

Riforma dell'esecuzione penitenziaria

# Le conclusioni della Commissione Ruotolo: una luce nella direzione del “carcere dei diritti”

di Marco Venturoli (\*)

Il contributo si prefigge lo scopo di analizzare i risultati raggiunti dalla *Commissione Ruotolo*, chiamata ad elaborare una proposta idonea a rimuovere quelle criticità normative e logistiche che precludono alla quotidianità carceraria del nostro Paese di svolgersi nel rispetto dei principi costituzionali e delle prescrizioni europee. Più in particolare, il lavoro - dopo aver ricostruito il quadro ideologico e fattuale dell'intervento - passa in rassegna gli ambiti più significativi toccati dalla Commissione, mettendo in rilievo la tendenziale conformità delle conclusioni ipotizzate dalla stessa rispetto all'obiettivo perseguito; anche se, a parere dell'autore, tali conclusioni dovrebbero auspicabilmente integrarsi con adeguati provvedimenti diretti a ridimensionare il ruolo della pena detentiva.

*The article aims to analyse the results achieved by the Ruotolo Commission, the aim of which was to address the normative and organizational aspects of the Italian prison system not in line with constitutional principles and European standards. In particular, the work, after reconstructing the ideological and factual framework of the Commission's proposals, examines their most significant features.*

*In conclusion, the article underlines the coherency of such proposals with the main objectives of the Commission; yet, further appropriate measures aimed at reducing the scope of prison sentence would be welcome.*

## La riapertura del cantiere per le riforme penitenziarie

La nota sensibilità della ministra della Giustizia Cartabia verso il mondo carcerario (1) ha recentemente trovato conferma nella nomina di una *Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario*, presieduta dal professor Marco Ruotolo, che si prefigge come obiettivo generale il *miglioramento della qualità della vita delle persone recluse e di coloro che operano all'interno degli istituti penitenziari*. Del resto la ministra, in occasione della lezione inaugurale del Corso in Scienze giuridiche della Scuola di dottorato dell'Università Bicocca di Milano, ha riconosciuto negli

interventi dedicati al carcere un ruolo prioritario nell'agenda del dicastero della Giustizia (2).

Lo scopo perseguito dalla Commissione Ruotolo viene d'altra parte a collocarsi in una posizione perfettamente complementare a quelle linee di rinnovamento tratteggiate dall'attuale esecutivo sul terreno della giustizia penale: un sistema processuale e sanzionatorio *efficiente* non può infatti prescindere da una sanzione carceraria - tuttora dominante nel catalogo delle pene principali - anch'essa *efficiente*, ovvero capace di perseguire quegli obiettivi di *umanità* e *solidarismo* posti dalla Costituzione sul campo punitivo (3).

(\*) Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a procedura di revisione a doppio cieco (*double blind*).

(1) V. M. Cartabia - A. Ceretti, *Un'altra storia inizia qui. La giustizia come ricomposizione*, Milano, 2020.

(2) <https://www.ildubbio.news/2022/01/11/la-promessa-di-marta-cartabia-priorita-al-piano-carceri/>.

(3) In rapporto all'*efficienza*, quale *leitmotiv* dell'intera riforma Cartabia, v. M. Donini, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in

In particolare, l'investitura della Commissione in parola sembra rianimare quelle aspettative di riforma dell'apparato esecutivo penale nate all'indomani della sentenza Torreggiani della Corte di Strasburgo (4) con la promozione degli *Stati generali dell'esecuzione penale* nel 2015 (5) e in larga parte disattese dall'attuazione assai parziale delle deleghe contenute nella L. 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. Legge Orlando) (6), dopo l'accantonamento degli schemi di decreti legislativi redatti dalle Commissioni Giostra, Pelissero e Cascini (7).

L'attuazione "al ribasso" delle deleghe del 2017 disvela il radicamento di una cultura *securitaria* del carcere (8), declinata secondo una logica di separazione - in parte coesistente, certo, alla dimensione ontologica dello stesso -, ma politicamente e mediaticamente esasperata grazie a ciclici ritorni neo-retribuzionistici, che scorgono una grave minaccia alla pubblica sicurezza in ogni forma di retrocessione della pena detentiva e di apertura di quest'ultima verso il mondo esterno.

Ciò si traduce giocoforza nel riconoscimento di spazi applicativi della pena carceraria sempre più *profondi*, i quali vanno a radicalizzare quella crisi di *umanità* che segna oramai da lungo tempo il sistema penitenziario nostrano, e più in generale il carcere nel suo volto concreto (9).

Tale crisi *umanitaria* nei tempi recenti si è peraltro svelata nella sua più estrema drammaticità, per effetto di due accadimenti tra loro correlati: da un lato, *l'emergenza pandemica*, la quale si è insinuata nella realtà "separata" del carcere, mettendone a nudo le profonde criticità strutturali, atte a favorire la diffusione del virus al proprio interno (10); dall'altro lato, le *strategie di contenimento* del Covid-19 dentro gli istituti di pena - principalmente riposte, specie durante la prima ondata della malattia, nella limitazione dei contatti tra i soggetti ristretti e l'esterno (11) - che hanno alimentato moti di proteste dei detenuti, sfociate talora - come nel carcere di Santa Maria Capua Vetere - in repressioni di inaudita violenza da parte del personale dell'amministrazione penitenziaria, indegne per uno Stato di diritto (12). Tant'è che la stessa ministra della Giustizia ha individuato nei fatti del carcere campano l'evento ultimo e determinante nella scelta di nominare la Commissione presieduta da Marco Ruotolo (13).

Più in generale, poi, nel momento in cui il governo Draghi, anche sulla scorta dei vincoli europei, ha intrapreso un'opera, sia pure compromissoria, di depotenziamento della pena carceraria (14), non risulta rinviabile una revisione del carcere dal suo *interno*, che riprenda quel cammino di riforma

*Pol. dir.*, 2021, 591 ss., secondo cui non è tanto decisivo "l'obiettivo di una accelerazione dei procedimenti, ma semmai di renderli efficienti in un quadro di attenzione a una strategia sanzionatoria differenziata e non simbolico-retributiva".

(4) C. eur. dir. umani 8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*, a commento della quale v. per esempio, in una vasta bibliografia, 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 *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2013; M. Dova, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 48 ss.

(5) Sul punto v., tra gli altri, M. Pelissero, *Gli stati generali dell'esecuzione penale: i problemi noti messi a nudo e la necessità di risposte di sistema*, in questa *Rivista*, 2016, 1125 ss.; F. Fiorentin, *Le conclusioni degli Stati Generali per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 6 giugno 2016.

(6) In argomento v., per esempio, M. Pelissero, *La politica penale delle interpolazioni. Osservazioni a margine del disegno di legge n. 2067 testo unificato*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 1, 2016, 61 ss.; T. Padovani, *Il testimone raccolto. L'ennesima riforma alle prese con i nodi persistenti del sistema penale*, in *Arch. pen.*, 2018, 13 ss. Con particolare riferimento alla delega concernente l'esecuzione penitenziaria v. A. Della Bella, *Riforma Orlando: la delega in materia di ordinamento penitenziario*, in *Dir. pen. cont.*, 20 giugno 2017.

