup> L'acronimo originale RRF in lingua inglese corrisponde a Recovery and Resilience Facility.

Infatti, il piano di ripresa europea NGEU è un fondo di risorse monetarie e finanziarie (che ammonta a 750 miliardi di euro), che è stato approvato durante un vertice dei leader nazionali (quali referenti degli Stati membri UE), dall'istituzione competente dell'Unione Europea, il Consiglio Europeo, nel mese di Luglio 2020. Esso è stato progettato e promosso con l'obiettivo finale di contribuire alla ripresa europea complessiva dai danni causati dalla pandemia sanitaria per Covid-19, varando una serie di pacchetti economici<sup>114</sup> opportunamente ripartiti per settore economico, sociale e occupazionale e per Paese membro. Il fondo ha una copertura temporale destinata a investire il triennio 2021-2023, ma rimarrà vincolato al sistema di finanziamento di risorse proprie dell'UE, ovvero al bilancio comunitario del periodo 2021-2027.

Del pacchetto NGEU l'Italia risulta essere il beneficiario maggiore<sup>115</sup>, grazie alle risorse dei due fondi precipui su cui si poggia: il suddetto dispositivo RRF, che conta in totale su 672,5 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti disponibili per un periodo di tre anni e che destina alla ripresa della penisola italiana un pacchetto di investimenti pari a 191,5 miliardi di euro (prevedendo pertanto un'imminente progettualità di spesa, in quanto devono essere impiegati nell'intervallo di tempo 2021-2026); e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (da qui in avanti, REACT-EU<sup>116</sup>), che conta in totale su 47,5 miliardi di euro e che assegna solamente al Bel Paese una cifra pari a 13,5 miliardi di euro. Il piano italiano di proposte in merito a investimenti e riforme nazionali può quindi contare sulla piena capacità di finanziamento tramite i 122,6 miliardi di euro stimati in prestiti dello strumento europeo RRF.

Il PNRR può inoltre fare affidamento sulle risorse di un tesoretto aggiuntivo di gestione nazionale, corrispondente al "Fondo complementare al PNRR": creato con decreto legge n.59 del 6/05/2021 per integrare i finanziamenti di tutti quei progetti non rientranti nelle proposte d'investimento del Recovery Plan italiano, esso prevede investimenti per 30 miliardi e 622 milioni di euro da progettare e realizzare entro un orizzonte temporale che va dal 2021 al 2026, ma che rimane scevro dell'obbligo di rendicontazione alle istituzioni comunitarie.

Il testo integrale del PNRR italiano è stato presentato dagli organi collegiali del Governo guidati dall'ex presidente della Banca Centrale Europea (BCE) nonché attuale Presidente del Consiglio italiano, Mario Draghi, al Parlamento italiano, con un anticipo di cinque giorni dalla data di scadenza fissata al 30 Aprile 2021. Il piano di ripresa italiano vale quindi 248 miliardi di euro in riferimento al particolare corpo progettuale, (non in riferimento agli specifici progetti previsti dal NGEU, da concludere entro il 2026<sup>117</sup>). In relazione alla linea progettuale italiana, il piano si articola in sei "Missioni"<sup>118</sup> e sedici "Componenti", tutte

---

<sup>114</sup>Le proposte di questi pacchetti economici che ogni Stato membro deve presentare entro la data di scadenza fissata al 30/04/2021 devono essere approvati dal Consiglio Europeo con maggioranza qualificata, previa valutazione tecnica della Commissione Europea. Inoltre, ogni pacchetto presentante obiettivi e costi di investimento stimati per le opere proposte è obbligato a riservare il 37% della spesa totale all'economia verde e il 21% agli investimenti digitali.

<sup>115</sup> In termini di valore assoluto.

<sup>116</sup> L'acronimo originale REACT-EU in lingua inglese corrisponde a: Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe.

<sup>117</sup> Fonte: Funding Aid Strategies Investment website: <https://www.fasi.biz/en/> (last visited on: 16/05/2021).

<sup>118</sup> Le sei Missioni del PNRR sono le seguenti: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

perfettamente conformi ai parametri di digitalizzazione e transizione ecologica stabiliti dalle versioni più recenti dei regolamenti europei.

### **3.1 il Recovery Plan italiano: tradurre le risorse europee in nuova mentalità punitiva italiana**

In merito alle riforme, il PNRR (anche detto Recovery Plan italiano) risulta di particolare interesse per il presente elaborato di tesi, poichè esso intende rispondere in modo strutturale, per lo meno nell'intenzione palesata, a diverse questioni sistematiche e di impatto nazionale, categorizzando le proposte in: riforme orizzontali, ovvero della giustizia e della pubblica amministrazione; riforme abilitanti, ovvero concernenti la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza; infine, riforme di accompagnamento al piano di ripresa nazionale.

Nello specifico, la riforma della giustizia italiana preventivata dal piano di ripresa nazionale ha voluto rispondere con rigore e risolutezza alle sollecitazioni promosse nel testo delle *Country Specific Recommendations* (CSR) del 5/06/2019<sup>119</sup> e del 9/06/2020<sup>120</sup> rivolte all'Italia, che ai sensi dell'articolo 148, par.4 del TFUE<sup>121</sup>, sono quelle raccomandazioni che il Consiglio dell'Unione Europea può rivolgere a qualunque Stato membro qualora lo ritenga opportuno, in base alla valutazione tecnica delle relazioni annuali afferenti l'attuazione delle politiche in materia di occupazione. Esse vengono trasmesse dagli Stati membri alla Commissione Europea per il vaglio tecnico, al quale poi segue la presentazione dei Programmi Nazionali di Riforma in merito alle “sfide strutturali che possono essere affrontate mediante investimenti pluriennali che ricadono direttamente nell'ambito di applicazione dei Fondi SIE<sup>122</sup>”.

La raccomandazione europea destinata all'Italia nel 2019 suggeriva sia di ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando le norme di disciplina procedurale, sia di migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali per ridurre la durata dei processi penali, considerato che nel 2017, in Italia, il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali era il più lungo tra quelli dei Paesi membri dell'UE in tutti i gradi di giudizio. Nella stessa nota europea viene sottolineata la preoccupazione percepita per i seguenti fattori: la scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano; la bassa qualità del sistema della giustizia tributaria; la sconcertante numerosità di posti vacanti per il personale amministrativo; le differenze persistenti tra i tribunali nell'efficacia della gestione dei casi.

---

<sup>119</sup> Fonte: raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia. R(27)2019.

<sup>120</sup> Fonte: raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.

<sup>121</sup> TFUE è l'acronimo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>122</sup> Stando al *Considerando* 2 e all'art.1 del Regolamento (UE) 1303/2013, recante le disposizioni comuni sui Fondi SIE: per fondi SIE si intendono sia i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione (ovvero il Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR, il Fondo sociale europeo, FSE, e il Fondo di coesione, FC), sia i Fondi per lo sviluppo rurale e per il settore marittimo e della pesca (ovvero il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, FEASR, e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, FEAMP; il FESR e il FSE costruiscono assieme i cosiddetti “fondi strutturali”).

Pertanto, se ne deduce che rimane ampio margine per limitare gli abusi di processo in modo da garantire un funzionamento più efficiente dei tribunali, attraverso la semplificazione e il rispetto delle norme procedurali. Anche la raccomandazione inviata dal Consiglio all'Italia nel 2020 si allinea a quanto suggerito dal Consiglio nel 2019: essa rammenta di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione, in modo tale da accelerare i tempi dei processi civili e penali.

L'Italia trova quindi nelle risorse del Next Generation EU un'occasione epocale di considerevole portata per sanare i danni socioeconomici determinati dalla crisi pandemica, ma soprattutto per estinguere o, per lo meno, appianare le debolezze strutturali dei macro-settori italiani.

Per quanto riguarda il settore della giustizia, il PNRR rende la semplificazione il fattore protagonista della linea d'azione riformatrice, che mira a ridurre la durata dei processi per garantire, da una parte, la certezza della pena come restituzione alla vittima offesa e, dall'altra, il rispetto dei diritti costituzionali alla persona imputata (ovvero della libertà personale *ex art.13* e della ragionevole durata del giusto processo *ex art.24, 111*). Infatti, i tempi di celebrazione dei processi della giustizia italiana, diluiti e ritardati, hanno spesso anche determinato la prescrizione per alcuni reati, facendo così rimanere impunita la persona responsabile del reato e lasciando non corrisposto il binomio 'verità e giustizia' per la famiglia offesa.

A tale semplificazione corrispondono diversi effetti consequenziali non solo inerenti allo stato di deburocratizzazione di talune pratiche processuali, ma anche afferenti a un miglioramento nella capacità di attrazione per gli investimenti esteri sul Paese. Nel testo del PNRR è presente una stima di impatto sulla crescita economica e produttiva dell'Italia, correlata specificamente agli esiti prodotti dal piano di riforme previste: il governo italiano prevede un incremento del Prodotto Interno Lordo (PIL) nazionale di 3,6 punti percentuali rispetto al contesto di partenza (2021), mentre l'impatto complessivo degli investimenti e delle riforme previste sul PIL nazionale fino al 2026 viene stimato in 16 punti percentuali.<sup>123</sup>

In questo quadro s'inserisce anche la riforma della giustizia italiana, che intende allinearsi alla strategia di modernizzazione e di rinnovamento del Paese, progettando un piano straordinario di assunzioni al fine di irrobustire l'Ufficio del Processo<sup>124</sup>, il quale scopo consiste nell'affiancare al giudice una squadra composta di personale qualificato di supporto per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e per velocizzare la redazione di provvedimenti. Quest'ultimo si configura dunque come un esempio pratico di procedura semplificata, funzionale a facilitare la giurisdizione tramite un immediato miglioramento della concreta prestazione degli uffici giudiziari, oltre tramite ulteriori interventi di revisione del quadro procedurale, quali: aumenti del ricorso a procedure di mediazione, interventi di semplificazione sui diversi gradi del processo inerenti alla concessione di permessi e autorizzazioni e sul codice degli appalti, riforme a tutela della concorrenza quale mezzo di coesione sociale.

---

<sup>123</sup> Nella stima specificamente ripartita a livello territoriale, per il Mezzogiorno, l'impatto previsto è di circa 24 punti percentuali.

<sup>124</sup> L'Ufficio del Processo è stato introdotto nel sistema giuridico italiano con decreto-legge n.90 del 24/06/2014, poi convertito con modificazioni dalla legge n.114 dell'11/08/2014, sebbene solo in via sperimentale.

Infatti, viene dimostrato empiricamente come la rapidità e l'effettiva qualità dei tempi giudiziari siano degli efficaci detonatori economici per una valida concorrenza, poichè quando vengono rispettati i tempi della giustizia s'innescano una serie naturale di conseguenze: il costo del credito va incontro a una riduzione, vengono favorite nuove relazioni contrattuali con le neonate imprese ancora sprovviste di una solida affidabilità reputazionale, si catalizza l'uscita dal sistema economico di mercato di quei soggetti economici che risultano non essere sufficientemente produttivi, incentivando dunque nuovi investimenti. Il sentiero intrecciato e mutualmente corrisposto tra il settore della giustizia e il settore dell'economia dimostra una profonda compenetrazione tra la credibilità delle proposte di investimenti infrastrutturali e la tutela legale del sistema economico; per questa ragione, è logico dedurre che il piano di ripresa nazionale impegni alte aspettative di riforma, proprie di un cambiamento che sia dirimente, sul settore della giustizia. Anche e soprattutto da un'innovativa mentalità d'investimento nelle forme di espressione del sistema giuridico italiano, dipenderà l'effettiva ripresa dell'Italia.

I campi d'interesse investiti dalla riforma della giustizia sono i seguenti, che nel testo del PNRR vengono presentati come "ambiti d'intervento prioritario": nuovi interventi sull'organizzazione per quanto concerne l'Ufficio per il Processo, alla luce di un maggior potenziamento della sfera amministrativa; una riforma che rinnovi le modalità di sviluppo del processo civile attraverso le cosiddette "Alternative Dispute Resolutions" (ADR); una triplice linea di riforme concernenti la giustizia tributaria, il processo penale, e l'ordinamento giudiziario attualmente esistenti.

Con riferimento al primo ambito d'intervento, le modalità e gli strumenti precipui attraverso cui si profila la possibilità fattiva di dare una nuova dinamicità alla giustizia italiana prevedono: in primo luogo, la valorizzazione delle risorse umane e la risoluzione delle carenze nelle competenze tecniche al fine di efficientare il piano d'innovazione organizzativa; in secondo luogo, la digitalizzazione processuale che si componga di servizi telematici sia per le attività eminentemente processuali, sia per le attività di trasmissione di dati o di atti ufficiali.

Per quanto riguarda la modernizzazione del processo civile, invece, la definizione di misure alternative al processo atte a risolvere le controversie tra parti (ADR<sup>125</sup>) gioca un ruolo essenziale, poichè favorisce la valorizzazione degli istituti di mediazione, incoraggia le forme della negoziazione assistita tramite soluzioni transattive, al fine di orientare la risoluzione di certe dispute verso un'amichevole ricomposizione delle controversie nella cornice della sempre più apprezzata cultura della conciliazione. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto del Senato n.1662 del 9/01/2020 in materia di negoziazione assistita,

---

<sup>125</sup> Come presentato al Senato dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, in data 9/01/2020, sotto forma di disegno di legge veniva proposta e disciplinata la "delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie", poi formalizzata dall'Atto del Senato n.1662/2020.

l'utilizzo dei meccanismi della mediazione nel sistema di giustizia "riflette un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela delle parti e quella d'interesse generale di contenimento del contenzioso, in funzione degli obiettivi del giusto processo e della ragionevole durata delle liti oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse." E viene infine aggiunto ciò che viene avanzato dallo stesso testo del PNRR in relazione all'interesse economico del Paese, per cui "...ciò consentirà nel medio-lungo termine una riduzione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari con ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo del nostro Paese"; proprio a ragion del fatto che sì, un sistema di giustizia di qualità attrae le intenzioni d'investimento estere, mentre una giustizia lenta e inoperosa allontana i desideri di impiegare risorse in un Paese privo di tutele.<sup>126</sup>

Inoltre, con riferimento alle proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>127</sup>, della giustizia tributaria e della giustizia penale, viene avanzato un piano di innovazione volto a impattare positivamente soprattutto sulla fiducia degli operatori economici: rispettivamente, il piano ambisce a conseguire un raffinamento complessivo in merito all'efficienza e alla coordinazione delle risorse umane, tramite un ventaglio di rivolgimenti nell'organizzazione dell'attività giudiziaria; il progetto punta anche ad assicurare che gli organi della magistratura svolgano i propri incarichi indipendentemente da condizionamenti esterni e mira a implementare un'effettiva riduzione dei numerosissimi ricorsi alla Corte di Cassazione, promuovendo una modalità di velocità decisionale più rapida e adeguata agli stessi ricorsi (alla fine del 2020 si contano più di 50.000 ricorsi alla Corte<sup>128</sup>). Infine, per quanto concerne nello specifico le modalità di riforma del sistema sanzionatorio penale italiano, la prima finalità da raggiungere si allinea alle precedenti menzionate, ovvero si sostanzia nella volontà di ottimizzare i tempi di definizione del processo penale, razionalizzando non solo il sistema degli atti processuali e il meccanismo delle notificazioni, ma anche la fase inerente alle indagini e all'udienza preliminare e ricorrendo con più frequenza alle diverse espressioni della cosiddetta "giustizia mite" o riconciliativa.

