

— Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa

Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità

The new prison rules of the Council of Europe

Theoretical aspects and practical limits of applicability

di Enrica Valente Sardina

Abstract. Il 1° luglio 2020, a quasi quindici anni dalla precedente versione delle Regole penitenziarie europee (EPR), il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha provveduto ad un aggiornamento del documento. Il presente contributo mira ad analizzare il testo delle nuove Raccomandazioni, facendo leva sugli elementi di novità che differenziano il documento dalla Raccomandazione (Rec)2 del 2006, e ragionando sulla misura con la quale il nostro Paese potrà dare seguito alle nuove disposizioni, tendendo in considerazione le forti aporie che caratterizzano il sistema penitenziario italiano, in particolare in materia di sovraffollamento carcerario. Tali riflessioni si rendono ancor più urgenti, a fronte dell'impatto che l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha avuto (anche) sul sistema carcerario.

Abstract. On 1st July 2020, almost fifteen years after the previous version of the European Prison Rules (EPR), the Committee of Ministers of the Council of Europe updated the document. This contribution aims to analyze the text of the new Recommendations, leveraging on the new elements that differentiate the document from Recommendation (Rec)2 of 2006, and thinking about the extent to which our country will be able to follow the new provisions, taking into account the strong aporia that characterize the Italian penitentiary system, particularly with regard to prison overcrowding. These reflections are even more urgent, given the impact that the health emergency from Covid-19 has had (also) on the prison system.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La struttura e i principi cardine delle Regole penitenziarie europee del 1° luglio 2020. – 2.1. Le disposizioni in materia di condizione di detenzione: un'occasione persa di riforma. – 2.2. Le nuove disposizioni in materia di ordine e sicurezza nelle carceri. – 2.3. Il monitoraggio degli istituti di pena e lo status di detenuto. – 3. Considerazioni conclusive.

SUMMARY: 1. Preamble. – 2. The structure and key principles of the European Prison Rules of 1st July 2020. – 2.1. The provisions on detention conditions: a lost opportunity for reform. – 2.2. The new provisions on order and security in prisons. – 2.3. The monitoring of prisons and prisoner status. – 3. Concluding considerations.

1. Premessa.

Lo scorso 1° luglio, durante la 1380^a riunione dei suoi Rappresentanti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emanato le nuove Regole penitenziarie europee (EPR), aggiornando, così, la Raccomandazione (Rec)2 dell'11 gennaio 2006¹.

Benché la tendenziale completezza del precedente documento – riconosciuta, tra gli altri, dalla giurisprudenza della Corte Edu e, in particolare, dalla Grande Camera – non consentiva di ritenere necessaria l'innovazione del testo, l'inerzia di molti Paesi (tra i quali l'Italia) nell'applicazione delle linee guida penitenziarie² nonché le nuove esigenze di tipo igienico-sanitario per il contenimento del contagio da Covid-19 hanno stimolato riflessioni sull'opportunità di ribadire entro quali limiti e secondo quali buone prassi debba concretizzarsi l'applicazione della pena *intra moenia*.

Sembra opportuno premettere che le Regole penitenziarie europee del 2006 – seppur facenti parte delle fonti del diritto di *soft law*, non vincolante per i Paesi aderenti – hanno rappresentato il raggiungimento pressoché completo e coerente della razionalizzazione dei principi cardine in materia carceraria, sanciti dalla C.E.D.U., e sottolineati all'interno dei rapporti generali dello stesso Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

Invero, il primo tentativo di fissare regole standard, in tema di misure carcerarie e pena detentiva, risale già al 1973, R. (73)5, allorché si era inteso recepire il modello rappresentato dalle norme minime per il trattamento dei detenuti delle Nazioni Unite, del 1955.

Tale documento ha subito una prima corposa revisione nel 1987, alla luce delle mutate condizioni sociali e culturali, con l'obiettivo di «abbracciare le esigenze e le aspirazioni delle amministrazioni penitenziarie, dei detenuti e del personale penitenziario in un approccio coerente alla gestione e al trattamento che sia positivo, realistico e contemporaneo»³.

Successivamente, a quasi vent'anni di distanza dalla stesura del precedente testo, il mutato contesto criminale, la diffusa condizione di sovraffollamento carcerario, gli indirizzi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nonché, infine, il

¹ Per il testo del nuovo documento v. *Recommendation Rec (2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules*, in *Processo penale e giustizia*, 9 luglio 2020.

² Sul punto si confronti il lavoro svolto dall'Osservatorio penitenziario europeo, M. Crétenot, *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria*, Antigone Edizioni, 2013, p. 8.

³ V. European Committee on crime problems (CDPC), Council for Penological Co-operation (PC-CP), *Revised commentary to Recommendation CM/REC (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European prison rules*, 2018, p.4.

corposo aumento degli Stati appartenenti alla cosiddetta “grande Europa” – aumentati *medio tempore* da 23 a 47 – hanno reso urgente un’ulteriore modifica, che ha visto la luce durante la 952^a seduta dei Rappresentanti dei Ministri del Consiglio d’Europa.

In un *corpus* di 108 articoli, senza pretesa di vincolabilità, venivano forniti preziosi stimoli, indicazioni e moniti alle Amministrazioni dei Paesi aderenti.

Peraltro, concordemente con quanto era stato sottolineato nella Risoluzione n. 4 della 26^a Conferenza dei Ministri della Giustizia europei (MJU-26, 2005 risoluzione 4 finale, par. 11)⁴, le EPR del 2006 terminavano con l’invito alle Istituzioni competenti ad un regolare aggiornamento della normativa, nonché ad un sistematico approfondimento della materia penitenziaria, tenuto conto dei mutamenti sociali, criminali e igienico-sanitari dei 47 Paesi appartenenti al Consiglio d’Europa.

Sulla base di tali presupposti, difatti, a distanza di quasi quindici anni, si è provveduto all’aggiornamento delle EPR del 2006.