(7) V. E. Dolcini, *Carcere, problemi vecchi e nuovi*, in *Dir. pen. cont.*, 19 novembre 2018, il quale mette in rilievo la portata estremamente riduttiva e deludente del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 124. Si tratta tuttavia di un esito prevedibile, giacché - come sottolinea l'illustre A. - le forze politiche che sostengono l'esecutivo chiamato a dare attuazione alla legge delega, dopo la fine anticipata della legislatura durante la quale la delega stessa era nata, sostengono una visione della pena carceraria ben distante dallo spirito posto alla

base della L. n. 103 del 2017. In tal senso cfr., anche, E. Amodio, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Roma, 2019, 95. Il timore che le proprie proposte non fossero recepite dal legislatore per ragioni di opportunità politica era peraltro presente nei componenti stessi della Commissione Giostra; v. *Il Progetto di riforma penitenziaria*, Roma, 2019, XXV s.

(8) Cfr. G. Giostra, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in *Dir. pen. cont.*, 9 aprile 2018, il quale parla di "strumentalizzazione securitaria" dell'esecuzione penale.

(9) Cfr. F. Palazzo, *Crisi del carcere e culture di riforma*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 4, 2017, 4 ss.

(10) V., per esempio, G.M. Flick, *Giustizia in crisi (salvo intese)*, Milano, 2020, 123 ss.; A. Manna, *Coronavirus, emergenza carceraria ed il ruolo della magistratura di sorveglianza*, in *Diritto di difesa*, 29 aprile 2020.

(11) Per una rassegna critica degli strumenti attuati per il contenimento del virus all'interno delle carceri nostrane v. S. Carnevale, *Carcere e coronavirus: intorno a ciò che emerge dall'emergenza*, in *discrimen*, 9 febbraio 2021.

(12) Al riguardo si veda il Comunicato dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale, pubblicato in <https://www.aipdp.it/news-associazione/Comunicato-sui-fatti-verificatisi-nel-carcere-di-S-Maria-Capua-Vetere/>.

(13) "Mai più violenza!". *Gli interventi del Presidente del Consiglio Draghi e della Ministra della Giustizia Cartabia in occasione della visita al carcere di Santa Maria Capua Vetere*, in *Sistema penale*, 15 luglio 2021.

(14) Sul punto v., tra gli altri, F. Palazzo, *I profili sostanziali della riforma penale*, in *Sistema penale*, 8 settembre 2021; A. Cavaliere, *Considerazioni "a prima lettura" su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *Penale diritto e procedura*, 2 novembre 2021.

inaugurato dopo la condanna della Curia strasburghese del 2013 e lasciato poi incompiuto.

Diversamente dagli *Stati generali* e dalla L. n. 103 del 2017, non si assegna alla Commissione il compito di scrivere una riforma *organica* dell'esecuzione penale, che tocchi i diversi ambiti affrontati dalla L. 26 luglio 1975, n. 354, e il binario delle misure di sicurezza, difficilmente compatibile coi tempi stretti imposti dalle contingenze politico-economiche: si incarica invece la Commissione di proporre specifiche soluzioni dirette a "migliorare la qualità di vita nell'esecuzione penale attraverso interventi puntuali sia sul piano normativo sia in forma di direttive per l'esercizio dell'azione amministrativa, fornendo anche linee utili alla rimodulazione dei programmi di formazione iniziale e *in itinere* che interessano le professionalità dell'amministrazione penitenziaria e dell'amministrazione della giustizia minorile e di comunità" (15).

In ogni modo, sebbene gli obiettivi perseguiti dalla Commissione Ruotolo siano in linea di massima *settoriali* in raffronto ai tentativi di riforma sopra ricordati, si possono riconoscere due importanti elementi di fondo comuni tra la proposta in esame, i tavoli degli Stati generali dell'esecuzione e le Commissioni chiamate a dare attuazione alle deleghe contenute nella legge Orlando: una condivisa linea di indirizzo di matrice costituzionale attinente alla *ratio* della pena carceraria - e più in generale delle pene *tout court* (16) -, su cui ci si soffermerà a seguire; e una comunanza *metodologica* che ha informato i lavori dei diversi gruppi di studio. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, sia l'uno sia gli altri si caratterizzano infatti per una composizione "mista", che vede il coinvolgimento di figure professionali dissimili, poiché proprio il campo dell'esecuzione penale rende imprescindibile un dialogo tra competenze e discipline diverse in ragione della complessità umana e sociale della realtà del carcere, segnata da dolorose criticità affrontabili solo attraverso un armamentario conoscitivo variegato (17). Riprendendo le parole della ministra, la scelta dei componenti della Commissione in oggetto è caduta su esperti di differenti materie che "conoscono bene il carcere".

D'altronde, solo una scienza penale *integrale* risulta idonea alla promozione della *sussidiarietà* nella sua dimensione tanto esterna quanto interna allo *ius criminale* (18).

In ultimo, deve osservarsi la previsione di un *dies ad quem* per la conclusione dei lavori da parte della Commissione particolarmente ravvicinato al decreto di nomina della stessa (circa tre mesi), peraltro rigorosamente rispettato dal gruppo di lavoro nella presentazione del proprio elaborato finale: una scelta di rapidità verosimilmente derivante dalla necessità di fornire nel più breve tempo possibile una risposta politica alle gravi vicende che hanno tristemente segnato in momenti recenti l'esperienza carceraria italiana, e dall'opportunità di completare sul piano esecutivo-penitenziario quella riforma in contemporanea condotta dal governo nella materia penale.

### Le coordinate normative e fattuali dei lavori della Commissione

Prima di focalizzarsi sull'esame del documento redatto dalla Commissione Ruotolo, occorre ricordare in breve quelle *linee* generali su cui il progetto di riforma si struttura, le quali rappresentano in sostanza i presupposti *positivi* e *negativi* della riforma medesima. Quanto ai *primi*, si allude segnatamente a fattori di ordine *normativo*.

Anzitutto, come già accennato, è la *Carta costituzionale* a tracciare la rotta della Commissione, che peraltro lo ricorda espressamente nella parte introduttiva del testo da essa redatto.

In altri termini, l'obiettivo perseguito dagli studiosi prende le mosse dal *volto costituzionale della pena*, distinto, come ben si sa, dalla convergenza dei principi di *umanità* e di *rieducazione* tra loro interdipendenti e accomunati da quella matrice *solidaristica* che attraversa l'intera Legge fondamentale (19): solo rispetto ad una visione siffatta della sanzione penale gli intenti perseguiti dal gruppo di studio appaiono coerenti e funzionali.

Sempre sul piano normativo la riforma disegnata dalla Commissione viene ad innestarsi sulla *legge penitenziaria* del 1975 - che rappresenta, giova ribadirlo, l'unico testo

(15) *Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario. Relazione finale*, 4, disponibile in *Sistema penale*, 11 gennaio 2022.

(16) Cfr. G. Giostra, *op. cit.*, che qualifica come "costituzionalmente orientata" la riforma diretta a dare attuazione alle deleghe contenute nella L. n. 103 del 2017.

(17) Ad esempio gli *Stati generali dell'esecuzione penale* sono stati definiti come "un laboratorio culturale composto da professori, magistrati, avvocati, operatori penitenziari, rappresentanti di

associazioni, professionisti, ministri di culto"; così Commissione Giostra, *Il Progetto di riforma penitenziaria*, cit., XIX.

(18) Cfr. M. Donini, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, 90.

(19) In argomento v., tra gli altri, A. Pugiotto, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Dir. pen cont.*, 10 giugno 2014; E. Dolcini, *La pena nell'ordinamento italiano tra repressione e prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 383 ss.; Id., *Il sistema sanzionatorio penale tra minacce di involuzione e l'antidoto offerto dalla carta costituzionale*, *ivi*, 2019, 501 ss.

di attuazione della Costituzione nella materia penale (20) - la cui essenza *personalistica* è stata a più riprese frustrata da novelle fondate su ragioni di difesa sociale o di mera natura deflattiva (21).