Le misure progettuali di riforma fin qui presentate corroborano l'importanza dell'esistenza di un valido sistema di giustizia quale variabile indipendente da cui rimangono condizionati tanto il grado di concorrenza e di competitività tra operatori economici all'interno del sistema di mercato quanto le variazioni nelle aspettative degli investimenti.

---

<sup>126</sup> L'organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, OCSE, ha sviluppato un Indice di regolamentazione del mercato dei prodotti, o Product Market Regulation, PMR, che misura il grado di concorrenza di un determinato attore economico. Sono proprio il più alto numero di investimenti, la migliore allocazione delle risorse disponibili e i più bassi margini di profitto (cui corrispondono prezzi minori per i prodotti acquisiti dai consumatori in un dato sistema economico) a migliorare i livelli di concorrenza misurati dall'indice. L'Italia, secondo tale indice PMR, risulta concorrenzialmente in linea con la media degli Stati appartenenti all'OCSE, sebbene il suo indice si riduca drasticamente quando viene confrontato con le economie spagnola e tedesca, che sono proprio tra i principali *competitor* sul mercato rispetto alla penisola italiana.

<sup>127</sup> Per cui è stato approntato un disegno di legge, attualmente all'esame della competente commissione parlamentare, visibile all'Atto Camera n.2681/2014.

<sup>128</sup> Fonte: testo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il Recovery Plan italiano si delinea non come un semplice disegno di ripresa da una pandemia sanitaria a livello nazionale, ma come un ciclopico progetto di rinnovamento risolutivo di una sindemia che ha provocato gravose ripercussioni nei rapporti tra le condizioni socioeconomiche, ambientali, infrastrutturali, competitive, occupazionali, finanziarie e demografiche a livello globale.

Di fatto, i piani di riforma dell'efficientamento del sistema giudiziario mirano in ambito economico ad ascrivere a certi soggetti economici (quali società o imprese) maggiore capacità di essere acquisiti sul mercato, oltre che a rendere più agevole l'entrata di altri soggetti economici nel mercato e, infine, a minimizzare i livelli d'incertezza sui futuri redditi del capitale per incoraggiare maggiori investimenti sia domestici sia stranieri.

Come illustrato nella sezione conclusiva del testo del piano di ripresa in riferimento all'analisi esemplificativa di uno studio della Banca d'Italia del 2020<sup>129</sup> (che prendeva come oggetto di analisi i dati microeconomici a livello di impresa), la totalità d'impatto di una riforma del sistema della giustizia può essere stimata guardando alla relazione che si instaura tra la durata di sviluppo della prassi processuale e la produttività dell'economia nazionale considerata. Tale studio rivela empiricamente come la riduzione di circa il 15% nella lunghezza temporale dei processi (registrata tra il 2008 e il 2016), dovuta a una rosa di innovazioni implementate in quell'arco di tempo, abbia di fatto generato un progresso visibile dello 0,5% della cosiddetta produttività totale dei fattori (TFP<sup>130</sup>); ne consegue che le proposte di riforma afferenti al settore della giustizia siano gradualmente in grado di apportare effetti addizionali della medesima entità, su un panorama temporale di cinque anni dalla loro attivazione.

Segue una tabella prodotta dagli autori del testo del PNRR che ha come oggetto gli effetti complessivi della riforma della giustizia italiana concepita nell'ottica d'investimento delle risorse del NGEU, la quale si stima che in un segmento di lungo periodo produrrebbe un impatto positivo di 0,5 punti percentuali sul PIL rispetto alla situazione di partenza.

*Tavola 4.10: Effetti macroeconomici del miglioramento del clima di investimento legato a riforme nel settore della giustizia*

*(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)*

	T+5	T+10	Lungo periodo
PIL	0,2	0,4	0,5
Consumi privati	0,2	0,4	0,5
Investimenti totali	0,1	0,3	0,5

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST.

<sup>129</sup> Mocetti, S., Ciapanna, E., Notarpietro, A. *The effects of structural reforms: Evidence from Italy*, Temi di Discussione, Banca d'Italia: 2020.

<sup>130</sup> L'acronimo originale TFP in lingua inglese corrisponde a 'Total Factor Productivity', e indica una misura dell'impatto propria delle economie di scala, definibile come la parte residua di output eccedente gli input quali lavoro (L) e capitale (K).

Tavola 4.12 Effetti macroeconomici complessivi delle riforme (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	T+5	T+10	Lungo periodo
PIL	1,4	2,5	3,3
Consumi privati	1,2	2,3	3,1
Investimenti totali	1,4	2,7	3,8

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST.

La tabella riportata qui sopra invece, illustra l’impatto complessivo stimato in un medio-lungo periodo, che le riforme di contesto progettate per il rilancio dei diversi macro-settori avranno sul Paese Italia: tra queste, anche il sistema della giustizia, se adeguatamente e profondamente rinnovato, contribuirà in maniera significativa ad accrescere il livello di concorrenza del mercato italiano e a incrementare il PIL nazionale: cioè, brevemente, a rilanciare l’Italia.

### 3.2 La riforma della Giustizia: il Piano Straordinario per la Giustizia e le sue insufficienti carenze

Le proposte finora evidenziate concernenti la riforma della giustizia italiana non sono rilevanti solo per gli effetti che sono stimati produrre *ex post*, bensì appaiono fondamentali in quanto la Commissione Europea ha richiesto alle istituzioni governative italiane di rispettare alcune clausole condizionali per acquisire e impegnare le risorse comunitarie del Next Generation EU, tra cui figura l’esigenza vincolante di ridurre del 40% il tempo di durata dello svolgimento dei processi civili e del 25% quello dei giudizi penali, entro un periodo di 5 anni.

Infatti, l’attuale Ministra della Giustizia italiana, Marta Maria Carla Cartabia, si è così espressa in merito all’urgenza di cogliere l’opportunità di rilancio dell’economia italiana attraverso uno sforzo di progettuale rinnovamento giuridico, in occasione dell’incontro con la commissione ministeriale presieduta dal presidente emerito della Corte Costituzionale, Giorgio Lattanzi, e con i capigruppo di maggioranza della Commissione Giustizia della Camera in data 11/05/2021: "Se non approveremo entro la fine del 2021 (prima della sessione di bilancio) queste tre importanti leggi di delegazione atte a riformare il processo civile, penale e il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), mancheremo a un impegno assunto con la Commissione per ottenere le risorse europee; (...) chi si sottrae al cambiamento si dovrà assumere la responsabilità di mancare un'occasione così decisiva per tutti, (...) perché l'obiettivo è un'impresa corale che richiede la condivisione".

Secondo la Guardasigilli Cartabia, il nucleo centrale delle riforme intraprese è costituito dal fattore temporale, che da anni definisce il nocciolo della problematica strutturale del settore della giustizia, tanto da far porre alla Commissione la risoluzione di tale questione quale elemento condizionale per l’accesso e l’acquisizione dei fondi europei. La Ministra ha infatti suggerito che "l'eccessiva durata dei processi determina due distinti ordini

di disfunzioni, che costituiscono allo stesso tempo violazione di principi costituzionali ed europei: il primo è l'eccessivo numero di processi che si concludono con la prescrizione e il secondo è quello della violazione del fondamentale diritto alla ragionevole durata del processo da parte degli imputati. (...) Se è vero che per il nostro ordinamento l'imputato non può essere considerato colpevole fino alla condanna definitiva, è altrettanto vero che, sul piano dell'effettività, con l'apertura di un processo penale, specie se il fatto è reso pubblico nel circuito mediatico, l'imputato è esposto a un giudizio, o meglio a un pregiudizio di colpevolezza sociale, che può avere gravi ripercussioni sulla reputazione, sulle relazioni personali e sociali, sull'attività economica e su molti altri aspetti della vita della persona".

Pertanto, la linea d'azione del ministero dalla donna bendata che tiene una bilancia tra le mani si configura in coincidenza con quanto suggerito dalle raccomandazioni inviate dal Consiglio europeo negli anni passati, anche perché attualmente guidato da una ex Presidentessa della Corte Costituzionale che si è distinta sia nelle sue pubblicazioni<sup>131</sup> sia nei numerosi episodi di visita nelle carceri italiane, per essere una giudice orientata all'incontro umano con le persone responsabili di un crimine e particolarmente incline alla valorizzazione della loro umanità.

Peraltro, sebbene nella proposta di riforma della giustizia contenuta nel testo del PNRR non venga fatto riferimento alcuno a nuove politiche sociali attive validamente orientate al reinserimento dei detenuti al momento del rientro nella società, né a ulteriori strumenti di reintegrazione tramite il potenziamento delle attività professionalizzanti all'interno delle strutture penitenziarie, bisogna riconoscerli il credito di essersi focalizzati sulle pratiche atte a garantire uno snellimento del processo, al quale non corrisponde certo uno snellimento della sovrappopolazione carceraria o della stessa casistica dei fenomeni criminali, ma che rimane comunque essenziale per produrre una gamma di effetti positivi a cascata nell'ambiente detentivo e punitivo.

Quel che manca nella proposta di rinnovamento del settore della giustizia italiana è un più evidente focus sulla necessaria riformulazione delle modalità punitive d'esecuzione penale, che disponga di una nuova diffusione e comprensione delle regole comuni del vivere collettivo, tramite la codificazione di norme condivise in merito alle relazioni interpersonali; tali sistemi di regole dovrebbero imporre di rispettare la condizione propriamente umana dello stare insieme, secondo uno schema di verbi declinati al condizionale, poichè prossimi all'accoglimento, al perdono, all'immedesimazione preoccupante nell'altro, e non alla reciproca retribuzione di male.

Manca quindi una cornice sistematica che renda proprio quelle persone che si sono ritrovate marginalizzate *ob torto collo* da una società che le ha private della propria libertà a seguito di una condanna di responsabilità criminale, i nuovi individui protagonisti di un rilancio effettivo della Nazione: perché non proporre di impiegare le persone detenute proprio nei settori di ripartenza italiana, sottraendoli al processo di

---

<sup>131</sup> Cartabia, M., Ceretti, A. *Un'altra storia inizia qui. La giustizia come ricomposizione*. Bompiani: Milano, 2020.  
Cartabia, M. *L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti*, in "Quaderni costituzionali": 2009, 3, 537-68.

stigmatizzazione ed etichettatura sociale e offrendogli invece una possibilità d'impegno fattuale nella riparazione del danno commesso verso la società tutta, non solo offesa dal danno compiuto dal singolo, ma ora anche impegnata a rialzarsi dalle macerie di una crisi sindemica senza precedenti dai tempi dell'ultimo conflitto mondiale.

Perché, ad esempio, invece che ridurre l'impiego della popolazione detenuta (in carcere o sotto forma di detenzione alternativa) ad attività laboratoriali di territorio, non proviamo a riconcepire le forme organizzative dei processi di produzione di certi beni e servizi?

Questo non vuol dire, come un tempo si soleva fare<sup>132</sup>, rendere gli abitanti dei luoghi di punizione il nuovo proletariato sottopagato o la manodopera italiana a km 0, né tantomeno proporre un modello economico autotrofo composto di un sistema produttivo autosufficiente; questa errata forma di soluzione comporterebbe, infatti, non solo l'uscita dell'Italia dal mercato unico integrato dell'UE, ma anche ripercussioni negative per l'economia italiana, poichè la partecipazione nelle catene globali del valore<sup>133</sup> ha consentito ai soggetti economici italiani di guadagnare in termini di efficienza e di economie di scala.<sup>134</sup>

Analizzando brevemente lo sviluppo del commercio nelle catene globali del valore, si nota che esso cominciò a potenziarsi dagli anni Novanta e fino al 2007, ovvero prima della crisi finanziaria, quando superava il 50% del totale del commercio internazionale, mentre dal 2008 in poi la crescita del commercio nelle catene globali del valore iniziò a stabilizzarsi, decrescendo specialmente nel 2020 a causa della pandemia per Covid-19, ma rimanendo comunque prossima al 45% del commercio mondiale.<sup>135</sup>

Dunque, se da una parte il commercio internazionale configura un fattore di rischio, in quanto rende le imprese italiane soggette a eventuali *shock* esterni, dall'altra parte esso si delinea come la forma di assicurazione più adatta di fronte a quegli *shock* interni, causati da eventuali interruzioni nella produzione nazionale.

Per concludere, invece che prevedere le pur necessarie, ma per nulla sufficienti, misure emergenziali di digitalizzazione dei procedimenti penali e civili, quali ad esempio, consentire al giudice di tenere l'udienza da remoto o cartolare, ma con una "valvola di sicurezza", ovvero garantendo alla parte di fronte a tale decisione di chiedere al giudice la trattazione orale in forma vincolante, oppure eliminare il "filtro" in appello e introdurre in Cassazione il "rinvio pregiudiziale" per le questioni complesse senza precedenti pronunce, si potrebbe riformare in modo trasversale la giustizia italiana. Trasversale perché il settore della giustizia potrebbe comporsi delle interconnessioni con altri ambiti: ad esempio, essendo gli obiettivi del NGEU precipuamente focalizzati sull'economia circolare, sulla mobilità sostenibile e su nuove esperienze di sostenibilità ambientale,

---

<sup>132</sup> Vedi Cap.1.

<sup>133</sup> Le Global Value Chains (GVC) sono le catene globali del valore, ovvero quelle catene di produzione che descrivono tutti i processi di fornitura, produzione, assemblaggio, distribuzione e postvendita, in cui diverse attività e risorse umane sono coinvolte per l'effettiva produzione di un servizio o di un prodotto. Esse sono geograficamente interconnesse e le attività attraverso cui si definiscono sono coordinate da attori internazionali presenti e attivi sul territorio globale.

<sup>134</sup> L'Italia, essendo un Paese membro (e fondatore) dell'Unione Europea, è particolarmente coinvolto nelle catene regionali europee, poichè partecipa in qualità di fornitore di parti e componenti diretti verso Paesi quali la Germania, la Francia (che ricevono il 40% circa del valore aggiunto esportato dall'Italia) ed altri paesi europei.

<sup>135</sup> Fonte: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

la popolazione detenuta potrebbe essere resa la nuova attrice protagonista di una rivoluzione verde, coinvolgendola in meccanismi di produzione ecosostenibili e all'avanguardia; oppure, proprio in virtù dello scopo rieducativo cui tende la punizione, investire l'ecosistema carcerario di un ruolo pionieristico nella lotta alle agromafie, ai sistemi di sfruttamento del caporalato e allo schiavismo dei lavoratori braccianti che fanno arrivare in tavola prodotti colti con la loro fatica, lavoro, e spesso anche sangue, potrebbero essere dei validi strumenti per rendere le persone che si sono rese responsabili di un crimine passato, architetti del proprio futuro.

