

QUESITI

DAVIDE LATELLA

La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del «trattamento rieducativo»?*

Il presente contributo offre un'analisi dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario, colta nella sua duplice natura di diritto costituzionalmente protetto (artt. 9, 33 e 34 Cost.) ed elemento del «trattamento rieducativo» (art. 15 ord. pen.). Vengono messe in luce le criticità presenti nel tessuto normativo e le difficoltà materiali derivanti dal necessario bilanciamento con le esigenze di sicurezza, cercando di tracciare le linee di demarcazione tra «trattamento penitenziario», «trattamento rieducativo» e diritti dei detenuti, tra le cui «maglie» si iscrive lo svolgimento dell'esperienza di studio da parte dei condannati. In conclusione, si propongono tre possibili «vie d'uscita» per garantire un pieno riconoscimento giuridico dell'esperienza accademica nel contesto dell'esecuzione penale.

The nature of undergraduate education in the penitentiary system: right of the prisoner or element of «re-educational treatment»?

This contribution offers an in-depth analysis of undergraduate education in the penitentiary system, taken in its dual nature of a constitutionally protected right (artt. 9, 33 and 34 Const.) and an element of «re-educative treatment» (art. 15 ord. pen.). The critical points in the regulatory framework and the material difficulties arising from the necessary balancing with security requirements are highlighted, attempting draw the lines of demarcation between «prison treatment», «re-educational treatment» and the rights of prisoners, between whose «meshes» the conduct of the study experience by convicts is inscribed. In conclusion, three possible «ways out» are proposed to ensure full legal recognition of academic experience in the context of penal execution.

SOMMARIO: 1. L'istruzione in carcere: diritto fondamentale e/o elemento del «trattamento rieducativo». - 2. Università e carcere: criticità e limiti dell'ordinamento penitenziario. - 3. Il principio di rieducazione del condannato come fonte di legittimazione dell'agere dell'Amministrazione penitenziaria. - 4. «Trattamento penitenziario», «trattamento rieducativo» rieducazione e diritti dei detenuti. - 5. Tre possibili «vie d'uscita».

1. *L'istruzione in carcere: diritto fondamentale e/o elemento del «trattamento rieducativo».* L'istruzione, allorché «varca» le mura di cinta degli Istituti penitenziari, assume una duplice natura¹: pur continuando a qualificarsi alla stregua di un diritto costituzionale, riconosciuto dagli artt. 9, 33 e 34 Cost.²,

¹ Dedicano interessanti riflessioni a riguardo MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, in *Oss. cost.*, 2023, 3, 81 ss.; TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, in *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, a cura di Talini-Ruotolo, Napoli, 2017, 124 ss.

² Sul tema, la letteratura costituzionalistica è sconfinata (v., *ex multis*, BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale,

viene ricompresa dall'art. 15 della L. 26 luglio 1975, n. 354 (d'ora in avanti, «ord. pen.») tra gli «elementi del trattamento» e, dunque, tra i principali – ma non esclusivi – strumenti attraverso cui si favorisce il graduale reinserimento sociale del condannato³.

in *Federalismi.it*, 2018, 4, 99 ss.; D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: quale puntualizzazione di ordine costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, 1291 ss.; MACCABIANI, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte Costituzionale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 6, 1 ss.; PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo della crisi*, in *Dir. società*, 2013, 1, 32 ss.; ROSSI, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in *Oss. cost.*, 2006, 1, 1 ss.); l'estensione contenuta di questo elaborato, non consentendo di ripercorrerla integralmente, impone di valorizzare principalmente quei contributi che, pur offrendo una disamina approfondita dell'istruzione quale diritto costituzionale, hanno cura di sviluppare le relative argomentazioni in relazione al sistema penitenziario: MANGIARACINA, *Art. 19*, in *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, a cura di Fiorentin-Siracusano, Milano, 2019, 306 ss.; PANIZZA, *L'istruzione universitaria nelle istituzioni carcerarie*, in AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, vol. II, 945 ss.; RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, 131 ss.; TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, cit., 100 ss.

