

Prime note sul diritto allo studio dei detenuti

di

Anna Maria Citrigno*

Sommario: 1. Diritti e vulnerabilità: il crescente (ma non ancora sufficiente) interesse per i diritti dei detenuti. – 2. I diritti all'istruzione e allo studio dei detenuti: lo stato dell'arte. – 3. Diritti dei detenuti, funzione rieducativa della pena e proposte di riforma in senso regressivo.

1. *Diritti e vulnerabilità: il crescente (ma non ancora sufficiente) interesse per i diritti dei detenuti*

Il tema dei diritti dei detenuti è oggi al centro del dibattito dottrinale¹. L'interesse è motivato da diversi fattori, tra cui certamente la crescente preoccupazione per la condizione di *vulnerabilità* umana, verso cui, com'è stato di recente sottolineato da un'autorevole dottrina², Corti e legislatori, specialmente negli ultimi tempi, hanno sempre più rivolto la propria attenzione.

* Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina.

¹ Tra gli scritti più recenti si v. almeno A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; S. ANASTASIA, *Le pene e il carcere*, Mondadori, Milano 2022; A. ALBANO, A. LORENZETTI, F. PICOZZI (a cura di), *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema irrisolvibile*, Giappichelli, Torino 2021; S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, con prefazione di M. Palma, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma: i diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

² Cfr. M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, Diritti umani e persone vulnerabili, Roma, 22 aprile 2022, in www.cortecostituzionale.it.

Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, nel contesto di un più ampio riconoscimento della vulnerabilità come condizione «non predefinita nei contenuti o nei criteri d'identificazione, che dunque abbraccia una molteplicità di significati poiché in fondo finalizzata alla salvaguardia di forme di debolezza e svantaggio non predeterminabili in astratto»³, ha assicurato una particolare protezione ai diritti dei detenuti⁴. Degna di nota è la recente decisione del 24 gennaio 2022 nel caso *Sy contro Italia*, riguardante la situazione di «vulnerabilità multifattoriale»⁵ del detenuto malato. Con tale pronuncia, la Corte Edu ha condannato l'Italia per aver trattenuto in carcere, per quasi due anni, un detenuto affetto da disturbo mentale aggravato dalla tossicodipendenza, in assenza di un piano terapeutico generale e malgrado fossero intervenute in precedenza decisioni giudiziarie nazionali che avevano disposto il trasferimento del soggetto in un'adeguata residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) a causa della certificata incompatibilità del suo stato di salute con la detenzione in carcere⁶.

Sul versante della giurisdizione nazionale e, in particolare, di quella costituzionale, il Giudice delle leggi si è pure, di recente, pronunciato sulla medesima materia e, in particolare, sulla disciplina delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Con la sent. n. 22 del 2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate in merito all'organizzazione e al funzionamento di tali istituti, esprimendo, tuttavia, una pronuncia di «incostituzionalità accertata ma non dichiarata» e rivolgendo al legislatore un monito a intervenire sui diversi profili di dubbia costituzionalità della normativa. Nella sentenza si sottolinea, in particolare, la necessità che la materia trovi

³ P. SCARLATTI, *Tutela dei diritti e trattamento dei detenuti vulnerabili. A proposito del recente caso Sy contro Italia*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2022, 546, al quale si rinvia anche per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte Edu in cui è stata adottata tale nozione di vulnerabilità.

⁴ Cfr., tra le varie pronunce, Corte Edu, *Selmouni c. Francia*, 28 luglio 1999; *Salman c. Turchia*, 27 giugno 2000; *Bouyid c. Belgio*, 28 settembre 2015; *Tiziana Pennino c. Italia*, 12 ottobre 2017.

⁵ M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, cit., 3.