Inoltre, sarebbe opportuno anche inquadrare la persona umana detenuta non più in un contesto punitivo talmente periferico e geograficamente extraurbano da impedire il mantenimento delle relazioni familiari, bensì disegnare dei contesti penitenziari prossimi alla vita cittadina, in modo tale da non abbandonarli al naturale senso di perdita e da convertirli in risorse coinvolte nel territorio, cioè farli sentire parte attiva della società, anche se ancora abitanti del carcere.

Se il futuro economico dell'impresa Paese risiede anche nel riposizionare strategicamente le imprese e accorciare le catene di valore, forse nuove modalità di punizione possono costituire un futuro di ripresa.

### **3.3 L'umanità nascosta in cella: fredda violenza e imperioso silenzio. Stato connivente con l'a-ducazione**

Fin qui si sono provate a evidenziare le precipue differenze tra la modalità d'esecuzione punitiva ambientata in un luogo recluso quale il carcere e gli strumenti punitivi alternativi allo stesso.

Mentre nel primo caso viene corrisposta una pena consistente nell'imposizione di un tempo sospeso a quelle persone delle quali si sia riscontrata una responsabilità criminale certa per il fatto compiuto, nel secondo caso alle persone colpevoli viene ascritta una determinata limitazione della libertà personale da esperire attivamente.

La pena scontata nell'ecosistema carcerario, composto di schemi regolati da codici, regole, numeri, ordini, priva la persona detenuta della propria personalità, dei propri elementi distintivi e caratterizzanti, obbligandola a omologarsi a un sistema preconstituito che viene fatto osservare con sanzioni e fattori premiali.

Il tempo sospeso di inattività e il ritmo monocorde delle giornate scandiscono la cadenza quotidiana della reclusione detentiva, incapace (come abbiamo visto nella maggior parte dei casi) di offrire alternative di valido ristoro all'esistenza penitenziaria. Marginalizzate dalla società cittadina, condannate a deteriorare o quantomeno a vulnerare i rapporti affettivi, le persone reclusi in carcere più facilmente perdono il senso del tempo, l'angolazione del mondo e si ritrovano spesso a completare il percorso (teoricamente) riabilitativo trascinandolo un corpo svuotato di vitalità e un'anima che ha irrimediabilmente smarrito la sua direzione.

Gabbia, cella, prigione, recinto, buco, galera, gattabuia.

Tutte parole che ho evitato di riportare finora per non suscitare impulsi di reiezione negli occhi di chi legge. Eppure, questi precisi termini sono indicatori esemplificativi dell'esistenza pratica penitenziaria di una persona detenuta, la quale, dal momento in cui oltrepassa la grande porta d'ingresso della struttura carceraria, perde la propria libertà: controllata, perquisita, denudata, omologata, uniformata, corretta, imprigionata, ordinata, autorizzata, diretta, silenziata, limitata, ammanettata, ispezionata, sorvegliata. Letteralmente ingabbiata. Appare curioso, nel mezzo della routine abituale di noi persone libere, fermarsi a pensare a chi risiede dietro le sbarre di quella gabbia umana: collocata da uomini, popolata da uomini, sorvegliata da uomini. Una struttura e le sue stanze ricolme di uomini, eppure, così priva di umanità. Sarà forse che l'umanità si nasconde proprio dietro quelle sbarre e quella massiva porta fatte di un cemento che silenzia il grido umano?

L'alternativa pienamente umana a una reclusione fatta di silenzi e acquiescenze forzate esiste da tempo, ha rivelato riscontri postumi benéfici sia per i miglioramenti connessi ai minori tassi di recidiva, sia nell'effettiva ricostituzione legale dell'individualità del soggetto colpevole.

Come scrive il magistrato Gherardo Colombo<sup>136</sup>, "l'idea retribuzionista della pena è fondata a sua volta sull'idea che sia giusta l'esclusione. Si può retribuire il male con il male solamente se si ritiene che l'espulsione della relazione con l'altro sia umanamente non solo ammissibile, ma anche positiva al verificarsi di certe condizioni". Positivizzare la marginalizzazione di un individuo dalla comunità alla quale apparteniamo noi tutti ci illude che sia possibile e legittimo dividere la società umana in 'buoni' e 'cattivi' e che coloro che fanno parte della prima categoria possono essere configurati comunque come parte offesa e quali vittime di un fatto umano compiuto da una singolarità del gruppo di cui tutti fanno parte.

A ragione di questo motivo, la società civile di una data comunità ritiene consuetudinariamente che emarginare un attore sociale che si sia reso responsabile di un reato possa offrirgli elementi rieducativi di rinsavimento atti a soddisfare validamente la funzione di deterrenza dal commettere lo stesso o altri reati nel futuro, in virtù della sofferenza provata dall'aver reciso la relazione con l'altro (la comunità) e del timore di reiterare quella stessa sofferenza in un tempo futuro, dopo aver imparato la teorica lezione.

Scegliamo di vivere nell'illusione che il sistema penale retribuzionista funzioni, sebbene siamo noi cittadini a non volerlo far funzionare in quanto non ci rendiamo responsabilmente attivi nel riaccogliere la persona che pensiamo sia stata nel carcere rieducata, poichè, in quanto umani, scegliamo di soddisfare il nostro bisogno di vendetta, e aborriamo al solo pensiero del perdono.

Eppure, il 68,45%<sup>137</sup> delle persone che hanno scontato la propria pena in carcere, appena liberati, commettono nuovi reati, alimentando quel fenomeno conosciuto come 'porte girevoli', in riferimento a quelle persone

---

<sup>136</sup> Colombo, G. *Il perdono responsabile. Perché il carcere non serve a nulla*. Adriano Salani Editore S.p.A., Milano: 2020.

<sup>137</sup> I dati cui faccio riferimento nel presente sottocapitolo provengono da una ricerca scientifica presentata nel 2007 su una rivista promossa dal Ministero della Giustizia, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in la Rassegna penitenziaria e criminologica, n.2, di Fabrizio Leonardi.

detenute per le quali, non essendo stati forniti gli strumenti idonei (costituzionalmente garantiti e previsti *ex art.27, c.3*) con cui rieducarsi, professionalizzarsi e, in alcuni casi, tramite cui invertire mentalità, il carcere ha configurato una mera parentesi temporale di inattività, da tornare a esperire non appena venga commesso un nuovo reato (solitamente, nel corso di 5-7 anni dopo l'uscita dal carcere). Questo è un esempio corrente di quando il carcere esiste come scuola d'illegalità, piuttosto che funzionare quale agenzia di legalità, poichè non si rende responsabile di offrire un percorso riabilitativo alla persona che ha errato, come invece conformemente previsto dalla Costituzione. Lo Stato, perpetra il reato della 'a-ducazione', se mi viene concesso il termine, come connubio del fattori dell'ineducazione, intesa come mancanza di condivisione di regole e atteggiamenti legali propri del vivere in comunità verso persone che possibilmente non hanno mai avuto la possibilità di acquisirle nelle agenzie familiari o sociali di provenienza, e del fattore della diseducazione, cui spesso l'ambiente carcerario conduce, costringendo individui eterogenei per vissuto e altri elementi a convivere giorno e notte con persone non scelte, che di frequente ne diventano i protettori e i maestri della criminalità. L'alfa privativo del termine qui riportato intende indicare le privazioni che il carcere comporta per la persona detenuta sia mentre sconta la pena ingabbiata in una cella, sia una volta uscita. Tali privazioni hanno costi sociali ed economici assai rilevanti, poichè gli alti tassi di recidiva finora riscontrati determinano minore sicurezza per i cittadini in quanto dilaga più criminalità nelle strade, poichè incarcerare più persone ogni anno implica un maggior peso in termini economici per lo Stato, che deve gestire l'alloggio e il vitto dei detenuti oltre al mantenimento delle risorse che concorrono a far funzionare una struttura carceraria, e infine, poichè condannando le persone colpevoli a scontare una pena consistente nel mero scorrere del tempo sospeso, si sottrae all'economia Paese una fetta sostanziale della potenziale forza lavoro attiva, spesso contribuendo a incrementare i profitti dell'economia illegale.

Storicamente le carceri venivano costruite per assolvere esclusivamente la funzione punitiva verso le persone colpevoli e preventiva verso la società da tutelare; in questo quadro non ci si preoccupava della potenziale rieducazione del condannato, poichè gli veniva ascrivito un passaporto giallo alla Jean Valjean de *I Miserabili* di Victor Hugo<sup>138</sup> come stigma indicativo di una 'persona altamente pericolosa', nell'attesa che tornasse a scontare il suo futuro in carcere. Con l'evoluzione dei modelli teorici della pena e l'avanzamento umanitario, si è iniziata a delineare la necessità che le persone condannate a scontare una pena in carcere non tornino a reiterare nuovi reati: le misure alternative alla carcerazione sono, infatti, funzionali a impiegare il responsabile del reato in un percorso di rielaborazione attiva, impegnata e pienamente consapevole, in modo tale da azionare nella sua persona la volontà di riscatto personale, propria di una progettualità che si deve poter concretizzare. D'altronde, anche i dati rilevano l'andamento positivo alla non reiterazione del reato da parte di quelle persone che hanno scontato la pena tramite misure alternative al carcere, dimostrando che i non recidivi, tra coloro che erano stati affidati ai servizi sociali per promuovere un reinserimento più graduale nella società, costituivano l'80,98% a fronte del 19,02% dei recidivi.

---

<sup>138</sup> Hugo, V. *I Miserabili*. Traduzione in italiano a cura di De Mattia, E. Edizioni integrali, Newton Compton editori, Milano: 2019.

Sarà forse arrivato il momento di cogliere le risorse europee che ci spettano e investirle in una nuova mentalità sanzionatoria, non più ispirata alla retribuzione, ma al perdono responsabile?

## Capitolo 4 - Un confronto internazionale: il sistema detentivo norvegese

Nel capitolo che segue intendo riportare l'esperienza del sistema detentivo di una regione del Nord Europa, al fine di raffrontare quanto scritto finora in merito alle modalità d'esecuzione detentive (carcerarie e alternative al carcere) italiane con un esempio di prevenzione avanguardistica e di fatto rivoluzionaria rispetto alla tradizionale mentalità punitivo-retributiva.

Il caso che intendo descrivere e analizzare è il sistema detentivo norvegese e, nello specifico, le modalità rieducative previste dalla direzione di due delle strutture carcerarie norvegesi più rilevanti della nazione: il carcere di Bastøy e il carcere di Halden.

Il sistema detentivo norvegese è conosciuto a livello internazionale come la più esemplificativa applicazione dei principi di umanità, normalità, rispetto dei diritti e della dignità umana: tutti elementi che dovrebbero per norma pertenerne a qualsiasi esempio di istituzione totale, ma che di fatto non rispecchiano la realtà delle cose. L'ordinamento penitenziario norvegese invece, come si può riscontrare sul sito internet del Servizio di Correzione Norvegese<sup>139</sup>, il *Kriminalomsorgen*, prevede che le persone private della propria libertà personale in seguito a una sentenza con condanna definitiva non vengano reclusi al fine di punirle per il reato commesso, né che debbano retribuire la società offesa espiando una determinata quantità di sofferenza per considerarsi al pari in termini di dolore punitivo recato (e, quindi, inflitto). Viene anzi sottolineato che il Direktorat del Servizio di Correzione Norvegese svolge il compito precipuo di “assicurare l'appropriata esecuzione detentiva in carcere, con il dovuto riguardo alla sicurezza dei cittadini e ai tentativi di prevenire la recidiva, rendendo capaci i trasgressori, attraverso il proprio spirito d'iniziativa, di modificare il loro comportamento criminale”. Inoltre, si evidenzia che una sentenza per reato debba essere eseguita in maniera tale da tenere in considerazione l'obiettivo della sentenza stessa, che consiste nel prevenire che la persona condannata commetta ulteriori atti criminali, in modo tale da garantire la sicurezza collettiva, e che consiste nel assicurare il corpo cittadino e assicurare alle persone detenute il rispetto di condizioni soddisfacenti di vivibilità, seppur limitata, al fine di garantire una completa conformità al generale senso di giustizia. Viene anche specificato che tutte le attività da svolgere all'interno della cornice detentiva devono conformarsi ai seguenti pilastri valoriali del Sistema di Correzione Norvegese: apertura, rispetto, professionalità e impegno.

Il sistema detentivo norvegese applica, in tutte le strutture penitenziarie di cui si compone, alcuni inoppugnabili principi, orientati al rispetto dei diritti umani e all'umanizzazione delle persone detenute, che risultano parte integrante di una cornice narrativa che delinea il carcere come una struttura rieducativa e non desocializzante. Ad esempio, il “principio di normalità”<sup>140</sup> stabilisce che in un contesto così anormale quale

---

<sup>139</sup> Fonte: Norwegian Correctional Service website: <https://www.kriminalomsorgen.no/information-in-english.265199.no.html>.

<sup>140</sup> Il “Principle of normality”, come appare nel sito suddetto.

quello carcerario, geograficamente distante dai centri cittadini e marginalizzato in ‘mondi a parte’<sup>141</sup>, non debba esser prevista altra punizione al di fuori della privazione della libertà stessa, per cui il soggetto reo non può e non deve esser privato di nessun altro diritto per decisione della corte, in quanto il trasgressore condannato continua a mantenere gli stessi diritti dei suoi concittadini norvegesi<sup>142</sup>; esso prevede inoltre che nessuna persona condannata per una qualsiasi fattispecie di reato criminale possa esser sottoposta a condizioni di ristrettezza maggiori rispetto a quanto sia effettivamente necessario per salvaguardare la sicurezza collettiva della comunità, indi per cui i trasgressori dovrebbero sempre essere disposti in regimi più possibilmente prossimi alla minima sicurezza; infine, durante il tempo di detenzione, la vita della persona privata della propria libertà personale deve assomigliare il più possibile alla vita condotta fuori dal carcere, in conformità all’idea per cui per portare una persona fuori dalla prigione è necessario portare la prigione fuori dalla persona e permetterle di uniformarsi al contesto esistenziale comune.

Inoltre, invece che sostituire i comuni elementi della popolazione libera e appartenente a una società funzionante con le inettitudini proprie della popolazione detenuta, il sistema detentivo norvegese sceglie di applicare un paradigma di funzionamento denominato “import model”, che si fonda sull’assegnazione dei servizi e delle attività da svolgere internamente al carcere a specifici fornitori di servizi locali e municipali, al fine di importare in modo pratico e tangibile gli individui appartenenti alla comunità locale all’interno delle logiche quotidiane della struttura penitenziaria. Le prigioni norvegesi, infatti, non dispongono di una squadra propria atta a svolgere attività medico-sanitarie, educative, liturgiche, professionalizzanti o formative, poichè i profili competenti nei rispettivi ambiti vengono importati proprio dalla comunità limitrofa per innescare un graduale processo di reintegrazione con la comunità di appartenenza, evitando così di delimitare un limite tra comunità detenuta interna e società libera esterna. Questa linea d’azione consente alle persone detenute non solo di non recidere i rapporti umani, ma persino di irrobustirli grazie alle interazioni quotidiane che coinvolgono il corpo cittadino e la rete degli abitanti detenuti; tali servizi sono tra l’altro finanziati da enti esterni al sistema detentivo, poichè vengono considerati quali diritti assegnati in generale all’intera cittadinanza norvegese, sia libera, sia detenuta.