In termini più generali, secondo Torlone, in capo alla persona ristretta sorge un «diritto al risarcimento educativo» che «va riconosciuto [...] in virtù di uno stretto nesso eziologico tra due importanti elementi: da un lato le carenze (scolastiche, formative, familiari ecc.) della società nei suoi confronti, colpevole di non aver contribuito a creare, attraverso adeguate azioni educative e con diligenza, prudenza e perizia, cittadini onesti e virtuosi, dall'altro l'essere stato reo, violatore di norme di convivenza civile a causa della mancanza e/o inadatta educazione alla vita nella polis – senza con questo negare l'intenzionalità di certe scelte d'azione, mal guidate o orientate» (TORLONE, *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*, in *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*, a cura di Torlone, Firenze, 2016, XV, cui si rimanda per un approfondimento di tale prospettiva interpretativa).

Nell'ambito della normativa sovranazionale, in ordine al riconoscimento del diritto all'istruzione durante la fase di esecuzione penale, vengono in rilievo: l'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani; le reg. 4.2, 92, 104 degli Standard Minimi delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti (c.d. *Nelson Mandela Rules*), adottate nel 1955 e modificate nel 2015; le reg. 28 e 106 delle Regole Penitenziarie europee (Raccomandazione R(2006)2-rev del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, modificata nel 2020); l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, adottato a Parigi nel 1952; l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione eEuroea. Inoltre, assume uno spiccato interesse scientifico il documento elaborato dall'UNESCO, nel 1995, e intitolato «*Basic education in prison*».

³ La disposizione citata 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». È tutt'oggi vivace il dibattito dottrinale circa

Infatti, se da un lato, è consolidato il principio per cui «i diritti inviolabili dell'uomo (tra i quali rientra il diritto all'istruzione, *N.d.R.*) [...] trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione»⁴; dall'altro, il legislatore penitenziario ha inteso valorizzare la formazione culturale⁵ - nelle

la possibilità di individuare un ordine classificatorio tra i predetti elementi trattamentali: secondo una parte di dottrina, un ruolo primario dev'essere riconosciuto al lavoro (vedi, *ex pluris*, BERTACCINI, *Fondamenti di critica della pena e del penitenziario. Rielaborazione aggiornata dell'opera didattica di Massimo Pavarini*, Bologna, 2019, 131; CANEPA-MERLO, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità di esecuzione delle sanzioni penali*, Milano, 2004, 118; in senso contrario, cfr. BORTOLATO-VIGNA, *Vendetta pubblica. Il carcere in Italia*, Bari, 2020, 89). De Simone avanza una prospettiva peculiare, attribuendo un ruolo di primo piano all'«istruzione, lavoro, attività culturali, ricreative e sportive, religione», in virtù dell'utilizzo da parte del legislatore dell'avverbio 'principalmente', e di secondo rilievo ai «contatti con il mondo esterno e ai rapporti con la famiglia», dato che questi, secondo la formulazione dell'art. 15 ord. pen., devono essere (soltanto) agevolati (cfr. DE SIMONE, *L'effetto di indifferenziazione nella moltitudine delle ipotesi di differenziazione trattamentale in ambito penitenziario*, in *Iura & Legal Systems*, 2015, gennaio-dicembre, 93). Parallelamente, taluni attribuiscono una posizione di preminenza all'istruzione (v., *ex pluris*, FORTI, *Il trattamento*, in AA. VV., *Manuale di diritto penitenziario*, Padova, 2021, 104). Appare, oggi, più ragionevole sostenere, concordemente a quanto chiarito in DI GENNARO-BREDA-LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997, 133, che «l'istruzione rimane un impegno irrinunciabile, che va, però, realizzato in un quadro complesso e articolato di interventi, in cui non può ambire ad assumere una posizione privilegiata».

⁴ Corte cost., 11 febbraio 1999, n. 26; in senso analogo, vedasi, *ex multis*, Corte cost., 6 agosto 1979, n. 114; Corte cost., 28 luglio 1993, n. 349. Tale orientamento giurisprudenziale è stato cristallizzato sul piano normativo, da ultimo, ad opera del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, che ha modificato l'art. 1, co. 3 ord. pen. nei termini seguenti: «Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno».