⁶ Su tale decisione cfr. ancora P. SCARLATTI, *Tutela dei diritti e trattamento dei detenuti vulnerabili. A proposito del recente caso Sy contro Italia*, cit., 545 ss.

un'adeguata disciplina legislativa (in ossequio ai principi enunciati dagli artt. 25, comma 3, e 32, comma 2, Cost., anche in relazione all'art. 13 Cost.), volta anche a garantire effettività alle misure in esame, e che il Ministro della Giustizia conservi una funzione di sorveglianza e coordinamento sul funzionamento delle stesse misure di sicurezza (come imposto dall'art. 110 Cost.); tutte previsioni normative rimesse alla discrezionalità del legislatore e, per questo, sottratte al sindacato della Corte⁷.

Più in generale, le condizioni in cui versano molti istituti penitenziari e coloro che ci vivono sono allarmanti. L'anno appena trascorso ha fatto registrare purtroppo un alto numero di suicidi nelle carceri⁸; un dato che mostra con tutta evidenza quanto difficile sia tale realtà, anche a prescindere dal problema del sovraffollamento che pure incide sull'esecuzione di una pena che non può consistere in trattamenti inumani e degradanti (come previsto dall'art. 3 CEDU e dall'art. 27, comma 3, Cost. e come ribadito dalla giurisprudenza della Corte Edu, soprattutto a partire dalla nota decisione dell'8 gennaio 2013 nel caso *Torreggiani altri contro Italia*, che ha segnato una tappa decisiva nel processo di riconoscimento del «volto costituzionale della pena»⁹).

La più recente vicenda che ha visto protagonista Alfredo Cospito, detenuto in regime di 41-bis, che sta conducendo la sua battaglia contro la previsione di stato

⁷ Corte cost., sent. n. 22 del 2022, punti 5.3 ss. del *Considerato in diritto*. Su tale pronuncia cfr., tra gli altri, G. MONACO, *REMS: riserva di legge e competenze del Ministro della giustizia. Dopo un'ampia istruttoria, ancora una pronuncia di incostituzionalità accertata ma non dichiarata. Osservazioni su Corte cost. n. 22/2022*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 3/2022, 274 ss.; O. DI CAPUA, *La Corte alla ricerca di nuove strade per garantire la massima effettività dei diritti fondamentali. Note a margine della sentenza n. 22 del 2022 della Corte costituzionale*, *ivi*, 294 ss.

⁸ Secondo un recente rapporto dell'OMS del 2022, un detenuto su tre soffre di disturbi mentali e il suicidio è la causa di morte più comune nella popolazione carceraria. L'anno appena trascorso ha fatto registrare ben 84 suicidi. Il dato assai allarmante è stato stilato dai volontari dell'associazione Antigone che rilevano come occorra tornare al 2009 che ha visto 72 suicidi a fronte di un numero più elevato di detenuti, pari a 5000. Il rapporto è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289058674>.

⁹ A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, Relazione svolta al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, tenutosi presso la Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso il 30 maggio 2014, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2014, 1 ss. L. A. pone in evidenza «una cessione unilaterale di sovranità a vantaggio dei penalisti, quando invece il problema della pena e della sua esecuzione non dovrebbe (solo) preoccupare ma (anche) occupare la riflessione costituzionalistica» (1).

detentivo attraverso lo sciopero della fame ha riaperto un dibattito pubblico che pone interrogativi rispetto a una misura particolarmente rigida, prevista in particolare per reati di stampo mafioso.

In questa sede non si intende certo ricostruire un quadro completo dei tanti, complessi aspetti giuridici della condizione del detenuto, ma trattare del riconoscimento di un particolare diritto alle persone sottoposte alle più restrittive misure limitative della libertà personale. Si fa riferimento al diritto allo studio che, come emergerà dalle riflessioni che seguiranno, ha un ruolo fondamentale nel percorso rieducativo previsto dall'art. 27, comma 3, Cost. e, che, tuttavia, richiederebbe interventi strutturati e ponderati, promossi nel contesto di adeguate politiche pubbliche.