Sul terreno sovranazionale, poi, funge da presupposto al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla Commissione l'esistenza di un sistema carcerario conforme alle prescrizioni, più o meno vincolanti, riconosciute nel contesto del Consiglio d'Europa: dal divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, posto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e oggetto di una ricca elaborazione esegetica ad opera della Corte di Strasburgo, che è nel tempo divenuto parametro costituzionale interposto *ex art.* 117 Cost. nel vaglio di costituzionalità delle leggi (22); al nutrito numero di testi di *soft law* diretti alla protezione dei diritti dei detenuti e alla promozione delle *sanctions et mesures dans la communauté* (23). Presupposto all'oggi non ancora soddisfatto, al punto che la stessa Commissione tratta alcuni interventi proprio al fine di sanare certe frizioni tra la realtà nazionale del carcere e le indicazioni europee.

Con riferimento ai *secondi*, che presentano natura *fattuale*, è essenzialmente la piaga del *sovrappopolamento* degli istituti di pena nostrani a incarnare un fattore in larga parte condizionante l'efficacia delle innovazioni ipotizzate dalla Commissione Ruotolo (24). Invero il "benessere" dei detenuti all'interno del carcere presuppone in via preliminare una condizione *spaziale* adeguata, la cui assenza viene a negare la stessa *umanità* ai soggetti reclusi, come affermato dalla Curia strasburghese, ed ostacola ogni forma di promozione della personalità dei

detenuti verso la risocializzazione di questi ultimi. Senza contare poi come una pena scontata in condizioni contrarie al senso di umanità venga a tradursi in un *surplus* sanzionatorio, privo della corrispondente base legale (25).

Il superamento di questa condizione ostativa può aver luogo grazie alla convergenza di due diversi fattori.

Il primo, adottando un approccio realistico, è rappresentato dall'attuazione di adeguati programmi di edilizia carceraria, che dovrebbero essere tuttavia finalizzati non ad una mera espansione "metrico-spaziale" delle camere di reclusione, come talvolta in passato è avvenuto, ma alla realizzazione di architetture appositamente congeniate per contenere il più possibile quei processi di alienazione ed infantilizzazione dei detenuti correlati al carattere totalizzante del carcere (26).

Il secondo fattore è invece riconoscibile nella portata *sussidiaria* che la pena detentiva dovrebbe possedere in virtù delle indicazioni ideologiche e programmatiche fornite dalla Costituzione e dai numerosi testi adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa (27), nonché, sul piano empirico, dalla debolezza preventiva esibita nei fatti dal carcere, se si escludono alcune isolate esperienze.

Senza cedere alla tentazione di illusori impulsi abolizionisti - all'oggi non praticabili - solo nel momento in cui si arrivasse a circoscrivere lo spettro applicativo della pena carceraria ai fatti di maggior gravità, quest'ultima - certo se adeguatamente conformata già dal punto di vista strutturale - potrebbe mirare al soddisfacimento pieno degli obiettivi perseguiti dalla Commissione Ruotolo. D'altra parte, tale convergenza è ben chiara alla ministra stessa, la quale -

(20) Cfr. F. Palazzo, *Riforma del sistema sanzionatorio e discrezionalità giudiziale*, in questa Rivista, 2013, 98.

(21) Secondo F. Corleone, *La riforma penitenziaria e il fallimento del carcere*, in *Quest. giust.*, 2, 2015, 48, parafrasando Alessandro Margara, "Il carcere della Riforma non ha mai nemmeno visto la luce"; cfr., altresì, A. Della Bella, *Il carcere oggi: tra diritti negati e promesse di rieducazione*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 4, 2017, 46.

(22) Cfr. A. Pugiotto, *L'urlo di Munch della magistratura di sorveglianza*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 1, 2014, 132.

(23) V., per esempio, P. Poncela, *La politique du Conseil de l'Europe en matière d'alternatives à l'incarcération*, in A. Bernardi - M. Venturoli (a cura di), *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza comparata*, Napoli, 2018, 59; A. Martufi - T. Slingeneyer, *Soft law instruments of the Council of Europe and community sanctions: criminal policy issues*, in A. Bernardi (a cura di), *Prison overcrowding and alternatives to detention. European sources and national legal systems*, Napoli, 2016, 6 ss.

(24) Sul tema v. ad esempio, in una letteratura assai ampia, il recente volume di A. Albano - A. Lorenzetti - F. Picozzi, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Torino, 2021; A. Gargani, *Sovraffollamento carcerario e violazione dei diritti umani: un circolo vizioso per la legalità dell'esecuzione*

penale, in *Cass. pen.*, 2011, 1259 ss.; L. Goisis, *Del sovraffollamento carcerario, delle sue cause, dei possibili rimedi*, in *Studium Juris*, 2013, 1329 ss.

(25) Cfr. A. Martufi, *Diritti dei detenuti e spazio penitenziario europeo*, Napoli, 2015, 7.

(26) Cfr. A. Lorenzetti, *Il sovraffollamento nel prisma costituzionale fra tutele multilivello e soft law*, in A. Albano - A. Lorenzetti - F. Picozzi, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, cit., 19, secondo cui "la difficoltà della detenzione non sia soltanto in ragione di spazi contenuti, ma delle complessive condizioni della detenzione, dunque della possibilità di fruire di spazi comuni adeguati, in buone condizioni, salubri, come pure della disponibilità di un letto a uso individuale". Sul punto v., altresì, F. Corleone, *op. cit.*, 46, a parere del quale "La concezione delle strutture carcerarie si è caratterizzata negli ultimi decenni per l'assenza di una idea, di un progetto, di una finalità. L'edilizia ha cancellato l'architettura".

(27) In argomento v., per esempio, A. Martufi, *Sanctions et mesures dans la communauté: Regards croisés sur les développements au niveau national et supranational*, in A. Bernardi - M. Venturoli (a cura di), *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza comparata*, cit., 63 ss.

come noto - ha promosso sia interventi di edilizia carceraria (28) sia una riforma della giustizia diretta, tra le altre cose, ad erodere spazio applicativo alla pena carceraria; con la conseguenza che la sorte dei lavori della Commissione Ruotolo, al di là delle modifiche formali, viene in larga parte a dipendere dal buon esito dei coevi *input* di riforma penale promossi dall'esecutivo.

### **Il miglioramento della qualità di vita nelle carceri come linea generale d'indirizzo**

Muovendo così dal volto costituzionale della pena, la Commissione si prefigge, come a più riprese ricordato, l'obiettivo finale di predisporre soluzioni dirette a *migliorare le condizioni di vita* all'interno delle carceri. Nello specifico, tale obiettivo viene considerato in una proiezione particolarmente ampia.

In primo luogo, esso si rivolge non solo ai detenuti, ma, più in generale, a tutti coloro che entrano a vario titolo in contatto con la realtà penitenziaria, al fine di salvaguardarne la sicurezza e/o di accompagnare i soggetti reclusi nel percorso trattamentale verso il rispettivo reinserimento nella società. Non deve del resto trascurarsi il fatto che la dimensione totale del carcere e la difficoltà delle relazioni al proprio interno, a cui vanno a sommarsi le note carenze strutturali degli istituti di pena del nostro Paese, si ripercuotono negativamente anche sulla vita quotidiana del personale dell'amministrazione penitenziaria, spesso numericamente carente e privo di un'adeguata formazione per fronteggiare i complessi rapporti con le persone ristrette (29): difatti, la tragedia dell'elevato numero dei suicidi in carcere colpisce non solo la popolazione detenuta, ma anche l'organico della polizia penitenziaria stessa (30).

