

— Il sistema dell'esecuzione delle pene e il nuovo protagonismo del carcere

di Giovanni Torrente

Abstract. L'articolo affronta la riforma del sistema dell'esecuzione delle pene, con particolare attenzione alle attuali criticità del penitenziario. In una prima fase, l'autore si sofferma sui dati quantitativi della carcerazione, i quali mostrano un nuovo preoccupante aumento della popolazione detenuta ed un aggravamento delle problematiche connesse al sovraffollamento penitenziario. In una seconda, tratta la questione della quotidianità detentiva in relazione alle attuali prospettive di una contro-riforma penitenziaria evidenziandone i rischi connessi, sia in materia di tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale, sia dalla prospettiva dell'efficacia del sistema nell'esercizio della funzione preventiva generale e speciale.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ritorno del carcere. – 3. La quotidianità detentiva. – 4. L'efficacia del penitenziario. – 5. Conclusioni.

1. Premessa.

Il presente contributo intende stimolare il dibattito sull'attuale situazione del sistema dell'esecuzione delle pene e sulle prospettive che si delineano all'orizzonte di questa complessa fase storica. In particolare, la cornice all'interno della quale ci si intende muovere – già a partire dal titolo di questo saggio – è il nuovo protagonismo del carcere come principale modalità di esecuzione delle pene. La stagione delle riforme appena conclusa si poneva, da un lato, un obiettivo di stampo riduzionistico. Secondo i principi ispiratori dei vari tavoli di riforma che si

sono succeduti in questi anni¹, misure alternative alla carcerazione, depenalizzazioni selettive e processi di giustizia riparativa avrebbero dovuto produrre una restrizione dell'ambito di applicazione della pena carceraria, evitando quindi il ripetersi di quel progressivo aumento della popolazione detenuta, e del sovraffollamento penitenziario, che avevano condotto alla nota sentenza con la quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo². Dall'altro lato, l'auspicio era quello di modificare strutturalmente la materialità del carcere³ attraverso una riorganizzazione della vita interna che riflettesse in maniera più coerente l'obiettivo risocializzativo indicato dai padri costituenti al momento della redazione dell'art. 27 della Costituzione, oltre che le pratiche previste dall'Ordinamento penitenziario del 1975.

Come noto, la montagna da cui sono scaturite le proposte riformatrici ha partorito un topolino. Solo una piccola, residuale parte delle modifiche di stampo riformatore contenute negli articolati redatti dalle commissioni ministeriali incaricate di redigere gli schemi di Decreto Legislativo conseguenti alla Legge Delega n. 103 del 2017 sono poi state inserite nei Decreti Legislativi che sono intervenuti, rispettivamente, sull'Ordinamento penitenziario (123 del 2018), sulla vita detentiva e il lavoro penitenziario (124 del 2018) e sull'esecuzione penale minorile (121 del 2018)⁴.

Le ragioni di tale sostanziale retromarcia rispetto ai principi riformatori che avevano ispirato i tavoli dell'esecuzione penale si devono ricercare, in massima parte, nell'esito delle elezioni legislative del 4 marzo 2018, con l'avvento di una maggioranza parlamentare sostanzialmente contraria alla maggior parte dei provvedimenti contenuti negli articolati predisposti dalle commissioni nominate dal precedente governo. Al netto di tale premessa, ciò che in questa fase può risultare interessante al dibattito sono le prospettive verso le quali si muove il sistema dell'esecuzione delle pene nel nostro Paese, cercando di evidenziare gli scenari che si pongono all'orizzonte. Seguendo questa linea, nei paragrafi che seguono sono indicati alcuni nodi problematici che si affacciano all'orizzonte del sistema sanzionatorio e che si vorrebbero porre all'attenzione dei lettori di questa Rivista.

2. Il ritorno del carcere.

Non a caso, l'associazione Antigone ha intitolato uno dei suoi ultimi periodici rapporti sulle condizioni detentive *Torna il carcere*⁵. L'espressione richiama efficacemente un fenomeno che, a seguito del percorso riformatore iniziato dopo la sentenza Torreggiani, pareva essersi ridimensionato nella sua urgenza. Si tratta del progressivo aumento del numero di detenuti presenti nelle carceri italiane.

¹ È qui appena il caso di ricordare il significativo processo di consultazione che ha coinvolto numerosi esperti del campo penitenziario all'interno della cornice degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, di cui ancora oggi è possibile trovare traccia all'interno del sito del Ministero della Giustizia (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page).

² Si tratta della nota sentenza Torreggiani c. Italia del 8 gennaio 2013 ampiamente commentata dalla dottrina specializzata. In questa sede, ci si limita a rimandare agli interventi di Carlo Fiorio sulla rivista *Antigone. Quadimestrale di critica del diritto penale e penitenziario* e a quello di Francesco Viganò su *Diritto penale contemporaneo*. Cfr. C. Fiorio, *Torreggiani c. Italia: ultimo atto*, in *Antigone. Quadimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, VII, 3, 2012, pp. 146-162, F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 gennaio 2013.

³ L'espressione vuole parafrasare il titolo di un importante volume che, alla fine degli anni '80 ha magistralmente descritto l'impatto della carcerazione sui processi di marginalizzazione dei soggetti che vi transitano. Cfr. E. Gallo, V. Ruggiero, *Il carcere immateriale. La detenzione come fabbrica di handicap*, Edizioni Sonda, 1989.

⁴ Per un commento a tali norme si rinvia in particolare a P. Gonnella (a cura di), *Riforma ordinamento penitenziario*, Giappichelli Editore, 2019.

⁵ <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>.

Se ci si sofferma ad osservare l'andamento delle presenze negli ultimi 35 anni (**graf. 1**)⁶, è possibile osservare come il processo di incremento nei numeri della popolazione detenuta abbia origine nei primi anni '90 con il picco raggiunto nel 2010 quando, al 31 dicembre di quell'anno, risultavano presenti quasi 68.000 detenuti. Tale processo di crescita, peraltro, non ha conosciuto un freno grazie al progressivo aumento del numero di beneficiari di misure alternative.

