

Il difficile accesso alle misure alternative alla detenzione

Una ricerca sulle persone detenute
negli istituti penitenziari della Lombardia

a cura di Claudia Pecorella



Giappichelli

Il difficile accesso alle misure alternative alla detenzione

Una ricerca sulle persone detenute
negli istituti penitenziari della Lombardia

In copertina:

Fotografia di Margherita Lazzati.



Il difficile accesso alle misure alternative alla detenzione

Una ricerca sulle persone detenute
negli istituti penitenziari della Lombardia

a cura di Claudia Pecorella



Giappichelli

© Copyright 2026 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1885-8

ISBN/EAN 979-12-211-6683-5 (ebook-pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6684-2 (ebook-epub)

Questo volume è stato pubblicato nell'ambito del progetto PRIN 2022 n. 2022HKEYAW, Finanziato dall'Unione Europea - Next GenerationEU - missione 4, componente 2, investimento 1.1 CUP H53D23002790006.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

«La pena detentiva, il ruolo sempre più crescente che essa ha assunto nel diritto penale attuale è il riconoscimento della nostra sconfitta, delle nostre paure, della nostra incapacità a concepire qualcosa di diverso, più umano e più utile del carcere. (...) oggi che del carcere conosciamo tutti i danni che arreca, all'umanità, non abbiamo tante giustificazioni se continuiamo a infliggere intenzionalmente del male fisico ai nostri simili imprigionandoli, spesso senza neppur aver concluso il giudizio di colpevolezza nei loro confronti, sottraendo loro porzioni irripetibili della esistenza».

Luigi Pagano, *Il Direttore. Quarant'anni di lavoro in carcere*, Zolfo Editore, 2020.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Ringraziamenti</i>	XIII
Lo sviluppo del Progetto tra burocrazia, informazioni lacunose e occasioni mancate <i>a cura del Gruppo di ricerca</i>	

1. L'obiettivo perseguito e l'impostazione della ricerca	1
2. Il confronto con l'Area educativa degli istituti penitenziari	4
3. Il punto di vista dei Magistrati di sorveglianza	10
4. La raccolta dei dati nei diversi istituti penitenziari della Lombardia	11
5. La lettura dei dati: prospettive diverse a confronto	16

I due poli della ricerca

La speranza tradita di un reinserimento graduale nella società. Un quadro di sintesi dei dati raccolti <i>Claudia Pecorella</i>	
---	--

1. I dati di partenza	21
2. Il campione analizzato	24
3. I presenti e gli assenti	29
4. I presenti <i>attivi</i>	39
5. I <i>Sommersi</i>	46
6. Conclusioni	50

Gli ultrasessantenni in carcere, tra assenza di alternative e rigidità legislative <i>Noemi Maria Cardinale</i>	
---	--

1. La popolazione detenuta anziana in Lombardia	55
---	----

	<i>pag.</i>
2. Dai dati alle voci: le interviste alle persone detenute ultrasettantenni	66
3. Riflessioni a margine dei dati: criticità sociali, legislative e di tipo amministrativo	69
4. Il ruolo propulsivo della Corte di cassazione nella tutela dei detenuti anziani	75

Gli ostacoli al reinserimento

Fine pena e desistenza. Carcerazioni al termine dell'esecuzione e reinserimento sociale

Luisa Ravagnani, Nicolò Ricci Bitti e Carlo Alberto Romano

1. La pena tra cambiamento e contenimento: i limiti strutturali della detenzione 'pura'	79
2. Detenzione e recidiva: evidenze empiriche di un effetto criminogeno	81
3. La progressività dell'esecuzione penale come fattore di protezione	83
4. I dati della ricerca PRIN: l'uscita dal carcere a fine pena	87
5. I dati sull'uscita dal carcere, la <i>redemption</i> e i tempi critici del rischio di recidiva	91
6. Il dato sui trasferimenti e la frammentazione dei percorsi rieducativi	93
7. Differenze tra Istituti nelle modalità di uscita: una lettura comparata	95
8. Le donne detenute: modalità di uscita, vulnerabilità e criticità specifiche	97
9. Conclusione	100

Un'indagine sulle persone straniere detenute nelle carceri lombarde

Melissa Miedico e Matthias Da Rold

1. Persone italiane e straniere in carcere: condannare anche alla disuguaglianza?	103
2. Spunti sul trattamento delle persone non più presenti in istituto, con particolare riferimento all'espulsione	105

pag.

3. I dati sui presenti in istituto: quali differenze fra persone italiane e non italiane?	110
4. Persone detenute non italiane: un'analisi dell'accesso ai percorsi trattamentali alla luce di una distinzione per aree geografiche	122
5. Conclusioni	135

Il confronto tra istituti penitenziari:
tra disuguaglianze e buone prassi

Massimiliano Dova

1. L'ipotesi di lavoro: la rilevanza del dato locale e del confronto	137
2. Le caratteristiche demografiche e criminologiche della popolazione detenuta	140
3. Il percorso risocializzativo delle persone detenute nei diversi istituti penitenziari	145
3.1. Le persone detenute senza progressi o con regressioni trattamentali	146
3.2. L'accesso ai benefici penitenziari	147
3.3. L'accesso alle misure alternative	149
4. Le donne detenute: un'appendice dimenticata in pochi istituti	152
5. Buone prassi locali e contributo alla deflazione penitenziaria	153

Da un diverso punto di vista ...

I trasferimenti dei detenuti: il necessario contemperamento tra i diritti dei detenuti e le esigenze di ordine e sicurezza

Maria Milano Franco d'Aragona e Rossella Padula

1. Premessa	157
2. Le ragioni del trasferimento	159
3. I diritti della persona detenuta rispetto ai trasferimenti	165
4. Alcuni dati relativi all'anno 2025	167

L'opinione di una Magistrata di sorveglianza	171
--	-----

Ringraziamenti

La ricerca presentata in questo volume – realizzata nell’ambito di un PRIN finanziato dal Ministero dell’Università e della Ricerca – ripropone, con le dovute variazioni, l’indagine conoscitiva sulla popolazione detenuta promossa quasi dieci anni fa da Luigi Pagano, allora Provveditore regionale della Lombardia; a lui va innanzitutto il nostro grazie per la costante disponibilità al confronto sulle questioni che sono andate via via emergendo, prima e durante lo svolgimento della ricerca.

Un sentito ringraziamento va rivolto poi al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, che ha consentito l’accesso ai dati sulle persone detenute, favorendo la conclusione di un Protocollo di intesa con il Provveditorato Regionale. Quest’ultimo, sin da subito convinto della utilità della ricerca empirica che si intendeva realizzare negli istituti penitenziari del territorio, merita un ringraziamento particolare, nelle persone delle dottoresse Maria Milano Franco d’Aragona e Francesca Romana Valenzi, per il ruolo importante svolto nel coordinamento con gli istituti penitenziari del territorio, nonché per il supporto nell’accesso ai dati.

Un ringraziamento particolare va anche alle Direzioni degli istituti penitenziari coinvolti, che hanno collaborato in forme diverse alla ricerca, talvolta facendosi carico direttamente del lavoro di raccolta dei dati; un lavoro che non avrebbero potuto senz’altro sostenere senza il preziosissimo contributo del personale dell’Area educativa, al quale rivolgiamo tutta la nostra gratitudine. La stessa gratitudine che vogliamo manifestare ai funzionari giuridico-pedagogici e ai magistrati di sorveglianza che hanno partecipato ai momenti di confronto e discussione dei dati preliminari della ricerca, contribuendo con le loro osservazioni e riflessioni alla elaborazione del materiale raccolto.

Un grazie di cuore anche a chi ci ha messo a disposizione con grande generosità gli spazi nei quali realizzare quegli incontri: la dottoressa Elisabetta Palù, per la Casa circondariale di Milano San Vittore, e la Polizia penitenziaria della II Casa di Reclusione di Milano-Bollate.

Infine, vogliamo esprimere un ringraziamento anche ai nostri giovani collaboratori universitari, che hanno condiviso con noi tanti momenti della ricerca, dentro e fuori dagli istituti penitenziari visitati: Alice Garovo e Nicolò Ricci Bitti; un grazie particolare a Matthias Da Rold, che tra i giovani è il vero protagonista della raccolta e della gestione dei dati e una presenza costante a tutte le iniziative avviate nell'ambito del Progetto.

Claudia Pecorella, Melissa Miedico e Luisa Ravagnani

Lo sviluppo del Progetto tra burocrazia, informazioni lacunose e occasioni mancate

*a cura del Gruppo di ricerca **

SOMMARIO: 1. L'obiettivo perseguito e l'impostazione della ricerca. – 2. Il confronto con l'Area educativa degli istituti penitenziari. – 3. Il punto di vista dei Magistrati di sorveglianza. – 4. La raccolta dei dati nei diversi istituti penitenziari della Lombardia. – 5. La lettura dei dati: prospettive diverse a confronto.

1. L'obiettivo perseguito e l'impostazione della ricerca

L'idea di realizzare un'indagine sulle persone detenute è nata dalla esperienza che tutti i componenti del Gruppo di ricerca delle tre Università consorziate stavano da tempo acquisendo all'interno del mondo penitenziario: i ricercatori delle Università Bicocca (*Principal Investigator*) e Bocconi di Milano, come volontari presso gli Sportelli giuridici operanti all'interno degli istituti milanesi di Bollate e San Vittore; i ricercatori dell'Università di Brescia, come volontari dell'Associazione Carcere e Territorio ma anche, nella persona di Luisa Ravagnani, come Garante delle persone detenute del Comune di Brescia.

In linea con il precedente progetto, realizzato nel 2017 dal Luigi Pagano – allora a capo del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia – ci si era proposti di

* Hanno partecipato alla ricerca, in ordine alfabetico: Noemi Maria Cardinale, Matthias Da Rold, Massimiliano Dova, Alice Garovo, Melissa Miedico, Claudia Pecorella, Luisa Ravagnani, Nicolò Ricci Bitti, Carlo Alberto Romano.

portare allo scoperto le ragioni per le quali persone che potrebbero a vario titolo beneficiare di una misura alternativa alla detenzione per l'entità della pena da espiare, oppure per le loro caratteristiche personali, continuano a stare all'interno di un carcere. Dai numeri disponibili a livello nazionale emergeva che erano tante le persone detenute in questa condizione: su 37.631 detenuti definitivi al 31 dicembre 2021, ben 23.774 persone (ossia il 63%) stavano scontando una pena (anche residua) inferiore a quattro anni e quindi erano nei termini per richiedere l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 o.p.). Si trattava peraltro di una stima per difetto perché in una situazione analoga si trovavano verosimilmente anche i detenuti tossicodipendenti (o alcoldipendenti) presi in carico dal Servizio Dipendenze (SerD), ai quali la misura dell'affidamento in prova terapeutico (art. 94 del D.P.R. 309/1990) può applicarsi di regola quando la pena non supera i sei anni. Lo stesso poteva dirsi per i detenuti ultrasessantenni, che sono quasi triplicati negli ultimi 15 anni, e per i quali è prevista una misura alternativa specifica che prescinde da limiti di pena da espiare (la detenzione domiciliare ex art. 47-ter, comma 01, o.p.), così come per le donne detenute con figli di età inferiore ai 10 anni, per le quali l'accesso alla detenzione domiciliare dovrebbe scongiurare la presenza di minori dietro le sbarre (artt. 47-ter e *quinquies* o.p.).

A tal fine si era progettata un'indagine empirica all'interno degli istituti penitenziari della Lombardia, che costituiscono un campione rappresentativo della popolazione detenuta a livello nazionale: anche l'indagine del 2017, che pure era una «ricerca 'locale'», è stata ritenuta «rappresentativa della realtà nazionale, tenuto conto sia delle presenze in Lombardia, sia delle diverse tipologie d'istituto che caratterizzano il distretto»¹.

La conoscenza, documentata dai dati quantitativi e qualitativi raccolti, delle ragioni che impediscono a quei tanti soggetti di scontare la pena fuori dal carcere sarebbe stata utile anche in vista degli interventi che lo Stato italiano si era impegnato ad attuare con il PNRR per ridurre il sovraffollamento, porre fine alla violazione dei diritti fondamentali dei detenuti e prevenire la recidiva attraverso

¹ Così P. BUFFA, *Inidoneo! Quando i criteri valutativi e le prassi trattamentali perpetuano l'esclusione*, in R. BEZZI, F. OGGIONNI (a cura di), *Educazione in carcere. Sguardi sulla complessità*, FrancoAngeli, 2021, p. 185, nt. 2.

«l’inserimento sociale dei soggetti inseriti nel circuito penitenziario»².

Rispetto all’obiettivo originariamente individuato, tuttavia, è stato necessario ridimensionare il campo di indagine per i tempi particolarmente lunghi (circa un anno) di attesa dell’autorizzazione all’ingresso nei singoli Istituti, per la raccolta dei dati, da parte del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria. Si è dovuto rinunciare alla rilevazione dei dati relativi alle persone in carico al Servizio dipendenze che, anche per ragioni di *privacy*, necessitava di ulteriori autorizzazioni da parte della Sanità penitenziaria, condizionate al previo avvio dell’indagine all’interno degli Istituti. Ugualmente, troppo lunga risultava l’indagine sulle donne recluse pur avendo figli minori di dieci anni, perché avrebbe richiesto di intervistare gran parte delle donne presenti nelle Sezioni femminili della Regione. Ci siamo quindi concentrati sulle persone ultrasessantenni e su quelle con pena, anche residua, inferiore a quattro anni, perché agevolmente individuabili attraverso i dati relativi ai presenti negli Istituti della Lombardia, che ci ha gentilmente fornito il Provveditorato Regionale.

Nella fase finale del Progetto, approfittando della proroga concessa dal Ministero, è stato possibile integrare le informazioni quantitative raccolte negli Istituti con lo svolgimento di alcune interviste alle persone recluse, in particolare all’interno del carcere di Milano-Bollate. Si tratta tuttavia di un campione non rappresentativo, che nell’analisi dei risultati della ricerca è stato utilizzato solo in parte.

Parallelamente alla raccolta dei dati (sulla quale v. *infra*, § 4), abbiamo avviato una riflessione con i funzionari giuridico-pedagogici operanti negli Istituti della Regione, per comprendere innanzitutto le loro difficoltà nella formulazione del programma trattamentale di ogni detenuto, e quindi anche nel proporre l’avvio di un percorso extra-murario attraverso benefici penitenziari e misure alternative (v. *infra*, § 2).

Analogo interesse avevamo per le valutazioni dei Magistrati di sorveglianza del territorio (facenti capo ai Tribunali di sorveglianza di Milano e Brescia) ai fini della concessione e della revoca dei permessi e delle misure alternative, ma purtroppo solo pochi di loro sono riusciti a partecipare all’incontro da noi organizzato (v. *infra*, § 3).

² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Parte II “Riforme e investimenti», p. 54 (www.governo.it).

2. Il confronto con l'Area educativa degli istituti penitenziari

L'incontro con i funzionari giuridico-pedagogici (d'ora in avanti: educatori) degli Istituti della Lombardia si è svolto la mattina del 6 maggio 2025 presso la Sala Polivalente della Casa Circondariale di Milano-San Vittore. Il *workshop* è stato organizzato d'intesa con il Provveditorato della Lombardia, che ha diramato l'invito a partecipare a tutte le Direzioni degli Istituti e ha provveduto a raccogliere i nominativi dei partecipanti (70 su più di 80 iscritti, inclusi alcuni funzionari dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) di Milano).

Dopo una breve illustrazione del Progetto, i presenti sono stati invitati a partecipare, a rotazione, a tre diversi Tavoli tematici tra i cinque che avevamo organizzato sulla base delle questioni che ci sembravano di maggior rilievo ai fini della ricerca: l'evoluzione dei percorsi trattamentali nei confronti delle persone straniere, soprattutto in vista di un loro graduale inserimento nella società al termine della pena; gli ostacoli frapposti dall'art. 4-*bis* o.p. all'accesso ai benefici penitenziari; l'uscita anticipata delle persone ultrasessantenni; i criteri di valutazione dell'affidabilità della persona detenuta, per la quale proporre l'accesso a benefici e misure alternative; i condizionamenti esercitati dalle valutazioni della Magistratura di sorveglianza sulle decisioni da adottare nel percorso di graduale fuoriuscita dal contesto detentivo e, più in generale, i problemi eventualmente esistenti su questo piano.

In sintesi, queste sono le riflessioni emerse tra i partecipanti ai diversi Tavoli tematici.

a) Con riguardo agli autori di reato non italiani, sono emerse difficoltà nell'assicurare la tutela dei loro diritti essenziali e l'accesso alle misure più fortemente orientate alla rieducazione, come l'affidamento in prova. Gli educatori hanno spesso segnalato gravi carenze di carattere generale, come quella della mediazione linguistica e culturale, che è indispensabile non solo per la comprensione del processo e delle diverse scelte difensive dell'avvocato, ma anche, all'interno del carcere, per un efficace dialogo con tutti gli operatori penitenziari; a ciò si aggiungono condizioni diffuse di grave vulnerabilità dal punto di vista psichiatrico, difficilmente gestibili in carcere.

Su un piano diverso, sono state evidenziate alcune esigenze legate

allo svolgimento della loro attività: innanzitutto il bisogno di una formazione continua, che consenta un costante aggiornamento sia sulle novità in materia di esecuzione penale sia, soprattutto, sul diritto dell'immigrazione, oggetto di frequenti riforme. È emersa anche da più parti la volontà di potenziare e standardizzare il lavoro in *équipe*, rendendo possibile una maggiore collaborazione tra educatori dello stesso e di diversi Istituti e superando così quella sensazione di estrema solitudine nello svolgimento quotidiano della loro attività. Il lavoro in *équipe* viene considerato opportuno anche per la condivisione di buone prassi e comunque degli interventi più opportuni da adottare di volta in volta per questa particolare tipologia di detenuti: ad esempio, sollecitare le Istituzioni competenti ad aprire canali di collaborazione con i Consolati (attualmente pressoché inesistenti) e a definire regole uniformi a livello nazionale per il rilascio del certificato di residenza nel Comune in cui si trova l'istituto penitenziario.

Particolarmente critico è risultato poi il trattamento degli stranieri più giovani – in molti casi appena maggiorenni e trasferiti dagli istituti minorili per ragioni di “sfollamento” o disciplinari – la cui presenza è in preoccupante aumento. Si tratta di soggetti multiproblematici, affetti da patologie psichiatriche o gravi dipendenze, nonché spesso privi di competenze e talora analfabeti anche nel loro Paese d'origine, per i quali il carcere risulta del tutto impreparato.

Il tema decisivo, rispetto alle persone detenute straniere, è quello della frequente assenza di riferimenti personali sul territorio e della insufficienza di luoghi e persone in grado di sostituirli: mancano efficaci strumenti di comunicazione e figure incaricate di collaborare alla presa in carico dei detenuti una volta fuori dal carcere.

b) Con riguardo agli autori di reati ostativi, il dibattito ha preso le mosse da un interrogativo di carattere generale su quali siano i presupposti e le condizioni in base alle quali i detenuti, che appartengono a questa categoria, possono accedere alle misure alternative alla detenzione. È così emersa una rilevante difficoltà degli educatori a orientarsi in una disciplina legislativa estremamente complessa, che non consente di operare valutazioni individualizzate: non possono valutare aspetti del percorso trattamentale o della rete esterna di supporto che sono, invece, di regola, determinanti per l'accesso alle misure alternative per i detenuti comuni. Sono state messe in rilievo profonde perplessità sulla scelta del legislatore di includere, nella

disciplina dell'art. 4-*bis* o.p., gli autori dei delitti di rapina aggravata e dei reati in materia di sostanze stupefacenti (in presenza dell'aggravante di ingente quantità), per i quali si esclude anche l'applicazione della detenzione domiciliare di cui alla legge 199/2010.

Dinanzi ai dubbi e alle incertezze manifestate sulla disciplina legislativa, è emersa la mancanza di formazione specifica degli educatori, che avviene "sul campo", secondo la logica tentativo-errore. In questa prospettiva, si delineano prassi, anche molto differenti, nell'approccio con gli autori di reati ostativi. La formazione è carente anche sulla formulazione dei giudizi prognostici sul futuro comportamento del detenuto.

Si è ribadita anche in questo Tavolo la necessità del lavoro in *équipe* quando si devono assumere decisioni per autori di reati ritenuti, in astratto, pericolosi: la valutazione del percorso trattamentale viene effettuata in solitaria dall'operatore, che svolge con minore serenità le valutazioni prognostiche. La mancanza di una rete incide anche sulla possibilità di avere riscontri sulla fruizione dei benefici penitenziari. Si sottolinea poi come, a prescindere dai limiti legislativi, alcune categorie di autori di reati ostativi sembrano vittime di pregiudizi: per un detenuto ostativo, che già fruisce di permessi premio, l'accesso all'affidamento in prova risulterebbe più difficile, anche qualora si sia ormai prossimi alla scarcerazione. In termini generali, sembra maggiore la gradualità richiesta per l'accesso a spazi di libertà e, conseguentemente, il percorso in carcere è più lungo per accedere a benefici e misure alternative. A ciò si aggiunge che l'autore di reato ostativo si sente spesso vittima del sistema giudiziario.

c) Con riguardo ai detenuti ultrasessantenni, l'incontro ha messo in luce come il reinserimento non possa essere affrontato soltanto sul piano organizzativo, ma richieda un'attenzione mirata alle fragilità specifiche dei singoli individui, nello specifico gli anziani.

Un tema particolarmente ricorrente è stato quello della difficoltà a rientrare nella società dopo lunghi anni di detenzione: chi ha trascorso parte della propria vita in carcere si trova spesso privo di riferimenti, con autonomie compromesse e una forte difficoltà ad adattarsi al contesto esterno. Questo problema si aggrava nel caso delle persone anziane, per le quali l'età avanzata e le condizioni di salute, spesso segnate da patologie croniche o da problemi psichiatrici, rendono l'uscita ancora più complessa. Nonostante ciò, è emerso come gli anziani

restino troppo spesso esclusi dai progetti più strutturati, sia durante la detenzione sia nella fase successiva all'uscita dal carcere, a testimonianza di un vuoto di misure specificamente ad essi dedicate.

Ampio spazio è stato dedicato anche al tema della salute e alla necessità di un riconoscimento più puntuale delle fragilità, delle invalidità e dei bisogni legati all'età. La mancanza di servizi territoriali adeguati, soprattutto in ambito psichiatrico e sociosanitario, rappresenta un vuoto strutturale che penalizza i percorsi di uscita, poiché senza una rete di sostegno efficiente vi è il rischio che le persone vengano restituite alla società senza strumenti per affrontare le proprie vulnerabilità.

Un altro nodo critico emerso riguarda la rigidità del dispositivo giuridico. L'applicazione di disposizioni come l'art. 4-*bis* o.p. non consente di cogliere le sfumature individuali e di valorizzare i cambiamenti maturati dalla persona durante il percorso detentivo, con la conseguenza di bloccare i processi di progressione e alimentare la percezione di un sistema ingiusto. A ciò si aggiunge la forte stigmatizzazione che colpisce coloro che hanno commesso reati in ambito familiare: in questi casi le reti di sostegno tendono a dissolversi e il reinserimento diventa particolarmente fragile e incerto. È apparso chiaro come il reinserimento non possa essere ridotto a un esito formale, ma vada concepito come un processo graduale e complesso, fondato sul riconoscimento della persona nella sua interezza e sulla capacità delle Istituzioni di rispondere con flessibilità e umanità alle diverse situazioni.

d) Rispetto alla valutazione dell'affidabilità della persona detenuta, per la quale proporre l'accesso a un beneficio penitenziario o a una misura alternativa, la principale difficoltà, segnalata da quasi tutti i partecipanti, è quella di non poter contare su informazioni complete e aggiornate sul suo contesto familiare e abitativo da parte degli uffici UEPE del territorio, notoriamente sottodimensionati e quindi non in grado di far fronte alle richieste di tutti e soprattutto nei tempi che servono all'Area educativa. Di fronte a questo ostacolo alcuni educatori hanno dichiarato di procurarsi comunque quelle informazioni – ove ritenute essenziali per la decisione sulla apertura all'esterno della persona detenuta – servendosi della collaborazione delle Forze dell'Ordine. Altri, viceversa, ritengono non percorribile questa strada.

Altrettanto problematica è risultata la collaborazione con gli esperti

(criminologi e psicologi), che potrebbero fornire informazioni molto utili ma sono pochi in ogni Istituto e con una disponibilità ridotta rispetto alle esigenze. Molto difficile è poi avere a disposizione le sentenze di condanna, che costituirebbero comunque un punto di partenza nella conoscenza della persona detenuta: pur essendo richieste al momento dell'ingresso in carcere, è raro che vengano inviate dai tribunali.

Nell'indagine che gli educatori svolgono sulla persona detenuta si notano due approcci diversi, forse anche condizionati dal tipo di istituto penitenziario nel quale ciascuno lavora: da un lato si teme la strumentalizzazione del comportamento carcerario per ottenere benefici (si ricorda che a un "ottimo detenuto" può corrispondere un "pessimo cittadino") e quindi si indaga a fondo sulla reale intenzione del detenuto, per verificare la presenza di una effettiva revisione critica; dall'altro lato, si muove da una premessa più concreta, che tiene conto degli strumenti cognitivi e culturali necessari – ma non sempre presenti – per una revisione critica del proprio comportamento e della possibilità di programmare una fuoriuscita graduale dal carcere. In questa prospettiva, la valutazione sulla persona viene considerata realistica e affidabile quando è condivisa con l'*équipe* e quindi è il risultato di un confronto con tutti gli operatori; così come quando è stata effettuata rispetto a una persona che lavora e della quale quindi si può aver apprezzato il senso di responsabilità, il rispetto delle regole e delle persone (a questi fini viene ritenuto opportuno puntare sul lavoro all'esterno, come primo passo fuori dall'area detentiva). Un altro elemento ritenuto significativo è la considerazione per la vittima, che la persona detenuta deve mostrare, anche se da più parti si segnala che sta emergendo una diffusa attenzione strumentale alle vittime, sull'onda della attuazione della giustizia riparativa.

Rispetto alla relazione di sintesi, si propende a ritenere che essa non sia necessaria in vista dell'approssimarsi del fine pena, ma che debba essere redatta solo quando «ci si rende conto che il detenuto è veramente pronto e ha la volontà di partecipare all'offerta trattamentale»; si sottolinea però, da un altro punto di vista, che la situazione di sovraffollamento può solo peggiorare la situazione delle persone detenute e quindi occorre avere un metro di giudizio più elastico, per agevolarne il più possibile l'uscita. La stessa elasticità che viene suggerita per le ipotesi, pare tutt'altro che infrequenti, in cui la persona entri in carcere per scontare una pena derivante da reati molto risalenti

nel tempo: in questi casi si ritiene opportuna la ricerca urgente di un lavoro all'esterno, almeno quando il tempo trascorso in libertà dopo la commissione del reato consenta una prognosi favorevole sul comportamento del condannato.

Qualora si tratti di persona proveniente da un altro Istituto, senza che il suo trasferimento sia accompagnato da una relazione da parte del carcere di provenienza (ma talvolta anche in presenza di questa Relazione, magari direttamente sollecitata dal personale del nuovo Istituto), si ammette che i tempi per la decisione su una possibile apertura all'esterno si allungano (c'è un «rallentamento fisiologico del percorso trattamentale»): la valutazione dell'educatore è sempre «personale» e in certi casi la Relazione scritta da altri risulta poco rispondente al profilo della persona che si ha davanti; si riconosce comunque che il tempo per farsi un'opinione personale può anche essere inferiore a un anno («non ci sono regole ferree»).

e) Rispetto ai rapporti con la magistratura di sorveglianza, il principale problema segnalato è la quasi totale assenza di rapporti tra Magistratura di sorveglianza e istituti penitenziari. Innanzitutto, si registra una diffusa difficoltà da parte degli educatori ad avere un confronto con i magistrati, con ripercussioni negative nella costruzione di efficaci percorsi rieducativi: se ci fosse più sintonia, il percorso di reinserimento potrebbe essere costruito d'intesa con la Magistratura, sfruttando al meglio le poche risorse a disposizione ed evitando incomprensioni e inutili rigetti. A causa dell'assenza di dialogo, gli educatori dichiarano poi di sentirsi «poco coinvolti» anche quando il Tribunale chiede una generica «integrazione di informazioni» senza però specificare a cosa serva e quale profilo, in particolare, sarebbe necessario approfondire. Gli educatori hanno inoltre evidenziato quanto sia complesso raccogliere e riferire nella Relazione di sintesi il percorso svolto dal detenuto e, dunque, potrebbe essere utile un confronto preliminare con il magistrato prima di presentare una richiesta di misura alternativa per valutare, ad esempio, a quale aspetto dare più rilevanza per soddisfare le sue aspettative.

Per quanto riguarda invece gli incontri tra Magistrati di sorveglianza e persone detenute, è stato in primo luogo segnalato che sono molto sporadici – ad eccezione di qualche magistrato particolarmente virtuoso – con la conseguenza che la decisione viene adottata «solo sulla base del fascicolo» e dunque, di fatto, basandosi perlopiù

sulla sentenza di condanna. In secondo luogo, gli educatori hanno lamentato che talvolta il magistrato prospetta alla persona detenuta l'astratta disponibilità alla concessione di benefici o misure alternative, anche in situazioni nelle quali la persona detenuta non potrebbe in realtà chiedere nulla: si creano così aspettative che l'educatore non può soddisfare e che incrinano la fiducia che il detenuto ripone in lui.

Gli educatori notano poi come, spesso, nelle ordinanze di rigetto i magistrati lamentino una «osservazione inesistente» oppure una «osservazione incompleta» quando in realtà l'osservazione della persona detenuta è sempre presente, anche se talvolta può sembrare parziale perché particolarmente complessa oppure perché si deve scendere a compromessi con le (poche) risorse a disposizione per evitare che ciò ostacoli eccessivamente il percorso di uscita delle persone detenute. Altre volte, nella motivazione delle ordinanze di rigetto vengono riportati degli stralci della Relazione di sintesi, che pur si concludeva positivamente per il detenuto. Questa prassi crea un grande disagio agli educatori nel momento in cui devono spiegare le ragioni del rigetto da parte del magistrato, venendo spesso incolpati dalla persona detenuta dell'esito negativo della istanza. Gli educatori leggono del resto loro stessi in questa prassi una sorta di «responsabilizzazione dell'istituto penitenziario» per la mancata uscita della persona detenuta da parte dei magistrati di sorveglianza.

Altre incomprensioni tra la Magistratura e l'area educativa sono legate alle Relazioni di sintesi: gli educatori, da un lato, contestano la prassi di richiedere Relazioni di sintesi anche per istanze che sono manifestamente inammissibili, determinando per loro una grande e inutile perdita di tempo e di energie e, dall'altro lato, percepiscono poca attenzione da parte dei magistrati nei confronti di quanto è riportato nelle Relazioni, che in diverse occasioni sembrano lette in maniera frettolosa e superficiale.

3. Il punto di vista dei Magistrati di sorveglianza

L'incontro con i Magistrati di sorveglianza della Lombardia si è svolto nel pomeriggio del 27 maggio 2025 presso la Sala Convegni della Polizia Penitenziaria, nella II Casa di Reclusione di Milano-Bollate. Purtroppo, la partecipazione è stata molto scarsa: solo due

magistrate del Tribunale di Milano e una del Tribunale di Varese sono riuscite a essere presenti.

Il colloquio con le magistrature presenti è stato comunque di grande interesse e si è svolto inizialmente alla presenza di alcune donne detenute nella Sezione femminile del carcere (quelle coinvolte nelle attività dello Sportello giuridico).

I temi più discussi hanno riguardato i criteri utilizzati per la concessione e la revoca dei benefici e (soprattutto) delle misure alternative: un tema strettamente connesso con gli scopi della indagine empirica, volta a mettere in luce quante persone rimangono in carcere pur essendo, astrattamente, tra le potenziali destinatarie di una misura alternativa e per quali ragioni ciò avviene.

In sintesi, alcune indicazioni emerse dal dibattito: la *gradualità nell'uscita* dal carcere è un punto fermo, che può peraltro – come tutto – subire qualche deroga in presenza di situazioni concrete che lo giustificano; la *revisione critica del reato* (talvolta identificata con il «pentimento») è altrettanto decisiva e deve accompagnarsi alla considerazione prestata alla vittima del reato e ai danni cagionati, mostrando disponibilità alla riparazione in una delle tante forme possibili (almeno un «tentativo di riparazione»); grande rilevanza ai fini della decisione viene quindi attribuita al contenuto della Relazione di sintesi, nella quale non ha senso fare premesse giuridiche (frequenti ma superflue) ma è indispensabile soffermarsi su come la persona si colloca rispetto al reato commesso (ammissione, assunzione di responsabilità, attenzione alla vittima e ai suoi bisogni, comprensione delle sue ragioni, riparazione del danno); in relazione poi all'uscita dal carcere che si propone per la persona detenuta, si è sottolineata l'importanza di fornire dettagli sulla vita all'esterno, nell'ottica di tutelare la vittima, laddove presente; in assenza di queste informazioni all'interno della Relazione, il magistrato di sorveglianza ritiene di non poter formulare una prognosi positiva sul fatto che il condannato non commetterà in futuro altri reati.

4. La raccolta dei dati nei diversi istituti penitenziari della Lombardia

Per l'avvio della ricerca ci si è basati sugli elenchi delle persone detenute presenti nei singoli istituti penitenziari della Lombardia,

trasmessi dal Provveditorato regionale a fine settembre 2024. Tali elenchi costituivano una fotografia iniziale della popolazione detenuta – con pena residua inferiore ai quattro anni e/o con età superiore ai 70 anni – e riportavano, per ciascun nominativo, i principali dati anagrafici e criminologici, tra cui il reato, la pena inflitta e la pena residua in esecuzione.

4.1. A partire da queste informazioni preliminari è stata predisposta una scheda di rilevazione per la raccolta di ulteriori dati ritenuti rilevanti ai fini dell'indagine. In particolare, la scheda era finalizzata a ricostruire, per ciascuna persona detenuta rientrante nel campione, l'eventuale natura ostativa del reato ai sensi dell'art. 4-*bis* o.p. e la relativa fascia di appartenenza, il tempo trascorso in Istituto, nonché lo sviluppo del percorso trattamentale. Quest'ultimo è stato indagato attraverso la rilevazione della fruizione di benefici penitenziari – i permessi premio (art. 30-*ter* o.p.) e il lavoro all'esterno (art. 21 o.p.) – e della semilibertà (art. 50 o.p.), che rappresenta l'unica misura alternativa riscontrabile tra le persone ancora ristrette, in quanto comporta l'uscita dal carcere solo per una parte della giornata. La scheda consentiva inoltre di registrare l'eventuale concessione, revoca o rigetto di benefici e misure alternative, nonché la presenza di istanze pendenti, laddove tali informazioni fossero disponibili.

Nella parte finale della scheda era previsto uno spazio per l'inserimento di informazioni aggiuntive, funzionali a completare il quadro del percorso individuale (ad esempio, l'assenza di riferimenti sul territorio). Tali informazioni non risultavano tuttavia sempre formalizzate nella documentazione disponibile, ma potevano emergere nel corso dell'interlocuzione con gli operatori dell'area trattamentale, in particolare nei casi in cui questi ultimi avessero una conoscenza diretta della situazione personale della persona detenuta. Di conseguenza, la disponibilità di tali dati è risultata variabile e strettamente connessa alle modalità di accesso alle informazioni e al grado di conoscenza del caso da parte degli operatori coinvolti.

4.2. La raccolta dei dati nei singoli istituti penitenziari ha richiesto modalità operative differenziate, in ragione delle diverse condizioni di accesso alle informazioni e dell'organizzazione interna delle strutture coinvolte. In assenza di un protocollo uniforme di consultazione dei dati trattamentali, l'attività di rilevazione si è adattata di volta in

volta alle modalità consentite da ciascun Istituto; l'adozione di una scheda di rilevazione unica e di criteri di compilazione condivisi ha consentito di garantire un livello adeguato di uniformità nella registrazione delle informazioni, anche nei casi in cui la raccolta dei dati non è stata effettuata direttamente dalla medesima persona o è avvenuta mediante restituzione autonoma da parte degli Istituti.

In alcuni Istituti è stato possibile procedere mediante la consultazione diretta dei fascicoli personali conservati presso l'area trattamentale, prevalentemente in formato cartaceo. Questa modalità ha consentito un accesso più analitico alle informazioni relative alle richieste di benefici e misure alternative, pur risentendo di limiti strutturali legati alla completezza dei fascicoli stessi.

In altri Istituti, la rilevazione si è svolta attraverso una consultazione mediata, con il supporto dell'Area educativa, che ha estratto le informazioni richieste dai sistemi informatici interni o dai fascicoli cartacei disponibili, comunicandole direttamente ai ricercatori. In tali casi, la compilazione della scheda è avvenuta contestualmente alla consultazione assistita, sulla base dei dati messi a disposizione dagli operatori penitenziari. Questa modalità ha consentito una raccolta relativamente rapida delle informazioni, ma limitata ai dati effettivamente presenti e aggiornati nei sistemi in uso presso l'Area trattamentale.

Un'ulteriore modalità di acquisizione dei dati si è realizzata nei casi in cui le Direzioni degli Istituti hanno provveduto – con il supporto dell'Area educativa e delle segreterie tecniche – alla compilazione autonoma degli elenchi trasmessi, restituendo *file* contenenti le informazioni richieste. Tali restituzioni, avvenute in formato elettronico, presentavano un grado di dettaglio variabile e talora includevano informazioni ulteriori rispetto a quelle originariamente richieste, oppure utilizzavano categorie non perfettamente sovrapponibili a quelle previste nella scheda di rilevazione. In queste ipotesi, i dati ricevuti sono stati successivamente ricondotti, per quanto possibile, alle variabili comuni adottate nella ricerca, al fine di garantirne la comparabilità.

Le diverse modalità operative riflettono le condizioni concrete di accesso ai dati in un contesto, quale quello penitenziario, caratterizzato da una forte eterogeneità organizzativa e da differenti prassi di gestione delle informazioni, che la ricerca ha inteso registrare e governare.

4.3. Le modalità di accesso ai dati descritte incidono, in modo fisiologico, sul grado di completezza delle informazioni raccolte, in quanto determinano quali dati siano concretamente disponibili e in quale forma.

Una prima criticità emersa fin da subito riguarda la disponibilità dei provvedimenti adottati dalla Magistratura di sorveglianza in materia di concessione, rigetto o revoca di benefici e misure alternative. Tali provvedimenti, pur essendo centrali ai fini della ricostruzione del percorso trattamentale, non risultano sistematicamente inseriti nei fascicoli del detenuto, in quanto trasmessi all'Ufficio matricola e solo in parte riversati nella documentazione in uso presso l'Area educativa. Di conseguenza, nella maggioranza dei casi è stato possibile rilevare l'esito delle richieste, ma solo raramente le motivazioni poste a fondamento delle decisioni assunte dall'autorità giudiziaria.

Analoga considerazione vale per le istanze presentate dai difensori delle persone detenute, che sono di regola depositate direttamente presso gli uffici giudiziari competenti e non transitano necessariamente attraverso l'istituto penitenziario, con la conseguenza che la loro presenza nei fascicoli trattamentali è discontinua e non uniforme. Anche in questo caso, l'assenza dell'atto va ricondotta ai limiti strutturali delle fonti consultabili, incidendo sulla possibilità di ricostruire in modo completo il percorso trattamentale.

Va, infine, segnalata la disomogeneità delle informazioni disponibili con riferimento ad alcuni dati temporali, quali la data di arresto o la data di ingresso in Istituto, che non sono risultati sempre reperibili o trasmessi. Anche tali lacune sono riconducibili alle modalità di gestione delle informazioni nei diversi contesti istituzionali e non hanno consentito una rilevazione uniforme per l'intero campione.

Nel loro complesso, i limiti evidenziati delineano il perimetro informativo entro il quale si colloca la presente ricerca e costituiscono un elemento imprescindibile per la corretta interpretazione dei risultati. Essi non incidono sulla validità dei dati raccolti, ma ne delimitano l'ambito di utilizzabilità, richiedendo una lettura dei risultati attenta alle condizioni concrete di produzione delle informazioni.

4.4. Va infine osservato che la raccolta dei dati si è svolta in un arco temporale non unitario, nei mesi successivi alla trasmissione degli elenchi iniziali da parte del Provveditorato regionale. Questo disallineamento temporale ha comportato che una quota significativa

delle persone incluse negli elenchi iniziali non risultasse più presente in Istituto al momento della raccolta dei dati, in particolare nei casi di pene residue di breve durata. L'assenza della persona detenuta al momento della rilevazione non ha peraltro determinato, di regola, l'esclusione automatica della posizione dal *dataset*. Al contrario, per ciascun nominativo non più presente è stata richiesta e, nella grande maggioranza dei casi, acquisita l'informazione relativa al motivo dell'uscita dall'Istituto; mancano invece rispetto a queste persone le informazioni concernenti i progressi trattamentali (fruizione di benefici penitenziari e della semilibertà), in quanto non osservabili al momento della rilevazione. Il progressivo aumento, in termini percentuali, delle posizioni relative a persone non più presenti in Istituto rappresenta dunque un effetto fisiologico della durata della rilevazione e della mobilità della popolazione detenuta, più che una criticità metodologica. Al contrario, la possibilità di ricostruire le ragioni dell'uscita consente di leggere tale fenomeno come un dato informativo ulteriore, coerente con gli obiettivi dell'indagine e con la natura dinamica dei percorsi di esecuzione penale.

4.5. Le informazioni raccolte nei diversi istituti, attraverso le modalità operative descritte, sono state successivamente oggetto di un'attività di sistematizzazione e omogeneizzazione, preliminare a qualsiasi fase di elaborazione dei dati, finalizzata a garantire la comparabilità delle informazioni e la coerenza complessiva del *dataset*. A tal fine, tutte le informazioni rilevate sono state progressivamente trascritte in file elettronici strutturati in modo uniforme, utilizzando una griglia di variabili comuni definita *ex ante*.

I dati acquisiti direttamente mediante consultazione dei fascicoli o tramite il supporto dell'area trattamentale sono stati invece inseriti manualmente nei file di lavoro, mentre quelli restituiti autonomamente dagli istituti sono stati sottoposti a un processo di ricodifica e normalizzazione, al fine di ricondurre le informazioni fornite alle categorie utilizzate nella ricerca. In tale fase, particolare attenzione è stata riservata all'eliminazione o alla non utilizzazione di variabili non omogenee o non presenti in modo uniforme per l'intero campione, nonché alla gestione delle informazioni mancanti.

Come accennato sopra, le eventuali lacune informative sono state trattate in modo esplicito, evitando imputazioni o inferenze non supportate

dalle fonti disponibili. In particolare, l'assenza di un'informazione è stata sempre mantenuta distinta dall'assenza del fenomeno corrispondente, soprattutto con riferimento alla presentazione di istanze o alla fruizione di benefici e misure alternative.

Nel loro complesso, le operazioni di omogeneizzazione e trattamento dei dati hanno permesso di governare l'eterogeneità delle fonti informative senza appiattirne le differenze, restituendo un quadro unitario ma rispettoso delle condizioni concrete di produzione delle informazioni.

5. La lettura dei dati: prospettive diverse a confronto

Tutti i dati raccolti sono stati oggetto di analisi da parte dei componenti del Gruppo di ricerca, secondo diverse prospettive. I primi due contributi, di Claudia Pecorella e Noemi Maria Cardinale, offrono una panoramica della condizione detentiva, rispettivamente, delle persone con fine pena inferiore a quattro anni e delle persone ultrasessantenni, comprese all'interno del campione utilizzato. Come si è già sottolineato, infatti, l'indagine svolta ha riguardato separatamente queste due categorie di persone, diverse tra loro anche nelle misure che l'ordinamento mette a disposizione per una eventuale uscita anticipata dal carcere.