In secondo luogo, come precisato dalla relazione di accompagnamento al testo della Commissione, il *miglioramento delle condizioni di vita* non si esaurisce nel raggiungimento di uno standard di semplice "decenza", identificabile con una situazione spaziale decorosa e con il rispetto dell'integrità psico-fisica dei detenuti, condizioni purtroppo non sempre garantite; ma comprensivo - secondo i canoni costituzionali e

gli standard europei - di una realtà materiale e umana idonea a promuovere la responsabilizzazione del detenuto grazie a una proficua partecipazione dello stesso alle attività del trattamento progressivo.

Di talché, lo sguardo sul carcere non si arresta alla cella, ma si rivolge all'intero spazio dell'istituto e alle forme di collegamento di quest'ultimo con il mondo esterno.

Nel momento in cui al detenuto è riconosciuta una propria *soggettività*, con la conseguente titolarità in capo allo stesso di tutti i diritti fondamentali compatibili con lo stato *privativo/limitativo* della libertà personale (31), la vita all'interno della casa di reclusione deve riflettere, nei limiti del possibile, la vita all'esterno, come d'altra parte precisato dalle Regole penitenziarie europee (regole nn. 5 e 6); anche se, per vero, associare il riconoscimento di diritti di libertà alla limitazione della forma più alta delle libertà medesime possa apparire ossimorico (32).

In ogni modo, solo un "carcere dei diritti" (33) può realmente mirare al recupero sociale del condannato e al suo pieno reintegro nella collettività.

Da ciò deriva che gli spazi all'interno dell'istituto penitenziario devono essere organizzati in maniera tale da favorire lo svolgimento di tutte quelle attività (di lavoro, di studio, di culto, di ricreazione, ecc.) propedeutiche alla promozione della personalità dei detenuti nelle sue differenti espressioni e al mantenimento di rapporti *sociali* con la realtà esterna, in vista di un ritorno *consapevole e assistito* dei condannati nella condizione di libertà.

Orbene, il benessere del detenuto è chiamato a rispondere per strade diverse rispetto a quelle maggiormente radicate nel comune sentire, incentrate sulla portata neutralizzativa del carcere, alla *sicurezza collettiva*, la quale viene in tal guisa a conoscere una forma di coniugazione "dinamica" e "inclusiva" alla luce del principio solidaristico.

In breve, tanto migliori sono le condizioni di vita del detenuto, anche grazie ad un legame il più intenso possibile con la realtà esterna all'istituto, quanto più efficace sarà l'attitudine specialpreventiva della pena carceraria, pur in presenza - non può essere negato - di un *deficit* socio-relazionale, fisiologicamente connesso

(28) <https://www.ilrifirmista.it/carcere-nuovi-spazi-non-significhino-piu-detenuiti-276470/>.

(29) Al riguardo v. M. Baudino, *La polizia penitenziaria tra sovraffollamento carcerario e burnout: il dibattito interno*, in *Riv. crim. vitt. sic.*, 2, 2014, 104 ss.

(30) V. S. Carnevale, *Morire in carcere e morire di carcere. Alcune riflessioni intorno agli abusi sulle persone private della libertà*, in F. Corleone - A. Pugiotto (a cura di), *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, Roma, 2012, 217.

(31) Infatti la Corte cost. 28 luglio 1995, n. 349, in *Foro it.*, 1995, 488 ss., precisa che "chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua libertà individuale".

(32) Cfr. C. Fiorio, *I diritti fondamentali delle persone detenute*, in F. Fiorentin (a cura di), *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, Torino, 2019, 7.

(33) L. Castellano, *Il carcere dei diritti*, Bologna, 6, 2015.

allo *status detentionis*, che potrà essere ridotto, ma mai totalmente eliminato (34).

Le condizioni detentive dovrebbero del resto rispecchiare il livello di “civiltà” e di rispetto dei diritti della persona nell’ambito di una comunità di riferimento, tant’è che si è cominciato ad avvertire con maggior preoccupazione il problema carcerario nel momento in cui sono migliorate le generali condizioni di vita (35); ancorché nell’odierna *società punitiva* continua ad essere diffusa una visione *vetero-vedicativa* della pena (36), da cui consegue che ogni forma di limitazione dei diritti in capo al detenuto rappresenta il peso che quest’ultimo deve meritatamente sopportare quale conseguenza del male commesso, nella più aperta tensione con gli approdi della giurisprudenza delle Corti.

Venendo poi alle *strategie* messe in campo dalla Commissione per il perseguimento del succitato obiettivo, esse risultano *differenziate*: alle modifiche normative - che interessano in via prevalente il regolamento di esecuzione penitenziaria e, in maniera più limitata, la L. n. 354 del 1975, come pure il codice penale e il codice di rito - si affiancano “suggerimenti per direttive e circolari amministrative che possano contribuire al raggiungimento dell’obiettivo” (37).

Tali strategie sono a loro volta contraddistinte da uno scopo, per così dire *intermedio*, che si pone a seconda dei casi in tre diverse direzioni:

- di *attualizzazione* della normativa penitenziaria, che richiede un adeguamento in virtù, da un lato, delle evoluzioni tecnologiche degli ultimi decenni, e dall’altro lato della mutata composizione della popolazione carceraria (38);

- di *attuazione* di alcune previsioni, specie di fonte regolamentare, rimaste ancora all’oggi inattuato, nonostante le sollecitazioni financo pervenute dai giudici strasburghesi (39);

- di *rimozione* degli ostacoli che si sono frapposti ad una organizzazione “ordinata” della quotidianità

degli istituti di pena secondo le prescrizioni costituzionali e sovranazionali, nonché della legge penitenziaria stessa.

### I sei ambiti particolari di intervento del progetto di riforma

Nella cornice programmatica sopra descritta il testo elaborato dalla Commissione in oggetto viene a toccare, come si può segnatamente evincere dalla relazione di accompagnamento dalla stessa redatto (40), sei specifici ambiti dell’esecuzione penitenziaria, concernenti la *quotidianità* della vita in carcere, rispetto ai quali un intervento di revisione non appare più procrastinabile per ragioni *storico-sociali* e *giuridico-normative*.

Si tratta di ambiti differenti, che vengono tuttavia ad intersecarsi, in quella direzione di innalzamento degli standard di *umanità* e di *inclusione* della condizione detentiva cui mira in via generale il progetto *de quo*. Il primo di questi ambiti è quello della *gestione dell’ordine e della sicurezza* delle strutture penitenziarie. Alla base dell’intervento nel settore in discussione si riscontra la volontà - a cui si è già fatto cenno - di depurare i concetti di *ordine* e *sicurezza* negli istituti penitenziari da contaminazioni socialdifensive, le quali ripongono il buon governo del carcere essenzialmente nella disciplina e nel controllo dei detenuti, concepiti come entità passive da “mansuefare”, che possono essere esercitati mediante coercizioni financo contrarie alla dignità della persona.