La de-marginalizzazione e la de-stigmatizzazione che si vuole provare a raggiungere in Norvegia, è un segnale distintivo della loro avanguardistica e profondamente umanitaria cultura detentiva, poichè, invece che contribuire alla desolazione dell’anima del soggetto reo, promuove la calda accoglienza di un sistema di valori antipregiudiziali e salutari, atti a favorire la progressiva reintegrazione della persona reclusa all’interno di un ecosistema di regole legalitarie e filantropiche.

---

<sup>141</sup> Ivi.

<sup>142</sup> Riporto di seguito il testo originale in relazione al principio di normalità, per come appare sul sito del Servizio di Correzione Norvegese: “The punishment is the restriction of liberty; no other rights have been removed by the sentencing court. Therefore, the sentenced offender has all the same rights as all other who live in Norway. No-one shall serve their sentence under stricter circumstances than necessary for the security in the community. Therefore, offenders shall be placed in the lowest possible security regime. During the serving of a sentence, life inside will resemble life outside as much as possible”.

In Norvegia il cosiddetto “principio di territorialità”, ovvero quel criterio per cui bisognerebbe consentire alla persona detenuta di scontare la propria pena detentiva in strutture carcerarie il più possibile vicine alla propria città di residenza o alla città in cui risiede la famiglia, viene rispettato con meticoloso rigore, anche grazie alle numerose strutture carcerarie presenti su un territorio che si estende per 385.207 km quadrati, ovvero 57 prigioni divise in 37 unità detentive, che comprendono 3.600 celle in totale, il cui 70% sono carceri di alta sicurezza.

La Norvegia è stato uno dei primi Paesi ad abolire la pena di morte per i civili nel 1902 e ad eliminare l’ergastolo, ovvero il ‘fine pena mai’, nel 1981 dal codice penale norvegese, per poi riformare nel 1988 il sistema penitenziario nazionale conformandosi all’applicazione pragmatica dei principi della rieducazione e del trattamento umanitario. La sentenza di condanna definitiva più lunga può quindi ammontare ad un massimo di 21 anni<sup>143</sup>, estendibili di ulteriori cinque ogni cinque anni, qualora il soggetto venga ritenuto ancora socialmente pericoloso. È però curioso evidenziare una caratteristica propria delle statistiche relative al fenomeno criminale nella regione norvegese, per cui la parentesi temporale relativa a una sentenza di condanna da scontare in carcere ammonta in media a otto mesi; in generale, oltre il 60% delle sentenze di carcerazione prevede un tempo di espiazione pari a soli tre mesi, mentre circa il 90% prevede meno di un anno di tempo. I tentativi di fuga sono ridotti al minimo, poichè estremamente rari, infatti oltre il 99% delle persone detenute che gode di permessi di uscita temporanea ritornano in orario.

Oltre alle misure detentive da esperire nelle strutture carcerarie, la Norvegia si avvale anche delle misure alternative al carcere, specialmente delle sanzioni di comunità (*community sanctions*) che ho riportato nelle pagine precedenti. Sul territorio norvegese sono presenti in 40 diverse località ben 17 uffici direzionali e operativi in merito all’applicazione delle misure alternative alla detenzione carceraria, ovvero: la messa alla prova, la detenzione domiciliare, il rilascio premiale, il lavoro di pubblica utilità, il monitoraggio e il controllo elettronico; esse vengono disposte per decisione della corte e sono previste per un minimo di 30 e un massimo di 420 ore.

Per concludere correttamente il quadro introduttivo relativo al sistema detentivo norvegese, credo sia utile mettere in luce anche le modalità di accesso al corpo penitenziario norvegese, che si troverà poi a lavorare a stretto contatto con le persone detenute. Le risorse umane impiegate nel carcere sono profili specifici, che si configurano sotto la qualifica di ‘agenti penitenziari’ a seguito di un percorso di formazione della durata di due anni da espletare presso l’agenzia d’educazione ‘Staff Academy’; nel corso di questo iter formativo gli agenti ricevono uno stipendio, mentre si preparano ad affrontare materie relative alle scienze sociali e agli ambiti accademici della psicologia, etica, criminologia, legge e dei diritti umani. La loro formazione risulta quindi estremamente trasversale, in virtù dell’impegno che gli viene richiesto già nei termini del contratto di

---

<sup>143</sup> Sebbene l’ultima riforma del nuovo Codice Penale norvegese preveda la possibilità di proclamare una sentenza di massimo 30 anni per alcune fattispecie di crimine, quali: genocidio, crimini contro l’umanità e altri crimini di guerra.

assunzione: costoro vengono assunti per assolvere alle basilari funzioni repressive e di controllo, ma soprattutto per profilarsi come i principali motivatori delle persone detenute. La proporzione numerica tra il numero di agenti e il numero di detenuti equivale a un rapporto simmetrico di 1:1, consentendo in tal modo ad entrambi di sviluppare un rapporto di confidenza prima ancora che di fiducia, al fine di edificare un ambiente che, sebbene disciplinato e regolato da un rigoroso sistema di regole prestabilite, rimanga comunque caldo, empatico e rispettoso. Un ulteriore fattore di curiosità è che, diversamente dai tassi di occupazione del personale penitenziario nel resto delle carceri a livello globale, il 40% degli agenti penitenziari sono di sesso femminile.

La punizione rimane, poichè le persone detenute continuano a vivere la propria esistenza, temporaneamente, sotto la stretta supervisione degli agenti e private della propria libertà personale. Il fattore che le differenzia dal resto delle strutture penitenziarie a livello globale è l'approccio filantropico e umanitario che aleggia tra i corridoi della struttura e che consente agli agenti di custodia, del tutto disarmati, di accogliere una nuova persona detenuta con una stretta di mano, e non con uno sguardo freddo, sentenzioso, arido, disumano. Infine, gli agenti penitenziari figurano come delle guide mentali, che spesso accompagnano le persone detenute nel loro percorso rieducativo e nell'operativizzazione delle attività burocratiche da espletare per una richiesta specifica.

Per riassumere brevemente la lezione rieducativa che il modello detentivo norvegese sta cercando di implementare nel proprio Paese, non senza ostruzionismi di natura politico-istituzionale, e di esportare nel mondo, come dimostrano i numerosi esempi di visite internazionali interscambiate tra gli attori responsabili del carcere di Halden e l'Attica Correctional Facility dello stato di New York, scelgo di usare le parole del delegato a capo della prigione<sup>144</sup> di Halden, Jan Strømnes: "It's not about being soft, it's about being pragmatic".<sup>145</sup>

#### **4.1 Il carcere norvegese tra bassa recidiva e tassi di incarcerazione minimi**

La generale mitezza che viene comunemente ascritta ai meccanismi di detenzione cui ricorre il sistema di correzione norvegese è figlia del senso di scetticismo condiviso dal resto dei Paesi (europei e non) nei confronti di una concezione punitiva che non si esaurisce nella retribuzione del male inflitto per il male commesso (secondo il principio del *malum pro malo*), ma che tenta di andare oltre per recuperare il soggetto reo.

In realtà, il regime di indulgenza che viene erroneamente ascritto al sistema di detenzione norvegese non trova riscontro empirico nei tassi di recidiva rilevati dalle statistiche nazionali ed europee. Infatti, se le modalità e gli strumenti di detenzione adoperati in Norvegia per la popolazione reclusa fossero realmente così clementi

---

<sup>144</sup> Il titolo originale in inglese corrisponde a 'Deputy Head of Halden prison'. In norvegese corrisponde a: 'Bitr. Direktør Halden Fängelse'".

<sup>145</sup> Queste le parole di Jan Strømnes, estratte dal documentario "The Norden- Nordic prisons" al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=HfEsz812Q1I&t=1114s> (last visited on: 24/05/2021), la cui traduzione in italiano, in risposta alle accuse di adottare un sistema detentivo troppo mite, corrisponde a: "Non si tratta di essere lievi, ma di essere pragmatici".

e così poco restrittivi come vengono spesso descritti dai canali stranieri di comunicazione di massa, le persone detenute non dovrebbero provare l'eccessivo timore di tornare in carcere e, di conseguenza, di commettere nuovi reati, poichè dovrebbe decrescere la paurosa percezione di incorrere in nuove sanzioni penali dopo aver esperito delle condizioni di vivibilità detentiva considerate come più che soddisfacenti.

Stando alla logica critica di coloro che esprimono posizioni discordanti in merito a una forma di carcere eminentemente rieducativa, la funzione di deterrenza propria delle strutture penitenziarie non potrebbe funzionare in Norvegia, visto che le carceri vengono percepite come 'hotel a cinque stelle, dove guardare la televisione e giocare ai videogiochi in camera'. Ne consegue che nè la funzione di prevenzione generale, che soddisfa l'esigenza del corpo statale di evitare che gli individui liberi e appartenenti al corpo cittadino commettano fatti illeciti penalmente rilevanti, nè la funzione di prevenzione speciale, che invece preavvisa la persona già detenuta in passato di astenersi dal reiterare un ulteriore fatto illecito tramite un monito personale, adempiono al loro compito di dissuasione frenante.

Ebbene, secondo lo studio sulla recidiva<sup>146</sup> delle regioni nordiche "Retur. En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminal-forsorgen", ad opera di Ragnar Kristoffersen, un ricercatore del dipartimento di ricerca interno al Servizio di Correzione Norvegese, e di un gruppo di ricercatori e statistici provenienti da alcuni Paesi nordici quali Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia e Islanda, pubblicato nel Maggio 2010, i tassi di recidiva delle persone detenute nelle carceri norvegesi sono particolarmente bassi. L'oggetto dello studio intende presentare e analizzare i dati sulla recidiva riscontrati tra le persone rilasciate dopo un regime di detenzione carceraria o dopo esser state sottoposte a sanzioni di comunità scontate attraverso i servizi di misure alternative nell'anno 2005. Il sondaggio prende in considerazione 60.000 persone residenti nelle regioni nordiche, che sono tornate a trasgredire a seguito dell'espiazione di una prima sentenza di condanna per reato e risulta essere particolarmente rilevante, poichè non ci sono studi sulla recidiva precedenti a quello in oggetto che mettano in relazione i tassi di reiterazione criminale tra la popolazione detenuta norvegese secondo una prospettiva comparata.

	Denmark	Finland	Iceland	Norway	Sweden
Released from prison in 2005	29	36	27	20	43
Started serving in probation in 2005	22	25	16	21	20
Total	26	31	24	20	30

<sup>146</sup> Kristoffersen, R. *En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminal-forsorgen*. 2010. Con regioni 'nordiche' si intendono i seguenti Paesi appartenenti al territorio del Nord Europa: Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia e Islanda.

La tabella sopra riportata<sup>147</sup> illustra graficamente che la Norvegia detiene il tasso generale più basso di recidiva in riferimento alle persone sottoposte a un regime di correzione tra i Paesi nordici raffrontati. Entro due anni dal momento del rilascio della persona detenuta in carcere o sottoposta ad altre misure restrittive solo 1/5 (il 20%) della totalità delle persone rilasciate dalle autorità di custodia norvegese ha reiterato un atto criminale, a differenza delle persone rilasciate dalle autorità degli altri Paesi nordici, il cui tasso generale di recidiva varia tra il 24% e il 31%.

Lo studio sottolinea inoltre che le principali differenze nei tassi di recidiva tra i diversi Paesi nordici analizzati sono riconducibili alle dissimilarità nazionali nella composizione dei gruppi osservati tra quei trasgressori che hanno espiato la propria colpa tramite sanzione carceraria e coloro che sono invece stati sottoposti a sanzioni di comunità. Infatti, mentre la maggior parte delle persone rilasciate (prese in considerazione per la Svezia) sono state sottoposte a una misura alternativa al carcere, solamente 1/4 dei trasgressori rilasciati in Norvegia è stato soggetto a sanzioni di comunità; questo è un segno distintivo che indica che i giudici del sistema di giustizia norvegese preferiscono ricorrere alla carcerazione più spesso che nel resto dei Paesi nordici, sia in relazione alla popolazione generale sia al momento di scegliere tra misura alternativa o carcere.

Ne consegue che, da una parte la Norvegia attesta i tassi di recidiva più bassi in riferimento alle persone rilasciate dal carcere e, dall'altra parte, che la modalità d'esecuzione carceraria viene preferita al ricorso a misure alternative: le condizioni empiriche rilevate dimostrano suggerire un vantaggio stimato nell'aumento dell'adozione delle sanzioni di comunità, anche solo per il fatto che, solitamente, una sentenza di condanna definitiva per una pena carceraria raddoppia o persino triplica il rischio di reiterazione del reato (rispetto all'adozione di misure alternative alla carcerazione).

Certamente lo studio, comparando i diversi tassi di recidiva di una vasta gamma di Paesi nordici, dimostra che le percentuali di reiterazione del reato riscontrate sono lo specchio delle dissimilarità nazionali presenti nei sistemi di sanzione criminale e della divergenza tra i gruppi osservati di trasgressori sottoposti a sanzioni di comunità piuttosto che soggetti a un regime di detenzione carceraria.

Per convalidare la tesi sostenuta finora, che avalla la dirimente pragmaticità del sistema detentivo norvegese sugli effetti della bassa recidiva, comprovando quindi la non indulgenza spesso imputata al sistema, vorrei ora sottoporre al lettore i risultati di un sondaggio condotto dal Consiglio d'Europa (CoE) in merito ai diversi tassi di incarcerazione tra i Paesi europei analizzati.

Secondo quanto pubblicato nel 2018 dal Consiglio delle Statistiche Penali Annuali d'Europa, meglio conosciuto come SPACE I 2018<sup>148</sup>, il tasso generale di carcerazione riscontrato tra i 47 Paesi membri del

---

<sup>147</sup> La tabella è estratta dallo studio citato e fa del tutto fede all'originale. È solo stato aggiunto il cerchio rosso per sottolineare il dato da evidenziare.

<sup>148</sup> L'acronimo 'SPACE' sta ad identificare lo Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe, il cui obiettivo ambisce a fornire una cornice generale del ricorso alla carcerazione e alle misure alternative al carcere nei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (CoE), attraverso la pubblicazione annuale di due rapporti denominati SPACE I (relativo alla popolazione detenuta in prigione e le condizioni delle strutture penitenziarie) e SPACE II (relativo invece alla popolazione sottoposta a misure alternative al

Consiglio d'Europa (CoE) è decresciuto del 6,6%<sup>149</sup> tra il 2016 e il 2018, ovvero da un tasso pari a 109,7 ha raggiunto il tasso di 102,5 detenuti per 100.000 abitanti. Tale tendenza di decrescita si allinea all'inclinazione mostrata già nel 2012, quando il tasso di carcerazione (un indicatore determinato dalla lunghezza delle sentenze con condanna a pena carceraria) iniziò a decrescere. Infatti, nel 2018, la riduzione di tale tasso è stata accompagnata da un'ulteriore riduzione nella lunghezza temporale media dell'imprigionamento, che è scesa da un tasso pari a 8,8 a 8,2 mesi di media (il 6,8% in meno) in tutta Europa, anche se la percentuale di detenzione cautelare è al contempo aumentata dal 17,4% al 22,4% sulla totalità della popolazione detenuta in carcere.