Dopo questi due contributi, che illustrano i due poli della ricerca svolta, i risultati emersi vengono diversamente interpretati e commentati alla luce degli ostacoli che in maniera evidente si frappongono al conseguimento dell'ideale rieducativo della pena, rendendo impossibile una uscita graduale e anticipata dal carcere.

Il primo contributo in questa direzione è quello di Luisa Ravagnani, Nicolò Ricci Bitti e Carlo Alberto Romano, che si sofferma sui danni che una pena scontata interamente ed esclusivamente in carcere produce sia sull'autore del reato che sulla società nel suo complesso, alla luce della letteratura criminologica internazionale.

Melissa Miedico e Matthias Da Rold focalizzano invece la loro attenzione sulle condizioni detentive delle persone straniere, soffermandosi oltre che sulle loro fragilità personali e relazionali, anche sulle difficoltà che incontrano nel loro inserimento sociale, una volta entrate in carcere per scontare una pena.

Segue poi una diversa lettura dei dati, differenziata in base ai diversi

istituti penitenziari nei quali le persone del campione si trovavano ristrette: Massimiliano Dova evidenzia come una lettura disaggregata dei dati di questo tipo consenta di cogliere ulteriori sfumature e di comprendere quanto il luogo in cui si sconta la pena possa incidere sulla qualità e durata del percorso di reinserimento sociale e rappresenti quindi un ulteriore potenziale ostacolo all'uscita anticipata dal carcere.

L'ultima parte del volume accoglie due contributi di persone estranee al Gruppo di ricerca, che tuttavia hanno una notevole conoscenza personale del mondo penitenziario per il lavoro che svolgono e offrono quindi un punto di vista diverso su alcune delle questioni emerse nella lettura precedente dei dati.

Il primo contributo affronta il tema delicato dei trasferimenti da un Istituto all'altro, durante l'esecuzione della pena: abbiamo invitato a occuparsene la Provveditora della Lombardia, Maria Milano Franco D'Aragona che, insieme alla dottoressa Rossella Padula, offre un quadro della relativa disciplina ma anche dell'incidenza del fenomeno sugli istituti penitenziari della Lombardia nel 2025.

Il secondo contributo consiste in una intervista effettuata alla Magistrata dell'Ufficio di Sorveglianza di Varese, la dottoressa Benedetta Rossi, per conoscere il suo punto di vista sugli ostacoli che tante componenti della popolazione detenuta incontrano nel loro difficile cammino verso la libertà.

I due poli della ricerca

*La speranza tradita di un reinserimento
graduale nella società.
Un quadro di sintesi dei dati raccolti*
Claudia Pecorella

SOMMARIO: 1. I dati di partenza. – 2. Il campione analizzato. – 3. I presenti e gli assenti. – 4. I presenti *attivi*. – 5. I *Sommersi*. – 6. Conclusioni.

1. I dati di partenza

Un ruolo cruciale all'interno del nostro Progetto ha avuto la raccolta di informazioni sulle persone detenute negli istituti penitenziari della Lombardia, la cui pena residua non fosse superiore a quattro anni – per la possibilità di uscire dal carcere con la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 47 o.p. – oppure che avessero compiuto i settant'anni di età e potessero quindi scontare la pena residua – di qualunque ammontare – in detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 01, o.p. Come è già stato ricordato (v. *retro*, p. 3), i dati di partenza ci sono stati forniti dal Provveditorato della Lombardia, che ha ricevuto da 17 dei 18 istituti del territorio l'elenco delle persone, aventi le caratteristiche indicate, presenti alla fine del mese di settembre 2024¹. In base ai dati ricevuti, il campione originario era composto da 3.261 persone con una pena da scontare inferiore a quattro anni (d'ora in

¹ L'unico Istituto risultante mancante in questa prima fase è stato quello di Cremona; i dati che abbiamo avuto di questo Istituto (e che non abbiamo potuto usare perché risalivano al febbraio 2024) riportavano la presenza di 357 persone con fine pena residuo inferiore a quattro anni.

avanti: gli Under4) e da 120 persone di età superiore a 70 anni (d'ora in avanti: gli Over70).

Si tratta di dati difficilmente confrontabili con quelli pubblicati periodicamente dal Ministero della Giustizia: da un lato, perché gli ultra-settantenni non sono considerati dalle statistiche su base regionale e, dall'altro lato, perché nelle rilevazioni regionali sulle persone detenute in base alla pena residua da scontare non è possibile isolare quelle con pene entro quattro anni – le sole oggetto di interesse per la ricerca – essendo considerate unitariamente le pene da tre a cinque anni. Ciò dipende, verosimilmente, dal fatto che le statistiche del Ministero non si sono pienamente adeguate all'importanza che ha assunto il limite di quattro anni di pena da scontare, a seguito dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'affidamento in prova (art. 47, comma 3-*bis* o.p.) operato dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 2014, n. 10². Di conseguenza, se questo limite si ritrova nelle serie storiche, dedicate a mappare l'intera popolazione penitenziaria³, nelle rilevazioni semestrali su base regionale la pena residua viene individuata in base a un intervallo temporale di dodici mesi per i primi tre anni – che era il limite di pena rilevante per l'accesso all'affidamento in prova – per poi passare a un intervallo via via maggiore in base alla lunghezza della pena⁴.

Nonostante il mancato allineamento delle statistiche ministeriali alla normativa vigente, qualche indicazione utile, per valutare l'ampiezza e la rappresentatività del campione di partenza, si può ricavare

² Anche il legislatore ha tardato ad adeguare la disciplina contenuta nell'art. 656, comma 5, c.p.p., che consentiva la sospensione dell'ordine di esecuzione per pene fino a 3 anni, sulla base dell'originario limite di pena a partire dal quale era possibile richiedere la misura alternativa dell'affidamento in prova. L'adeguamento si è avuto grazie alla sentenza della Corte costituzionale 2 marzo 2018, n. 41, che ha dichiarato illegittima la mancata inclusione del c.d. affidamento allargato tra i provvedimenti applicabili anche a chi si trovi ancora in libertà, determinando quindi l'introduzione del nuovo limite di quattro anni di pena da scontare per la sospensione dell'ordine di esecuzione. Sul tema, M. MIEDICO, *Nuovi limiti per l'accesso all'affidamento in prova, fra scelte legislative e ragionevolezza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, 4, p. 2242 ss.

³ Cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti per durata della pena residua – Anni 2005-2024, pubblicata il 31 dicembre 2024.

⁴ Cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti condannati per pena residua – 31 dicembre 2024.

dai dati, aggiornati mensilmente, relativi ai detenuti presenti negli istituti penitenziari del Paese, divisi per regione.

Al 30 settembre 2024 in Lombardia risultavano presenti complessivamente 8.919 persone, includendo sia quelle in attesa di giudizio sia quelle condannate con sentenza definitiva⁵. Considerando che nel 2024 la percentuale di condannati non definitivi (inclusi quelli in posizione ‘mista’, ossia condannati definitivi, contestualmente imputati in altri procedimenti) veniva calcolata a livello nazionale intorno al 25% (su 61.546 detenuti i non definitivi erano infatti 15.314)⁶, possiamo ipotizzare che circa un quarto di quelle 8.919 persone ristrette negli istituti della Lombardia fossero ancora imputate e che all’incirca 6.700 persone fossero invece in esecuzione di pena. Alla luce di questo dato, possiamo allora ritenere che le 3.261 persone inserite nel nostro campione, aventi una pena residua da scontare non superiore a 4 anni, costituissero poco meno della metà della popolazione penitenziaria complessiva della Regione (calcolata su 17 e non su 18 istituti)⁷.

Dal confronto con i dati del Ministero si trae conferma del fatto che l’indagine svolta nell’ambito della ricerca è stata rivolta a un campione molto significativo della popolazione penitenziaria, non solo in assoluto – per la rappresentatività della Regione Lombardia sul piano nazionale (v. *retro*, p. 2) – ma anche rispetto all’ambito territoriale considerato, perché riguarda poco meno della metà delle persone ristrette negli Istituti della Regione. Allo stesso tempo diventa evidente che porre l’attenzione su questa amplissima categoria di persone è essenziale per poter progettare con serietà e realismo interventi, sul piano legislativo o anche solo organizzativo, volti a contenere la situazione persistente di sovraffollamento penitenziario. L’alto numero di persone ancora recluse, benché destinate a uscire dal carcere per fine pena in tempi ravvicinati – e tanto più vicini se si considera l’effetto potenziale della liberazione anticipata

⁵ A questo dato andrebbero aggiunte 143 persone in semilibertà, considerate separatamente nella rilevazione ministeriale: cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 30 settembre 2024.

⁶ Cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti presenti per posizione giuridica. Serie storica degli anni 2008-2024.

⁷ Come già detto, andrebbero aggiunti i dati di Cremona, che erano comunque di una certa rilevanza (357 persone alla data del 28 febbraio 2024).

ai sensi dell'art. 54 o.p.⁸ – fa comprendere quanto sia necessario agevolare in ogni modo la fruizione dei benefici penitenziari e delle misure alternative nel corso della detenzione, per consentire che il ritorno in società sia graduale e sperimentato a piccoli passi. Ciò richiede, da un lato, che operatori penitenziari e magistrati di sorveglianza credano maggiormente nel possibile reinserimento sociale delle persone condannate, riconoscendo al contempo, senza ipocrisia, che la prolungata permanenza in carcere, tanto più nelle attuali condizioni, rende quel reinserimento sempre più difficile; dall'altro lato, che si avvii una riflessione sulla duttilità degli strumenti trattamentali ora disponibili per la conquista di margini sempre più ampi di libertà, sollecitando il legislatore – laddove non sia sufficiente intervenire sul piano interpretativo – a modificarne i presupposti o introdurne di nuovi.

2. Il campione analizzato

Rispetto ai dati ricevuti dal Provveditorato della Lombardia a ottobre 2024, il campione oggetto di analisi è sceso a 3.200 unità, essendo mancate le informazioni relative alle persone detenute in uno di quei 17 Istituti che avevano inizialmente risposto all'appello⁹.

2.1. Come immaginabile, la stragrande maggioranza delle persone presenti nel campione è composta da uomini; tuttavia, la percentuale di donne risulta più elevata – soprattutto con riguardo al gruppo degli anziani ultrasettantenni – di quella presente all'interno della popolazione penitenziaria italiana che, anche al 30 settembre 2024, risultava essere pari al 4,3% (2.673 donne su un totale di 61.862 detenuti, definitivi e non).

⁸ Va infatti anche considerato che attraverso la liberazione anticipata la data del fine pena può essere anticipata, riducendosi di 45 giorni ogni sei mesi di pena eseguita; di conseguenza, quattro anni residui possono diventare tre anni e tre mesi.

⁹ Si tratta, in particolare, dei dati relativi a 61 persone (di cui 22 donne) detenute nella Casa di Reclusione di Brescia Verziano.

Tabelle 1 e 2 – Genere

Under4	N	%
Uomo	3.026	94,6
Donna	174	5,4
Totale	3.200	100

Over70	N	%
Uomo	113	94,2
Donna	7	5,8
Totale	120	100

Questo dato – che è peraltro coerente con la percentuale superiore alla media (il 4,9%) delle donne recluse negli Istituti della Regione al 30 settembre 2024¹⁰ – si spiega probabilmente per il fatto che la Lombardia, oltre a essere la regione più popolosa d'Italia e pur non avendo un istituto per sole donne – a differenza del Veneto, del Lazio, della Campania e della Puglia¹¹ –, ha diverse Sezioni femminili distribuite sul territorio, alcune delle quali di grandi dimensioni, come quelle di Milano-Bollate e di San Vittore. Nei dati relativi al settembre 2024 prima richiamati, la Lombardia figura infatti, insieme al Lazio, tra le regioni con il più alto numero di donne recluse (444 in entrambi gli Istituti), seguita poi dalla Campania (340) e dalla Puglia (232) che ospitano sul loro territorio, rispettivamente, i carceri femminili di Pozzuoli e di Trani; in questo elenco si inserisce peraltro anche la Sicilia (con 249 donne), che pur non avendo un Istituto femminile e nemmeno grandi Sezioni femminili all'interno di quelli maschili, ha il maggior numero di penitenziari (23) distribuiti sul territorio, che è il più vasto del Paese.

2.2. La Lombardia è anche la regione d'Italia con il numero maggiore di persone straniere all'interno della popolazione penitenziaria: al 30 settembre 2024 sul numero complessivo di 8.919 detenuti (con diversa posizione giuridica¹²) ne risultavano presenti 4.041, pari al

¹⁰ Cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 30 settembre 2024.

¹¹ Fino al 2016 era da annoverare tra gli Istituti che ospitavano solo donne anche la Casa circondariale a custodia attenuata di Empoli, in Toscana, aperta a metà degli anni '90. La struttura, che aveva una capienza complessiva di 20 posti, è stata chiusa per il numero esiguo di donne presenti e poi riaperta nel luglio 2020 dopo esser stata trasformata in una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), in grado di ospitare sia uomini che donne.

¹² Cfr. Ministero della Giustizia. Detenuti presenti e capienza regolamentare

45,3%; seguiva poi a grande distanza il Lazio con 2.584 stranieri, che rappresentavano il 37,7% della popolazione penitenziaria della regione in quel momento.

Coerentemente con quei dati, nel nostro campione di persone in esecuzione di pena il numero degli stranieri – *rectius*: delle persone nate all'estero – è molto elevato, soprattutto per quanto riguarda la categoria degli Under4, per la quale rappresenta il 48,6% del totale; per gli Over70, invece, quella percentuale scende al 12%, a testimonianza del fatto che i detenuti più anziani sono soprattutto italiani e a conferma comunque della sovra-rappresentazione in carcere delle persone straniere, considerando che, secondo i dati ISTAT, al 1° gennaio 2024 quelle residenti nel nostro Paese costituivano il 9% della popolazione complessiva¹³.

Tabelle 3 e 4 – *Luogo di nascita*

Under4	N	%	Over70	N	%
Italia	1.459	45,6	Italia	105	87,5
Eestero	1.554	48,6	Eestero	15	12,5
Non disponibile	187	5,8			
Totale	3.200	100	Totale	120	100

2.3. Infine, con riguardo alla età della categoria degli Under 4, in base a una suddivisione in terzili la fascia di età più popolata risulta essere quella tra 30 e 49 anni, ossia dei nati tra il 1975 e il 1994: un numero di persone più che doppio rispetto a quelle di età più avanzata, compresa tra 50 e 69 anni.

degli istituti penitenziari per regione di detenzione. Situazione al 30 settembre 2024. Il dato è tuttavia incompleto perché, come già segnalato in altra sede, andrebbero conteggiate anche le persone in semilibertà (143, di cui 43 stranieri), che sono invece considerate in maniera separata.

¹³ Cfr. in proposito CNEL ONC (Organismo Nazionale di Coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri), *Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*. Dicembre 2024. A questa parte considerevole del nostro campione è dedicata la riflessione di Melissa Miedico e Matthias Da Rold (v. *infra*, p. 103).

Tabella 5 – *Età in terzili*

Under4	N	%
1955-1974 (50-69)	813	25,4
1975-1994 (30-49)	1718	53,7
1995-2006 (18-29)	532	16,6
Non disponibile	137	4,3
Totale	3.200	100

Da una distinzione delle classi di età in base a un intervallo di 5 anni, emerge poi come tra le persone nate tra il 1975 e il 1994, la distribuzione sia piuttosto omogenea tra le diverse fasce di età, che vanno da un valore più basso di poco meno di 400 persone (395) a quello invece più elevato di 458 persone.

Tabella 6 – *Classi di età*

Under4	N	%
1955-1959	80	2,5
1960-1964	136	4,3
1965-1969	243	7,6
1970-1974	354	11,1
1975-1979	395	12,3
1980-1984	449	14,0
1985-1989	458	14,3
1990-1994	416	13,0
1995-1999	331	10,3
2000-2003	184	5,8
2004-2006	17	0,5
Non disponibile	137	4,3
Totale	3.200	100

L'anzianità dei componenti del campione riflette pienamente quella più generale della popolazione penitenziaria italiana, quale emerge dalle rilevazioni del Ministero della Giustizia, che peraltro utilizza una ripartizione in classi di età di tipo differente, adottando per le persone ultracinquantenni un intervallo di 10 anziché di 5 anni come per gli altri. Applicando questo diverso intervallo temporale, la categoria più numerosa del nostro campione risulta essere quella dei nati nell'arco dei dieci anni compresi tra il 1965 e il 1974 (597 persone), che nel 2024 (anno della nostra rilevazione) avevano un'età compresa tra 50 e 59 anni. Questo risultato coincide con quello che, dalle statistiche del Ministero, sembra riguardare pressoché tutti gli istituti penitenziari italiani, compresi quelli della Lombardia: alla data del 31 dicembre 2024, delle 8.840 persone detenute in questa Regione (sia imputati che condannati in via definitiva) il gruppo più numeroso era quello di chi aveva un'età compresa tra 50 e 59 anni (1663 persone); sensibilmente inferiori erano invece i numeri di coloro che appartenevano alle diverse fasce di età tra 25 e 49 anni, comunque nel loro insieme le più rappresentative della popolazione penitenziaria del territorio e tra loro anche sostanzialmente omogenee, perché oscillanti nella loro composizione da un minimo di 1016 persone tra 25 e 29 anni a un massimo di 1151 persone tra 40 e 44 anni ¹⁴.

Nell'ambito di questa ricerca, la variabile dell'età assume rilievo anche per l'indagine sulle persone Under4 perché quanto più l'età avanza tanto più si riducono le risorse, anche fisiche e psichiche, che si possono mettere in campo in vista di una uscita anticipata dal carcere: in questa prospettiva, il quadro emerso dai nostri dati segnalava già in partenza una situazione difficile, essendoci 813 persone su 3200, pari al 25,4% del totale, di età compresa tra 50 e 69 anni (i nati tra il 1955 e il 1974). Si tratta di una fascia di età che, soprattutto con riguardo a quella compresa tra 60 e 69 anni, merita particolare attenzione anche perché è andata aumentando negli ultimi quindici anni ¹⁵.

¹⁴ Cfr. Ministero della Giustizia, Detenuti presenti per classi di età. Situazione al 31 dicembre 2024.

¹⁵ Cfr. in proposito F. DELLA CASA, *Una crescente moltitudine di "invisibili": i detenuti anziani*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2024, p. 1375, che riporta i dati relativi agli anni dal 2010 al 2024: dalle 2489 persone di quella età presenti a livello nazionale nel 2010, si è arrivati nel 2024 a un numero più che doppio: 5022 persone.

A questo numero non irrilevante vanno poi aggiunti gli Over70 che, come si è detto, sono stati esaminati a parte perché per loro la legge prevede la possibilità di scontare la pena – qualunque ne sia la durata – in detenzione domiciliare (art. 47-ter, comma 01, o.p.)¹⁶. Questo gruppo è composto da 120 persone di una età che oscilla tra 70 e 87 anni: è interessante notare in proposito che la Lombardia risultava, nella rilevazione del 31 dicembre 2024 già richiamata, la Regione con il numero più alto in assoluto di persone detenute di età pari o superiore a 70 anni (ben 190), pari al 15% del totale di persone con queste caratteristiche a livello nazionale (1238), che pure sono in costante aumento¹⁷.

3. I presenti e gli assenti

Fin dalle prime battute, l'indagine all'interno dei singoli istituti penitenziari ha registrato un numero più o meno elevato di persone che non erano più presenti perché nel frattempo uscite, per diverse ragioni, dal carcere nel quale risultavano detenute al momento della compilazione degli elenchi. Si è venuta così a creare una doppia corsia nella raccolta dei dati, sia per gli Under4 che per gli Over70, non essendo possibile acquisire, rispetto agli assenti, tutte quelle informazioni sul loro percorso trattamentale che ci interessavano, né potendosi programmare una loro eventuale intervista.

Tabelle 7 e 8 – *Presenti e assenti per genere*

Under4	Presenti	Assenti	Totale	Over70	Presenti	Assenti	Totale
Uomo	1.569	1.457	3.026	Uomo	84	29	113
Donna	84	90	174	Donna	5	2	7
Totale	1.653	1.547	3.200	Totale	89	31	120

Le informazioni raccolte sulle persone assenti – che riguardano principalmente le ragioni per le quali hanno lasciato l'Istituto – sono

¹⁶ I risultati dell'indagine relativi a questa categoria di persone sono analizzati nel contributo di Noemi Maria Cardinale: v. *infra*, p. 55.

¹⁷ Cfr. F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 1375.

comunque utili per la ricerca, per quello che ci dicono, ad esempio, sulla percentuale di persone che hanno beneficiato di una misura alternativa rispetto a quelle che hanno scontato in carcere fino all'ultimo giorno la loro pena. Tuttavia, si tratta di informazioni che non consentono di trarre conclusioni generalizzabili o confrontabili, essendo state raccolte in tempi diversi e nell'arco di circa dieci mesi presso i diversi Istituti; considerata infatti la presenza nel campione di persone con pene residue anche di pochi mesi, il numero degli assenti (e quindi anche delle misure alternative eventualmente adottate) era destinato ad aumentare via via che ci si allontanava dal momento della rilevazione iniziale nella raccolta dei dati presso ciascun Istituto.

Con riguardo agli Under4, la percentuale complessiva degli assenti è risultata pari al 48,3%, quindi quasi la metà del campione di partenza, con una distribuzione tra italiani e stranieri – nel senso, come già precisato, di persone nate in un Paese diverso dall'Italia – del tutto omogenea (44,1% degli italiani a fronte del 45,2% degli stranieri).

Per gli Over70, invece, la percentuale degli assenti ha inciso molto meno – essendo pari al 25,8% – forse perché in questa categoria rientrano anche persone con pene molto lunghe o con l'ergastolo (13 persone), per le quali mancava del tutto una prospettiva di uscita in tempi ravvicinati.

3.1. Passando a considerare le ragioni della assenza dall'Istituto, che è quasi sempre l'unico dato che è stato possibile (o comunque, agevole) ricostruire, va segnalato innanzitutto che, tra le diverse alternative che sono emerse (alcune delle quali – come ad esempio la grazia, il decesso, l'evasione, la revoca della sentenza di condanna – sono state ricondotte a un'unica categoria generica, quella degli 'altri motivi'), la percentuale più elevata di persone (40,6%) tra gli Under4 era uscita in misura alternativa che, come si vedrà, nella maggior parte dei casi è quella dell'affidamento in prova al servizio sociale: 427 casi rispetto ai 155 di detenzione domiciliare.

Il numero sarebbe ancora maggiore, sia pure di poco, se si considerassero anche le ipotesi di differimento pena in questa categoria, essendo l'istituto, disciplinato dagli artt. 146 e 147 del Codice penale, accompagnato di regola dalla contestuale applicazione della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, o.p. Si tratta di una innovazione importante, introdotta dalla legge 165/1998

(c.d. legge Simeone)¹⁸, che consente alla persona, destinataria del provvedimento di rinvio della esecuzione della pena in carcere per ragioni di salute – così come alle madri durante la gravidanza e nei primi tre anni di vita del figlio¹⁹ –, di eseguire la pena presso il proprio domicilio e di detrarre quel periodo di tempo dall'ammontare complessivo della pena da scontare²⁰.

Altrettanto significativo, tuttavia, risulta il numero di persone la cui uscita dal carcere è dipesa dall'aver espiato interamente la pena: è vero che di queste persone non sappiamo se fino a quel momento avessero goduto di un beneficio penitenziario o della semilibertà – e quindi, per esempio, se avessero un lavoro all'esterno, sul quale poter contare al momento del rilascio – ma, sapendo quanto la disponibilità di un lavoro sia rilevante ai fini della concessione dell'affidamento in prova, la circostanza che siano usciti per fine pena rende plausibile anche l'ipotesi che si tratti almeno in parte di persone che non hanno beneficiato di quella uscita graduale dal carcere, in vario modo perseguita dall'ordinamento penitenziario²¹.

Infine, un dato interessante è quello dei trasferimenti, la cui incidenza, pur essendo pari solo al 17,4% di tutte le assenze riscontrate, merita attenzione perché l'esperienza insegna che a ogni cambiamento

¹⁸ Sui rapporti tra differimento obbligatorio e facoltativo della pena e detenzione domiciliare cfr. L. CESARIS, *Art. 47-ter*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Wolters Kluwer, 2019, 671 ss.; M. DOVA, *Artt. 146 e 147*, in E. DOLCINI, G. GATTA (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2025, VI ed., vol. I, 1711 ss.

¹⁹ Con il c.d. Decreto sicurezza 2025 (d.l. 11 aprile 2025 n. 48, conv. in l. 9 giugno 2025 n. 80) è stato disposto il differimento facoltativo (al posto di quello obbligatorio, previsto dall'art. 146 c.p.) per le donne incinte e madri di figli di età inferiore a 1 anno: su questa modifica, che alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020 deve ritenersi priva di efficacia retroattiva, cfr. G. GATTA, *Donne incinte e madri di neonati: irretroattiva l'abolizione del rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena*, in *Sistema penale*, 20 giugno 2025.

²⁰ A questa specifica ragione di uscita dal carcere viene data autonoma rilevanza all'interno delle nostre rilevazioni perché si tratta di far fronte a esigenze di tutela della salute che, oltre a ricorrere in casi eccezionali, possono determinare un rientro della persona in carcere se lo stato di salute ha registrato un miglioramento allo scadere del termine di sospensione, inizialmente assegnato dal magistrato ed eventualmente prorogato.

²¹ Su questa tematica verterà il contributo di Luisa Ravagnani, Nicolò Ricci Biti e Carlo Alberto Romano (v. infra, p. 79).

di luogo di detenzione corrisponde nei fatti una ripartenza (o quanto-meno un rallentamento) del percorso trattamentale intrapreso²².

Tabella 9 – *Motivo dell'assenza dall'Istituto*

Under4	N	%
Differimento pena	4	0,3
Espulsione	43	2,8
Fine pena	582	37,6
Misura alternativa	628	40,6
Trasferimento	269	17,4
Altri motivi	10	0,6
Non disponibile	11	0,7
Totale	1.547	100

3.2. Se si restringe il *focus* sulle sole persone risultate assenti perché uscite in misura alternativa (cui si possono aggiungere i casi di differimento pena, per quanto detto in precedenza) e quindi si effettua una misurazione su 632 persone (628+4) anziché 1547, vediamo che nella stragrande maggioranza dei casi (il 67,5% di essi) la misura applicata è quella dell'affidamento in prova che, in mancanza di informazioni più precise, dobbiamo ritenere rappresentato, oltre che dalla misura disciplinata dall'art. 47 o.p., anche dall'affidamento terapeutico ai sensi dell'art. 94 del D.P.R. 309/1990. Nel 25,5% dei casi si tratta invece della detenzione domiciliare, che anche in questo caso può consistere in una delle diverse ipotesi disciplinate nell'art. 47-ter o.p., oppure – e con grande probabilità – in quella prevista dall'art. 1 della legge 199/2010 (c.d. legge svuota carceri), che si applica rispetto a pene, anche residue, non superiori a 18 mesi²³ e a condizione che non si tratti di un reato ostativo.

²² Anche questo aspetto sarà oggetto di specifica riflessione nel contributo di Maria Milano Franco d'Aragona e Rossella Padula (v. *infra*, p. 157).

²³ Nella versione originaria, questa nuova forma di "carcerazione domestica" era prevista per pene non superiori a 12 mesi; il d.l. 22 dicembre 2011 n. 211 (conv. in legge 17 febbraio 2012, n. 9) ne ha esteso l'ambito di applicazione alle pene fino a

Tabella 10 – *Usciti in misura alternativa*

Under4	N	%
Affidamento in prova	427	67,5
Detenzione domiciliare	155	25,5
Non specificato	60	7,0
Totale	632	100

Rispetto ai dati relativi ai soggetti in carico all'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) per misure alternative concesse durante l'espiazione della pena in carcere, si nota nel nostro campione un divario sensibilmente maggiore tra il numero delle persone uscite dal carcere in detenzione domiciliare e quelle affidate al Servizio sociale. A livello nazionale, infatti, alla data del 15 dicembre 2024 erano 8.179 le persone in affidamento in prova (ordinario e per casi particolari) provenienti dallo stato detentivo e 5.797 quelle in detenzione domiciliare (di ogni tipo): queste ultime costituivano quindi il 41,4% delle persone complessivamente affidate all'UEPE per l'esecuzione di queste due tipologie di misure alternative ²⁴.

La differenza di incidenza delle due misure, sull'uscita dal carcere delle persone del campione, sorprende perché, a parte le ipotesi di detenzione domiciliare per ragioni umanitarie o per la cura dei figli, tanto la detenzione domiciliare ordinaria *ex art. 47-ter*, comma 1-*bis*, o.p. quanto quella prevista dalla legge 199/2010 perseguono una finalità essenzialmente deflattiva ²⁵ della popolazione carceraria (oggi di

18 mesi in risposta al suo scarso impiego nell'anno intercorso dalla entrata in vigore della legge: su questo punto e più in generale sulla forma *sui generis* di detenzione domiciliare oggi disciplinata dalla legge 199/2010, cfr. per tutti P. RENON, *Art. 1 l. 26 novembre 2010 n. 199 – Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Wolters Kluwer, 2019, p. 1321 ss.

²⁴ Cfr. Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Sezione Statistica. Adulti in aerea penale esterna. Aggiornamento al 15 dicembre 2024.

²⁵ Cfr., con riguardo alla detenzione domiciliare "biennale" introdotta con la legge 165/1998 nell'art. 47-*ter* o.p., L. CESARIS, *Art. 47-ter*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Wolters Kluwer, 2019, p. 675 ss.

grande importanza) e quest'ultima, in particolare, ha una procedura molto semplificata e rapida per la sua concessione da parte del Magistrato di sorveglianza, che deve solo accertare l'assenza delle condizioni ostative previste dalla legge (nonché l'idoneità del domicilio disponibile).

È pur vero che la detenzione domiciliare contemplata nell'art. 47-ter, comma 1-bis, o.p. è stata introdotta per quei casi nei quali la persona non può accedere alla misura dell'affidamento in prova, pur avendo – evidentemente – un domicilio adeguato nel quale poter continuare a espiare la pena; il suo ruolo residuale, tra l'altro, è ancora più evidente se consideriamo che i requisiti di ammissibilità di questa misura «sono più limitativi di quelli previsti per l'affidamento in prova al servizio sociale, per cui ogniqualvolta sia concedibile la detenzione domiciliare ex art. 47-ter comma 1-bis ord. penit. risulta, per lo meno in astratto, altresì concedibile il *probation* penitenziario»²⁶. Possiamo allora ipotizzare che all'interno del campione siano prevalse le situazioni nelle quali fosse applicabile l'affidamento in prova (ordinario o terapeutico) – comunque preferibile per la sua caratterizzazione trattamentale e non solo deflattiva – e che le ipotesi di carcerazione domestica dipendano per lo più dall'applicazione come ultima *chance* dell'art. 1 della legge 199/2010²⁷, soprattutto nei confronti degli uomini (142 su 155), potendo le donne madri (o meglio, una parte di esse) contare anche su altre ipotesi di detenzione domiciliare (v. *infra*, § 3.3.).

3.3. All'interno del grande numero delle persone risultate assenti dall'istituto penitenziario al momento della rilevazione il 5,8% era rappresentato da donne: una percentuale superiore a quella delle donne presenti nel campione, che è del 5,4%, e corrispondente a più della metà (90, pari al 51%) di tutte le donne (174). Purtroppo, non si

²⁶ Così F. DELLA CASA, *Misure alternative alla detenzione*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. III, Giuffrè, 2010, p. 844.

²⁷ La legge 199/2010 ha avuto e continua ad avere – avendo perso il suo carattere temporaneo ed emergenziale per effetto del d.l. 146/2013 – un sensibile impatto sul decremento della popolazione penitenziaria: il Ministero della Giustizia segue l'andamento della misura sin dal giorno della entrata in vigore della legge, pubblicando ogni mese i dati aggiornati sul numero di persone detenute che ne hanno beneficiato, distinti per sesso e per nazionalità (italiani e stranieri): nell'arco di 15 anni risultano usciti in detenzione domiciliare, grazie a questa legge, 38.187 detenuti, di cui 2.815 donne (dato del 30 novembre 2025).

può dire che abbiano tutte riacquisitato la libertà nei mesi durante i quali i dati sono stati raccolti²⁸, perché la percentuale dei trasferimenti (21,1%) è rilevante ed è anche maggiore rispetto a quella degli uomini (17,2%). Viceversa, per le donne è stato più frequente l'accesso a una misura alternativa (ne ha beneficiato il 45,6%, contro il 40,3% degli uomini) e quindi, in proporzione, inferiore è stato il numero di quelle che sono uscite per fine pena.

Tabella 11 – *Motivo della assenza dall'Istituto in base al genere*

Under4	N Uomini	% Uomini	N Donne	% Donne
Differimento pena	2	0,1	2	2,2
Espulsione	43	3,0	0	0,0
Fine pena	557	38,2	25	27,8
Misura alternativa	587	40,3	41	45,6
Trasferimento	250	17,2	19	21,1
Altri motivi	9	0,6	1	1,1
Non disponibile	9	0,6	2	2,2
Totale	1.457	100	90	100

Analizzando nel dettaglio le misure alternative applicate alle donne, emerge come 28 su 41 donne siano uscite dal carcere in affidamento in prova, mentre le altre 13 in detenzione domiciliare: una variabile, quest'ultima, che per le donne può essere rappresentata – ancorché non in modo esclusivo²⁹ – anche dall'ipotesi di detenzione

²⁸ Si tratterebbe comunque di un dato non esaustivo, perché non si può escludere che siano state anche di più le donne in quella situazione essendo possibile che prima della fine della raccolta dei dati altre donne del campione, presenti in Istituti oggetto di rilevazione in precedenza, siano nel frattempo uscite per fine pena o in misura alternativa.

²⁹ Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 4 aprile 1990, n. 215, che ha dichiarato illegittimo l'art. 47-ter o.p. nella parte in cui non prevedeva che la detenzione domiciliare potesse essere concessa anche al padre detenuto, qualora la madre sia deceduta o altrimenti impossibilitata a dare assistenza alla prole, le disposizioni

domiciliare prevista dall'art. 47-ter, comma 1 lett. a), o.p. che, per pene anche residue fino a quattro anni, consente di scontare la pena nel proprio domicilio (o in altro luogo di privata dimora o in una casa-famiglia protetta, laddove disponibile) quando vi siano figli minori di 10 anni, con i quali possano proseguire o riprendere la convivenza³⁰.

Un'ultima osservazione merita l'unico caso femminile rientrando negli 'altri motivi' di uscita dal carcere: si tratta di una donna che era detenuta a Bollate – dove era arrivata in seguito a un trasferimento per sfollamento dalla Casa circondariale di Forlì – e che ha ricevuto la grazia del Presidente Mattarella nel dicembre 2024. La donna aveva una pena inferiore a 4 anni che tuttavia, essendo stata inflitta per furto in abitazione, aveva comportato necessariamente il suo ingresso in carcere per espressa disposizione dell'art. 656, comma 9, lett. a), c.p.p., che per quel reato esclude la sospensione per 30 giorni dell'ordine di esecuzione della sentenza di condanna, per consentire la presentazione al Magistrato di sorveglianza di una istanza di misura alternativa, senza dover passare dal carcere. Orbene, diversamente dalle ipotesi criminologicamente più significative, alle quali il legislatore, con il c.d. Decreto sicurezza del 23 maggio 2008, n. 92 ha verosimilmente pensato nel dettare quella regola così rigorosa³¹, nel caso in esame la donna, incensurata, aveva realizzato quel reato perché, dopo esser stata bruscamente allontanata dai figli del suo compagno, deceduto, dalla casa nella quale avevano vissuto insieme per molti anni, si

dirette a soddisfare esigenze di cura di figli minori da parte del genitore detenuto (v. art. 47-ter, comma 1, lett. b), o.p. nella versione modificata dalla legge 165/1998; artt. 21-bis, comma 3 e 47-quinquies, comma 7, o.p. introdotti dalla legge 40/2001; art. 21-ter o.p. e 275, comma 4, c.p.p. introdotti dalla legge 62/2011) ne prevedono espressamente l'applicabilità al padre, sia pure per lo più come facoltà residuale. Su questa scelta del legislatore si è di recente espressa la Corte costituzionale, rigettando tutte le questioni sollevate (tranne una di diverso tenore): cfr. A.M. CAPITTA, *Detenzione domiciliare speciale per padri e madri di minori in tenera età – Corte cost. n. 52 del 2025*, in www.archiviopenale.it (Giurisprudenza costituzionale).

³⁰ Nello stesso senso dispone l'art. 47-quinquies o.p. per tutte le pene più elevate: sul tema, C. PECORELLA, *La detenzione delle donne madri: la difficoltà di garantire l'interesse superiore del minore*, in N. GANDUS, C. TONELLI (a cura di), *Doppia pena. Il carcere delle donne*, Mimesis, 2019, p. 31 ss.

³¹ Cfr. in proposito, L. DEGL'INNOCENTI, *Le cause di non sospensione dell'esecuzione della pena detentiva ex art. 656 comma 9 c.p.p. alla luce delle recenti modifiche legislative*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007, n. 1, p. 35 ss.

era accorta di aver dimenticato di prendere il cibo per il suo pappagallo e così, nottetempo, approfittando delle chiavi dell'appartamento di cui ancora disponeva, era rientrata in casa per recuperarlo. Una vicenda che probabilmente non avrebbe meritato una sentenza di condanna, per di più per un reato così odioso per le conseguenze che porta con sé in sede esecutiva, e sulla quale l'intervento del Presidente della Repubblica è stato davvero provvidenziale.

3.4. Con riguardo, infine, all'età delle persone assenti, si nota come le assenze siano distribuite in modo proporzionale nelle tre diverse classi di età nelle quali abbiamo suddiviso il campione, con una percentuale comunque più contenuta tra le persone di età più avanzata, appartenenti al primo terzile ³².

Tabella 12 – *Età degli assenti*

Under4	Totale	N Assenti	% Assenti	
1955-1974 (50-69)	813	351	43,1	100
1975-1994 (49-30)	1718	825	48,0	100
1995-2006 (29-18)	532	250	46,9	100
Non disponibile	137	121	88,3	100
Totale	3.200	1.547		

Un'analisi più in dettaglio mostra poi una percentuale abbastanza uniforme di assenze anche all'interno delle fasce di età ripartite secondo un intervallo più ravvicinato (5 anni), con oscillazioni contenute, tra un minimo del 40,4% per le persone di età compresa tra 60 e 64 anni, e un massimo di 50,2% per persone più giovani, tra 35 e 39 anni (nati tra il 1985 e il 1989).

Concentrando l'attenzione sulle due variabili più frequenti, quella della uscita dal carcere in misura alternativa e per fine pena, si nota pure una loro corrispondenza numerica all'interno di ogni classe di

³² Si noti che i dati mancanti, che sono una percentuale significativa rispetto alle persone assenti (7,8%), non riguardano il primo terzile ma quasi tutti il secondo terzile (1975-1994) e uno solo l'ultimo terzile.

età: a un certo numero di misure alternative corrisponde un numero molto simile di uscite per fine pena. In percentuale, la classe di età più elevata (che comprende i nati tra il 1955 e il 1974) è quella che ha maggiormente goduto delle misure alternative per l'uscita dal carcere, nella misura del 43,8 per cento a fronte del 39,8% del secondo terzile (i nati tra il 1975 e il 1994) e del 34,4% della classe dei più giovani (i nati tra il 1995 e il 2006). All'interno della prima categoria, tuttavia, la percentuale scende al 40,6% se si restringe l'osservazione alle persone tra i 50 e i 59 anni, nate cioè tra il 1965 e il 1974.

Tabella 13 – *Età degli assenti*

Under4	Totale	N Assenti	% Assenti	
1955-1959	80	35	43,7	100
1960-1964	136	55	40,4	100
1965-1969	243	105	43,2	100
1970-1974	354	156	44,0	100
1975-1979	395	174	44,0	100
1980-1984	449	221	49,2	100
1985-1989	458	230	50,2	100
1990-1994	416	200	48,0	100
1995-1999	331	151	45,6	100
2000-2004	184	92	50,0	100
2005-2009	17	7	41,1	100
Non disponibile	137	121	88,3	100
Totale	3.200	1.547		

4. I presenti attivi

Occorre a questo punto soffermare l'attenzione sulle persone che al momento della rilevazione all'interno dei singoli istituti della Lombardia erano ancora detenute in espiazione di una pena (anche residua) inferiore a 4 anni; come si è detto, i presenti erano 1653, ossia un numero di poco superiore alla metà del campione iniziale, che era di 3.200 persone.

A partire dai dati quasi sempre disponibili inizialmente (data e luogo di nascita, il reato o i reati commessi, la pena inflitta e l'inizio della sua esecuzione), di queste persone l'indagine ha ricostruito, laddove è stato possibile, il tempo trascorso all'interno dell'Istituto nel quale eran presenti al momento della compilazione degli elenchi, la eventuale natura ostativa del reato ai sensi dell'art. 4-*bis* o.p. e, infine, la situazione sul piano trattamentale, misurata in base al godimento di benefici penitenziari (permessi premio o lavoro all'esterno) e all'accesso all'unica misura alternativa alla detenzione compatibile con il persistere dello stato detentivo, ossia la semilibertà. L'aspetto di maggiore interesse nell'ambito della ricerca era chiaramente il risultato tangibile del percorso trattamentale della persona detenuta, perché in grado di documentare l'avvio di una graduale uscita dal carcere: un traguardo che, stante la fine ravvicinata della pena per le persone inserite nel campione analizzato, avrebbe dovuto essere condiviso da un gran numero delle persone in esso ricomprese. Purtroppo, dai dati raccolti quel percorso di graduale uscita dal carcere risulta esser stato intrapreso solo da una piccola minoranza di persone (il 16,8%) che, per distinguerle dalle altre, definiamo *Attive* sul piano trattamentale³³.

³³ Non si è tenuto conto, nel calcolo delle persone *attive*, delle revocche di benefici penitenziari e misure alternative che emergono nel nostro *database*: questa informazione appare infatti lacunosa e comunque di non grande rilevanza ai nostri fini, trattandosi di poche unità.

Tabella 14 – *Attivi sul piano trattamentale*

Under4	N	%
<i>Attivi</i>	277	16,8
Non-attivi	1.376	83,2
Totale	1.653	100

4.1. La piccola percentuale di *Attivi* che è affiorata dai dati raccolti è per lo più destinataria di un lavoro all'esterno (art. 21 o.p.), che appare peraltro un passaggio trattamentale di grande rilevanza in vista dell'uscita dal carcere: avere un lavoro all'esterno costituisce di regola una premessa indispensabile per accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova (ordinario), alla quale in linea di massima le persone del nostro campione dovrebbero tutte poter aspirare, avendo pene da scontare inferiori a 4 anni³⁴. E se è vero che l'art. 21 o.p. considera come lavoro all'esterno anche quello intramurario, che sia comunque al di fuori dell'area detentiva, anche conquistarsi un lavoro di questo tipo appare un risultato significativo, perché spesso propedeutico all'assegnazione successiva di un lavoro extra-murario, alla luce della buona prova di sé che la persona detenuta abbia dato nel suo svolgimento.