2. I diritti all'istruzione e allo studio dei detenuti: lo stato dell'arte

Il primo problema dei diritti, come già sottolineava Norberto Bobbio¹⁰, ancor più in un contesto come quello carcerario, caratterizzato da numerose criticità lontane dall'essere risolte, è quello della loro effettività¹¹.

Va rilevato, innanzitutto, che la svolta fondamentale relativa al riconoscimento legislativo dei diritti dei ristretti può farsi coincidere con l'adozione della

¹⁰ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

¹¹ G. M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, Intervento conclusivo del corso "Diritti dei detenuti e Costituzione", Università degli Studi Roma Tre, 6 dicembre 2011, reperibile in <https://www.dirittopenitenziarioecostituzione.it>. L'A. evidenzia come «flessibili ed in qualche modo comprimibili, proprio perché esercitati all'interno dell'istituzione carceraria, questi diritti richiedono attenzione particolare: sia perché i rischi di un loro (sia pure indiretto) azzeramento sono altissimi; sia perché – all'interno di una realtà comunque totalizzante, come il carcere – la loro residualità è bene prezioso, utilità marginale di garanzie». Ed ancora: «uno sguardo anche superficiale alla quotidianità del pianeta carcere dimostra con drammatica evidenza quanta distanza vi sia fra quei principi e la realtà della pena detentiva. Dimostra quanto sia forte il contrasto fra la teoria degli obiettivi di rieducazione, legalità e rispetto della dignità, che dovrebbero produrre sicurezza restituendo alla società una persona libera, dopo l'espiazione della pena; ed una realtà opposta di fallimento del sistema, di rimozione del problema, di negazione della legalità, della libertà e della sicurezza. Quest'ultima, in particolare, viene confinata e snaturata nell'esclusione del diverso e nell'illusione di una pax carceraria sovraffollata, patogena e criminogena, i cui unici obiettivi sembrano ridursi – quando vi si riesce – all'assenza di fughe, di rivolte, di autolesionismi e di suicidi».

normativa sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»), e, poi, con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 431 del 1976, recante il relativo regolamento di esecuzione, successivamente sostituito dal D.P.R. n. 230 del 2000.

Tale disciplina ha posto le basi per avviare una rilettura della funzione della pena nel quadro delle coordinate poste dai principi fondamentali della Costituzione. Alla base del trattamento penitenziario i valori della dignità e dell'umanità espressi dai principi costituzionali trovano finalmente la loro collocazione¹². Attraverso tale disciplina, com'è stato detto, si è finalmente posta «la persona al centro della trama normativa dell'esecuzione penale», fornendosi «la base per ulteriori evoluzioni, alcune delle quali esito di puntuali interventi della giurisprudenza costituzionale»¹³. Tra le varie pronunce della Corte si può ricordare, in particolare, la sentenza n. 349 del 1993, con la quale si è affermato che «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità»¹⁴.

¹² L'art. 1 della legge sull'ordinamento penitenziario recita: «Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione».

¹³ Cfr. in tema, tra gli altri, M. RUOTOLO, *Il reinserimento dei detenuti: le coordinate costituzionali (notazioni introduttive)*, testo dell'intervento al Convegno "Il reinserimento dei detenuti", tenutosi presso l'Università LUMSA, Roma, 17 novembre 2017, in *La leg. pen. (www.lalegislazionepenale.eu)*, *Interventi e relazioni*, 12 novembre 2018; ID., *Dignità e carcere*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; ID., *La detenzione e i diritti dei detenuti come tema costituzionalistico*, in *Costituzionalismo.it (www.costituzionalismo.it)*, 2/2015; ID., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2002; V. ONIDA, *Prefazione* a M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., XI; E. DOLCINI, E. FASSONE, D. GALLIANI, P. PINTO DE ALBUQUERQUE, A. PUGIOTTO, *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019.