Per alcuni imprescindibili spunti di riflessione sull'argomento, si rimanda a CAPUTO, *Stato costituzionale di diritto e carcere. Appunti per una teoria costituzionalmente orientata dei diritti della persona detenuta*, in *La Nuova Giuridica*, 2022, 2, 3 ss.; FIORIO, *Salute del detenuto e strumenti di tutela*, in *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, a cura di Scalfati, Padova, 2004, 48 ss.; FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. società*, 2012, 1, 187 ss., in cui l'Illustre Professore pone in evidenza la titolarità in capo ai detenuti - anche - dei doveri di solidarietà sociali (*ex art. 2 Cost.*); RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Oss. cost.*, 2021, 6, 254 ss.

⁵ A ben vedere, «la disciplina dell'istruzione e della cultura all'interno delle carceri italiane non costituisce [...] una novità dell'attuale sistema dell'esecuzione penale. Seppur con finalità, contenuti e conformazioni alquanto diverse, la presenza di un sistema scolastico e formativo, nonché di strumenti e strutture finalizzate all'accrescimento culturale personale si riscontra già nei Regolamenti Penitenziari del

plurime forme nelle quali si manifesta: scuola elementare, scuola d'istruzione secondaria, studi universitari⁶ – riservandole ampi spazi normativi (tra cui, gli

1891 e del 1931 e trova conferma nell'Ordinamento Penitenziario del 1975» (TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, cit., 100 ss.). Nell'ordinamento liberale e fascista, la dimensione culturale veniva ritenuta come «funzionale al potere e imposta come strumento di indottrinamento, per l'adattamento (o il riadattamento) del detenuto alle norme e ai valori morali dominanti dello Stato» (DECEMBROTTO, *Lo sviluppo dei paradigmi trasformativi nell'incontro tra università e le persone private della libertà*, in *Formazione & Insegnamento*, 2020, 1, 488; per uno studio approfondito della tematica, si rimanda a RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 128 ss.; FASSONE, *Religione e istruzione nel quadro del trattamento*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1981, 133 ss.). Tale modello di istruzione, a carattere paternalista, che di fatto «inibiva [...] la crescita individuale della persona reclusa imbrigliandola nelle regole ideologiche che le venivano imposte» (BRUNETTI, *Pedagogia Penitenziaria*, Napoli, 2005, 290), benché fosse apertamente contrario alle disposizioni costituzionali in materia, è rimasto in vigore fino al 1975, anno in cui è stata adottata la riforma dell'ordinamento penitenziario, promotrice di un impianto ideologico rimosso (cfr. CARDINALI-CRAIA, *Istruzione ri-educazione: quale ruolo per la scuola in carcere?*, in *Formazione & Insegnamento*, 2016, 2, 130 ss.). L'attuale quadro normativo considera l'istruzione, nel contesto carcerario, non più come obbligo imposto dall'autorità, ma come diritto e strumento facoltativo del trattamento rieducativo, in grado di fornire alla persona detenuta «la possibilità di dare spazio a tutto quel bagaglio di saperi che aprono al pensiero critico, alla riflessività, alle *life skills*, alla scelta consapevole del proprio essere ed a sviluppare il desiderio del proprio divenire» (MANCANIELLO, *Istruzione e formazione nelle realtà penitenziarie italiane al tempo del coronavirus: una riflessione sulla didattica a distanza. Tra limiti e opportunità*, in *Studi sulla Formazione*, 2020, 2, 230).

⁶L'ordinamento penitenziario tende a differenziare l'istruzione dalle attività culturali (in dettaglio, vedasi l'art. 15 ord. pen. e l'art. 76 reg. es., in cui viene fatta menzione di entrambe le categorie che, dunque, vengono tenute distinte e separate), al fine di sottoporle a discipline diversificate (rispettivamente, gli artt. 19 e 27 ord. pen. e relative norme regolamentari).

