

*Diritti umani e Garante dei diritti
delle persone private della
libertà personale*

dott. Giuseppe Tuccio

Nei documenti degli organismi internazionali – dall’O.N.U. al Parlamento Europeo – si usa correntemente l’espressione diritti umani, human rights, droits de l’homme, derechos humanos, per indicare tutti i diritti e le libertà fondamentali della persona, dello status delle persone nella sua integrità.

Si intendono comunemente diritti umani quei bisogni essenziali che devono essere soddisfatti, giacchè la persona possa realizzarsi dignitosamente nell’integrità delle sue componenti materiali e spirituali.

In genere è la legge che riconosce questi bisogni come diritti fondamentali e fa obbligo alle pubbliche Istituzioni, ma anche agli stessi titolari dei diritti, di rispettarli.

Ma i diritti umani non sono una creazione di ordine legale, bensì preesistono alla legge scritta e da questa soltanto riconosciuti, con carattere di irreversibilità.

Se i diritti fondamentali esistessero solo nella misura in cui i poteri sono disposti a riconoscerli, essi non avrebbero altro fondamento che il potere, mentre così come la storia ha insegnato spesso sono diritti contro il potere.

Se questa è la piattaforma genetica dei diritti umani, superando l’antico approccio contrattualistico (un patto stipulato tra le forze politiche e sociali di una comunità) ritengo che “il problema principale oggi dei diritti è quello non di giustificarli ma di proteggerli” così scrive Norberto Bobbio nel Saggio del 1964 “Sul fondamento dei diritti dell’uomo”.

Ancora oggi, nell’assurda prospettiva storica di guerre etniche ed “etiche”, l’argomento principale che ruota attorno al tema dei diritti umani è quello delle loro garanzie.

Dalle macerie della Seconda Guerra Mondiale e dalla rottura e dal superamento della dottrina statualistica ottocentesca, per cui lo Stato veniva prima del riconoscimento dei diritti, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 10 dicembre del 1948 riconosce, per la prima volta a livello internazionale, una nuova centralità dell’individuo.

A seguito di tale dichiarazione dopo il lungo periodo di congelamento del tema dei diritti umani conclusosi con la caduta del muro di Berlino, si tenta di affermare un nuovo modello per il loro concreto riconoscimento e della loro tutela effettiva.

Non più un modello basato sulla militanza, sull'avanguardia, sulla radicalizzazione delle conflittualità, ma un modello orizzontale di relazioni sociali, fondato sulla cooperazione, in cui la mediazione comincia a giocare un ruolo chiave per la risoluzione delle controversie tra cittadini e Stato.

Proprio in questa fase storico-politica viene identificata, nel paradigma degli istituti di garanzia, la figura dell'Ombudsman che, nella sua funzione primaria di mediazione, appartiene per natura alla cultura della democrazia e dei diritti umani, operando attivamente per il rispetto e l'esercizio della dignità della persona, anche nei confronti dell'Autorità governative nazionali e locali.

Dinnanzi ad una amministrazione sempre più lenta, depositaria di continui abusi e violazioni dei diritti dei cittadini, si impone la necessità di percorrere strade alternative: procedure più rapide, informali ed economiche, riforme organizzate, campagne di sensibilizzazione, attività di formazione.

Il monito dettato dalle Nazioni Unite, in più occasioni, di costituire una "machinery" a tutela dei diritti umani, incluso l'istituto dell'Ombudsman, verrà in seguito raccolto dal Consiglio di Europa con la nota Raccomandazione n° 757 in cui si invitano gli Stati che ancora non lo avessero fatto a "considerare la possibilità di nominare a livello nazionale, regionale o locale persone svolgenti funzioni analoghe a quelle degli esistenti Ombudsman".

E' proprio l'Ombudsman nella sua forza di organo indipendente - nel più vasto paradigma delle Authority e dei Garanti - l'organo deputato a muoversi per la promozione e la protezione dei diritti umani, soprattutto nella fase delle specificazioni che si è realizzata negli ultimi decenni.

Il riconoscimento di categorie specifiche di diritti – si pensi ai diritti dei minori, delle donne, del malato o dell'anziano – ha aperto la strada ad un approccio rinnovato in

tema di diritti umani, basato su conoscenze più complete e su una maggiore consapevolezza delle tematiche sottese.

L'istituto dell'Ombudsman, assieme ad altri organi di garanzia, deve essere compreso e valorizzato in tale percorso ed indirizzato ad una specializzazione di facoltà e poteri.

In tale ambito culturale è stata concepita la figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, che vivono cioè in un settore per definizione compreso in spazio ed in condizioni di chiusura ed isolamento.

Il raggiungimento degli obiettivi di tutela di questi specifici diritti – oggi presente soltanto nelle realtà di alcuni Paesi europei – non può prescindere dallo strumento delle politiche pubbliche.