Nella logica del legislatore il lavoro all'esterno (in qualsiasi sua forma) costituisce il primo traguardo cui il condannato può arrivare nella fase dell'esecuzione della pena, richiedendosi più tempo per poter ottenere un permesso premio (art. 30-ter o.p.): è attraverso il lavoro, assegnato dalla Direzione dell'istituto penitenziario e oggetto solo di approvazione da parte del Magistrato di sorveglianza, che la persona detenuta si mette alla prova e ha la possibilità di dimostrare

³⁴ Come già si è ricordato (v. *supra*, § 3.2), esiste anche un'altra forma di affidamento in prova, c.d. terapeutico che, essendo applicabile alle persone tossicodipendenti ha come presupposto, non tanto il lavoro, quanto un progetto terapeutico da realizzare all'interno di una Comunità terapeutica oppure con il supporto dei Servizi per le tossicodipendenze operanti sul territorio. Sulla misura prevista dall'art. 94 del Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti (D.P.R. 309/1990) v. L. CARACENI, A. PRESUTTI, *Art. 94 d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309 – Affidamento in prova in casi particolari*, in F. DELLA CASA, G. GIOSTRA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, cit., 1243 ss.

affidabilità e senso di responsabilità, tanto da essere meritevole della concessione di un permesso premio, ove ne ricorrano le condizioni. Quest'ultimo beneficio premiale viene quindi considerato come un approdo ulteriore del percorso trattamentale, anche per la libertà concessa alla persona detenuta di impiegare come vuole il tempo da trascorrere fuori dall'Istituto.

Ribaltando la logica del legislatore, il lavoro all'esterno è stato invece considerato nell'ambito della ricerca come una tappa del percorso trattamentale più importante del permesso premio, valorizzandosi il ruolo decisivo che può assumere nella costruzione di future alternative al carcere; d'altra parte, l'assegnazione di un lavoro – diverso da quelli svolti all'interno del carcere per l'Amministrazione penitenziaria (dall'addetto alla cucina, allo spesino e allo scopino) – produce solitamente un impatto molto positivo sulla persona detenuta, che può solo contribuire al rafforzamento del suo percorso rieducativo e a rendere più rapida quella rivisitazione critica del proprio reato, che è indispensabile, per educatori e magistrati, per poter aspirare a una uscita anticipata dal contesto detentivo.

Al contrario del lavoro all'esterno, del quale usufruisce il 64,6% delle persone attive, la misura della semilibertà si conferma essere una misura poco utilizzata, soprattutto quando l'espiazione di metà della pena – che ne costituisce il presupposto ai sensi dell'art. 50 o.p. – comporta una pena residua inferiore a quattro anni e si apre la possibilità di accedere alla misura dell'affidamento in prova, sicuramente più vantaggiosa perché pone fine alla carcerazione.

Tabella 15 – *Risultati raggiunti dagli Attivi*

Under4	N	%
Lavoro all'esterno	179	64,6
Permesso premio	74	26,7
Semilibertà	24	8,7
Totale	277	100

D'altra parte, questa misura alternativa non presenta alcun vantaggio quando la persona detenuta è ammessa al lavoro all'esterno

accompagnato da un c.d. allargamento presso la propria abitazione (o altro luogo d'incontro con i familiari), quando l'orario lavorativo lo consente: ai sensi dell'art. 61 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/2000), infatti, la Direzione dell'istituto può autorizzare la persona detenuta a trascorrere parte della giornata e consumare un pasto in compagnia con le persone ammesse ai colloqui, al fine di conservare i rapporti familiari, anche in vista del futuro rientro del soggetto nel contesto sociale. In questa forma il lavoro all'esterno finisce con l'assomigliare molto al regime di semilibertà, consentendo alla persona detenuta di trascorrere tutta la giornata fuori dal carcere e di recarsi a casa o incontrare i familiari, sia pure nei soli giorni lavorativi; in questi casi la gradualità dell'uscita dal carcere si realizza con l'applicazione successiva della misura dell'affidamento in prova.

I numeri relativamente più elevati di detenuti in semilibertà che compaiono nelle statistiche del Ministero riguardano verosimilmente persone condannate all'ergastolo o a pene comunque piuttosto lunghe, rispetto alle quali si pongono come tappa intermedia in vista di una futura concessione, rispettivamente, della liberazione condizionale o dell'affidamento in prova; allo stesso modo può trattarsi di persone che, pur non essendo arrivate a metà del traguardo, hanno da scontare una pena inferiore a quattro anni e non possono però chiedere l'affidamento in prova (ad esempio perché non hanno un luogo nel quale andare a vivere), come previsto dall'art. 50, comma 1, o.p.

In ogni caso, il numero di persone in semilibertà oscilla negli anni senza grandi cambiamenti, soprattutto per quanto riguarda la situazione della Lombardia, confermando il ruolo marginale che questa misura gioca nell'ambito delle alternative alla detenzione³⁵: se a ottobre 2024 vi erano 139 semiliberi nella Regione, a fronte di un numero complessivo nazionale di 1.370 persone ammesse alla misura, a luglio dell'anno successivo erano scese a 137 su un numero complessivo che era nel frattempo arrivato a 1.494 unità³⁶.

³⁵ Del resto, questa misura viene considerata una particolare modalità di esecuzione della pena detentiva più che una vera e propria misura alternativa: cfr. per tutti, anche per le diverse ipotesi di semilibertà disciplinate dall'art. 50 o.p., F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 849 ss.

³⁶ Ministero della Giustizia. Detenuti presenti – Aggiornamento al 31 ottobre 2024 e Aggiornamento al 31 luglio 2025.

4.2. Volendo guardare più da vicino le caratteristiche dei presenti *attivi*, che hanno cioè conseguito qualche risultato all'interno del percorso rieducativo, si nota innanzitutto che nel rapporto tra i sessi sono percentualmente un po' di più le donne ad essere *Attive* (16), in una percentuale pari al 19,0%, rispetto a quella degli uomini, che è del 16,6%. Un dato che può forse spiegarsi con il tipo di reati (di illecito arricchimento) più frequentemente commessi dalle donne, con aspetti di pericolosità sociale molto contenuti (ad eccezione delle donne Rom)³⁷.

Si tratta poi di persone nate in Italia nel 53,1% dei casi (147), contro il 45,1% di quelle nate all'estero (125), e prevalentemente condannate per reati non ostativi (per il 66,8% di tutti gli *Attivi*: 185 persone su 277). Tuttavia, andando a considerare le diverse categorie in cui i reati ostativi sono suddivisi, per le differenze che comportano nell'esecuzione della condanna, si comprende quanto difficile sia progredire nel trattamento quando ci si trovi sottoposti alla disciplina dell'art. 4-*bis* o.p.: molto bassa è la percentuale (15,0%) di *Attivi* tra i detenuti condannati per reati c.d. di prima fascia (12 su 80) e di terza fascia (31 su 207); un poco più alta (22,4%) quella relativa a reati appartenenti alla c.d. seconda fascia, per i quali il superamento del regime ostativo appare meno difficoltoso³⁸.

³⁷ Le donne Rom rappresentano una quota significativa delle (poche) donne detenute in Italia e non presentano tuttavia i tratti tipici della criminalità femminile (come l'assenza di recidiva e la scarsa pericolosità sociale), per la peculiarità culturale dei loro comportamenti penalmente rilevanti: sul tema, v. C. PECORELLA, M. DOVA, *Quale giustizia per le donne ROM?*, in *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, Giappichelli, 2022, p. 245 ss.; S. MISCIOSCIA, *Chiuse fuori. Storie di donne rom, fra devianza e discriminazione*, CISU, 2021.

³⁸ A differenza dei reati ostativi di prima fascia (previsti nell'art. 4-*bis*, comma 1, o.p.), per i quali l'uscita dal regime ostativo alla concessione di benefici penitenziari (salvo il permesso premio) è condizionato in vario modo alla collaborazione del condannato con l'autorità giudiziaria, quelli di seconda fascia (come la rapina aggravata, l'estorsione, il traffico di stupefacenti) sono ostativi se vi è ragione di ritenere sussistenti collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva; quelli di terza fascia invece (che ricomprende delitti contro la vita, l'incolumità e la libertà sessuale) impongono al condannato un periodo di osservazione all'interno dell'istituto penitenziario per almeno un anno prima di poter accedere a benefici e misure alternative. L'uscita dal regime ostativo comporta comunque per il condannato tempi di espiazione della pena più lunghi del normale prima di poter richiedere benefici o misure alternative.

Tabella 16 – *Reati ostativi tra gli Attivi*

Under4	tra i presenti	tra gli Attivi	% Attivi	Totale
Nessuno	1144	185	16,2	100
Art. 4-bis, comma 1	80	12	15,0	100
Art. 4-bis, comma 1-ter	219	49	22,4	100
Art. 4-bis, comma 1-quater	207	31	15,0	100
Non disponibile	3			
Totale	1.653	277		

Quanto alla loro età, prevalente tra gli *Attivi* è quella tra 30 e 49 anni (49,5% dei casi), ossia di persone nate tra il 1975 e il 1994; seguono poi i più anziani, con una percentuale del 37,9% e infine, i più giovani, appartenenti all'ultimo terzile (1994-2006), in una percentuale molto più bassa (il 10,8%): un dato, quest'ultimo, che potrebbe forse spiegarsi con la percentuale inferiore di *Attivi* tra le persone straniere (il 18,9% rispetto al 23,8% degli italiani), che all'interno degli istituti penitenziari sono più facilmente giovani: nella fascia di età dell'ultimo terzile, infatti, su 282 persone presenti, solo 86 sono italiane e ben 193 straniere.

Più significativa, perché non condizionata dalla numerosità del gruppo di appartenenza, è la valutazione degli *Attivi* all'interno della loro fascia di età: in questa diversa prospettiva i più *attivi* risultano percentualmente i più anziani (con il 22,7%). Al contrario di quanto abbiamo visto per i più giovani, gli appartenenti a questa fascia di età sono in prevalenza italiani (299 sul totale di 462 persone), sono stati condannati in buon numero (83) a pene lunghe, tra gli 8 e i 27 anni di reclusione, e in un altrettanto buon numero (122) hanno iniziato l'espiazione della pena prima del 2020 (19 di loro tra il 2007 e il 2015). In questo scenario sembra verosimile che si riscontri tra loro una percentuale, esigua ma pur sempre la più elevata, di persone *attive*, per aver avuto più tempo per avviare un percorso trattamentale e che, tuttavia, in prossimità del fine pena, sono comunque ancora ristretti in carcere (e solo 7 dei 105 *Attivi* è in semilibertà).

Tabella 17 – Età degli Attivi

Under4	Totale	N Attivi	% Attivi	Totale
1955-1974	462	105	22,7	100
1975-1994	893	137	15,3	100
1995-2006	282	30	10,6	100
Non disponibile	16	5	31,3	100
Totale	1.653	277		

4.3. Di particolare interesse è il dato che riguarda il tempo trascorso dal detenuto *attivo* all'interno dell'Istituto nel quale è stata rilevata la sua presenza e quindi anche i suoi progressi trattamentali. Come detto in precedenza, l'esperienza insegna che l'avvio del percorso trattamentale ha dei tempi lunghi – «la complessa 'macchina' della detenzione richiede tempi per conoscere la persona, per capirne i bisogni e per elaborare un programma di percorso rieducativo»³⁹ – e risente di ogni cambio di Istituto nel quale la persona sia collocata per scontare la sua pena; appare quindi interessante verificare l'incidenza di questa variabile – e quindi, in teoria, della possibilità di conoscere il detenuto da parte dell'equipe penitenziaria – rispetto ai risultati effettivamente ottenuti sul piano dei benefici penitenziari.

I dati confermano quanto appena detto: mostrano infatti la bassissima percentuale di persone che è riuscita a fare progressi sul piano trattamentale durante la permanenza nello stesso carcere per un tempo inferiore a un anno: un tempo che consente tutt'al più, verosimilmente, di individuare insieme all'educatore le tappe più ravvicinate del trattamento, ma non anche di arrivare al loro conseguimento (dovendosi tener conto anche dei tempi della Magistratura di sorveglianza, alla quale la richiesta del beneficio o della misura alternativa va indirizzata). Nel nostro campione in un tempo così ristretto il beneficio più rilevante ottenuto da 9 persone su 14 è stato quello del lavoro all'esterno (art. 21 o.p.).

³⁹ Così M. PALMA, *Il tempo non si conserva*. Presentazione della Sesta Relazione al Parlamento, Senato della Repubblica, 20 giugno 2022, in www.garantenazionale-privatiliberta.it.

Tabella 18 – *Tempo trascorso in Istituto degli Attivi*

Under4	Presenti	N Attivi	% Attivi	
Fino a 12 mesi	336	14	4,2	100
Tra 12 e 24 mesi	570	58	10,2	100
Tra 24 e 36 mesi	317	84	26,5	100
Tra 36 e 60 mesi	186	62	33,3	100
Oltre 60 mesi	98	50	51,0	100
Non disponibile	146	9	6,2	100
Totale	1.653	277		

La percentuale maggiore dei progressi (51,0%) è conquistata viceversa con una permanenza superiore a 5 anni nello stesso Istituto; più si restringe questa permanenza più si riduce, proporzionalmente la percentuale di risultati raggiunti. Si può dire, guardando i dati, che ci vogliono almeno due anni all'interno dell'Istituto per avere qualche chance di procedere nel percorso trattamentale con graduali uscite all'esterno. È a partire da questo arco di tempo (24-36 mesi) che si registrano numeri più elevati di assegnazioni al lavoro all'esterno (53, contro i 38 e i 9 ottenuti, rispettivamente, dopo una permanenza da 1 a 2 anni, ovvero inferiore a 1 anno), di ammissione alla semilibertà (8 contro le 5 e le 3 delle fasce di tempo inferiori) e di permessi premio (23 contro i 15 e i 2 delle fasce di tempo inferiori).

5. I Sommersi

Non resta a questo punto che considerare il gran numero di persone detenute, che alla fine di settembre 2024 avevano una pena da scontare non superiore a quattro anni e che non solo si trovavano ancora in carcere ma che non figurano neanche tra quelle *attive* all'interno dell'istituto penitenziario e quindi, a voler essere ottimisti, papabili per una uscita anticipata rispetto al fine pena.

Si tratta di 1.376 persone in totale su 1.653 presenti. Un numero davvero enorme, per il quale sembra appropriato parlare di *Sommersi*,

perché alla luce dei dati raccolti è verosimile ritenere che la loro permanenza in carcere non dipenda sempre e comunque da condizioni personali di marginalità e vulnerabilità (mancanza di un luogo in cui stare, mancanza di riferimenti sul territorio, commissione di reati ostativi etc.) bensì da condizioni personali o di contesto che, all'interno del sovrannumero di persone presenti in carcere, in generale, e di quelle seguite personalmente da ogni singolo educatore, in particolare, restano sullo sfondo senza riuscire neanche a farsi notare. Per gran parte di quelle persone, del resto, è verosimile ritenere che l'uscita dal carcere avverrà in coincidenza con il fine pena, non essendoci abbastanza tempo, anche per effetto della liberazione anticipata, per avviare un percorso trattamentale graduale – che di fatto non risulta ancora intrapreso – come quello preteso, almeno di regola, dalla stessa Magistratura di sorveglianza.

5.1. Osservati da vicino, i *Sommersi* sono l'83,4% degli uomini (1308) e l'81% delle donne (68) che, come già si è visto, sono percentualmente più *attive* degli uomini; ugualmente, in modo inverso rispetto a quanto si è visto per gli *Attivi*, i *Sommersi* costituiscono il 76,2% delle persone nate in Italia (630) e l'81,1% di quelle nate all'estero (730); infine, in misura prevalente (252, pari all'89,4%) appartengono alla fascia di età dei più giovani (1994-2006), riducendosi gradualmente il loro numero tra le persone di età più avanzata: 756, pari all'84,7% dei nati tra il 1975 e il 1994 e 357 pari al 77,3% dei nati tra il 1955 e il 1974.

Tabella 19 – *Sommersi per genere, luogo di nascita ed età*

Under4	Presenti	N Sommersi	% Sommersi	
Uomo	1.569	1.308	83,4	100
Donna	84	68	81,0	100
Nato in Italia	777	630	76,2	100
Nato all'estero	855	730	81,1	100
1955-1974	462	357	77,3	100
1975-1994	893	756	84,7	100
1995-2006	282	252	89,4	100

Non diversamente dagli *Attivi*, nella stragrande maggioranza dei casi (69,7%) i *Sommersi* non hanno riportato una condanna per un reato ostativo; nella piccola percentuale di casi in cui questa evenienza ricorre (414 casi in totale), si tratta per lo più dei reati indicati nei commi 1-*ter* (12,3%) e 1-*quater* (12,8) dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario; meno rappresentati sono invece i reati c.d. di prima fascia (art. 4-*bis*, comma 1, o.p.): 68, pari al 5,0% di questo gruppo di persone. Tuttavia, come si può immaginare, tra le persone con reati ostativi delle diverse fasce, le percentuali nettamente prevalenti di *Sommersi* si riscontrano tra quelli con reati di prima e terza fascia (rappresentano in entrambi i casi l'85% del rispettivo gruppo), contro la percentuale più bassa (il 77,6%) di quelli condannati per reati di seconda fascia, per i quali, come si è già detto, la possibilità di uscire dal regime ostativo può essere più agevole.

Tabella 20 – *Reati ostativi tra i Sommersi*

Under4	Presenti	N <i>Sommersi</i>	% <i>Sommersi</i>
Nessuno	1.144	959	69,7
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1	80	68	5,0
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1- <i>ter</i>	219	170	12,3
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1- <i>quater</i>	207	176	12,8
Non disponibile	3	3	0,2
Totale	1.653	1.376	100

5.2. Anche per i *Sommersi* è importante considerare da quanto tempo erano arrivati nell'istituto penitenziario nel quale risultavano presenti: come già si è detto, un tempo non superiore all'anno difficilmente è compatibile con qualche progresso trattamentale e infatti su 336 persone che si trovavano in questa situazione la percentuale di *Sommersi* è altissima e anche la più alta in assoluto (il 95,8%). La situazione va gradualmente migliorando via via che aumenta il tempo di permanenza nello stesso istituto, fino ad arrivare alla percentuale più bassa di *Sommersi* (quella del 49,0%) tra le persone che vi hanno trascorso più di 5 anni.

Tabella 21 – *Tempo trascorso in Istituto dei Sommersi*

Under4	Presenti	N Sommersi	% Sommersi	
Fino a 12 mesi	336	322	95,8	100
Tra 12 e 24 mesi	570	512	89,8	100
Tra 24 e 36 mesi	317	233	73,5	100
Tra 36 e 60 mesi	186	124	66,7	100
Oltre 60 mesi	98	48	49,0	100
Non disponibile	146	137	93,8	100
Totale	1.653	1.376		

Per quanto influente, quindi, anche questo fattore sembra tuttavia non avere un ruolo decisivo ai fini di un progresso trattamentale per la persona detenuta: nonostante un periodo di (teorica) osservazione svolta all'interno dello stesso istituto per più di tre anni, detenuti con un fine pena inferiore a quattro anni, che si apprestano a lasciare il carcere in un tempo ravvicinato, non risultano avere raggiunto una tappa del loro percorso trattamentale che faccia presagire un'uscita graduale e accompagnata dal carcere. Certo le condizioni di partenza di ciascun detenuto sono diverse e le variabili da considerare sono tante perché, ad esempio, per certe tipologie di reati (come quelli sessuali e quelli realizzati in un contesto domestico o relazionale) il percorso rieducativo oggi è pressoché inesistente, sia per l'atteggiamento aprioristicamente vittimista con il quale l'autore del reato affronta la carcerazione, sia per la mancanza di proposte trattamentali adeguate ed efficaci in risposta e a correzione di questo tipo di atteggiamento ⁴⁰.

⁴⁰ Come già segnalato a proposito delle persone *Attive*, anche per i *Sommersi* non si è tenuto conto delle revoche intervenute rispetto a benefici e misure alternative, che in questo caso sono comunque più numerose e riguardano poco meno del 10% di questa popolazione. Il dato più rilevante è quello relativo a 90 revoche dell'affidamento in prova (ordinario o terapeutico), che tuttavia non arrivano a spiegare la mancanza di progressi trattamentali dei tanti sommersi con fine pena ravvicinata. Quanto ai rigetti di istanze di misure alternative presentate alla Magistratura di

6. Conclusioni

L'insieme dei dati sin qui analizzati avrebbe potuto essere maggiormente espressivo dell'effettiva condizione dei *Sommersi* se fosse stato accompagnato da interviste realizzate nei confronti di un loro campione significativo; purtroppo, il poco tempo rimasto a disposizione al termine della raccolta dei dati non ha consentito di fare questo riscontro, pur preventivato, con le persone cui quei dati si riferiscono, se non per le persone Over70, come si vedrà nel contributo di Noemi Maria Cardinale (v. *infra*, p. 55). Con tutte le cautele, quindi, nel far parlare dati che sono sì preziosi, perché ci illustrano una situazione altrimenti poco conosciuta, ma che non riescono a dar conto delle tante variabili che vi stanno dietro e che caratterizzano sul piano personale e giuridico ciascuna persona ricompresa nel campione analizzato, proverò a formulare qualche conclusione sui risultati emersi dalla ricerca.

La popolazione detenuta alla quale si riferiscono queste riflessioni è quella della Lombardia che, come si è visto, si contraddistingue sotto diversi aspetti all'interno delle regioni italiane per numerosità e tipologie di persone ristrette in carcere in esecuzione di pena. Quello che emerge dai dati può ritenersi rappresentativo dal punto di vista numerico della realtà penitenziaria italiana ma, come mostra il contributo di Massimiliano Dova sulla realtà dei singoli istituti penitenziari distribuiti sul territorio (v. *infra*, p. 137), la variabile del luogo e del carcere in cui ci si trova a scontare la pena assume pure rilevanza e sconsiglia ogni generalizzazione. Non va sottaciuta, del resto, la diversità di orientamenti che possono riscontrarsi nella giurisprudenza dei diversi Uffici di sorveglianza del Paese, che possono incidere in maniera più o meno significativa sulla condizione delle persone detenute.

Alla luce di queste premesse, mi sembra che si possa dire che l'alto numero di *Sommersi* presenti negli istituti penitenziari lombardi

sorveglianza (127 di affidamento in prova – ordinario o terapeutico – e 28 di detenzione domiciliare), accanto al dato probabilmente lacunoso, per la difficoltà di reperire l'informazione per ogni singola persona detenuta, si tratta di un dato poco significativo perché, non riguardando persone *attive*, sembrano spia di iniziative personali della persona detenuta più che di fallimenti di un percorso graduale di uscita dal carcere concordato con l'*equipe* penitenziaria.

(l'83,8% del campione) lascia presagire una percentuale non irrilevante di uscite dal carcere per fine pena. Tutt'al più, in tempi di sovraffollamento oramai ingovernabile, lo strumento cui si farà ricorso *in extremis* potrà essere quello offerto dalla legge 199/2010, del tutto privo di contenuti trattamentali e il cui unico pregio può essere colto nel ridurre, sia pure di qualche mese, la permanenza in un ambiente invivibile. Ciò significa che l'ideale rieducativo della pena, che la Costituzione prospetta a chi viene privato della sua libertà personale per eseguire una sentenza di condanna, è molto lontano dal realizzarsi per un grande numero di persone detenute, le cui condizioni di partenza, in presenza delle quali il reato è stato commesso, sono destinate a restare immutate, se non a essere peggiorate dall'esperienza carceraria.

Nella ricerca del PRAP della Lombardia del 2017, che riguardava le persone detenute con pena residua fino a 2 anni, erano state individuate diverse motivazioni per spiegare la loro permanenza in carcere, nonostante il fine pena oramai prossimo. Si faceva riferimento a 'motivazioni sociali' (situazioni di fragilità sociale, per marginalità o vulnerabilità della persona o del suo contesto familiare e sociale) e 'sanitarie' (età avanzata, tossicodipendenza, patologie etc.), oppure alla 'condotta interna' disciplinarmente negativa della persona detenuta e, infine, a 'motivazioni giuridiche' (revoche di misure alternative già concesse e rigetti di istanze già presentate; condanna per un reato ostativo; assenza di revisione critica (con particolare riguardo ai reati sessuali); previsione della espulsione a fine pena; pena residua da espiare inferiore a sei mesi). Queste ultime erano molto significative perché ad esse veniva imputato più del 35% delle mancate uscite dal carcere delle persone con fine pena non superiore a due anni. Residuava poi un'ultima categoria, che riguardava circa il 30% delle persone del campione, per le quali «non vi erano elementi di conoscenza che dessero conto di una qualche forma di intervento, progettualità o anche solo di ostacolo a un processo di inserimento in prossimità del fine pena»⁴¹.

Tutte queste motivazioni sono verosimilmente presenti all'interno del nostro campione, tra le persone della categoria dei *Sommersi*, che è frutto tuttavia di una prospettiva diversa di indagine sull'universo penitenziario considerato: anziché indagare le caratteristiche delle

⁴¹ Cfr. P. BUFFA, *op. cit.*, p. 186.

persone detenute – neanche agevolmente ricostruibili dall'esterno – l'attenzione è stata posta sui risultati del percorso trattamentale raggiunti dalle persone ancora presenti in carcere. L'assenza di uno qualsiasi di quei risultati (il lavoro all'esterno, il permesso premio o la semilibertà), nonostante il fine pena ravvicinato, è un dato molto significativo, perché spia della possibile (o probabile, nelle condizioni attuali dei nostri Istituti) «assenza di ogni forma di intervento o di progettualità», per richiamare la situazione degli 'sconosciuti' della ricerca precedente.

Nella categoria dei *Sommersi* rientrano dunque persone che possono avere (e senz'altro in parte hanno) quelle caratteristiche di marginalità, vulnerabilità, ribellione, ma anche di posizione giuridica 'complessa', che portano di solito a spiegare – più che giustificare – la ragione del 'fallimento' della funzione rieducativa della pena loro inflitta. Tuttavia, ciò che le accomuna non sono gli ostacoli personali, sociali o giuridici alla fruizione di benefici o misure alternative ma proprio e solo il fatto che di essi non usufruiscano, quale che ne sia la ragione.

Non possiamo dimenticare che per pene di questa durata (non superiore a quattro anni) l'ordinamento prevede la possibilità (pur con diverse eccezioni) di non fare neanche ingresso in carcere, ma di richiedere dalla libertà una misura alternativa ai sensi dell'art. 656 c.p.p. In epoca più recente, la valutazione sulla effettiva necessità di una esecuzione intramuraria per pene di questo ammontare è stata affidata in via anticipata al giudice di cognizione, che potrà applicare una pena sostitutiva: tra queste il grado massimo di afflittività è proprio della semidetenzione, che corrisponde nella sua impostazione alla misura alternativa della semilibertà che, come abbiamo visto, è invece poco utilizzata per le persone detenute in vista della uscita dal carcere. Perché allora quando la persona arriva a dover scontare una pena residua inferiore a quattro anni, dopo una carcerazione più o meno lunga, l'accesso all'esterno, parziale (con la semilibertà) o integrale (con l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare) è così difficile? A che cosa è servito quel periodo più o meno lungo di sofferenza al quale la abbiamo sottoposta, privandola della libertà personale?

In tutti i casi che rientrano nella categoria dei *Sommersi* abbiamo davanti persone che sono entrate in carcere per scontare una pena e che potevano nutrire la speranza che, in attuazione del disposto

costituzionale, sarebbero state aiutate a reinserirsi nella società. Nei loro confronti questa aspettativa è stata invece tradita: alla fine della pena per loro ci sarà solo, verosimilmente, il brusco rientro nella realtà dalla quale provenivano. Le misure cosiddette ‘premiali’, che l’autore del reato insegue in cuor suo dal momento in cui varca la porta del carcere, possono essere tali se la persona viene realmente aiutata ad affrontare il percorso detentivo e a fare progressivamente i conti con il reato commesso, che peraltro – non va dimenticato – talvolta è solo dettato da esigenze di sopravvivenza.

Chi ha più bisogno di quell’aiuto è proprio chi è più lontano da quella prospettiva rieducativa, perché è un ribelle che non si riesce a gestire, oppure una persona priva di strumenti culturali adeguati per affrontare la realtà o per cambiare il suo comportamento (è questo anche il caso degli autori di reati sessuali o nella relazione di coppia) oppure ancora perché ha commesso un reato che è espressione di una cultura incompatibile con i nostri valori condivisi (pensiamo ai reati di criminalità organizzata, ma anche alla criminalità delle donne Rom): non diversamente dalla persona emarginata, vulnerabile e malata, che ha bisogno anche di un aiuto particolare – spesso offerto dall’esterno – per (re)inserirsi nella società dopo l’uscita dal carcere, tutte quelle persone (e altre ancora) difficilmente riusciranno da sole a cambiare i loro orizzonti e, anzi, saranno le più difficili da ‘intercettare’ da parte degli operatori penitenziari, per avviare un dialogo e un rapporto costruttivo ai fini della progettazione del percorso trattamentale. Se così non fosse, probabilmente non si troverebbero in carcere o comunque non sarebbero tra i *Sommersi*. È proprio rispetto a persone di questo tipo che credo si debba misurare il successo o meno della funzione rieducativa della pena: non ci sono motivazioni ‘giuridiche’, di esclusione dai benefici penitenziari, che possano giustificare una diversa conclusione.

Certo un legislatore illuminato provvederebbe – avrebbe provveduto da tempo – a rimuovere le preclusioni dei reati ostativi e tutti gli sbarramenti irragionevoli e controproducenti, i cui effetti a cascata sono tanti e probabilmente noti solo agli addetti ai lavori. Ma pur nella vigenza immutata di quelle e di altre disposizioni che ostacolano di fatto l’uscita graduale e anticipata dal carcere (alludo alle condizioni poste come presupposto di certe misure alternative e della liberazione condizionale) sono le persone che lavorano quotidianamente con i detenuti e quelle che ne valutano i progressi sul

piano personale che possono fare la differenza. Tutto dipende dalla loro disponibilità a cambiare prospettiva nel modo di considerare il reato e la persona che lo ha commesso e a ripensare al compito cui sono chiamati: quello di dare, finalmente, concreta attuazione all'art. 27 della Costituzione, ben sapendo che la pena, come ogni pena e comunque sia eseguita, è già di per sé intrinsecamente afflittiva. Rendere quella sofferenza utile per la persona, in vista del suo reinserimento nella società, è una operazione oltremodo difficile ma, per il bene *di tutti*, indispensabile.

Gli ultrasessantenni in carcere, tra assenza di alternative e rigidità legislative

Noemi Maria Cardinale

SOMMARIO: 1. La popolazione detenuta anziana in Lombardia. – 2. Dai dati alle voci: le interviste alle persone detenute ultrasessantenni. – 3. Riflessioni a margine dei dati: criticità sociali, legislative e di tipo amministrativo. – 4. Il ruolo propulsivo della Corte di cassazione nella tutela dei detenuti anziani.

1. La popolazione detenuta anziana in Lombardia

Alla condizione delle persone detenute in età avanzata è stato riservato, nell'ambito della presente ricerca, uno spazio autonomo, trattandosi di una categoria di soggetti caratterizzata da profili di vulnerabilità, cui lo stesso legislatore italiano dedica una particolare attenzione, sebbene – come si avrà modo di evidenziare – non sempre in maniera pienamente efficace.

È opportuno innanzitutto chiarire che sono stati considerati 'anziani' tutti i detenuti che hanno compiuto il settantesimo anno di età, in linea con l'impostazione seguita dal legislatore nazionale, che individua proprio nel compimento dei 70 anni la soglia rilevante ai fini dell'applicazione di disposizioni volte a limitare l'ingresso e la permanenza dell'anziano in carcere. Si è infatti stimato che il regime di vita imposto dall'ambiente carcerario comporta un'accelerazione dei processi di invecchiamento, tale per cui alla persona detenuta può ragionevolmente attribuirsi un'anzianità anticipata di almeno un

decennio rispetto a quella delle persone in libertà¹. Ciononostante, tale soglia è frutto, come puntualmente rilevato in dottrina, di un compromesso che discende dalla oggettiva difficoltà di ancorare lo *status* di anziano a criteri di natura sociologica o a indicatori variabili, quali, ad esempio, l'età pensionabile².

Nell'ambito della ricerca si è proceduto alla raccolta di dati sulla popolazione detenuta anziana utilizzando un criterio diverso da quello impiegato per la restante parte dell'indagine: sono state infatti individuate tutte le persone di età superiore ai 70 anni ristrette all'interno degli istituti penitenziari lombardi, a prescindere dall'entità della pena inflitta, in ragione proprio dell'esistenza di strumenti normativi che consentono agli ultrasessantenni di espiare la pena in regime di detenzione domiciliare, indipendentemente dalla sua durata.

1.1. Al momento della trasmissione degli elenchi iniziali da parte del Provveditorato regionale, il numero complessivo dei detenuti ultrasessantenni presenti negli istituti di pena della Regione risultava pari a 120 unità. In occasione della successiva rilevazione effettuata direttamente nei singoli Istituti nei mesi successivi, le persone effettivamente presenti erano invece 89 in quanto 31 risultavano assenti dall'Istituto di riferimento. Per tali soggetti – in larghissima parte di sesso maschile (29 su 31) e prevalentemente italiani (23 su 31) – sono tuttavia note le ragioni dell'assenza: in 14 casi l'uscita dall'Istituto è avvenuta per fine pena; in 13 casi la persona è stata dimessa prima dello scadere del termine ultimo della pena, avendo raggiunto un traguardo trattamentale (detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali, espulsione quale misura alternativa – disciplinata dall'art. 16, comma 5, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 – o liberazione condizionale) ovvero a seguito del riconoscimento di condizioni di salute incompatibili con lo stato detentivo, con conseguente rinvio della esecuzione della pena; nei restanti 4 casi, infine, il soggetto è stato trasferito presso un diverso istituto penitenziario.

¹ Cfr. J. WILLIAMS, *Social Care and Older Prisoners*, in *Journal of Social Work*, 5/2013, p. 472.

² Cfr. F. DELLA CASA, *Una crescente moltitudine di "invisibili": i detenuti anziani*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4/2024, p. 1376; nello stesso senso, R. BEDARD, L. METZGER, B. WILLIAMS, *Ageing prisoners: an introduction to geriatric health-care challenges in correctional facilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2016, p. 919.

Tabella 1 – *Le ragioni dell'assenza*

Fine pena	14
Misure alternative	9
Espulsione	1
Liberazione condizionale	1
Differimento pena	2
Trasferimento	4
Totale	31

Pur nella consapevolezza che l'esiguità numerica del campione non consente di trarre conclusioni di carattere statistico, i dati raccolti (Tabella 1) sollecitano alcune considerazioni. In particolare, si registra un numero notevole di persone (quasi il 50%) che, pur avendo superato i 70 anni di età, ha espiato la pena integralmente, tornando in libertà soltanto al termine della sua completa esecuzione (ben 14). Si tratta, peraltro, di soggetti con un'età significativamente avanzata, non riconducibile dunque a situazioni di minimo superamento della soglia dei 70 anni: in un caso la persona aveva 81 anni, in altri sette casi un'età compresa tra i 73 e i 79 anni, mentre soltanto in cinque casi l'età si collocava tra i 70 e i 72 anni. Tali dati risultano dunque indicativi di una difficoltà nell'attivazione tempestiva di strumenti alternativi alla detenzione, difficoltà che – come si cercherà di approfondire in seguito, anche alla luce dei dati, più completi, relativi agli ultrasessantenni presenti – sembra riconducibile tanto alla carenza di risorse sul territorio quanto a persistenti limiti di ordine legislativo, pur in presenza di persone con specifiche condizioni di fragilità.

Al contempo, risulta non trascurabile il numero di soggetti che ha ottenuto una misura alternativa alla detenzione: 11 casi in totale, considerando anche una persona espulsa e un'altra che ha beneficiato della liberazione condizionale (art. 176 c.p.) che, tra l'altro, ha presupposti applicativi molto rigorosi³; a questi si aggiungono due persone che

³ La liberazione condizionale, disciplinata all'art. 176 c.p., è infatti subordinata al ricorrere di presupposti particolarmente rigorosi. Oltre al rispetto di precisi limiti

hanno ottenuto il rinvio della esecuzione della pena per motivi di salute ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p.⁴.

Quanto ai quattro casi di trasferimento presso altro istituto penitenziario, in assenza di informazioni puntuali si può ipotizzare che siano stati determinati da esigenze di natura sanitaria ovvero dalla necessità di proseguire l'esecuzione della pena in Case di Reclusione, considerando che si trattava di persone provenienti dagli Istituti di Monza e San Vittore nei quali, essendo Case circondariali, l'investimento sul trattamento rieducativo risulta tendenzialmente meno strutturato.

1.2. Con riferimento ora al campione maggiormente significativo ai fini dell'analisi, costituito dalle persone anziane effettivamente presenti al momento della rilevazione, conviene soffermarsi in via preliminare sulla loro distribuzione all'interno dei diversi istituti penitenziari lombardi.

temporali – consistenti nell'espiazione di almeno metà della pena per i condannati a pena temporanea e di 26 anni per gli ergastolani – è richiesto che la persona abbia tenuto nel corso della esecuzione della pena *«un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento»*. Questo requisito rende l'accesso alla misura particolarmente difficile: in una recente sentenza la Cassazione ha ribadito che la nozione di 'ravvedimento' *«comprende il complesso dei comportamenti concretamente tenuti ed esteriorizzati dal condannato, durante il tempo dell'esecuzione della pena, obiettivamente idonei a dimostrare, anche sulla base del progressivo percorso trattamentale di rieducazione e di recupero, la convinta revisione critica delle pregresse scelte e a formulare, in termini di certezza, o di elevata e qualificata probabilità, confiante con la certezza, un serio, affidabile e ragionevole giudizio prognostico di pragmatica conformazione della futura condotta di vita all'osservanza della legge penale in precedenza violata»* (cfr. Cass. pen., 13 febbraio 2025, n. 16633, in *De-Jure*).

⁴Gli artt. 146 e 147 c.p. disciplinano, rispettivamente, le ipotesi di rinvio obbligatorio e facoltativo della esecuzione della pena. In particolare, l'art. 146 c.p. prevede il differimento obbligatorio della esecuzione della pena *«nei confronti di persona affetta da AIDS, [...] ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione»*. L'art. 147 c.p. contempla invece il rinvio facoltativo della esecuzione della pena qualora debba essere eseguita nei confronti di persona in condizioni di *«grave infermità fisica»*, oltretutto di donna incinta o madre di prole inferiore a 3 anni. Per approfondimento si rinvia a M. DOVA, voce *Rinvio obbligatorio della esecuzione della pena*, in E. DOLCINI, G.L. GATTA (a cura di), *Codice penale commentato*, Tomo I, Wolters Kluwer, 2025, p. 1711.

Tabella 2 – *Distribuzione nei diversi istituti penitenziari*

Bollate	52	58,4%
Opera	18	20,2%
Pavia	6	6,7%
San Vittore	5	5,6%
Brescia Canton Monbello	2	2,2%
Lecco	1	1,1%
Monza	1	1,1%
Bergamo	1	1,1%
Busto Arsizio	1	1,1%
Como	1	1,1%
Varese	1	1,1%
Totale	89	100%

Come emerge dalla Tabella 2, la maggior parte della popolazione detenuta di età superiore ai 70 anni risulta collocata presso la Casa di Reclusione di Milano-Bollate, che accoglie 52 persone, pari al 58,4% del totale. Tale significativa concentrazione appare plausibilmente riconducibile alle caratteristiche strutturali dell'Istituto, tra i più recenti del contesto territoriale e dotato di spazi detentivi più ampi e dunque maggiormente adattabili alle esigenze connesse all'età avanzata. A ciò si affianca la presenza di un'offerta trattamentale particolarmente articolata, resa possibile anche dalla stessa vocazione dell'Istituto, nato dall'idea di dare piena attuazione alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario e di «*creare un contesto in grado di dare progettualità lavorativa, formativa, culturale, e quindi esistenziale, a detenuti con pene lunghe*»⁵.

Al secondo posto, con una percentuale pari a circa il 20% dei presenti, si trova la Casa di Reclusione di Milano-Opera. In questo caso, la presenza di detenuti anziani appare spiegabile principalmente alla

⁵ C. BUCCOLIERO, *Senza sbarre. Storia di un carcere aperto*, Einaudi, 2022, p. 11.

luce della tipologia di reato commesso e della durata della pena: si tratta infatti in tutti i casi (18) di soggetti condannati per reati ostativi, inclusi nell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, e destinatari di pene particolarmente lunghe, coincidenti, in quattro casi, con l'ergastolo. La collocazione presso un Istituto di questo tipo sembra dunque rispondere prioritariamente a esigenze di sicurezza, piuttosto che alle necessità associate all'età avanzata.

Negli altri istituti penitenziari lombardi la presenza di detenuti ultrasettantenni risulta invece decisamente più contenuta: si registrano sei unità presso la Casa circondariale di Pavia e cinque presso il carcere di Milano-San Vittore, mentre negli ulteriori Istituti la presenza appare frammentata e numericamente residuale.

1.3. Passando ora ad esaminare le caratteristiche demografiche della popolazione detenuta ultrasettantenne, si può notare come si tratti prevalentemente di uomini – le donne sono infatti soltanto cinque, ancorché in una percentuale superiore (5,6%) a quella delle donne detenute a livello nazionale (4,3%) – e, in larga maggioranza, di persone di nazionalità italiana, come illustrato nelle Tabelle 3 e 4.

Tabella 3 – *Genere*

Uomo	84	94,4%
Donna	5	5,6%
Totale	89	100%

Tabella 4 – *Luogo di nascita*

Italia	82	92,1%
Eestero	7	7,9%
Totale	89	100%

Con riferimento alla distribuzione per fasce d'età, la quota più consistente si colloca nella fascia compresa tra i 70 e i 74 anni (56,2%), seguita da quella tra i 75 e i 79 anni (29,2%) e, infine, dal gruppo delle persone con più di 80 anni (14,6%).

Tabella 5 – *Età*

1937-1945 (più di 80)	13	14,6%
1946-1950 (75-79)	26	29,2%
1951-1955 (70-74)	50	56,2%
Totale	89	100%

Si rileva, nel complesso, una presenza numericamente significativa di soggetti che hanno da tempo superato la soglia dei 70 anni, con un caso in cui l'età anagrafica raggiunge gli 86 anni e ben quattro persone con più di 84 anni. Tale dato restituisce l'immagine di una popolazione detenuta caratterizzata non soltanto da un'anzianità anagrafica, ma da condizioni verosimilmente del tutto incompatibili con un regime detentivo, soprattutto in assenza di adeguati adattamenti strutturali e trattamentali.

Venendo ora all'analisi dei profili criminologici della popolazione detenuta con più di 70 anni e concentrando l'attenzione sull'entità della pena inflitta, emerge un quadro di condanne piuttosto elevate. Soltanto 10 detenuti ultrasessantenni risultano destinatari di una pena inferiore ai quattro anni, mentre per tutti gli altri si registrano condanne di durata significativamente elevata, con dodici persone condannate alla pena dell'ergastolo.

Tabella 6 – *Pena inflitta*

Meno di 2 anni	2
Tra 2 e 4 anni (-1g)	8
4 anni e oltre	56
Ergastolo	12
ND	11
Totale	89

Non di rado l'asprezza della pena si associa alla commissione di uno dei c.d. reati ostativi contemplati dall'art. 4-*bis* o.p., che subordina l'autorizzazione al lavoro all'esterno, così come la concedibilità di permessi premio e misure alternative, per gli autori dei reati elencati nella disposizione, al ricorrere di condizioni particolarmente restrittive, incidendo in modo significativo sulle prospettive di progressione trattamentale. In base alle diverse condizioni per l'accesso a benefici e misure alternative, i c.d. reati ostativi vengono suddivisi in tre fasce: nella prima rientrano prevalentemente delitti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso, al terrorismo anche internazionale e all'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti; la seconda fascia, ampliata progressivamente nel tempo anche in risposta a percepiti allarmi sociali, presenta oggi un assetto particolarmente eterogeneo, accostando delitti quali l'omicidio o il traffico di ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti, a fattispecie come la rapina o l'estorsione, seppur aggravate; nella terza fascia, infine, sono ricompresi i reati a sfondo sessuale, per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è subordinato all'aver trascorso un periodo di almeno un anno all'interno dell'istituto penitenziario, sottoponendosi così all'osservazione da parte dell'*équipe* trattamentale. Dalla Tabella 7 emerge come siano solo 25 le persone, all'interno del campione considerato, che non risultano condannate per alcun reato ostativo, mentre tutte le altre 64 si distribuiscono tra reati ostativi di prima, seconda e terza fascia.