Al contrario, per lungo tempo la rappresentazione grafica degli andamenti della popolazione detenuta e di quella in misura alternativa ha mostrato pressoché un parallelismo, con il risultato finale di un sostanziale ampliamento dell'area del controllo penale⁷. Tale percorso di crescita conosce un momento di inversione tendenziale grazie agli interventi, in parte normativi, in altre parte di stampo organizzativo, che seguono la sentenza Torreggiani e i vincoli da essa imposti nei confronti del governo italiano. In pochi anni, quindi, si è assistito ad una significativa riduzione nei numeri della popolazione detenuta che vede il suo apice nel 2015, anno in cui, con i poco più che 52.000 presenti, l'Italia poté vantarsi di fronte alle istituzioni europee di essere stata in grado di ridurre la propria popolazione reclusa di 15.000 unità in 5 anni, il tutto in assenza di provvedimenti clemenziali di carattere eccezionale. Parallelamente, tale riduzione nei numeri assoluti ha provocato un ridimensionamento di almeno due fra i parametri censurati dalla Cedu nell'indicare le caratteristiche particolarmente negative del nostro sistema: il sovraffollamento penitenziario e il numero di persone detenute non condannate a titolo definitivo.

Secondo gli auspici del governo allora in carica, tale ridimensionamento del ruolo del carcere nella penalità avrebbe dovuto assumere una veste strutturale, anche attraverso il percorso di riforma dell'Ordinamento penitenziario e di parte del codice penale, oltre che attraverso l'ammissione di forme di giustizia riparativa nell'alveo della giustizia penale.

Tale previsione, purtroppo, si è rivelata errata. A seguito della "chiusura del fascicolo Italia" da parte del Consiglio d'Europa, la popolazione detenuta riprenderà immediatamente ad aumentare. Ciò che è significativo è il fatto che tale aumento ha origini precedenti l'avvento del nuovo governo e le politiche di "tolleranza zero" nei confronti della micro-criminalità da esso sbandierate. Infatti, a partire dal 2015 la popolazione detenuta nelle carceri italiane riprende ad aumentare di circa 2.000 unità l'anno, quindi in contemporanea ad una fase storica in cui sembrava possibile la conclusione del processo di riformatore con l'emanazione da parte del governo in carica dei decreti delegati. Da questo punto di vista, ciò che appare – e che meriterebbe un approfondimento investigativo – è che l'evento scatenante il nuovo incremento della popolazione detenuta sia proprio l'approvazione da parte delle autorità europee di quanto fatto dall'Italia per migliorare il proprio sistema. L'ipotesi, quindi, è che la perdita dell'urgenza determinata dal rischio di incorrere nelle sanzioni connesse all'esame dei ricorsi presentati di fronte alla Cedu abbia allentato l'efficacia di quei meccanismi informali in base ai quali le nostre autorità erano riuscite a ridurre l'applicazione della detenzione nel nostro Paese.

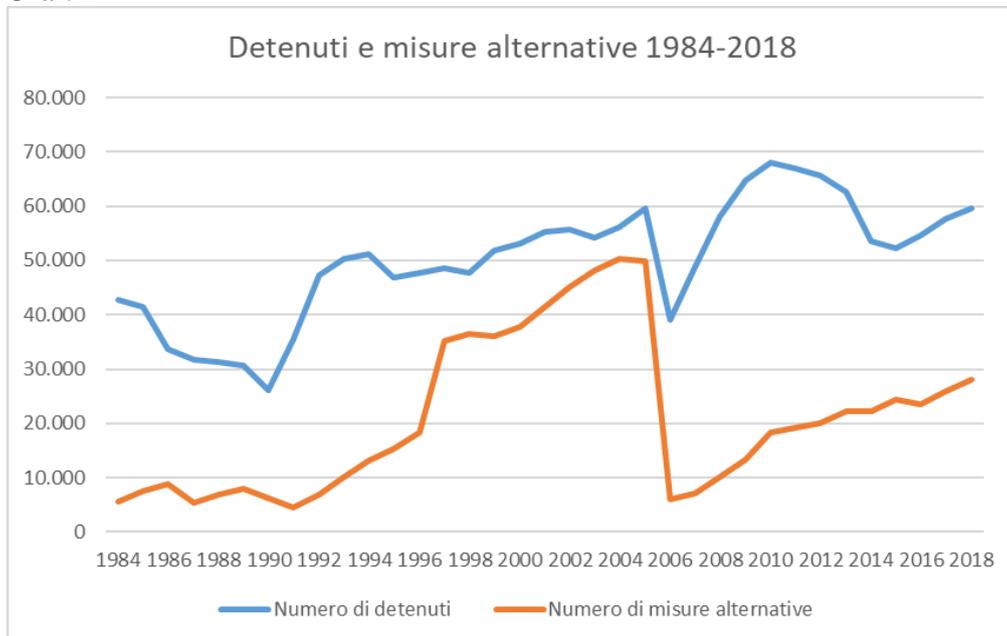
Significativo, a tal proposito, è il fatto che il nuovo incremento della popolazione detenuta sia avvenuto in assenza di alcuna riforma che abbia inasprito in maniera significativa le sanzioni e con indici sull'andamento della criminalità che mostrano, proprio in questi anni, una

⁶ Il grafico mostra, rispettivamente, il numero di detenuti presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre di ogni anno e il numero di misure alternative in corso, sempre al 31 dicembre.

⁷ È qui appena il caso di ricordare come tale fenomeno sia tutt'altro che sconosciuto all'interno della letteratura specializzata sul tema. In particolare, la letteratura di stampo anglosassone ha definito il fenomeno attraverso la metafora del *net widening*. Sul tema si rimanda a S. Cohen, *Vision of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Polity Press, 1985; M. McMahon, *Net-Widening: Vagaries and the Use of a Concept*, in *British Journal of Criminology*, 2, 1990, pp. 121 ss.

diminuzione nel numero di quei reati denunciati che tradizionalmente incidono sulla popolazione detenuta, *in primis* i reati predatori.