Come ci suggerisce Bobbio: “Altro è un diritto, altro una promessa di un diritto futuro. Altro un diritto attuale, altro un diritto potenziale. Altro ancora avere un diritto che è, proprio in quanto riconosciuto e protetto, altro avere un diritto che deve essere, ma che per essere ha bisogno di trasformarsi da oggetto di discussione di una assemblea di esperti ad oggetto di decisione di un organo legislativo dotato di potere coattivo”.

Una sommaria rilettura del vasto scenario degli atti deliberativi di riconoscimento dei diritti umani servirà a comprendere le ragioni di questa sempre più marcata e preoccupante divaricazione tra il dovere essere e l'essere.

Fin dalla sua adozione la Dichiarazione Universale (1948) ha ricevuto una progressiva applicazione nelle varie Nazioni, mediante il riconoscimento dell'obbligatorietà nei confronti dei membri delle N.U.

Anche la Corte Internazionale di Giustizia ha contribuito a tale evoluzione interpretativa, utilizzando in proposito l'art. 38 dello Statuto, nel quale si prevede la possibilità di fare applicazione di principi generali del diritto riconosciuto dalle nazioni civili.

(Ma già in precedenza era stata approvata la Carta delle N.U. (1945), che consacrava i diritti dell'uomo, sia pure astrattamente delineati).

Pertanto, pur non rivestendo la Dichiarazione Universale un valore giuridico obbligatorio, essa assumeva un valore politico e morale molto rilevante.

Successivamente la Carta Internazionale dei Diritti ha ricompreso – oltre la Dichiarazione –importanti Convenzioni, munite di un valore giuridico preciso e puntuale in quanto espressive dei patti vincolanti per i Paesi contraenti (1966).

Dai fondamentali principi di giusnaturalismo del neminem ledere si passava all'affermazione del divieto di tortura, del diritto alla partecipazione politica, di proprietà, di matrimonio, oltre al riconoscimento delle libertà fondamentali, della manifestazione della propria opinione, del diritto di associazione, libertà religiosa, ecc.

*Ma in effetti i principi accolti nella Dichiarazione hanno radici storiche ed ideologiche antiche che partono dai filosofi greci e si sviluppano nel corso della storia e del pensiero sul fondamento naturale, sia filosofico che teologico, della dottrina giusnaturalistica, transitata nel diritto romano classico - *ius gentium* – fino a pervenire alla proposizione dei rapporti tra Autorità e Libertà, Stato ed Individuo, alla adozione della Magna Charta (1215) e poi dei Bill of Rights ed infine alla Declaration des Droits de l'Homme e du Citoyen (1789).*

La Dichiarazione Universale nasce, peraltro, in un contesto politico ben preciso, in cui è affermato un sistema di valori in senso democratico, (liberista e soggettivo; principi, in definitiva, già accolti dalla Costituzione Italiana, approvata nello stesso clima culturale).

Nel contempo, sempre a livello mondiale, incominciano ad affermarsi diritti riguardanti particolari categorie di persone.

Mi riferisco alle Regole Minime per il trattamento dei detenuti (1957) approvate in sede di N.U.

Ma invero è in Europa che la normativa in materia penitenziaria registra notevoli avanzamenti.

Il Consiglio di Europa si è caratterizzato proprio per la sua opera per la protezione dell'individuo nel campo dei diritti sociali, laddove la C.E.E. si era particolarmente impegnata nel campo economico.

Fondamentale è la “Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo” (1950) approvata dal Consiglio di Europa.

Una espressa Risoluzione del Comitato dei Ministri Europei (1955) ha approfondito ed esteso l'applicazione delle Regole Minime per il trattamento dei detenuti, prevedendo il lavoro penitenziario, il diritto alle cure mediche, l'assistenza religiosa e morale, la partecipazione alle attività socio-educative, culturali e sportive, le relazioni con l'esterno, la creazione ed il mantenimento dei legami familiari.

Tutto ciò premesso la posizione di centralità riservata dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo al valore della dignità umana proprio per le susseguenti specificazioni e le connesse difficoltà in sede applicativa, impone una verifica storica per prendere atto dell'effettivo peso specifico in definitiva riservato ad essa dalla società moderna, proprio nel vivere quotidiano, nello snodarsi cioè delle complesse dinamiche sociali; considerando che la dignità umana è un bene di tutti ed è dunque nei confronti di tutti che essa va rispettata, essendo evidente che, qualora si versi in presenza di situazione critiche, essa corre grave pericolo in ordine alla sua tutela ed alla sua stessa esistenza.

Dunque: “tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti” (art. 1).

Coerentemente la nostra Costituzione (art. 3) proclama che “tutti i cittadini hanno pari dignità davanti alla legge”; situazione che logicamente prevede la esigenza della previa assicurazione della posizione di uguaglianza, anticipando di un anno dunque la stessa proclamazione della Dichiarazione.

All'art. 1 dell'ordinamento penitenziario, è sancito il principio secondo cui il trattamento penitenziario “deve assicurare il rispetto della dignità della persona”; principio ribadito, peraltro, nella già citata Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, ribadendo che la finalità del trattamento è quella della

rieducazione del condannato cui le pene devono tendere per espresso dettato dello stesso art. 27 della Costituzione.