Tabella 7 – *Reati c.d. ostativi*

Non ostativo	25
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1 (I fascia)	6
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1- <i>ter</i> (II fascia)	26
Art. 4- <i>bis</i> , comma 1- <i>quater</i> (III fascia)	21
ND	11
Totale	89

Appare opportuno evidenziare come la quasi totalità delle persone condannate per reati ostativi rientranti nella terza fascia –

quella dei reati sessuali – risulti concentrata presso la Casa di Reclusione di Bollate (19 su 21). Tale circostanza può essere plausibilmente ricondotta alla presenza, all'interno dell'Istituto, dell'Unità di Trattamento Intensificato (UTI) dedicata agli autori di reati sessuali, programma specificamente orientato al trattamento dei c.d. *sex offender*⁶. Questo elemento contribuisce ulteriormente a spiegare la significativa concentrazione di detenuti anziani presso l'Istituto milanese.

1.4. Venendo ora a quello che può essere considerato il dato maggiormente significativo dell'indagine, relativo al percorso trattamentale delle persone anziane all'interno degli istituti penitenziari e ai risultati concretamente raggiunti, emerge un quadro che merita particolare attenzione. Risulta significativo il fatto che una quota largamente maggioritaria del campione – pari a 60 persone, corrispondenti al 67,4% degli ultrasessantenni considerati – non abbia conseguito alcun beneficio penitenziario. Di queste, 38 risultano condannate per reati c.d. ostativi: il dato conferma le rilevanti difficoltà che i condannati per tali reati incontrano nell'accesso ai benefici penitenziari, difficoltà che saranno oggetto di più puntuale analisi nel prosieguo del lavoro e che si accentuano anche in ragione della preclusione assoluta alla detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 01, o.p. che consente alla persona che abbia compiuto i 70 anni di espiare la pena presso il proprio domicilio indipendentemente dalla sua durata, purché non abbia commesso uno dei reati c.d. ostativi. Ne deriva un assetto nel quale le esigenze di sicurezza spesso finiscono per prevalere sulle condizioni di particolare fragilità personale, connesse in primo luogo all'età avanzata della persona detenuta.

Tra le restanti 29 persone del campione, soltanto 12 risultano ammesse alla fruizione dei permessi premio, mentre appena 4 hanno ottenuto l'accesso al lavoro all'esterno. Parimenti esiguo appare il numero di persone il cui percorso risulta effettivamente orientato verso l'uscita dal circuito detentivo: solo 5, infatti, beneficiano della misura alternativa della semilibertà, collocandosi in una fase avanzata del progetto trattamentale.

⁶ Per maggiori informazioni su questo programma v. il sito del Centro Italiano per la Promozione della Mediazione (CIPM): www.cipm.it.

Tabella 8 – Risultati trattamentali raggiunti

	Non attivi	Attivi	ND	Totale
Nessuno	60	0	0	60
Lavoro all'esterno	0	4	0	4
Permesso premio	0	12	0	12
Semilibertà	0	5	0	5
ND	0	0	8	8
Totale	60	21	8	89

Appare evidente come la progressione trattamentale ordinariamente prevista per la generalità della popolazione detenuta – che muove dal lavoro all'esterno quale primo traguardo trattamentale, per ampliarsi poi nel permesso premio e approdare infine, alla semilibertà quale passaggio preliminare alla liberazione condizionale, oppure all'affidamento in prova nei casi di pene di più contenuta entità – risulti difficilmente applicabile alle persone detenute in età avanzata. Sono del resto oggettive le difficoltà che una persona ultrasettantenne incontra nel sostenere un'attività lavorativa che, anche laddove si traduca in forme di volontariato, comporta comunque la necessità di uscire, magari quotidianamente, dall'Istituto, spostarsi in autonomia e utilizzare mezzi di trasporto spesso poco accessibili. Tali difficoltà risultano frequentemente aggravate dalle condizioni di salute che, come si vedrà, incidono in modo rilevante sulla quotidianità detentiva delle persone anziane. Proprio per tale motivo, per questi ultimi, la misura alternativa predisposta dall'ordinamento è la detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 01, o.p., che, come già anticipato, consente alla persona che abbia compiuto i 70 anni di espiare la pena presso il proprio domicilio indipendentemente dalla sua durata, purché non si tratti di uno dei reati c.d. ostativi (circostanza che, come si è visto, è tutt'altro che remota). Ai fini di una prognosi positiva di non ricaduta nel reato – presupposto per la concessione della detenzione domiciliare appena illustrata – sembra di poter dire che l'esperienza dei permessi premio possa già assumere una funzione sufficientemente indicativa del comportamento della persona, senza la necessità di saggiarlo ulteriormente attraverso il lavoro all'esterno, che può dunque non essere rilevante.

In questa prospettiva, non stupisce che soltanto 4 persone su 89 usufruiscono del lavoro all'esterno e che siano state tutte condannate per reati ostativi e quindi escluse in partenza dall'accesso alla misura della detenzione domiciliare. Questa specifica categoria di detenuti anziani, non potendo infatti accedere alla detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-ter, comma 01, o.p. si trova costretta – nonostante le oggettive difficoltà – a seguire il percorso ordinario, scandito da una progressione trattamentale che spesso passa anche attraverso il lavoro all'esterno. Tale percorso, ove la pena non sia eccessivamente lunga, può condurre direttamente alla richiesta di affidamento in prova; in caso contrario, ci si orienta verso la semilibertà quale passaggio propedeutico a una futura istanza di liberazione condizionale. A conferma di ciò, delle 5 persone che beneficiano della semilibertà, due sono condannate all'ergastolo, due a una pena di 22 anni e una alla pena di 13 anni.

Permangono, come si approfondirà meglio nei paragrafi successivi, rilevanti perplessità in ordine alla preclusione assoluta per i detenuti ultrasessantenni condannati per reati ostativi ad accedere alla detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 01, o.p., soprattutto alla luce delle difficoltà oggettive di accesso al lavoro all'esterno e, ancor più, alla semilibertà. Quest'ultima, pur consentendo di trascorrere una parte significativa della giornata fuori dall'Istituto, richiede uno sforzo fisico e organizzativo non indifferente, difficilmente sostenibile da persone in età avanzata e frequentemente affette da patologie croniche.

Con riferimento, infine, all'elevato numero di detenuti anziani che non usufruiscono di alcun beneficio penitenziario e che si trovano, di conseguenza, in una condizione di sostanziale inattività trattamentale, appare necessario interrogarsi preliminarmente sulla durata della loro permanenza in Istituto. Nella Tabella che segue i detenuti ultrasessantenni sono suddivisi in 'attivi' e 'non-attivi', intendendo come 'attivi' coloro che hanno raggiunto almeno un traguardo trattamentale e per 'non-attivi' coloro che non hanno ancora ottenuto alcun beneficio. Tale dato è incrociato con il tempo trascorso all'interno dell'istituto penitenziario e consente di osservare come, all'aumentare della durata della detenzione, cresca – seppur in misura estremamente contenuta – anche il numero di persone che riesce ad accedere a qualche forma di progressione trattamentale.

Tabella 9 – *Tempo trascorso nell'Istituto e risultati trattamentali raggiunti*

	Non-attivi	Attivi	ND	Totale
Fino a 12 mesi	10	0	0	10
Tra 12 e 24 mesi	18	1	0	19
Tra 24 e 36 mesi	12	5	0	17
Tra 36 e 60 mesi	9	4	0	13
Oltre i 60 mesi	8	11	0	19
ND	3	0	8	11
Totale	60	21	8	89

Tale andamento può essere letto, in primo luogo, alla luce dell'esigenza, da parte degli operatori penitenziari, di disporre di un arco temporale sufficiente per conoscere e valutare la persona detenuta ai fini della formulazione di una ipotesi trattamentale. Con riferimento specifico alla popolazione anziana, tale circostanza può essere inoltre ricondotta al tempo necessario per individuare e attivare risorse territoriali idonee a sostenere un percorso di progressiva uscita dal carcere per gli ultrasessantenni, soprattutto laddove non vi siano parenti in grado di prendersi cura di loro o comunque disposti a farlo. Come emerge dalla Tabella 9, nessuna delle 10 persone detenute da meno di un anno ha ottenuto alcun beneficio; tra le 19 persone ristrette da due anni, soltanto una risulta aver conseguito una qualche forma di avanzamento trattamentale. Diversamente, tra le 19 persone detenute da oltre sei anni, ben 11 hanno registrato una progressione nel percorso trattamentale.

2. Dai dati alle voci: le interviste alle persone detenute ultrasessantenni

L'analisi quantitativa fin qui sviluppata consente di delineare alcune tendenze generali in ordine alla gestione delle persone detenute in età avanzata all'interno degli istituti penitenziari lombardi, ma non è di per sé sufficiente a restituire la complessità delle dinamiche che

caratterizzano un contesto detentivo. Per tale ragione, la ricerca è stata integrata da una serie di interviste rivolte alle persone con più di 70 anni detenute presso la Casa di reclusione di Milano Bollate, Istituto che, come si è visto, accoglie la quota più significativa della popolazione penitenziaria anziana presente in Lombardia.

Attraverso il racconto diretto dei soggetti coinvolti è stato possibile approfondire le difficoltà concrete che rendono l'accesso alle misure alternative particolarmente tortuoso e, in taluni casi, di fatto impraticabile, pur in presenza di condizioni di fragilità che rendono la permanenza in carcere particolarmente gravosa e, talvolta, difficilmente compatibile con il rispetto della dignità della persona.

Dalla lettura delle interviste emergono alcuni tratti ricorrenti che accomunano la quasi totalità dei detenuti coinvolti. In primo luogo, si tratta di persone dotate, nella maggior parte dei casi, di una discreta formazione professionale: tra gli intervistati si annoverano infatti meccanici, artigiani, un geometra, un agricoltore, un fotografo e un ristoratore. Tali competenze, tuttavia, non hanno trovato una valorizzazione significativa all'interno del contesto penitenziario, dove le attività svolte si sono limitate, nella maggior parte dei casi, a mansioni sporadiche e poco qualificate, quali l'addetto alle pulizie o il cuoco. In parte diversa appare la situazione dei detenuti condannati per reati ostativi i quali, per non avendo avuto parimenti accesso ad attività trattamentali idonee a valorizzarne le competenze, riferiscono di aver intrapreso percorsi specifici di trattamento, come ad esempio esperienze di giustizia riparativa, o comunque di aver avuto occasione di confronto e dialogo con figure professionali specializzate, come il criminologo.

Un ulteriore elemento trasversale riguarda lo stato di salute, che emerge come particolarmente compromesso per tutti gli intervistati. In alcuni casi si tratta di problematiche fisiologicamente connesse all'età avanzata – quali disturbi dell'equilibrio, ridotte capacità uditive, difficoltà di deambulazione o problemi visivi – mentre in molti altri si riscontrano patologie di maggiore gravità, tra cui importanti problematiche vascolari, diverse forme di diabete, patologie oncologiche, ulcere e aneurismi, che in numerosi casi comportano un riconoscimento di invalidità anche totale. In più interviste è stato riferito di aver presentato istanza di rinvio della esecuzione della pena, nella forma della detenzione domiciliare, per sopravvenuta incompatibilità con il regime carcerario, ricevendo tuttavia risposte negative, fondate sulla

valutazione della presunta capacità dell'Istituto di fronteggiare le esigenze sanitarie del detenuto.

Con riferimento ai legami con il territorio, dalle interviste appare emergere una significativa differenziazione tra i detenuti condannati per reati comuni – che potrebbero astrattamente usufruire della detenzione domiciliare – e quelli condannati per reati c.d. ostativi, per i quali tale misura risulta preclusa.

Per i condannati per reati comuni, emerge nella quasi totalità dei casi una condizione di marcata marginalità sociale: gli intervistati riferiscono di non disporre di un'abitazione, né di familiari o conoscenti in grado di accoglierli, e quasi nessuno mantiene contatti stabili con l'esterno attraverso i colloqui. Il mancato accesso alla detenzione domiciliare appare così direttamente connesso all'assenza di risorse territoriali in grado di farsi carico della persona, spesso affetta da patologie che richiederebbero un'assistenza continuativa. Emblematico, in tal senso, è il caso di una donna ucraina con gravi problemi di deambulazione, sottoposta a numerosi interventi chirurgici agli arti inferiori, per la quale la detenzione si è trasformata in una sofferenza che eccede ampiamente quella ordinariamente connessa allo stato detentivo. L'impossibilità di individuare familiari disponibili ad accoglierla, così come di reperire strutture residenziali o servizi sociosanitari idonei, determina la sua permanenza in carcere, nonostante la marcata vulnerabilità, con inevitabili rilevanti ricadute non solo sulla sua condizione personale, ma anche sulle compagne di detenzione, che di fatto suppliscono alle carenze assistenziali, e sul personale penitenziario, chiamato a gestire frequenti trasferimenti ospedalieri e situazioni di emergenza sanitaria.

Diversa appare, invece, la situazione degli autori di reati ostativi, per i quali emerge una maggiore disponibilità di risorse familiari e relazionali sul territorio. Molti riferiscono di avere figli, fratelli, sorelle o compagne che incontrano regolarmente e che sarebbero disponibili ad accoglierli all'esterno. Il principale ostacolo alla fuoriuscita dal carcere è tuttavia rappresentato dalla mancanza di una misura alternativa effettivamente fruibile. L'impossibilità di accedere alla detenzione domiciliare costringe tali detenuti a intraprendere dapprima il percorso di uscita del regime ostativo, che passa spesso attraverso la concessione di un permesso premio per poi procedere, a seconda della durata della pena, con la richiesta di affidamento in prova o quella di liberazione condizionale. In quest'ultimo caso,

tuttavia, i requisiti di progressione trattamentale richiesti dalla magistratura di sorveglianza risultano talvolta irraggiungibili per persone in età avanzata, in quanto presuppongono passaggi intermedi – quali il lavoro all'esterno o la semilibertà – che implicano uno sforzo fisico e organizzativo difficilmente sostenibile, soprattutto in presenza di gravi condizioni di salute. In tal senso, appare esemplificativo il caso di un uomo detenuto dal 1994, affetto da una forma severa di diabete e da rilevanti difficoltà di deambulazione dovute a frequenti perdite di equilibrio, la cui istanza di liberazione condizionale è stata rigettata per mancanza di una progressione trattamentale adeguata. Nonostante il suo impegno nel dare senso al tempo della detenzione – attraverso, ad esempio, l'iscrizione alla Facoltà di Giurisprudenza e incontri periodici con una criminologa – egli non ha potuto accedere né ai permessi premio né al lavoro all'esterno, proprio in ragione dell'età avanzata e delle condizioni di salute, rimanendo così intrappolato in un percorso rieducativo privo di sbocchi extra-murari.

3. Riflessioni a margine dei dati: criticità sociali, legislative e di tipo amministrativo

Dall'analisi sin qui condotta emerge come la significativa presenza di persone detenute in età avanzata all'interno degli istituti penitenziari sia il risultato di una pluralità di fattori, riconducibili a due principali criticità: la prima di ordine sociale e l'altra di tipo legislativo.

Un primo profilo problematico si colloca sul piano sociale e riguarda la marcata carenza di risorse territoriali in grado di farsi carico delle persone anziane autrici di reato che risultano prive di un domicilio o di adeguate reti familiari e relazionali. In dottrina si è efficacemente parlato, a tale proposito, di un vero e proprio «*carcere forzato per gli anziani*»⁷, per descrivere la condizione di soggetti che, seppur astrattamente potrebbero proseguire l'espiazione della pena in regime di detenzione domiciliare, non dispongono concretamente di un luogo idoneo ove scontarla e rimangono pertanto in carcere, anche se ormai totalmente innocui e talvolta nemmeno autosufficienti. In tali ipotesi,

⁷ G. ORANO, *La carcerazione dell'anziano*, in *Giurisprudenza di merito*, 12/2011, p. 3053.

l'istituzione penitenziaria finisce per assumere impropriamente una funzione sostitutiva rispetto a servizi sociali assenti o gravemente inadeguati.

Un secondo livello di complessità si colloca, invece, sul piano legislativo. Le previsioni normative specificamente rivolte agli anziani autori di reato non appaiono, infatti, efficaci nell'escludere la permanenza inutilmente afflittiva in carcere di soggetti in età avanzata. Non può negarsi l'esistenza di alcune disposizioni ispirate a una particolare attenzione per tale fascia di popolazione: sul piano delle misure cautelari, l'art. 275, comma 4, c.p.p. esclude la custodia cautelare in carcere per chi abbia superato i settant'anni di età, «*salvo che ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza*»; sul piano sanzionatorio, l'art. 163, comma 3, c.p. consente l'applicazione della sospensione condizionale della pena fino a due anni e sei mesi, in deroga al limite ordinario di due anni, quando il reato sia commesso da persona ultrasettantenne. È tuttavia soprattutto nella fase dell'esecuzione della pena che si concentrano le maggiori criticità. L'art. 47-ter, comma 01, o.p. prevede, come si è visto, la possibilità per il detenuto ultrasettantenne di accedere alla detenzione domiciliare a prescindere dall'entità della pena, purché non si tratti di soggetto qualificabile come delinquente abituale, professionale o per tendenza e purché non sia stato condannato per uno dei reati indicati all'art. 4-bis o.p.⁸. Ed è proprio tale preclusione, in particolare con riferimento ai reati ostativi, a determinare effetti fortemente limitativi, impedendo in concreto a un numero significativo di detenuti anziani di scontare la pena al di fuori del carcere.

Si tratta di una preclusione che presenta evidenti profili problematici sul piano costituzionale, analoghi a quelli già rilevati con riferimento a una precedente esclusione fondata sulla recidiva. Quest'ultima è stata

⁸ Accanto a tale previsione, l'ordinamento contempla un'ulteriore ipotesi di detenzione domiciliare, disciplinata dall'art. 47-ter, comma 1, lett. d), o.p., che consente al condannato che abbia compiuto i sessant'anni di espiare la pena detentiva presso il domicilio, a condizione che la pena, anche residua, non superi i quattro anni e che il soggetto versi in una condizione di inabilità, anche solo parziale. In questo caso non assume alcuna rilevanza l'aver commesso un reato ostativo. Si tratta, tuttavia, di una misura poco utilizzata verosimilmente in ragione del fatto che, in presenza di una pena detentiva non superiore a quattro anni, il condannato può accedere anche all'affidamento in prova al servizio sociale, misura meno restrittiva e parimenti non preclusa ai condannati per i reati di cui all'art. 4-bis o.p.

dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56/2021, per contrasto non solo con l'art. 3 della Costituzione – in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte in materia di preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione⁹ –, ma anche con i principi di umanità e finalità rieducativa della pena sanciti dall'art. 27, comma 3, della Costituzione¹⁰.

In tale pronuncia la Corte ricostruisce la *ratio* dell'art. 47-ter, comma 01, o.p., qualificandolo espressamente come una misura di «*carattere umanitario*», in quanto ispirata al principio di umanità della pena, per una duplice ragione. Da un lato, il legislatore presuppone una fisiologica attenuazione della pericolosità sociale del condannato che abbia raggiunto i settant'anni, suscettibile di essere adeguatamente contenuta mediante la detenzione domiciliare, accompagnata dalle prescrizioni del giudice e dai necessari controlli; «*dall'altro, e forse soprattutto, il legislatore muove dall'ulteriore presunzione che il carico di sofferenza associato alla permanenza in carcere cresca con l'avanzare dell'età, e con il conseguente sempre maggiore bisogno, da parte del condannato, di cura e assistenza personalizzate, che difficilmente gli possono essere assicurate in un contesto intramurario, caratterizzato dalla forzata convivenza con un gran numero di altri detenuti di ogni età*».

La Corte precisa, tuttavia, che il *favor* legislativo per l'esecuzione domiciliare della pena nei confronti dei condannati ultrasessantenni non è incondizionato, permanendo alcune preclusioni assolute in presenza delle quali il legislatore presume il venir meno dell'attenuazione della pericolosità sociale. Secondo tale impostazione, la tipologia del reato commesso o la particolare storia criminale del reo dimostrerebbero, senza possibilità di prova contraria, una persistente pericolosità non neutralizzabile attraverso la sola detenzione domiciliare. Proprio questa presunzione assoluta è stata ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui, essendo fondata sulla mera applicazione dell'aggravante

⁹ Tra le tante, con specifico riferimento all'ambito penitenziario, Corte cost., 4 dicembre 2019, n. 253 in tema di reati ostativi e permesso premio e Corte cost., 11 luglio 2018, n. 149 in tema di condanna all'ergastolo per il reato di sequestro a scopo di estorsione.

¹⁰ Cfr. Corte cost., 31 marzo 2021, n. 56, con nota di L. MESSORI, *La caduta degli automatismi in executivis e la riscrittura di un'esecuzione penale costituzionalmente orientata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2021, p. 743.

della recidiva nella sentenza di condanna, escludeva ogni margine di discrezionalità in capo al Tribunale di sorveglianza, costringendolo a conformarsi a una valutazione potenzialmente non più attuale, senza poter tenere conto dell'evoluzione della personalità del condannato, del percorso rieducativo intrapreso e delle concrete condizioni di vita e di salute.

Muovendo da tali premesse, appare possibile estendere analoghe considerazioni critiche anche alla preclusione assoluta legata ai reati indicati nell'art. 4-*bis* o.p.: tale preclusione impedisce di fatto al Tribunale di sorveglianza di valutare in concreto la meritevolezza del condannato anziano rispetto all'accesso alla detenzione domiciliare, anche quando l'istanza di misura alternativa intervenga a molti anni di distanza dalla condanna, in un contesto criminale radicalmente mutato e a seguito di un significativo percorso trattamentale. In tal modo, le esigenze di carattere umanitario risultano del tutto assorbite dalla presunzione di pericolosità, spesso non più attuale, riferita a soggetti molto avanti con l'età e affetti da gravi patologie.

La questione è stata già affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 253/2019 che è infatti pervenuta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4-*bis*, sia pure nei confronti soltanto della impossibile valutazione da parte del magistrato di sorveglianza dei progressi trattamentali compiuti dalla persona detenuta ai fini della concessione del permesso premio. La stessa logica dovrebbe – e a maggior ragione – condurre la Corte a dichiarare l'illegittimità dell'astratto diniego, contenuto nell'art. 47-*ter*, comma 01, o.p., di applicare una misura umanitaria come la detenzione domiciliare speciale per le persone ultrasessantenni, impedendo così al magistrato di sorveglianza una valutazione in concreto della pericolosità effettiva dell'anziano e quindi un ragionevole bilanciamento tra le sue condizioni fisiche e psichiche e le (eventuali) esigenze di difesa della società¹¹.

L'eliminazione della preclusione assoluta prevista nell'art. 47-*ter*, comma 01, o.p. non comporterebbe, infatti, un automatico accesso alla misura per tutti i condannati anziani per reati ostativi, permanendo sia i limiti derivanti dalla disciplina dell'art. 4-*bis* o.p. in ordine all'uscita dal regime ostativo, sia la valutazione in concreto, rimessa al Tribunale

¹¹ Cfr. Corte cost., 23 ottobre 2019, n. 253, con nota di M. RUOTOLO, *Reati ostativi e permessi premio. Le conseguenze della sent. n. 253 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 12 dicembre 2019.

di sorveglianza, circa l'idoneità della detenzione domiciliare a contenere la pericolosità del condannato: valutazione che potrebbe e dovrebbe tenere conto anche delle condizioni di fragilità personale.

La rimozione della preclusione fondata sul titolo di reato consentirebbe, inoltre, di delineare per il detenuto anziano con pene lunghe un percorso trattamentale effettivamente praticabile, che potrebbe prevedere una valutazione iniziale attraverso la concessione di un permesso premio e poi un accesso diretto alla detenzione domiciliare, senza l'imposizione di passaggi intermedi – quali il lavoro all'esterno o la semilibertà – spesso difficilmente sostenibili da persone in età avanzata, ma ritenuti indispensabili ai fini dell'accesso alla liberazione condizionale.

Passando ora ad analizzare il profilo più strettamente organizzativo della vita quotidiana di una persona anziana in carcere, sorprende l'assenza di una specifica e strutturata attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria nei confronti della popolazione detenuta anziana, che per le ragioni sin qui illustrate si trova a permanere in carcere¹². Si tratta, peraltro, di una componente numericamente rilevante¹³: al 31 gennaio 2024, i detenuti 'over 65' presenti negli istituti penitenziari italiani erano 3.099, uno dei dati più elevati in Europa in termini assoluti, superato solo dalla Turchia¹⁴. Ciononostante, colpisce l'assenza di Circolari o linee guida dedicate a tale categoria. L'unico riferimento rinvenibile è contenuto in una nota del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 21 marzo 2020, emanata nel corso dell'emergenza pandemica, con cui si invitavano i direttori degli Istituti a segnalare all'autorità giudiziaria i detenuti maggiormente vulnerabili, includendo il fattore età tra gli indicatori di fragilità¹⁵.

Questa carenza di indicazioni si traduce, in concreto, in una gestione frammentaria e disomogenea della quotidianità detentiva degli anziani, rimessa in larga parte alla capacità dei singoli direttori di adattare

¹² Cfr. F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 1374.

¹³ M. CATERINI, M. GALLO, *The elderly and prison in Italy: a proposal to overcome discrimination*, in *Elderly People and Discrimination: Prevention and Reaction*, Istituto di ricerca di criminologia e sociologia di Belgrado, 2023, p. 188.

¹⁴ Cfr. M.F. AEBI, E. COCCO, SPACE I – 2024, *Report on the Council of Europe Annual Penal Statistics*, Council of Europe, 2025, p. 41.

¹⁵ Nota del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), Direzione generale dei detenuti e del trattamento, del 21 marzo 2020, n. 95907.

risorse già scarse. Il sistema penitenziario italiano è notoriamente segnato da criticità diffuse – sovraffollamento, carenza di personale penitenziario e sanitario, inadeguatezza delle strutture – che incidono in modo particolarmente gravoso sulle persone detenute anziane, già caratterizzate da una condizione di accentuata vulnerabilità. Accanto alle difficoltà comuni a tutti i detenuti, gli anziani sperimentano, infatti, problemi specifici: barriere architettoniche, celle e servizi igienici inadeguati a persone con ridotta mobilità, assenza di ascensori, nonché un’offerta trattamentale pensata prevalentemente per detenuti giovani o adulti e dunque poco rispondente ai bisogni di chi necessiterebbe, piuttosto, di attività di ginnastica dolce o di stimolazione cognitiva.

Si pone, in questo senso, una questione di fondo: quale debba essere il significato della rieducazione per una persona anziana. La prevenzione della recidiva è spesso già assicurata dal fattore anagrafico, mentre il reinserimento sociale assume connotazioni peculiari, strettamente legate allo stato di salute, all’età avanzata e alla disponibilità di legami sul territorio¹⁶. Anche sotto questo profilo, indicazioni più puntuali da parte dell’Amministrazione penitenziaria potrebbero fornire un supporto concreto ai singoli Istituti nella gestione di tale problematica.

In dottrina si è infine discusso dell’opportunità di istituire strutture penitenziarie dedicate alla popolazione detenuta anziana, sul modello di quanto avviene in altri ordinamenti, quali quello statunitense o tedesco¹⁷. Una simile soluzione, se da un lato potrebbe sottrarre gli anziani alle criticità più acute del sistema penitenziario, dall’altro rischierebbe di tradursi in una forma di ‘ghettizzazione’, allontanando ulteriormente la persona dal proprio contesto sociale e familiare¹⁸. Una soluzione intermedia – da adottarsi solo ove strettamente necessario, considerato che la detenzione carceraria risulta inadeguata per le persone anziane – potrebbe consistere nella predisposizione di sezioni dedicate agli ultrasessantenni all’interno degli istituti esistenti, caratterizzate da specifiche attenzioni in termini di gestione degli spazi, offerta trattamentale e tempestività delle cure mediche, in grado di rendere meno afflittiva la permanenza in carcere delle persone detenute in età avanzata.

¹⁶ Cfr. F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 1381.

¹⁷ L. SAUNDERS, H. EGERER, *Creating a Suitable Environment and Regime for Older Prisoners During and After Custody*, in *Ageing and Imprisonment. Summary Report*, International Committee of the Red Cross, 2018, p. 23.

¹⁸ Cfr. F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 1383.

4. *Il ruolo propulsivo della Corte di cassazione nella tutela dei detenuti anziani*

Nel quadro delle criticità emerse nel presente contributo appare opportuno riservare uno specifico spazio al ruolo che la giurisprudenza di legittimità sembra progressivamente assumere nel delineare criteri di valutazione più attenti alle peculiarità della popolazione detenuta in età avanzata, in particolare con riferimento alle istanze di rinvio della esecuzione della pena, fondate su sopravvenuti problemi fisici che rendono la condizione dell'anziano incompatibile con il regime carcerario (art. 146 c.p.) o, comunque, difficilmente conciliabile (art. 147 c.p.). Può, in tal senso, parlarsi di un ruolo propulsivo della Corte di cassazione, alla luce della marcata divergenza che spesso si registra tra l'approccio dei giudici di merito e quello dei giudici di legittimità nella considerazione delle fragilità connesse all'età avanzata¹⁹.

Di frequente, infatti, le ordinanze dei giudici di merito hanno escluso la rilevanza, ai fini del rinvio della esecuzione della pena, di patologie anche significative, senza interrogarsi sul diverso significato che tali condizioni potevano assumere in relazione all'età della persona detenuta²⁰. Emblematica, in tal senso, è una pronuncia della Corte di cassazione intervenuta a seguito del rigetto di una richiesta di differimento presentata da un condannato di novantuno anni affetto da plurime patologie cardiache, motivato sul presupposto che tali patologie potessero essere adeguatamente trattate in ambito carcerario²¹. Nell'annullare l'ordinanza impugnata, la Suprema Corte ha affermato che «è contraria al senso di umanità la detenzione di un soggetto assai anziano affetto da patologie ad andamento cronico-progressivo (...) che gli impediscono di percepire il senso stesso della detenzione, sia nel suo profilo retributivo che in quello risocializzante». In tale pronuncia, i giudici di legittimità hanno precisato che il giudice di merito è tenuto, in presenza di un condannato anziano

¹⁹ In questo stesso senso, A. FERRARI, *L'età avanzata del detenuto all'esame della Corte di Cassazione e della Corte EDU: diritto a spegnersi fuori dal carcere?* in *Giurisprudenza penale web*, 11/2017, p. 6, secondo la quale «netto appare, infatti, il divario fra l'interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione e dalla Corti territoriali, che paiono non voler dare peso al fattore anagrafico».

²⁰ Cfr. F. DELLA CASA, *op. cit.*, p. 1378.

²¹ Cfr. Cass. pen., 22 marzo 2017, n. 34451, in *DeJure*.

affetto da gravi patologie, a fornire una motivazione puntuale circa la compatibilità della permanenza in carcere con la tutela del diritto alla salute, con la funzione rieducativa della pena e con il principio di umanità, attribuendo rilievo privilegiato all'età avanzata del soggetto²². Analogamente, anche la valutazione della pericolosità sociale del detenuto anziano deve essere condotta in concreto, tenendo conto dello *status* anagrafico del condannato, del tempo trascorso in Istituto e del comportamento tenuto nel corso della detenzione.

Un simile orientamento affiora in una ulteriore pronuncia della Suprema Corte che oltre a sottolineare la necessità di tenere in considerazione, accanto alle patologie, anche lo «*scadimento fisico*» tipico della terza età, pone l'accento su un profilo di particolare rilevanza rispetto alla detenzione degli anziani, ovvero l'esistenza di un «*diritto a morire dignitosamente*»²³. Tale diritto, desunto dalla funzione rieducativa della pena in combinato disposto con il divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, non può essere negato alla persona detenuta.

Alla luce di tali indicazioni, si auspica che l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità, unitamente ai principi affermati dalla Corte costituzionale, possa favorire un mutamento di prospettiva nella valutazione delle istanze provenienti dalla popolazione detenuta anziana e, più in generale, nella gestione della stessa all'interno degli istituti penitenziari, in attesa di un intervento anche sul piano legislativo.

²² Simile orientamento è espresso in Cass. pen., 25 gennaio 2016, n. 3263, che ha annullato l'ordinanza di rigetto dell'istanza di rinvio della esecuzione della pena, avendo i giudici di merito ritenuto compatibili con il regime carcerario le patologie accertate, senza valorizzare l'età avanzata del condannato; e ancora in Cass. pen., 14 dicembre 2016, n. 52979, che ha annullato l'ordinanza di rigetto della detenzione domiciliare richiesta da un soggetto settantacinquenne affetto da grave cardiopatia, cieco da un occhio e non deambulante; nonché, più di recente, Cass. pen., 6 giugno 2023, n. 38879, che ha annullato l'ordinanza di rigetto del rinvio della esecuzione della pena nella forma della detenzione domiciliare proposta da un condannato ultrasettantenne affetto da gravi patologie.

²³ Cass. pen., 22 marzo 2017, n. 27766 con nota di G. MUGNAI, *Differimento della pena per grave infermità e principi costituzionali*, in *Diritto penale e processo*, 3/2018, p. 370.

Gli ostacoli al reinserimento

Fine pena e desistenza. Carcerazioni al termine dell'esecuzione e reinserimento sociale

Luisa Ravagnani, Nicolò Ricci Bitti e Carlo Alberto Romano

SOMMARIO: 1. La pena tra cambiamento e contenimento: i limiti strutturali della detenzione 'pura'. – 2. Detenzione e recidiva: evidenze empiriche di un effetto criminogeno. – 3. La progressività dell'esecuzione penale come fattore di protezione. – 4. I dati della ricerca PRIN: l'uscita dal carcere a fine pena. – 5. I dati sull'uscita dal carcere, la *redemption* e i tempi critici del rischio di recidiva. – 6. Il dato sui trasferimenti e la frammentazione dei percorsi rieducativi. – 7. Differenze tra Istituti nelle modalità di uscita: una lettura comparata. – 8. Le donne detenute: modalità di uscita, vulnerabilità e criticità specifiche. – 9. Conclusione.

1. *La pena tra cambiamento e contenimento: i limiti strutturali della detenzione 'pura'*

Nel dibattito criminologico contemporaneo, soprattutto alla luce delle difficili condizioni di gestione della vita intramuraria a causa della nota e permanente condizione di sovraffollamento, si è andata affermando sempre più (e non solo all'interno del filone degli abolizionisti¹) – adeguatamente supportata da numerose ricerche empiriche – l'idea che la detenzione tradizionale, soprattutto quando viene eseguita integralmente fino al fine pena e senza l'applicazione di misure di transizione, presenti limiti strutturali significativi rispetto al

¹ Si veda, per esempio, A.Y. DAVIS, *Are Prisons Obsolete?*, Seven Stories Press, 2011.

raggiungimento di obiettivi rieducativi (la cui centralità si rinviene anche nel testo dell'art. 27 della nostra Costituzione) e di prevenzione della recidiva².

Il carcere, istituzione totale per eccellenza, produce innegabilmente una separazione netta e prolungata dal contesto sociale di riferimento, interrompendo legami familiari, lavorativi e comunitari che rappresentano – salvo eccezioni³ – fattori protettivi fondamentali rispetto alla recidiva. A sottolineare l'importanza di ridurre al minimo questa frattura durante l'esecuzione della pena detentiva sono intervenuti anche numerosi strumenti sovranazionali fra i quali, per esempio l'*UN Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence* del 2018⁴; le *Revised UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*⁵, anche dette Nelson Mandela Rules, le *UN Minimum Rules for Administration of Juvenile Justice*⁶, meglio conosciute come the *Beijing Rules* del 1985 e le *UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders*⁷, conosciute come *UN Bangkok Rules* del 2010.

Sebbene anche numerosi studi abbiano evidenziato come la carcerazione prolungata tenda a compromettere competenze sociali, autonomie decisionali e capacità di gestione della vita quotidiana – elementi generalmente riconosciuti come essenziali per un reinserimento efficace una volta terminata la pena⁸ – ciò che risulta dai dati che

² Fra gli altri, si vedano F.T. CULLEN, C.L. JONSON, D.S. NAGIN, *Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science: The High Cost of Ignoring Science*, in *The Prison Journal*, 91(3 suppl.), 2011, pp. 48S-65S.

³ Su possibili pro e contro e circa il coinvolgimento della famiglia nei percorsi di *desistance* si veda, fra altri, L. RAVAGNANI, *Islamist extremists converts. Challenges and recommendation for rehabilitation work*, Directorate-General for Migration and Affairs- European Commission, collana RAN Practitioners, 2021.

⁴ The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*, United Nations Office on Drugs and Crime, 2018.

⁵ Revised UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, www.unodc.org.

⁶ United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") www.ohchr.org.

⁷ UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders.

⁸ S. MARUNA, *Making Good: How Ex-Convicts Reform and Rebuild Their Lives*,

verranno di seguito presentati è ancora la centralità della pena detentiva in quanto tale, anche quando – cioè – appare evidente che, a causa delle intrinseche condizioni di implementazione della sanzione, non possa assolvere alla tanto ambita funzione rieducativa.

In una simile prospettiva in cui – secondo chi scrive – il carcere non pare più essere in grado di garantire la auspicata finalità positiva della sanzione detentiva, il problema non può più limitarsi all'ingresso in carcere e all'esperienza privativa della libertà in quanto tale, ma coinvolge il modo in cui la pena viene eseguita fino alla sua conclusione naturale: se non è possibile eliminare la valenza criminogena del tempo speso in carcere, allora, bisognerebbe almeno assicurarsi che tale passaggio altamente invasivo possa durare il meno possibile, fino al – e non oltre il – momento in cui possa essere applicata una qualsiasi, normativamente prevista, misura alternativa.

L'uscita a fine pena, priva di misure gradualistiche o di accompagnamento, espone infatti le persone a un ritorno improvviso in libertà senza supporti strutturati, aumentando il rischio di ricaduta nel reato⁹: altro concetto ormai assodato in letteratura scientifica ma poco gradito all'opinione pubblica che vive, quando informata, l'applicazione di percorsi territoriali come una sconfitta del diritto, un affronto alle vittime e un indebito regalo all'autore del reato, senza ovviamente comprendere l'errore logico-teorico posto alla base di simili, fuorvianti, interpretazioni.

2. Detenzione e recidiva: evidenze empiriche di un effetto criminogeno

A sostegno di quanto poc'anzi esposto, è possibile fare riferimento a una parte rilevante della letteratura criminologica internazionale che ha indagato se e in che misura la detenzione possa avere effetti criminogeni, ovvero contribuire ad aumentare – anziché

American Psychological Association, 2001; J. TRAVIS, *But They All Come Back: Facing the Challenges of Prisoner Reentry*, Urban Institute Press, 2005.

⁹ J. TRAVIS, *op. cit.* United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*, United Nations, 2018.

ridurre – la probabilità di recidiva. Sebbene i risultati non siano sempre univoci, emerge un quadro complessivo che mette seriamente in discussione l'idea fondativa per cui il carcere, soprattutto se portato a termine integralmente, costituisca uno strumento efficace di prevenzione del reato.

Studi comparativi e *quasi-experimental*¹⁰ hanno mostrato che le persone che completano le loro pene in carcere presentano spesso tassi di recidiva uguali o superiori di soggetti condannati a sanzioni non custodiali o a misure alternative¹¹.

In particolare, la ricerca di Cid ha evidenziato come la detenzione non produca un effetto deterrente superiore rispetto a pene comunitarie, suggerendo, anzi, che l'esperienza carceraria possa rafforzare identità devianti attraverso meccanismi di etichettamento e socializzazione criminale¹².

Una interessante *systematic review* sui tassi di recidiva ha confermato che le persone rilasciate dal carcere tendono a presentare livelli di recidiva più elevati rispetto a quelle che hanno scontato pene nella comunità, sebbene con variazioni significative tra paesi e sistemi penali¹³. Discorso interessante e da approfondire è anche quello emergente dalle risultanze del Regno Unito in termini di costi economici e sociali della commissione di nuovi reati da parte di soggetti che hanno scontato una pena detentiva rispetto a quelli che hanno potuto usufruire di misure di comunità: nel primo caso tali costi sono stimati nel doppio rispetto al secondo, con un'incidenza molto maggiore per la recidiva di soggetti che hanno scontato pene brevi poiché rappresentano la stragrande maggioranza della popolazione in carcere, analogamente a quello che accade in Italia¹⁴. La

¹⁰ M. KILLIAS, M. F. AEBI, D. RIBEAUD, *Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment? result of a controlled experiment*, in *Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 39, 2000, pp. 45-57, www.ojp.gov.

¹¹ J. CID, *Is imprisonment criminogenic? A comparative study of recidivism rates between prison and suspended prison sanctions*, in *European Journal of Criminology*, 6(6), 2009, pp. 459-480.

¹² J. CID, *op. cit.*

¹³ D. YUKHNENKO, S. SRIDHAR, S. FAZEL, *A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update*, in *Wellcome Open Res*, November 3, 4:28, 2020.

¹⁴ A. NEWTON, X. MAY, S. EAMES et al., *Economic and social costs of reoffending: analytical report*, Ministry of Justice Analytical Series, 2019.

recidiva solleva anche questioni economiche rilevanti: aspetto che qualsiasi politica criminale lungimirante non dovrebbe sottovalutare.

Queste riflessioni assumono particolare rilevanza quando si considerano le persone che arrivano al fine pena senza aver beneficiato di alcuna misura alternativa, poiché l'assenza di fasi di transizione sembra amplificare le difficoltà di reinserimento.

Inoltre, andrebbe avviata una seria discussione sulle ragioni (magari anche semplicemente di carattere organizzativo) che non consentono all'Italia di raccogliere dati scientificamente attendibili sulla recidiva di persone che scontano la pena in carcere e in misura alternativa. I dati disponibili e sempre menzionati nel dibattito italiano su *what works* in ambito di reinserimento sociale si basano su ricerche – seppur molto importanti – ormai obsoleti e parziali¹⁵ o le cui fonti – se più recenti – non sono chiare: un sistema che punta all'efficienza delle proprie politiche criminali non dovrebbe sottovalutare l'importanza degli studi su valori e obiettivi della *desistance* e dei tassi di recidiva prodotti.

3. La progressività dell'esecuzione penale come fattore di protezione

Un elemento centrale è senza dubbio l'importanza della progressività nell'esecuzione della pena. Studi condotti in diversi contesti europei hanno mostrato che forme di detenzione attenuata, come la semilibertà o misure alternative in fase avanzata della pena, sono associate a una riduzione significativa del rischio di recidiva rispetto alla detenzione piena fino alla scarcerazione definitiva¹⁶.

Del resto anche l'Italia considera importante, nella gestione della

¹⁵ F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, 2007, pp. 7-26. D. RONCO, G. TORRENTE, *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 2017.

¹⁶ F.T. CULLEN, C.L. JONSON, D.S. NAGIN, *Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science: The High Cost of Ignoring Science*, in *The Prison Journal*, 91(3 suppl), 2011, pp. 48S-65S.

pena, il principio di progressione trattamentale¹⁷ che considera la persona in esecuzione penale posta su una traiettoria che dovrebbe avere come obiettivo la riacquisizione graduale della libertà, attraverso l'utilizzo di strumenti (come i permessi premio e le misure alternative) con un livello via via sempre più consistente di esercitata autogestione.

In questa prospettiva, le misure alternative e le sanzioni sostitutive non rappresentano una 'clemenza' rispetto al carcere, ma una modalità più efficace di gestione del rischio e di promozione del cambiamento. La ricerca sulle *community-based corrections* mostra infatti che la supervisione in comunità, se integrata con interventi riabilitativi e con un adeguato livello di controllo, consente di mantenere le reti sociali prosociali e di intervenire sui fattori criminogeni in modo più mirato rispetto al contesto carcerario¹⁸. Analogamente, le linee guida delle Nazioni Unite sulla prevenzione della recidiva sottolineano che la continuità tra detenzione e misure comunitarie, attraverso programmi di reinserimento e riduzione progressiva delle restrizioni, costituisce uno dei fattori chiave per la sicurezza pubblica e la stabilità sociale¹⁹.