Di seguito si cercherà di evidenziare le differenze che separano il nuovo documento da quello precedente, di volta in volta ragionando sulle nuove opportunità che esso offre ai Paesi membri e al tempo stesso sulle concrete difficoltà di applicazione di alcune delle regole all’interno del nostro ordinamento penitenziario.

2. La struttura e i principi cardine delle Regole penitenziarie europee del 1° luglio 2020.

La compiutezza delle Regole penitenziarie europee (EPR) del 2006 si evince anche dall’analisi del nuovo documento, che rispecchia, in buona sostanza e sotto molteplici aspetti, il suo predecessore⁵.

Anzitutto, anche la versione aggiornata delle EPR si compone di 108 articoli, suddivisi in nove parti, rispettivamente dedicate ai principi di base, alle condizioni di detenzione, alla salute, al buon ordine, alla gestione del personale, all’ispezione e al monitoraggio, allo *status* dei prigionieri imputati e a quello dei condannati e, infine, in una sola regola di chiusura, all’invito al costante aggiornamento della normativa.

La prima parte, dedicata, come anticipato, ai principi fondamentali ai quali le Amministrazioni penitenziarie dei diversi Paesi devono ispirarsi e al relativo ambito di applicazione delle nuove Raccomandazioni, si compone di tredici regole, che ricalcano interamente il testo del 2006.

⁴ Cfr. il lavoro del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali, *Allegato alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa*, Ministero della Giustizia, in *Rassegna Penitenziaria*, 2007, p. 146.

⁵ A tale proposito, per un confronto con il commento alle disposizioni del vecchio testo v. *Allegato alla Raccomandazione R(2006)2 cit.*, pp. 58 ss.; analogamente, *Revised commentary to Recommendation CM/REC (2006)2, cit.*

Benché non siano apprezzabili modifiche rispetto al precedente testo, si ritiene importante una loro sintetica disamina, al fine di comprendere su quali pilastri si sia orientato il Consiglio d'Europa nel fissare le linee guida. Peraltro, l'importanza di simili contenuti è riconosciuta in buona parte degli ordinamenti dei Paesi membri e trova conferma all'interno dell'ordinamento penitenziario italiano (l. n. 354/75 e successive modifiche).

Il primo aspetto, sul quale i redattori del documento si sono (nuovamente) soffermati, riguarda l'imprescindibile esigenza di trattamento dei soggetti *in vinculis*, nel rispetto dei diritti umani (regole 1 e 4), nonché degli ulteriori diritti di natura civile, politica e sociale, che non siano stati legittimamente sospesi a causa dello stato di detenzione (regola 2).

Come anticipato, la pregnanza di questo inciso sugli altri era già stata riconosciuta dal nostro legislatore, che aveva parimenti inserito all'art. 1 c. 3 della l. n. 354/75 il rispetto dei diritti fondamentali di ogni individuo, privato della libertà personale.

Anche la regola 3 richiama principi ben noti al nostro ordinamento, richiedendo l'adeguatezza e la proporzionalità delle restrizioni imposte ai detenuti.

Le regole successive, quindi, invitano le amministrazioni ad orientare la permanenza negli istituti penitenziari, in modo da ricalcare il più possibile la vita nella comunità, onde favorire e facilitare il reinserimento sociale. È auspicato, per tali fini, il coinvolgimento dei servizi sociali esterni.

Dalla regola 10 alla regola 13 viene precisato entro quale ambito di applicazione dovranno muoversi i Paesi del Consiglio d'Europa, intendendo come "detenuto", ai fini delle EPR, colui che è stato sottoposto a custodia cautelare in carcere ovvero condannato a pena detentiva da un'autorità giudiziaria competente. A tali categorie di soggetti, i redattori del testo equiparano tutti coloro che si trovano, per qualsiasi altra ragione, ristretti in carcere o in altro luogo legalmente e momentaneamente adibito alla limitazione della libertà personale.

Si richiedono, inoltre, edifici separati e norme dedicate per i minorenni, nonché per coloro che soffrono di disturbi mentali e il cui stato di salute risulti incompatibile con la convivenza in un istituto "comune".

La prima parte delle Raccomandazioni termina con una regola fondamentale che, nel rispetto del 12° Protocollo allegato alla C.E.D.U., impone, anche all'interno degli istituti di pena, il rigoroso rispetto del principio di uguaglianza tra tutti gli individui.

La medesima disposizione, peraltro in maniera ancora più esplicita, è contenuta nell'ordinamento penitenziario italiano, al primo comma dell'art. 1.

2.1. Le disposizioni in materia di condizione di detenzione: un'occasione persa di riforma.

Nella seconda e più corposa sezione, dedicata ad ampio spettro al regime di detenzione, si possono apprezzare alcune novità. L'osservazione delle nuove prassi nei

mesi a venire consentirà di valutare la misura con la quale le Amministrazioni penitenziarie hanno accolto tali moniti.

Occorre peraltro evidenziare che permangono ancora diversi rinvii alle legislazioni nazionali su questioni – prima fra tutte, il sovraffollamento carcerario – che, viceversa, si ritiene meriterebbero *input* più forti da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

In particolare, dalla regola 14 alla regola 16 sono disciplinati i principi e le modalità, in base ai quali deve essere garantito l'ingresso nell'istituto e la tenuta dei registri. A tale specifico proposito, alla regola 15.1 sono state aggiunte le lettere g) ed h); oltre agli aspetti indicati in precedenza, attinenti ai dati anagrafici e sanitari nonché quelli riguardanti i beni di proprietà del detenuto, si richiede che venga registrato, al momento dell'ammissione, il nominativo e il recapito di colui che dovrà essere informato in caso di decesso, lesioni gravi o malattia del detenuto (lettera g), nonché gli eventuali dati inerenti alla prole a carico dello stesso (lettera h), a beneficio di un maggiore collegamento con la famiglia.