E' indubitabile che soltanto guardando al profilo della dignità anche – e soprattutto – dei più deboli ed alla conseguente tutela, si può delineare e quindi percorrere meglio la strada verso quel traguardo della risocializzazione che le istituzioni devono cercare di perseguire ponendo l'attenzione alla concretezza ed alla drammaticità di vite umane, considerando che la privazione della libertà personale realizza, di per sé, la disumana derealizzazione, la depersonalizzazione dell'uomo.

Ragioni di tipo politico, economico, culturale o religioso non possono – non potrebbero – mai giustificare la compressione dei diritti umani, fino ad annullarli.

E' accaduto ed accade spesso però che i diritti umani siano strumentalmente evocati ed altrettanto strumentalmente rimossi, a seconda del momento politico, del luogo, della particolare contingenza, proprio con riferimento alla detenzione carceraria.

In tal senso la detenzione è una condizione a rischio permanente, per cui spesso ci si sottrae al dovere di considerare che nel momento in cui un cittadino non dispone della propria dignità, tutti i suoi diritti entrano in una zona grigia.

Le istituzioni cosiddette totali – come quella carceraria – sono per loro natura luoghi oscuri.

E' bene che su di essa si effonda un cono di luce, permanente, che serva a verificare l'effettivo rispetto del diritto alla salute, alle relazioni affettive, alla corrispondenza riservata, ecc.

Per raggiungere tali obiettivi si sta affermando in varie parti del mondo l'esigenza di rinnovate forme di controllo nei luoghi di detenzione, perché eventuali conflittualità siano avviate a soluzione con intelligente mediazione; una cultura che richiede figure di promozione e di prevenzione, perché i diritti non rimangano sulla carta, ma siano concretamente attuali e siano totalmente esigibili, nell'interesse oltre che del singolo detenuto, della intera comunità.

La evocazione enunciativa del quadro dei diritti, pone, in maniera frontalmente provocatoria, il raffronto tra il tema del "dover essere" ed il tema dello "essere"

soprattutto quando questi diritti riguardano appunto i soggetti deboli della società moderna, la società multi-etnica.

I segni dei tempi – globalizzazione, tecnologie avanzate, immigrazioni – interpellano incessantemente la coscienza dell'uomo: globalizzazione in maggior misura monetaria e scarsa attenzione alla globalizzazione dei diritti e conseguente soffocamento della domanda sociale; processi migratori sospinti dalle dure leggi economiche, apportatrici di nuove povertà, dal predominante dominio assicurato da emergenti bisogni che si aggiungono a quelli storici e geografici; sviluppo ipertecnologico cui non corrisponde una analoga crescita umana, anche perché sottratto alla disponibilità delle popolazioni più deboli.

Allora si è costretti a prendere atto come ci sia uno iato, una scissura pericolosa tra il piano del dover essere ed il piano dell'essere, tra ciò che si afferma come principio e la concreta traduzione di questo nella realtà sociale e politica.

Quando poi si affronta il tema dei diritti nei confronti dei soggetti deboli si deve dare per scontato che ben poco di quello che si afferma per principio, troverà poi concreta attuazione.

C'è poi qualcosa di diverso quando si parla di detenuti, la cui debolezza è in primo luogo il contenuto stesso del loro status di soggetti privati legalmente della libertà.

Essi sono deboli in primis, proprio in quanto puniti.

Ma proprio dei diritti proclamati nella Dichiarazione - che non devono essere intesi come oggetto di petizioni di principio - si rivendica il rispetto, incominciando dalla uguaglianza della dignità – che non può essere discriminata per motivi di razza, di religione, di origine sociale e condizione economica – nonché dall'uguaglianza dei diritti: il diritto alla vita, alla sicurezza personale, il diritto alla legalità ed alla giustizia; il diritto di asilo, il diritto alla privacy, al lavoro, all'istruzione, alla salvaguardia degli affetti, il diritto alla salute.

E' evidente che, pur essendo previsti per i soggetti detenuti dei limiti stabiliti dalla legge per tutelare la libertà ed i diritti degli altri, agli stessi non possono essere negati l'esercizio e la agibilità di tutti i diritti compatibili con il loro status.

Va in proposito considerato che già il sistema penale italiano prevede un regime sanzionatorio fortemente condizionante, rappresentato da pene pecuniarie e pene detentive, nonché misure alternative alla pena detentiva.

La reclusione in carcere ed in ospedale psichiatrico giudiziario sono le sanzioni che, impedendo la libertà di movimento, comportano il livello più alto di privazione della libertà personale.

La riforma riguardante le misure alternative introdotte nell'anno 1975 (L. 354/75) non è stata realizzata appieno soprattutto nei confronti di stranieri e di soggetti in situazione di disagio personale e sociale, anche se con la legge Simeoni – Saraceni (L. n° 105/98) si è ampliata ed è divenuta sistematica l'applicazione delle misure alternative senza passare necessariamente dal carcere, soprattutto per gli alcoolisti ed i tossicodipendenti.