I Paesi che si stagliano per la maggior riduzione del tasso di incarcerazione sono i seguenti: Romania (16% in meno), Bulgaria (15% in meno), Norvegia (11,6% in meno), Finlandia (9,9% in meno) e Macedonia del Nord (9,7% in meno). Gli Stati che invece si distinguono per un aumento del tasso di incarcerazione sono: Islanda (25,4% in più), Italia (7,5% in più), Paesi Bassi (5,9% in più), Danimarca (5,8% in più) e Montenegro (5,5% in più). Infatti, i tassi di incarcerazione più bassi in Europa per l'anno 2018<sup>150</sup> sono stati riscontrati per ordine crescente in: Islanda (46,8%), Finlandia (51,1%), Paesi Bassi (54,4%), Svezia (56,5%), Danimarca (63,2%) e Norvegia (65,4%), contro una media europea pari al 123,7 ogni 100.000 abitanti.

Inoltre, la Norvegia attesta in generale uno dei tassi più bassi di criminalità al mondo, che era pari allo 0,6% ogni 100.000 abitanti nel 2011, stagliandosi al nono posto al mondo al pari della Svizzera e dell'Indonesia.

I risultati conseguiti nel corso degli anni grazie all'approccio umanitario e reintegrativo proprio del sistema detentivo norvegese, piuttosto che retributivo e meramente punitivo dei sistemi di giustizia tradizionali, dimostrano dunque un'efficacia dirimente in merito alla stabilità del fenomeno criminale e una pragmatica risoluzione alla (apparentemente) insoluta questione della recidiva post detenzione.

#### **4.2 Il carcere di Halden: “la prigione più umana al mondo”**

I criteri di responsabilizzazione umanitaria e di rispetto filantropico da adottare nei confronti delle persone private della propria libertà personale sono i pilastri fondativi di una struttura penitenziaria norvegese, che viene conosciuta a livello internazionale quale “la prigione più umana al mondo”,<sup>151</sup> come se l'attributo

---

carcere e alle condizioni delle agenzie che ne supervisionano i servizi e le attività). I dati rilevati da questi due rapporti pubblicati a ritmo annuale vengono derivati dai questionari ideati dal gruppo di ricerca dell'Unità di Ricerca di Criminologia della Scuola di Scienze Criminali, interna all'Università di Lausanne (UNIL), che vengono autorizzati dal Consiglio per la Cooperazione Penale (PC-CP) interno al CoE, per poi essere inviati all'amministrazione penitenziaria e alle agenzie delle misure alternative al carcere di tutti i 47 Paesi membri del CoE. Il sondaggio qui preso in considerazione, lo SPACE I 2018, racchiude informazioni relative a 44 amministrazioni penitenziarie su 52, tra i 47 Paesi membri del CoE, a eccezione dei seguenti Paesi: Albania, Belgio, Bosnia Erzegovina, Ungheria, Malta, Turchia e Ucraina.

<sup>149</sup> I dati d'ora in poi riportati nel seguente paragrafo sono espressi in valori mediani, e si riferiscono per l'edizione dello SPACE I 2018 alla data del 31/01/2018, al contrario delle edizioni precedenti che prendevano in considerazione la data del 1/09 come punto di riferimento. Ne consegue che eccezionalmente questa edizione mette a confronto i dati a partire dal 31/01/2018 con il 1/09/2016.

<sup>150</sup> I dati fanno riferimento alla data del 30/01/2018.

<sup>151</sup> Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=4hNUtZRGlyk>.

umanitario fosse un'aggiunta straordinaria, piuttosto che un fattore che dovrebbe esser considerato normale e normativo. Tale struttura è il carcere di Halden (*Halden Fengsel* in norvegese), un istituto di detenzione che è stato inaugurato molto recentemente, in data 1/03/2010 e che ha iniziato ad accogliere i primi detenuti dal giorno dell'apertura ufficiale del 8/04/2010. Esso ha sempre rispettato la capienza regolamentare massima fissata a 252 persone detenute e non ha quindi mai presentato problemi di sovrappopolazione carceraria.

L'aspetto futuristico e avanguardistico che gli si ascrive è dovuto in primo luogo alla sua progettazione architettonica<sup>152</sup>, in quanto il Governo norvegese ha scelto di affidare ad un architetto e designer, Erik Møller, il piano strutturale da edificare, che si configura come una struttura volta a bilanciare i contrasti tra i concetti di tenuità e severità, tra precisione ed essenzialità, tra punizione e riabilitazione.

Lo stesso architetto ha precisato l'intenzione di voler far nascere una relazione tra la persona detenuta e una nuova percezione del tempo e dello spazio, che nelle carceri tradizionali vengono invece diluiti e astratti, condannando i soggetti colpevoli a un eterno non-tempo. Infatti, le persone detenute vivono in un ecosistema detentivo interamente circondato dagli spazi naturali e dagli elementi paesaggistici delle suggestive foreste scandinave, con l'obiettivo finale di far concettualizzare alla persona detenuta "the time it takes" come il tempo che passa e l'esperienza umana che ne consegue come chiavi del processo riabilitativo. Inoltre, l'ambiente detentivo è stato pensato per conservare un approccio ecologico ed economicamente sostenibile, a partire dai materiali utilizzati per la costruzione degli edifici, tutti derivanti da materie prime naturali presenti sul territorio circostante. L'intero istituto è fornito di numerosi spazi ricreativi dove svolgere attività culturali, sportive, educative, formative e responsabilizzanti, ma anche di spazi comuni di vivibilità dove le persone detenute possono scegliere di cucinare i propri pasti insieme, lavare i propri vestiti e pulire i propri spazi, in modo tale da adultizzare la persona detenuta ed enfatizzare la similarità dell'esistenza penitenziaria a quella esterna.

Gli edifici che accolgono gli ospiti detenuti sono totalmente privi di barriere, di grate o di qualsiasi altra forma di sbarramento, così come le celle, che fungono in realtà solo quali stanze di pernottamento, opportunamente arredate e illuminate dalla luce naturale della finestra senza sbarre, in cui è presente un servizio igienico e una doccia individuale per ogni persona detenuta.

Nel carcere di Halden, che rimane un istituto detentivo di massima sicurezza, viene adottata la 'sorveglianza dinamica' come primo metodo di controllo e di supervisione, attraverso la quale si garantisce alle persone detenute di arricchire la propria giornata di attività eterogenee, lasciando le celle (di cui ogni detenuto detiene la propria chiave) aperte fino all'orario serale di rientro nelle unità residenziali. Oltre ai corsi di educazione scolastica attraverso i quali possono riprendere il percorso formativo eventualmente sospeso o interrotto, o iniziarne uno dall'inizio, le persone detenute possono anche specializzarsi in specifici settori lavorativi, per

---

<sup>152</sup> Fonte: <https://www.e-architect.com/norway/halden-prison>.

esempio frequentando i laboratori di graphic design o imparando il mestiere del meccanico, attendendo lezioni di preparazione gastronomica per l'attività ristorativa o di giardinaggio.

Gli agenti di custodia sono completamente disarmati e, oltre a svolgere le classiche funzioni di supervisione, secondo vincoli contrattuali, sono tenuti a instaurare un rapporto umano con le persone detenute, a dirigerle verso un corretto orientamento attitudinale, a contribuire al loro percorso di riabilitazione e di rieducazione, e a essere loro consiglieri in merito a quelle scelte personali per cui necessitano un supporto. Tra il personale penitenziario (di cui il 50% è di sesso femminile) e le persone detenute vengono infatti previste delle parentesi temporali durante la giornata, atte a creare normali momenti di socialità condivisa, in modo tale da evitare la comune stigmatizzazione e marginalizzazione, propria degli ambienti di reclusione, e così da percepire gli agenti del personale carcerario quali naturali modelli da imitare nella quotidianità di vissuto carcerario; l'obiettivo comune ambisce a rievocare i ritmi naturali della vita di ogni giorno che si consuma esternamente alle mura carcerarie e a far interagire tutti gli individui con le risorse umane presenti.

Infine, l'ecosistema detentivo è configurato secondo una linea custodiale e non aggressivo-punitiva anche per i visitatori che vengono ospitati nella struttura per incontrare i propri familiari detenuti. È altresì presente un'apposita "casa per gli ospiti" interamente costruita in legno e circondata da un naturale polmone verde, all'interno della quale le persone detenute possono ricevere visite o tenere colloqui settimanali con la propria famiglia, in modo tale da ricreare una cornice abitativa il più naturale e rassicurante possibile. L'amministrazione penitenziaria si è inoltre attrezzata per consentire alle famiglie, specialmente con bambini piccoli, di passare anche la notte insieme, sempre all'interno dell'istituto carcerario, al fine di garantire il diritto all'affettività e all'intimità, che viene negato nella maggior parte delle carceri del mondo.

Da un punto di vista economico, il costo medio annuale per ogni detenuto ammonta a 93,000 euro (tre volte maggiore di quanto viene speso in media, a titolo di esempio, nelle carceri americane, ovvero 31,000 euro all'anno per ogni detenuto), poichè aumentano i costi relativi alla cura mentale del detenuto e al trattamento individualizzato orientato a farlo rientrare in società. Anche in questo caso però i tassi di recidiva sono talmente bassi che costituiscono un ulteriore fattore per legittimare l'alternatività alla norma di un sistema detentivo del genere, poichè dal carcere di Halden, in linea con i tassi medi nazionali precedentemente analizzati, solo il 20% delle persone detenute reitera un nuovo reato a distanza di due anni dal rilascio dal carcere (a fronte del 60% rilevato negli Stati Uniti d'America, del 55% in Inghilterra e del 68% in Italia dopo aver scontato una pena in carcere), oltre al fatto che finora non è mai stato compiuto alcun tentativo di fuga e che gli incidenti di violenza sono estremamente rari, o meglio, praticamente nulli.

Come ha espresso il direttore del carcere di Halden, Are Høidal, "Il sistema detentivo norvegese è focalizzato sui diritti umani e sul rispetto. A noi non sembra una cosa così insolita. Se trattiamo le persone detenute come animali, loro reagiranno comportandosi da animali; se invece le trattiamo con il legittimo rispetto proprio degli esseri umani, loro porteranno rispetto agli altri, perché il rispetto è reciproco".<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=4hNUtZRGlyk>.

Pertanto, la lezione principale sulla quale si fonda l'*ethos* del carcere di Halden è di una semplicità essenziale: ognuno di coloro che è ora detenuto, prima o poi, sarà libero e diventerà il vicino di qualcun altro.

### 4.3 Il carcere di Bastøy: rieducazione è la parola d'ordine <sup>154</sup>

Un altro esempio di istituto carcerario che ha adottato i criteri detentivi volti alla rieducazione dell'individuo condannato è il carcere norvegese di Bastøy, che sorge sull'omonima isola della sponda occidentale del fiordo di Oslo, appartenente al comune di Horten, distante 75 chilometri dalla capitale norvegese.

Quest'isola, giornalmisticamente conosciuta anche come 'isola del diavolo', di una lunghezza pari appena a tre chilometri, per settanta lunghi anni è stata la terra di un riformatorio per ragazzi fino al 1970, dove venivano spedite le persone di minore età che si erano rese responsabili di atti illeciti. Paradossalmente, rispetto a quanto andrò a descrivere di seguito, durante il XX secolo essa era conosciuta al mondo, ma soprattutto nella comunità continentale norvegese, per essere un istituto detentivo che ricorreva a metodi particolarmente brutali e assai poco indulgenti per riformare i ragazzi reclusi. Dal 1988 però, Bastøy è divenuta la protagonista indiscussa di un'incredibile storia riabilitativa per tutti coloro che vi vengono ospitati: venne edificato un carcere di minima sicurezza e, dal 2006, si configura esattamente come si presenta allo stato attuale in cui si scrive. La struttura ha un peso economico statale pari a otto milioni di euro l'anno, e segue a un investimento complessivo sul sistema carcerario norvegese pari a due miliardi per 3.872 persone detenute totalmente sul suolo norvegese (a fronte, per esempio, dei 3 miliardi di euro spesi nel 2018 in Italia per una popolazione carceraria che ammontava a 53.000 persone).

Il carcere di Bastøy ha una capienza regolamentare massima di 115 detenuti, che è sempre stata rispettata e garantita; per questo motivo, il trattamento penitenziario è sempre stato orientato a una forte individualizzazione della pena, che ha permesso il recupero della quasi totalità delle persone lì detenute. Infatti, secondo il più accreditato istituto norvegese di ricerca in criminologia, il *Krus*, a fronte del (comunque bassissimo) livello medio nazionale sulla recidiva pari al 20% e al tasso medio europeo pari al 70%, il carcere di Bastøy si staglia anche per il minimo tasso di recidiva mai registrato, pari al 16% del totale delle persone detenute.

La base valoriale su cui si fonda la mentalità detentiva del carcere di Bastøy è prettamente identica a quella del carcere di Halden, e rispecchia pertanto la comune linea concettuale adottata in generale dal sistema detentivo norvegese: è necessario aiutare le persone detenute a recuperare il loro percorso di vita futuro, riaggiustando la direzione progettuale verso quei paradigmi della cornice legalitaria che vengono normati

---

<sup>154</sup> Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=gTC1KI0STIY>.

all'interno della società, al fine di contribuire, in qualità di personale penitenziario e di società civile, a reintegrarli correttamente nel quadro comunitario di provenienza.

Questo passaggio risulta essere doppiamente benefico e utile, sia perché consente di recuperare un individuo precedentemente corrotto da un fatto umano commesso e riconvertirlo in un membro nuovamente attivo della società, sia perché garantisce alla compagine comunitaria una maggiore tutela dall'eventuale rischio di ricaduta criminale, che potrebbe inficiare il resto della comunità.

In tal modo, si riesce dunque ad agire sia sul piano individuale, concernente la riattivazione del desiderio di vivere secondo un senso di giustizia e di legalità, sia sul piano collettivo, consegnando in sicurezza alla società una risorsa in più per lo svolgimento delle più svariate attività comunitarie.

La caratteristica essenziale che si percepisce emergere dalla vivibilità esistenziale dell'ecosistema detentivo di Bastøy è la volontà soggettiva, e mai imposta forzatamente, di voler ritornare a far parte della comunità, prima simulando una dimensione parallela alla vita esterna alle mura carcerarie, e poi portando tale esempio all'interno del carcere, al fine di stabilire un'ininterrotta connessione comunitaria tra il dentro e il fuori.