¹⁴ Si veda la sentenza n. 26 del 1999 con la quale la Corte costituzionale afferma come «l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generale assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti» (punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

Quali sono, però, i «residui di libertà» dei detenuti nel contesto carcerario che è, per antonomasia, il luogo deputato alla privazione della libertà¹⁵? Una risposta a tale interrogativo è quella che riposa sul concetto di dignità umana, bene, secondo un'autorevole dottrina, non bilanciabile e irrinunciabile e che, a maggior ragione, deve rimanere integra anche dentro le mura del carcere: «La dignità umana – è stato scritto – si sostanzia nel diritto al “rispetto”, sintesi di riconoscimento e di pari considerazione delle persone; in essa libertà ed eguaglianza si fondono. Entrambe le componenti della dignità potranno subire, per motivi di sicurezza, limitazioni, ma non si potrà mai accettare che il valore della persona, nel suo complesso, possa essere sminuito per effetto della restrizione in carcere. Né potrebbe essere invocato in contrario il disvalore degli atti delittuosi compiuti dal detenuto. Di fronte a questa possibile obiezione, si deve affermare con chiarezza un principio, che potremmo definire intrinseco allo stesso concetto di dignità umana: essa non si acquista per meriti e non si perde per demeriti»¹⁶.

L'art. 19 della legge sull'ordinamento penitenziario prevede che l'istruzione scolastica sia «curata mediante l'organizzazione dei corsi di scuola dell'obbligo e dei corsi di addestramento professionale» ed ancora che «possono essere istituite scuole di istruzione secondaria di secondo grado negli istituti penitenziari». Che l'istruzione abbia un importante rilievo si evince anche dalla previsione contenuta nell'art. 15 della medesima legge, come modificato dal decreto legislativo n. 123 del 2018: «il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive, e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia». Si tratta ovviamente di scelte che ricadono nell'ambito di esercizio dell'autodeterminazione del detenuto. L'istruzione, diversamente rispetto al passato, diviene così «mezzo irrinunciabile per garantire ed espletare al meglio le

¹⁵ Cfr. M. RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 6/2021, 253 ss.

¹⁶ G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, Relazione svolta al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Il senso della pena. A un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, tenutosi presso la Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso il 30 maggio 2014 in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2014, 1.

funzioni della pena»¹⁷. E ancora, più in generale, com'è stato detto, non è sufficiente un'opera di sensibilizzazione, svolta all'esterno, funzionale a far capire cosa sia il carcere, poiché la cultura «deve entrare dentro il carcere utilizzando la scuola, che è un diritto fondamentale per tutti, perché cultura vuol dire evitare che il decorso del tempo, la mancanza di lavoro, aggravi la situazione di chi sta subendo una grave penalizzazione di quelle caratteristiche spaziali e temporali»¹⁸.

La rilevanza dell'istruzione e dello studio in carcere, tuttavia, si coglie soltanto se si riconosce la stretta correlazione esistente tra gli artt. 9, 33 e 34, da una parte, e l'art. 27, comma 3, Cost., a norma del quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»; si tratta di coordinate normative che hanno consentito di riconoscere a tali situazioni giuridiche soggettive una connotazione del tutto nuova rispetto al passato¹⁹.

Si deve notare, peraltro, come le stesse previsioni costituzionali in materia di cultura, istruzione e studio abbiano una portata molto ampia, tale da includere certamente, come peraltro riconosciuto dalla legislazione e dalla giurisprudenza, anche la condizione delle persone sottoposte a misure limitative della libertà personale: si pensi alla formula impiegata dall'art. 9, comma 1, Cost., secondo cui «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica»; all'art. 33, comma 1, Cost., a norma del quale «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento»; all'art. 34, Cost., in base al quale «la scuola è aperta a tutti» (comma 1) e «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita» (comma 2). A tali disposizioni devono aggiungersi, poi, le garanzie offerte da importanti riconoscimenti del diritto internazionale, come l'art. 2 del Protocollo n. 1 della CEDU, in base al quale «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno».