Sul punto, la dottrina si è dimostrata particolarmente attenta a sviluppare criteri di demarcazioni, utili a classificare le suddette attività nel caso concreto. Alla luce di quanto disposto dall'art. 19, co. 1 ord. pen., l'istruzione è composta dalla «formazione culturale» e dalla «formazione professionale», le quali sono «accomunate dal modo in cui vengono in genere impartite (secondo il modello da docente a discente) e dal tipo di obiettivi che di norma si prefiggono: fornire all'individuo una serie di strumenti utili ad un più proficuo reinserimento sociale una volta scontata la pena», come diplomi o attestati formativi; si tratta pertanto di «attività organizzate nei tempi e nelle modalità di realizzazione»; invece, la cultura «non necessariamente [...] è impartita da un insegnante, ma vi sono una pluralità di figure che possono intervenire [...], può essere auto-gestita [...], è spesso eventuale e disorganica»; rispetto alle finalità perseguite, «non necessariamente [...] si prefigge l'acquisizione di competenze spendibili una volta fuori il carcere, ma in genere viene realizzata ai fini di migliorare la qualità della vita carceraria e per l'impiego costruttivo del tempo di detenzione» (RONCO, *Il diritto allo studio universitario in carcere*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2007, 2, 84 ss.; in senso pressoché analo-

artt. 19 e 42 ord. pen.; artt. 14, co. 1, 41-47, 73, co. 4, 83, co. 9 lett. a) d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, d'ora in avanti «reg. es.»); prevedendo misure premiali *ad hoc* (come, ad esempio, i permessi premio di cui all'art. 30-ter, cc. 1 e 8 ord. pen.; le ricompense *ex artt.* 37 ord. pen. e 76, co. 1 lett. b) reg. es.; la detenzione domiciliare *ex art.* 47-ter, co. 1 lett. e) ord. pen.; la semilibertà che, ai sensi dell'art. 48 ord. pen., può essere concessa «per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale»); predisponendo un complesso di beni e servizi funzionali al relativo esercizio (artt. 5, 12, 19, co. 7 ord. pen. e artt. 16, 21, 40, 57, co. 7 reg. es.).

Alla luce di tale quadro normativo, è possibile apprezzare un *favor* generale alla partecipazione del detenuto alle attività istruttive che, però, si “sgretola” nella normativa di dettaglio, in specie se relativa agli studi universitari, e si “disperde” nella quotidiana esecuzione delle pene, lacerata da un profondo «scarto, di entità mutevole nel tempo, tra le norme costituzionali e sovranazionali, da un lato, e la disciplina legislativa dell'esecuzione penitenziaria, dall'altro, nonché tra questa e la realtà carceraria»⁷.

go, v. FASSONE, *Religione e istruzione nel quadro del trattamento*, cit., 137; MANGIARACINA, *Art. 19*, cit., 308; PANIZZA, *L'istruzione universitaria nelle istituzioni carcerarie*, cit., 948; SOTTANIS, *Art. 19*, in *Ordinamento Penitenziario commentato*, a cura di Della Casa-Giostra, Padova, 2019, 307).

Specificamente, «lo studio universitario costituisce un esempio di commistione tra istruzione scolastica e formazione culturale», in quanto, sebbene «sul piano giuridico, la posizione del detenuto iscritto all'Università [...] è [...] assimilata a quella di chi frequenta un corso scolastico», sul piano operativo è spesso «autogestito e solo in rari [...] casi caratterizzato da una forma di insegnamento da docente a studente» (RONCO, *Il diritto allo studio universitario in carcere*, cit., 83).

⁷ DELLA CASA-GIOSTRA, *La cornice costituzionale e sovranazionale*, in *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di Della Casa-Giostra, Torino, 2021, 13. Già Bricola, in BRICOLA, *Introduzione*, in AA.VV., *Il carcere "riformato"*, Bologna, 1977, 9 ss. in relazione alla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, registrava la presenza di «sintomi di un'effettività «rinneante» [...] già latenti nel tessuto normativo e nelle contingenze storico-politiche che caratterizzavano il momento della sua entrata in vigore», ritenendo l'apparato penitenziario «uno dei settori più esposti alle varie pratiche nelle quali, nello Stato di diritto, si realizza l'illegalità ufficiale attraverso la non applicazione e la manipolazione amministrativa delle norme». Tale tendenza, svolta sapientemente dall'Autore (cui si rinvia), non ha trovato alcuna battuta d'arresto nel corso del tempo, rendendo «l'istituzione-carcere [...] a sua volta un “sistema condannato” (BUZZELLI, *Il carcere tra eccessi e vuoti: troppe risposte, nessuna risposta*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 4 aprile 2013).