Di nuova formulazione è pure la regola 16, in tema di attività da svolgere nel più breve tempo possibile, a seguito dell'accoglienza in carcere. Accanto alla necessità che le informazioni di tipo sanitario, riferite dall'interessato, siano integrate da una valutazione specifica, effettuata dal medico dell'istituto, il nuovo testo suggerisce che vengano raccolti nel registro del detenuto – e di volta in volta aggiornati – alcuni dati ulteriori (cfr. Regola 16 A.2 lettere a. e ss.), inerenti, ad esempio, lo stato del processo, la condotta tenuta dal detenuto, eventuali richieste di avvalersi di strumenti di moderazione, o i trasferimenti da un istituto di pena ad un altro.

Non si comprende, invece, l'eccessiva prudenza del legislatore europeo, per quanto concerne l'aggiornamento delle successive norme, in materia di assegnazione ed alloggio degli ospiti.

È ribadita, infatti, senza ulteriori specificazioni, l'importanza di selezionare il carcere più idoneo, in base al luogo di dimora della famiglia dell'interessato e alle eventuali richieste dallo stesso avanzate (tenendo sempre da conto le esigenze di indagine e di sicurezza). Sono richiamate, poi, le direttive in ordine agli spazi comuni e ai dormitori.

A tale proposito, considerato che attualmente il sovraffollamento costituisce la più grande patologia di cui soffrono le carceri di molti paesi della Grande Europa (tra cui l'Italia), si ritiene che sarebbero state opportune indicazioni pratiche, a seguito di riflessioni volte a comprendere le ragioni delle difficoltà delle Amministrazioni di rispondere efficacemente al problema.

Sul peso che tale problematica costituisce per il nostro Paese si tornerà nel prosieguo; basti ora osservare che, se è pacifica la competenza generale, in capo ai singoli Stati, a regolamentare la gestione interna degli istituti, è altresì imprescindibile il compito

affidato alle Istituzioni europee della salvaguardia del rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti attraverso la promozione e lo scambio di buone pratiche tra i Paesi membri⁶.

A tale fine, come si vedrà, è stato di enorme rilevanza il ruolo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo che, chiamata più volte ad esprimersi in merito al trattamento del condannato da parte della Amministrazione degli Stati⁷, li ha vincolati a seguire norme minime, in via tendenzialmente conforme ai principi fondamentali della C.E.D.U.

Peraltro, nel corso degli ultimi mesi, alla già comprovata esigenza di dotarsi di strutture idonee ad ospitare equamente e dignitosamente tutti i detenuti, se n'è aggiunta una ulteriore, concernente la necessità di contenere l'emergenza igienico-sanitario dovuta alla diffusione da Covid-19.

Ciò premesso, *a fortiori* sarebbe stato opportuno un ripensamento della regola 18.

Se quest'ultima, infatti – per la prima volta nel 2006 – aveva inviato genericamente i legislatori nazionali ad adottare norme minime volte a contrastare il sovraffollamento delle carceri, nulla era stato prospettato in ordine alle modalità con le quali affrontare l'esigenza di distanziamento in casi emergenziali.

Parimenti silente sul punto è il nuovo documento del Consiglio d'Europa, nonostante la diffusione dell'epidemia all'interno delle carceri dei Paesi aderenti abbia sollevato nuove e complesse questioni in merito alla necessità di un bilanciamento tra preminenti interessi: da un lato, la tutela della salute degli ospiti delle carceri e del personale dipendente e, dall'altro, la sicurezza pubblica e la necessità di non creare pericolosi precedenti in ordine a future richieste di scarcerazione, motivate dalle medesime contingenze.

Peraltro, anche le successive regole che compongono la sezione II non presentano elementi di novità rispetto al precedente documento⁸, salvo alcune marginali eccezioni, in tema di detenute di sesso femminile e di stranieri.

Con la nuova disposizione della regola 34.1, infatti, si invitano gli Stati ad adottare politiche sensibili al tema dell'uguaglianza di genere, favorendo misure di tipo igienico-sanitario o sociale, che tengano conto degli specifici bisogni delle donne.

Per quello che concerne il nostro Paese, si ritiene di massima importanza puntare al rispetto di questa norma, nell'ottica di indirizzare la rieducazione delle condannate

⁶ Cfr., J. Bergeron, *Relazione sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione*, in *europarl.europa.eu*, 6 luglio 2017.

⁷ *Infra*, par. 3.

⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla norme riguardanti la cura e l'alimentazione del detenuto (Regole 19.1-22.6), la consulenza legale alla quale il prigioniero continua ad avere diritto (Regole 23.1-23.6), i suoi contatti con il mondo esterno, le diverse attività ricreative, lavorative e di studio (Regole 25.1-28.7), il diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione e quello all'informazione (Regole 29.1-30.3), i beni di proprietà del detenuto (Regole 31.1-31.7), il trasferimento ed il rilascio dei prigionieri (Regole 32.1-33.8), nonché il trattamento dei minorenni, detenuti o figli di tali, e neonati (Regole 35.1-36.3).

tenendo in considerazione la fragilità e l'insicurezza che spesso connotano la condizione delle detenute.

I dati, infatti, riferiscono che in Italia la stragrande maggioranza delle donne ristrette in carcere – prevalentemente per reati contro il patrimonio o per attività legate al traffico di stupefacenti – vivono la detenzione con passività e vittimismo, quale naturale conseguenza dell'essere parte di un contesto socio-familiare, che non avrebbe potuto offrire loro alternative, e dal quale non avrebbero potuto affrancarsi senza l'appoggio di un uomo⁹.

Tanto premesso, si ritiene che l'emancipazione delle detenute italiane attraverso, ad esempio, mansioni lavorative o di svago, che non rientrino convenzionalmente in attività "femminili" – che, al contrario, si è soliti proporre – ma che rispecchino gli specifici interessi e attitudini di ciascuna, potrebbe consentire loro di astrarsi dai legami interpersonali criminogeni e facilitare un autonomo progetto rieducativo.