Graf. 1



Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Tale nuovo incremento della popolazione detenuta impone quindi di monitorare quegli indici di insostenibilità del sistema che a suo tempo erano stati individuati dalla Cedu come vere e proprie deformazioni del caso italiano. Da questo punto di vista i dati odierni (**tab. 1 e 2**) mostrano come il sovraffollamento penitenziario abbia nuovamente assunto una veste preoccupante. Certamente, il dato odierno è ancora lontano da quel 139% che nel 2013 aveva provocato condizioni di invivibilità tali da giustificare l'intervento sanzionatorio della Cedu.

Cionondimeno, da un lato, il costante aumento del dato non può non preoccupare, se si considera che il perdurare di tale processo di incremento produrrebbe in breve tempo una situazione simile a quella verificatasi non molti anni fa. Dall'altro lato, occorre ricordare che, ancora oggi, un tale livello di sovraffollamento delle prigioni è una prerogativa pressoché esclusiva del nostro Paese, con pochi casi simili a livello europeo⁸.

Parallelamente, anche la percentuale di persone detenute in assenza di una condanna a titolo definitivo si conferma molto elevata. Ad oggi, il 32,5% delle persone reclusi nelle carceri italiane non ha conosciuto il verdetto finale del proprio percorso processuale. Anche in questo caso, certo, tale percentuale è inferiore rispetto al 39% che si era registrato al tempo della condanna Cedu. Tuttavia, in misura ancor più netta rispetto al sovraffollamento penitenziario, si tratta di un dato sconosciuto nella sua ampiezza in altri paesi europei, tanto da costituire una vera e propria macchia infamante per l'intero sistema e per i principi di civiltà giuridica sui quali vorrebbe fondarsi.

⁸ Per una comparazione di tali dati si rimanda al portale Space I gestito dall'Università di Losanna su mandato del Consiglio d'Europa (<http://wp.unil.ch/space/space-i/>).

Tab. 1 – Tasso di sovraffollamento al 28 febbraio 2019

Detenuti presenti	Capienza regolamentare	Tasso di sovraffollamento
60.348	50.522	119,4%

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Tab. 2 – Detenuti per posizione giuridica al 28 febbraio 2019

In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi	Condannati definitivi	Internati	Totale
9.945 (16,48%)	9.650 (15,99%)	40.388 (66,93%)	329 (0,55%)	60.348

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Tale cornice strutturale suggerisce quindi i primi temi che possono essere proposti al dibattito.

In primo luogo, risulta difficile al momento ipotizzare quale potrà essere l'evoluzione dei numeri della popolazione detenuta. In altre parole, ciò su cui è lecito interrogarsi è se tale percorso di crescita proseguirà senza sosta nei mesi a venire o se, al contrario, vi saranno forme di limitazione, o anche solo di contrazione del sistema in base alle quali, raggiunta una determinata soglia, si porranno dei limiti prima dell'implosione del sistema stesso.

In secondo luogo, ancora una volta, al tavolo delle strategie per fronteggiare il sovraffollamento penitenziario è possibile trovare proposte di orientamento diverso, nessuna delle quali tuttavia priva di aspetti critici.

La proposta per alcuni versi più immediata, legata ad un piano di costruzione di nuove carceri, appare oggi quella più in voga nella retorica governativa. Si tratta tuttavia di una proposta che si presta a numerose obiezioni. È noto infatti come, secondo i meccanismi che regolano l'evoluzione e la gestione delle istituzioni totali, tali istituzioni raramente rimangano inoccupate.

In altre parole, l'esperienza dimostra che, in presenza di un aumento della capienza delle prigioni – così come accaduto per altri luoghi di privazione della libertà –, tale capienza diviene immediatamente coperta, sulla base di procedure, adattamenti comportamentali e pratiche applicative in ragione delle quali la presenza di posti disponibili genera l'utilizzo di tali risorse da parte delle agenzie del controllo sociale. Si tratta, come detto, di pratiche difficilmente razionalizzabili, ma cionondimeno più volte dimostrate nella storia delle istituzioni totali⁹. Da questo punto di vista, offrire più spazi disponibili attraverso la costruzione di nuove prigioni appare poco coerente, tra l'altro, con gli indici generali citati in precedenza che mostrano una tendenziale diminuzione della criminalità.

Una proposta alternativa è quella legata al favorire l'applicazione di misure alternative in sostituzione della carcerazione. Tale opzione, condivisibile da molti punti di vista, deve tuttavia essere soppesata con l'obiezione, richiamata in precedenza, secondo la quale l'incremento nell'utilizzo di misure alternative non sempre produce una diminuzione della popolazione detenuta, ma più spesso favorisce forme di ampliamento dell'area del controllo penale in base alle quali l'aumento dell'area penale esterna si accompagna ad una non contrazione dell'ambito di applicazione del carcere.

Infine, la prospettiva di carattere maggiormente riduzionista, volta ad una significativa depenalizzazione, ad una riduzione delle pene edittali ed alla limitazione della pena privativa della

⁹ In questo quadro, risulta ancora oggi preziosa la lezione di Michel Foucault. Cfr. M. Foucault, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione*, trad. it., Einaudi, 1976.

libertà personale a quei soli comportamenti delittuosi che incidono sulle libertà fondamentali altrui¹⁰, trova oggi una scarsa praticabilità sul piano politico, in ragione di un clima culturale molto lontano da quello auspicato dai fautori di tale approccio.

Al netto delle obiezioni che le varie proposte possono incontrare sul piano pratico, il *trend* verso il quale si sta muovendo la popolazione detenuta richiede un'accurata riflessione che scavalchi i recinti ideologici, e gli interessi di parte, proponendo interventi che concilino le istanze punitive con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona.