Uno studio basato su dati francesi ha rilevato che le persone ammesse alla semilibertà presentano una probabilità di recidiva inferiore del 22–31% nei cinque anni successivi alla fine della pena rispetto a coloro che hanno scontato l'intera condanna in carcere²⁰. Questo risultato suggerisce che non è la pena in sé a produrre effetti positivi, ma la possibilità di mantenere o ricostruire legami sociali e lavorativi utili durante l'esecuzione penale.

Analogamente, ricerche su lavori socialmente utili e sulla *probation* indicano che sanzioni non custodiali o miste non solo non aumentano la recidiva, ma in molti casi producono esiti migliori rispetto

¹⁷ S. MAGNANENSI, E. RISPOLI, *La finalità rieducativa della pena e l'esecuzione penale*, Documentazione, Studi e ricerche, Università di Torino, 2008.

¹⁸ F.S. TAXMAN, *Probation, Intermediate Sanctions, and Community-Based Corrections*, in J. PETERSILIA, K. R. REITZ (eds.), *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*, Oxford University Press, 2012, pp. 363-395.

¹⁹ UNODC, 2018.

²⁰ A. KENSEY, A. BENAOUA, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, in *Chaiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n. 36, 2011.

alla carcerazione breve o completa²¹. Questi risultati si pongono in netto contrasto con l'idea – sempre più diffusa nell'opinione pubblica – secondo la quale la severità della pena sia direttamente correlata alla sua efficacia preventiva.

Dal punto di vista teorico, inoltre, diversi modelli di valutazione e riabilitazione aiutano a spiegare perché portare a termine la pena interamente in carcere possa risultare particolarmente rischioso in termini di recidiva.

Per esempio, il noto modello del Risk-Need-Responsivity (RNR) sottolinea che gli interventi per essere efficaci devono essere calibrati sui bisogni criminogeni individuali e favorire il cambiamento attraverso esperienze prosociali concrete²². La detenzione prolungata, soprattutto se priva di programmi trattamentali efficaci o di connessioni con il territorio, tende invece a ridurre le opportunità di apprendimento prosociale, limitando fortemente l'impatto rieducativo della pena.

Parallelamente, la *desistance theory* evidenzia come il processo di allontanamento dal reato sia graduale e profondamente legato a fattori relazionali, identitari e occupazionali²³. L'uscita a fine pena senza misure di accompagnamento interrompe bruscamente qualsiasi percorso di desistenza in costruzione, esponendo le persone a un contesto di forte vulnerabilità sociale immediatamente dopo la scarcerazione.

Infine, le teorie dell'etichettamento sottolineano come l'esperienza carceraria possa rafforzare l'identità deviante, soprattutto quando il soggetto rientra in società senza supporti istituzionali o comunitari, con un marchio stigmatizzante difficile da superare²⁴.

Anche studi più recenti hanno analizzato la recidiva collocando

²¹ M. KILLIAS, G. GILLIÉRON, F. VILLARD, C. POGIA, *How damaging is imprisonment in the long-term? A controlled experiment comparing long-term effects of community service and short custodial sentences on re-offending and social integration*, in *Journal of Experimental Criminology*, 6, 2010, pp. 115-130. P. VILLETIZ, G. GILLIERON, M. KILLIAS, *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*, in *Campbell Systematic Reviews*, 11(1), 2015, pp. 1-92.

²² D.A. ANDREWS, J. BONTA, *The Psychology of Criminal Conduct*, V ed., LexisNexis, 2010.

²³ S. MARUNA, *op. cit.*

²⁴ J. CID, *op. cit.*

carcere e misure alternative lungo un *continuum* del controllo penale, anziché come categorie dicotomiche. In questo quadro, emerge che le sanzioni più intrusive e segreganti non producono risultati migliori rispetto a forme di controllo meno restrittive, e in alcuni casi risultano persino peggiori²⁵.

La ricerca di Ostermann e colleghi mostra che *probation*, e misure comunitarie presentano esiti di recidiva spesso inferiori rispetto alla detenzione, suggerendo che la combinazione di supervisione, responsabilizzazione e supporto sociale risulta più efficace della sola *incapacitation* carceraria²⁶.

Di contro, la presenza di una quota significativa di persone che raggiungono il fine pena senza aver usufruito di una misura alternativa rappresenta un elemento critico per l'efficacia complessiva del sistema penale. L'uscita diretta dal carcere, priva di graduale riacquisizione di autonomia e di connessioni con il territorio, concentra il rischio di recidiva nei primi mesi successivi alla scarcerazione, fase unanimemente riconosciuta come la più delicata²⁷.

La mancata applicazione di misure alternative non si presenta quindi come un elemento neutro, ma deve invece essere interpretata come un fattore strutturale, in grado di compromettere la funzione rieducativa della pena e produrre effetti controproducenti sul piano della sicurezza collettiva.

Il problema, quindi non è solo 'chi entra in carcere', ma anche e soprattutto chi ne esce, come e con quali strumenti. La presenza di persone che terminano la pena in condizione detentiva, senza benefici appare un nodo centrale su cui riflettere, sia sul piano teorico sia su quello delle politiche penali.

²⁵ S. OSTERMANN, A. HALL, P. SMITH, *Recidivism Outcomes Under a Shifting Continuum of Control*, in *American Journal of Criminal Justice*, 47(4), 2022, pp. 615-639.

²⁶ S. OSTERMANN, A. HALL, P. SMITH, *op. cit.*; J.L. WOOD, G.R. WILLIAMS, M. JAMES, *Incapacitation and Imprisonment: Prisoners' Involvement in Community-Based Crime*, in *Psychology, Crime & Law* 16(7), 2010, pp. 601-615.

²⁷ J. TRAVIS, *op. cit.*

4. I dati della ricerca PRIN: l'uscita dal carcere a fine pena

I dati relativi alle modalità di uscita dal carcere mostrano un quadro ambivalente e confermano l'esigenza di una riflessione sul punto poc'anzi sottolineato. Da un lato, la percentuale di persone che accedono a una misura alternativa (41,7%) segnala una capacità non trascurabile del sistema di attivare percorsi di esecuzione penale esterna. Dall'altro lato, tuttavia, la quota di persone che escono dal carcere esclusivamente per fine pena (36,9%) rimane elevata, indicando che oltre un terzo delle persone termina l'intera condanna in detenzione senza beneficiare di alcuna misura di progressione o accompagnamento al reinserimento.

Questa percentuale appare particolarmente critica poiché, come abbiamo detto, il fine pena raggiunto in carcere non rappresenta una modalità neutra di conclusione dell'esecuzione penale, ma una condizione che concentra vulnerabilità sociali, economiche e relazionali in un momento particolarmente delicato del percorso individuale.

L'elevata incidenza del fine pena in carcere, osservata nei dati della ricerca, può essere interpretata considerando fattori strutturali che limitano la capacità del carcere di costruire percorsi individualizzati di reinserimento come, per esempio:

a) Il sovraffollamento penitenziario, come noto, riduce in modo significativo le possibilità di osservazione, valutazione e presa in carico dei bisogni individuali delle persone detenute, rendendo più difficile l'attivazione tempestiva di misure alternative. Tuttavia, i suoi effetti non si limitano a escludere una parte della popolazione detenuta dall'accesso ai servizi: esso compromette anche profondamente la qualità stessa degli interventi. Quando il tempo a disposizione per ciascun soggetto si riduce proporzionalmente all'aumento delle presenze, ne risente inevitabilmente la relazione tra operatore e detenuto, che dovrebbe invece fondarsi su continuità, conoscenza reciproca e fiducia. In queste condizioni, la costruzione di un percorso di allontanamento dal crimine orientato al medio e lungo periodo viene spesso sostituita da contatti frammentari e prevalentemente amministrativi, finalizzati alla raccolta di informazioni essenziali sul reato, sulle risorse disponibili e sui requisiti formali per l'eventuale accesso a una

misura alternativa, piuttosto che a un autentico lavoro di progettazione rieducativa.

b) La carenza di fiducia. Senza fiducia, la *desistance* rischia di rimanere un obiettivo difficilmente raggiungibile. Le ricerche mostrano con sempre maggiore chiarezza che i percorsi di uscita stabile dal reato sono fortemente influenzati dalla qualità delle relazioni con figure dotate di autorità simbolica e potere decisionale, come magistrati, operatori dell'esecuzione penale esterna e personale penitenziario²⁸. In numerosi studi qualitativi basati su interviste a persone con precedenti penali, la concessione di fiducia da parte delle istituzioni emerge come un momento di svolta, capace di interrompere narrazioni identitarie fondate sull'etichettamento e di attivare processi di cambiamento cognitivo²⁹. In questa prospettiva, l'affidamento a un percorso esterno, pur in presenza di rischio, non rappresenta soltanto una scelta tecnica, ma anche un riconoscimento morale della capacità del soggetto di assumersi responsabilità e di esercitare un'autentica *agency*.

Le ricerche di Maruna³⁰ mostrano come le persone che riescono a desistere reinterpretino spesso il proprio passato attraverso una *redemption narrative*, nella quale il cambiamento diventa possibile anche grazie all'esperienza di qualcuno che ha "creduto in loro" in un momento cruciale del percorso. In modo analogo, McNeill (2006; 2012)³¹ evidenzia che una supervisione efficace non coincide con il semplice controllo del rischio, ma si fonda sulla costruzione di relazioni caratterizzate da credibilità, rispetto reciproco e aspettative positive, elementi che rafforzano il menzionato senso di *agency* e l'impegno nel cambiamento. Studi longitudinali mostrano che tali relazioni producono effetti indiretti sulla riduzione della recidiva,

²⁸ S. MARUNA, *op. cit.*; F. MCNEILL, *Four forms of 'offender' rehabilitation: Towards an interdisciplinary perspective*, in *Legal and Criminological Psychology*, 17, 2012, pp. 18-36.

²⁹ P.C. GIORDANO, S.A. CERNKOVICH, J.L. RUDOLPH, *Gender, Crime, and Desistance: Toward a Theory of Cognitive Transformation*, in *American Journal of Sociology*, 107(4), 2002, pp. 990-1064.

³⁰ S. MARUNA, *op. cit.*

³¹ F. MCNEILL, *A desistance paradigm for offender management*, in *Criminology & Criminal Justice*, 6(1), 2006, pp. 39-62. F. MCNEILL, *op. cit.*, 2012.

facilitando l'accesso a risorse sociali legittime – come lavoro, formazione e reti di supporto – e contrastando isolamento e stigmatizzazione, fattori notoriamente associati alla persistenza della carriera criminale³².

In questo quadro, la fiducia istituzionale assume una funzione propriamente performativa: contribuisce a costruire l'identità della persona come soggetto in cambiamento piuttosto che come semplice rischio da contenere. Al contrario, la sistematica negazione di opportunità e fine pena interamente in carcere tendono a rafforzare identità stigmatizzate e a ostacolare l'attivazione dei meccanismi sociali e cognitivi alla base della *desistance*³³.

Nel contesto italiano, il tema della fiducia assume una rilevanza particolare alla luce delle condizioni strutturali del sistema penitenziario, segnato da sovraffollamento cronico, discontinuità trattamentale e forte selettività nell'accesso alle misure alternative. Studi e rapporti istituzionali mostrano come l'uscita dal carcere per fine pena avvenga frequentemente senza un accompagnamento progressivo né un coinvolgimento strutturato dei servizi territoriali, lasciando la persona sola proprio nella fase più critica del reinserimento³⁴. In questo scenario, la misura alternativa rappresenta uno dei pochi dispositivi capaci di creare una continuità relazionale e istituzionale tra carcere e comunità.

La decisione del magistrato di sorveglianza di concedere una misura alternativa, così come l'investimento fiduciario degli operatori nel sostenere percorsi esterni, può essere letta come una scelta che anticipa e sostiene le condizioni della *desistance*, permettendo alla persona di sperimentare in anticipo ruoli sociali convenzionali – lavoratore, genitore, studente – all'interno di un quadro di supervisione

³² J. H. LAUB, R. J. SAMPSON, *Desistance from Crime*, in *Crime and Justice*, 28, 2001, pp. 1-69. B. WEAVER, F. MCNEILL, *Lifelines: Desistance, Social Relations, and Reciprocity: Desistance, Social Relations, and Reciprocity*, in *Criminal Justice and Behavior*, 42(1), 2014, pp. 95-107.

³³ R. PATERNOSTER, S. BUSHWAY, *Desistance and the "feared self": Toward an identity theory of criminal desistance*, in *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 99, 2009.

³⁴ I. DURNESCU, *Pains of Probation: Effective Practice and Human Rights*, in *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 55(4), 2011, pp. 530-545.

non esclusivamente punitivo. In linea con quanto osservato da Durnescu³⁵ nel suo studio etnografico sull'uscita dal carcere, le prime settimane e i primi mesi dopo la liberazione costituiscono una vera e propria zona di vulnerabilità temporale, caratterizzata da un rischio elevato di ricaduta: la presenza di un legame significativo fondato sulla fiducia e sulla continuità riduce tale rischio, mentre l'uscita a fine pena, priva di passaggi intermedi responsabilizzanti, tende ad amplificare disorientamento, precarietà e isolamento, rendendo più probabile la recidiva.

c) Profili di particolare fragilità sociale. L'assenza di risorse abitative, reti familiari deboli o inesistenti, problemi di salute mentale o dipendenze sono elementi in grado di incidere pesantemente sulle scelte di chi esercita il potere decisionale. Tali condizioni rendono senza dubbio l'accesso ai benefici di legge più complesso, producendo il paradosso per cui proprio i soggetti che avrebbero maggiore bisogno di accompagnamento al reinserimento sono quelli che più frequentemente terminano la pena in detenzione³⁶.

Un discorso analogo riguarda le persone straniere, per le quali l'accesso alle misure alternative risulta spesso ostacolato dalla mancanza di un domicilio stabile, di opportunità lavorative formalizzate o di una rete sociale riconosciuta, elementi frequentemente richiesti come prerequisiti per l'esecuzione penale esterna. In questi casi, il carcere finisce per funzionare come contenitore residuale fino al fine pena, senza che ciò corrisponda a una reale funzione rieducativa o di preparazione al rientro in società.

Nel complesso, la quota significativa di uscite a fine pena rilevata dalla ricerca, a parere di chi scrive, non può essere letta esclusivamente come il risultato di scelte individuali o di caratteristiche soggettive delle persone detenute. Al contrario, essa sembra riflettere limiti sistemici del carcere come luogo privilegiato per la costruzione di percorsi di reinserimento. Se si accetta questo assunto, diviene necessario ridiscutere il ruolo del carcere nel percorso di esecuzione penale al fine di valutare – anche con una buona dose di coraggio –

³⁵ I. DURNESCU, *The Five Stages of Prisoner Reentry: Toward a Process Theory*, in *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(8), 2018, pp. 2195-2215.

³⁶ S. MARUNA, *op. cit.*; UNODC, 2018.

soluzioni alternative maggiormente in grado di garantire l'efficacia dei percorsi posti in essere

5. I dati sull'uscita dal carcere, la redemption e i tempi critici del rischio di recidiva

Una lettura complessiva dei dati alla luce della *redemption theory* consente di cogliere più in profondità le implicazioni delle diverse modalità di uscita dal carcere. In questa prospettiva, l'allontanamento stabile dal reato non coincide semplicemente con la cessazione della condotta criminale, ma con la possibilità di ricostruire un'identità pro-sociale credibile, fondata su relazioni significative, opportunità concrete e riconoscimento sociale³⁷. La *redemption* si configura quindi come un processo fragile e graduale, fortemente dipendente dal contesto in cui la persona è chiamata a reinserirsi.

Da questo punto di vista, l'uscita in misura alternativa appare strutturalmente più coerente con le condizioni richieste dalla *redemption theory* rispetto all'uscita a fine pena dal carcere. Le misure alternative permettono infatti di avviare i processi di cambiamento prima della conclusione formale della pena, quando la persona è ancora inserita in un sistema di supporto e supervisione in grado di accompagnare e orientare il percorso di reinserimento. L'accesso al lavoro, alla formazione, ai servizi territoriali e a reti relazionali esterne durante l'esecuzione penale consente di costruire progressivamente una narrazione di sé alternativa a quella deviante, rafforzando il senso di *agency* e di appartenenza sociale, elementi centrali nei percorsi di *redemption*³⁸.

Al contrario, l'uscita a fine pena si configura tendenzialmente come una cesura netta e non mediata tra il contesto detentivo e la vita libera, lasciando la persona sola proprio nel momento in cui il rischio di ricaduta è più elevato. In assenza di un aggancio preventivo con i servizi del territorio, di una rete di supporto attivata e di opportunità già disponibili, le principali sfide della *redemption* – trovare un lavoro, un alloggio, ricostruire legami sociali e superare lo

³⁷ S. MARUNA, *op.cit.*

³⁸ S. MARUNA, *op. cit.*; S. FARRALL, *Rethinking What Works with Offenders: Probation, Social Context and Desistance from Crime*, Routledge, 2022.

stigma – tendono a concentrarsi in una fase iniziale estremamente critica.

In questo quadro, lo studio etnografico³⁹ offre un contributo particolarmente rilevante. Analizzando in profondità le traiettorie post-detentive, l'Autore mostra come il rischio di ricaduta nel reato sia massimo nelle primissime fasi successive all'uscita, quando le persone si trovano a fronteggiare una molteplicità di bisogni immediati e non mediati. Il passaggio dalla detenzione alla libertà rappresenta quindi un momento altamente critico, in cui l'assenza di supporti strutturati può rapidamente tradursi in fallimenti cumulativi, soprattutto nei primi mesi dopo la scarcerazione. In questo senso, l'uscita a fine pena tende ad amplificare proprio quella finestra temporale di vulnerabilità che la *redemption theory* individua come decisiva per il successo o il fallimento del processo di cambiamento.

Le misure alternative, al contrario, permettono di anticipare e attenuare questo momento di rischio, distribuendo nel tempo le sfide del reinserimento e rendendole affrontabili con il sostegno di operatori, servizi e reti territoriali. Questo aspetto risulta cruciale non solo dal punto di vista individuale, ma anche sistemico: quando il carcere riesce a funzionare come una fase preparatoria, e non come un contenitore fino al fine pena, le condizioni per la *redemption* diventano più realistiche e sostenibili.

I dati analizzati rafforzano così l'ipotesi che la persistenza di una quota elevata di uscite a fine pena rappresenti un limite strutturale del sistema penitenziario, non solo in termini di efficacia rieducativa, ma anche rispetto alla possibilità di sostenere autentici processi di *redemption*.

Ciò accade anche perché, nel sistema italiano, l'accesso alla cosiddetta "fiducia istituzionale" rimane fortemente diseguale e condizionato da fattori strutturali, come la disponibilità di risorse territoriali, la stabilità abitativa e lavorativa, la cittadinanza, il genere e le condizioni di salute fisica e psichica. Rafforzare anche dimensionalmente l'uso delle misure alternative significherebbe, dunque, non solo ridurre il ricorso al carcere, ma istituzionalizzare pratiche di fiducia che la ricerca internazionale identifica come centrali nei percorsi di uscita dal reato.

³⁹ I. DURNESCU, *op. cit.*

6. Il dato sui trasferimenti e la frammentazione dei percorsi rieducativi

Un ulteriore elemento critico che emerge dai dati della ricerca riguarda la quota di persone trasferite ad altro istituto (17,5%), una percentuale tutt'altro che marginale che solleva interrogativi rilevanti sull'efficacia dei percorsi rieducativi e di reinserimento. Il trasferimento, pur essendo uno strumento ordinario di gestione dell'amministrazione penitenziaria, può infatti avere effetti fortemente destabilizzanti sui percorsi trattamentali in corso, incidendo sulla continuità degli interventi e sulla possibilità di costruire processi di cambiamento duraturi.

La stabilità del contesto detentivo e relazionale è considerata un fattore chiave per l'efficacia dei programmi di riabilitazione, in particolare di quelli lavorativi, formativi e terapeutici. I trasferimenti interrompono attività lavorative interne o esterne, percorsi di istruzione e formazione professionale, programmi trattamentali e relazioni significative con operatori e pari, costringendo spesso le persone detenute a ricominciare da capo in un nuovo contesto istituzionale.

Dal punto di vista teorico, questo fenomeno trova una chiara interpretazione nel modello Risk-Need-Responsivity prima richiamato, secondo cui la coerenza e la continuità degli interventi sono condizioni essenziali affinché i programmi rieducativi incidano effettivamente sui bisogni criminogeni individuali⁴⁰. La frammentazione prodotta dai trasferimenti riduce la *responsivity* del sistema, ossia la sua capacità di adattare gli interventi alle caratteristiche e al percorso del singolo individuo, compromettendo l'efficacia complessiva del trattamento.

Anche la *desistance theory* attribuisce un ruolo centrale alla continuità e alla stabilità nei percorsi di cambiamento. In questa prospettiva, l'allontanamento dal reato si costruisce attraverso esperienze cumulative, relazioni significative e opportunità concrete di riconoscimento sociale, come il lavoro o la formazione. Trasferimenti frequenti o non pianificati tendono a interrompere questi processi nella loro fase

⁴⁰ D.A. ANDREWS, J. BONTA, *op. cit.* C.A. ROMANO, L. RAVAGNANI, *Pandemia e trasferimenti dei detenuti*, in *Fundamental Rights*, Anno I, n. 2, 2021, pp. 18-27.

più delicata, indebolendo l'identità prosociale emergente e rafforzando sentimenti di frustrazione, impotenza e sfiducia nei confronti delle istituzioni.

Non manca chi ha opportunamente rilevato come i tempi necessari per riattivare un percorso lavorativo o formativo in un nuovo istituto siano spesso lunghi e incerti, a causa di differenze organizzative, carenze di posti disponibili e procedure amministrative complesse. In molti casi, il trasferimento comporta la perdita definitiva delle opportunità precedentemente attivate, soprattutto per le persone in fase avanzata di pena, riducendo concretamente le possibilità di accedere successivamente a misure alternative o a percorsi di esecuzione penale esterna e contribuendo ad alimentare un diffuso senso di incertezza ⁴¹.

Dal punto di vista della gestione penitenziaria, il ricorso ai trasferimenti risponde spesso a esigenze di sicurezza, sovraffollamento o organizzazione interna degli istituti. Tuttavia, il loro utilizzo come strumento meramente gestionale – amministrativo può entrare in conflitto con gli obiettivi rieducativi della pena, soprattutto quando non è accompagnato da una valutazione dell'impatto sui percorsi individuali di reinserimento ⁴².

In questa prospettiva, la quota di trasferimenti emergente dai dati può essere letta come un ulteriore indicatore delle difficoltà strutturali del carcere nel garantire percorsi rieducativi coerenti e continuativi. La frammentazione dei percorsi trattamentali, quando non espressamente richiesta dall'interessato, non solo riduce l'efficacia degli interventi in corso, ma alimenta anche un controproducente senso di sfiducia nel sistema, aumentando il rischio che le persone giungano al fine pena senza aver consolidato competenze, legami e risorse utili a proteggersi da eventuali ricadute nel reato.

⁴¹ I. BROOKS, *Shuffling Within the System: The Pervasive Uncertainty of Prison Transfers*, in *Social Problems*, 2025.

⁴² A.Y. DAVIS, *op. cit.*; S. OSTERMANN, A. HALL, P. SMITH, *op. cit.*

7. Differenze tra Istituti nelle modalità di uscita: una lettura comparata

Le motivazioni che spingono le istituzioni a optare per una pena scontata finì all'ultimo giorno in carcere sono naturalmente molto complesse e almeno di doppia natura: giuridica e sociale. Senza avere la pretesa di essere esaustivi, pare opportuno per la finalità di questo contributo, offrire una lettura disaggregata (e nel limite del possibile comparata) dei dati sull'uscita dal carcere relativi ai diversi istituti che hanno partecipato alla ricerca.

Ovviamente, ogni percorso rappresenta una esperienza unica e strettamente connessa a caratteristiche soggettive delle persone coinvolte, per tale ragione le risultanze della ricerca non possono certo esaurire le riflessioni che andrebbero effettuate nella valutazione di ogni caso, ma possono rappresentare comunque uno strumento per provare ad ipotizzare possibili correttivi per il futuro.

Infatti, l'analisi disaggregata delle modalità di uscita per singolo istituto evidenzia differenze significative che rafforzano ulteriormente le criticità già emerse a livello aggregato e confermano come l'accesso alle misure alternative, così come il ricorso al fine pena o ai trasferimenti, sia spesso aleatorio, non dipendendo esclusivamente da caratteristiche individuali, riconducibili alle due menzionate aree, ma sia fortemente influenzato da fattori organizzativi, strutturali e territoriali.

In alcuni istituti, la percentuale di uscite per fine pena risulta particolarmente elevata. È il caso, ad esempio, di Como (47,0%) e Monza (45,3%), ma anche di Brescia (40,4%) e Mantova (39,6%). In questi contesti, una quota consistente di persone conclude l'intera pena in carcere, senza accedere a misure di progressione. A mostrare una maggiore incidenza di uscite in misura alternativa sono invece istituti come Bollate (61,9%), Opera (50,5%) e Bergamo (45,7%). Che ciò sia riconducibile in via prioritaria alla più marcata capacità del sistema carcere e del territorio di attivare percorsi di esecuzione penale esterna non è direttamente deducibile dal dato rilevato; tuttavia appare evidente che più di una riflessione debba essere riservata a questo aspetto per individuare eventuali fattori trainanti anche per istituti dove l'uscita in misura alternativa risulta – di fatto – meno agevole.

Inoltre, non va sottovalutata anche la tipologia di istituto: per natura,

infatti, le Case di reclusione sono più in grado di offrire percorsi di reinserimento adeguati (del resto questa dovrebbe essere la loro missione primaria) rispetto alle Circondariali che invece sono caratterizzate da maggior *turn over* e da un utilizzo strumentale a fini di trasferimento da altri istituti. A conferma di ciò, i dati riportano infatti Bolate e Opera – due case di Reclusione – come gli istituti con maggior percentuale di usciti in misura alternativa.

Ciò accade perché queste strutture sono per mandato basate su una cultura organizzativa orientata al trattamento, da una maggiore integrazione con i servizi territoriali e da una stabilità dei percorsi interni, maggiormente sostenibili in contesti nei quali le persone sono costrette a rimanere – loro malgrado – per un medio lungo periodo, favorendo l'accesso alle misure alternative e producendo così esiti migliori in termini di reinserimento e riduzione della recidiva. In questa prospettiva, le differenze osservate tra Istituti non possono essere interpretate come casuali, ma come il riflesso di modelli di funzionamento differenti del carcere come spazio rieducativo.

Particolarmente critico appare anche il dato relativo ai trasferimenti, che raggiunge valori molto elevati in alcuni istituti, come San Vittore (50,0%) e Pavia (32,9%), e risulta comunque significativo in Mantova (25,0%) e Opera (19,3%). Il trasferimento rappresenta un fattore di forte discontinuità, un elemento di rottura nei percorsi trattamentali, interrompendo attività lavorative, formative e relazionali e richiedendo tempi lunghi e incerti per la riattivazione di percorsi analoghi nel nuovo istituto⁴³. In istituti caratterizzati da un elevato *turn-over* e da funzioni prevalentemente custodiali o di 'smistamento', il ricorso ai trasferimenti tende a prevalere sulle esigenze di continuità rieducativa, con effetti potenzialmente negativi sui percorsi di reinserimento e sulla possibilità di lavorare sulla costruzione di nuove identità positive.

Sempre il modello di Risk-Need-Responsivity reperisce il fondamento di quanto detto: secondo tale consolidato approccio, l'efficacia degli interventi dipende infatti non solo dalla loro presenza, ma anche dalla loro coerenza e continuità nel tempo⁴⁴. Ne deriva che gli istituti in cui i trasferimenti sono frequenti e le misure alternative meno accessibili appaiono meno in grado di rispondere in modo adeguato ai

⁴³ C.A. ROMANO, L. RAVAGNANI, *op. cit.*

⁴⁴ D.A. ANDREWS, J. BONTA, *op. cit.*

bisogni criminogeni individuali, riducendo la possibilità di costruire percorsi di cambiamento stabili e progressivi.

Se ciò non bastasse, inoltre, la *desistance theory* aggiunge un altro tassello: la stabilità del contesto e delle relazioni istituzionali costituisce un elemento cruciale nei processi di allontanamento dal reato⁴⁵ stabilità che viene minata alla base dai trasferimenti e dalle modalità con le quali gli stessi vengono applicati. Le differenze tra Istituti osservate nei dati possono quindi riflettere diversi livelli di capacità di sostenere tali processi: laddove il carcere riesce a funzionare come una fase di un percorso più ampio, orientato all'esterno, le misure alternative risultano più frequenti; laddove invece prevalgono logiche gestionali e custodiali (tipiche per esempio delle case circondariali), aumentano il fine pena e i trasferimenti, con conseguenze potenzialmente controproducenti sul piano del reinserimento.

Nel complesso, l'eterogeneità tra istituti rafforza l'ipotesi secondo cui il carcere, se non inserito in una strategia sistemica di progressività e continuità trattamentale, fatica a realizzare la funzione rieducativa della pena. Le differenze osservate non indicano soltanto esiti diversi, ma segnalano modelli istituzionali differenti, che producono effetti concreti sulle traiettorie di uscita delle persone detenute e, indirettamente, sui livelli di recidiva e sicurezza collettiva.

8. Le donne detenute: modalità di uscita, vulnerabilità e criticità specifiche

I dati relativi alle donne mostrano una distribuzione delle modalità di uscita che solleva rilevanti criticità dal punto di vista rieducativo e del reinserimento sociale. Su un totale di 90 donne, il 45,6% (41 casi) accede a misure alternative, il 27,8% (25 casi) conclude l'esecuzione della pena in regime detentivo, mentre il 21,1% (19) viene trasferito nel corso della fase finale dell'esecuzione. Ulteriori modalità riguardano il differimento della pena (2,2%, 2 casi), altri motivi (1,1%, 1 caso) e situazioni non determinate (2,2%, 2 casi). Nel complesso, una quota consistente della popolazione femminile non accede a percorsi formalizzati di progressività verso la comunità nella fase conclusiva dell'esecuzione penale.

⁴⁵ S. MARUNA, *op. cit.*

Come noto⁴⁶, le donne in esecuzione penale presentano bisogni specifici e cumulativi, spesso legati a esperienze di violenza pregressa, dipendenze, marginalità socio-economica e responsabilità di cura⁴⁷. In questo quadro, sia l'uscita a fine pena sia i trasferimenti frequenti risultano particolarmente problematici, perché interrompono percorsi educativi, lavorativi e trattamentali che per le donne assumono un ruolo centrale nella ricostruzione dell'autonomia personale e relazionale. Anche la dimensione della maternità, che riguarda una quota rilevante delle donne detenute, rende gli effetti della detenzione fino a fine pena particolarmente gravosi, con ricadute dirette sui figli di ogni età.

Il dato sui trasferimenti assume inoltre un peso specifico ancora maggiore nel caso delle donne. Trattandosi di una popolazione numericamente ridotta e concentrata in pochi istituti, ogni spostamento comporta spesso un marcato sradicamento geografico e relazionale, aumentando l'isolamento e rendendo più difficile il mantenimento dei legami familiari, compresi quelli con i figli. In questo senso, la presenza di una quota rilevante di trasferimenti tra le modalità di uscita rappresenta un indicatore indiretto di fragilità dei percorsi trattamentali più che una semplice variabile amministrativa⁴⁸. Al contrario, la continuità dei programmi, soprattutto quando integrati con servizi territoriali attenti alla dimensione di genere, appare particolarmente efficace nel ridurre la recidiva femminile⁴⁹.

In una prospettiva comparata tra uomini e donne, un primo elemento riguarda la funzione protettiva delle misure alternative. Sebbene anche tra gli uomini si osservi una quota rilevante di uscite a fine

⁴⁶ L. RAVAGNANI, C.A. ROMANO, *Women in Prison. Indagine sulla detenzione femminile in Italia*, Pensa Multimedia, 2013.

⁴⁷ B. BLOOM, B. OWEN, S. COVINGTON, *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*, National Institute of Corrections, 2003. P. CARLEN, *Women and Punishment: The Struggle for Justice*, Willan Publishing, 2002.

⁴⁸ S. COVINGTON, Women and the criminal justice system, in *Women's Health Issues*, 17(4), 2007, pp. 180-2. L. BALDWIN, R. EPSTEIN, Short but not sweet: A study of the impact of short custodial sentences on mothers and their children, De Montfort University, 2017, <https://www.nicco.org.uk>.

⁴⁹ L. BARTELS, A. GAFFNEY, *Good Practice in Women's Prisons: A Literature Review*, Australian Institute of Criminology, 2011. L. GELSTHORPE, *Working with women offenders in the community: a view from England and Wales*, Willan, 2011.

pena, per le donne l'assenza di misure alternative è particolarmente critica alla luce dei loro bisogni complessi. La letteratura evidenzia come i percorsi di desistenza femminile dipendano in misura maggiore dalla stabilità relazionale, dal supporto istituzionale e dalla possibilità di ricostruire rapidamente ruoli sociali legittimi, elementi che le misure alternative riescono a sostenere più efficacemente rispetto alla detenzione piena⁵⁰.

Una seconda riflessione comparativa riguarda l'impatto dei trasferimenti. Se per la popolazione maschile essi rappresentano già una discontinuità problematica, per le donne assumono una valenza ancora più penalizzante, incidendo su una rete di risorse già limitata. La scarsità di istituti femminili, la distanza dai contesti familiari e la difficoltà di riattivare percorsi trattamentali specifici rendono i trasferimenti particolarmente lesivi delle finalità rieducative della pena⁵¹.

Nel complesso, il confronto tra uomini e donne rafforza l'ipotesi che la mancata o tardiva applicazione delle misure alternative produca effetti differenziati ma convergenti, aumentando il rischio di fallimento del reinserimento. Tuttavia, nel caso delle donne, tali effetti risultano amplificati da una combinazione di fattori strutturali e biografici che rende l'uscita non accompagnata dal carcere particolarmente fragile. Questo suggerisce la necessità di politiche di esecuzione penale esterna non solo più estese, ma anche esplicitamente *gender-sensitive*, in linea con le evidenze consolidate a livello internazionale⁵².

⁵⁰ P.C. GIORDANO, S.A. CERNKOVICH, J.L. RUDOLPH, 2002, *op. cit.*; L. GELSTHORPE, G. SHARPE, *Women and Sentencing: Challenges and Choices*, in J.V. ROBERTS (ed.), *Exploring Sentencing Practices in England and Wales*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 118-136.

⁵¹ P. CARLEN, A. WORRALL, *Analysing Women's Imprisonment*, Willan Publishing, 2004. L. BALDWIN, R. EPSTEIN, 2017, *op. cit.*

⁵² B. BLOOM, B. OWEN, S. COVINGTON, *op. cit.*; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Women and Imprisonment*, II ed., United Nations Office on Drugs and Crime, 2014. Council of Europe. *Recommendation CM/Rec(2018)5 concerning children with imprisoned parents*, Council of Europe Publishing, 2018.

9. Conclusione

I dati analizzati, sebbene riferibili solo alla regione Lombardia e, quindi, da considerarsi parziali, congiuntamente alle cornici teoriche richiamate convergono nel mostrare come la persistenza di un uso esteso della detenzione fino al fine pena rappresenti un limite strutturale del sistema penitenziario contemporaneo. E vista la quantità di letteratura sovranazionale sul tema, pare che si possa considerare una preoccupazione generalizzata.

Le evidenze empiriche e la letteratura internazionale indicano con chiarezza che la detenzione, se non inserita in una traiettoria di progressiva apertura verso l'esterno, tende a produrre effetti controproducenti in termini di reinserimento e di riduzione della recidiva, rafforzando processi di disaffiliazione sociale, stigmatizzazione e indebolimento delle risorse personali⁵³. In questo senso, la pena detentiva non progressiva – cioè una pena che si esaurisce interamente all'interno del carcere senza trasformarsi in misure meno restrittive – appare difficilmente compatibile con gli obiettivi rieducativi sanciti sia a livello normativo sia dalle teorie della *desistance* e della *redemption*.

Le misure alternative, al contrario, rappresentano uno snodo cruciale per trasformare il tempo della pena in una fase realmente orientata al cambiamento. Consentendo l'attivazione anticipata di legami sociali, ruoli prosociali e opportunità concrete di partecipazione alla vita comunitaria, esse creano le condizioni affinché i processi di *desistance* possano radicarsi in modo più stabile, riducendo la frattura tra mondo carcerario e società libera⁵⁴. La progressività dell'esecuzione penale, lungi dall'essere un mero dispositivo amministrativo, si configura quindi come una tecnica sociale di riduzione del rischio, capace di accompagnare le persone attraverso quella zona di vulnerabilità che caratterizza le fasi finali della pena e l'uscita dal carcere⁵⁵.

In questa prospettiva, ridurre la permanenza in carcere e rafforzare sistematicamente i percorsi extra-murari non significa indebolire la risposta penale, ma renderla più efficace sul piano della sicurezza

⁵³ F.T. CULLEN et al., *op. cit.*; I. DURNESCU, 2010, *op. cit.*; F. MCNEILL, 2012, *op. cit.*

⁵⁴ S. MARUNA, *op. cit.*; S. FARRAL, *op. cit.*; F. MCNEILL, 2012, *op. cit.*

⁵⁵ I. DURNESCU, 2017, *op. cit.*; B. WEAVER, F. MCNEILL, 2014, *op. cit.*

collettiva e della prevenzione della recidiva. Abbandonare il modello della detenzione come contenitore chiuso fino al fine pena, e investire invece in un'esecuzione penale fondata sulla continuità, sulla fiducia istituzionale e sulla progressività, appare oggi una condizione necessaria per trasformare il carcere da spazio di mera custodia a fase di un più ampio processo di cambiamento sociale e individuale, in linea con le migliori evidenze disponibili in ambito criminologico e penologico.

A ciò aggiungasi l'aspetto della misura alternativa come gesto di fiducia socialmente performativo: come ricordava George Eliot, «*those who trust us educate us*»⁵⁶.

La fiducia accordata (vieppiù se di matrice istituzionale) non si limita a riconoscere un cambiamento già avvenuto, ma contribuisce a produrlo, incidendo sui processi di costruzione dell'identità e sulle aspettative reciproche tra individuo e contesto. In questo senso, ogni apertura verso l'esterno opera come un meccanismo di ri-attribuzione di *status* e di ruolo, capace di sostenere l'emergere di traiettorie pro-sociali più stabili rispetto a quelle generate da un regime puramente custodiale.

⁵⁶ G. ELIOT (pseudonimo di Mary Ann Evans), *Daniel Deronda*, in *Blackwood's Magazine* (prima pubblicazione 1876).

Un'indagine sulle persone straniere detenute nelle carceri lombarde

*Melissa Miedico e Matthias Da Rold**

SOMMARIO: 1. Persone italiane e straniere in carcere: condannare anche alla disuguaglianza? – 2. Spunti sul trattamento delle persone non più presenti in istituto, con particolare riferimento all'espulsione. – 3. I dati sui presenti in istituto: quali differenze fra persone italiane e non italiane? – 4. Persone detenute non italiane: un'analisi dell'accesso ai percorsi trattamentali alla luce di una distinzione per aree geografiche. – 5. Conclusioni.

1. Persone italiane e straniere in carcere: condannare anche alla disuguaglianza?

Il tema della presenza di cittadini stranieri negli istituti penitenziari italiani e del trattamento loro riservato riveste una rilevanza particolare nel dibattito giuridico, sociale e politico contemporaneo. Esso si colloca, infatti, all'incrocio tra politiche migratorie, sistema penale e tutela dei diritti fondamentali, ponendo interrogativi cruciali in termini di uguaglianza, inclusione e rispetto dei principi costituzionali¹.

* Sebbene il presente capitolo sia frutto di una riflessione congiunta degli Autori, i paragrafi 3 e 4, unitamente alle conclusioni, nonché la rielaborazione dei dati ivi discussi, sono da attribuire a Melissa Miedico, mentre i paragrafi 1 e 2, nonché la rielaborazione dei dati ivi discussi, sono da attribuire a Matthias Da Rold.

¹ M. MIEDICO, *Il fenomeno migratorio: una risorsa da valorizzare*, in *Federalismi.it*, 2019, 2, p. 125. Si veda altresì J. STUMPF, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, 2006, n. 56, p. 367; ID., *The process is the punishment in crimmigration law*, in *The borders of punishment: Migration, citizenship, and social exclusion*, Oxford University

La consistente incidenza della popolazione detenuta straniera nelle carceri italiane rende questo tema non marginale, ma strutturale, e impone una riflessione attenta sulle modalità con cui l'ordinamento risponde a bisogni specifici legati alla lingua, alla cultura, alla condizione giuridica e al rischio di marginalizzazione.

La questione del trattamento penitenziario destinato alle persone non italiane assume un ruolo centrale, soprattutto in relazione alle difficoltà di accesso alle misure alternative alla detenzione, ai percorsi di reinserimento sociale e alle opportunità trattamentali. Tali difficoltà risultano spesso aggravate dall'assenza di una rete familiare o territoriale nel Paese di esecuzione della pena e sollevano questioni rilevanti in termini di equità sostanziale e di effettività della funzione rieducativa sancita dall'art. 27, comma 3, della Costituzione.

L'analisi di questi profili richiede necessariamente il ricorso ai dati disponibili. Le informazioni statistiche sulla popolazione detenuta straniera, pur presentando limiti legati alla loro parzialità e a possibili criticità metodologiche o interpretative, costituiscono uno strumento indispensabile per comprendere la portata del fenomeno e orientare scelte legislative e amministrative consapevoli. Rinunciare ai dati significherebbe affidarsi a percezioni o narrazioni ideologiche; utilizzarli in modo critico, invece, consente di costruire analisi più fondate, riconoscendone al tempo stesso i limiti e la necessità di costante aggiornamento e approfondimento.

La ricerca cui si riferisce il presente contributo si colloca in questa prospettiva. Attraverso l'analisi dei dati raccolti, il lavoro intende offrire alcuni elementi di riflessione sul trattamento penitenziario delle persone di origine straniera, con l'obiettivo di evidenziare criticità,

Press, 2013; ID., *The crimmigration crisis: immigrant, crime, and sovereign power*, in *American University Law Review*, 2006; G.L. GATTA, *La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti*, 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*, Giuffrè, 2018 e ID., in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2018, 2, p. 675; C. RUGGIERO, *Le linee di tendenza della crimmigration nel sistema penale italiano dal 'decreto Minniti' al 'decreto sicurezza-bis'*, in *Archivio penale*, n. 2/2020; G.L. GATTA, V. MITSILEGAS, S. ZIRULIA (eds.), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspectives on 'Crimmigration'*, Hart Publishing, 2021; D. GARLAND, *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford University Press, 2002; J. SIMON, *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University Press, 2007.

differenze e possibili linee di approfondimento, nella consapevolezza che il quadro ricostruito non può che rappresentare una base per ulteriori ricerche, ancora più articolate e complete.

I dati emersi in relazione a tale profilo non presentano carattere di completezza e non possono essere assunti a fondamento di valutazioni di tipo definitivo. Essi sono stati raccolti in momenti diversi nel corso della fase, particolarmente prolungata, di acquisizione delle informazioni e risentono pertanto di un disallineamento temporale che ne limita l'utilizzabilità sul piano strettamente statistico. Ciò nondimeno, tali dati possono contribuire a orientare e integrare, pur con le dovute cautele, il quadro delle considerazioni che seguiranno con riferimento alle persone ancora presenti in carcere al momento della rilevazione.