Con specifico riguardo al diritto allo studio universitario, alle considerazioni seguenti addiveniva il Tavolo 9 degli Stati generali dell'esecuzione penale, ritenendo che «non è limitato dalla sentenza di condanna, né deve essere impedito, di fatto, dall'esecuzione della condanna medesima», benché sia pari-

2. *Università e carcere: criticità e limiti dell'ordinamento penitenziario.* Infatti, giova ricordare che, nell'ambito della legislazione primaria, l'unica disposizione volta a disciplinare l'accesso all'istruzione accademica è l'art. 19, co. 6 ord. pen., il quale dispone che «la frequenza e il compimento degli studi universitari» siano «agevolati [...] anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie»⁸.

Una disciplina più dettagliata si ricava dal regolamento di esecuzione (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), il cui art. 44, co. 3 stabilisce l'esonero dal lavoro per gli studenti universitari ristretti «a loro richiesta, in considerazione dell'impegno e del profitto dimostrati»⁹, mentre il comma successivo riconosce agli stessi ulteriori garanzie collaterali: l'assegnazione «ove possibile, in camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio, rendendo, inoltre, disponibili per loro, appositi locali comuni», nonché

menti innegabile che «la condizione di detenzione costituisca un grave ostacolo sostanziale alla piena realizzazione di quel diritto, posto che la formazione avanzata pretende partecipazione - spontanea, personale, attiva - alla didattica e più in generale ai circuiti culturali e scientifici che caratterizzano la missione istituzionale delle università, e presuppone, altresì, il libero accesso a risorse come biblioteche e strumenti informatici. La condizione di privazione della libertà personale e, in particolare, il carcere creano invece per loro stessa natura - ancor più quando il modello di pena sia distante da quello ideale - isolamento e alienazione sociale, culturale e psicologica, nonché l'impossibilità pratica o giuridica di accedere a risorse anche più elementari rispetto a quelle, sempre più sofisticate, che oggi costituiscono imprescindibile supporto allo studio universitario. L'affermazione del diritto allo studio universitario in carcere non può limitarsi, dunque, ad una enunciazione astratta e formale, ma pretende interventi attivi, e garanzie peculiari, volte a rimediare a condizioni di disuguaglianza di fatto» (sul tema, PALMA ET AL., *Stati generali dell'esecuzione penale. Relazione del Tavolo 9 - Istruzione, cultura, sport*, Roma, 2016, 47).

⁸ L'attuale formulazione di tale disposizione è frutto della riforma del 2018, la quale, recependo l'esperienza dei Poli universitari penitenziari (*infra*), ha specificato l'aspetto modale, inserendo la seguente formulazione: «anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie», sebbene in termini pressoché identici si esprimeva già l'antesignano art. 44, cc 1 e 2 reg. es. Contestualmente, l'intervento normativo citato ha - inespugnabilmente - soppresso l'inciso precedentemente previsto: «è favorita la frequenza a corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione» (v. MANGIARACINA, *Art. 19*, cit., 314).

⁹ Invero, tale previsione appare, oggi, priva di senso, in quanto il carattere obbligatorio del lavoro è stato soppresso dal d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 che, modificando il co. 3 dell'art. 20 ord. pen., ha ricondotto tale istituto entro i canoni costituzionali dell'autodeterminazione del condannato e del principio di libertà-dignità (cfr. BRONZO, *Passato, presente e futuro del lavoro penitenziario*, in AA. VV., *Report carceri di fine anno 2019. L'universo dimenticato "popolazione carceraria e condizione detentiva"*, Roma, 2019, 32 ss.).

la possibilità di «essere autorizzati a tenere nella propria camera e negli altri locali di studio, i libri, le pubblicazioni e tutti gli strumenti didattici necessari al loro studio».