3. La quotidianità detentiva.

Naturalmente, la questione penitenziaria nel nostro Paese non si esaurisce con il dato numerico. Già la sentenza Torreggiani censurava un dato noto agli studiosi delle pratiche penitenziarie italiane. Si trattava del fatto che la persona detenuta trascorreva larga parte della propria giornata all'interno di celle intollerabilmente sovraffollate. Oggetto della censura della Corte era un regime detentivo in base al quale, al di fuori di alcune eccezioni¹¹, il detenuto trascorreva larga parte del proprio tempo all'interno della cella, in una situazione di ozio che diventa pressoché invivibile se situato in un contesto di sovraffollamento. Una quotidianità detentiva materiale che contraddice radicalmente l'ispirazione trattamentale della pena dove, tra l'altro, la cella è definita come una "camera di pernottamento" nella quale, appunto, il detenuto avrebbe dovuto trascorrere la notte dopo una giornata impegnata a svolgere attività che favorissero il suo reingresso in società.

L'implementazione di un modello di quotidianità detentiva maggiormente coerente con gli standard penitenziari più democratici è stato, occorre da subito precisarlo, molto difficoltosa e in gran parte non attuata. A seguito della sentenza Torreggiani il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha tentato di implementare un modello di gestione della comunità penitenziaria fondato sul principio della "vigilanza dinamica"¹². Sulla base di tale modello organizzativo sarebbe dovuto mutare il rapporto controllo/controllore. Di fronte ad una prassi penitenziaria nella quale la sicurezza materiale delle prigioni era solitamente garantita attraverso lo sguardo diretto dell'agente di polizia penitenziaria il quale, posto all'interno delle rotonde detentive situate ai piani, poteva osservare il comportamento dei detenuti all'interno delle celle, il modello "dinamico" prevede una maggiore libertà di circolazione dei detenuti all'interno delle strutture penitenziarie, con un controllo decentrato da parte degli agenti i quali dovrebbero intervenire solo in presenza di situazioni di crisi, o a seguito di richieste specifiche. Secondo gli auspici dei promotori della riforma¹³, un modello detentivo "a celle aperte" si caratterizza per la funzionale responsabilizzante all'interno della comunità penitenziaria. Secondo tale concezione, il detenuto, in parte liberato dal regime di potenziale continua sorveglianza tipico delle istituzioni totali, dovrebbe imparare a gestire la propria condotta all'interno di un regime di relativa autonomia dei movimenti e delle azioni. Parallelamente, il modello ideale a cui si ispira il regime

¹⁰ Nel citare tale prospettiva di riforma non si può fare a meno di richiamare la teoria del diritto penale minimo di Luigi Ferrajoli. Cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, 1989.

¹¹ Che consistevano, o in particolari sezioni a c.d. "custodia attenuata", oppure in casi di detenuti ammessi a svolgere attività lavorative particolarmente qualificanti, o ancora frequentanti corsi professionali o scolastici.

¹² Il processo di implementazione del regime di sorveglianza dinamica è stato attuato attraverso alcune circolari organizzative emanate dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria tra le quali probabilmente la più rilevante è la circolare GDAP-0251644 del 13 luglio 2013.

¹³ Tra i quali va segnalato in primo luogo l'attuale Garante dei diritti delle persone private della libertà personale. Per una descrizione dei principi del modello penitenziario responsabilizzante si rimanda a M. Palma, *The evolution of new penal patterns*, Intervento tenuto in occasione del *VII Annual Conference of the European Penitentiary Training Academies (EPTA) Network* dal titolo *The training needs in the evolution of new penal patterns* (Roma, 4-6 Novembre 2015).

della sorveglianza dinamica prevede che la persona detenuta trascorra larga parte della propria giornata al di fuori delle sezioni detentive, recandosi in aree del carcere nelle quali può partecipare alle c.d. attività trattamentali (lavoro, scuola, formazione professionale) e incontrare gli operatori preposti alla gestione e organizzazione della fase risocializzativa (educatori, assistenti sociali, psicologi *etc.*).

La realtà di questi anni ha dimostrato come la distanza fra i principi ispiratori e la concreta attuazione del regime sia molto ampia. In particolare, l'auspicio secondo il quale il detenuto avrebbe dovuto trascorrere larga parte della propria giornata al di fuori delle sezioni detentive è risultato pressoché inattuato, se non in rare eccezioni. Ciò che concretamente si è avuto è un'apertura delle porte delle celle, con la possibilità per i reclusi di muoversi durante il giorno all'interno delle semi-sezioni di appartenenza, di fatto offrendo una – limitata – valvola di sfogo al clima oppressivo interno alla cella. Inoltre, anche là dove sono state create sezioni detentive rispondenti ai canoni ideali del modello proposto, l'assegnazione a tali sezioni è stata il più delle volte considerata come un beneficio offerto al detenuto, e non un suo diritto. In altre parole, la permanenza in vita di sezioni “chiuso” e la creazione di sezioni “aperte” all'interno dei medesimi istituti ha favorito l'affermarsi di una logica in base alla quale l'assegnazione alle sezioni maggiormente vivibili ricadesse all'interno di una dinamica di natura premiale, non dettata dal rispetto dei diritti individuali della persona, quanto piuttosto dall'adesione al patto trattamentale.

Le ragioni di tale solo parziale attuazione della riforma sono ovviamente numerose. Tra esse, sicuramente vanno annoverate le carenze strutturali delle carceri italiane, di fatto costruite in maniera incompatibile con la realizzazione delle pratiche trattamentali previste dall'Ordinamento penitenziario, oltre alla difficoltà ad incidere fattualmente su prassi consolidate fra gli operatori del carcere, i quali in non rare occasioni hanno opposto forti resistenze all'attuazione della riforma organizzativa. Da questo punto di vista, occorre rilevare la posizione ostile assunta dai principali sindacati di Polizia penitenziaria i quali da subito hanno osteggiato i principi ispiratori della riforma, non mancando di sottolinearne gli effetti perversi attraverso comunicati stampa, interrogazioni parlamentari e varie altre iniziative di protesta¹⁴. Si tratta, naturalmente, di un'opposizione che non deve essere sottovalutata, sia per il peso di tali sindacati all'interno degli equilibri del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sia perché tradizionalmente l'opposizione del comparto di polizia ha reso di fatto inattuabili le riforme in ambito penitenziario da esso osteggiate.