Per quanto attiene agli ospiti stranieri, le nuove regole 37.1 e 37.2 sottolineano la necessità di adottare misure *ad hoc*, che abbiano a cuore la peculiare condizione di disagio e lontananza dai propri familiari, in cui potrebbero trovarsi tali soggetti. Si auspica, pertanto, l'avvicinamento con il mondo esterno, ove questo non sia scoraggiato dalle autorità diplomatiche, con le quali, peraltro, il detenuto ha il diritto di essere messo in contatto (regola 37.3).

È stata introdotta *ex novo* la regola numero 37.8, con la quale si precisa che anche per i condannati stranieri deve poter essere concessa la liberazione anticipata.

Per quanto riguarda il nostro Paese è, tuttavia, opportuno considerare le difficoltà che potranno riscontrarsi nell'attuare tali pregevoli obiettivi in considerazione della tuttora elevata – benché in leggera decrescita rispetto agli anni precedenti – percentuale di stranieri presente negli istituti di pena.

Di modesta portata risultano pure le regole in materia di trattamento penitenziario per i condannati minorenni, considerato che, ancora oggi, molte legislazioni difettano di una disciplina *ad hoc*.

A tale proposito, occorre ricordare che il nostro ordinamento, per oltre 40 anni, ha sofferto la mancanza di uno specifico sistema penitenziario minorile, rendendo necessari, *medio tempore*, diversi e importanti interventi della Consulta, volti a consentire l'interpretazione e l'applicazione della l. 354/75, in via costituzionalmente orientata ai diritti e ai bisogni degli infra-diciottenni¹⁰.

⁹ Sul tema cfr., G. Fabini, *Donne e carcere: quale genere di detenzione?*, in *antigone.it*, 2017.

¹⁰ In tal senso, è opportuno ricordare la nota "sentenza monito", Corte cost., 25 marzo 1992, n. 125, con la quale veniva severamente denunciato che la parificazione dei due ordinamenti penitenziari – rispettivamente quello dei minorenni e quello degli adulti – non consentisse di perseguire le finalità di rieducazione, di recupero e di tutela effettivi del giovane che l'art. 31 c.2 Cost. (letto in combinato disposto con l'art. 27 c. 3), imporrebbe. A tale prima pronuncia, ha fatto seguito una corposa produzione giurisprudenziale da parte del Giudice delle leggi, che, sulla base delle medesime motivazioni, ha condotto alla censura di alcune disposizioni contenute

Peraltro, nemmeno l'attesa riforma introdotta dal d.lgs. 121/2018, recante la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, sembra aver dato risposte efficaci alla necessità di una reale differenziazione e autonomia dei due sistemi penitenziari, posto che – soprattutto in tema di esecuzione *extra-moenia* e di trattamento dei detenuti per i reati gravi ex art. 4-bis c. 1 o.p. – sono tuttora presenti molteplici automatismi e rimandi alla normativa ordinaria. Il decreto, pertanto, pur avendo dato finalmente attuazione alla disposizione transitoria dell'art. 79 della l. 354/75¹¹, rimane in buona parte un mero "adeguamento" alla stessa¹².

Nella terza parte – dalla regola 39 alla regola 48.2 – le nuove Raccomandazioni si limitano a richiamare le disposizioni del precedente testo, affrontando il tema della sanità penitenziaria, e delegando, in buona parte, alle singole Amministrazioni nazionali il compito di riempire di contenuti la normativa.

A tale proposito, per quanto concerne il nostro Paese, la riforma dell'ordinamento penitenziario (d.lgs. 123/2018) sembrerebbe aver risposto in maniera soddisfacente, allorché ha conferito un più ampio margine di competenze in via esclusiva alle ASL, esigendo controlli stringenti sulla salute dei detenuti al momento del loro ingresso e prevedendo rapide procedure di trasferimento degli stessi in ospedali specializzati, in particolare se affetti da disturbi psichiatrici.

Da questo ultimo punto di vista, è doveroso comunque segnalare la carenza di strutture *ad hoc* (in particolare delle REMS) idonee ad ospitare e trattare adeguatamente i detenuti affetti da queste specifiche patologie¹³.

2.2. Le nuove disposizioni in materia di ordine e sicurezza nelle carceri.

La Parte IV, dedicata al rispetto del buon ordine e alla sicurezza all'interno delle case circondariali, presenta, al contrario, diversi elementi di novità.

Preliminarmente si ribadiscono le modalità secondo le quali l'ordine dovrà essere garantito.

Di estrema importanza, in particolare, l'inciso contenuto nella regola 49 – rimasta, peraltro, invariata rispetto al testo del 2006 – che impone, nell'espletamento di ogni attività

nella l. 354/75, ritenute inapplicabili all'esecuzione del condannato minorenne al momento del reato; in questo senso v. Corte cost. 9 aprile 1997, n. 109; Corte cost. 10 dicembre 1997 n. 403; Corte cost. 16 dicembre 1998, n. 450; Corte cost. 22 novembre 1999, n. 436; più di recente, Corte Cost. 22 febbraio 2017, n. 90, tutte in *giurcost.it*

¹¹ Il quale dispone, al primo comma, che «le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

¹² Cfr., L. Caraceni, M. G. Coppetta (a cura di), *L'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni. Commento al d.lgs. 2 ottobre, n. 121*, Giappichelli Editore, 2019, pp. 5 ss.

¹³ Per il dato, cfr., C. Pagella, *Le carceri italiane sotto la lente del Consiglio d'Europa: il report del CPT sulle visite alle carceri di Biella, Milano Opera, Saluzzo e Viterbo e la replica del Governo italiano*, in *Sistema penale*, 11 febbraio 2020.

posta in essere dal personale dell'istituto, il rispetto della dignità del singolo. Tale regola implica che, anche a fronte di trasgressioni, seppur gravi, da parte degli ospiti del carcere, l'uso della forza deve costituire l'estrema *ratio*¹⁴.

Vengono integrate notevolmente le norme riguardanti la cosiddetta "alta protezione e sicurezza", comprendenti specifiche misure da adottare esclusivamente nelle ipotesi in cui un detenuto rappresenti una minaccia concreta per i compagni o per il personale penitenziario. Tali provvedimenti si considerano, pertanto, "eccezionali" e dovranno essere posti in essere per il tempo strettamente necessario al contenimento del pericolo.