Il mantenimento dell’ordine e della sicurezza nelle carceri può certo richiedere azioni coercitive, le quali devono nondimeno conoscere limiti invalicabili discendenti da quei canoni personalistici che caratterizzano l’effigie costituzionale della pena e dai principi della Conv. eur. dir. umani; anche se il controllo dell’ordine e della sicurezza dentro il carcere, secondo lo spirito della riforma, deve principalmente passare attraverso quell’opera trattamentale propedeutica all’*autoresponsabilizzazione* del condannato, da cui

(34) Cfr. R. Bartoli, *Il carcere come extrema ratio: una proposta concreta*, in A. Bernardi - M. Venturoli (a cura di), *La lotta al sovraffollamento carcerario. Modelli di pena e di esecuzione nell’esperienza comparata*, cit., 188 ss. Cfr., anche, M. Pavarini, *Dalla Repubblica della decarcerizzazione alla distribuzione selettiva della sicurezza*, in Fondazione Giovanni Michelucci e Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Toscana (a cura di), *Il carcere al tempo della crisi*, Consiglio regionale della Toscana, 2014, 102, il quale vede negli istituti penitenziari “luoghi di distruzione di corpi umani”.

(35) Cfr. F. Palazzo - F. Viganò. *Diritto penale. Una conversazione*. Bologna, 179 s.

(36) In argomento v. in generale, per esempio, D. Fassin, *Punire. Una passione contemporanea*, Milano, 2017.

(37) *Commissione per l’innovazione del sistema penitenziario. Relazione finale*, cit., 7.

(38) Cfr. S. Moccia, *Riflessioni sulla funzione normativa della pena. Costanti aporie tra teoria e prassi*, in C.E. Paliero - F. Viganò - F. Basile - G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, I, 2018, 150.

(39) Ad esempio, secondo un rapporto dell’associazione Antigone del 2020, in numerosi istituti di pena italiani vi sono ancora celle sprovviste di docce malgrado una prescrizione in senso contrario di cui all’art. 7 Reg. penit., v. *Le proposte di Antigone per un nuovo regolamento di esecuzione dell’ordinamento penitenziario*, in <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/RegolamentoEsecuzioneProposta.pdf>.

(40) *Commissione per l’innovazione del sistema penitenziario. Relazione finale*, cit., 12 ss.

conseguire la portata residuale dell'intervento coattivo dell'autorità penitenziaria.

Questa rifondazione ideologica del concetto di ordine e di sicurezza carceraria di natura *umanitario-solidaristica* si manifesta specialmente attraverso alcune modifiche normative proposte dalla Commissione: dall'inserimento di un comma aggiuntivo all'art. 1 Reg. penit., ove è in generale posta la barriera del rispetto della dignità della persona in ogni attività trattamentale; alla previsione di una integrazione all'art. 2 Reg. penit., in cui viene sancito il divieto dell'uso della forza fisica e morale nei confronti dei detenuti, che può conoscere una sola deroga rispetto alla forza fisica, ma nei limiti indicati dall'art. 41 ord. penit. (41) ed esclusivamente quale *extrema ratio*.

Ancora, sempre in tale luce, il progetto prevede, ad esempio, una integrazione all'art. 32 Reg. penit., diretta a garantire la partecipazione all'attività trattamentale anche ai detenuti assegnati per motivi cautelari ad appositi istituti o sezioni; come del pari sono arricchite, all'art. 74 Reg. penit., le garanzie richieste per le perquisizioni straordinarie, nonché viene valorizzato in varie forme il limite della dignità personale nella disciplina posta in materia dall'art. 34 ord. penit., sulla scorta del resto delle critiche dottrinali da tempo sollevate nei confronti di una regolamentazione delle perquisizioni personali reputata troppo elastica (42).

Sul piano delle azioni amministrative di indirizzo, in completamento alle suddette modifiche normative, la Commissione invita, tra l'altro, all'adozione di una direttiva volta a regolare concretamente l'uso della forza entro la cornice di contenimento tracciata dalle disposizioni sopra menzionate, così come ritiene necessaria un'accelerazione nell'opera di installazione o di ripristino dei sistemi di videosorveglianza rispetto ai tempi prefissati dal DAP.

Il secondo ambito toccato dal progetto concerne l'impiego delle tecnologie, che appare una carta indispensabile da giocare in quell'opera di miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti all'interno degli istituti di pena intrapresa dalla Commissione Rutolo, connessa alla costruzione di un sistema penitenziario

sempre meno distante dal mondo libero, in ossequio tra l'altro alle direttrici tracciate dalle Regole penitenziarie europee.

Più in particolare, un utilizzo dei moderni strumenti digitali e informatici nel mondo carcerario - tuttora caratterizzato da una disarmante arretratezza su questo fronte, manifestatasi in modo chiaro durante la pandemia da *Covid-19* (43) - può risultare utile in una pluralità di direzioni: dalla garanzia della sicurezza degli istituti, meglio preservata tramite forme di controllo elettronico dei detenuti, atte ad esempio a verificare in maniera più precisa gli oggetti in possesso dei medesimi (per esempio, grazie a *metal detector* e *body scanner*); alla facilitazione dei rapporti degli stessi con gli affetti esterni (ad esempio, con telefoni cellulari), passando per la semplificazione dell'accesso a programmi di istruzione o formazione (servendosi di videocollegamenti).

A titolo di esempio, il testo redatto dalla Commissione Rutolo ammette, mediante una modifica dell'art. 37 Reg. penit., la possibilità di svolgere colloqui a distanza al posto di quelli in presenza, lasciando in ogni modo al detenuto la scelta di imputare la videochiamata a telefonata o colloquio, con la conseguente produzione di alcuni effetti (tra cui, la durata della comunicazione stessa) in virtù di tale scelta. Viene poi prevista una revisione dell'art. 40 Reg. penit., diretta a consentire ai detenuti di utilizzare - anche nella propria camera di pernottamento, salvo che per comprovate esigenze di sicurezza - strumenti tecnologici, con il solo limite ovvio dell'accesso alla rete internet.

Infine, sempre nel contesto in esame, deve essere ricordata una direttiva, con cui la Commissione invita l'amministrazione penitenziaria ad installare in ogni istituto un *totem touch* con terminali multimediali, per rispondere alle istanze dei detenuti, oggi gestite con il sistema obsoleto delle c.d. domandine cartacee, sì da assicurare maggior rapidità e certezza in quest'operazione cruciale "di libertà" nella vita quotidiana delle carceri.

Il terzo ambito affrontato dal progetto di riforma è quello della *salute* nell'esecuzione penitenziaria, la cui tutela risulta strettamente connessa - come

(41) Anche se le formule piuttosto indeterminate utilizzate nella disposizione in oggetto ("prevenire o impedire atti di violenza", "impedire tentativi di evasione o vincere la resistenza, anche passiva, agli ordini impartiti") consentono una particolare flessibilità applicativa della disposizione stessa; in tal senso cfr. S. Carnevale, *Morire in carcere e morire di carcere*, cit., 218.

(42) Cfr. F. Fiorentin - C. Fiorio, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2020, 172.

(43) Come recentemente denunciato dal rapporto dell'associazione Antigone (*In carcere è (finalmente) arrivata la tecnologia?*,

disponibile in <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/tecnologie-e-diritti/>), secondo cui all'inizio dell'emergenza pandemica la digitalizzazione all'interno delle carceri italiane era ancora in una situazione particolarmente arretrata, nonostante, ad esempio, la Commissione ministeriale in materia penitenziaria istituita all'indomani della sentenza Torreggiani del 2013, e presieduta da Mauro Palma, avesse disposto l'attivazione in via sperimentale della pratica dei colloqui via "skype" negli istituti forniti di computer, in aggiunta alle ore di colloquio regolamentari.

affermato dalla Corte di Strasburgo (44) - all'umanità del trattamento e al principio di dignità, nonché all'art. 32 Cost. (45).