¹⁷ C. TOMBA, *Il sistema scolastico penitenziario: studenti adulti, minori e stranieri*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, vol. I, 74.

¹⁸ G.M. FLICK, *Più cultura che carcere e più cultura in carcere. Nello spirito della Carta*, in *Il Dubbio*, 19 dicembre 2022.

¹⁹ Cfr., in tal senso, C. TOMBA, *Il diritto allo studio in regime restrittivo delle libertà*, in <https://dirittopenitenziarioecostituzione.it>.

Tornando alla legislazione nazionale e per quanto riguarda, in particolare, l'istruzione universitaria, l'art. 19, comma 5, della legge sull'ordinamento penitenziario prevede che «sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore, nonché l'ammissione di detenuti e internati ai tirocini di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92». Si tratta di una previsione piuttosto blanda, che non sembrerebbe riconoscere un vero e proprio diritto in capo alle persone sottoposte a restrizioni della libertà personale²⁰. Analogo tenore presentano gli artt. 44 e 45 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 230 del 2000): in base a quanto disposto nel secondo comma del primo articolo, il principio dell'agevolazione per il compimento degli studi si traduce nella previsione di «opportune intese con le autorità accademiche per consentire agli studenti di usufruire di ogni possibile aiuto e di sostenere gli esami»; in base all'art. 45, commi 2 e 4, gli studenti possono essere esonerati dal lavoro, a loro richiesta, e possono ottenere il rimborso delle spese sostenute per tasse, contributi scolastici e libri di testo e la corresponsione di «un premio di rendimento nella misura stabilita dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria».

L'esercizio dei diritti all'istruzione e allo studio è comunque ostacolato da diversi fattori contestuali: in particolare, la presenza di un tasso di scolarizzazione molto basso nella popolazione carceraria e l'assenza di adeguate politiche in tale settore, oltre ai già richiamati problemi cagionati dal sovraffollamento, complicano il perseguimento della finalità della rieducazione dei detenuti nella prospettiva di un'effettiva risocializzazione degli stessi, attraverso l'acquisizione di un adeguato senso di responsabilità. Va evidenziato, infatti, come le iniziative orientate in tal senso poggino essenzialmente su azioni di volontariato: le prime attività, in tale ambito, avviate negli anni '60 del secolo scorso, si devono, infatti, alla spontanea

²⁰ Cfr. F. PRINA, *I Poli universitari penitenziari in Italia. L'impegno delle università per il diritto allo studio dei detenuti* in V. FRISO, L. DECEMBROTTO (a cura di), *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, Guerini, Milano 2018.

determinazione di alcuni docenti dell'Università di Padova a favore di studenti detenuti iscritti alla Facoltà di Ingegneria civile.

Nel tempo, la collaborazione tra amministrazione penitenziaria e Università ha portato all'istituzione dei c.d. Poli Universitari Penitenziari (PUP) in quasi tutte le Regioni²¹. Si tratta di soggetti che danno vita, com'è stato detto, a un «un sistema di servizi e opportunità offerti dall'Università, con la disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria, ulteriori o sostitutivi rispetto a quelli normalmente fruibili dagli studenti, proposto in modo strutturale e organizzato sulla base di apposite convenzioni, volto a superare gli ostacoli che obiettivamente si frappongono ad un effettivo esercizio del diritto allo studio universitario da parte di chi è in esecuzione penale»²². Nel 2018 i Poli Universitari Penitenziari hanno dato vita alla Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i poli Universitari Penitenziari (CNUPP), istituita presso la CRUI il 9 aprile 2018, che rappresenta la formalizzazione del Coordinamento dei responsabili di attività di formazione universitaria in carcere con il precipuo obiettivo di garantire opportunità di percorsi universitari in maniera diffusa, anche in aree geografiche in cui oggi sono assenti o poco strutturate. Grazie ai monitoraggi che la stessa conferenza si occupa di elaborare attraverso i dati comunicati dai referenti presenti in ciascun polo si può rilevare un certo miglioramento nel numero dei detenuti che