Tale è lo stato normativo in materia di penalità in Italia, mentre, concordemente è riconosciuto che, in tutto il mondo occidentale, sono molti di più i soggetti puniti con misure diverse dalla sola privazione della libertà personale.

*E' auspicabile un orientamento della **riforma del Codice Penale** in direzione di un diritto penale minimo e della riduzione del carcere a extrema ratio della sanzione penale.*

*In questo senso, è necessario che la Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia lavori alla previsione della **alternative al carcere** anche come **pene alternative**, comminabili in sentenza e alla **riduzione dei massimi di pena**.*

In palese violazione dei diritti costituzionali il diritto penale è stato vieppiù concepito come equivalente a strumento di controllo delle aree marginali o a rischio, attraverso la correlata prospettazione da parte dei Governanti del diffuso sentimento di obiettiva insicurezza sociale, di una condizione di per sé indubbiamente incombente che, è evidente, deve essere fronteggiata però preventivamente dagli apparati di pubblica sicurezza, nonché da una corretta applicazione delle leggi sulla immigrazione e sulla tossicodipendenza.

E ciò perché criminologi, penalisti e sociologi sono convinti che non è la sola sanzione criminale lo strumento idoneo a produrre censura sociale.

Ad esso cioè non è riconosciuta una funzione decisiva di ridefinizione dei valori essenziali su cui si cementa il patto di convivenza civile.

Il vero è che ad essa è stata attribuita questa impropria funzione sociale proprio in ragione ed in conseguenza della progressiva crisi di altri sistemi di censura sociale, laddove nella scala gerarchica degli strumenti di controllo sociale il ricorso alla sanzione penale dovrebbe essere delimitato ai soli casi in cui essa appare strettamente indispensabile e comunque quando gli strumenti sanzionatori di natura civile, amministrativa, siano non praticabili, insufficienti o si siano rivelati inefficaci (carattere sussidiario del diritto penale).

L'esperienza realizzatasi nel nostro Paese depone in proposito in senso negativo, evidenziando, per altro verso, come, attraverso il sistema sanzionatorio prescelto e la criminizzazione di condotte umane - che ben potevano essere sanzionate senza il ricorso alla limitazione della libertà personale - in definitiva sono stati scaricati nel sistema penitenziario tanti conflitti sociali, tanti disagi umani dal sociale, al penale, al penitenziario divenuto drammaticamente ambito di discarica sociale.

*Infine, sia negli istituti di parte generale, che nella selezione di beni costituzionalmente rilevanti meritevoli di tutela penale, è auspicabile che la Commissione intervenga su quelle norme e quelle fattispecie che producono migliaia di ingressi nel circuito carcerario, a partire dalle leggi sull'**immigrazione** e sulle **sostanze stupefacenti** e dalla recente normativa sulla recidiva.*

Obiettivo essenziale e, insieme, preconditione per rendere agibili i diritti umani del detenuto dovrà essere la riorganizzazione – razionalizzazione dei circuiti penitenziari.

Ciò è reso allo stato finalmente possibile dalla presenza di un numero di detenuti inferiore alla capienza regolamentare del sistema.

Non si tratta solo di attuare una diversa distribuzione dei detenuti nell'intero sistema: si tratta, piuttosto, di modulare la custodia e la pena secondo criteri che

rispondano alla combinazione razionale di metri di valutazione e classificazione differenti.

Innanzitutto, dunque, la garanzia di una qualità della custodia e della sanzione che non comporti privazioni e sofferenze inutili e immotivate.

Questa prima esigenza deve comportare l'organizzazione di circuiti a bassa e bassissima vigilanza, destinati a tutti coloro che – per tipologia di reati ascritti, comportamento adottato, fine pena vicino, nessuna pericolosità manifestata – non rappresentano un problema per la sicurezza.

Altra fondamentale esigenza da rispettare, nell'orientare la ridefinizione dei circuiti, è quella relativa alla tutela della salute, a partire dalle specifiche necessità di cura e assistenza dei tossicodipendenti, dei sofferenti psichici, delle persone con disabilità motorie, degli affetti da Aids e da altre gravi patologie.

Fatte salve queste preminenti necessità di tutela della salute e quelle legate alla tutela di particolari categorie di detenuti (collaboratori di giustizia, sex offenders, già appartenenti alle forze di polizia), va innanzitutto ripristinata la separazione tra indagati/imputati e autori di reato.

Sulla base delle chiare previsioni costituzionali è necessario recuperare alla loro funzione le case di reclusione destinate originariamente alle detenzioni medio-lunghe, nelle quali le condizioni trattamentali e di abitabilità delle celle devono essere consone a lunghe detenzioni e a progetti di reinserimento proiettati nel tempo.

Essenziale ai fini di più specifiche offerte trattamentali è la distinzione tra adulti e giovani adulti, che, almeno fino al 25° anno di età, possono essere destinatari di progetti di reinserimento più efficaci di quanto non sia per la restante parte della popolazione detenuta.