2. Spunti sul trattamento delle persone non più presenti in istituto, con particolare riferimento all'espulsione

Al momento dell'avvio della ricerca, abbiamo potuto fotografare un dato che, pur non costituendo l'oggetto principale dell'indagine, è apparso potenzialmente rilevante ai fini dell'analisi: il motivo per cui alcuni soggetti inclusi nel campione dei condannati sotto i quattro anni non si trovavano più in carcere.

Poste queste essenziali premesse, prima di procedere all'analisi dei soggetti presenti in istituto, si propone una lettura della Tabella 1, relativa alle motivazioni dell'uscita dall'istituto e, dunque, della cessazione della detenzione. Il dato è stato acquisito in tempi diversi durante la fase di raccolta delle informazioni e, per tale ragione, non può essere considerato pienamente affidabile sul piano statistico; esso presenta tuttavia alcuni tratti indicativi che meritano di essere osservati, in quanto utili a contestualizzare l'analisi successiva.

Dalla Tabella 1 emerge, in via preliminare, un divario statistico tra le applicazioni della misura alternativa nei confronti di cittadini italiani e quelle riferite a cittadini di altri Paesi. Lo scarto di ben dodici punti percentuali consente di introdurre uno dei temi centrali di questo approfondimento sul trattamento delle persone di origine straniera che, al momento della rilevazione, stanno scontando in uno degli istituti lombardi una pena (anche) residua inferiore a quattro anni: le persone non italiane accedono con estrema fatica agli strumenti di rieducazione previsti dal nostro ordinamento, sia a quelli da eseguire in libertà sia a quelli che

consentono di sperimentare forme di temporanea uscita dal carcere durante l'esecuzione della pena (quali, ad esempio, il permesso premio).

Tabella 1 – *Stato di nascita: motivo dell'uscita dall'istituto di osservazione*

Motivo assenza	Stato di nascita			
	Italia	Eestero	ND	Totale
1 – Misura alternativa	317 46,5%	240 34,3%	70 42,2%	627 40,5%
2 – Fine pena	265 38,9%	269 38,5%	48 28,9%	582 37,6%
3 – Trasferito	91 13,3%	138 19,7%	40 24,1%	269 17,4%
4 – Espulsione	0 0,0%	40 5,7%	3 1,8%	43 2,8%
5 – Differimento pena	3 0,4%	0 ,0%	1 ,6%	4 ,3%
6 – Altri motivi	4 0,6%	5 0,7%	1 0,6%	10 0,6%
99 – ND	2 0,3%	7 1,0%	3 1,8%	12 ,8%
Totale	682 100,0%	699 100,0%	166 100,0%	1547 100,0%

La Tabella 1 mette inoltre in evidenza il peso assunto dall'espulsione fra le forme di misura alternativa previste dall'ordinamento, precipuamente con riferimento alle persone detenute di origine straniera. La legge 189/2002, meglio nota come legge "Bossi-Fini"², ha

² Vedi A. BALLERINI, A. BENNA, *Il muro invisibile. Immigrazione e legge Bossi-*

introdotto alcune importanti novità nel Testo Unico sull'immigrazione, prevedendo, fra l'altro, una "terza specie" di espulsione: accanto all'espulsione amministrativa e a quella a titolo di misura di sicurezza, è stata infatti prevista l'espulsione come misura applicabile, in presenza di determinati requisiti, al detenuto non cittadino italiano privo di permesso di soggiorno sul territorio³.

Si tratta, nello specifico, di un istituto che consente alle persone di origine straniera irregolarmente presenti sul territorio nazionale, nei confronti dei quali sia stata pronunciata una sentenza di condanna, di evitare di scontare gli ultimi due anni di reclusione tornando nel Paese di provenienza, senza poter far rientro in Italia per i successivi dieci anni. Recentemente la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale istituto in relazione agli artt. 3 e 27 Cost.⁴, ne ha affermato la piena legittimità, riconoscendo all'espulsione la qualifica di misura amministrativa⁵. La decisione presenta tuttavia profili

Fini, Frilli editore, 2002; R.M. GENNARO, *Stranieri e repressione penale. I soggetti e le istituzioni*, FrancoAngeli, 2012, p. 160 ss., sul tema dell'irrigidimento normativo intervenuto in Italia ad opera della c.d. legge "Bossi-Fini" (l. n. 189 del 2002), con cui furono significativamente rafforzati e irrigiditi gli strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare (espulsioni, trattenimento amministrativo, restrizioni all'accesso e al mantenimento del titolo di soggiorno), accentuando l'orientamento repressivo già presente nel Testo unico sull'immigrazione del 1998 e segnando un deciso spostamento dell'asse del sistema dal governo dei flussi regolari al controllo dell'irregolarità.

³ L'istituto, regolato dall'art. 16, comma 5, del Testo Unico sull'immigrazione, stabilisce che "nei confronti dello straniero identificato e detenuto, che debba scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore ad anni 2, è disposta l'espulsione".

⁴ A.L. CHIODO, *Lo straniero espulso: quali garanzie processuali? Lacune normative e prospettiva di riforma*, in *Sistema penale*, 30 aprile 2021; A. PUGIOTTO, "Purché se ne vadano": La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del Convegno annuale AID Cagliari 16-17 ottobre 2009, Jovene, 2010, p. 336 ss.; M. CARTABIA, *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*. Atti della giornata di studi, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 3 dicembre 2015, ESI, 2016, p. 10 ss.

⁵ La Corte costituzionale (sent. n. 73 del 23 maggio 2025) ha altresì ricapitolato i presupposti applicativi: a) lo stato detentivo; b) la durata della pena (anche) residua non superiore a due anni; c) l'identificazione certa del soggetto, tanto che, ai sensi

di particolare interesse laddove esclude l'applicazione automatica dell'istituto e impone al Magistrato di sorveglianza un rigoroso accertamento circa l'assenza di condizioni che giustificerebbero la permanenza della persona sul territorio nazionale – quali legami affettivi o familiari, ovvero rischi connessi al rimpatrio – nonché il rigoroso rispetto di tutte le garanzie processuali previste dall'ordinamento⁶.

Fatte queste brevi premesse sulla misura dell'espulsione, essa può essere considerata come un meccanismo di sostituzione della pena

del comma 6 del medesimo art. 16, non può procedersi all'espulsione di straniero non identificato; d) il fatto che la pena in corso di espiazione non sia stata irrogata per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter* dello stesso testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli artt. 628, comma 3, e 629, comma 2, del codice penale; e) infine, l'irregolarità del soggiorno, dovendo lo straniero trovarsi in una delle condizioni previste dall'art. 13, comma 2, T.U. immigrazione, che legittimano l'espulsione amministrativa. Come ha ricordato la Corte, inoltre, l'istituto ha misura ibrida, anticipa il provvedimento di espulsione amministrativa, che presumibilmente potrebbe colpire il condannato al termine della condanna, riconducibile alla sua irregolarità, ma deve essere adottato dal magistrato di sorveglianza.

⁶La Corte ha affermato che “l'effetto tipico si risolve nell'allontanamento dal territorio dello Stato di persone che si sono entrate o si trattengono irregolarmente, restano ampiamente ribadite le garanzie processuali che regolano l'applicazione dell'espulsione: il decreto motivato del magistrato di Sorveglianza, il diritto di proporre opposizione difronte al Tribunale di sorveglianza, con il pieno esercizio del diritto di difesa e di contraddittorio fra le parti, la sospensione dell'esecuzione del decreto fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale. Sussiste l'obbligo di comunicare allo straniero il decreto di espulsione, unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione, in una lingua da lui conosciuta o, ove possibile, in lingua francese, inglese o spagnola. La notificazione deve, inoltre, essere fatta al pubblico ministero e al difensore della persona interessata e, ove questo, non vi sia, il magistrato provvede alla nomina di uno d'ufficio”. La Corte richiama l'obbligo di rispettare diritti e beni costituzionali in relazione ai provvedimenti espulsivi, tenendo dunque in conto il diritto alla salute, alla protezione dei legami familiari, in particolare con soggetti minori. La Corte richiama il pieno rispetto della vita privata e familiare, rinviando all'art. 8 Cedu. Da ultimo, la Corte evidenzia la necessità che il provvedimento non ponga a rischio di persecuzione della persona condannata in caso di rimpatrio. La Corte ha dunque opportunamente riconosciuto, senza alcun dubbio, l'assenza di qualsiasi automatismo applicativo rispetto a questo istituto: “il magistrato deve procedere a una ponderazione di interessi quanto agli effetti di una eventuale espulsione sulle condizioni personali e familiari della persona interessata” (Corte cost., sent. 23 maggio 2025, n. 73).

detentiva che ha assunto una certa rilevanza nella pratica, come mostrano i dati riportati nella Tabella. Sono note, tuttavia, le complessità procedurali e le difficoltà operative che ne accompagnano l'attuazione, soprattutto nei casi in cui l'iniziativa provenga dal condannato, anche in relazione alla collaborazione delle autorità consolari e dei vettori per il rilascio della documentazione necessaria, tenuto conto dell'impossibilità per il detenuto di recarsi personalmente presso tali autorità. In diversi contesti territoriali, come noto, risultano avviati procedimenti davanti al Tribunale di sorveglianza per l'applicazione di questo istituto.

Non possono tuttavia essere trascurati i profili critici connessi all'espulsione, in particolare quando non siano sufficientemente emerse le reali condizioni della persona interessata, il suo percorso pregresso o i rischi cui sarebbe esposta in caso di rimpatrio, né risultino pienamente ricostruiti i legami affettivi o la presenza di figli minori sul territorio italiano, da cui la persona non dovrebbe poter essere allontanata in considerazione del grave pregiudizio che ne deriverebbe. La carenza di personale dedicato all'approfondimento di tali profili e la limitata presenza di mediatori culturali rendono problematico il ricorso a tale istituto, salvo i casi in cui esso sia richiesto dallo stesso condannato ⁷.

Quando l'espulsione è richiesta dal condannato, essa può assumere significati differenti sul piano soggettivo ed essere inserita in un percorso decisionale consapevole. In assenza di tale consenso, invece, la misura rischia di essere percepita come ingiusta o incomprensibile, con ricadute sulla sua effettiva efficacia, anche in termini di prevenzione speciale. Occorre infine considerare che l'applicabilità dell'espulsione presuppone la concreta possibilità di esecuzione, legata alla suddetta disponibilità di vettori e alla collaborazione delle autorità consolari; in mancanza di tali condizioni, l'istituto rischia di rimanere ineffettivo e di produrre una forte marginalizzazione della persona interessata ⁸.

⁷ Lo spazio riservato al diritto penale nella gestione delle vicende migratorie si è solo parzialmente ritratto, residuando attraverso la possibilità di disporre di provvedimenti espulsivi, malgrado le tensioni registrabili tra essi e la finalità rieducativa della pena: così A. SPENA, *Il "gelo metallico dello Stato": per una critica della crimmigration come nuda forza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 2, p. 449.

⁸ EMN European Migration Network, *Return migration in Italy*, IDeOS, Rome,

3. I dati sui presenti in istituto: quali differenze fra persone italiane e non italiane?

Come già emerso nella prima parte di questo lavoro, il campione oggetto della ricerca conferma la consistente presenza di persone di origine straniera negli istituti penitenziari italiani, dato che trova riscontro anche in altre ricerche⁹. Delle 1.653 persone presenti, 777 risultano di cittadinanza italiana e 855 di origine non italiana, in prevalenza non europea, pari a circa il 51% del totale (per 21 persone il dato non era disponibile). Tale percentuale appare particolarmente elevata se confrontata con l'incidenza della popolazione di origine straniera presente sul territorio nazionale, stimata – considerando cittadini regolari e irregolari – intorno al 10% della popolazione complessiva¹⁰. Il dato risulta più elevato in Lombardia rispetto ad altre regioni e, sotto questo profilo, coerente con la distribuzione della popolazione straniera nel Nord Italia, area che ospita il maggior numero di persone di origine non italiana e nella quale si concentra, conseguentemente, anche una quota rilevante della popolazione detenuta¹¹.

Una simile sovra-rappresentazione delle persone di origine straniera all'interno della popolazione detenuta emerge anche in una

2006; G. SAVIO, P. BONETTI, *L'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero extracomunitario in generale. Scheda*. Sul sito di Asgi.it, 8 maggio 2012.

⁹ *Ex multis*, G. GATTA, *Immigrati, carcere e diritto penale*, in *Diritto penale e processo*, 15 maggio 2012; F. PALAZZO, *Immigrazione e criminalità*, in *Diritto penale e processo*, 24 ottobre 2016.

¹⁰ Differenze abissali si registrano, fra l'altro, tra le percentuali esigue dei primi anni '80, pari circa al 6%, e quelle ben più elevate dei primi anni Duemila, ormai prossime al 30% del totale della popolazione detenuta, percentuali poi riscontrate anche in tempi successivi, allorché nei penitenziari italiani si è raggiunta una presenza di stranieri significativamente superiore alla media europea: M. LOMBARDI STOCCHETTI, *Pubblicati i nuovi rapporti del Consiglio d'Europa su carcere e misure alternative alla detenzione (con un focus sui detenuti stranieri e sulla mediazione in materia penale, e una sovrastima del sovraffollamento in Italia)*. I rapporti *Space-I e Space-II 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 marzo 2015, nonché G. MENTASTI, *Carcere e sanzioni non detentive in Europa: i rapporti Space I e Space II 2015*, *ivi*, 25 maggio 2017.

¹¹ V. VERDOLINI, *Migrazioni e criminalità dentro e fuori le mura*, in *Antigone*, XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione, sul sito www.rapportoantigone.com.

prospettiva comparata. Dati, seppur non recentissimi, indicano che nei Paesi europei la percentuale di detenuti stranieri si attesta mediamente intorno al 20%, con picchi in alcuni contesti nazionali, quali la Svizzera e la Grecia, a fronte di una presenza di cittadini stranieri nella popolazione residente compresa, in media, tra il 7% e il 10%¹². Nel Regno Unito, le rilevazioni più risalenti riferivano una presenza di persone straniere detenute pari a circa il 15%¹³, mentre dati più recenti sembrano segnalare una riduzione di tale percentuale intorno al 10%. Una presenza particolarmente elevata di persone detenute di origine migratoria, di prima e seconda generazione, è stata storicamente registrata anche negli Stati Uniti, dove il numero di migranti presenti in carcere o sottoposti a procedimento penale ha conosciuto un incremento significativo negli ultimi anni. Alla fine dell'amministrazione Biden, tali soggetti risultavano essere circa 39.000, mentre nell'agosto 2025 il dato ha superato le 60.000 unità, sollevando rilevanti questioni in termini di sostenibilità del sistema, condizioni di detenzione e tutela dei diritti fondamentali¹⁴.

Anche osservando ulteriori dati relativi al nostro Paese, trova conferma la tendenza – in caso di persona migrante condannata – alla permanenza di essa in istituto fino al fine pena. L'assenza di legami familiari o territoriali, la mancanza di un domicilio idoneo e la debolezza delle reti di supporto sul territorio incidono in modo significativo sulle possibilità di concessione di misure esterne al carcere tanto da parte del giudice di cognizione, al momento della condanna, quanto da parte del magistrato di sorveglianza nel corso dell'esecuzione della pena. I dati lo dimostrano chiaramente: dei 142.297 soggetti presi in carico dall'Ufficio per l'esecuzione penale esterna (UEPE) al 15 ottobre 2025, solo 29.703 sono stranieri, pari al 20,9% del totale, a fronte del 79,1% di italiani. Le ragioni di tale divario sono molteplici e ampiamente analizzate in letteratura, e comprendono, tra l'altro, barriere linguistiche che

¹² L. RAVAGNANI, E. MONTERO, P. DE TUDELA, C.A. ROMANO, *La detenzione degli stranieri in Italia e Spagna*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2015, p. 223; nello stesso senso P. GONNELLA, *Tutti i numeri sugli stranieri in carcere in Europa (e in Italia)*, in *Open Migration*, 17 gennaio 2016.

¹³ P. GONNELLA, *Tutti i numeri sugli stranieri in carcere in Europa (e in Italia)*, cit.

¹⁴ B. GIBSON, R. CONTRERAS, *Immigrant detentions soar 50% to a record under Trump*, in *Axios*, 23 agosto 2025.

ostacolano la conoscenza degli istituti alternativi, la carenza di un domicilio idoneo e la fragilità delle reti di supporto.

Il tema si presenta complesso e richiede cautela interpretativa. In generale, la condizione del migrante è frequentemente descritta come una condizione di estrema vulnerabilità, ovunque considerata fattore di rischio rispetto alla commissione di reati non in quanto tale, ma in ragione delle condizioni materiali e sociali in cui essa si manifesta¹⁵. Tra tali fattori vengono comunemente indicati l'emarginazione, le condizioni economiche disagiate, la precarietà abitativa, le difficoltà linguistiche, l'interruzione precoce dei percorsi scolastici (in particolare per le seconde generazioni), la limitata competenza nella gestione delle pratiche amministrative e legali, nonché un accesso più problematico all'assistenza legale durante la detenzione. A ciò si aggiunge, in molti casi, l'assenza di permesso di soggiorno e, conseguentemente, di una residenza anagrafica, con ricadute anche sull'accesso ai servizi sanitari¹⁶.

¹⁵ In questa direzione, si vedano anche le evidenze empiriche offerte da C. DEVILANOVA, F. FASANI, T. FRATTINI, *Employment of Undocumented Immigrants and the Prospect of Legal Status: Evidence from an Amnesty Program*, in *ILR Review*, 2018, 71(4), p. 853.

¹⁶ Per alcune riflessioni sulla commissione di reati da parte di persone migranti, anche sotto il profilo delle cause e delle valutazioni del rischio recidiva, v. B. ØSTERGAARD LARSEN, K. SOLVEIG LARSEN, N. PERMIN BERGER, *High- or low-risk prisoner, high- or low-risk ex-offender? Assessing the predictive validity of level of service/risk-need-responsivity (LS/RNR) instrument among different subgroups of Danish prisoners*, in *European Journal of Criminology*, 2025, vol. 22(2), p. 204; J. QUERENGÄSSER, A. BEZZEL, *Do migrants better in reintegration? A multicenter follow-up study on re-delinquency, addiction-related behavior and resocialization after German Forensic Addiction Treatment*, in *Forensic Science International*, 2025 (367); O. MARIE, P. PINOTTI, *Immigration and Crime: An International Perspective*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2024, 38(1), p. 181; J. RAMOS, K. ALANIZ, *Is legal status a Marker for Recidivism? Examining the Reoffending Patterns of Previously Incarcerated Immigrants*, in *Crime&Delinquency*, 2024, vol. 70 (3), p. 756; P. PINOTTI, *Clicking on Heaven's Door: The Effect of Immigrant Legalization on Crime*, in *American Economic Review*, 2017, 107(1), p. 138; G. MASTROBUONI, P. PINOTTI, *Legal Status and the Criminal Activity of Immigrants*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015, 7(2), p. 175; J.S. WONG, L.J. HICKMAN, M. SUTTORP-BOOTH, *Examining recidivism among foreign-born jail inmates: does immigration status make a difference over long term?*, in *Global Crime* 2015, vol. 16 (4), p. 265.

Con riferimento alla composizione del campione, delle 885 persone straniere la netta prevalenza è costituita da uomini; le donne risultano infatti essere 47, confermando un dato ampiamente riscontrato in contesti culturali diversi. Le persone straniere appaiono inoltre mediamente più giovani rispetto ai cittadini italiani al momento della rilevazione. In particolare, più del doppio delle persone straniere rispetto agli italiani (193 a fronte di 86) rientra nella fascia di età compresa tra i 18 e i 30 anni (Tabella n. 2)¹⁷.

Tabella 2 – Stato di nascita/classi di età

Classi Anno di nascita		Stato di nascita			Totale
		Italia	Eestero	ND	
1955-1974	Conteggio	299	162	1	462
	% entro Stato di nascita	38,5%	18,9%	4,8%	27,9%
1975-1994	Conteggio	392	500	1	893
	% entro Stato di nascita	50,5%	58,5%	4,8%	54,0%
1995-2006	Conteggio	86	193	3	282
	% entro Stato di nascita	11,1%	22,6%	14,3%	17,1%
ND	Conteggio	0	0	16	16
	% entro Stato di nascita	,0%	,0%	76,2%	1,0%

¹⁷ I dati illustrati confermano una caratterizzazione sociale e criminale della popolazione detenuta straniera non dissimile da quella riscontrata in passato dalla dottrina: M. ESPOSITO, *Stranieri e carcere. Considerazioni sociologiche sulla situazione italiana*, in *Sicurezza e scienze sociali*, 2013, 1, p. 109 ss.; P. GONNELLA, *Detenuti stranieri in Italia. Norme, numeri e diritti*, Editoriale Scientifica, 2014.

Pur considerando la parzialità dei dati disponibili, dalla Tabella 3 emerge che le persone detenute straniere hanno commesso, in percentuale maggiore rispetto ai cittadini italiani, reati connessi alla violazione della legge sugli stupefacenti. Sostanzialmente equivalente è invece la percentuale di autori che hanno commesso reati contro la persona. Le persone detenute per reati contro il patrimonio risultano, al contrario, in netta prevalenza di cittadinanza italiana (439 a fronte di 384 persone di origine non italiana).

Tabella 3 – *Stato di nascita/Tipologia di reato*

Tipologia di reato			Stato di nascita			Totale
			Italia	Eestero	ND	
Reato PERSONA	Sì	Conteggio	324	389	9	722
		% entro Stato di nascita	41,7%	45,5%	42,9%	43,7%
Reato DROGA	Sì	Conteggio	139	230	5	374
		% entro Stato di nascita	17,9%	26,9%	23,8%	22,6%
Reato PATRIMONIO	Sì	Conteggio	439	384	8	831
		% entro Stato di nascita	56,5%	44,9%	38,1%	50,3%

Di particolare interesse appare poi il dato relativo al tempo trascorso in istituto al momento della rilevazione (Tabella 4). Non si osservano variazioni marcate nella durata della permanenza in istituto tra cittadini italiani e cittadini non italiani; tuttavia, una quota rilevante di persone di origine straniera risulta permanere in carcere per un periodo compreso tra i 12 e i 36 mesi, intervallo temporale che, in linea teorica, rappresenta quello maggiormente idoneo a sperimentare le prime forme di accesso a misure rieducative.

Tabella 4 – Stato di nascita/Tempo trascorso in istituto

Tempo trascorso in questo istituto			Stato di nascita			Totale	
			Italia	Eestero	ND		
	fino a 12 mesi	Conteggio	160	176	0	336	
		% entro Stato di nascita	20,6%	20,6%	,0%	20,3%	
	tra 12 e 24 mesi	Conteggio	269	301	0	570	
		% entro Stato di nascita	34,6%	35,2%	,0%	34,5%	
	tra 24 e 36 mesi	Conteggio	145	172	0	317	
		% entro Stato di nascita	18,7%	20,1%	,0%	19,2%	
	tra 36 e 60 mesi	Conteggio	89	97	0	186	
		% entro Stato di nascita	11,5%	11,3%	,0%	11,3%	
	oltre i 60 mesi	Conteggio	50	48	0	98	
		% entro Stato di nascita	6,4%	5,6%	,0%	5,9%	
	ND	Conteggio	64	61	21	146	
		% entro Stato di nascita	8,2%	7,1%	100,0%	8,8%	
	Totale		Conteggio	777	855	21	1653
			% entro Stato di nascita	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella 5 – *Stato di nascita/Ostativi o no*

Ostativo			Stato di nascita			Totale
			Italia	Estero	ND	
	Non ostativo	Conteggio	546	581	17	1144
		% entro Stato di nascita	70,3%	68,0%	81,0%	69,2%
	4-bis.1	Conteggio	39	41	0	80
		% entro Stato di nascita	5,0%	4,8%	,0%	4,8%
	4-bis.1-ter	Conteggio	104	113	2	219
		% entro Stato di nascita	13,4%	13,2%	9,5%	13,2%
	4-bis.1-quater	Conteggio	86	119	2	207
		% entro Stato di nascita	11,1%	13,9%	9,5%	12,5%
	Dato n.d.	Conteggio	2	1	0	3
		% entro Stato di nascita	,3%	,1%	,0%	,2%
	Totale	Conteggio	777	855	21	1653
		% entro Stato di nascita	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La Tabella 5, infine, offre un quadro delle differenze tra cittadini italiani e stranieri con riferimento alla condanna per reati c.d. ostativi alla concessione di benefici penitenziari e misure alternative. Come illustrato nei contributi che precedono, il meccanismo di cui all'art. 4-bis o.p. incide sull'accesso alle misure trattamentali in modo differenziato a seconda del reato commesso. In termini generali, si registra una lieve prevalenza, nel nostro campione, di reati ostativi commessi da persone detenute di origine straniera rispetto ai cittadini italiani. In particolare, risulta con maggiore frequenza la presenza di condannati per i reati previsti dall'art. 4-bis,

comma 1-*quater*, o.p. (c.d. terza fascia), cioè reati di violenza sessuale e pedopornografia: in questo caso, come noto, l'accesso alle misure alternative è possibile solo dopo che la persona detenuta abbia svolto un periodo di osservazione in carcere per almeno un anno. La maggiore frequenza di tali condanne, emersa dai dati accorpati, potrà offrire indicazioni ulteriori, forse più interessanti, quando analizzeremo gli stessi dati scorporati per alcune aree territoriali di provenienza delle persone detenute di origine non italiana incluse in questa ricerca.

I dati più interessanti rispetto alla nazionalità delle persone detenute *presenti* in istituto al momento del rilevamento riguardano la distinzione tra soggetti 'attivi' e 'non attivi' e la tipologia di misura disposta nel percorso trattamentale, come illustrato nelle tabelle che seguono.

Per soggetti 'attivi', secondo la definizione da noi accolta, si intendono le persone presenti in istituto al momento della rilevazione cui sia stato applicato almeno un beneficio trattamentale, inteso in senso ampio. In tale nozione sono ricompresi, oltre al permesso premio e al lavoro extramurario o intramurario ai sensi dell'art. 21 o.p., anche la semilibertà. Dall'analisi dei dati emerge che le persone di origine non italiana beneficiano, in termini percentuali, di interventi trattamentali in misura inferiore rispetto ai cittadini italiani: tra questi ultimi, infatti, il 18,9% può essere classificato come 'attivo', mentre tra i non cittadini la percentuale di soggetti attivi si attesta solamente al 14,6% (Tabella 6).

Con riferimento ai soggetti attivi, la misura maggiormente applicata risulta essere il lavoro, sia intramurario che esterno all'istituto, ai sensi dell'art. 21 o.p. In misura più contenuta si registra il ricorso al permesso premio, disciplinato dall'art. 30-*ter* o.p., che consente alla persona condannata di uscire temporaneamente dal carcere – fino a un massimo di 15 giorni consecutivi e per un massimo di 45 giorni all'anno – al fine di coltivare legami familiari, affettivi o interessi lavorativi e culturali, in presenza di una valutazione positiva della condotta e di una prognosi positivamente fatta dal magistrato di sorveglianza. Il ricorso alla semilibertà, misura regolata dall'art. 48 o.p. e consistente nella possibilità di trascorrere parte della giornata all'esterno dell'istituto per lo svolgimento di attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale, risulta invece complessivamente più limitato.

Tabella 6 – *Stato di nascita/attivi e non attivi*

Attivi e non attivi			Stato di nascita			Totale
			Italia	Eestero	ND	
	Non attivi	Conteggio	630	730	16	1376
		% entro Stato di nascita	81,1%	85,4%	76,2%	83,2%
	Attivi	Conteggio	147	125	5	277
		% entro Stato di nascita	18,9%	14,6%	23,8%	16,8%
	Totale	Conteggio	777	855	21	1653
		% entro Stato di nascita	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Il confronto tra le diverse misure di trattamento concesse a italiani e non italiani evidenzia come il permesso premio rappresenti l'istituto al quale le persone di origine straniera accedono con minore frequenza. Tale dato appare coerente con le difficoltà già emerse in relazione alla individuazione di luoghi e legami sul territorio che consentano alla persona detenuta di accedere a misure rieducative in esterno¹⁸.

¹⁸ I detenuti stranieri risentono “dei pregiudizi e della realtà di grave emarginazione che soffrono nella società dei liberi”: L. CARACENI, *La mappa dei diritti delle persone detenute: distanze siderali tra utopia e realtà*, in R. BEZZI, F. OGGIONNI (a cura di), *Educazione in carcere. Sguardi sulla complessità*, cit., p. 128.

Tabella 7 – Stato di nascita/Percorso trattamentale

Risultato raggiunto nel percorso trattamentale			Stato di nascita			Totale	
			Italia	Estero	ND		
	Nessuno	Conteggio	630	730	16	1376	
		% entro Stato di nascita	81,1%	85,4%	76,2%	83,2%	
	Lavoro (all'esterno)	Conteggio	89	86	4	179	
		% entro Stato di nascita	11,5%	10,1%	19,0%	10,8%	
	Permesso premio	Conteggio	47	26	1	74	
		% entro Stato di nascita	6,0%	3,0%	4,8%	4,5%	
	Semilibertà	Conteggio	11	13	0	24	
		% entro Stato di nascita	1,4%	1,5%	,0%	1,5%	
	Totale		Conteggio	777	855	21	1653
			% entro Stato di nascita	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Il lavoro, sia intramurario che extramurario, e la semilibertà consentono lo svolgimento di attività al di fuori dell'area detentiva, prevedendo tuttavia un rientro quotidiano. In questo senso, la carenza di contatti e relazioni stabili all'esterno, che spesso caratterizza la condizione delle persone detenute di origine non italiana, non costituisce un ostacolo dirimente all'applicazione di tali misure. Il permesso premio, al contrario, comporta un'uscita dal carcere per un periodo che può estendersi anche a più giorni consecutivi e richiede, pertanto, la disponibilità di un luogo adeguato in cui soggiornare e di attività coerenti con il programma di reinserimento. In tale prospettiva, risultano essenziali la presenza di legami affettivi, familiari o anche amicali, che possano essere valorizzati in chiave rieducativa. I dati sembrano indicare che la carenza di tali risorse costituisca un fattore di ostacolo all'accesso al beneficio del permesso premio per le persone di origine straniera (Tabella 7).

Resta infine la considerazione, ampiamente sviluppata nel precedente contributo, relativa alla quota significativa di persone che, al momento della rilevazione, non risultavano aver avviato alcuna esperienza trattamentale tra quelle considerate nella presente ricerca (lavoro, permesso premio e semilibertà), fenomeno che appare riconducibile a fattori strutturali e sistemici di più ampia portata.

Compromettono significativamente l'accesso alle varie misure anche le complessità che emergono nella applicazione delle procedure finalizzate al pieno rispetto dei diritti dei detenuti stranieri; in particolare, le risorse a disposizione per un lavoro di rete con enti esterni (Questure e Consolati) risultano estremamente limitate e discontinue, così da fornire solo un supporto minimo ai fini della regolarizzazione delle persone in carcere (agenti di rete).

Questo non consente di affrontare con sistematica continuità il tema della regolarità dei documenti e della residenza anagrafica presso il carcere. La disposizione prevista all'art. 45 o.p., integrata nel 2018 (d.lgs. 213/2018), intende garantire una più sicura attuazione degli adempimenti anagrafici all'interno degli istituti quale preconditione per l'erogazione delle prestazioni sociali in ambito territoriale¹⁹. A questi fini, però, il Comune richiede al detenuto di essere in possesso di una carta d'identità non scaduta; di essere titolare di una residenza già in essere presso il Comune (con carta d'identità valida o anche scaduta); di essere in possesso di un passaporto del Paese di origine, valido e riportante i timbri doganali relativi al momento di ingresso in Italia.

In assenza di queste precondizioni è richiesto al detenuto di farsi rilasciare un'attestazione di identità da parte delle rappresentanze diplomatiche del suo Paese di origine (Consolato o Ambasciata). Dal punto di vista pratico, questa richiesta pone il detenuto in condizione di estrema difficoltà: ovvie sono le ragioni che gli impediscono di comunicare agilmente con le proprie rappresentanze diplomatiche e di recarsi personalmente presso tali autorità nei giorni stabiliti per l'appuntamento, ed è altrettanto evidente l'impossibilità per gli operatori del carcere di sostenere un carico di lavoro così ingente, anche quando sia ammessa la procedura con delega da parte delle rappresentanze diplomatiche. L'attestazione nazionale di identità, quando sia

¹⁹ Si vedano i lavori della Commissione Giostra e il commento all'art. 45 di A. CIAVOLA, in F. FIORENTIN, F. SIRACUSANO (a cura di), *L'esecuzione penale*, Giuffrè, 2019.

finalmente rilasciata (con le diverse procedure previste a seconda dell'autorità a cui ci si rivolge) deve poi essere legalizzata in Prefettura, con pagamento delle imposte di bollo, circostanza questa che crea ulteriori complicazioni. Solo a questo punto può essere richiesta la residenza nel Comune dove si trova la struttura.

Anche la necessità di apporre una marca da bollo in sede di legalizzazione, presso la Prefettura, dell'attestazione di nazionalità comporta per il detenuto un'ulteriore difficoltà, consistente nell'acquisto della stessa marca da bollo, poiché in molti casi non dispone di provviste sufficienti. Anche quando queste vi fossero, va detto però che non è possibile acquistare direttamente in carcere le marche da bollo necessarie per le legalizzazioni, nemmeno tramite spesa con il sopravvitto.

Le difficoltà connesse alla procedura per l'ottenimento dell'attestazione suddetta, anche in presenza della disponibilità di volontari, possono risultare insuperabili quando alcune Autorità straniere subordinino il rilascio dell'attestazione alla presenza personale del detenuto presso i loro uffici. Tale opzione è infatti impraticabile nei casi in cui non sussistano i presupposti per l'applicazione di una misura, anche eccezionale, che consenta la temporanea fuoriuscita dall'istituto da parte del detenuto straniero (es. Permesso speciale o di necessità *ex art. 30 o.p.*), sia perché questi non ha ancora maturato il diritto all'accesso al beneficio, sia perché il magistrato non lo ritenga applicabile nel caso concreto.

Le difficoltà connesse all'ottenimento dei documenti e, dunque, anche della residenza producono conseguenze di non poco momento: precludono l'ottenimento della tessera sanitaria e, quindi, l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie in ambito territoriale, essenziali ai fini dell'accesso a benefici e attività trattamentali (quali la presa in carico da parte del Sert o, comunque, delle Comunità territoriali, anche ai fini della concessione dell'affidamento in prova dei tossicodipendenti; la presa in carico da parte del Celav, per la ricerca di una attività lavorativa; la partecipazione ai bandi per l'assegnazione delle case di edilizia convenzionata).

Parimenti complessa è la procedura per il rilascio dei permessi di soggiorno: in istituto non sono generalmente disponibili kit postali da compilare per il rilascio o il rinnovo; quand'anche questi siano recuperati, resta incerta la procedura da utilizzare per l'invio alla autorità dei documenti in assenza di accordi con Poste Italiane per l'accesso al servizio postale da parte della persona ristretta. Difficile

è altresì la richiesta di protezione internazionale che deve essere presentata dinanzi al personale della Questura: del tutto evidenti sono le difficoltà pratiche che si pongono per il detenuto che non possa allontanarsi dal carcere.

Nel complesso, si realizza, a nostro parere, una grave violazione dei diritti dei detenuti, i quali – senza documenti, codice fiscale né permessi – non possono pensare nemmeno lontanamente a un futuro, verosimile reinserimento nella società (dove spesso hanno famiglia e legami che non hanno nel Paese di origine). Non sono infrequenti, di conseguenza, come prevedibile, casi in cui il detenuto, al momento del rilascio dal carcere, sia immediatamente accompagnato in un Centro di permanenza per il rimpatrio (CPR); ciò crea grande preoccupazione e frustrazione sia nel personale dell'istituto, soprattutto quando il percorso trattamentale abbia avuto un esito positivo, sia nella persona stessa, che, a fronte di un percorso positivo, ha perso o non ha potuto ottenere il permesso di soggiorno ipotizzato²⁰.

4. Persone detenute non italiane: un'analisi dell'accesso ai percorsi trattamentali alla luce di una distinzione per aree geografiche

I dati pubblicati dall'Istat ci segnalano che la popolazione non italiana presente nel nostro Paese proviene prevalentemente dall'Europa (50,2%, di cui circa il 30% da Paesi dell'Unione europea), seguita dai Paesi del continente africano (21,7%, in prevalenza Africa settentrionale e occidentale), dall'Asia (20,8%) e, in misura minore, dal continente americano (7,2%)²¹.

Con riferimento al contesto penitenziario, i dati del Ministero della Giustizia mostrano che le persone detenute di origine straniera maggiormente rappresentate provengono dal continente africano, in particolare dall'area nordafricana; seguono poi cittadini provenienti dall'area balcanica (in particolare Romania e Albania), nonché

²⁰ S. GRECO, *Detenuti stranieri e (ir)regolarità del soggiorno in Italia*, in *Rapporto Antigone. XVIII rapporto sulle condizioni di detenzione*, consultabile su www.rapportoantigone.it.

²¹ Dati Istat 2025.

persone originarie dell'America Latina e dall'Asia, sebbene con percentuali più contenute²².

Nel nord Italia si registra una concentrazione particolarmente elevata di residenti di origine straniera, cui corrisponde una percentuale significativa di persone detenute di cittadinanza non italiana. I dati della presente ricerca si collocano in questo quadro e indicano una presenza rilevante di persone di origine straniera all'interno del campione analizzato, confermando una sovra-rappresentazione che è stata ampiamente discussa anche in letteratura²³. Tale fenomeno è generalmente ricondotto a una pluralità di fattori strutturali e sociali, tra cui condizioni di marginalità, fragilità economica e difficoltà di accesso a risorse e servizi.

Alla luce di questi elementi, appare utile considerare se e in che misura la provenienza geografica delle persone detenute possa incidere sull'accesso ai percorsi trattamentali. A tal fine, abbiamo scelto di raggruppare le persone di origine non italiana in alcune aree di provenienza accomunate da elementi geografici e, in parte, culturali, al fine di rendere più leggibile l'analisi dei dati. Sono state così individuate quattro aree principali: l'area nordafricana, prevalentemente arabofona e musulmana (in quest'area abbiamo raccolto i cittadini del Marocco, della Tunisia, dell'Egitto e dell'Algeria); l'area balcanica (vi abbiamo compreso i cittadini dei seguenti Paesi del territorio balcanico: Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Macedonia del Nord, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia, a cui abbiamo aggiunto, tenendo conto del contesto geografico, anche la Moldavia e la Romania); l'area sudamericana; e l'area asiatica, nella quale abbiamo compreso i Paesi numericamente più significativi nella nostra rilevazione (Pakistan, India, Bangladesh, Cina, Thailandia, Filippine).

Si tratta di una scelta discutibile, ma fondata sull'esperienza. Tale classificazione, pur presentando margini di arbitrarietà, è stata adottata in funzione esplorativa e sulla base dell'esperienza maturata nel lavoro di osservazione e di ricerca all'interno degli istituti penitenziari.

²² Dati Ministero della Giustizia 2023. V. anche *Quante sono le persone straniere presenti nelle carceri italiane*, in *GarantedetenutiLazio*, 7 novembre 2022.

²³ Cfr. E. DOLCINI, *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, 2006, p. 1097.

Nel campione analizzato, come anticipato sopra, a fronte di 777 persone di cittadinanza italiana presenti al momento della rilevazione, risultano 855 persone di provenienza non italiana. La componente numericamente più rilevante tra i non italiani è rappresentata dalle persone giunte dall'area nordafricana (387 soggetti), seguite da quelle dell'area balcanica (143) e da quelle di origine sudamericana (122). La popolazione asiatica risulta invece presente in misura più contenuta (46 soggetti) (Tabella 8).

Tabella 8 – *Focus provenienza: presenti*

	Focus stranieri						Totale
	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia	Altri non italiani	italiani	
Presenti	387	143	122	46	157	777	1653

Con riferimento alla distribuzione per sesso all'interno delle diverse aree di provenienza, emerge che le donne nordafricane risultano proporzionalmente meno rappresentate (2,1%), seguite dalle donne di origine asiatica (4,3%). Una presenza femminile relativamente più elevata si registra invece tra le persone dell'area balcanica (10,5%) e sudamericana (9%) (Tabella 9).

Tabella 9 – Focus provenienza: sesso

Sesso			Focus stranieri					Totale
			Altri	Nord Africa	Balceni	Sud America	Asia	
	Uomo	Conteggio	907	379	128	111	44	1569
		% entro Focus stranieri	95,0%	97,9%	89,5%	91,0%	95,7%	94,9%
	Donna	Conteggio	48	8	15	11	2	84
		% entro Focus stranieri	5,0%	2,1%	10,5%	9,0%	4,3%	5,1%
Totale		Conteggio	955	387	143	122	46	1653
		% entro Focus stranieri	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Di interesse appare anche l'analisi per classi di età della componente non italiana presente negli istituti lombardi al momento della rilevazione (Tabella 10).

I dati evidenziano una significativa presenza di persone con età superiore ai 50 anni all'interno del gruppo di riferimento, pari a 336 soggetti (35%). Sebbene tale dato risulti meno marcato nelle altre aree di provenienza considerate, si registrano comunque percentuali non trascurabili di persone anziane tra i soggetti di origine asiatica e balcanica (rispettivamente pari a circa il 25% e al 32%). Tali elementi sembrano riflettere il progressivo invecchiamento della popolazione detenuta, fenomeno che interessa non solo i cittadini italiani, ma anche la componente migrante presente nel Paese.

Tabella 10 – Focus provenienza: anno di nascita

Classi Anno di nascita		Focus stranieri					Totale
		Altri	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia	
	1955-1974	336	52	36	23	15	462
		35,2%	13,4%	25,2%	18,9%	32,6%	27,9%
	1975-1994	478	229	87	73	26	893
		50,1%	59,2%	60,8%	59,8%	56,5%	54,0%
	1995-2006	125	106	20	26	5	282
		13,1%	27,4%	14,0%	21,3%	10,9%	17,1%
	ND	16	0	0	0	0	16
		1,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	1,0%
	Totale	955	387	143	122	46	1653
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Il tema dell'esecuzione penale nei confronti di persone in età avanzata pone questioni di particolare complessità, in quanto gli istituti penitenziari risultano strutturalmente poco attrezzati per rispondere a esigenze assistenziali e sanitarie complesse e continuative. L'aumento della popolazione detenuta anziana, comprese le persone di origine straniera, sollecita pertanto una riflessione sulle modalità di esecuzione della pena più adeguate a tali condizioni, anche alla luce delle finalità rieducative e di tutela della dignità della persona.

In questo contesto, la prassi di affidare a un altro detenuto compiti di assistenza nei confronti di persone anziane o non autosufficienti (c.d. piantone) solleva profili problematici, soprattutto quando tale attività si protragga nel tempo o riguardi situazioni di particolare fragilità, anche di tipo cognitivo. Tali soluzioni richiedono pertanto un'attenta valutazione, fondata sul consenso effettivo della persona incaricata e sulla sua idoneità a svolgere compiti di cura.

La Tabella 11 fornisce infine alcune indicazioni, di carattere descrittivo, sulla tipologia di reati più frequentemente contestati alle

persone provenienti dalle diverse aree considerate e condannate a pene inferiori a quattro anni. Tenuto conto che a ciascun soggetto possono essere stati contestati più reati e che il numero complessivo delle fattispecie supera pertanto quello delle persone coinvolte, i dati mostrano una prevalenza dei reati contro la persona. In particolare, per i soggetti di origine asiatica, la percentuale di autori di reati contro la persona risulta particolarmente elevata (52%).