Il reportage del Corriere della Sera "Bastøy, il carcere senza sbarre dove i detenuti sognano di entrare", condotto dalle fotoreporter italiane Alessandra Borella e Cecilia Andrea Bacci, descrive con accurata precisione la vita all'interno del carcere svolta dalle 115 persone detenute, riportando un'intervista rivolta ad alcuni protagonisti che abitano nella struttura.

In primo luogo, è necessario sottolineare che per entrare a Bastøy bisogna superare diverse fasi di accettazione e approvazione in relazione alla domanda inviata (con annessa una lettera di motivazione da passare al vaglio) dal soggetto reo, mentre sta scontando la propria condanna in un altro carcere, attraverso le quali deve essere dimostrato l'autentico desiderio di voler lavorare su sé stessi, rielaborando il danno recato alla parte offesa e mettendo in discussione le proprie posizioni ideali. La persona detenuta deve aver già scontato gran parte della pena nel carcere di provenienza, poichè essendoci una lista d'attesa per conquistare uno dei 115 posti disponibili a Bastøy, le persone possono restare solo per un massimo di cinque anni. Durante il soggiorno detentivo, le persone detenute devono impiegarci volontariamente il proprio tempo di eterogeneità, svolgendo attività educative, formative e ricreative, volte a sviluppare una nuova *forma mentis* che si auspica li aiuterà, una volta usciti dal carcere, a costruirsi autonomamente un futuro proprio. Gli individui colpevoli di un reato infatti, oltre a studiare e a formarsi personalmente come soggetti socialmente rilevanti, devono anche comprovare una certa utilità collettiva riscontrabile nei lavori di pubblica utilità e negli impieghi lavorativi interni alla struttura penitenziaria, tramite i quali sono deputati a responsabilizzarsi come lavoratori e ad emanciparsi dallo stato di soggezione infantile per cui vengono considerati non autosufficienti, e quindi, incapaci di provvedere a se stessi.

I lavori da svolgere sono prettamente interni al carcere e si incentrano sulla manutenzione degli edifici, sulla cura degli spazi verdi circostanti, sull'allevamento degli animali presenti e sulla coltivazione di prodotti naturali. Il carcere di Bastøy infatti, chiude il cerchio della responsabilizzazione personale anche rispetto all'assunzione perentoria di un impegno ecologico e rispettoso nei confronti dell'ambiente, per cui ogni

attitudine umana deve rispettare la sacralità della natura e imparare a trarne beneficio anche in virtù del rispetto da portare agli esseri umani. Il carcere di Bastøy si configura quindi anche come il tentativo principe della prima prigione ecologica al mondo.

Quello che il direttore del carcere di Bastøy, Tom Eberhardt, ha sottolineato più volte nel corso del suo mandato è la necessità di non guardare più al passato, bensì di volgere lo sguardo verso il domani: «Io non posso fare nulla per quello che sono stati e per ciò che hanno commesso. Posso però fare qualcosa per quello che sono e che saranno domani».

Le persone detenute sono caricate di alte aspettative che conseguono alla fiducia regalata in virtù di un legame credibile e valente, basato sulla prospettiva futura: costoro vivono in unità abitative che rassomigliano in tutto e per tutto a vere e proprie case, dove provvedono a se stessi in termini di alimentazione e gestione domestica; possono acquistare autonomamente delle biciclette per spostarsi sull'isola grazie a un guadagno medio pari a otto euro al giorno, percepito come compenso minimo e bastevole per assicurarsi una certa autosufficienza, oltre a poter contare su un importo settimanali pari a 24 euro extra da spendere per i pasti.

Anche in questo esempio carcerario la sorveglianza risulta essere dinamica, poichè i pochi agenti che vi lavorano (69 in tutto, compresi gli agenti di custodia e il personale penitenziario) sono del tutto disarmati e, come nel carcere di Halden, svolgono anche il ruolo di mentori a supporto delle persone detenute.

Come ha sottolineato il direttore nel suddetto reportage: «Noi siamo qui per formare dei cittadini, dei vicini di casa. Un giorno queste persone usciranno di prigione e saranno libere. Tu chi vorresti come ipotetico vicino di casa, nel tuo futuro, per te e la tua famiglia? Un uomo ristabilito e reintegrato nella società oppure un uomo ancora malato, arrabbiato, che è stato rinchiuso per anni in condizioni incivili?», prima del reato commesso viene osservata la persona che c'è dietro al fatto illecito compiuto, che in un domani prossimo o remoto tornerà comunque a far parte della comunità di provenienza, poichè nel codice penale norvegese l'ergastolo non è previsto.

Pertanto, siccome la punizione risiede già nella privazione della libertà per un periodo di tempo stabilito da appositi profili dal quale non si può fuggire, non si dovrebbe mortificare né il corpo né l'anima del soggetto reo, costringendolo a esperire eccessive misure di vivibilità ristretta, poichè, anche se dietro le sbarre di una cella, i singoli detenuti continuano a essere persone detenute, cui deve essere garantita una porta per il futuro per il solo fatto di esistere.

A conclusione del presente sottocapitolo, desidero quindi riportare la versione in italiano della corrispondenza<sup>155</sup> che ho avuto il piacere di intrattenere con il direttore del carcere di Bastøy, Tom Eberhardt,

---

<sup>155</sup> Nella sezione "Appendice" ho riportato per intero la corrispondenza in lingua originale con il direttore del carcere di Bastøy, Tom Eberhardt, previa autorizzazione del soggetto interessato. Al tempo al quale la corrispondenza risale (Marzo 2021), il direttore era appena stato promosso di incarico e si accingeva a lasciare la direzione del carcere al suo successore.

grazie alla quale ho avuto modo di porre quesiti ancor più specifici direttamente al profilo di competenza che sovrintende l'intera struttura carceraria.

Le domande rivolte al direttore del carcere di Bastøy risalgono al periodo coincidente con i mesi di Aprile e Maggio 2021 e sono prevalentemente incentrate sulle modalità di svolgimento di alcune attività e su alcune pratiche comportamentali e regolamentari che devono essere rispettate delle persone detenute sull'isola. Ad esempio, gli agenti penitenziari del carcere di Bastøy e della maggior parte del resto delle prigioni norvegesi, a differenza delle carceri italiane, si rivolgono alle persone detenute chiamandole con il loro nome di nascita, in modo tale da sottolineare l'importanza dell'incessante processo di umanizzazione individualizzante, atta a eludere quel meccanismo di spoliamento proprio di molti sistemi d'istituzione totale, che si manifesta a partire dalla cancellazione del nome, prosegue con la riduzione della persona a un asettico numero, e si completa con la perdita della propria identità.

Alternativamente, la comunità umana di Bastøy, riproduce una sorta di microcosmo sociale nel quale vengono riprodotti i medesimi schemi attitudinali e le stesse pratiche relazionali che si è abituati a rispettare all'esterno; infatti, la popolazione detenuta ha il dovere di impiegare il proprio tempo nello svolgimento di attività lavorative relative sia alla gestione del proto-villaggio isolano, sia ad occupazioni lavorative in aziende esterne, o altresì, si può scegliere di frequentare corsi d'educazione scolastica di livello primario, secondario e universitario offerti dalla scuola presente a Bastøy.

Al momento in cui si scrive i posti disponibili secondo la capienza regolamentare del carcere (115) sono tutti occupati da persone condannate con sentenze di pena anche fino ai 20 anni di reclusione (la maggior parte dei quali sono stati già scontati in un'altra prigione norvegese), esclusivamente di sesso maschile, poichè non è prevista una sezione femminile all'interno del carcere di Bastøy, sebbene il 40% del corpo penitenziario che assiste e vigila sulle persone detenute è di sesso femminile. Nonostante questo fattore, il diritto all'affettività viene rispettato con rigore, consentendo frequenti visite familiari (almeno una a settimana) oltre ai colloqui telefonici, che possono estendersi anche a soggiorni notturni da spendere con l'intera famiglia in appositi chalet di legno denominati "Guest House"; tale opportunità è esemplificativa, poichè salvaguarda un diritto che viene negato nella quasi totalità delle prigioni del mondo, in cui gli incontri con le famiglie sono rari e assai limitati nel tempo.

Un caso europeo specifico che si staglia per aver implementato in forma sperimentale la cosiddetta "prigione principale per le famiglie" è l'esempio della prigione di Aranjuez, situata nella parte meridionale della capitale spagnola, che ospita fino a 36 celle appositamente riservate per le famiglie composte da bambini di età fino ai tre anni, le cui stanze sono decorate da arredi che simulano un ambiente accogliente e intimo, familiare e vivido, al fine di evitare che i bambini vengano condizionati dall'ecosistema detentivo che li circonda durante gli incontri familiari.

Inoltre, il direttore del carcere conferma che le persone detenute vivono singolarmente in unità abitative, ovvero in strutture di legno omologate per la vivibilità del singolo, di modo che gli si consenta di emanciparsi

dalla condizione di subordinazione e dipendenza amministrativa, e affinché riprendano autonomamente in mano la propria vita a partire dalla responsabilità relativa alla gestione domestica.

L'ambito di competenza afferente al sistema sanitario è demandato alla municipalità locale in cui è allocata l'isola di Bastøy, poichè viene nuovamente specificato che tutte le persone detenute, anche se private della propria libertà personale, continuano a godere degli stessi diritti del corpo cittadino libero.

Nonostante i fattori positivi che evidenziano la singolarità del carcere di Bastøy, per cui viene inopportuno fatta conoscere al mondo con denominazioni mistificanti, quali 'carcere di lusso' o 'prigione a cinque stelle', la prigione finora descritta rimane un'istituzione carceraria che esiste e funziona solo in virtù del fatto che priva le persone recluse della propria libertà personale: intesa come libertà di movimento, d'impiego lavorativo e di tempo libero, di soggiorno, d'assembramento, economica, familiare, sessuale. Ne consegue che le persone recluse sono sottoposte a un perenne regime di sorveglianza e controllo, che può far emergere le debolezze e le fragilità dell'animo umano: si è registrato solo un episodio di suicidio nel carcere di Bastøy, eppure, anche solo uno è bastevole per ricordare che l'ecosistema detentivo, inserito nella singolare cornice isolana, non può adattarsi a qualsiasi soggetto colpevole di un crimine e che, sebbene edulcorato, il vissuto esperienziale rimane comunque privativo.

Gli elementi finora riportati, non dovrebbero figurare come concessioni, ma come condizioni minime e necessarie per rispettare i diritti e la dignità umana, poichè, anche se recluse, le persone detenute continuano a rimanere persone.

In conclusione, il dettato norvegese consente di concettualizzare con naturalezza la necessità che alle persone detenute venga offerta la possibilità di immaginare, visionare e, infine, progettare un disegno di vita futuro: se agire sull'irrecuperabilità di quanto commesso in passato è impossibile, offrire un futuro inedito è necessario.

## **Considerazioni finali - Quel che non osiamo vedere dietro le sbarre**

Nel presente progetto finale di tesi ho scelto di focalizzarmi su un oggetto di analisi che ritengo essere di essenziale rilevanza e di capitale portata per quella che si configura come la mia personale visione di una compagine sociale che risulti essere pienamente equa, solidale e rispettosa dei diritti umani.

Ho cercato di elaborare la stesura del tema d'interesse scelto come se stessi percorrendo un viaggio a ritroso lungo le competenze e i frutti dello scibile accademico finora maturati e ancora in costruzione, nel tentativo di squadernare le prismatiche declinazioni di cui l'argomento si compone, attraverso una prospettiva trasversale, propria di un percorso di laurea triennale in Scienze Politiche.

Il desiderio di ripercorrere la storia del carcere e dei plurimi meccanismi che lo alimentano e di intrecciarla a un confronto tra le opportunità offerte dalle misure alternative alla reclusione detentiva, deriva da un magico incontro con alcune delle persone detenute nella sezione maschile del carcere romano di Rebibbia, alle quali devo un immenso riconoscimento per avermi fatto uscire dalle ombre dell'ignoranza marginalizzante e avermi offerto di avvicinarmi alla conoscenza di una dimensione 'a parte', che ora posso meglio comprendere.

La corrispondenza epistolare intercorsa con alcuni protagonisti della realtà esperienziale che ho voluto approfondire mi ha permesso di uscire dalla caverna del prigioniero platonico, nella quale l'intero corpo cittadino è condannato a entrare a causa della narrazione inquinata che viene resa all'opinione pubblica in merito all'universo carcerario. Quest'ultimo viene volutamente eluso dall'orizzonte concettuale della comunità cittadina, poichè spesso risulta troppo astruso riuscire a parlarne immaginando la possibilità che anche per coloro che lo vivono esista un futuro progettuale. Eppure, in noi dimora anche la potenziale scelta di non permanere nell'oscurità della disconoscenza, ma di prediligere l'uscita con intraprendente consapevolezza.

Condividere ricordi di un passato ineludibile e frammenti personali di vissuto individuale con persone detenute all'interno di un carcere è un regalo che ho avuto la fortuna di apprezzare negli ultimi mesi, poichè sono un promemoria costante delle circostanze accidentali di privilegio in cui l'uomo e la donna nascono e un monito ricorrente a riconoscere l'essenzialità di supportare il prossimo nell'incontro con le proprie fragilità umane. Nessuno merita di essere destinatario ultimo dell'indifferenza altrui, poichè in quanto appartenenti a una cittadinanza attiva, ognuno è primo e ultimo responsabile dell'altro.

La volontà di inquadrare l'analisi del fenomeno detentivo relativo al carcere e alle misure alternative al carcere, nel merito della cattedra accademica di Politica Economica è il risultato finale di un percorso didattico di durata triennale, che ha suscitato in me l'interesse congiunto tra la sfera economica e il dominio sociale relativo ai diritti umani nell'ambito internazionale.

Dopo aver ripercorso la storia evolutiva del carcere quale struttura di prevenzione e isolamento, poi divenuta 'istituzione totale' di correzione e, infine, rivalutata costituzionalmente come luogo di recupero dell'individuo e di reintegrazione nella società offesa, ho scelto di focalizzare l'analisi sul contesto detentivo italiano,

scomponendo la disamina tra i tassi di sovraffollamento carcerario, la mancanza di progetti trattamentali individualizzanti e l'incidenza sulle casse statali del fenomeno della recidiva, differenziato tra persone detenute sotto il regime carcerario e persone detenute sottoposte a misure alternative alla reclusione in carcere.

Dopo aver evidenziato i miglioramenti intercorsi nelle carceri a seguito della sentenza della Corte EDU *Torreggiani e altri contro Italia* del 2013, ho voluto porre a confronto i costi di spesa per tutto ciò che concorre a determinare il mantenimento di una persona detenuta in una struttura penitenziaria (spese per l'acquisizione di beni e servizi, per l'informatica di servizio, per il personale e l'assistenza, per la rieducazione e il trasporto dei detenuti) rispetto ai costi di spesa necessari per implementare le opportune misure alternative al carcere, quali detenzione domiciliare, messa alla prova e semilibertà. Ne risulta che, nonostante le istituzioni carcerarie presentino palesi difficoltà nel garantire condizioni di vivibilità rispettose della dignità umana a causa della penuria di fondi disponibili a risanare l'edilizia carceraria e a promuovere spazi educativi e di recupero per la costruzione personale di un futuro progettuale, lo Stato italiano riesce comunque a spendere in media circa tre miliardi di euro all'anno per mantenere le persone detenute attualmente presenti nelle carceri italiane.