Quindi, è necessario prevedere una maggior presenza e distribuzione territoriale di istituti penitenziari esclusivamente femminili, con conseguente riconversione delle sezioni dedicate all'interno di istituti a prevalenza maschile.

L'assegnazione alle sezioni di alta sicurezza ed ad altre classificazioni cautelari di origine esclusivamente prudenziale – amministrativa, che possono comportare

limitazioni nel godimento di diritti ed opportunità, non può che essere sottoposta a procedure “garantiste” e a periodiche valutazioni di congruità.

Infine, occorre potenziare le forme di custodia attenuata, oltre le tradizionali previsioni per i tossicodipendenti, fino a forme di detenzione che confinino con l’esecuzione penale sul territorio: dalle sezioni/istituti riservati ai semiliberi, alla case destinate ad alloggiare – con previsioni di sicurezza ridotte all’essenziale – le madri che non possano godere delle misure alternative alla detenzione per l’assistenza ai figli minori.

Conclusivamente, l’intero sistema penitenziario va ridefinito in modo da rendere compatibile questa articolata differenziazione trattamentale con il rispetto del principio della territorialità della pena, derogabile solo a richiesta dell’interessato o per motivate e temporanee esigenze processuali e/o di sicurezza.

E’ incontestabile che, allo stato, la sanzione penale carceraria non facilmente si coniuga con l’effettivo riconoscimento dei diritti costituzionali, che pur si proclama essere esercitabili dal detenuto.

E’, purtroppo, sotto gli occhi di tutti la sostanziale disapplicazione di puntuali precetti costituzionali (artt. 27, 29, 30, 31, Cost.)

A fronte della sofferenza della privazione della libertà personale – che non è rappresentata soltanto dal muro di cinta, ma dall’incombenza di dure prescrizioni che scandiscono il tempo e delimitano lo spazio vitale – non è serio fare esercizio di vuote proclamazioni o di astratte petizioni di principio.

Primaria in dette condizioni è la preoccupazione di assicurare piena tutela del diritto alla salute dei detenuti.

In ossequio al principio della universalità del diritto alla salute e quindi alle prestazioni sanitarie, è auspicabile una integrazione dei servizi di assistenza sanitaria in carcere, attraverso l’attuazione della “riforma Bindi” che prevedeva il passaggio di competenze dal Ministero della Giustizia al Ministero della Sanità.

Ma in attesa della integrazione dei servizi, alcune iniziative sono particolarmente urgenti:

- **riorganizzazione del servizio “nuovi giunti”**: deve essere presente in ogni istituto un servizio qualificato di sostegno psicologico utile a evitare i rischi suicidari, maggiori nei primi giorni di detenzione;
- ogniqualvolta non sia certa l’adeguatezza della cura medica interna, va disposto il ricovero in luogo esterno di cura; a tal fine urge mettere a punto, con il Ministero della Sanità e le Regioni, **un censimento delle strutture ospedaliere** che possano mettere a disposizione reparti adeguati;
- va sempre assicurata la **continuità terapeutica** tra carcere e territorio, in ingresso come in uscita dagli istituti, anche attraverso la fornitura di quantità di medicinali idonei alle necessità dei primi giorni all’esterno dell’istituto;

Passando all’esame dell’impegno per la formazione del detenuto, convinzione definitivamente acquisita che l’istruzione e la crescita culturale costituiscono il più efficace percorso di emancipazione da situazioni di devianza.

L’attuale condizione nelle carceri è, anche sotto questo aspetto, “a macchia di leopardo”.

*Si avverte la necessità che venga notevolmente incrementata la possibilità di frequentare **corsi scolastici**, innanzitutto attraverso un rapporto programmatico con il Ministero dell’Istruzione e le sue Direzioni regionali.*

In ogni regione devono esserci cicli completi di istruzione scolastica e universitaria.

L’Amministrazione Penitenziaria deve incentivare la partecipazione ai corsi; deve evitare trasferimenti che impediscano la conclusione del percorso di studi; deve agevolare, tutelare e valorizzare il lavoro degli insegnanti.

*In questo ambito di intervento, in accordo con il Ministero dell’Università, la Conferenza dei Rettori e le singole Università, l’Amministrazione Penitenziaria deve impegnarsi a promuovere la costituzione di sezioni “**poli universitari**” in ogni regione, auspicando che le istituzioni universitarie si impegnino almeno nella esenzione dei detenuti dal pagamento delle tasse scolastiche, nella offerta di un*

servizio di tutorato e – laddove possibile – nella trasmissione delle lezioni in videoconferenza.

Utile sarà la definizione di un Piano Nazionale dell'Istruzione in carcere, da realizzarsi a opera dei tre Ministeri interessati.

Molte delle problematiche emerse in occasione dell'applicazione dell'indulto continuano ad assillare il sistema penitenziario, soprattutto con riferimento alla accoglienza sul territorio dei detenuti scarcerati.