²¹ Cfr. F. PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l'esperienza dei Poli universitari penitenziari in Italia*, consultabile all'indirizzo <https://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/i-poli-universitari-in-carcere/>. Come scrive l'A., «di fatto la storia di ciascuno dei Poli o comunque degli impegni delle Università negli istituti penitenziari è storia – spesso casuale – di un incontro tra tre interessi e volontà: gli interessi esplicitati da detenuti o rappresentati alle Università da parte di chi è in contatto con loro (avvocati, volontari, parenti); le sensibilità e volontà di singoli docenti o gruppi di docenti (Facoltà, Dipartimenti); le disponibilità di Direzioni e responsabili PRAP a favorire l'incontro tra detenuti e università e, in alcuni casi, a creare le condizioni per “agevolare” il compimento degli studi dei detenuti interessati».

²² Si tratta del tavolo tematico dedicato a *Istruzione, cultura e sport*, Tavolo 9 degli Stati generali dell'Esecuzione Penale (cfr. www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo9_relazione.pdf), il cui obiettivo comune è quello di «ridare significato al tempo dell'esecuzione penale, togliendo a esso la connotazione di tempo sottratto all'esperienza vitale e dotandolo invece della connotazione di tempo di opportunità per un ritrovamento personale. Da qui la necessità di dare al soggetto detenuto la responsabilità di scegliere la propria costruzione di un percorso esercitando nei suoi confronti una funzione di orientamento e, se necessario, di controllo, ma non privandolo della possibilità di scelte». In tema, cfr. M. RUOTOLO, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, in *Dir. pen. cont.* (<https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/>), 11 marzo 2016

decidono di intraprendere un percorso di studio. Nei Decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018²³, si riafferma ancora una volta l'agevolazione della frequenza e dei compiti inerenti agli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie. Un profilo di rilievo è costituito dalla modifica (da parte dell'art. 11, comma 1, lett. *p* del decreto legislativo n. 123 del 2018) dell'art. 42, riguardante i trasferimenti dei detenuti, con l'introduzione, in primo luogo, dell'esigenza di considerare lo studio tra i criteri rilevanti per la disposizione di trasferimenti e, in secondo luogo, della «necessità di dare risposta entro termini ragionevoli, alle richieste di trasferimento per motivi di studio, ad esempio per poter frequentare un corso di laurea in una università che offra questa opportunità ai detenuti che si trovano in un determinato carcere»²⁴.

La realizzazione di condizioni idonee all'esercizio del diritto allo studio delle persone detenute, tuttavia, non può contare esclusivamente su azioni di volontariato, occorrendo interventi organici, promossi nell'ambito di efficaci politiche pubbliche, che, tuttavia, al momento non trovano espressione anche, e soprattutto, a causa del peso di rilevanti carenze culturali.

3. Diritti dei detenuti, funzione rieducativa della pena e proposte di riforma in senso regressivo

La scarsa attenzione politica per i diritti all'istruzione e allo studio dei detenuti acquista una specifica connotazione nel contesto del più ampio dibattito pubblico sviluppatosi, negli ultimi anni, intorno alla funzione rieducativa della pena, anche

²³ Si tratta dei decreti legislativi del 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124 di attuazione alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103.

²⁴ F. PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari*, cit.

riguardo al tema dell'ergastolo ostativo²⁵, sul quale pure sono intervenute alcune importanti pronunce della Corte Edu e della Corte costituzionale, nonché qualche recente novità normativa²⁶.

Ad essere posto in discussione è lo stesso principio della funzione rieducativa della pena, enunciato dal terzo comma dell'art. 27 Cost., che, in base a quanto previsto in qualche proposta di revisione costituzionale, si vorrebbe ridimensionare, subordinandolo alla «collaborazione del condannato»²⁷, o affiancandolo alla «pericolosità sociale del condannato» e alla «sicurezza dei cittadini»²⁸. Nella medesima prospettiva si è anche proposto di inserire nell'art. 101 Cost. il riconoscimento di un generale «diritto alla sicurezza»²⁹.