Raffrontato con l'incidenza del tasso di reiterazione dell'atto criminale, investire maggiormente nel ricorso a misure alternative piuttosto che nella mera reclusione comporterebbe un duplice beneficio: oltre ad alleviare il peso economico di cui si fa garante lo Stato, ovvero il corpo cittadino attraverso il prelievo fiscale, la funzione deflattiva sarebbe visibile anche in relazione al minor tasso di recidiva che riportano le persone che hanno scontato il proprio tempo attraverso misure alternative, ma senza mai passare dal carcere.

Inoltre, dopo aver accennato agli effetti che le condizioni pandemiche hanno riportato sui fattori concernenti il fenomeno criminale e, nello specifico, l'ecosistema carcerario, ho avuto modo di quantificare qualitativamente in che modo le realtà associazionistiche della società civile presente sul territorio contribuiscono alla reintegrazione del soggetto reo, una volta uscito dall'ambiente generatore dello stigma di irrecoverabilità. Proprio su questo elemento credo che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza debba investire le sue risorse: promuovere una nuova mentalità detentiva che attragga investimenti esteri e domestici, attraverso il coinvolgimento attivo dell'organismo cittadino in una logica d'incontro e di reintegrazione con la persona che si configura quale soggetto colpevole, ma altresì desideroso di riparare al danno commesso, restaurando nuovamente il rapporto leso con la comunità di provenienza.

Infine, ho trovato particolarmente stimolante accostare il sistema detentivo norvegese a quello italiano, contrapponendo le loro eterogenee e, talvolta, opposte modalità di funzionamento, al fine di evidenziare in controtelaio le dissimilarità tra due modelli apparentemente figli della medesima cultura occidentale, nonché culla dei principi di rispetto e dignità umana, ma così concettualmente distanti e dissonanti. Mi ritrovo dunque a concludere questo viaggio conoscitivo alla scoperta di un microcosmo che viene pitturato in modo talmente caliginoso e repulsivo, che solo raramente impariamo a scorgere l'umanità che si cela dietro le sbarre. Osiamo!

## Bibliografia e Sitografia

- Abis, S. *Chi sbaglia paga. La voce dei detenuti e l'esperienza di un carcere alternativo*. Chiarelettere editore, Milano: 2020.
- Ass. Antigone Onlus. *Il carcere alla prova della fase 2*. 10/08/2020.
- Associazione Antigone, *XVII rapporto "Oltre il virus"*, 2020.
- Associazione Antigone. *XVI rapporto di sulle condizioni di detenzione*, sezione "Numeri" e "Misure alternative", 2020. Pag. 43-46 e 47-49.
- Battisti, G., Alessio, C. *Dizionario etimologico italiano*. Firenze, 1957.
- Bénassy-Quéré, A., Cœuré, B., Jacquet, P., Pisani-Ferry, J. *Politica economica: teoria e pratica*. A cura di Petretto, A. e Flaviano Russo, F. Il Mulino, Bologna: 2019.
- Biorcio, R. *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*. Editori Laterza, Bari: 2010.
- Bortolato, M. e Vigna, E. *Vendetta Pubblica. Il carcere in Italia*. Editori Laterza, Bari-Roma: 2020.
- Brossat, A. *Pour en finir avec la prison*. Elèuthera editrice, Roma: 2003.
- Calamandrei, P. *Bisogna aver visto*. Rivista "Il ponte" di politica e letteratura, diretta da Piero Calamandrei: 1949.
- Cartabia, M. *L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti*, in "Quaderni costituzionali": 2009, 3, 537-68.
- Cartabia, M., Ceretti, A. *Un'altra storia inizia qui. La giustizia come ricomposizione*. Bompiani: Milano, 2020.
- Cohen, S. *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Polity Press, Cambridge: 1985.
- Colombo, G. *Il perdono responsabile. Perché il carcere non serve a nulla*. Adriano Salani Editore S.p.A., Milano: 2020.
- Corte Edu, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, ric. n. 22635/03.
- Documentario "The Norden- Nordic prisons",  
<https://www.youtube.com/watch?v=HfEsz812Q1I&t=1114s> (last visited on: 24/05/2021).
- Eco, U. *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*. Bompiani edizioni, Milano: 1
- Fassone, E. *Fine pena: ora*. Sellerio editore, Palermo, 2015. 997.
- Fonte: Annual Report of State Probation Service (2013). Available at:  
[http://www.probacija.lv/uploads/gada\\_parskati/2013\\_vpd\\_publicais\\_parskats\\_16\\_06\\_2014.pdf](http://www.probacija.lv/uploads/gada_parskati/2013_vpd_publicais_parskats_16_06_2014.pdf) (last visited on 15/05/2021).
- Fonte: Archivio storico, Camera dei deputati. <https://archivio.camera.it/>
- Fonte: banca dati Istat, tema *Giustizia e sicurezza*, voce *Giustizia penale*, voce *Detenuti adulti presenti nelle carceri italiane*, voce *Posizione giuridica*, anno 2020.

- Fonte: consulta online. Ordinanza n. 327 del 18/05/1989, Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. <https://www.giurcost.org/decisioni/1989/0327o-89.html>.
- Fonte: *Decreto ministeriale sanità, 5/07/1975: Modifiche alle istruzioni ministeriali del 20/06/1986, relativamente all'altezza minima e ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione (G.U. n.190 del 18/07/1975).*
- Fonte: Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia.
- Fonte: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Fonte: Funding Aid Strategies Investment website: <https://www.fasi.biz/en/> (last visited on: 16/05/2021).
- Fonte: <http://dati.istat.it/Index.aspx>
- Fonte: <https://www.e-architect.com/norway/halden-prison>.
- Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=4hNUtZRGlyk>.
- Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=4hNUtZRGlyk>.
- Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=gTC1KI0STIY>.
- Fonte: Legge 31 luglio 2006, n. 241: *Concessione di indulto* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio 2006.
- Fonte: Norwegian Correctional Service website: <https://www.kriminalomsorgen.no/information-in-english.265199.no.html>.
- Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Next Generation Italia (Italia domani), testo pdf trasmesso dagli organi del Governo italiano al Parlamento italiano, in data 25/04/2021.
- Fonte: Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia. R(27)2019.
- Fonte: Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.
- Fonte: Rapporto Space I, Consiglio d'Europa: 2014.
- Fonte: Reducing Prison Population: advanced tools of justice in Europe. Alternatives to imprisonment in Latvia, JUST/2013/JPEN/AG/4489, Sanita Sīle: Centre for Public Policy PROVIDUS.
- Fonte: Section 55 of Criminal Law. Available at: [www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The\\_Criminal\\_Law.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The_Criminal_Law.doc) (last visited on 15/05/2021).
- Fonte: Section 58 of Criminal Law. Available at: [www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The\\_Criminal\\_Law.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/The_Criminal_Law.doc) (last visited on 15/05/2021).
- Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 199 del 26/11/2010, *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 1/12/2010.

- Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 207, 1/08/2003, *Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 7/08/2003.
- Fonte: sito Parlamento italiano. Legge n. 241, 31/07/2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31/07/2006.
- Fonte: *Springe I. Prisoners. An article on the basis of research, Baltic Prisons*. Available at: <http://www.rebaltica.lv/lv/petijumi/balt/a/1102/ieslodziti.html/> (last visited on 15/05/2021).
- Fonte: *stime Istat, Numeri Immigrati in Italia, periodo selezionato: 1991-2009*.
- Fonte: <https://villamaraini.it/croce-rossa-italiana-e-villa-maraini-realizzano-il-primo-centro-antidroga-del-centro-africa/> (last accessed: 20 April 2020, 21:08).
- Fonte: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_1\\_4.page#:~:text=In%20Italia%2C%20le%20misure%20alternative%20alla%20detenzione%20o,delle%20stesse%20%C3%A8%20affidata%20al%20Tribunale%20di%20sorveglianza](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_1_4.page#:~:text=In%20Italia%2C%20le%20misure%20alternative%20alla%20detenzione%20o,delle%20stesse%20%C3%A8%20affidata%20al%20Tribunale%20di%20sorveglianza) .
- Foucault, M. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Traduzione di Alcesti Tarchetti. *Sorvegliare e Punire. Nascita della prigione*. Einaudi editore: Torino, 2014.
- Goffman, E. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi edizioni, Torino: 1978.
- Goffman, E. *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Einaudi edizioni, Torino: 1978.
- Hugo, V. *I Miserabili*. Traduzione in italiano a cura di De Mattia, E. Edizioni integrali, Newton Compton editori, Milano: 2019.
- Ignatieff, M. *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese (1750-1850)*. Mondadori, Milano: 1982.
- *Il reinserimento sociale: alternative al carcere, lavori e costo del sistema. I costi del sistema penitenziario italiano e in Europa*, Pag. 32 e 33. Openpolis, 2016.
- Kristoffersen, R. *En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminal- forsorgen*. 2010.
- La legge n.354 del 26/07/1975: *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, in seguito modificata dalla legge n.663 del 10/10/1986.
- Legge n. 663 del 10/10/1986: *Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.
- Leonardi, F. *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in la Rassegna penitenziaria e criminologica, n.2, 2007.
- Mancinelli, R., Chiatotti, M., Libianchi, L. *Rapporto ISTISAN 19/22*, p. 138.
- Mini dossier prodotto dall'associazione Openpolis, *Dentro o fuori: il sistema penitenziario italiano tra vita in carcere e reinserimento sociale*. n. 9/11/2016.

- Mocetti, S., Ciapanna, E., Notarpietro, A. *The effects of structural reforms: Evidence from Italy*, Temi di Discussione, Banca d'Italia: 2020.
- Nietzsche, F. W. *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift. Lipsia, 1887*. Traduzione italiana: Perretta, V. *Genealogia della morale. Uno scritto polemico, saggio secondo, "Colpa", "Cattiva coscienza" e simili*. Roma: 1992.
- Nizzoli, A. Report su *Sicurezza e media*, Osservatorio di Pavia (2009).
- Ordinanza n. 3861/2010, il "Piano Carceri".
- Pagano, L. *Il direttore, quarant'anni di lavoro in carcere*. Zolfo Editore, Milano: 2020.
- Pannella, M. e Donadoni, R. *Visitare i carcerati*. Marcianum Press, Venezia: 2016.
- Pellico, S. *Le mie prigionie*. Crescere Edizioni, Varese: 2019.
- Pianigiani, O. *Vocabolario etimologico della lingua italiana*. Roma, 1907.
- Regolamento (UE) 1303/2013.
- Ricoeur, P. *Interprétation du mythe de la peine. In Il mito della pena*. Padova, 1967.
- Rusche G., Kirchheimer O. *Pena e struttura sociale. Il Mulino, Bologna: 1978*.
- S. Gainotti, C. Petrini. *Principio di equivalenza delle cure e il diritto alla salute in ambito carcerario, in Salute nella polis carceraria evoluzione della medicina penitenziaria e nuovi modelli operativi*.
- Siciliano, G. *Di cuore e di coraggio. Storia di una vita normale, ma non tanto. Ricordi di un direttore di carcere*. Rizzoli, Milano: 2020.
- Stefani, G. *Le alternative al carcere come strumento di reinserimento sociale: il caso italiano. Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza, Vol. X, n. 3*. Bologna: Settembre-Dicembre 2016.
- Testo unico sulla droga 2021. D.P.R., testo coordinato 09/10/1990 n° 309, G.U. 31/10/1990, aggiornato dal decreto legislativo del 1/03/2018, n.21 e dal D.M. 29/12/2020.
- Travaglia Cicirello, T. *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerca di alternative*. Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina, n. 278. Giuffrè Editore, Milano: 2018.
- Verde, S. *Massima sicurezza. Dal carcere speciale allo stato penale*. Odradek, Roma: 2002.
- Vianello, F. *Sociologia del carcere*. Carocci Editori, Roma: 2019.
- Wacquant, L. *Parola d'ordine, tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*. Feltrinelli, Milano: 2000.

## **Appendice - Corrispondenza epistolare con il direttore del carcere di Bastøy, Tom Eberhardt**

**QUESTION:** Through which qualification or designation does the Bastøy system refer to ‘prisoners’?  
I mean, by calling them by the first name, surname, or prison number ‘x’?

**ANSWER:** At Bastøy and most other prisons in Norway, the prisoners are referred to by their first name.

**Q:** Do the people convicted in Bastøy live as a common social microcosm? If there are, which are the forms of privation?

**A:** Yes, they do. Bastøy is a kind of a miniature society with, shop, Café, workshops, farming, schools, etc.

**Q:** Are the prisoners committed to any kind of external or internal work or volunteering duties?

**A:** Yes, all prisoners have to work or attend school. They all have to commit to help running the village on the island.

**Q:** Is it possible for them to study and eventually graduate?

**A:** Yes, the island School offer high school level but can also assist the prisoners at university level.

**Q:** Are there only male prisoners or even women are allowed to stay?

**A:** Bastøy is a male only prison. The staff consist of ca 40% females.

**Q:** Is it allowed to see and host their families?

**A:** Yes, they can receive at least one visit a week. The visits are conducted in a visiting house and specially equipped to host families, kids.

**Q:** How many are the prisoners convicted in the prison, at the moment?

**A:** About 115.

**Q:** In order to be accepted to spend the conviction time at Bastøy, is there an admission test or form that the prisoners coming from other prisons have to apply to?

**A:** All inmates have to apply, no special tests or form needed. However, they all are risk assets before approval.

**Q:** Are there prisoners who are sentenced to life or just convicted people for less serious crimes?

**A:** We do not have the life sentence in Norway. The max sentence is 20 years. Several inmates at Bastøy have that kind of sentences.

**Q:** Have ever been suicidal episodes in Bastøy prison?

**A:** Yes, one in recent years.

**Q:** Has ever anyone been expelled from Bastøy?

**A:** Yes, that happens from time to time. They are then transferred to higher security prison. This can be due to drug smuggling or that they cannot adjust to the life on the island.

**Q:** Do convicted people live in singular cells or in cells where more people are allocated?

**A:** Most of our inmates live in singular cells. (about 90%)

**Q:** Are there external firms or cooperatives that do employ prisoners during and after their time?

**A:** Yes, as it is getting near the end of the sentence, the inmates can apply to work for a company on the outside. Certain rules apply for this.

**Q:** How does the Health system work?

**A:** In all our prisons the health system is organized and hired by the local municipality where the prison is located. They have the same rights to health services as any other citizen in Norway.

## Abstract

The main object of the following dissertation was determined by a curious and authentic desire to inspect and examine if the socio-economic policies provided nowadays by the Italian detention system actually address a valuable and concrete perspective about the rehabilitative and reintegrative opportunities to those people who are detained in prison or submitted to a legitimated regime of supervision measures, after being charged with whichever sentence of criminal conviction.

The leading purpose of this thesis work aims to prove the marvellous and insuperable qualities of the sacred principles of respect and human dignity, which are intrinsic to every human being, either they are free to move, either they are restrained in prison.