Tuttavia, la protezione della salute all'interno delle carceri continua a subire nei fatti significative compromissioni per ragioni di sicurezza oppure per l'ineadeguatezza degli istituti o dell'organizzazione sanitaria in carcere, nonostante il *rischio salute* sia decisamente più elevato *intra moenia* rispetto alla società libera (46) - come dimostrato anche in occasione dell'emergenza pandemica - al punto da rendere finanche inconciliabile lo *status detentionis* con particolari situazioni psico-fisiche delle persone ristrette (47).

Prendendo le mosse dai risultati raggiunti in materia dagli Stati generali dell'esecuzione, che avevano peraltro denunciato le succitate carenze, la Commissione Ruotolo mira in via più generale, mediante una modifica dell'art. 17 Reg. penit. a: i) rendere la disciplina dell'assistenza sanitaria in carcere in senso conforme ai principi e ai provvedimenti attuativi del riordino della medicina penitenziaria, confluita nel servizio sanitario nazionale per effetto del D.Lgs. 22 giugno 1999, n. 230; ii) rispettare il principio di territorialità nei trattamenti medico-sanitari, con particolare riguardo alle persone affette da patologie croniche, specie psichiatriche o da dipendenze; iii) assicurare lo svolgimento continuo all'interno degli istituti di pena delle attività di protezione della salute, di informazione e di educazione sanitaria per l'attuazione di misure di prevenzione.

Sempre in tema di salute, poi, da una prospettiva per così dire speciale, la Commissione ha elaborato alcune proposte di modifica normativa - in larga parte mutate dai progetti redatti dalle Commissioni Giostra e Pelissero - che vanno al di là della legge penitenziaria e del regolamento di esecuzione, interessando anche il codice penale e il codice di procedura penale, segnatamente in materia di infermità di

mente, su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione (48).

Il quarto ambito oggetto di riforma concerne il *lavoro e la formazione professionale*, che rivestono un ruolo cruciale nel trattamento penitenziario quali elementi funzionali alla reintegrazione sociale del condannato, come precisato dalla Corte costituzionale stessa (49).

Muovendo dalle difficoltà tradizionalmente incontrare dal lavoro penitenziario, rispetto al quale si registra una nota discrepanza tra la dimensione normativa e quella reale dello stesso (50), la Commissione Ruotolo è intervenuta su di una pluralità di piani, con l'intento di favorire la partecipazione degli istituti di pena, grazie per l'appunto alle prestazioni professionali dei detenuti, nell'economia del territorio. Quest'obiettivo è stato ad esempio perseguito tentando di facilitare, attraverso alcuni ritocchi all'art. 47 Reg. penit., lo svolgimento del lavoro all'esterno, che rappresenta verosimilmente la forma più intensa di legame del detenuto con la società libera e di autoresponsabilizzazione di quest'ultimo; nonché auspicando, attraverso un'apposita direttiva, l'intervento degli istituti penitenziari nella programmazione sociale e dei piani di sviluppo del territorio, grazie in particolar modo all'istituzione di una struttura regionale specificamente deputata alla programmazione per l'inclusione sociale, il lavoro e la formazione professionale delle persone in esecuzione penale.

Il quinto ambito su cui il progetto agisce è quello della *tutela dei diritti* dei detenuti.

In questo contesto la Commissione ha per esempio cercato di individuare quegli interventi capaci di fornire una soluzione al *deficit* di effettività dei rimedi volti alla protezione dei diritti fondamentali dei detenuti previsti dalla legge (51). Al riguardo, tra le varie revisioni, il progetto di riforma interviene sugli aspetti dei reclami giurisdizionali e dei rimedi

(44) V., per esempio, C. eur. dir. umani 11 febbraio 2014, *Contra da c. Italia* (n. 2), par. 75 ss. Sul punto v. in generale F. Cecchini, *La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2017.

(45) V., per esempio, F. Fiorentin - C. Fiorio, *op. cit.*, 198 ss. In argomento v., altresì, A. Tibullo, *Salute e carcere*, in *Arch. pen.*, n. 2, 2017, 1 ss.

(46) V. A. Morrone, *Salute e Carcere. L'impatto della pandemia sul malato carcere, XVII rapporto sulle condizioni di detenzione*, in <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/salute-e-carcere-limpatto-della-pandemia-sul-malato-carcere/>, il quale individua puntualmente questo rischio come conseguenza sia di carenze organizzativo-strutturali degli istituti di pena sia della vulnerabilità della popolazione detenuta, in larga parte affetta da patologie pregresse (per esempio, HIV ed epatiti virali).

(47) Cfr. G. Forti, *il Trattamento*, in AA.VV., *Manale di diritto penitenziario*, Milano, 2021, 53.

(48) V. *sub par.* successivo.

(49) Corte cost. 30 novembre - 13 dicembre 1988, n. 1087, che assegna al lavoro carcerario il fine di "raggiungere: la redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale, l'acquisto o lo sviluppo dell'abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale".

(50) In argomento v., per esempio, P. Bronzo, *Lavoro e risocializzazione*, in *Leg. pen.*, 12 novembre 2018; V. Lamonaca, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro; un'ipotesi de iure condendo*, in *Rass. penit. crim.*, 2015, 5 ss.

(51) Sul punto v. A. Martufi, *Il giudizio di ottemperanza: tra discrezionalità amministrativa e principio di effettività*, in F. Fiorentin (a cura di), *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, cit., 289 ss.

risarcitori, di cui agli artt. 35-*bis* e 35-*ter* ord. penit. (52), che hanno ostacolato l'effettività di questi ultimi dal momento della loro introduzione nel 2013 (53).

In tale quadro il progetto modifica poi la disciplina sia dei *permessi* (art. 30 ord. penit.), quali strumenti funzionali al soddisfacimento delle esigenze della vita del detenuto, includendo gli eventi familiari "di particolare rilevanza" (oltre a quelli "di particolare gravità"), con l'esclusione dei soli condannati sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41-*bis* ord. penit., tra i motivi su cui si può fondare la concessione dei permessi stessi; sia dei *permessi premio* (art. 30-*ter* ord. penit.), come mezzo essenziale nel percorso *trattamentale-risocializzativo* del condannato, i cui vincoli applicativi vengono ridotti con riferimento tanto alla durata massima di ciascun beneficio, quanto alla durata complessiva dei permessi in questione per ciascun anno di esecuzione della pena.

In ultimo, il progetto interviene sui processi organizzativi della *formazione del personale* dell'amministrazione penitenziaria, sia iniziale sia *in itinere*, ponendo in particolare l'accento sulla necessità di coinvolgere qualificati soggetti esterni nella programmazione e nello svolgimento dell'attività formativa stessa.

Come peraltro sottolineato dalla Commissione, l'ambito di intervento *de quo* riveste un ruolo per così dire propedeutico agli altri aspetti toccati dal progetto di riforma e, più in generale, rispetto all'obiettivo di fondo perseguito: le revisioni normative e amministrative di ogni ordine e grado elaborate dalla Commissione potranno infatti conoscere una reale attuazione solo grazie all'operato di un personale adeguatamente selezionato e formato; il quale risulti dunque capace di fronteggiare le diverse situazioni che possono manifestarsi all'interno del complesso mondo del carcere, sempre in ossequio ai principi umanitari e solidaristici che fondano l'esecuzione della pena secondo la Costituzione.