In ultimo, l'art. 45, co. 5 del reg. es. prevede il rimborso delle «spese sostenute per tasse, contributi scolastici e libri di testo», subordinato al superamento di «tutti gli esami del loro anno» ovvero alla sussistenza di «disagiate condizioni economiche», oltreché «un premio di rendimento nella misura stabilita dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria» a tutti gli studenti universitari.

Sullo sfondo, i ccc. 7 e 8 della medesima disposizione regolamentare escludono da tali benefici coloro i quali «fruiscono di assegni o borse di studio»¹⁰ e rimettono la fissazione dell'«importo complessivo dei sussidi e dei premi di rendimento» all'emanazione annuale di un «decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica».

Tali disposizioni esauriscono il quadro normativo predisposto dal legislatore con l'obiettivo di conciliare le dimensioni, ontologicamente diverse, della formazione universitaria, che presuppone ed alimenta il paradigma libertario (artt. 9, 33 e 34 Cost.), e del sistema penitenziario che, invece, risponde all'esigenza di restringere e “amministrare” la libertà personale in funzione dello scopo rieducativo (art. 27, co. 3 Cost.)¹¹.

¹⁰ Ciò trova corrispondenza, sul piano generale, nell'art. 6 della L. 30 novembre 1989, n. 398 («Norme in materia di borse di studio universitarie») che ha introdotto il c.d. divieto di cumulo di borse di studio, la cui *ratio* è stata specificata più volte dalla Corte costituzionale, chiarendo che «ben può trovare la sua giustificazione di ordine costituzionale nelle connotazioni proprie del diritto agli studi universitari e nella esigenza di impiegare le risorse pubbliche destinate alla realizzazione di tale diritto secondo criteri di razionalità e di giustizia distributiva, così da garantire una maggiore estensione della sfera dei soggetti beneficiari» (Corte cost., 17 giugno 1992, n. 281; in senso analogo, Corte cost., 21 giugno 1996, n. 208).

¹¹ Borghini parla a tal proposito di «confronto, anche duro, tra rigidità del potere e libertà della cultura» (BORGHINI, *Il progetto dei Poli universitari penitenziari tra filantropia e istituzionalizzazione. Alcune riflessioni sociologiche*, in *The Lab's Quarterly*, 2018, 3, 47). Approfondiscono la problematicità di tale incontro DECEMBROTTO, *Istruzione e formazione in carcere: università, competenze e processi inclusivi*, in *Lifelong, Lifewide Learning*, 2018, vol. 14, n. 32, 115; DECEMBROTTO, *Lo sviluppo di paradigmi trasformativi nell'incontro tra le università e le persone private della libertà*, cit., 489 e ss.; PASTORE, *Pratiche di conoscenza in carcere. Uno studio sui poli universitari penitenziari*, in *The Lab's Quarterly*, 2017, 3, 85; VALLINI, *Carcere, democrazia, università. L'esperienza dei poli universitari penitenziari*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 10, 1375.

In questo difficoltoso contesto, la ripartizione delle competenze tra Università e Amministrazione penitenziaria viene, ragionevolmente, affidata allo strumento “flessibile” delle intese (*ex art. 19, co. 6 ord. pen. e art. 44, co. 2 reg. es.*), attraverso cui le istituzioni coinvolte possono adattare l’offerta *lato sensu* formativa alla realtà carceraria e territoriale e viceversa¹². Specularmente, la trama normativa si limita a definire, seppur indirettamente, gli “argini” invalicabili a tutela della reciproca autonomia istituzionale¹³: la competenza in merito al profilo didattico viene riconosciuta alla prima, che la esercita in adempimento della c.d. prima missione¹⁴, mentre la cura degli aspetti organizzativi e logistici alla seconda¹⁵.

¹² Cfr. PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L’impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, in *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, a cura di Decembrotto-Friso, Torino, 2018, 98 ss.