Il nuovo documento precisa, inoltre, alle regole 53.5 e 53.6, che ogni decisione approvata dall'autorità competente, in ordine alle misure, dovrà essere comunicata per iscritto anche all'interessato, insieme alle indicazioni circa la possibilità di presentare eventuali reclami.

Innovativa è, ancora, la disposizione che richiede un'attenta valutazione dell'attualità del pericolo che il detenuto comporta per l'istituto, precisando, altresì, il costante rispetto del principio di proporzionalità delle predette misure speciali (regola 53.8).

Parimenti di nuova formulazione è la regola 53A, dedicata alla possibilità di tenere separati i detenuti considerati maggiormente pericolosi. Il distanziamento, tuttavia, dovrà essere eseguito nel rispetto di rigorose regole, volte a garantire, in ogni momento, la tutela dei diritti della persona dell'interessato.

Sono, a tale fine, concesse due ore di contatto umano al giorno. In aggiunta, deve essere attentamente considerato lo stato di salute del detenuto, valutando se un simile isolamento possa influire negativamente sulla sua vulnerabilità; ove ciò avvenga, la detenzione separata dovrà cessare. Ancora, le celle adibite "all'alta sicurezza" devono comunque soddisfare gli standard minimi richiesti dalle EPR, in ordine allo spazio, all'igiene e alla luce; infine, anche gli ospiti tenuti isolati devono avere la possibilità di svolgere attività di lettura o di esercizio fisico (seppur singolarmente) e devono ricevere le visite del direttore del carcere o del personale penitenziario.

Le nuove Raccomandazioni aggiungono alcune precisazioni circa i mezzi di contenimento e le punizioni di comportamenti posti in essere dai soggetti *in vinculis*, violativi delle normative nazionali o delle regole di comportamento carcerarie, ferma restando la delega ai singoli Stati, in ordine alla configurabilità o meno dell'illecito (di natura disciplinare o penale) e alla sanzione da irrogare.

Sul punto, la nuova regola 60.6 a) vieta che il confinamento di un prigioniero – quale conseguenza di un illecito grave – sia imposto nei confronti di minorenni, donne in gravidanza, madri in fase di allattamento o genitori con prole molto giovane a carico.

¹⁴ Nei medesimi termini, cfr. *Allegato alla Raccomandazione R(2006)2*, cit., pp. 104-105.

Nell'adottare l'isolamento quale punizione estrema per una condotta illecita, le Regole impongono l'attenta valutazione delle condizioni di salute e psichiche del detenuto, aggiungendo che, in ogni caso, è fatto divieto dell'uso di strumenti di tortura o trattamenti disumani e degradanti da parte del personale addetto, che deve, al contrario, fare visita regolarmente al detenuto. Si rinvia, invece, alle normative nazionali, in ordine alla durata massima del confino.

Ulteriori modifiche alla parte IV del testo riguardano i cosiddetti strumenti di contenimento (quali, ad esempio, manette o camicie di forza).

Sono state introdotte, difatti, alcune importanti disposizioni, che precisano la natura sussidiaria di questi mezzi, utilizzabili, pertanto, solamente ove siano state espletate – preliminarmente ed invano – misure meno invasive (regola 68.1). Ove necessari, peraltro, è sempre richiesto il rispetto del principio di minima offensività e proporzionalità nella scelta e nella durata della misura.¹⁵

Dopo aver ribadito, come nel precedente testo, in quali casi è consentito l'uso di manette o cinture di sicurezza, si aggiunge il categorico divieto dell'adozione di strumenti altamente invasivi e degradanti per la dignità del detenuto (ad esempio, le catene)¹⁶. È proibito, altresì, qualsiasi mezzo di contenimento nei confronti di donne in fase di travaglio o a seguito del parto (regole 68.6, 68.7).

La parte IV si chiude con alcune nuove disposizioni in merito ad eventuali reclami avanzati dai detenuti.

Gli elementi di novità riguardano, essenzialmente, la necessità che tali istanze vengano trattate celermente e mediante una procedura che coinvolga il contraddittorio tra gli interessati.

Si ribadisce che nessun detenuto debba subire punizioni o ritorsioni per i reclami proposti, ma si aggiunge, ora, la possibilità di presentare richieste in via confidenziale.

Nuova è anche la disposizione prevista alla regola 70.13, circa la tenuta di un registro, contenente le diverse istanze avanzate da ogni detenuto, nel rispetto del principio di riservatezza.

La parte V delle nuove Raccomandazioni si compone di venti regole (dalla 71 alla 91), dedicate all'importanza del ruolo di servizio pubblico delle carceri, a tutela della comunità.

A tale scopo, in questa sezione – che ricalca, quasi del tutto, il precedente testo – sono richiesti elevati standard professionali in capo al personale addetto agli istituti.

¹⁵ In argomento cfr. R. Zunino, *41-bis: perquisizioni, isolamento disciplinare e regime di sorveglianza particolare*, in *Giurisprudenza penale*, 8 gennaio 2020, pp. 10-12.

¹⁶ È pacifica, sul punto, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: per tutte, Corte Edu, 1° marzo 2000, Labita c. Italia, n. 26722/95, traduzione in *Rassegna penitenziaria*.

La condotta esemplare dei membri delle amministrazioni penitenziarie è, infatti, elemento essenziale alla buona riuscita del processo rieducativo di ogni detenuto, che deve essere influenzato positivamente da coloro che monitorizzano giornalmente la propria condotta.

Per tale ragione, numerose regole sono dedicate alla selezione e alla formazione del personale.

Occorre, dunque, soffermarsi a riflettere nuovamente sull'operatività all'interno nostro Paese di simili disposizioni, ribadite tanto nella nuova quanto nella vecchia formulazione del testo.