(52) Con riferimento all'art. 35-*bis* ord. penit., il progetto ha previsto un'integrazione volta a far sì che il provvedimento adottato all'esito di un procedimento di reclamo giurisdizionale resta efficace anche là dove si verifichi il trasferimento del detenuto o dell'internato in altro istituto penitenziario, oppure muti l'ordine di servizio che concretamente determina il pregiudizio rilevante ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. b), ord. penit.

Rispetto invece all'art. 35-*ter* ord. penit., la Commissione Ruotolo ha introdotto un aggiuntivo quarto comma, secondo cui il provvedimento del magistrato di sorveglianza che preveda la liquidazione di somme di denaro come indennizzo per le condizioni detentive patite costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 c.p.c., così da facilitare l'ottenimento del ristoro economico da parte del detenuto.

(53) In argomento, v., tra gli altri, M. Bortolato, *Torreggiani e rimedi "preventivi": il nuovo reclamo giurisdizionale*, in *Arch. pen.*, 2014, 563 ss.; E. Valentini, *Il reclamo: casi e forme*, in F. Caprioli-L.

D'altro canto, lo stesso progetto in esame ha individuato, al par. 8 della Relazione finale, apposite linee amministrative su cui dovrebbe specificamente intervenire la formazione, che inquadrano alcuni ambiti dell'esecuzione carceraria particolarmente critici (54), ove talora si rileva una scarsa competenza del personale penitenziario, alle volte arruolato secondo esigenze meramente numeriche, senza un accurato vaglio dell'attitudine dei candidati allo svolgimento di un'attività professionale tanto delicata.

### Oltre l'obiettivo primario della Commissione: un *restyling* sistematizzante delle misure di sicurezza

Benché il generale miglioramento delle condizioni di vita nelle carceri italiane abbia rappresentato, come si è visto, il perimetro operativo della Commissione Ruotolo, l'attenzione di quest'ultima si è spinta in parte al di là del summenzionato perimetro, concentrandosi in particolare sull'annoso tema delle misure di sicurezza.

Nel dettaglio, pur senza mettere in discussione il doppio binario, la Commissione ha rilevato la necessità di revisionare la disciplina delle *misure di sicurezza* a carico dei *soggetti non imputabili*, segnatamente al fine di porre rimedio a quella "stratificazione normativa" generata negli anni in materia per effetto di plurime pronunce della Corte costituzionale e di alcuni interventi legislativi; da cui è derivata l'inapplicabilità - come per esempio nell'ipotesi di cui all'art. 148 c.p. - di alcune norme rimaste formalmente in vigore, con la conseguente necessità di complicate operazioni ermeneutiche da parte dell'interprete nell'individuazione della disciplina vivente sul tema (55).

Su tale terreno, tuttavia, la Commissione si è limitata a rilevare alcuni dei problemi più significativi

Scomparin (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti: le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino, 2015, 220 ss.

(54) Si tratta della "gestione degli agiti violenti", della "gestione degli eventi critici e resilienza", della "salute mentale", della "giustizia restaurativa", della "cultura mediativa", della "specializzazione nel trattamento dei detenuti minorenni", del "sostegno dei processi riorganizzativi dell'esecuzione penale esterna" e della "tutela delle identità".

(55) Per una sintesi della dimensione applicativa delle misure di sicurezza per infermità di mente v. M. Pelissero, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in C.F. Grosso - M. Pelissero - D. Petrini - P. Pisa, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2020, 775 ss.; in argomento v., altresì, Id., *Sanità penitenziaria e doppio binario. Alcune puntualizzazioni a margine di "Il reo folle e le modifiche dell'ordinamento penitenziario"*, in *Dir. pen. cont.*, 21 febbraio 2018.

presenti nella materia in parola, per poi individuare quale base della riforma auspicata la dettagliata proposta licenziata in argomento dalla Commissione Pelissero, e, come già ricordato, rimasta inattuata. Correlativamente, il progetto Ruotolo interviene su altri aspetti che coinvolgono le persone affette da infermità mentale nel momento esecutivo, con l'intento di circoscrivere il più possibile a carico di queste ultime l'espiazione della pena all'interno del carcere: ad esempio, allargando lo spettro applicativo dell'istituto del *rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena* (art. 147 c.p.) anche a persona affetta da grave patologia psichica (e non solo fisica) qualora la detenzione in carcere, o la sua prosecuzione, appaia in contrasto con il principio di umanità, ovvero in quelle situazioni dove la reclusione non consenta di curare in maniera adeguata le patologie. Oppure, ancora, sempre sulla scorta delle soluzioni ipotizzate dalla Commissione Pelissero, prevedendo una nuova forma di *affidamento in prova terapeutico* destinato a condannati a pena diminuita per vizio parziale di mente (art. 47-septies ord. penit.).

### **Nella giusta direzione attendendo un svolta decisiva verso la sussidiarietà della pena carceraria**

Ebbene, il giudizio sulle conclusioni cui è pervenuta la Commissione Rutolo è senza dubbio positivo, sia pure con alcuni rilievi critici che verranno successivamente chiariti.

Così come, in via più generale, deve salutarsi con favore l'avvio di quella nuova stagione di riforme dell'apparato sanzionatorio penale, nel cui contesto si colloca per l'appunto l'incarico alla Commissione in oggetto, che sembra riprendere quel cammino intrapreso dopo la sentenza Torreggiani ed interrotto a causa della resistenza politica ad abbandonare una visione *sistemica* della pena carceraria facilmente spendibile in un'ottica populistica di stabilizzazione sociale.

Certo, la disponibilità istituzionale a promuovere impulsi di rinnovamento *quantitativo* e *qualitativo* del carcere non rappresenta il frutto della definitiva affermazione di una nuova cultura della pena, affrancata da contaminazioni emozionali, che saranno difficilmente sradicabili nella loro integralità, quanto piuttosto il risultato della convergenza di due fattori contingenti tra loro sinergici: da un canto, la già evocata attenzione

dell'attuale ministra della Giustizia verso il problema carcerario, e dall'altro canto la necessità di soddisfare quelle condizioni di ammodernamento della giustizia penale nel suo complesso poste dall'Unione europea per la liquidazione dei fondi del *recovery plan* (56).

Nondimeno, come è segnatamente emerso dall'esame del documento redatto dalla Commissione Ruotolo (e in parte anche dalla c.d. legge Cartabia), si tratta di iniziative di riforma che - senza poter essere beninteso giudicate come "minimalistiche" -, esibiscono un comprensivo approccio moderato, in quanto dirette sia a rispondere alle richieste di rinnovamento dell'apparato della giustizia penale in tempi piuttosto rapidi; sia soprattutto a conciliare, all'interno di una larghissima maggioranza di governo, posizioni differenti, e talora financo contrapposte, in ordine all'ideologia e alla giustificazione della pena, specie di natura detentiva.

Ancorché la Commissione abbia affrontato molteplici questioni cruciali rispetto all'obiettivo di "normalizzazione" della vita penitenziaria cui è stato ad essa assegnato - ricalcando peraltro numerose soluzioni a cui erano in precedenza approdate le Commissioni Giostra e Pelissero -, emerge un atteggiamento timido da parte della stessa verso alcuni aspetti anch'essi nevralgici all'interno della cornice programmatica dell'intervento di riforma.