Indeed, I believe that a philanthropic and solidarity-oriented approach should be that recurrent *leitmotiv* that, being everyone's actions foundation, is capable to reach even those people who live atoning for their fault, day after day.

The present work focuses on letting those existing alternative measures of detention stand out with respect to the multiple punishment modalities through which is possible to offer a convicted person to be firstly rehabilitated and then reintegrated into the provenance offended society.

In order to analyse and comment the general frame of the so-called "alternative measures to detention in prison", it is essential to trace the history, the evolutionary phases and finally, the primary functions of the detention ecosystem. Let's start with the first one.

Tracing the history path of how and why prisons were created means outlining the original categories of those crimes and types of punishment that have been associated to them. The new additional kinds of crime propagated just during the spread of a new social phenomenon, namely, the massification of poorness that developed all over the European regions right after the ending of the Medieval era.

This event gave birth to an entirely new socioeconomical class, that in massive and numerous dimensions, ended up living altogether as a human conglomerate of poor people in the bourgeois urban centers. Therefore, the richer classes of people living in the same urban zones started to marginalize and isolate them, contributing to the disintegration of the social entity by depriving those copious impoverished people of any form of help. There was no solidarity at all, neither a glimpse of human assistance towards the most indigents, but instead the wealthy caste began to perceive the poverty-stricken people as deviant and abnormal human beings who needed to be isolated, restrained, corrected and, finally, neutralized, due to the worrying and fearing feelings they sensed against this new 'social danger'.

It was the social warning and the human anxiety caused by a common psychosis that leaded the first monarchs and governors to provide new measures of urban supervision and more harsh tools of crime prevention. In fact, people actually started to deviate and stray more, merely because not every person had the same

opportunities as those others luckier to be born in the right family. Hence, the first detention machineries started to work in order to guarantee two primary functions: the security one and the precautionary one. The most important purpose of the newborn prisons was to protect ordinary people to be offended or deprived in whichever way from potential or effective criminal people, by ensuring their staying at a first moment in closed monasteries, and then in proper and outfitted detention locations. It was so that the notion '*detrusio in monasterium*' became well-known, since it was an ancient procedure by which criminal people could be restrained in suitable closed spaces, while they could atone for their own fault through the religious belief. Indeed, there was a specific time during the XVIII century when the canonical law started to intersect with the criminal law, by providing that the punishment suffered by those people who had committed a felony should have expiated their guilty by carrying out a spiritual catharsis: this was the moment when the sentenced penalty and the atoning penitence overlapped one over the other.

Furthermore, the first ancient prisons fulfilled the precautionary role by trying to prevent the same criminal people to reiterate further crimes, just as by persuading the rest of the civic community not to adapt to their attitude, but instead to adjust to the legal frame of behaviors and rules.

Subsequently, many decades after torturing convicted people through despicable and unbearable physical pains, justified by the explanation that the devil had to be taken out from the flesh of the guilty individuals, some educators and church members chose to believe that another life opportunity was possible to be offered to convicted people; they conceived penitentiary treatments in order to correct, rehabilitate and make criminal people come back to a different, but still new free life.

When some groups of people began to reconceive the human value of convicted people, the modern detention system rose and got rid of the aberrant process of the identity spoliation, just like of the deindividualizing procedure that was expected to be imposed to the inmates by erasing their first names and underplaying their human nature as they were impersonal numbers. Convicted people regained, at least partially, their human dignity and were ready to be addressees of personalized detention services, as to perform the new amendable and correctional functions of the European detention system and to transform it from an imprisonment system to a rehabilitative one.

Thanks to the urban drifts and to the first and second industrialization the working classes began to specialize more and more, and started to differentiate among their multiple functions; there was more work supply and the human capital was much more committed to new types of job. Consequently, those most intuitive factories' employers understood quite quickly that the demand for a new workforce could be found easily, massively and free of charge right in the detention environment, where instead of spending their remaining lifetime inactively and instead of weighing on the public monetary takings, the inmates could have filled up their immutable and prefixed time with some forms of active occupation and, in some cases, even with paid ones. In this way, either the private employers either the national administrations, took advantage of the circumstances and started to exploit the detained workers by making them do the heaviest and most

endeavoring jobs at a very low cost, if ever actually paid. This type of punishment was justified and appeared legitimated by the concept that the industrialization era brought: to punish through work.

It was so that convicted people unknowingly became the main characters of the so-called manufacturer prisons, where it took place a phenomenon that the French author Alain Brossat defined in his book, titled *Pour en finir avec la prison*, as the “incarceration of those imprisoned”.

While on one hand the inmates were not tortured or sentenced to death anymore (starting from different years respectively to every Nation), on the other hand convicted people started to experience new forms of grieving, a more dilute and enduring one, in comparison to that previous cold and quick of beheading.

Therefore, the new type of punishment for sentenced people was not visible anymore as once, because the pain was suffered entirely in the intimate dimension of their cell; inside the penitentiary institutions, there was in force a neglect and abandon decree, that condemned twice those people in pain: the first time for the bad debt they had to deal with, and the second time for the lonely state of human dereliction they were sentenced to.

With the professionalization of jobs after the industrialization time, in jail the work was considered useful for the first time, either for the inmate, either for the whole society; hence, the detention penalty was deemed to satisfy the compensation quality, the rehabilitative property, and finally, the reintegrative purpose.

Now that we have briefly examined the history path of the origins of the detention system, we can move forward to focus the attention particularly onto the Italian detention system case.

Throughout the second under chapter of the thesis I tried to underline the penitentiary boom that interested Italy among the Seventies and the Eighties of the XX century; it was due to the increase of the number of cases of preventive detention and custody, especially towards foreign people, against which there had been giant criminalization and stigmatization processes, that aimed to perceive foreigners as subjects of social pathology. The stranger was seen as a potential criminal or felonious person, just because of his/her skin colour, or accent, or religious belief. The recent growing rates of immigrant people were (and still are) read as a clear index of a ‘colour invasion’, as some political parties named this type of social phenomenon, that led to a mystified emergency representation of the real social alarm perceived, instead, by the majority of people.

Hence, the parliamentary members, as democratically elected delegates of people’s interest, began to draft legislation upon stricter and more repressive measures of punishment against foreigners and against drug addicted people, too. There has been made very little, if not minimum, recourse to those alternative measures to prison detention, as for example home confinement, probationary period, partial freedom or parole.

The final sum of all these factors determined Italian prisons to be what it has been named as ‘the new social dump’, where a shapeless conglomerate of nameless people is crowded in a number of cells that results to be a lot more inferior to the number that is satisfactory to safeguard the principles of respect and human dignity.

The current situation shapes up to be a separate dimension from the external world, where those people who have been convicted to sentence have to live in restrained spaces and under unbearable living conditions, since the human being is not always respected, because he/she is seen only for the felony, the criminal human fact, that he/she committed.

Neither individualized nor personalized penitentiary treatments are guaranteed or ensured within the prison walls, so that the most difficult obstacle that former inmates have to face once they end their time is to be capable of reintegrate themselves into that social community they offended somehow for the felony committed.

In the majority of cases, people do not want to feel prepared to reaccept these people, because all they see is not the person anymore, but merely the crime. Instead, we should all learn that the crime *in se* does not make the quality of the person and does not allow anyone to universally judge the nature of that person.

After the welfare crisis, that interested the whole European regions, instead of increasing or developing new social-aid policies to support people in need, Italy as many others European nations, was convinced that the rightest way to make the criminality rates decrease was to intensify supervision measures and to enlarge those already existing policies of crime repression, by lengthening the penalty crimes and extending the terms of the probationary period.

This led to a considerable rise of the incarceration rates, since more people belonging in those above-mentioned disadvantaged categories turned up to be more eligible to be incarcerated, displaying what the French sociologist L  ic Wacquant named as “criminalization of misery” in his book *Parola d’ordine, tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*; the result was having more people spending their sentenced time in the Italian cells, even though there were not enough of them.

If it is true that less poverty entails less criminality, then the government should have invested much more resources in supporting policies, even through welfare payments, in order not to let criminal spaces to be the new work market, as it actually turned out to be. The disengagement of the public institutions towards the community determined a no-turning-point crisis that led people to feel disoriented and no more backed by the public machinery that should function thanks to the taxes they are obliged to pay.

The welfare system paused from working and caused disfunctions, besides drawing a state of neglect to which people have to respond with their own means, legal or less legal ones.

The climax of public indifference about the inmates living conditions was reached in 2013, when the European Court of Human Rights (CEDU), in the sentence *Torreggiani and others against Italy/2103*, condemned Italy for committing torture and degrading actions towards some inmates that at that time were detained in the Italian cells, violating *de facto* the third article of the CEDU Convention.

Since that date, Italy started to take into account more seriously the prison emergency, but still, not sufficiently at all. In fact, while in 2009 the Italian overcrowding rate amounted to 150%, even though in 2011 it decreased of a 10%, it still was the second highest overcrowding rate in the whole Europe, just after Greece.

This was a trend that has characterised Italy for years, especially in the most recent ones, since although the effort of decreasing the Italian prison population, our Country distinguishes itself for being always among the first positions in the European ranges regarding systematic detention problems.

For example, in 2015, right after the above mentioned CEDU sentence condemning Italy, the Italian overcrowding rate reached a 108%: certainly less, but still the sixth highest rate among the others European regions.

This type of detention issue, mainly recurring because of the high rates of prison population, is also due to the minimum use of the alternative measures to prison detention, that are known to be named at an international level as ‘community sanctions’, which are often conceived as less respectable and less fair, because they do not imply any prison allocation; instead, these types of measures are forms of detention penalty that are valid for all legal intents and purposes, that is to say that although they are (erroneously) prefigured as ‘alternative’, they entail deprivation of personal liberty at all effects, as well. The unique change concerns the modality by which the penalty is disposed and consumed, namely, in a private property or, if unusable or not owned, in a proper public assistance facility, instead of in a prison cell.

If we learnt to think of community sanctions in the same way as we think of prison penalty as a proper measure of punishment for those who have committed a crime, we all would feel actively responsible for the individual reintegration of those marginalized and reclused people, who just want to be reaccepted, after having paid their guilt and have been rehabilitated through a proper *pro futuro* treatment.

Community sanctions work right like that: they count on the participative involvement and proactive engagement of all the members of a community, since they allow sentenced people to re-elaborate their own fault and then change attitude towards the legal frame of the society.

Nonetheless, community sanctions need the backing support of the human assortment, who deliberately chooses to take actions in favour of the reintegration and reacceptance of those convicted people asking for it.

In order to answer to the common question “Why should I help someone who committed a felony against other members of that society to which I belong, too? It could have been me!”, I would like to suggest that, currently, all over Europe, there are several Countries who are trying very hard to adapt their detention systems to a new kind of penalty understanding. A new conception of punishment related to the committed felony is starting to be developed among the most modern and progressive regions. So, first of all, it would not be nothing impossible, because it has been already implemented. Secondly, this new treatment perspective focuses on interrupting once and for all the vindictive vortex of revenge against those people who caused harm and suffering and aims to break this hatred chain of personal sense of hate.

By halting the retributive gearwheel that activates the hate machine, it is possible to conceive a more humane, fair and respectful penalty to those people who yes, have committed a never-justifiable crime, but that still remain human beings.

If the theoretical and more philosophical explanation of why resorting to community sanctions more than prison penalties as detention measures does not suffice to smooth potential doubts and critiques, we could anyway give a deep look at the final results on the recidivism rates, in comparison between those convicted people who spent their time inside a prison, and those convicted people who instead spent their time through whichever kind of community sanctions.

In order to do so, we can take into account the exemplifying recidivism rates of the Norwegian detention system, that does not include death penalty nor life sentence; in fact, the maximum amount of years that is possible to spend in prison after being convicted is 21 years.

In Norway, the principles of normality, humanity, respect, and human dignity are inalienable and infrangible, simply because convicted people are considered exactly as the rest of the Norwegian citizens. The inmates are just lawfully deprived of the personal liberty of movement, but no other rights have to be erased or minimized. The official website of the Norwegian Correctional Service, the *Kriminalomsorgen*, clearly establishes that convicted people are not incarcerated as to punish them for the committed felony or as to compensate the pain generated to the people offended with a further amount of pain, but instead it ensures “a proper execution of remand and prison sentences, with due regard to the security of all citizens and attempts to prevent recidivism by enabling the offenders, through their own initiatives, to change their criminal behavior”.

Furthermore, a sentence shall be executed in a manner that takes into account the purpose of the sentence, which it is necessary in order to prevent the commission of new criminal acts, to reassure the whole society, and to ensure satisfactory living conditions for the inmates. Indeed, the Norwegian detention system is based on some principles that seriously take into account the security aspect, besides the purpose of a general sense of justice, based on the following core values: openness, respect, professionalism, and commitment. All these factors enable the Norwegian citizen community to be more peaceful about the reintegration of former inmates, but above all, they offer a very valuable opportunity of drawing a future project of life after carrying out the entire sentence to the convicted people. Actually, Norwegian inmates can educate themselves attending school lessons, and they can wage a salary thanks to a regular job that can be completed either inside the penitentiary buildings, either through external companies. They do not live in cells delimited by barriers but in homelike residential units, although the buildings are separated from the urban city life by high walls submerged in the nature. The overall effect is that recidivism rates reach just a 20% in Norway, and particularly, a 16% in the Norwegian Bastøy prison, before the European average percentage on recidivism of 75-80%.

Every element of the Norwegian detention system has been conceived to make the inmate feel as any other common human being, with the only circumstance that is deprived of his/her own personal liberty, just because the main purpose of this kind of detention is to give back to the provenance society a person whose attitude is perfectly adjusted to the legal frame. In fact, as the director of the Bastøy prison, Tom Eberhardt, said: “I

cannot do anything for who they have been and what they have done in the past; but I can surely do something for who they are going to be and what they are going to do tomorrow”.

The watchword of the Bastøy prison, as much as for the Halden prison, and in general for the entire Norwegian detention system would be ‘neighborhood’, because the correctional service aims to shape those future citizens of tomorrow, who may be someone else’s future neighbours (especially in Norway, where people by law cannot stay in prison forever, and sooner or later they will actually be set free).

In conclusion, if we would be able to imagine that it is even more worthwhile for every member of the social community to have as a neighbor a former convicted person who has been restored and reintegrated in the society, rather than a person who is still full of rage because of the pain suffered under subhuman conditions while trying to atone for his/her guilt, we maybe could understand that before and behind the criminal felony committed, there is still a human being, a person, who tomorrow or the day after tomorrow will come back to be an active member of the community he/she offended.

Hence, since the punishment already consists in the deprivation of the personal liberty, lasting a preestablished amount of time from which it is impossible to escape, neither the body nor the soul of the guilty person should be exposed to further chagrin, by obliging him/her to experience disrespectful living conditions; this is worth because even behind the evildoer bars of a silent cell, the secluded individuals continue to be convicted people, to whom it has to be guaranteed a doorway for the future, just for the mere fact of existing as human beings.

If acting on the irrecoverability of what has been done in the past is not possible, then offering an unreleased future is inevitable.