La preparazione e la formazione della polizia penitenziaria e la sua idoneità a rapportarsi in maniera esemplare nei confronti del detenuto – evitando quanto più possibile, come detto, il ricorso alla coercizione fisica – impone che ogni Stato membro disponga di risorse sufficienti a poter selezionare e aggiornare di frequente il personale dipendente, così garantendo anche il benessere lavorativo dello stesso.

Tuttavia nella prassi ciò non pare rispettato, in considerazione della grande domanda di personale, necessaria a rispondere al numero sempre più elevato di ingressi in istituto.

A tale proposito, sembra opportuno menzionare il recente *report* pubblicato dal Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), all'inizio di quest'anno, circa un'analisi condotta tra il 12 e il 22 marzo 2019 presso alcune carceri italiane, allo scopo di verificare le condizioni dei detenuti sottoposti a regimi particolari (ad esempio, ai regimi di alta sicurezza o di isolamento)¹⁷.

Il Comitato ha potuto constatare la frequente incapacità del personale di relazionarsi pacificamente con il soggetto *in vinculis*, in particolare se straniero e sfornito della possibilità di avvalersi di interpreti o mediatori culturali.

Ancora, è stata riscontrata la scarsa preparazione nel contenimento degli ospiti che – in evidente stato di escandescenza o di delirio – venivano trattati con violenza.

Con riguardo a quest'ultimo punto, contrariamente a quanto auspicato nelle EPR del 2020, i dati mostrano un numero considerevole di denunce di maltrattamenti, fisici o verbali, spesso a sfondo razziale o omofobo, posti in essere dagli agenti¹⁸.

La ragione di ciò si rinviene, probabilmente, nella condizione di stress e frustrazione, dovuti al carico lavorativo che grava sul personale penitenziario, lasciato impreparato a gestire correttamente situazioni conflittuali e costretto a relazionarsi con un numero eccessivo di detenuti che – a diritto – lamentano condizioni di vita degradanti e, conseguentemente, mal rispondono alle regole dell'istituto.

¹⁷ Il testo del *report* è disponibile a questo indirizzo.

¹⁸ V. C. Pagella, *Le carceri italiane*, cit.

A conferma di una simile condizione di disagio, si ricordano i drammatici dati raccolti dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute che, di recente, ha segnalato plurimi episodi di suicidi da parte della polizia penitenziaria, ritenendo di dover addurre tra le cause di questi atti estremi una «situazione segnata da una serie di criticità strutturali, gestionali e numeriche, rese ancora più evidenti in questi ultimi tempi dall'emergenza sanitaria in atto»¹⁹.

Si ritiene pertanto importante, in un'ottica di miglioramento della convivenza nelle case circondariali, che l'Amministrazione spenda alcune risorse economiche e professionali per monitorizzare sistematicamente e periodicamente anche le condizioni psico-fisiche del personale impiegato negli istituti di pena.

Tornando, dunque, alle innovazioni di questa sezione del documento, va menzionata la nuova lettera b) alla regola 83, in tema di gestione ed organizzazione delle case circondariali.

Nel ribadire la necessità di disporre di elevati livelli operativi, si è posto l'accento su un aspetto tralasciato nel 2006, concernente la capacità di adattamento a situazioni emergenziali e la prontezza nel porre i correttivi necessari, al tempo stesso essendo in grado di ristabilire i normali assetti, una volta che sia venuta meno la contingenza.

Nonostante l'a-specificità della regola non offra precise direttive agli Stati, si può apprezzare l'invito del Consiglio d'Europa a modificare le leggi nazionali penitenziarie, tenendo conto della possibilità che situazioni di estrema emergenza – come quella verificatasi negli scorsi mesi – necessiti di interventi celeri e decisioni efficaci, seppur temporanee.

2.3. Il monitoraggio degli istituti di pena e lo status di detenuto.

Gli ultimi aspetti sui quali i membri del Comitato dei Ministri hanno inteso apportare modifiche, riguardano le regole in tema di ispezione e monitoraggio delle carceri, contenute nella parte VI del documento.

Dopo il richiamo ai controlli degli istituti penitenziari da parte di enti governativi (regola 92), il nuovo testo dedica più ampio spazio all'attività di monitoraggio da parte di organismi indipendenti, designati a valutare, di volta in volta, e senza un necessario preavviso, che siano rispettati gli *standard* qualitativi delle carceri, richiesti dalle legislazioni nazionali, dal diritto internazionale e dalle stesse EPR. In particolare, è data loro la facoltà di controllare ogni luogo della casa circondariale e accedere a qualsiasi registro, compresi quelli riguardanti i reclami dei detenuti.

¹⁹ Cfr. il rapporto del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 24 agosto 2020, in *garantenazionaleprivatiliberta.it*. Più in generale, sul tema dei suicidi da parte degli agenti di polizia penitenziaria, si veda P. Buffa, *Il suicidio del personale del Corpo di Polizia penitenziaria*, in questa rivista, 31 luglio 2019.

Anche le disposizioni successive sono volte ad incoraggiare tali ispezioni, consentendo agli ospiti e al personale di comunicare quanto a loro conoscenza, senza dover subire eventuali sanzioni disciplinari.

La parte VI termina con l'invito alla pubblicità e alla collaborazione tra gli organismi di controllo, le agenzie internazionali e le autorità nazionali, al fine di offrire livelli qualitativamente sempre più alti di gestione degli istituti di pena.

Le sezioni VII e VIII non presentano, al contrario, elementi di novità rispetto al testo del 2006.

La prima (dalla regola 94.1 alla regola 101) si occupa di regolare la vita nel carcere degli imputati, definendo il loro *status* e suggerendo di differenziare, ove possibile, il loro trattamento da coloro che sono già stati condannati: a tale fine, ad esempio, gli deve essere consentita la possibilità di alloggiare in celle singole o di indossare indumenti propri e ad aver diritto ad un numero maggiore di visite rispetto agli altri detenuti.

Sulla scia di quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Edu, tali facoltà rispecchiano la volontà di applicare il principio di presunzione di non colpevolezza – ben noto al nostro ordinamento – anche ai detenuti non ancora condannati, in via definitiva, mediante la sentenza di un'autorità giudiziaria²⁰.