Se questo è il quadro generale, la realtà odierna pone al dibattito un serio interrogativo sul futuro nella gestione delle dinamiche penitenziarie. Come noto, il tema della sorveglianza dinamica all'interno delle carceri ha sorprendentemente ottenuto uno spazio dedicato all'interno del contratto di governo firmato dai partiti politici di Lega e 5 Stelle. Con un insolito dettaglio nell'economia complessiva del contratto, il capoverso dedicato alle carceri afferma che «occorre realizzare condizioni di sicurezza nelle carceri, rivedendo e modificando il protocollo della c.d. “sorveglianza dinamica” e del regime penitenziario “aperto”, mettendo in piena efficienza i sistemi di sorveglianza»¹⁵. Un obiettivo quindi molto preciso dell'azione di governo in materia penitenziaria è la revisione – ovviamente in senso restrittivo – del regime introdotto con le riforme post-Torreggiani. Tale intenzione ha peraltro visto una prima immediata attuazione là dove, nell'approvare la riforma dell'Ordinamento penitenziario, il governo non ha recepito la formulazione dell'art. 1 così come previsto dalla “commissione Giostra” secondo cui «la

¹⁴ Le posizioni dei sindacati di polizia penitenziaria in relazione alle riforme degli ultimi anni hanno ottenuto una buona diffusione mediatica, in particolare all'interno dei settori specialistici. Per un'ampia disamina si rimanda ai siti Internet dei principali sindacati di polizia penitenziaria italiani, O.S.A.P.P. <http://www.osapp.it/category/comunicati/> e S.A.P.P.E. <https://www.sappe.it/>

¹⁵ Cfr. il Contratto per il governo del cambiamento, sottoscritto dagli On.li Luigi Di Maio e Matteo Salvini

sorveglianza delle persone detenute dovrà avvenire con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità»¹⁶. Il mancato inserimento di tale principio in sede normativa lascia chiaramente spazio ad una marcia indietro da parte dei nuovi vertici dell'Amministrazione penitenziaria nel frattempo entrati in carica a seguito della nomina governativa.

In questa sede, occorre ribadire come la questione non sia di poco conto. L'analisi delle dinamiche penitenziarie ha infatti da tempo dimostrato come le scelte organizzative all'interno degli istituti penitenziari non riguardino esclusivamente la gestione del personale e l'allocazione delle risorse, ma abbiano effetti ben più ampi, giungendo ad intaccare aspetti fondamentali della vita delle persone recluse. In materia di autolesionismo, ad esempio, è stata dimostrata una correlazione fra i regimi detentivi di carattere maggiormente autoritario e l'incidenza di fenomeni di violenza auto-inferta¹⁷; alcuni di questi studi hanno inoltre dimostrato come regimi di carattere fortemente repressivo possano favorire una vera e propria «spirale della violenza»¹⁸. In altre parole, l'inasprimento dei regimi detentivi deve essere valutato con molta cautela in quanto non si tratta solo ed esclusivamente di una via per affermare l'afflittività della pena, ma di una scelta che produce un impatto sostanziale sul clima interno all'istituzione totale con esiti potenzialmente travolgenti. Da questo punto di vista, il nostro sistema penitenziario da qualche anno manda segnali inquietanti se si pensa che la delusione per la mancata attuazione del processo di riforma strutturale che prevedesse un più ampio accesso alle misure alternative si è accompagnata ad un immediato incremento dei tassi di autolesionismo e di suicidi¹⁹. Si tratta quindi di scelte molto delicate che richiedono un'approfondita valutazione dell'impatto da esse prodotto, anche in questo caso liberando la discussione da istanze di carattere propagandistico prive di un'adeguata conoscenza delle complesse dinamiche del penitenziario.

4. L'efficacia del penitenziario.

Il processo di riacquisizione della centralità del carcere nell'ambito penale trova peraltro un forte argomento contrario nell'analisi dell'efficacia stessa del sistema. In questo senso, un parametro spesso utilizzato è quello dell'analisi dei tassi di recidiva dei soggetti che transitano nell'ambito del penitenziario. Si tratta, naturalmente, di un indice che offre dei segnali relativi all'efficacia preventiva speciale della sanzione penitenziaria, non essendo in grado di offrire indicazioni su quella che può essere l'efficacia preventiva generale della sanzione, oppure su quella incapacitante. Cionondimeno, si tratta di un dato efficace là dove offre indicazioni sull'efficacia della sanzione in relazione all'obiettivo relativo della rieducazione del condannato indicato nella seconda parte dell'art. 27 della Costituzione.

Da un lato, il dato sull'efficacia del penitenziario nei percorsi di re-inclusione sociale è emblematico là dove mostra tassi di recidiva che – rispettivamente sui 5 e sui 7 anni – oscillano fra il 60 e il 70% fra i soggetti che scontano per intero la condanna all'interno del regime detentivo

¹⁶ Per un commento a tale mancata riforma si rimanda, tra tanti, a A. Della Bella, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 novembre 2018 (www.penalecontemporaneo.it).

¹⁷ M. Parker, *Dynamic Security: The Demographic Therapeutic Community in Prison*, Jessica Kingsley, 2007. In ambito italiano mi permetto di rimandare a G. Torrente, M. Miravalle, *La normalizzazione del suicidio nelle pratiche penitenziarie. Una ricerca sui fascicoli ispettivi dei Provveditorati dell'Amministrazione Penitenziaria*, in *Politica del diritto*, 47, 2016, pp. 217 ss.