*L'art. 88 del nuovo Regolamento Penitenziario prevede che nel periodo precedente la dimissione, possibilmente a partire da sei mesi prima, il condannato e l'internato beneficino di **un particolare programma di trattamento**, orientato alla soluzione dei problemi connessi alla situazione familiare, di lavoro e di ambiente, cui andranno incontro.*

Fondamentale nella definizione di questo programma è la collaborazione con l'Uepe, con i servizi territoriali competenti ed il volontariato.

*Nei sei mesi antecedenti il rilascio è opportuno, quindi, come richiesto dagli organismi internazionali e in particolare dal Consiglio di Europa, organizzare in ogni istituto brevi **corsi modulari di preparazione al rilascio**, tenuti insieme agli enti locali ed alle associazioni di volontariato.*

In tali corsi vanno date al detenuto informazioni concrete: dalla dislocazione dei servizi sociali sul territorio sino a informazioni sulle ASL di competenza o sul centro per l'impiego.

Ma anche informazioni utili per un rientro non traumatico nella città di provenienza.

Rimane, normalmente, relegata per ultima, nel quadro delle previsioni programmatiche nella materia in questione la politica del personale, ma in effetti ad essa deve essere riservata particolare attenzione con riferimento alla qualificazione del servizio prestato cui è connessa la stessa qualità professionale.

Va ricordato che una Amministrazione pubblica funziona nella misura in cui può avvalersi di personale qualificato, motivato e sufficiente al perseguimento degli obiettivi che le sono preposti.

*Per questo è necessaria la **copertura delle vacanze in organico**, a partire da quelle – obiettivamente più gravi – del “comparto ministeri” e, in particolare, delle aree trattamentali.*

*Bisogna **dare seguito**, quindi, ai **processi di riqualificazione del personale** che l'Amministrazione Penitenziaria ha avviato e che, nella misura in cui prevedano passaggi tra aree funzionali, sono sottoposti ai vincoli economici delle nuove assunzioni.*

*Vanno favorite politiche di **assunzione di educatori, assistenti sociali, psicologi, mediatori culturali da parte delle regioni e degli enti locali**.*

In ogni caso, la formazione è cruciale: per questo andrebbe ripensata in maniera profonda, a livello centrale e locale.

*Viene da più parti suggerita la creazione di **una équipe di lavoro**, composta da esperti che, alla luce dei cambiamenti culturali degli ultimi anni e dei radicali mutamenti nella popolazione detenuta, costruisca un nuovo piano di formazione globale.*

L'esame comparato di analisi, inchieste, interviste rapportate anche ad impostazioni teoretiche criminologiche e penitenziaristiche conduce alla conclusione che per rendere concrete ed attuali le previsioni normative anche di rilievo istituzionale concernenti il reinserimento del detenuto occorre impostare realtà organizzate di moderne governance.

In ambito preminentemente giuridico – giudiziario – penitenziario allorquando funziona un sistema interno organizzato di “rete” fra i diversi attori coinvolti (Giudice di Sorveglianza, Istituto Penitenziario, Enti Locali, Comunità Terapeutiche, Terzo Settore, ecc.) i risultati sono apprezzabili; se manca la “rete”, pur nell'eccellenza del proposito i risultati sono scarsamente apprezzabili.

Da troppo tempo vengono delineati scenari di radicali mutamenti sia in questo settore che più generalmente nelle strutture e nei servizi destinati al trattamento del detenuto.

L'esperienza realizzatasi nel nostro Paese depone in proposito in senso negativo, giacchè – come sopra detto - attraverso il sistema sanzionatorio prescelto e la criminizzazione di condotte umane - che ben potevano essere sanzionate senza il ricorso alla limitazione della libertà personale - in definitiva sono stati scaricati nel sistema penitenziario tanti conflitti sociali, tanti disagi umani dal sociale, al penale, al penitenziario divenuto drammaticamente ambito di discarica sociale.

In conclusione mentre sul piano formale è compiutamente disegnata una serie di previsioni normative anche di rilievo costituzionale, esse sono sostanzialmente tradite, per una difficile coscientizzazione da parte della società civile circa le esigenze appunto della effettività, della concretizzazione di tali diritti e della connessa esigibilità di essi da parte dei soggetti destinatari.

*(Va rammentato che nel diritto romano, in una diversa civiltà giuridica, i diritti sostanziali erano – per espressa previsione normativa - strutturalmente collegati alla loro effettiva azionabilità. Le *actiones* processuali connotavano ed identificano i diritti sostanziali).*

La questione della dignità della persona è correttamente posta in ogni previsione normativa al centro della legalità costituzionale, e del pari è reclamata coerentemente la attualizzazione dei principi affermati nella Dichiarazione Universale, per come definitivamente delineati nella evoluzione storico – interpretativa dei diritti umani, con particolare riferimento ai principi costituzionali e dell'ordinamento penitenziario del nostro Paese.