La rinuncia all'idea del reinserimento sociale del detenuto, dopo la conclusione della pena, o anche solo il suo ridimensionamento rivelano una visione riduttiva dei diritti fondamentali e del principio personalista, coerente con una concezione

²⁵ Cfr., nell'ampia letteratura in tema, L. RISICATO, *L'incostituzionalità riluttante dell'ergastolo ostativo: alcune note a margine di Corte cost., ord. 97/2021*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2021, 641 ss.; V. ONIDA, *Sulle pene perpetue: un confronto a tutto campo sui rapporti fra Corte dei diritti e giurisprudenza interna*, in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in prospettiva europea* a cura di A. Saccucci, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 692 ss.; G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il fine e la fine della pena. Sull'ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*, Atti del Seminario di Ferrara, 25 settembre 2020, in *Forum di Quad. cost. Rass.* (www.forumcostituzionale.it), 4/2020; E. DOLCINI, F. FIORENTIN, D. GALLIANI, R. MAGI, A. PUGIOTTO, *Il diritto alla speranza davanti alle corti. Ergastolo ostativo e art. 41-bis*, Giappichelli, Torino 2020; G. FIANDACA, *Al posto degli ergastoli*, in S. ANASTASIA, F. CORLEONE, A. PUGIOTTO (a cura di) *Contro gli ergastoli*, Futura, Roma 2021, 163 ss.; P. MAGGIO, *L'equilibrio fra tutela della sicurezza e dignità umana*, in C. BRANCATO, G. FIUME, P. MAGGIO (a cura di), *Non solo per amore. In memoria di Francesca Morvillo*, Treccani, Roma 2022, 185 ss.; ID., *Mai più prigionieri del silenzio. Il divieto di dialogare con gli altri detenuti viola la dignità dei condannati all'ergastolo* (Nota a Corte eur. diritti dell'uomo 16 dicembre 2021, *Karpenko*), in *Foro it.*, VI, 2022, 289 ss.

²⁶ Corte Edu, Gr. Chambre, 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*, ric. N. 77633/16; Corte cost., ordd. n. 97 del 2021 e n. 227 del 2022, con cui si sono restituiti gli atti alla Corte di Cassazione, nel ruolo di giudice rimettente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 162 del 2022, successivamente convertito dalla legge n. 199 del 2022, che è intervenuto sulla disciplina in materia di ergastolo ostativo.

²⁷ In tal senso si veda la proposta di legge costituzionale d'iniziativa dell'on. Cirielli e altri n. AC 116, del 23 marzo 2018 («Modifica dell'articolo 27 della Costituzione in materia di responsabilità penale»).

²⁸ Cfr. la proposta di legge costituzionale d'iniziativa dell'on. Meloni e altri n. AC 3154, del 9 giugno 2021 («Modifica dell'articolo 27 della Costituzione in materia di funzioni della pena»).

²⁹ Cfr. la proposta di legge costituzionale d'iniziativa dell'on. Meloni e altri n. AC 2954 del 16 marzo 2021 («Modifica all'articolo 101 della Costituzione, in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza», la quale vorrebbe premettere al primo comma dell'art. 101: «La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini»).

populista del rapporto tra autorità e libertà che, sul versante delle pretese punitive dell'ordinamento, si traduce nelle forme di quello che è stato definito un *diritto penale del nemico*³⁰. Una visione, quest'ultima, in base alla quale la dignità umana non è qualcosa che deve resistere a ogni altra esigenza, pur costituzionalmente rilevante, ma, al contrario, un bene condannato a recedere sistematicamente rispetto a istanze di sicurezza. Le proposte di revisione del testo costituzionale orientate da tale spirito prospettano riforme *regressive* di dubbia costituzionalità³¹.