Tabella 11 – *Focus provenienza: tipologia di reato/i commesso/i*

Tipologia di reato	Focus stranieri			
	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia
Reato contro la PERSONA	139	71	77	30
Reati in materia di STUPEFACENTI	141	26	15	8
Reati contro il PATRIMONIO	190	66	46	8
Reati ALTRO	85	37	26	11

Rispetto alle altre comunità oggetto di specifica indagine, la Tabella 11 evidenzia una percentuale particolarmente elevata di autori di reati contro il patrimonio tra le persone provenienti dall'area nordafricana (47%). Tale dato risulta coerente con quanto emerso anche da altre ricerche²⁴ e si inserisce in un quadro che segnala una presenza non marginale di persone prive di riferimenti stabili sul territorio nazionale, in particolare tra soggetti più giovani e di più recente immigrazione. In questi contesti, la commissione di reati contro il patrimonio è frequentemente associata a condizioni di vulnerabilità sociale ed economica e, in alcuni casi, a condotte connesse all'uso di sostanze stupefacenti, categoria di reati che risulta anch'essa ricorrente per questa area di provenienza (36%). Tali elementi contribuiscono a spiegare una maggiore probabilità di esecuzione integrale della pena in carcere, anche in ragione delle difficoltà di accesso a misure alternative legate alla carenza di legami e risorse territoriali.

²⁴ N. TRIGGIANI (a cura di), *Criminalità minorile e fenomeno migratorio: modelli di inclusione e diversione processuale*, DJSGE, 2023.

Una significativa presenza di autori di reati contro il patrimonio si riscontra anche tra le persone di origine balcanica. In questo caso, il dato può essere interpretato alla luce di una pluralità di fattori, tra cui, in alcuni casi, la presenza di precedenti penali e la conseguente valutazione di maggiore pericolosità sociale, nonché la limitata disponibilità di soluzioni abitative idonee sul territorio, elemento che incide sulle possibilità di accesso a misure esterne al carcere.

Dall'analisi dei dati non emergono elementi univoci riconducibili a pregiudizi sistematici da parte degli attori istituzionali coinvolti nel percorso esecutivo. I dati sembrano piuttosto indicare una difficoltà generale del sistema nel farsi carico dei soggetti maggiormente vulnerabili, ossia di coloro che restano non attivi nel percorso trattamentale anche in ragione della mancanza di risorse personali, relazionali e materiali utili a sostenere l'accesso agli istituti rieducativi previsti dall'ordinamento.

In tale quadro, assume rilievo anche la presenza discontinua dell'assistenza legale nella fase esecutiva, fenomeno che può essere ricondotto a una pluralità di fattori: la distanza temporale dal processo di cognizione, la diffusa percezione che la fase esecutiva possa essere gestita prevalentemente dagli operatori penitenziari con il supporto del volontariato, la limitata attenzione dedicata al diritto penitenziario e dell'esecuzione penale nei percorsi formativi universitari, nonché le difficoltà di accesso a una difesa tecnica effettiva per ragioni economiche, a fronte di un ricorso all'assistenza a spese dello Stato che non sempre risulta agevole o incentivante.

Una ulteriore spiegazione della prolungata permanenza in carcere di alcuni soggetti può essere ricondotta alla tipologia di reati commessi, dalla quale dipende l'operatività di regimi ostativi all'accesso ai benefici penitenziari.

La Tabella 12 evidenzia, in tutti i contesti di provenienza considerati, la prevalenza di condannati per reati non ostativi: oltre il 50% delle persone detenute non ha commesso reati fra quelli richiamati dall'art. 4-*bis* o.p. e non presenta – almeno sotto questo profilo – le limitazioni previste per l'accesso alle misure alternative.

Alcuni dati meritano tuttavia particolare attenzione. Nello specifico, il 76% della popolazione proveniente dall'area nordafricana non sta scontando una pena per qualcuno dei c.d. reati ostativi e risulterebbe, almeno sotto questo profilo, astrattamente idonea ad accedere ai benefici penitenziari; tuttavia, come già osservato, tale possibilità

non si traduce in una effettiva fruizione delle misure disponibili, richiamando nuovamente il ruolo di fattori di vulnerabilità quali la tossicodipendenza, l'assenza di legami territoriali e la presenza di ulteriori fragilità personali.

Merita inoltre considerazione il dato sulla maggiore frequenza di condanne per reati ostativi rispetto alle persone provenienti dalle aree sudamericana e asiatica. In questi casi, come detto, risulta particolarmente significativa l'applicazione dell'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, o.p., disposizione riferita ai reati di violenza sessuale e pedopornografia. Tale disciplina subordina l'accesso ai benefici a un periodo di osservazione scientifica della personalità della durata di almeno un anno, svolto collegialmente con la partecipazione degli esperti di cui all'art. 80, quarto comma, o.p. La limitata disponibilità di tali figure professionali incide sulla concreta attuazione di questi percorsi di osservazione, con la conseguenza che una parte dei soggetti interessati risulta di fatto esclusa dall'accesso ai benefici rieducativi ovvero vi accede con ritardo.

Tale considerazione solleva, a nostro parere, ulteriori riflessioni: in primo luogo, per una piena e corretta comprensione del reato commesso e delle dinamiche criminogenetiche sarebbe importante che tali esperti appartenessero alla comunità culturale di cui si occupano, connotandosi tali illeciti (anche) per una profonda motivazione culturale²⁵. La carenza di esperti contribuisce alla permanenza protratta in carcere dei relativi autori; tutto ciò non convince soprattutto sul piano della prevenzione speciale: la sostanziale assenza di un percorso di elaborazione dei fatti commessi, che dovrebbe avvenire proprio attraverso il confronto con esperti e uno spazio di profonda e prolungata riflessione personale guidata, porta sostanzialmente alla scarsa elaborazione del reato e al permanere del convincimento dell'ingiustizia della condanna. Non è affatto raro, come testimonia la nostra esperienza di volontari presso lo sportello giuridico di alcuni istituti milanesi, avere a che fare con persone che non hanno minimamente compreso la condanna loro inflitta, che ne rifiutano i contenuti e persino la ricostruzione del fatto su cui essa si fonda. In assenza di un effettivo avvio del percorso di osservazione, la capacità del sistema di incidere

²⁵ Sul tema dei reati culturalmente motivati, vd. su tutti F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali europee*, Giuffrè, 2010.

sui fattori di rischio legati alla recidiva può risultare significativamente ridotta²⁶. Tale carenza costituisce una grave violazione del diritto del detenuto a un accesso ai percorsi rieducativi previsti, nei modi e nei tempi indicati dall'ordinamento, ma costituisce anche un pericolo per la comunità: scontata la pena il detenuto è libero; libero di vendicarsi per l'ingiusta condanna, libero di stabilire rapporti affettivi basati sul medesimo disequilibrio che nulla e nessuno ha scalfito.

Le considerazioni sin qui svolte in merito allo scarso accesso delle persone di origine straniera alle opportunità trattamentali trovano ulteriore riscontro nei dati riportati nella Tabella 13. Al momento della rilevazione, le persone provenienti dall'area balcanica e asiatica risultano presenti in carcere, in proporzione, per periodi più lunghi (oltre i 60 mesi), con percentuali rispettivamente pari al 22% e al 26%, a fronte di valori compresi tra il 14% e il 18% nelle altre aree geografiche, inclusa quella di cittadinanza italiana. Nella fascia temporale compresa tra i 36 e i 60 mesi si registra una maggiore presenza di persone di origine nordafricana e asiatica, mentre nelle fasce inferiori le differenze appaiono meno marcate. Nel loro complesso, tali dati sembrano indicare una tendenza, variabile a seconda dell'area di provenienza, a una permanenza più prolungata in carcere per le persone di origine straniera.

²⁶ Sono giunti ad analoga conclusione G. MASTROBUONI, D. TERLIZZESE, *Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2022, 14(4), p. 200.

Tabella 12 – Focus provenienza: reato ostativo o no

Ostativo			Focus stranieri					Totale
			Altri	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia	
	Non ostativo	Conteggio	668	295	92	65	24	1144
		% entro Focus stranieri	69,9%	76,2%	64,3%	53,3%	52,2%	69,2%
	4-bis.1	Conteggio	48	8	8	12	4	80
		% entro Focus stranieri	5,0%	2,1%	5,6%	9,8%	8,7%	4,8%
	4-bis.1-ter	Conteggio	125	51	20	16	7	219
		% entro Focus stranieri	13,1%	13,2%	14,0%	13,1%	15,2%	13,2%
	4-bis.1-quater	Conteggio	112	32	23	29	11	207
		% entro Focus stranieri	11,7%	8,3%	16,1%	23,8%	23,9%	12,5%
	n.d.	Conteggio	2	1	0	0	0	3
		% entro Focus stranieri	,2%	,3%	,0%	,0%	,0%	,2%
	Totale	Conteggio	955	387	143	122	46	1653
		% entro Focus stranieri	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella 13 – *Focus provenienza: entità della pena espiata (fino al rilevamento)*

Pena espiata			Focus stranieri					Totale
			Altri	Nord Africa	Balceni	Sud America	Asia	
	fino a 12 mesi	Conteggio	123	37	13	16	4	193
		% entro Focus stranieri	12,9%	9,6%	9,1%	13,1%	8,7%	11,7%
	tra 12 e 24 mesi	Conteggio	249	90	38	25	14	416
		% entro Focus stranieri	26,1%	23,3%	26,6%	20,5%	30,4%	25,2%
	tra 24 e 36 mesi	Conteggio	190	83	28	27	5	333
		% entro Focus stranieri	19,9%	21,4%	19,6%	22,1%	10,9%	20,1%
	tra 36 e 60 mesi	Conteggio	171	84	21	23	10	309
		% entro Focus stranieri	17,9%	21,7%	14,7%	18,9%	21,7%	18,7%
	oltre i 60 mesi	Conteggio	149	54	32	22	12	269
		% entro Focus stranieri	15,6%	14,0%	22,4%	18,0%	26,1%	16,3%
	ND	Conteggio	73	39	11	9	1	133
		% entro Focus stranieri	7,6%	10,1%	7,7%	7,4%	2,2%	8,0%
	Totale	Conteggio	955	387	143	122	46	1653
		% entro Focus stranieri	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Il dato relativo alla distinzione tra soggetti attivi e non attivi sembra indicare un discreto squilibrio nella partecipazione ai percorsi rieducativi delle persone di origine asiatica e nordafricana, che risultano

in percentuale maggiore tra i soggetti non attivi, come illustrato nella Tabella 14.

Tabella 14 – *Focus provenienza: attivi e non attivi*

Attivi e non attivi			Focus stranieri					Totale
			Altri	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia	
	Non attivi	Conteggio	787	331	118	101	39	1376
		% entro Focus stranieri	82,4%	85,5%	82,5%	82,8%	84,8%	83,2%
	Attivi	Conteggio	168	56	25	21	7	277
		% entro Focus stranieri	17,6%	14,5%	17,5%	17,2%	15,2%	16,8%
Totale		Conteggio	955	387	143	122	46	1653
		% entro Focus stranieri	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Anche rispetto alla tipologia di strumenti del percorso trattamentale cui accedono le diverse comunità oggetto di approfondimento, i dati riportati nella Tabella 15 confermano il limitato accesso ai permessi premio da parte delle persone di origine non italiana, in particolare nordafricana e balcanica.

Quello che però emerge come profilo problematico è l'assenza di qualsiasi intervento rieducativo (o di accesso al lavoro) nei confronti della complessiva compagine delle persone detenute. Qualunque sia la loro provenienza, più dell'80% di queste non risultano coinvolte in alcuna delle attività trattamentali considerate (lavoro, permessi premio e semilibertà). Sostanzialmente, la maggioranza delle persone detenute finiscono per essere non attive. Anche nei casi in cui siano presenti interventi di supporto da parte di enti del terzo settore, tali attività risultano prevalentemente circoscritte all'interno dell'istituto, senza offrire opportunità di sperimentazione di relazioni e attività

all'esterno, che costituiscono un passaggio rilevante in vista di un graduale reinserimento sociale.

Tabella 15 – *Focus provenienza: risultato raggiunto nel percorso trattamentale*

Risultato raggiunto nel percorso trattamentale			Focus stranieri					Totale
			Altri	Nord Africa	Balcani	Sud America	Asia	
Nessuno (non attivi)	Conteggio		787	331	118	101	39	1376
	% entro Focus stranieri		82,4%	85,5%	82,5%	82,8%	84,8%	83,2%
Lavoro (art. 21 o.p.)	Conteggio		106	38	17	14	4	179
	% entro Focus stranieri		11,1%	9,8%	11,9%	11,5%	8,7%	10,8%
Permesso premio	Conteggio		48	13	5	5	3	74
	% entro Focus stranieri		5,0%	3,4%	3,5%	4,1%	6,5%	4,5%
Semilibertà	Conteggio		14	5	3	2	0	24
	% entro Focus stranieri		1,5%	1,3%	2,1%	1,6%	,0%	1,5%
Totale		Conteggio	955	387	143	122	46	1653
		% entro Focus stranieri	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

5. Conclusioni

Solo alcune brevi conclusioni per chiudere questo lavoro dedicato alle persone di origine straniera reclusi nelle nostre carceri. Ci pare innanzitutto che si possa concludere per l'emersione di una sostanziale inattività di *tutti* i detenuti (a prescindere dalla loro provenienza): si tratta di quella perenne emergenza, per lo più strutturale e sistemica, di cui pare nessun legislatore abbia voluto e voglia realmente occuparsi²⁷. Affrontare tale emergenza richiederebbe infatti di mettere mano fino in fondo alle riforme penali e di esecuzione penale, fornendo al sistema carcerario le risorse necessarie e risolvendo (almeno in parte) le questioni sociali legate all'accoglienza sul territorio delle varie vulnerabilità: dalla tossicodipendenza alla malattia psichiatrica, dal disagio giovanile (delle seconde generazioni, per esempio) agli anziani e ai migranti.

Politiche di inclusione delle persone migranti e certezza del diritto rispetto alla normativa vigente in materia di immigrazione sembrano un miraggio per il nostro ordinamento giuridico, come dimostrano, ad esempio, i tempi di attesa per le procedure di regolarizzazione attualmente in vigore. Le attese di risposta alle varie richieste sono lunghissime e si prolungano drammaticamente oltre i limiti della ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione. Ma non solo: le procedure sono aggravate da ostacoli difficilmente superabili per chi non abbia, fra l'altro, alcuna dimestichezza linguistica e informatica. In carcere, come già detto, tali procedure restano poi sospese in un limbo che diventa paralisi nell'accesso a documenti essenziali, anche per la presa in carico sul territorio al momento dell'uscita, soprattutto per le persone più vulnerabili (malati psichiatrici e tossicodipendenti).

Il quadro sul complessivo trattamento delle persone di origine *straniera* che emerge dai dati e dall'esperienza degli sportelli a cui lavoriamo da anni non si discosta sostanzialmente, sul piano strutturale, da quello relativo alle persone di cittadinanza italiana, ma evidenzia alcune criticità che appaiono più marcate sul piano applicativo.

Scarso è l'accesso alle misure alternative (in senso tecnico), e parimenti scarso l'accesso al lavoro intra- ed extra-murario, che notoriamente offre una valorizzazione del detenuto, nonché un'acquisizione

²⁷ S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, ESI, 2000.

di competenze o quanto meno la possibilità di occupare il tempo in modo proficuo. Particolarmente scarso, infine, come già anticipato, è l'accesso da parte delle persone di origine straniera al beneficio dei permessi premio.

Quello che emerge con frequenza, anche nei colloqui e negli incontri svolti in seno a questo progetto, è un senso di impotenza diffusa di tutti coloro che lavorano in carcere e che sentono un sostanziale respingimento da parte della società intera (enti di psichiatria territoriale, RSA, ecc.) delle persone che avrebbero bisogno di supporto e accoglienza, perché non possono trovare nell'istituto di pena le risposte alle complesse e dolorose domande che la loro vita pone.

Il processo di indiscriminata marginalizzazione produce purtroppo l'effetto di *aumentare* i tassi di criminalità, potendo addirittura innalzare la gravità dei reati commessi e comportando conseguenze negative anche sulle seconde e terze generazioni. Anche politiche, talora auspiccate, di 'espulsione' generalizzata delle persone di origine straniera dopo la detenzione, oltre che irrealizzabili *sic et simpliciter*²⁸, appaiono del tutto fallimentari, come suggeriscono alcune evidenze comparative relative al contesto statunitense, caratterizzato da un sistema carcerario al collasso e da elevati tassi di recidiva²⁹.

²⁸ A. SPENA, *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2017 (2), p. 495; A. CAPUTO, *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e la legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, 2020, p. 165 ss.; L. MASERA, *La criminalizzazione dello straniero irregolare: uno sguardo d'insieme sul ventennio appena trascorso*, in *Ius migrandi*, cit., p. 611 ss.; ID., *Il diritto penale "dei nemici". La disciplina in materia di immigrazione irregolare* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2020, p. 805 ss.

²⁹ B. ØSTERGAARD LARSEN, K. SOLVEIG LARSEN, N. PERMIN BERGER, *High- or low-risk prisoner, high- or low-risk ex-offender? Assessing the predictive validity of level of service/risk-need-responsivity (LS/RNR) instrument among different subgroups of Danish prisoners*, cit.; J. QUERENGÄSSER, A. BEZZEL, *Do migrants better in reintegration? A multicenter follow-up study on re-delinquency, addiction-related behavior and resocialization after German Forensic Addiction Treatment*, cit.

Il confronto tra istituti penitenziari: tra disuguaglianze e buone prassi

Massimiliano Dova

SOMMARIO: 1. L'ipotesi di lavoro: la rilevanza del dato locale e del confronto. – 2. Le caratteristiche demografiche e criminologiche della popolazione detenuta. – 3. Il percorso risocializzativo delle persone detenute nei diversi istituti penitenziari. – 3.1. Le persone detenute senza progressi o con regressioni trattamentali. – 3.2. L'accesso ai benefici penitenziari. – 3.3. L'accesso alle misure alternative. – 4. Le donne detenute: un'appendice dimenticata in pochi istituti. – 5. Buone prassi locali e contributo alla deflazione penitenziaria.

1. *L'ipotesi di lavoro: la rilevanza del dato locale e del confronto*

A più di un decennio dalla sentenza della Corte Edu nel caso *Torreggiani e altri c. Italia*, che aveva avviato un parziale miglioramento delle condizioni di vita delle persone detenute¹, le modalità di esecuzione della pena, nella stragrande maggioranza degli istituti penitenziari italiani, violano sistematicamente il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 Cedu)². Le cause di tale situazione, come peraltro messo in rilievo dalla stessa giurisprudenza

¹ Per una ricostruzione di questo percorso cfr. A. MENGhini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 148 ss.

² Sulla necessità di un intervento urgente v. G.L. GATTA, C. PARODI, F. PETRELLI, *Carcere, suicidi e sovraffollamento: emergenze da affrontare subito*, in *Sist. pen.*, f. 7-8, 2025, p. 155 s.

della Corte di Strasburgo, non sono unicamente legate all'ormai cronico sovraffollamento penitenziario³. Pur dinanzi alla complessità e molteplicità delle questioni da affrontare, l'obiettivo della deflazione carceraria rimane prioritario. E prima ancora di andare alla ricerca di possibili rimedi⁴, pare innanzitutto necessario stabilire per quali ragioni si trovino in carcere persone che potrebbero astrattamente scontare la pena residua attraverso una misura alternativa.

Per provare a rispondere a questa domanda, si è scelto di operare, in questo contributo, un confronto tra istituti penitenziari, nella convinzione che un'analisi particolaristica e comparata, sia più promettente di una valutazione globale.

Per meglio inquadrare l'ipotesi di lavoro qui formulata, pare opportuno prendere le mosse da pochi dati nazionali. In questi ultimi si intravede lo sforzo prodotto negli ultimi anni dal legislatore, dalla giurisprudenza di sorveglianza e degli operatori penitenziari, a fasi alterne e con un andamento tutt'altro che lineare, per ridurre la popolazione penitenziaria. Purtroppo, tuttavia, si tratta di risultati non pienamente soddisfacenti. Tra il 31 dicembre 2024 e il 15 dicembre 2025, il numero di persone che hanno avuto accesso a una misura alternativa dalla detenzione è aumentato del 9,3%⁵. Al contrario, il numero di persone condannate a una pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni, è pari al 63% della popolazione detenuta: si tratta non solo di una quota particolarmente elevata, ma che non è diminuita nel periodo tra 2021 e 2024⁶. Ciò mette in rilievo un primo dato

³ Cfr. A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI (a cura di), *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Editoriale Scientifica, 2021.

⁴ Sulla storica centralità del carcere e sulle alternative possibili v. 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*, vol. II, Giuffrè, 2018, 521 ss.

⁵ Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Ufficio I del Capo Dipartimento – Sezione Statistica, *Adulti in area penale esterna, Aggiornamenti al 30 novembre 2024 e al 15 dicembre 2025*, reperibile in www.giustiziazia.it.

⁶ Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Ufficio del Capo del Dipartimento – Sezione Statistica, *Detenuti per durata della pena residua – Anni 2005 – 2024*, reperibile in www.giustiziazia.it.

interessante: *la popolazione penitenziaria aumenta a un tasso più elevato del pur crescente ricorso alle misure alternative nei confronti di persone detenute.*

Senza poter adeguatamente approfondire, in questa sede, le possibili spiegazioni di questo dato nazionale, ci si limiterà a focalizzare l'attenzione su un aspetto che rimane spesso occultato nella visione d'insieme: *l'importanza del dato locale.* In tale senso, l'individuazione di buone prassi o aspetti critici legati ai singoli istituti penitenziari o alle diverse aree territoriali potrebbe invece fornire una risposta alla domanda di ricerca.

Il primo livello di approfondimento dell'analisi riguarda il *dato regionale.* Nel medesimo arco temporale indicato in precedenza (2024/2025), se si confronta la distribuzione dei detenuti nelle diverse *Regioni* con il dato delle misure alternative concesse nelle medesime aree territoriali, si osservano rilevanti differenze. Mentre in Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana e Sicilia si registra una percentuale elevata di misure alternative concesse, in altre Regioni, come Lazio e Campania, il dato è diametralmente opposto. Così, ad esempio, in *Lombardia*, i cui istituti penitenziari ospitano la quota più elevata di persone detenute (al 30 novembre 2025 erano 8.876, ossia il 14% della popolazione penitenziaria nazionale), si registra anche il tasso più elevato di ricorso alle *misure alternative*, che rappresentano il 16% del totale di quelle concesse sull'intero territorio italiano. In *Lazio* è presente il 10,5% dei detenuti; le misure concesse costituiscono, tuttavia, solo il 7,5% del totale. Queste differenze trovano conferma nei dati relativi alla concessione del beneficio penitenziario del *lavoro all'esterno* di cui all'art. 21 o.p.: al 30 giugno 2025, il 24,7% delle persone che svolgono attività lavorative extra-murarie è detenuta in istituti lombardi, mentre solo il 9% in quelli del Lazio, il 7,7% della Sicilia e il 5,4% della Campania, per limitare il confronto con le tre Regioni che, dopo la Lombardia, ospitano il maggior numero di detenuti e, insieme, circa un terzo dell'intera popolazione detenuta (33,9%)⁷.

Questi dati mettono in rilievo *intollerabili disuguaglianze.* Eseguire la pena in un istituto penitenziario anziché in un altro offre

⁷ Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Ufficio del Capo del Dipartimento – Sezione Statistica, *Detenuti lavoratori per datore di lavoro – 30 giugno 2025*, reperibile in www.giusitizia.it.

possibilità sensibilmente più elevate di reinserimento sociale. A emergere non sono, tuttavia, solo le disuguaglianze territoriali. La tipologia di analisi qui proposta consente di mettere in rilievo anche le *buone prassi*, che rimangono a lungo confinate in ambiti ristretti prima di circolare sull'intero territorio nazionale.

Ma vi è un ulteriore aspetto che giustifica il confronto tra istituti penitenziari. Fin dalle prime analisi dei risultati della ricerca è emersa la rilevanza del dato locale: fattori come l'appartenenza alla categoria degli autori di reati ostativi oppure il periodo di pena già scontato che, a prima vista, sembravano possedere capacità esplicative circa la presenza di detenuti con pena non superiore a quattro anni, si mostravano invece offuscati nella visione d'insieme. Al contrario, gli stessi dati disaggregati, a seconda dell'istituto di provenienza, presentano maggiori potenzialità chiarificatrici.

2. Le caratteristiche demografiche e criminologiche della popolazione detenuta

Prima di approfondire i dati relativi all'accesso a benefici penitenziari e misure alternative, si intende tracciare un quadro delle *caratteristiche demografiche* e criminologiche della popolazione detenuta negli istituti della Lombardia con pena residua *non superiore a quattro anni* (3.200 persone).

Questo ampio gruppo di detenuti, che corrisponde al 36,2% delle persone ristrette negli istituti lombardi costituisce una quota decisamente inferiore al *dato nazionale* già indicato (63%). La *maggior parte* di queste persone si trova *all'interno di quattro istituti*: Bollate (627), Bergamo (307), Monza (394) e Opera (300). Gli altri si trovano ripartiti, in quote tra 200 e 300 persone, tra cinque istituti (Brescia, Busto Arsizio, Como, Pavia e San Vittore) oppure all'interno dei restanti sette istituti in percentuali estremamente ridotte (in ciascuno pari a circa 1-2%). Alla luce di questa distribuzione numerica, lo sforzo di maggior rilievo nella strategia di reinserimento sociale spetta, come facilmente prevedibile, alla C.R. di Milano-Bollate⁸.

⁸ Sull'efficacia del "modello Bollate" nella prevenzione della recidiva v. G. MASTROBUONI, D. TERLIZZESE, *Leave the Door Open? Prison Conditions and*

In relazione all'età, si osserva una distribuzione molto diversificata a seconda degli istituti penitenziari. Se la fascia d'età tra 30 e 49 anni è maggioritaria in ogni carcere, la *popolazione giovane* (18-29 anni) è maggiormente presente, in quota superiore al 20%, negli istituti di *Busto Arsizio, Lecco, Mantova, Monza e Vigevano*. Al contrario, le *persone detenute tra 50 e 69 anni* sono rappresentate in quote elevate negli istituti di *Bollate* (35,4%) e *Opera* (35,9%).

Alla data del 31.12.2024, il dato nazionale relativo alle persone straniere detenute, a prescindere dall'entità della pena residua, era pari al 31,8%. Alla stessa data gli stranieri presenti negli istituti della Lombardia corrispondevano invece al 45,7%. In base ai risultati della ricerca, nel medesimo periodo, *le persone straniere* con pena residua non superiore a 4 anni sono la maggioranza in 8 istituti su 16: sono il 52% a Bollate, il 55-56% a Como e Pavia e quasi il 60% a Vigevano. Questi dati mettono in rilievo la presenza, quanto meno in astratto, di maggiori difficoltà di reinserimento sociale, a causa dei legami familiari, sociali e lavorativi più precari che caratterizzano le persone straniere.

Tabella 1 – *Caratteristiche demografiche*

				Classi d'età				
	n. detenuti	Di cui donne	Età media	18-29	30-49	50-69	Italiani	Stranieri
Bollate	627	79	44,1	12,76%	51,83%	35,41%	48,01%	51,99%
Bergamo	307	25	40,5	19,87%	56,68%	23,45%	36,81%	63,19%
Brescia Monbello	200		41,5	15,50%	59,00%	25,50%	56,50%	43,50%
Busto Arsizio	276		39,3	21,38%	57,61%	21,01%	46,38%	53,62%
Como	267	28	39,7	17,60%	63,67%	18,73%	44,57%	55,43%
Lecco	56		39,4	28,57%	51,79%	19,64%	46,43%	53,57%
Lodi	57		39,2	17,54%	63,16%	19,30%	68,42%	31,58%
Mantova	87	7	40,9	20,69%	52,87%	26,44%	44,83%	55,17%
Monza	394		39,8	20,81%	56,60%	22,59%	51,02%	48,98%
Opera	300		44,1	11,98%	52,08%	35,94%	51,00%	49,00%
Pavia	266		41,9	16,92%	56,77%	26,32%	43,98%	56,02%
San Vittore	207	35	42,3	17,87%	53,62%	28,50%	49,76%	50,24%
Varese	42		41,9	11,90%	61,90%	23,81%	69,05%	30,95%
Vigevano	74		39,7	21,62%	59,46%	18,92%	40,54%	59,46%
Voghera	12		43,3	16,67%	50,00%	33,33%	66,67%	33,33%

Se si sposta ora l'attenzione sulle *caratteristiche criminologiche*, emergono rilevanti differenze. La pena media inflitta è più elevata negli istituti di Bollate (6 anni e 3 mesi), Opera (7 anni e 6 mesi) e Pavia (5 anni), mentre si attesta attorno a 4 anni negli altri istituti. *In sei istituti una quota che oscilla tra 30 e 40% avrebbe finito di scontare la pena nel 2025*, mentre sono esclusivamente Bollate e Opera ad accogliere una percentuale tra 55 e 62% con fine pena nel 2027 o 2028.

Queste informazioni sulla misura della pena (inflitta o residua) devono essere interpretate alla luce della tipologia di reati commessi. Nella maggior parte degli istituti prevale la quota di detenuti – con picchi superiori al 60% – che ha commesso almeno un delitto contro il patrimonio. Poche sono le eccezioni: *negli istituti di Bollate e Pavia prevale invece la categoria dei detenuti che hanno commesso almeno un delitto contro la persona* (rispettivamente nel 58,7% e 54,5%).

In questi istituti, con una netta prevalenza di Bollate, è altresì presente la maggioranza degli autori di reati ostativi. Negli istituti di *Bollate e Pavia 3 detenuti su 4 sono autori di un reato ostativo contro la persona*. Se si approfondisce questo dato, emerge un aspetto ancora più interessante: *i reati contro la libertà di autodeterminazione sessuale e, in misura decisamente inferiore, quelli di pornografia minorile rappresentano il 60% dei reati contro la persona commessi dai detenuti presenti a Bollate e il 68% di quelli dell'istituto di Pavia*.

Anche a Opera il 28% dei detenuti ha commesso un reato ostativo, ma si tratta di fatti più equamente distribuiti tra quelli in materia di sostanze stupefacenti (25,6%), contro la persona (34,2%) e patrimonio (18,1%). Fatta eccezione per l'istituto di Pavia, gli autori di reati ostativi sono dunque, in prevalenza, dislocati negli Istituti che, in ragione delle opportunità trattamentali, anche specifiche per i c.d. Sex Offender (Bollate), e per una più spiccata attenzione alla sicurezza (Opera).

Tabella 2 – *Caratteristiche criminologiche*

	Ostativi sul totale	Droga	Di cui ostativi	Persona	Di cui ostativi	Patri- monio	Di cui ostativi	Altri reati
Bollate	58,85%	21,69%	36,76%	58,69%*	75,54%	45,77%	46,34%	28,71%
Bergamo	4,23%	20,20%		29,64%		51,14%		20,85%
Brescia Monbello	4,00%	26,50%		39,00%		62,00%		39,50%
Busto Arsizio	22,83%	22,10%		44,20%	21,31%	62,68%	31,21%	43,12%
Como	21,72%	28,46%		14,61%	28,21%	52,06%	30,94%	4,87%
Lecco	5,36%	17,86%		50,00%		53,57%		32,14%
Lodi	0,00%	35,09%		31,58%		54,39%		21,05%
Mantova	8,05%	18,39%		35,63%		57,47%		26,44%
Monza	9,39%	24,87%		20,81%		52,54%		11,93%
Opera	27,67%	30,00%	25,56%	38,00%	34,21%	60,67%	18,13%	31,33%
Pavia	40,60%	8,65%		54,51%*	73,79%	38,72%		5,26%
San Vittore	23,19%	19,81%		34,30%	36,62%	64,73%	26,87%	37,20%
Sondrio	3,57%	28,57%		25,00%		42,86%		28,57%
Varese	21,43%	19,05%		40,48%	29,41%	33,33%		30,95%
Vigevano	13,51%	27,03%		50,00%		63,51%		56,76%

3. Il percorso risocializzativo delle persone detenute nei diversi istituti penitenziari

Per cercare di rispondere alla domanda di ricerca, è indispensabile tracciare un quadro d'insieme che emerge dai dati raccolti presso gli istituti penitenziari.

Tabella 3 – I risultati del percorso trattamentale

	Senza benefici, semilibertà o con revoca benefici o misure alternative	Misura alternativa	Benefici penitenziari	Fine pena	Trasferiti
Bollate	49,28%	23,60%	17,38%	11,32%	1,59%
Bergamo	49,51%	23,45%	2,93%	16,61%	5,86%
Brescia Monbello	50,00%	23,50%	0,50%	20,00%	5,50%
Busto Arsizio	24,28%	25,72%	3,62%	31,88%	9,06%
Como	33,33%	14,61%	4,12%	12,73%	3,37%
Lecco	16,07%	30,36%	7,14%	12,50%	5,36%
Lodi	21,05%	42,11%	7,02%	17,54%	10,53%
Mantova	29,89%	21,84%	20,69%	21,84%	13,79%
Monza	38,32%	16,50%	14,97%	9,90%	3,30%
Opera	51,67%	19,33%	11,67%	9,33%	7,00%
Pavia	68,42%	7,89%	3,01%	9,40%	9,40%
San Vittore	41,06%	9,66%	3,86%	16,91%	27,54%
Sondrio	39,29%	10,71%	25,00%	21,43%	10,71%
Varese	23,81%	35,71%	7,14%	23,81%	7,14%
Vigevano	18,92%	14,86%	1,35%	35,14%	22,97%
Voghera	25,00%	8,33%	8,33%	41,67%	8,33%

3.1. Le persone detenute senza progressi o con regressioni trattamentali

Dinanzi a questo quadro d'insieme, pare opportuno prendere le mosse dalla popolazione penitenziaria che, nel corso della rilevazione, non usufruiva di benefici penitenziari e non aveva ottenuto una misura alternativa. A questa categoria appartengono anche le persone detenute che avevano raggiunto una o più tappe del percorso trattamentale, ma alle quali è stato revocato un beneficio o una misura alternativa e affrontano, quindi, nuovamente il trattamento intramurario: sono 171, ossia il 12,4 % della categoria qui analizzata.

Questa categoria di detenuti senza progressi o con regressioni trattamentali corrisponde a *quote molto diverse a seconda dell'istituto penitenziario*: sono il 68,4% a Pavia, attorno al 50% a Bollate, Bergamo e Opera, per poi scendere al 38,3% di Monza e, infine, al 16% di Lecco. Salvo che si tratti di persone che sono giunte da poco tempo presso l'istituto di pena, si tratta di persone per le quali gli operatori penitenziari hanno *tendenzialmente formulato un'ipotesi trattamentale*, ma non possono raggiungere una nuova tappa del loro percorso per *limiti normativi* – sono autori di reati ostativi o rientrano nelle preclusioni stabilite dall'art. 58-*quater* o.p. a seguito della revoca di un beneficio o una misura alternativa⁹ – oppure a causa di *limiti personali o sociali*. A Bollate, il 60% di questa categoria di detenuti senza benefici né misure è autore di reati ostativi; a Pavia questa quota corrisponde al 48%; a San Vittore è pari al 36,5%, mentre a Opera e Busto Arsizio è del 26%.

Tralasciando, per il momento, la descrizione delle caratteristiche dei detenuti ai quali, nel tempo di rilevazione della ricerca, è stato concesso un beneficio penitenziario o una misura alternativa (v. *infra* § 3.2 e 3.3), che concorre a spiegare i motivi per i quali altri non vi abbiano avuto accesso, si intende dedicare un approfondimento a due fattori autonomi, che potrebbero concorrere a spiegare il dato relativo al gruppo di detenuti senza progressi trattamentali: la porzione di pena già scontata, che è inestricabilmente legato alla pena inflitta, e il periodo trascorso nell'istituto penitenziario.

⁹ Come confermato dall'intervista con la magistrata di sorveglianza dell'Ufficio di Varese, dott.ssa Rossi.

In gran parte degli istituti – quelli di Brescia, Bergamo, Busto Arsizio, Como, Monza e San Vittore (ossia il 60% del campione) – *la maggioranza relativa dei detenuti senza progressi ha espiato meno di 2 anni*. Le uniche eccezioni sono, ancora una volta, gli istituti di *Bollate e Opera* che ospitano detenuti con una pena medio-lunga e ai quali, di frequente, si giunge all'esito di una storia detentiva iniziata in altri Istituti, anche solo in ragione del ricorso alla custodia cautelare.

Se si valuta il dato relativo al *periodo trascorso nell'istituto penitenziario al momento della rilevazione*, si osserva l'aumento del numero di detenuti che sono giunti da meno di due anni o, addirittura, da meno di un anno. Considerata l'entità della pena media inflitta ai detenuti di numerosi istituti che, come già anticipato, si attesta attorno a quattro anni, le tempistiche relative alla pena espiata in precedenza e nell'ultimo istituto ostacolano l'accesso alle misure alternative.

Viviamo inoltre in un sistema penitenziario cronicamente affetto da carenza di operatori penitenziari: non solo operatori giuridico-pedagogici ma anche criminologi e psicologi. Ai tempi inevitabilmente lunghi dell'osservazione della personalità, si affiancano le condizioni di vulnerabilità personale e sociale di gran parte delle persone detenute: carenza di scolarizzazione, precarietà delle condizioni di salute, di legami familiari e sociali. Non è allora difficile ipotizzare quale possa essere *l'effetto combinato di tutti i fattori menzionati*: un detenuto condannato a una pena di poco superiore a quattro anni potrà raggiungere la prima tappa del percorso trattamentale, solo dopo aver scontato una parte consistente della pena, specialmente se è stato sottoposto a custodia cautelare e trasferimenti.

3.2. *L'accesso ai benefici penitenziari*

Come già messo in rilievo (v. Tabella 3), la *quota* di detenuti che fruiscono di benefici penitenziari è *estremamente ridotta* in molti istituti: è *inferiore al 5% negli istituti di Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Pavia e San Vittore*, per limitare l'analisi a quelli che ospitano almeno 200 detenuti. Nel carcere milanese di *San Vittore* si registra un tasso elevato di *trasferimenti* (27,5%); questo dato lascia aperto il dubbio che si tratti di condannati in via definitiva solo in relazione ad alcuni procedimenti penali. Sul dato relativo all'istituto

di Pavia sembra incidere l'elevato tasso di autori di reati ostativi e la mancanza di un trattamento paragonabile a quello effettuato a Bollate. *Modelli più virtuosi* nell'accesso ai benefici penitenziari sono invece quelli di Bollate (17,4%), Mantova (20,7%), Monza (15%), Opera (11,7%) e Sondrio (25%).

Escludendo dal confronto i piccoli istituti di Mantova e Sondrio, è possibile approfondire l'analisi sulla tipologia di benefici concessi nei tre istituti restanti.

Tabella 4 – *Tipologia di benefici*

	Benefici	Di cui permessi	Di cui lavoro	Di cui entrambi
Bollate	17,38%	49,54%	30,28%	20,18%
Monza	14,97%	10,17%	66,10%	23,73%
Opera	11,67%	17,14%	51,43%	31,43%

Da questi dati emerge un'evidente *prevalenza del ricorso ai permessi premio presso l'istituto di Bollate*, mentre *il lavoro esterno costituisce il beneficio più utilizzato a Opera e Monza*. In questi ultimi due istituti, i permessi premio, a differenza del lavoro esterno, sono in gran parte destinati ai *detenuti italiani*: sebbene questi ultimi siano solo il 51% del totale, sono 9 su 14 a Monza e 14 su 17 a Opera a fruire del beneficio di cui all'art. 30-ter o.p. Diversamente, a *Bollate* fruisce dei permessi una quota di *stranieri* più consistente (37%).

Va tuttavia precisato che gli istituti di Bollate e Opera non sembrano punti di riferimento pienamente sovrapponibili alle altre carceri lombarde: a rendere più probabile l'accesso ai benefici sono la spiccata vocazione trattamentale del primo e la presenza di detenuti destinati a espiare una pena di più lunga durata in entrambi. L'elevata presenza nell'istituto di *Bollate* di detenuti che hanno commesso *reati ostativi* e, tra questi, in particolare quelli legati alla sfera *sessuale*, indica ostacoli normativi derivanti dalla disciplina dell'art. 4-bis o.p., che subordina l'accesso ai benefici penitenziari all'espiazione di rilevanti quote di pena. Per altro verso, tuttavia, gli autori di reati sessuali hanno, *di regola, solidi legami familiari e sociali, una buona scolarizzazione e competenze professionali adeguate*. Se gli autori di reati

ostativi presenti a *Bollate* corrispondono al 58,8%, la stessa categoria costituisce, rispettivamente, il 63% di coloro che *usufruiscono dei permessi*, il 51,5 di coloro che *lavorano all'esterno* e il 63,6% di chi fruisce di *entrambi i benefici*. Al contrario, presso l'istituto di *Opera*, il numero di autori di *reati ostativi* che usufruiscono di un *beneficio* è pari al 26,4% in linea con il tasso complessivo di questa categoria tra tutti i detenuti con pena non superiore a quattro anni (27,7%)¹⁰. Al lavoro esterno accede una rilevante quota di detenuti stranieri sia a *Opera* (55,6%) che a *Bollate* (76,7%).

3.3. *L'accesso alle misure alternative*

Di estremo interesse è il quadro d'insieme sull'accesso alle misure alternative.

Tabella 5 – *L'accesso alle misure alternative*

	Misure alternative	Di cui affidamento	Di cui detenzione domiciliare	Di cui semilibertà
Bollate	23,60%	89,19%	5,41%	5,41%
Bergamo	23,45%	54,17%	33,33%	12,50%
Busto Arsizio	25,72%	63,38%	36,62%	
Como	14,61%	76,32%	23,68%	2,63%
Lecco	30,36%	76,47%	23,53%	
Lodi	42,11%	70,83%	29,17%	
Mantova	21,84%	73,68%	15,79%	10,53%
Monza	16,50%	50,53%	14,74%	3,16%
Opera	19,33%	77,59%	17,24%	5,17%
Pavia	7,89%	66,67%	33,33%	
San Vittore	9,66%	55,00%	45,00%	
Varese	35,71%	64,29%	35,71%	7,14%

¹⁰ Non sono inclusi nella ricerca i detenuti con pena residua non superiore a 4 anni che sono nei circuiti di alta sicurezza o sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis o.p.

Nell'accesso alle misure alternative, si conferma il *limitato contributo alla risocializzazione* degli istituti di Pavia e San Vittore. In relazione agli altri istituti, come paradigmaticamente evidenziato da Bergamo, Brescia e Busto Arsizio, i dati che *sembrerebbero contraddire il principio della progressione trattamentale* richiesto dalla giurisprudenza di sorveglianza: *alla scarsissima incidenza dei benefici penitenziari fa da contraltare un consistente numero di persone in misura alternativa*. Ci si sarebbe aspettato che i risultati tracciassero l'immagine di una *"piramide rovesciata"*, nella quale le persone in misura alternativa fossero il frutto di una selezione della più ampia platea di detenuti che usufruiscono di benefici penitenziari. Emerge, invece, *l'esatto opposto: l'accesso alle misure alternative è più ampio e, talvolta, persino esponenzialmente più elevato di quello sui permessi premio e il lavoro esterno*. Ciò suscita il dubbio che il dato sulla misura alternativa dell'affidamento fornito dagli istituti includa anche quello terapeutico e quello sulla detenzione domiciliare l'ipotesi prevista dalla legge 199/2010.

Se si concentra l'analisi sulle misure alternative, gli Istituti più piccoli, come Lodi, Lecco e Varese, sembrano ottenere i risultati migliori. Le riunioni periodiche tra i magistrati dell'Ufficio di sorveglianza di Varese, personale U.e.p.e. e operatori penitenziari sembrano produrre risultati positivi nel caso dell'istituto di Lecco ¹¹.

Negli Istituti di grandi dimensioni, circa un detenuto su quattro ha avuto accesso alle misure alternative nel corso della rilevazione. A prevalere è la misura alternativa dell'affidamento. Scarso è invece il ricorso alla semilibertà.