Per quanto riguarda l'Italia, osta al rispetto di queste ultime regole la presenza di una percentuale altissima (soprattutto rispetto a molti paesi europei) di detenuti in attesa di giudizio ovvero di condannati con sentenza ancora non divenuta definitiva²¹.

Il dato preoccupa non solo per l'incapacità dell'Amministrazione di rispondere all'esigenza di differenziazione del trattamento tra ospiti con posizioni giuridiche diverse, ma anche perché un così alto numero di imputati in carcerazione preventiva contribuisce negativamente al sovraffollamento carcerario del Paese²².

Da ultimo, senza introdurre novità, nella parte VIII delle EPR, viene disciplinato lo *status* e il regime dei condannati, richiamando l'obiettivo cui deve tendere la permanenza intramuraria e incoraggiando ogni attività (scolastica, lavorativa o di altro genere), che possa fungere da stimolo ad un positivo ripensamento degli agiti commessi e al graduale riavvicinamento con la comunità (regole 102.1-107.5).

Come anticipato, anche le nuove Raccomandazioni contengono, nella parte IX, una regola di chiusura che invita a futuri aggiornamenti delle stesse, rimarcando l'attenzione dei redattori del testo ai cambiamenti e all'evoluzione sociale e culturale.

²⁰ Una su tutte, Corte Edu, 15 febbraio 2002, Iwanczuk c. Polonia, n. 25196/94, in www.refword.org.

²¹ Secondo i dati riportati dal Ministero della Giustizia e aggiornati al 31 agosto 2020, a fronte di un totale di quasi 54.000 detenuti, il numero degli imputati raggiungerebbe le 9.344 unità, cui si aggiungerebbero 8.366 condannati con sentenza non definitiva; secondo altre fonti, peraltro, il nostro Paese sarebbe il quinto in Europa per numero di detenuti ristretti in carcere senza sentenza definitiva, dietro solamente a Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca e Belgio. Sul punto cfr. *Detenuti presenti – aggiornamento al 31 agosto 2020*, in giustizia.it; European Prison Observatory, *Carceri d'Europa. Rapporto 2019 sulle carceri ed i sistemi penitenziari europei*, in antigone.it, 2019, pp. 11-12.

²² Per il dato v., *Detenuti presenti italiani e stranieri. Anni 1991-2019*, in giustizia.it.

3. Considerazioni conclusive.

Valutata complessivamente, la riforma del 2020 ha registrato una portata innovativa inferiore, rispetto al documento del 2006. Come si è visto, difatti, i redattori hanno preferito lasciare intatte diverse sezioni, apportando modifiche prevalentemente alle regole in materia di registri e gestione dei fascicoli del detenuto e in tema di trattamento speciale per le donne e per gli stranieri; più incisivo è stato il ripensamento delle misure speciali di alta sicurezza, del confinamento e dei mezzi di contenzione dei detenuti pericolosi, nonché quello dell'organizzazione del personale penitenziario e il monitoraggio degli istituti.

Indipendentemente dalle specifiche innovazioni del testo, sembra possibile formulare alcune considerazioni in merito alla concreta possibilità di fare seguito tanto alle nuove, quanto alle più risalenti disposizioni.

Infatti, a fronte delle difficoltà, che erano state riscontrate dagli Stati membri nell'applicabilità delle EPR del 2006, dovute, probabilmente alle molteplici criticità dei modelli organizzativi, il ripensamento di queste avrebbe forse dovuto toccare piuttosto indicazioni – ancorché non strettamente vincolanti – in merito alle concrete modalità di attuazione delle buone pratiche penitenziarie.

Per quanto riguarda l'Italia (ma il medesimo discorso può condividersi per altri paesi appartenenti alla Grande Europa), la manifestazione più eclatante di tale criticità concerne la materia – rimasta invariata nel nuovo testo – delle condizioni di alloggio, della gestione degli spazi comuni, della luce e dell'aria all'interno delle celle e, in generale, degli istituti. Tali problematiche, come si vedrà, si riversano sull'intera disciplina penitenziaria.

Il sovraffollamento rappresenta, infatti, il principale limite di molte carceri italiane che, per questa ragione, sono state oggetto di diverse denunce – e conseguenti condanne – che lamentavano la violazione degli *standard* minimi a permettere una permanenza in istituto quantomeno dignitosa.

La Corte Edu, difatti, chiamata ad esprimersi in più occasioni, ha riconosciuto che le condizioni igieniche nonché lo spazio a disposizione dei detenuti italiani (talvolta inferiore ai 3 metri quadrati) violassero l'art. 3 della C.E.D.U., in quanto rappresentativi di un trattamento di pena disumano²³.

I giudici di Strasburgo, peraltro, nel condannare il Paese, hanno denunciato la non saltuarietà del malfunzionamento degli istituti italiani, rilevando come la cronicità del problema avrebbe potuto dare adito a nuove denunce da parte di altri detenuti, così sollecitando celeri risposte.

²³ Su tutte: Corte Edu, Torreggiani e altri c. Italia, (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10), in *camera.it*, 8 gennaio 2013.

Ciononostante, anche i dati più recenti, non dimostrano un *trend* in miglioramento²⁴.

Pare pertanto impossibile, allo stato attuale, ipotizzare il rispetto assoluto da parte dell'Italia dei moniti giunti delle DPR.

Le ragioni a monte sono diverse e difficilmente potrebbero trovare un'adeguata risposta nel mero adeguamento del legislatore italiano alle direttive del Consiglio d'Europa.

In primo luogo, la carenza di risorse economiche, necessarie a dotare le strutture di pena dei mezzi idonei a garantire *standard* di soggiorno qualitativamente più elevati, nonché a fornire un numero equo di personale penitenziario in rapporto agli ospiti detenuti, rende, per il condannato, più gravosa e afflittiva l'esecuzione della pena detentiva e, per i dipendenti, particolarmente stressante l'attività lavorativa, con le conseguenze sopra ricordate.