¹⁸ A. Boin, W. Rattray, *Understanding Prison Riots: Towards a Threshold Theory*, in *Punishment and Society*, I, 2004, p. 58.

¹⁹ Per un commento ai più recenti dati sul fenomeno si rimanda alla sezione specifica all'interno dell'ultimo rapporto sulle condizioni detentive dell'associazione Antigone (<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/suicidi-e-autolesionismo/>).

carcerario²⁰. Chiaramente, si tratta di un tasso di inefficacia del sistema molto elevato, che peraltro non è in contraddizione con quanto rilevato in altri Paesi²¹, e ampiamente comprensibile a seguito dell'osservazione delle pratiche penitenziarie. Da questo punto di vista, la criminologia di stampo qualitativo ha da tempo spiegato, attraverso ricerche empiriche sulle istituzioni totali, come il carcere non possa strutturalmente adempiere alla funzione di reintegro in società delle persone che vi transitano²². Gli elevati tassi di recidiva paiono quindi il frutto di pratiche che operano, sia nella selezione dei soggetti che scontano per intero la propria condanna all'interno del regime penitenziario, sia delle pratiche interne ad esso, in modo strutturalmente incompatibile con una qualche forma di beneficio che possa accompagnare il reo al momento della scarcerazione.

Dall'altro lato, le medesime ricerche sulla recidiva mostrano come il sistema delle misure alternative produca tassi di rientro nel sistema molto meno elevati²³. Si tratta naturalmente di una comparazione quanto meno problematica per il fatto che l'universo di riferimento è differente. Come noto, infatti, le procedure che conducono all'assegnazione di una misura alternativa si fondano su una selezione all'interno dell'universo dei condannati, che inevitabilmente influenza il dato finale sulla recidiva. Anche in questo caso, tuttavia, è l'analisi delle pratiche concrete della giustizia di comunità a suggerire come tale forma di giustizia, in alcune situazioni, possa non solo evitare gli effetti perversi della carcerazione, ma anche offrire opportunità che, ripetiamo, in alcuni casi, possono costituire un viatico per un reingresso attivo in società.

Alla luce di tali dati, sono necessarie due considerazioni che possono essere offerte al dibattito.

La prima, quasi ovvia, riguarda l'opportunità del processo di ricarcerizzazione suggerito dalla sostanziale esclusione delle misure alternative – intese come un ampliamento delle possibilità di accedere a tali misure – dalla riforma dell'Ordinamento penitenziario attuata dal governo in carica. In altre parole, per quale motivo concentrarsi sul carcere se le alternative paiono più efficaci nel limitare la recidiva dei condannati e quindi, in ultima analisi, nel produrre sicurezza sociale? La risposta naturalmente non può essere individuata negli aspetti razionali delle politiche penali, ma deve essere cercata, in primo luogo, nell'utilizzo simbolico del diritto penale, e del carcere come sua diretta espressione, nei processi di produzione del consenso. La storia stessa del carcere dimostra d'altronde come l'istituzione sopravviva e si alimenti attraverso il suo insuccesso, in un meccanismo perverso dove il fallimento della sanzione richiede un suo inasprimento, il perdurare del tempo in cattività che possa soddisfare la società e neutralizzare i soggetti inaffidabili. La contingenza del momento storico, inoltre, dimostra come l'enfaticizzazione del pericolo e dell'allarme criminalità costituiscano efficaci strumenti all'interno dell'arena del consenso politico, perlomeno di breve termine.

Da questo punto di vista ci giunge ancora una volta in soccorso la letteratura di matrice anglosassone la quale ha dimostrato efficacemente le interconnessioni fra consenso elettorale e

²⁰ Per una rassegna di tali ricerche in Italia, sia consentito rimandare a D. Ronco, G. Torrente, *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Ledizioni, 2017.

²¹ Per una rassegna sui tassi di recidiva in ambito anglosassone, si rimanda a R. Matthews, *Doing time. An introduction to the Sociology of Imprisonment*, Palgrave Macmillan, 2009.

²² Per uno studio recente, anche in ragione della letteratura richiamata, rimando a G. Torrente, *Le regole della galera. Pratiche penitenziarie, educatori e processi di criminalizzazione*, L'Harmattan Italia, 2018.

²³ Da questo punto di vista, i tassi di rientro variano molto sulla base delle tipologie di soggetti su cui sono effettuate le rilevazioni, oscillando da un minimo del 15%, ad un massimo del 40%, appunto a seconda del tipo di misura e di fruitore del beneficio. Molto del dibattito sull'efficacia delle misure alternative nel nostro Paese si deve ad uno studio di Fabrizio Leonardi, allora responsabile dell'area di giustizia di comunità all'interno del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Si rimanda, pertanto, a F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 2, 2007, pp. 7 ss.

amplificazione del crimine²⁴, anche attraverso la definizione dei concetti di “populismo penale”²⁵ e “populismo punitivo”²⁶.