Dai costituzionalisti di tutti i Paesi europei si osserva, con unanime apprezzamento negativo che gli ordinamenti che sono nati e che sono vigenti a distanza di oltre cinquanta anni dalla Dichiarazione, in effetti, hanno lasciato spazi di operatività alle contrastanti dinamiche di forze tra gli Stati, ma ancor di più al dominio dei rapporti di forza, agli scontri sociali nell'ambito dei singoli Stati, rinvenendovi comode opportunità di soluzione di essi quasi esclusivamente nella predisposizione di un discutibile sistema sanzionatorio.

Non è senza ragione che la carcerizzazione per regioni in Italia riguarda per oltre il 50% la popolazione meridionale (Campania, Calabria, Sicilia) e la popolazione carceraria è peraltro caratterizzata in gran parte da situazioni di disagio e di emarginazione: il 28% è rappresentato dall'area della tossicodipendenza, il 30% quella dell'immigrazione ed un altro 10% riguarda altre situazioni di disagio sociale.

Si tratta dunque in prevalenza di detenzione a sfondo sociale, alla quale da tempo si risponde senza un progetto complessivo capace di ridurre sensibilmente il numero di coloro che ne fanno parte: il passaggio da uno stato sociale ad uno stato penale nei confronti della marginalità si sostanzia prevalentemente anche per il venire meno di una rete di protezione e di strumenti capaci di prevenire e di riassorbire fenomeni di devianza.

Va affermato che dal disagio sociale, al disagio penale e quindi a quello penitenziario i passaggi sono segnati da un pericoloso automatismo.

La speranza è che, percorrendo un itinerario in senso opposto, dal penitenziario si ritorni al sociale, attraverso l'assunzione da parte di tutti, istituzioni e cittadini, delle proprie responsabilità, per evitare che il carattere di universalità dei diritti non si riduca, proprio nell'universo dei più deboli, nell'ambito ingannevole delle definizioni astratte e delle vuote proclamazioni, ma al contrario riceva attuazione in sede applicativa.

Non c'è cosa più deleteria, per chi soffre la detenzione, della retorica dei buoni sentimenti.

La assunzione di responsabilità è maggiormente esigibile quando si è in presenza di diversità culturali imposte dalla società globalizzata, entro la quale devono trovare tutela tutte le differenti realtà, ormai, inevitabili e che, positivamente orientate, come tali, non possono che arricchire lo sviluppo delle civiltà.

E' davvero tanto remoto il rischio che ciò che è stato delineato come un sistema di valori dove il valore dell'individuo, considerato soggetto autonomo capace di concorrere con la sua coscienza e volontà alla costituzione della democrazia, stia per

essere travolto da un più preminente controsistema in cui l'individuo non conta di per sé, ma soltanto come semplice elemento di un insieme di individui, portatore soltanto di un indefinito ed inesorabile destino?

Le irrisolte problematiche della immigrazione e della tossicodipendenza, della coesistenza in cella con soggetti portatori di diversi orientamenti religiosi, della particolare condizione carceraria della donna in relazione ai suoi rapporti con la famiglia, dell'insufficiente apporto delle Autonomie Locali per potenziare gli itinerari del recupero sociale degli ex detenuti, della estrema difficoltà di neutralizzare la forza aggregante che, negli ambiti carcerari, la criminalità organizzata esercita nei confronti dei giovani; tutte queste condizioni inducono a riflettere appunto in ordine al rischio che una democrazia incompiuta svuoti di significato le ribadite e riaffermate petizioni di principio, determinando per ultimo un pericoloso processo di autoinganno del cittadino, e quindi del cittadino – detenuto non più diretto portatore di diritti costituzionali, giacché di fatto depauperato del contesto di essi, pur formalmente riconosciutigli e nel contempo indotto all'autoconvincimento di operare, attraverso "scelte" che ritiene proprie, ma che in effetti a lui vengono imposte da regole superiori in maggior misura elaborate da un invincibile potere economico.

E' opinione diffusa anche nella cultura internazionale dei diritti umani, che per evitare alla democrazia i danni derivanti dall'abbraccio asfissiante imposto da ferree leggi economiche, prodotte dall'apparato imprenditoriale mondiale - che in definitiva governa la vita e le scelte dell'uomo verso tutte le direzioni - occorre la presenza autorevole e la concreta operatività di nuovi soggetti collettivi, che riconoscano nel codice universale dei diritti umani la loro legge fondamentale ed esercitino attivamente la soggettività politica che inerisce loro in quanto istituzioni indipendenti espresse dalla società civile.

Proprio verso tali direzioni, pur disomogeneamente si sta diffondendo ovunque nel mondo un rinnovato associazionismo che opera in spirito di servizio per il

perseguimento di obiettivi di promozione umana, quali i diritti umani, servizi sociali, cooperazione allo sviluppo, protezione dell'ambiente, ecc.

E' però fortemente segnalata la presenza che tra i diversi attori che operano sul territorio, per assicurare risultati di apprezzabile valore sociale, occorre il totale superamento di logiche individualistiche, ricorrendo ineludibilmente alla applicazione di una più proficua logica di "sistema".