Al sovraffollamento degli istituti di pena contribuisce poi, come anticipato, l'elevatissimo numero di soggetti in attesa di giudizio. Pare chiaro che la questione attiene all'efficienza della giustizia e prescinde dall'organizzazione delle carceri, le quali possono esclusivamente cercare – come auspicato nel documento in parola – di differenziare quanto più possibile il loro trattamento da coloro che hanno già subito una condanna definitiva.

In tale quadro, infine, la scarsa fiducia al ricorso a misure alternative alla detenzione comporta l'ingresso in carcere – seppur per un breve lasso di tempo – di un importante numero di condannati per pene detentive brevi.

Ciò, peraltro, non si riflette esclusivamente nella saturazione degli istituti di pena ma contribuisce a stigmatizzare inutilmente il reo, confliggendo con la primaria esigenza di rieducazione e risocializzazione, nonché facilitando il percorso della reiterazione.

Pertanto, un primo passo nel senso della riduzione del sovrappopolamento degli istituti, potrebbe tradursi nel rispetto costante del principio di *extrema-ratio* della detenzione nella scelta esecutiva, nell'ottica di un ricorso sempre maggiore a percorsi penali esterni maggiormente individualizzanti e meno segreganti del carcere.

Si ritiene, da ultimo, di dover spendere alcune parole in merito alla scelta di non apportare modifiche circa le regole sul distanziamento e sulle norme igienico-sanitarie degli istituti di pena.

Questo, nonostante lo stesso Consiglio d'Europa, in un'analisi effettuata lo scorso giugno, avesse posto in evidenza l'impatto che la diffusione del Covid-19 ha avuto anche sulle carceri²⁵.

²⁴ Secondo i dati del Ministero della Giustizia, al 29 febbraio 2020, i soggetti ristretti in carcere contavano 61.230 unità, a fronte di una capienza regolamentare delle carceri pari a 50.931 posti; cfr. *agi.it*.

²⁵ Cfr. M. F. Aebi, M. M. Tiago, *Prisons and Prisoners in Europe in Pandemic Times: An evaluation of the short-term impact of the COVID-19 on prison populations*, in *Space, council of Europe Annual Penal statistics*, 18 giugno 2020.

In particolare, dai dati ottenuti dal rapporto – che analizza il *trend* della popolazione carceraria europea dal 1° gennaio al 15 aprile 2020 – in tale lasso di tempo sono stati rilasciati oltre 128.000 detenuti di venti Stati membri.

I provvedimenti si sono resi necessari, al fine di contenere o ridurre la diffusione dell'epidemia all'interno degli istituti di pena, in considerazione del fatto che tali strutture in alcun modo si sono dimostrate in grado di consentire il distanziamento sociale imposto dai governi (eccezione fatta per la Svezia), nei mesi di "lockdown".

A dimostrazione di ciò, la stragrande maggioranza delle amministrazioni penitenziarie avevano denunciato la diffusione del virus all'interno delle carceri (l'Italia, tra queste, fa parte dei quindici paesi in cui sia il personale penitenziario che alcuni ospiti detenuti avevano contratto la malattia).

Sempre secondo tale documento, gli Stati che, per primi, hanno dovuto adottare questi provvedimenti, corrispondono essenzialmente a due profili: da un lato quelli il cui ordinamento presenta un basso livello di punibilità (come i Paesi scandinavi o i Paesi Bassi), dall'altro, gli Stati le cui amministrazioni penitenziarie lamentano, da tempo, il sovraffollamento delle case circondariali (tra questi, ad esempio, l'Italia, la Spagna e la Francia).

Tanto premesso (e fermo restando l'inciso di cui alla regola 83), ci si può auspicare che l'attuale silenzio delle DPR, in merito agli opportuni comportamenti igienico-sanitari da adottare in casi di emergenza, potrebbe rendere necessari nuovi ripensamenti del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, atti a fornire direttive più specifiche per contrastare il sovraffollamento carcerario, che vadano oltre il generico rinvio alle singole normative nazionali.

Al tempo stesso, rimane la consapevolezza che le fonti esterne non possano da sole ritenersi risolutive di una patologia cronicizzata, come quella che caratterizza molti istituti di pena italiani da ben prima della diffusione della pandemia.

Bibliografia.

M. F. Aebi, M.M. Tiago, *Prisons and Prisoners in Europe in Pandemic Times: An evaluation of the short-term impact of the COVID-19 on prison populations*, in *Space, council of Europe Annual Penal statistics*, 18 giugno 2020.

J. Bergeron, *Relazione sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione*, in *europarl.europa.eu*, 6 luglio 2017.

P. Buffa, *Il suicidio del personale del Corpo di Polizia penitenziaria*, in *questa rivista*, 31 luglio 2019.

L. Caraceni, M. G. Coppetta (a cura di), *L'esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni. Commento al d.lgs. 2 ottobre, n. 121*, Giappichelli Editore, 2019.

CDPC, PC-CP, *Revised commentary to Recommendation CM/REC (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European prison rules*, 2018.

M. Creténot, *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria*, Antigone Edizioni, 2013.

Dip. amm. pen., *Allegato alla Raccomandazione R(2006)2 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, Ministero della Giustizia, 2007.

European Prison Observatory, *Carceri d'Europa. Rapporto 2019 sulle carceri ed i sistemi penitenziari europei*, in *antigone.it*, 2019.

G. Fabini, *Donne e carcere: quale genere di detenzione*, 2017, in *antigone.it*.

C. Pagella, *Le carceri italiane sotto la lente del Consiglio d'Europa: il report del CPT sulle visite alle carceri di Biella, Milano Opera, Saluzzo e Viterbo e la replica del Governo italiano*, in *Sistema penale*, 11 febbraio 2020.

R. Zunino, *41-bis: perquisizioni, isolamento disciplinare e regime di sorveglianza particolare*, in *Giurisprudenza penale*, 8 gennaio 2020.