Non è anzitutto menzionato il tema dell'*affettività* e *sessualità* in carcere, intorno al quale si è da tempo concentrata l'attenzione degli studiosi dell'esecuzione penitenziaria, che mettono opportunamente in rilievo come un "carcere dei diritti" non possa prescindere dal riconoscimento al detenuto di adeguati momenti e spazi per coltivare, nella necessaria riservatezza, rapporti affettivi e intimi con i familiari e i propri partner (57). Del resto, le relazioni affettive rappresentano uno degli aspetti della vita del detenuto maggiormente compromessi durante la reclusione, con gravissime conseguenze atte a provocare ferite esistenziali sui condannati, talvolta difficilmente sanabili.

Tuttavia il silenzio riservato dalla Commissione al tema *de quo* manifesta il succitato approccio "compromissorio" dalla stessa scelto nel perseguimento dell'obiettivo assegnatole, in ragione della portata divisiva dell'argomento in oggetto, soprattutto in particolari contesti politici e sociali, ancora legati a visioni eticizzanti della pena; secondo cui

(56) Aspetto puntualmente evidenziato da F. Palazzo, *I profili sostanziali della riforma penale*, cit., 1.

(57) In argomento v. A. Martufi, *Diritti dei detenuti e spazio penitenziario europeo*, cit., 100 ss., con ampi richiami alla giurisprudenza costituzionale e della Corte di Strasburgo. In materia v., anche,

A. Pugiotto, *Dalla castrazione di un diritto. La negazione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in [http://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2019/02/1-pugiotto\\_gp\\_2019\\_2bis.pdf](http://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2019/02/1-pugiotto_gp_2019_2bis.pdf).

le limitazioni dell'affettività dei detenuti rientrano fra le privazioni che questi ultimi devono "giustamente" subire in un'ottica di punizione e di emenda. Non bisogna d'altra parte dimenticare come il *diritto all'affettività* in carcere - debitamente riconosciuto dalla riforma Orlando, sulla scorta dei lavori della Commissione Giostra - sia ricaduto in quell'ampia parte della delega di cui alla L. n. 103 del 2017 rimasta inattuata per le summenzionate ragioni di convenienza politica (58).

In secondo luogo, ci sarebbe potuto aspettare da parte della Commissione un intervento più incisivo per rispondere all'esigenza umanitaria di limitare il più possibile la presenza dei bambini all'interno del carcere al seguito delle madri detenute. Invero, seppure il problema in parola sia stato avvertito dalla Commissione, quest'ultima si è astenuta dall'intervenire sul punto, prendendo atto dell'esistenza della proposta di legge C. 2998 (Siani ed altri), destinata a disciplinare organicamente la materia, anche se oramai da molti mesi tale proposta sembra ferma su di un binario morto (59).

In terzo luogo, nessun cenno è per esempio fatto alla necessità di mettere a disposizione dei detenuti adeguati spazi per consentire loro di professare il proprio credo religioso qualunque esso sia. Si tratta di una necessità oggi di particolare rilevanza a causa della composizione multi-etnica della popolazione carceraria, ma ancora largamente disattesa in numerosi penitenziari italiani, sprovvisti di aree a tal fine utilizzabili, nonostante l'art. 58 Reg. penit. stabilisca la presenza all'interno di ogni istituto, accanto alla cappella per il credo cattolico, di idonei locali per le pratiche di culto di altre confessioni religiose (60).

In quarto luogo, su di un terreno contiguo alla quotidianità penitenziaria e peraltro in sintonia con le previsioni della L. n. 134 del 2021, la Commissione avrebbe potuto quantomeno accennare - come ha fatto in altri ambiti - all'opportunità di favorire

l'accesso dei detenuti ai percorsi di giustizia riparativa, che rappresentano forme estremamente dinamiche di promozione della logica *progressivo-trattamentale* su cui si fonda la legge penitenziaria, altresì in un'ottica di facilitazione all'accesso alle misure alternative (61). Al di là di queste ultime considerazioni, come già accennato, l'impianto della riforma appare in ogni modo funzionale alla costruzione di una quotidianità penitenziaria meno segregante e meno lontana dalla vita libera: un carcere dove al detenuto non sia mai negata la propria dignità, quale condizione umana imprescindibile, che nemmeno il più efferato dei delitti può cancellare.

Si tratta dunque di un'occasione che non dovrebbe andar sprecata in virtù delle numerose contingenze favorevoli all'approvazione degli interventi proposti dalla Commissione Ruotolo, che potrebbero in futuro non più ripresentarsi: basti pensare infatti al naufragio del più volte evocato tentativo di riforma sistemica dell'esecuzione penitenziaria avviato con gli Stati generali nel 2015. Senza contare poi come la natura prevalentemente regolamentare delle disposizioni modificate dalla Commissione dovrebbe semplificare e accelerare l'iter di traduzione normativa del progetto.

Ma la strada percorsa dalla Commissione Ruotolo deve essere una soltanto tra le strategie da mettersi in campo per rinnovare l'assetto carcerario e, più generale, penal-sanzionatorio nazionale: si deve infatti evitare che la costruzione di uno spazio penitenziario "costituzionale" (anche solo *in the books*) fornisca il pretesto politico per astenersi dall'intraprendere o per arrestare idonei percorsi diretti ad assegnare alla pena carceraria una definitiva portata sussidiaria (62), preferibilmente a partire dalle cominatorie edittali (63), nella luce segnata dalla Costituzione, dagli standard sovranazionali e dall'empiria.

(58) Cfr. E. Dolcini, *Carcere, problemi vecchi e nuovi*, cit., 5. Per vero, A. Della Bella, *Il carcere oggi: tra diritti negati e promesse di rieducazione*, cit., 49, si era mostrata scettica in ordine al riconoscimento del diritto all'affettività nei confronti dei detenuti ed internati da parte del legislatore delegato, tenuto conto della "reazione scomposta di alcuni sindacati di polizia penitenziaria all'annuncio di un possibile intervento normativo su questo piano", che pare riprodurre l'opinione ancora largamente diffusa nella collettività.

(59) L. Pagano - C. Pecorella, *Osservazioni a margine della Relazione finale della Commissione Ruotolo*, in *Sistema penale*, 15 febbraio 2022.

(60) V. *La religione in carcere - XV rapporto sulle condizioni di detenzione* redatto da Antigone, disponibile in <https://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-religione-in-carcere/>.

(61) In argomento v. le puntuali considerazioni di G. Mannozi, *La reintegrazione sociale del condannato tra rieducazione,*

*riparazione ed empatia*, in questa *Rivista*, 2012, 833 ss. Sulle potenzialità espresse dalla giustizia riparativa nel momento esecutivo v., altresì, G. De Francesco, *Sicurezza collettiva, opzione carceraria, modelli alternativi di giustizia*, in E.M. Ambrosetti (a cura di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, 305 s.

(62) Cfr., in una prospettiva più generale, F. Palazzo, *Presente, futuro e futuribile della pena carceraria*, in C.E. Paliero - F. Viganò - F. Basile - G.L. Gatta (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, II, 2018, 531.

(63) Cfr., tra gli altri, C. Fiorio, *Quarant'anni di ordinamento penitenziario: bilanci e prospettive*, in *Quest. giust.*, 2, 2015, 54; M. Donini, *Certeza della pena e certezza del diritto. Una riforma chirurgica, per dissolvere il non-sistema*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 1, 2012, 221; da ultimo e con particolare riferimento alla L. delega n. 134 del 2021, L. Eusebi, *Il cantiere lento della riforma in materia di sanzioni penali. Temi per una discussione*, in *Arch. pen.*, 2022, 1 ss.