L’interrogativo da porsi, ritengo debba riguardare l’efficacia di lungo periodo di strategie fondate sulla continua enfattizzazione dell’insicurezza sociale legata al crimine²⁷. Da un lato, come detto, i tassi di delittuosità nel nostro Paese mostrano da tempo una tendenziale diminuzione proprio di quei reati che, si direbbe, producono la famosa “percezione di insicurezza”. Si tratta quindi di una strategia comunicativa ampiamente contestabile sul piano razionale. Dall’altro lato, proprio quei Paesi che hanno conosciuta una maggiore enfasi nei confronti dell’allarme criminalità, sino a produrre un sistema di carcerazione di massa²⁸, paiono oggi invertire parzialmente la rotta di fronte alla palese inefficacia del penitenziario nel raggiungere gli obiettivi sbandierati attraverso le politiche di *law and order*. Emblematico, sotto questo profilo, il *dietrofront* di Barack Obama in materia di “tolleranza zero” nei confronti del consumo di sostanze stupefacenti negli Stati Uniti, là dove l’ex Presidente ha più volte ribadito l’inefficacia della sanzione carceraria nella repressione del consumo di sostanze illegali²⁹. Ma ancor più sorprendente appare l’attuale diminuzione dei tassi di carcerazione con la presidenza Trump³⁰. Proprio di fronte ad un Presidente che sull’enfasi dell’insicurezza sociale legata ad immigrazione e criminalità ha fondato larga parte del consenso politico, osserviamo – in un solo apparente paradosso³¹ – il perdurare di quel processo di (relativa) de-carcerazione che ha avuto inizio con la presidenza Obama. Ecco, da questo punto di vista la retorica italiana del carcere al centro della pena rischia di essere fuori tempo anche in relazione ai migliori – o peggiori a seconda dei punti di vista – esempi di carcerazione di massa e quindi, forse, di corto respiro sul piano delle politiche di sicurezza concretamente attuabili sul medio-lungo periodo.

La seconda considerazione riguarda la “qualità” delle misure alternative. Il grafico mostrato nella prima parte di questo contributo³² mostra come in realtà, dopo la crisi della metà degli anni 2000, le misure alternative nel nostro Paese abbiano nuovamente ripreso a crescere, oramai da più di 10 anni. Crescita lenta, ma costante, in base alla quale alla fine del 2018 le persone in misura alternativa hanno quasi toccato la soglia delle 30.000 unità. Un percorso di crescita che quindi pare porsi in controtendenza rispetto alle retoriche sulla centralità del carcere di cui si è appena detto e che offrirebbe quindi prospettive di stampo ottimistico sul futuro delle alternative al carcere. A mitigare tale ottimismo interviene un dato di cui si deve necessariamente tener conto nel dibattito sulle misure alternative. L’esperienza mostra infatti come non tutte le misure alternative possiedano quelle caratteristiche di apertura verso il mondo esterno in grado di offrire quelle concrete opportunità di reinserimento sociale, negate attraverso la carcerazione. Si tratta di caratteristiche che le misure alternative possiedono nella misura in cui l’alternativa al carcere sia immaginata come un percorso di esecuzione della sentenza attraverso

²⁴ Cfr. J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina Raffaello, 2008.

²⁵ J. Pratt, *Penal Populism*, Routledge, 2007.

²⁶ A. Bottoms, *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, in Clarkson C., Morgan R. (a cura di), *Alternative to Prison: Options for an Insecure Society*, Willan, 1995.

²⁷ Ma anche e soprattutto connessa a fenomeni sociali assai complessi quali l’immigrazione.

²⁸ Sulla *Mass incarceration* e sulle attuali prospettive di riforma del sistema penitenziario statunitense si rimanda a T.R. Clear, N.A. Frost, *New Directions in Correctional Research*, in *Justice Quarterly*, 5, 2012, pp. 619 ss.

²⁹ Significative, in quest’ottica, le numerose interviste pubbliche rilasciate dall’allora Presidente degli Stati Uniti (<https://youtu.be/2a01Rg2gZ8>).

³⁰ Per una lettura dei dati sui tassi di carcerazione negli Stati Uniti si rimanda all’efficace rielaborazione attuata dagli esperti dell’International Centre for Prison Studies di Londra, ed in particolare alla pubblicazione online dal titolo *World Prison Brief* (<http://www.prisonstudies.org/country/united-states-america>).

³¹ Da questo punto di vista non occorre trascurare l’opera di compensazione attuata attraverso la privazione della libertà di movimento delle persone migranti realizzata attraverso i vari centri di detenzione amministrativa. Sul tema si veda A. De Giorgi, B. Fleury-Steiner (a cura di), *Neoliberal Confinements: Social Suffering in the Shadows of the Carceral State.*, in *Social Justice: A Journal of Crime, Conflict & World Order*, 2/3, special issue, 2017.

³² Si veda *supra*, graf. 1.

l’accompagnamento in comunità e l’offerta di prospettive di cittadinanza attiva che, naturalmente, richiedono un investimento “di sistema” non indifferente.

Da questo punto di vista, il caso dell’affidamento in prova al servizio sociale rimane ancora oggi, a livello europeo, come uno tra i più significativi nell’applicazione di quel modello di *welfare* penalistico su cui si sono fondate le riforme della Legge penitenziaria del 1975 e della Legge Gozzini del 1986³³. Altre misure, quali ad esempio la detenzione domiciliare, non possiedono, se non in minima parte, né la *mission* che ha ispirato l’affidamento in prova, né le possibilità concrete di attuazione di programmi ed opportunità di reinserimento sociale strutturato. Si tratta, nella prassi, di strumenti di deflazione del penitenziario parzialmente efficaci, appunto dal punto di vista del contenimento dei numeri della popolazione detenuta, ma scarsamente dotate dal punto di vista programmatico/individuale.

La lettura dei numeri della popolazione in misura alternativa (**tab. 3**) può aiutare a chiarire questo aspetto. I dati mostrano certamente una prevalenza degli affidamenti in prova al servizio sociale rispetto ad altre misure³⁴. Tuttavia, si tratta di una prevalenza relativa, se si considera che circa il 40% delle misure adottate nel nostro Paese non possiede quelle caratteristiche di *best practice* in grado di favorire la riduzione dei tassi di recidiva delle quali si accennava in precedenza. Inoltre, occorre considerare (**tab. 4**) che meno del 40% degli attuali beneficiari della misura ha ottenuto la stessa dallo stato di detenzione. Se ne deduce che solo una parte residuale della popolazione detenuta, di fatto, beneficia di misure alternative in grado di offrire delle concrete possibilità di re-inclusione sociale per coloro che vi accedono.