E' questo uno degli obiettivi, sicuramente il più difficile da raggiungere, che il Garante si pone nella sua prima attività strategica sul territorio.

L'analisi del problema della territorialità dell'esecuzione della pena e, quindi, il coinvolgimento della società civile, quale "attore" imprescindibile, per un percorso efficace di integrazione sociale soprattutto dei soggetti tossicodipendenti, propone la imprescindibilità del differenziale determinante fra il Nord d'Italia e il Sud d'Italia, nonostante l'Amministrazione Penitenziaria, in Calabria, si sia resa "protagonista" di una serie di iniziative permeanti in tema di reinserimento sociale dei detenuti.

(Il punto di partenza è stato "Athena", il progetto sperimentale che coinvolge l'intero circuito penitenziario regionale calabrese e che prevede programmi e strutture all'avanguardia che spesso hanno beneficiato di finanziamenti europei.

Il Progetto coinvolge gli istituti penitenziari; i Poli scolastici e i Poli lavorativi; la Comunità esterna; il Volontariato; il trattamento; l'istruzione scolastica (Progetto "A porte aperte"; la formazione professionale: Progetto "Anima forte"; laboratori artigianali : Progetto "Giovani"; lavorazioni a carattere industriale: Progetto "I.L.DE"; le borse di lavoro; le cooperative sociali; i rapporti con le famiglie: Progetto "Genitori responsabili"; il patto e la custodia attenuata: l'istituto sperimentale "Luigi Daga").

Ma ancora, gran parte della prassi operativa grava, proprio sull'Amministrazione Penitenziaria, mentre tarda a radicarsi, concretamente, ed efficacemente, un sistema integrato che coinvolga, sinergicamente, tutti gli attori portatori di interessi comuni.

Certamente, anche, il grande lavoro di pubblicizzazione, attualmente posto in essere dalla Amministrazione calabrese contribuirà, decisamente, alla diffusione e

all'espansione di una cultura penitenziaria "moderna" che, per usare le parole "care" allo stesso Provveditore Regionale "apre le porte del carcere alla società".

La situazione nel territorio del Comune di Reggio Calabria, invece, denota l'inesistenza allo stato di una "rete" di attori sociali, pubblici e privati, capace di garantire un percorso di rieducazione ed integrazione sociale dei tossicodipendenti, detenuti o ex-detenuti.

Concorde è stata la proposizione di una "figura istituzionale" che abbia il compito di coordinare e favorire logiche di "rete" interistituzionali; sottolineando la necessità di dovere lavorare in "rete", per rendere un servizio effettivamente solidale e solidaristico, riconoscendo la priorità del ruolo dei servizi sociali del Comune, all'interno del percorso di recupero e di integrazione sociale dei tossicodipendenti.

Si lamenta in definitiva una preoccupante indifferenza, se non anche un certo pregiudizio rispetto al problema dei tossicodipendenti, da parte della società civile; per cui, allorquando si raggiungono risultati apprezzabili in favore dei detenuti tossicodipendenti, ciò è dovuto principalmente alla sensibilità ed alla professionalità dei singoli, soprattutto i soggetti che operano quotidianamente nel sociale, paventano il rischio di uno scarso, o inadeguato, utilizzo della Legge 328/00, per quel che concerne il problema della tossicodipendenza.

In estrema sintesi, può affermarsi che, ad ogni buon conto, la governance di sistema può funzionare solo in presenza di una "forte" istituzione locale (sia essa il Comune, la Provincia o la Regione).

Nel territorio reggino, pur in presenza di un fenomeno associativo (soprattutto il non-profit) in grande espansione, si evidenzia sempre di più l'esigenza di ricorrere alla applicazione di una logica di "sistema".

Se manca cioè una collaborazione coordinata fra i diversi "attori" che operano sul territorio, i risultati di valore sociale continueranno ad essere scarsi e prevarranno, per converso, logiche individualistiche e clientelari.

In tal senso è stata da più parti raccomandata la istituzione di un ruolo di timoniere e coordinatore riservato nell'ambito dell'Ente pubblico, come soluzione che permetta alla politica ed alla Amministrazione di operare ad un livello strategico, svincolandosi dalla gestione operativa che deve essere svolta dalla macchina amministrativa.

Al tempo stesso, l'azione politica ed amministrativa dovranno aprirsi alla concertazione tra pubblico e privato, abbandonando la visione di contrasto di rapporti tra l'autorità pubblica e il business privato.

La crescente presenza sul territorio calabrese, soprattutto negli ultimi quindici anni, dell'associazionismo non-profit, seppur contraddistinto, attualmente, da una generale carenza "relazionale" con gli altri "attori" sociali portatori di interessi comuni, lascia comunque ben sperare circa la possibilità di plasmare e perfezionare un sistema interorganizzativo e partecipato di governance.

Evidentemente, per fare questo non si potrà prescindere dal "capitale sociale" calabrese maggiormente fruibile e reso produttivo se inserito in una logica di governance nell'ambito penitenziario per il recupero e l'integrazione sociale dei detenuti.