I rischi insiti in tale visione sono notevoli, riguardando essi non soltanto il profilo della funzione della pena ma l'intero ventaglio dei diritti fondamentali. La rinuncia a conformare la sanzione penale nei termini di un percorso di rieducazione porta con sé, quale probabile conseguenza, il ridimensionamento e la svalutazione di tutte le altre situazioni giuridiche di rango costituzionale spettanti alle persone soggette a limitazioni della libertà personale, primo fra tutti il diritto allo studio. In sostanza, escludendosi l'idea che l'esercizio dei diritti fondamentali possa costituire anche un'indispensabile condizione per il realizzarsi della stessa rieducazione del condannato, si finisce con il negare l'esercizio dei diritti presupponendo quasi una penalizzante funzionalizzazione degli stessi a uno scopo irraggiungibile.

Indicativo di questo ribaltamento è il caso, verificatosi nella prima fase della pandemia, di un detenuto, già in possesso di due lauree e frequentante un master, al quale il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha negato la detenzione domiciliare, richiesta per motivi di salute, non soltanto per ragioni attinenti alla compatibilità del suo stato di salute col regime carcerario, ma anche per la

³⁰ Sul diritto penale del nemico G. JAKOBS, *La pena statale. Significato e finalità*, trad. it. D. Valitutti, Editoriale Scientifica, Napoli 2019. Cfr., in tema, cfr. anche M. DONINI, M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano 2007; A. GAMBERINI, R. ORLANDI (a cura di), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, Monduzzi, 2007, 304 ss.; V. FANCHIOTTI, *Il diritto penale del nemico e i nemici del diritto*, in *Questione Giustizia*, 2006, 699 ss.; L. FERRAJOLI, *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, *ivi*, 2006, 797 ss.; F. MUÑOZ CONDE, *Il diritto penale del nemico*, in *Ordines* (www.ordines.it), 1/2016, 315 ss.; T. PADOVANI, *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente*, 4. *Diritto penale del nemico*, Pisa University Press, Pisa 2014.

³¹ Sul punto si rinvia a G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano 1987, 1206 e, ora, ad A. MORELLI, *Togliere la parola razza dalla Costituzione? Ragioni e rischi di una revisione simbolica*, in *Quad. cost.*, 2/2021, 461 ss.

convinzione che la laurea conseguita in carcere e la frequentazione di un master per giurista di impresa potessero «affinare le indiscusse capacità del ricorrente e dunque gli strumenti giuridici a sua disposizione per reiterare condotte illecite in ambito finanziario ed economico»³².

L'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19 ha, poi, ulteriormente limitato, in concreto, le possibilità per i detenuti di esercitare il loro diritto allo studio, aggravando la loro condizione di vulnerabilità³³.

Il tema della rieducazione dei detenuti, in rapporto ai diritti fondamentali di questi ultimi, tuttavia, non può continuare a essere trascurato, sia perché la mancanza (ispirata anche da una malintesa idea di sicurezza) di politiche pubbliche orientate a dare concreta attuazione all'art. 27, comma 3, Cost. finisce paradossalmente con il riflettersi in senso negativo proprio sulle esigenze di sicurezza, allorché i condannati, privati dei diritti riconosciuti loro dalla Costituzione, scontata la pena, debbano comunque tornare in libertà, sia perché le carenze riscontrabili in tale ambito rischiano di alimentare un più ampio processo involutivo, sul piano culturale, che coinvolge i diritti e la dignità di tutti.

³² Cfr. A. ARGHITTU, L. FARNETI, *Diritto allo studio in carcere e funzione rieducativa della pena: riflessioni a margine del caso Crisci*, in www.extremaratioassociazione.it, 16 giugno 2022.

³³ Il carcere al tempo del coronavirus, XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, consultabile all'indirizzo https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202022.pdf.