Com'era ragionevole attendersi, *la misura della detenzione domiciliare è quasi esclusiva prerogativa dei detenuti italiani autori di reati comuni*: a Como, Lecco e Monza non vi è un singolo detenuto straniero che vi abbia avuto accesso e persino a Bollate sono sei sul totale di otto persone nei confronti delle quali è stata applicata questa misura alternativa.

Per cercare di comprendere le ragioni fattuali, a prescindere dai vincoli legislativi, in base alle quali vi è una quota rilevante (v. *supra*, § 3.1) di detenuti senza progressi trattamentali, si focalizzerà il confronto su due istituti penitenziari di grandi dimensioni: Bollate e Bergamo. Occorre innanzitutto tenere presenti il dato quantitativo relativo alle misure concesse.

¹¹ Cfr. *infra*, *L'opinione di una Magistrata di sorveglianza*, intervista alla dott.ssa Rossi dell'Ufficio di sorveglianza di Varese.

Tabella 6 – *L'accesso alle misure alternative: Bergamo e Bollate*

	Affidamento	Detenzione	Semilibertà
Bollate	132	8	8
Bergamo	39	24	9

A questo punto si intende *confrontare* il periodo di *pena espiata* e quello trascorso in quell'istituto per accedere alla misura alternativa dell'affidamento. Oltre che in ragione del dato quantitativo limitato relativo a detenzione domiciliare e semilibertà, si è scelto di limitare l'analisi all'affidamento per due ulteriori ragioni: da un lato, la semilibertà è divenuta la misura alternativa delle pene molto lunghe, e dell'altro perché la detenzione domiciliare è soggetta a preclusioni normative per gli autori di reati ostativi e potrebbe includere anche l'ipotesi di cui alla legge 199/2010.

Tabella 7 – *Pena espiata in generale e nell'istituto*

	Pena espiata in mesi					Pena espiata questo istituto				
	60+	36-60	24-36	12-24	0-12	60+	36-60	24-36	12-24	0-12
Affidamento Bollate	36,36%	16,67%	18,18%	22,73%	6,06%	18,18%	8,33%	25,00%	37,12%	11,36%
Affidamento Bergamo	12,82%	15,38%	17,95%	41,03%	12,82%	5,13%	15,38%	20,51%	46,15%	5,13%

Mentre a Bollate il 36,4% dei detenuti che ha avuto accesso all'affidamento ha espiato più di 5 anni, il 41% di quelli di Bergamo ha scontato non più di 2 anni prima di accedere alla stessa misura alternativa. Il dato è certamente condizionato dalla diversa misura della pena media inflitta ai detenuti ai quali è stata concessa questa misura: 7 anni e 5 mesi nel caso di Bollate, mentre è pari a 4 anni e 8 mesi a Bergamo.

Tuttavia, se si considera il dato sulla pena espiata nell'istituto, il dato muta sensibilmente. A Bollate la maggioranza relativa di coloro che vanno in affidamento corrisponde, ora, con coloro che hanno espiato non più di due anni in questo istituto (37%). Nel caso di Bergamo, sono sempre coloro che hanno espiato da 1 a 2 anni ad accedere alla misura, ma in misura solo marginalmente superiore rispetto al dato precedente: dal 41 al 46%. Nel confronto tra Bergamo e Bollate, il rapporto tra pena espiata e permanenza nello specifico istituto si inverte nell'intervallo 0-12 mesi. Al netto delle differenti entità di pena inflitta ai detenuti dei due istituti, *questi dati sembrano suggerire che l'accesso all'affidamento avvenga in tempi più rapidi a Bollate.*

4. Le donne detenute: un'appendice dimenticata in pochi istituti

Nell'ambito di questo confronto tra istituti, un opportuno approfondimento deve essere dedicato alla popolazione penitenziaria femminile con pena residua non superiore a 4 anni, che corrisponde al 5,4% del campione ed è *distribuita in cinque istituti.*

Tabella 8 – *Le donne*

	n. Detenute
Bollate	79
Bergamo	25
Como	28
Mantova	7
San Vittore	35

Quasi la metà delle detenute è ospitata presso l'istituto di Bollate. Rispetto alla popolazione qui ospitata le donne commettono *reati meno gravi*: la pena media è 5 anni (rispetto alla media complessiva di 6 anni e 3 mesi) e sono autrici di *reati ostativi solo nel 40%* (rispetto al 60% totale). *A Bergamo*, invece, la pena media inflitta alle detenute è lievemente più alta (4 anni e 6 mesi) e vi è un livello decisamente

più elevato di reati ostativi, ma ugualmente contenuto in termini generali (20% rispetto al 4% del totale). Le caratteristiche criminologiche delle detenute di Como non sono sensibilmente diverse dal resto della popolazione carceraria; ciò che *sorprende* è l'assenza di detenute che usufruiscono di benefici penitenziari e, al contempo, un tasso di persone in misura alternativa pari al 48% (8 in affidamento e 4 in detenzione domiciliare). Tralasciando, infine, i dati di Mantova, poiché si tratta di solo 7 detenute (3 delle quali in affidamento), si sposta l'attenzione sull'istituto milanese di San Vittore, che funge da stazione di transito: il 28,5% è stato trasferito a Como o a Bollate. Solo tre donne fruiscono del lavoro all'esterno e quattro sono in misura alternativa.

5. Buone prassi locali e contributo alla deflazione penitenziaria

Come messo in rilievo in precedenza (v. *supra*, § 2), il contributo degli istituti penitenziari lombardi alla deflazione penitenziaria è più elevato del dato nazionale. Ciò avviene, tuttavia, all'interno di un quadro caratterizzato da forte disomogeneità tra istituti penitenziari. Se ciò è in buona parte un dato fisiologico, sul quale incide la strutturale carenza di risorse, *le buone prassi potrebbero contribuire non solo a ridurre le disuguaglianze tra detenuti a seconda dell'istituto dove eseguono la pena, ma anche a contribuire a una più uniforme deflazione penitenziaria nei diversi istituti*: passaggio necessario, sebbene non sufficiente, per porre fine alla violazione sistematica dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Per individuare e diffondere le buone prassi sarebbe necessario, per un verso, *rendere stabile la raccolta dei dati* a livello locale e, per altro verso, rendere più frequenti le occasioni di *confronto tra operatori penitenziari* dei diversi istituti, magistrati di sorveglianza e personale dell'esecuzione penale esterna delle differenti aree territoriali.

Si ritiene che il *modello positivo* offerto da alcuni istituti possa essere replicato altrove. La gestione unitaria degli autori di reati ostativi è apprezzabile, ma solo se gestita in istituto che offre opportunità trattamentali, come il confronto tra Bollate e Pavia suggerisce, anche a prescindere dalla differente disponibilità delle persone detenute nei due istituti ad aderire al trattamento (v. *supra*, § 2 e 3.2). Le buone

prassi, che a Bollate sembrano garantire un più rapido accesso alle misure alternative e una maggiore inclusività delle persone straniere, meriterebbero di essere approfondite e diffuse (v. *supra*, § 3.2 e 3.3). La maggiore efficienza di Istituti piccoli, come Mantova, Sondrio o Lecco, rispetto a Istituti di medio-grandi dimensioni sembrerebbe suggerire quel modello, che consentirebbe peraltro una più capillare distribuzione sul territorio e una conseguente maggiore vicinanza ai legami affettivi e sociali delle persone detenute (v. *supra*, § 3.3). Tra gli Istituti grandi, ma sulla carta privi di una spiccata vocazione trattamentale, Monza sembra aver elaborato buone prassi, specialmente in relazione all'accesso ai benefici penitenziari, che potrebbero essere condivise con Istituti di analoghe dimensioni e tipologia di popolazione detenuta, al fine di incrementare ulteriormente il contributo alla deflazione penitenziaria (v. *supra*, § 3.2).

Da un diverso punto di vista...

I trasferimenti dei detenuti: il necessario contemperamento tra i diritti dei detenuti e le esigenze di ordine e sicurezza

Maria Milano Franco d'Aragona e Rossella Padula

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le ragioni del trasferimento. – 3. I diritti della persona detenuta rispetto ai trasferimenti. – 4. Alcuni dati relativi all'anno 2025.

1. Premessa

L'art. 42 dell'ordinamento penitenziario, dedicato ai trasferimenti delle persone detenute e degli internati, è stato modificato dal d.lgs. 123/2018, che ne ha sostituito il comma 2, con l'intento di dare più ampia applicazione al principio della territorialità della pena: prima del 2018, la legge dettava, quale unico criterio per la scelta dell'Istituto di nuova destinazione, l'ubicazione del medesimo nel luogo più vicino a quello di residenza della famiglia. Quest'ultima è stata, da sempre, considerata dal legislatore tra gli elementi essenziali del percorso trattamentale del detenuto nel corso della detenzione, come emerge da diverse disposizioni: l'art. 28 o.p. che stabilisce che particolare cura debba essere dedicata dall'istituzione penitenziaria «a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti o degli internati con le famiglie» e debbano essere agevolati i rapporti con la famiglia; l'art. 15, comma 1, o.p. che stabilisce che «Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della

partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia»; l'art. 37, comma 11, del Regolamento di Esecuzione (D.P.R. 230/2000) che prevede che «Qualora risulti che i familiari non mantengono rapporti con il detenuto o l'internato, la direzione ne fa segnalazione al centro di servizio sociale per gli opportuni interventi». Il legislatore del 2018 ha introdotto un ulteriore importante criterio che l'Amministrazione penitenziaria deve osservare, allorquando dispone i trasferimenti dei detenuti, ossia l'individuazione degli Istituti più vicini «al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute».

In base alla nuova formulazione, l'art. 42 o.p. così dispone:

«I trasferimenti sono disposti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari.

Nel disporre i trasferimenti i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. L'amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga.

Sulla richiesta di trasferimento da parte dei detenuti e degli internati per ragioni di studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari l'amministrazione penitenziaria provvede, con atto motivato, entro sessanta giorni.

I detenuti e gli internati debbono essere trasferiti con il bagaglio personale e con almeno parte del loro peculio».

Il legislatore del 2018 si è ispirato all'art. 17.1 delle *Regole penitenziarie europee del 2006*, secondo cui «per quanto possibile, occorre assegnare i detenuti in istituti vicini alla loro famiglia o al luogo in cui si realizza il loro reinserimento sociale».

Tale principio è contenuto anche nell'art. 14, comma 1, o.p., secondo il quale: «I detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale». Anche l'art. 30 del Regolamento di Esecuzione recita, al comma 1: «I

condannati e gli internati, all'inizio dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, sono provvisoriamente assegnati in un istituto destinato all'esecuzione del tipo di pena o di misura cui sono stati sottoposti, situato nell'ambito della regione di residenza. Qualora ciò non sia possibile per mancanza di tale istituto o per indisponibilità di posti, l'assegnazione deve avvenire ad altro istituto della stessa categoria situato in località prossima».

È evidente il *favor familiae* a cui si ispirano le previsioni normative citate e, in generale, l'ordinamento penitenziario e il Regolamento di Esecuzione nel loro complesso. Il mantenimento dei contatti con la famiglia, intesa in senso lato (congiunti, conviventi anche di fatto e anche della stessa identità di genere del detenuto), sostiene il detenuto durante la detenzione, contribuisce all'effettuazione di un positivo e proficuo percorso rieducativo e trattamentale ed assicura il reinserimento nel tessuto sociale di riferimento, durante l'eventuale fruizione di misura alternativa alla detenzione o, in ogni caso, al termine dell'espiazione della pena.

2. Le ragioni del trasferimento

Proseguendo con l'analisi dell'art. 42 o.p., si osservano, al comma 1, le ragioni in forza delle quali può disporsi, successivamente alla prima assegnazione in un istituto penitenziario, il trasferimento dei detenuti in altre sedi.

2.1. «gravi e comprovati motivi di sicurezza». Tale tipologia di trasferimento che, evidentemente, prescinde da una specifica richiesta del detenuto, ha carattere eccezionale e si configura soltanto nelle ipotesi in cui la permanenza di un detenuto in un determinato contesto detentivo comporti, in concreto, nonostante l'applicazione di sanzioni disciplinari e gli interventi integrati delle aree pedagogica, della sicurezza e sanitaria, un rischio effettivo per l'incolumità di terze persone, per l'ordine e la sicurezza interna dell'Istituto. Tali trasferimenti, suffragati da elementi concreti ed oggettivi, che emergano dalle relazioni di servizio a carico degli autori delle condotte illecite e dalle risultanze dei fascicoli personali, non hanno natura punitiva, ma costituiscono l'*extrema ratio*, dopo aver esperito ogni possibile intervento per agevolare e stimolare, nei soggetti, la revisione dei propri agiti.

Le condotte che possono determinare il trasferimento per motivi di sicurezza sono riconducibili, nella loro sostanza, alle fattispecie di cui all'art. 14-*bis* o.p. che disciplina il regime della sorveglianza particolare, che può essere disposto per un periodo non superiore a sei mesi con provvedimento motivato dell'Amministrazione. Alla sorveglianza particolare si ricorre in presenza di comportamenti che *«compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti»*, ovvero *«con violenza o minaccia, impediscono le attività degli altri detenuti o internati»*, o ancora *«che si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei confronti degli autori dei medesimi»*.

Ai sensi dell'art. 14-*quater* o.p., il regime di sorveglianza particolare *«comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario»*. Solo laddove non sia *«attuabile nell'istituto ove il detenuto o l'internato si trova, l'amministrazione penitenziaria può disporre, con provvedimento motivato, il trasferimento in altro istituto idoneo, con il minimo pregiudizio possibile per la difesa e per i familiari»*.

Altre condotte che possono determinare la necessità di trasferimento dei detenuti in altri istituti, per motivi di sicurezza, sono contemplate nell'art. 32 del Regolamento di Esecuzione che, al comma 1, prevede che *«i detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, possano essere assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele»*; il comma 3 della stessa disposizione stabilisce che debba essere assicurata *«la collocazione più idonea di quei detenuti ed internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni»*.

Numerose sono state le Circolari dipartimentali che, negli ultimi anni, hanno integrato i contenuti di Circolari più risalenti nel tempo, ma tuttora in vigore¹, in materia di trasferimenti dei detenuti: le Circolari n. 0316870 del 9 ottobre 2018, n. 3689/6139 del 23 luglio 2020, n. 3691/6141 del 31 marzo 2021, n. 0159045 del 23 aprile 2021, n.

¹ Si fa riferimento alle Circolari n. 3449/5899 del 16 gennaio 1997 e circolare n. 3654/6104 del 26.02.2014.

3701/6151 del 3 aprile 2023, n. 3702/6152 del 28 settembre 2023. L'emanazione di tali Circolari si è resa necessaria a seguito del notevole aumento, negli istituti penitenziari, di episodi di violenza, nei confronti di detenuti vulnerabili, di operatori penitenziari e sanitari, di volontari, oltretutto ai danni dei beni dell'Amministrazione, compromettendo, in ogni caso, l'ordine e la sicurezza interni.

Le Circolari in questione ribadiscono la necessità, anche in tali casi, di attivare le procedure disciplinari nei riguardi degli autori delle condotte già menzionate, confidando, in tal modo, nella finalità pedagogica delle sanzioni, e di attivare interventi intensificati da parte degli operatori del trattamento, allo scopo di agevolare e stimolare, nella persona detenuta, la revisione critica dei propri agiti. Qualora gli autori di queste condotte, nonostante gli sforzi compiuti dagli operatori, non manifestino alcuna volontà di ravvedimento dalla propria condotta illecita e non sortisca effetto nemmeno l'applicazione degli artt. 14-*bis* o.p. e 32 Regolamento di Esecuzione, occorrerà fare ricorso al loro trasferimento per comprovati motivi di sicurezza a seguito di aggressione ai sensi dell'art. 42, comma 1, o.p.

2.2. *«per esigenze dell'istituto»*. Trattasi di esigenze di carattere organizzativo – ad esempio: sovraffollamento, lavori di ristrutturazione, mutamento di destinazione di sezioni detentive, mancanza di sezioni idonee alla corretta gestione del detenuto in relazione al circuito di appartenenza – che determinano la necessità e l'urgenza di trasferire più detenuti. Anche in questa ipotesi, valgono le prescrizioni di cui all'art. 42, comma 2, o.p. ovvero il rispetto del principio di territorialità per quanto possibile; eventuali deroghe devono essere debitamente motivate dall'Amministrazione.

L'art. 83, comma 3, del Regolamento di Esecuzione indica le situazioni nelle quali, in presenza di un trasferimento collettivo, per motivi diversi da esigenze di sicurezza e di giustizia, lo spostamento della persona detenuta vada evitato ove possibile: *«a) i detenuti e gli internati per i quali sono in corso attività trattamentali, particolarmente in materia di lavoro, istruzione e formazione professionale o per i quali sia in corso procedura di sorveglianza per la ammissione a misure alternative; b) i detenuti e gli internati nei cui confronti sono in corso trattamenti sanitari non agevolmente perseguibili in altra sede; c) le detenute con prole in istituto; d) gli imputati prima della*

pronuncia della sentenza di primo grado o gli imputati appellanti quando sia già stata fissata udienza per la decisione della impugnazione».

La Circolare n. 0236724 del 26 giugno 2009 stabilisce che, laddove necessari, i provvedimenti di sfollamento vengano emessi anche dai Provveditori regionali, nell'ambito del distretto di rispettiva competenza. In ogni caso, la Circolare n. 3654/6104 del 26 febbraio 2014 rammenta il rispetto dei principi di territorialità della pena e della non regressione del trattamento penitenziario. Di regola, quindi, le Direzioni non devono inserire, negli elenchi nominativi delle persone da sottoporre a provvedimento deflattivo: coloro che effettuano colloqui con congiunti dimoranti nel distretto; i detenuti che svolgono colloquio con altri detenuti ristretti nella medesima sede penitenziaria o in altri istituti del distretto; i detenuti inseriti in attività scolastiche, professionali o lavorative stabili; i detenuti tossicodipendenti in trattamento riabilitativo o sanitario specifico che richieda applicazione terapeutica senza soluzione di continuità; i detenuti che necessitano di trattamento sanitario specifico o sono in attesa di controlli o interventi terapeutici già programmati o il cui stato di salute sia compromesso o grave, secondo parametri specificati da apposita lettera circolare dipartimentale; i detenuti giudicabili o appellanti a disposizione delle autorità giudiziarie locali; i detenuti con fine pena a breve scadenza e, comunque, inferiore a due anni e/o colpiti da decreto di espulsione; i detenuti imputati o condannati per taluni reati di cui all'art. 4-*bis* o.p.; i detenuti appartenenti a particolari tipologie (*transex*, omosessuali, *sex offender*, con problemi di incolumità), salvo che lo sfollamento riguardi le sezioni protette.

Nei trasferimenti per esigenze dell'Istituto rientrano anche le assegnazioni alle Case circondariali o di reclusione, a seconda della posizione giuridica del detenuto e della durata della pena da espiarsi.

2.3. «per motivi di giustizia». Le esigenze processuali possono riguardare imputati, condannati e internati, relativamente a procedimenti giudiziari che devono svolgersi nei loro confronti; i trasferimenti in questione presentano carattere di provvisorietà, in quanto, *«soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'istituto di provenienza»* (art. 85, comma 6, Regolamento di Esecuzione). Pertanto, è ammessa una temporanea deroga al principio di territorialità a favore delle esigenze delle Autorità giudiziarie.

In ogni caso, come emerge dalla lettura dell'art. 85 del Regolamento di Esecuzione, relativamente agli imputati, i trasferimenti e le traduzioni per la comparizione alle udienze dibattimentali sono richiesti dall'autorità giudiziaria; per qualsiasi altra tipologia di trasferimento, occorre, comunque, il nulla osta dell'autorità giudiziaria.

2.4. «(per motivi) di salute». Tali trasferimenti sono volti a garantire la piena tutela del diritto alla salute, di cui all'art. 32 della Costituzione. A seguito del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2008, la competenza relativa all'assistenza sanitaria per le persone detenute, compresi gli aspetti relativi alla patologia mentale, è stata trasferita dal Ministero della Giustizia al Sistema Sanitario Nazionale, che assicura la tutela della salute, all'interno dei penitenziari, attraverso le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali (AA.SS.LL.). Trattandosi, comunque, di persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale, l'assistenza sanitaria richiede l'impegno congiunto tra le Regioni, le Aziende Sanitarie Locali e il Ministero della Giustizia, che mantiene la custodia della persona detenuta. In tale contesto, occorre fare riferimento all'Accordo, contenente *«Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli Istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali»*, approvato il 22 gennaio 2015 dalla Conferenza Unificata (che è la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali).

In linea con la richiesta della Corte di Giustizia Europea di evitare trattamenti inumani e degradanti per condizioni di detenzione incompatibili con lo stato di salute dei detenuti, l'Accordo fornisce indicazioni alle Regioni e alle AA.SS.LL. per organizzare, negli istituti penitenziari, servizi sanitari secondo modalità uniformi sul territorio nazionale. Il ruolo dell'Amministrazione penitenziaria delineato nell'Accordo si esprime attraverso una intensa attività di collaborazione con le Regioni e le AA.SS.LL., diretta a facilitare la costruzione di reti di presidi sanitari interni ed esterni agli istituti penitenziari, adeguati ai bisogni di salute dei detenuti: oltre alla assistenza di base e specialistica interne, sono state istituite 'sezioni sanitarie specializzate' all'interno delle strutture penitenziarie e reparti di ricovero e degenza all'interno delle strutture ospedaliere.

Nel caso in cui l'Azienda sanitaria competente – a seguito di

segnalazione del responsabile medico dell'Area sanitaria dell'istituto penitenziario – certifichi l'impossibilità di garantire le prestazioni diagnostiche e/o terapeutiche necessarie presso l'istituto penitenziario o comunque nel territorio dell'Azienda sanitaria competente, l'Amministrazione penitenziaria provvede al trasferimento di detenuti bisognosi di cure in uno degli istituti penitenziari della Regione oppure in altra Regione, per le patologie di maggior gravità. In tali casi, trovano applicazione, oltre all'art. 42 o.p., anche gli artt. 111 (*Ospedali psichiatrici giudiziari, case di cura e custodia, istituti e sezioni speciali per infermi e minorati fisici e psichici*) e l'art. 112 del Regolamento di Esecuzione (*Accertamento delle infermità psichiche*).

2.5. *«(per motivi) di studio, di formazione, di lavoro»*. In queste ipotesi, il trasferimento avviene su istanza di parte ed è determinato dalla volontà del detenuto di partecipare a corsi scolastici o professionali o a lavorazioni attivate presso determinati istituti. Lo studio, la formazione professionale e il lavoro sono elementi del trattamento, per cui è fondamentale, a corredo e sostegno dell'istanza, la relazione dell'*équipe* di osservazione e trattamento o, in assenza, dettagliata relazione comportamentale, in cui venga evidenziato il percorso detentivo e trattamentale del detenuto, gli aspetti personologici e la condotta tenuta.

2.6. *«(per motivi) familiari»*. Come recita l'art. 61, comma 2, del Regolamento di Esecuzione, *«particolare attenzione è dedicata ad affrontare la crisi conseguente all'allontanamento del soggetto dal nucleo familiare, a rendere possibile il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore, e a preparare la famiglia, gli ambienti prossimi di vita e il soggetto stesso al rientro nel contesto sociale»*.

L'art. 18 o.p., al comma 4, specifica che *«Particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari»*. In questa ipotesi rientra anche la richiesta di trasferimento in altro istituto, nel quale è ristretto un familiare detenuto.

3. I diritti della persona detenuta rispetto ai trasferimenti

Sulle richieste dei detenuti di trasferimento per ragioni studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari, ai sensi dell'art. 42, comma 3, o.p. *«l'amministrazione penitenziaria provvede, con atto motivato, entro sessanta giorni»* (termine non perentorio). Tale comma è stato introdotto dal d.lgs. 123/2018. In ogni caso, rimane in vigore il termine perentorio di 180 giorni, previsto dal d.m. 7 novembre 1997, n. 488.

Nei confronti dei provvedimenti dell'Amministrazione – inclusi quelli relativi ai trasferimenti – è possibile proporre reclamo al Magistrato di sorveglianza, ex artt. 35-*bis* o.p. – introdotto dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 – e 69 o.p. In base all'art. 69, comma 6, o.p., il Magistrato provvede a norma dell'art. 35-*bis* o.p. sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti: *«(...) b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti»*.

In precedenza, qualora il detenuto lamentasse la violazione di un diritto a causa di un provvedimento dell'Amministrazione penitenziaria, era prevista soltanto la possibilità di rivolgere le proprie doglianze a varie autorità amministrative e giudiziarie, tra le quali anche il Magistrato di sorveglianza, nelle forme, peraltro, del reclamo c.d. generico, previsto dall'art. 35 o.p. Quest'ultimo dispone in via generale che *«I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, 1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia; 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto; 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti; 4) al presidente della giunta regionale; 5) al magistrato di sorveglianza; 6) al Capo dello Stato»*. Tuttavia, tale reclamo non ha carattere giurisdizionale, nemmeno nel caso in cui sia indirizzato al Magistrato di sorveglianza. Quest'ultimo, infatti, decide al di fuori di qualsiasi formalità processuale e senza contraddittorio, con un provvedimento privo di forza cogente nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria, e non impugnabile, attesa la sua natura amministrativa, né con reclamo giurisdizionale al Tribunale di sorveglianza né con ricorso in Cassazione.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 29 o.p., intitolato «*Comunicazioni dello stato di detenzione, dei trasferimenti, delle malattie e dei decessi*» i detenuti e gli internati devono essere messi in condizione di «*informare immediatamente i congiunti e le altre persone da essi eventualmente indicate del loro ingresso in un istituto penitenziario o dell'avvenuto trasferimento*». Con tale previsione normativa il legislatore ha inteso dare ampio riconoscimento ai valori affettivi e ai legami del detenuto con le persone che gli sono più care. L'art. 23, comma 1, del Regolamento di Esecuzione, sulle «*Modalità dell'ingresso in istituto*» prevede infatti che: «*1. La direzione cura che il detenuto o l'internato all'atto del suo ingresso dalla libertà sia sottoposto a perquisizione personale, al rilievo delle impronte digitali e messo in grado di esercitare la facoltà prevista dal primo comma dell'articolo 29 della legge, con le modalità di cui all'articolo 62 del presente regolamento. Il soggetto è sottoposto a visita medica non oltre il giorno successivo*».

Allo stesso modo, l'art. 62 del Regolamento di Esecuzione, dedicato alle «*Comunicazione dell'ingresso in istituto*», dispone che «*1. Immediatamente dopo l'ingresso nell'istituto penitenziario, sia in caso di provenienza dalla libertà, sia in caso di trasferimento, al detenuto e all'internato viene richiesto, da parte degli operatori penitenziari, se intenda dar notizia del fatto a un congiunto o ad altra persona indicata e, in caso positivo, se vuole avvalersi del mezzo postale ordinario o telegrafico. Della dichiarazione è redatto processo verbale. 2. La comunicazione, contenuta in una lettera in busta aperta o in modulo di telegramma e limitata alla sola notizia relativa al primo ingresso nell'istituto penitenziario o all'avvenuto trasferimento, è presentata alla direzione, che provvede immediatamente all'inoltro, a carico dell'interessato. Se si tratta di minore o di detenuto o internato privo di fondi, la spesa è a carico dell'amministrazione. 3. Se si tratta di straniero, l'ingresso nell'istituto è comunicato all'autorità consolare nei casi e con le modalità previste dalla normativa vigente*».

Dalle norme di legge e dalle circolari dipartimentali, sopra analizzate, emerge come la complessa materia dei trasferimenti dei detenuti tra gli istituti sia dettagliatamente disciplinata, al fine di garantire ai detenuti l'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti e, nello stesso tempo, al fine di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, nonché la tutela dell'ordine e della sicurezza degli istituti penitenziari.

4. Alcuni dati relativi all'anno 2025

Tabella 1 – Ministero della Giustizia Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria Ufficio dei detenuti e del trattamento monitoraggio trasferimenti 2025

Motivazione	Totale Detenuti Trasferiti	Donne	Uomini	Trasferimenti Respinti	Proposti Sfollamento DAP	Accolti Sfollamento DAP
Colloqui	56	1	55	1		
Esecuzione pena	106	2	104	24		
Esigenze istituto	692	32	660	124	1	
Giustizia	58		58	3		
Rinvenimento cellulare e stupefacente	1		1			
Sanitari	183	15	168	60		
Sanitari	111	14		14		
Sanitari	112	43		42	1	
Sfollamento	837	110	727	6		
Sfollamento dap	696				147	
Sicurezza	269	7	262	174		
Sicurezza aggressione al personale	80	2	78	9		
Sicurezza rinvenimento telefono	18		18	10		
Sicurezza cellulare + stupefacenti	3		3	2		

segue

Motivazione	Totale Detenuti Trasferiti	Donne	Uomini	Trasferimenti Respinti	Proposti Sfollamento DAP	Accolti Sfollamento DAP
Sicurezza sim card	1		1	3		
Sicurezza stupefacenti	31		31	7		
Trattamentali	290	13	277	4		
(Vuoto)	1		1	1		
Totale complessivo	2684	184	2500	428	697	147

Dando uno sguardo ai dati relativi agli spostamenti tra gli istituti penitenziari della Regione disposti dal P.R.A.P. della Lombardia e ai trasferimenti verso altre Regioni disposti dal D.A.P., nel periodo gennaio/novembre 2025, di cui allo schema, è possibile, innanzitutto, notare come le diverse motivazioni rientrino nelle fattispecie di cui all'art. 42 o.p., sopra descritto. Inoltre, è possibile comprendere l'incidenza delle varie motivazioni che stanno ad essi sottostanti, considerando i dati numerici più corposi:

837 per sfollamento disposto dal P.R.A.P.: in particolare è la Casa Circondariale di San Vittore l'istituto che necessita di frequenti sfollamenti, a causa dei numerosi ingressi quotidiani, e le sedi di destinazione sono, in particolare, le Case circondariali di Cremona e di Pavia, che presentano maggiore capacità ricettiva nella regione, che dispone, in totale, di 18 istituti di cui, sino a novembre 2025, 14 per detenuti con posizione giuridica di giudicabili o mista e 4 per detenuti con pene definitive della reclusione;

147 sono i detenuti assegnati fuori regione per deflazionare gli istituti lombardi. Rispetto agli anni passati questo dato è notevolmente inferiore a causa del sovraffollamento generale, ai quali sono da sommare i 692 trasferiti per esigenze d'istituto, disposti dal P.R.A.P. In particolare, è da registrare la chiusura di sezioni detentive per ristrutturazioni e sanificazioni che hanno interessato gli istituti di Pavia e di Monza. In alcuni casi sia il D.A.P. sia il P.R.A.P. adottano provvedimenti che precludono l'associazione ad un istituto, quando esso è interessato da lavori di rinnovazione o trasformazione, riversando,

quindi, la popolazione detenuta in altre strutture. Ciò è avvenuto di recente per Como e Pavia;

il dato relativo ai trasferimenti per motivi di sicurezza (269) e per aggressione al personale (80) può riguardare anche la stessa persona che viene trasferita più volte all'interno della regione, a seguito della reiterazione di condotte che minano l'ordine e la sicurezza. In questo caso, come già evidenziato, vengono meno i criteri della territorialità e in teoria non dovrebbero interrompersi i percorsi trattamentali che, una volta scontata l'eventuale sanzione disciplinare, potrebbero riprendere il loro corso con eventuali correttivi ritenuti appropriati alla persona;

infine, risultano 290 movimentazioni per motivi trattamentali: tali trasferimenti riguardano motivi di studio, lavoro (es. la concessione della semilibertà in un luogo diverso dal carcere dove è stata compiuta l'osservazione scientifica della personalità), avvicinamento ai familiari per agevolarne i colloqui; capita anche che su richiesta delle persone si effettuino trasferimenti per consentire la frequenza di corsi universitari e professionali.

I motivi, non dipendenti dalla volontà dei detenuti, alla base delle prime tre tipologie di trasferimenti, risultano cogenti, per cui il ricorso all'istituto del trasferimento è stato determinato dalle seguenti necessità: realizzare, per quanto sia stato consentito dal grave e generalizzato stato di sovraffollamento degli istituti penitenziari, un'equa distribuzione della pressione detentiva negli istituti penitenziari del Distretto; realizzare lavori di ristrutturazione; attuare il mutamento di destinazione di sezioni detentive; ristabilire e garantire l'ordine e la sicurezza degli istituti.

Numerosi risultano anche i trasferimenti per motivi trattamentali verso la casa di reclusione di Milano Bollate. È doveroso ricordare che questo istituto, per quanto riguarda gli uomini, è a trattamento intensificato. Non è possibile l'inserimento solo per mera richiesta del detenuto, tanto è vero che coloro i quali si costituiscono vengono, di regola, successivamente destinati ad altri istituti (case di reclusione o sezioni di reclusione in case circondariali). Le assegnazioni in questa sede avvengono anche da parte del D.A.P. e, quindi, con valenza extraregionale. Rilevante attenzione è richiesta per l'analisi dei fascicoli dei detenuti, poiché i percorsi trattamentali sono particolarmente impegnativi e responsabilizzanti, considerata anche la rosa di possibilità lavorative e di studio in un regime

custodiale attenuato. Si osserva, infine, che risulta spesso complesso operare la scelta dell'Istituto dove assegnare il detenuto, perché diversi sono i criteri che devono essere valutati e ponderati alla luce delle risultanze della cartella personale del soggetto. Tra questi prevale sicuramente l'aspetto sanitario, inteso come continuità terapeutica o approfondimenti diagnostici, in una popolazione che conta un numero importante di tossico e alcol dipendenti, di persone affette da disturbi del comportamento se non, addirittura, da patologie psichiatriche. In questo caso gli aspetti sanitari sono valutati da un medico responsabile della medicina penitenziaria regionale. Non trascurabile è anche l'esigenza di poter esercitare le garanzie della difesa e quindi la richiesta di trovarsi in un istituto che permetta al difensore facili e frequenti incontri.

Ferma restando la doverosità dell'osservanza di tutta la normativa sopra delineata, al fine di evitare che il percorso trattamentale dei detenuti possa subire interruzioni o battute di arresto, occorre che, nella cartella personale, all'atto del trasferimento in altro Istituto, sia annotato un giudizio complessivo sugli sviluppi del trattamento e sulla condotta tenuta nell'Istituto, come dispone l'art. 26, comma 6, del Regolamento di Esecuzione; per lo stesso motivo, nell'Istituto di nuova assegnazione, ai sensi dell'art. 27, comma 4, dello stesso Regolamento di Esecuzione *"L'osservazione e il trattamento dei detenuti e degli internati devono mantenere i caratteri della continuità"*. Tale continuità deve essere assicurata dall'*équipe* penitenziaria, tenuta a proseguire l'osservazione e il trattamento dei detenuti, tenendo nella dovuta considerazione gli interventi posti in essere nell'Istituto di provenienza e racchiusi nella Relazione di sintesi o nelle Relazioni comportamentali.

Costante è l'azione di impulso del Provveditorato regionale, nei confronti degli istituti penitenziari, rispetto all'osservanza della normativa e delle Circolari sopra citate.

L'opinione di una Magistrata di sorveglianza

La ricerca svolta ha reso evidente che una quota rilevante di persone detenute con una pena residua non superiore a quattro anni non ha ancora avuto accesso ad alcun beneficio o misura alternativa e quindi verosimilmente andrà ad aggiungersi alle numerose persone che escono dal carcere solo nel momento in cui hanno finito di scontare la pena. Su questo tema, il 5 dicembre 2025, la dott.ssa Benedetta Rossi, magistrata presso l'Ufficio di sorveglianza di Varese, è stata intervistata da Massimiliano Dova.

D: Da che cosa dipende questa situazione di 'stallo' per chi deve scontare ancora una pena inferiore a quattro anni?

R: A molte di queste persone detenute sono stati revocati precedenti misure (affidamento, detenzione domiciliare). Come noto, in base alla disciplina prevista dall'art. 58-*quater* o.p. queste persone non possono più accedere a benefici ordinari, salvo che sopraggiunga e venga certificata una tossicodipendenza con relativo programma terapeutico del SerD. Ad incidere sono altresì le condizioni di vulnerabilità personale e sociale. Vi è, inoltre, carenza di comunità terapeutiche e soprattutto di comunità psichiatriche disponibili ad accogliere detenuti. Talvolta, i tempi d'attesa per accedervi arrivano fino 12/18 mesi. Anche le condizioni del domicilio per accedere alle misure alternative sono spesso inidonee, specialmente per la tutela della persona offesa nei reati di maltrattamenti (art. 572 c.p.) oppure legati, più in generale, alla violenza domestica. Per altro verso, anche qualora si tratti di persone tossicodipendenti e il SerD abbia prescritto la permanenza presso una comunità residenziale, che non è stata accettata dal detenuto, vi è il rischio che la pena

venga interamente scontata in carcere. Da questo punto di vista, la tossicodipendenza è un fattore ambivalente, perché permette di superare le preclusioni normative di cui all'art. 58-*quater* o.p., ma limita l'accesso alle misure alternative, se il detenuto rifiuta la comunità. Peraltro, le revoche delle misure terapeutiche non precludono l'accesso a nuove misure della stessa tipologia, perché prevale il bisogno di cura. Ciò non di meno, rimane talvolta difficile formulare una prognosi favorevole, qualora siano falliti più inserimenti comunitari. Tra gli ostacoli all'accesso alle misure alternative, vi sono poi i casi nei quali non è possibile formulare una prognosi positiva, perché, ad esempio, è assente la revisione critica oppure si tratta di reati con un tasso elevato di recidiva, come gli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

D: In che modo incidono altri fattori di particolare vulnerabilità come la condizione di straniero, l'essere Rom, l'essere malato o autore di reato ostativo?

R: In relazione agli istituti penitenziari sui quali ha competenza l'Ufficio di sorveglianza di Varese, come ad esempio quello di Lecco, vi è una percentuale particolarmente alta di persone straniere. Queste persone si confrontano con problemi strutturali, come la condizione di irregolarità sul territorio nazionale, che impedisce l'accesso alle comunità terapeutiche, l'assenza di riferimenti familiari e le barriere linguistiche. Anche quando possono svolgere un'attività lavorativa durante l'esecuzione della pena, i datori di lavoro sono disincentivati a selezionarli, perché al termine dell'esecuzione penale occorrerà regolarizzare la permanenza sul territorio. Le espulsioni, come misura alternativa, sono quasi sempre avviate dalle Direzioni degli istituti penitenziari, previa interlocuzione con la Questura e non dai detenuti. La magistratura valuta il radicamento in Italia, attraverso i colloqui, le telefonate e la presenza di familiari. Talvolta le espulsioni non vengono eseguite per mancanza di collaborazione del Paese di destinazione.

In relazione alla popolazione Rom, vi è il problema centrale della inidoneità del domicilio: talvolta i campi nomadi possono non essere considerati tali per ragioni di sicurezza. Inoltre, per questa categoria di autori di reato, laddove non venga prospettata una regolare opportunità lavorativa, è spesso difficile formulare una prognosi di non recidiva,

poiché hanno numerosi precedenti per delitti contro il patrimonio. In relazione alle modifiche legislative recenti, che hanno reso facoltativo il rinvio dell'esecuzione (in precedenza obbligatorio) per le donne incinte e le madri di minori di un anno, l'interpretazione giurisprudenziale esclude che tali interventi peggiorativi possano trovare applicazione retroattiva.

Un secondo fattore di vulnerabilità, oltre alla già menzionata condizione di tossicodipendenza, concerne in termini generali le condizioni di salute. Se la malattia fisica di rilevante gravità può consentire l'accesso alla detenzione domiciliare all'esito di un bilanciamento con la pericolosità sociale, quella psichica non trova adeguato supporto sul territorio, poiché le comunità psichiatriche disponibili sono poche.

Quanto agli autori di reati ostativi, la magistratura di sorveglianza, al di là dei vincoli legislativi, compie valutazioni in concreto, a partire dalla sentenza, sulla gravità dei fatti, sull'inserimento del soggetto in un ambiente criminale. In tal senso, ad esempio, la contestazione dell'aggravante dell'ingente quantità in relazione ai reati in materia di sostanze stupefacenti indica spesso un contesto criminale "serio".

D: Rispetto agli anziani, che hanno compiuto almeno settant'anni, la tipologia del reato o la durata della pena inflitta o ancora da scontare è per voi decisiva nella concessione di una misura alternativa, compresa la detenzione domiciliare ex art. 47-ter, comma 0.1., o.p.?

R: Manca di frequente un domicilio. Spesso, la permanenza in carcere offre più tutele di una scarcerazione senza supporto esterno. Non bisogna poi dimenticare che l'età avanzata non riduce automaticamente la pericolosità sociale.

D: L'eccesso di lavoro che grava sugli educatori (e quindi sulla presentazione delle richieste di benefici/misure da parte della persona detenuta) influisce? Vorrebbe dare loro suggerimenti nella selezione delle richieste o nella stesura della relazione di sintesi?

R: Senza dubbio la carenza di personale incide. Anche il lavoro

dell'U.E.P.E. è inevitabilmente in ritardo per questa ragione. Di frequente, le relazioni di sintesi sono eccessivamente descrittive della vita carceraria, senza che vi sia un opportuno approfondimento sulla revisione critica del reato, della criminogenesi, del rapporto tra detenuto e persona offesa dal reato, anche con riguardo al risarcimento del danno.

D: Non riterrebbe opportuno un rapporto più intenso e collaborativo con gli educatori, come loro sembrano desiderare?

R: I rapporti con l'area giuridico pedagogica degli istituti penitenziari sono certamente importanti, anche se il magistrato di sorveglianza dispone di maggiori fonti d'informazione quando deve decidere, perché conosce i carichi pendenti, le precedenti revoche. Non solo: tra i criteri valutativi a sua disposizione vi è anche il rischio di fuga. Ciò giustifica le talvolta differenti conclusioni della magistratura rispetto alle proposte trattamentali (anche del SerD).

D: Quali sono le principali ragioni per il rigetto di benefici e misure alternative?

R: La revoca degli affidamenti terapeutici deriva spesso dalla ricaduta nell'uso di sostanze, dall'interruzione dei rapporti con il SerD o con l'UEPE. Per le altre misure, le cause più ricorrenti riguardano i casi di violenza domestica nei quali il maltrattante ricade nella dinamica violenta. Vi sono poi i reati contro il patrimonio commessi durante la misura, per soddisfare il bisogno di denaro (ad es. attraverso truffe online).

D: Quali sono le buone prassi milanesi dell'Ufficio di sorveglianza di Varese e del Tribunale di sorveglianza di Milano?

R: Nel distretto di Varese vi è una stretta collaborazione tra SerD, CPS, Comunità e U.E.P.E. Esiste un protocollo innovativo con i CPS per semplificare i trasferimenti tra comunità psichiatriche. L'ufficio di Milano, invece, ha sviluppato prassi particolari: salvo che venga

ritenuta opportuna una richiesta da parte del Collegio, frequentemente si giunge a una decisione anche in assenza di relazione dell'UEPE, poiché quest'ultimo, a causa delle carenze di personale, è gravato da un elevato carico di lavoro. A Milano si fa ricorso in modo molto ampio al lavoro all'esterno, con apertura di spazi ulteriori di libertà (c.d. 'allargamento'). Gli istituti penitenziari nel distretto di Varese sono caratterizzati da autori di reati comuni, in gran parte stranieri, tossicodipendenti, molto giovani e senza precedenti esperienze lavorative. Gli istituti di Como e Busto Arsizio, che sono i più grandi, hanno numerosi eventi critici. Vi è altresì una strutturale mancanza di spazi. Dal punto di vista dei percorsi lavorativi vi sono, tuttavia, alcune realtà positive, come la cioccolateria interna a Busto Arsizio e i corsi di formazione come *personal trainer*, da calzolaio o per la lavanderia.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