Il tema su cui interrogarsi, allora, riguarda la futura configurazione delle misure all’alternative alla detenzione nel quadro della penalità italiana. Sfumata la possibilità di un’organica riforma che ne limitasse le preclusioni alla fruizione, rimane aperto l’interrogativo sulla funzione che tali misure dovrebbero assumere nel futuro. Chiaramente, la riaffermazione di un ruolo attivo della misura come strumento di limitazione delle disuguaglianze sociali che hanno inciso sulla commissione del reato richiederebbe un rilancio, anche sul piano degli investimenti pubblici, che nel momento in cui si scrive, non appare all’orizzonte. Cionondimeno, è necessario che il tema permanga in primo piano all’interno dell’agenda della penalità, pena la rinuncia ad un ideale che aveva fortemente influenzato il legislatore nel momento in cui aveva approvato la prima riforma penitenziaria, anche introducendo l’idea che la pena materiale potesse essere scontata al di fuori delle mura della prigione.

Tab. 3 – Ripartizione delle misure alternative per tipologia

Affidamento in prova ai servizi sociali	Detenzione domiciliare	Semilibertà	Totale
16.555	10.696	876	28.127

Fonte: Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria

Tab. 4 – Affidamenti in prova concessi o in corso di esecuzione in relazione allo stato del beneficiario

Condannati dallo stato di libertà	Condannati dalla detenzione	Totale
10.080	6.475	16.555

Fonte: Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria

³³ Per una comparazione del sistema delle misure alternative italiano con quello di altri paesi europei si rimanda ai risultati del progetto europeo *European Prison Observatory* (http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=14&Itemid=130).

³⁴ I dati mostrano le misure alternative in corso al 31 dicembre 2018.

5. Conclusioni.

Attraverso questo intervento si è cercato di porre sul tavolo della discussione alcuni degli aspetti che oggi paiono maggiormente rilevanti nell'ambito dell'esecuzione delle pene nel nostro Paese. Si tratta di tematiche molto ampie per le quali non è chiaramente possibile individuare delle risposte definitive, e che forse anche per questo motivo si prestano al dibattito nell'ambito di una Rivista che voglia proporsi come luogo di riflessione incentrata sulla figura dell'uomo e della dignità della persona.

I temi proposti, riguardano quindi aspetti direttamente connessi, da un lato, alla tutela dei diritti fondamentali della persona e, dall'altro, ai percorsi individuali dei soggetti coinvolti nell'ambito dell'esecuzione delle pene.

Dal primo punto di vista, è sempre utile ribadire il richiamo in base al quale dal livello di civiltà delle pene è possibile trarre efficaci considerazioni sullo stato della democrazia di un Paese³⁵. Se si adotta tale prospettiva se ne deve dedurre che una nuova condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dovrebbe essere interpretata non soltanto sul piano tecnico-giuridico, o su quello delle conseguenze finanziarie prodotte dalla decisione, quanto piuttosto sul piano simbolico della degradazione culturale di un Paese che, già censurato in ragione delle condizioni strutturali delle proprie prigioni, ricada all'interno della voragine inumana e degradante che aveva giustificato l'intervento dalla Corte. Contro una tale deriva è necessaria la mobilitazione di chiunque ritenga i diritti fondamentali della persona un bene inviolabile, a prescindere da quelle che siano le colpe del condannato.

Dal secondo punto di vista, ciò che in maniera preoccupante appare all'orizzonte è il messaggio del "nemico pubblico", rispetto al quale "buttare la chiave" della cella appare la soluzione più efficace per fronteggiarne la pericolosità. Senza la necessità di richiamare in questa sede le critiche della migliore dottrina nei confronti delle teorie del diritto penale del nemico³⁶, occorre tuttavia ribadire l'erroneità di una politica criminale fondata sulla semplicistica correlazione fra, da un lato, *status* sociale o percorsi esistenziali problematici dell'individuo e, dall'altro, la prognosi infausta rispetto ad una ricaduta nel reato. Le ricerche biografiche sui percorsi criminali/esistenziali hanno invece dimostrato come le "carriere criminali" siano molto più complesse rispetto a quanto deducibile da una semplicistica lettura dei dati statistici sulla criminalità³⁷ e sui tassi di recidiva.

In questo senso, un diritto penale più attento alla dimensione umana, con tutte le sfaccettature legate alle originalità dei percorsi esistenziali, dovrà auspicabilmente abbandonare approcci fondati su forme di esclusione di stampo meccanicistico per lasciare spazio all'attenzione verso il singolo e le sue possibilità.

³⁵ Si tratta della nota massima di Voltaire con la quale invita a non giudicare la grandezza di una nazione attraverso lo sfarzo dei propri palazzi, ma bensì partendo dalle carceri in quanto quest'ultime rappresenterebbero in maniera più efficace il grado di civiltà di un Paese.

³⁶ Per una lettura critica si rimanda ad un bell'articolo di M. Pavarini, *La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle unpersonen*, in *Studi sulla questione criminale*, 2, 2006, pp. 7 ss.

³⁷ Come noto, il concetto di "carriera" nell'ambito delle scienze sociali impegnate nello studio della criminalità si deve alle teorie dell'etichettamento ed in particolare all'opera di Howard Becker. Cfr. H.S. Becker, *Outsider: saggi di sociologia della devianza*, trad. it., Gruppo Abele, 1987. In ambito italiano, un efficace esempio di ricerca qualitativa attraverso la ricostruzione dei percorsi biografici di giovani reclusi si trova in A. Sbraccia, *Migranti tra mobilità e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione*, FrancoAngeli, 2007.

In tale prospettiva, il rifiuto del “gettare via la chiave” non si struttura solo ed esclusivamente come un richiamo al rispetto dei diritti fondamentali della persona, ma anche come un orientamento metodologico volto a limitare il più possibile preclusioni all’accesso a forme di esecuzione della pena che garantiscano percorsi di carattere realmente inclusivo.

Anche su questi terreni si giocherà nei prossimi mesi il futuro della pena nel nostro Paese.