¹³ Si spiega in questi termini la scelta legislativa, assunta nell’ambito della riforma del 1975, di rimettere l’erogazione delle attività di istruzione a personale esterno all’Amministrazione penitenziaria (c.d. laicizzazione del trattamento), a differenza di quanto previsto nel «Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena» (r.d. 18 giugno 1931, n. 787), in cui gli insegnanti svolgenti attività didattica nel sistema carcerario erano incardinati nell’apparato penitenziario (v. art. 293) e assoggettati gerarchicamente al direttore d’istituto (si veda, a titolo esemplificativo, l’art. 311, il quale disponeva che «quando ne sia richiesto dall’Autorità dirigente, l’insegnante fa letture morali ed educative, adatte all’intelligenza di coloro che vi assistono»). In argomento, vedasi FASSONE, *Religione e istruzione nel quadro del trattamento*, cit., 136.

¹⁴ È bene chiarire che la predisposizione delle attività universitarie nel contesto carcerario ad opera del mondo accademico rappresenta una modalità di adempimento «a un proprio dovere imprescindibile: garantire a tutti coloro che lo desiderano e ne hanno i requisiti la possibilità di esercitare il diritto allo studio. Garantire a tutti significa impegnarsi a facilitare, attraverso apposite misure e agevolazioni, l’esercizio di questo diritto anche per chi si trova in condizioni particolari, dando opportunità - con il solo limite di alcune condizioni strutturali che non si possono realizzare (ad esempio laboratori altamente specializzati o tirocini) - di perseguire tutti gli interessi di studio e formazione»; dunque, si tratta di un’attività «che pienamente rientra nella “prima missione” di ogni ateneo, quella didattica, che per questi studenti semmai richiederà una attenzione e modalità organizzative particolari per rendere loro possibile di fruire al meglio delle opportunità didattiche e formative» (PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l’esperienza dei Poli universitari penitenziari*, in *Il carcere secondo la Costituzione. XV rapporto sulle condizioni di detenzione*, a cura dell’Associazione Antigone, Roma, 2019, 266 ss.). Conseguentemente, è da rigettare la visione per cui «si consider(a) l’impegno per il diritto allo studio di studenti detenuti come impegno di «terza missione», assimilabile cioè a quelle attività che i docenti, i dipartimenti e complessivamente gli atenei possono svolgere a favore (o per conto) di istituzioni locali o nazionali, di istanze del territorio [...] rendendosi disponibili a forme di collaborazione variabili e dipendenti dal contesto» (PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L’impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 102 ss.).

In altre parole, grava sull'Amministrazione penitenziaria «l'obbligo [...] di assicurare ai detenuti la possibilità di istruirsi attraverso la predisposizione di strumenti non solo necessari ma [...] anche adeguati»¹⁶ e, parallelamente,

Tuttavia, ciò non esclude che l'Università, parallelamente all'erogazione dell'offerta didattica, possa adempiere alla c.d. seconda missione, relativa allo svolgimento di attività di ricerca, mediante l'instaurazione di un proficuo rapporto collaborativo con l'Istituzione penitenziaria (v., *ex multis*, DECEMBROTTO, *Istruzione e formazione in carcere: università, competenze e processi*, cit., 114 ss.; RONCO, *Il diritto allo studio universitario in carcere*, cit., 88 ss.) ovvero alla c.d. terza missione (cfr. PRINA, *L'impegno delle Università nelle istituzioni penitenziarie: diritto dei detenuti agli studi universitari, ricerca e terza missione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, 1, 209 ss.; DECEMBROTTO, *Istruzione e formazione in carcere: università, competenze e processi inclusivi*, cit., 116).

In dottrina, viene auspicata, inoltre, l'assunzione di un mandato "ampio" da parte dell'Accademia, chiamata a curare la dimensione culturale, nella sua globalità, in seno al contesto carcerario (in questo senso, DECEMBROTTO, *Educazione, carcere e diritti*, in *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, cit., 116 ss.; DECEMBROTTO, *Lo sviluppo di paradigmi trasformativi nell'incontro tra le università e le persone private della libertà*, cit., 492 ss.; inoltre, cfr. VALLINI, *Carcere, università, democrazia: l'esperienza dei poli universitari penitenziari*, in *Il diritto al risarcimento educativo dei detenuti*, cit., 105 ss.).

¹⁵ Infatti, l'art. 3, co. 2 del reg. es. attribuisce in capo al direttore dell'istituto «i poteri attinenti alla organizzazione, al coordinamento ed al controllo dello svolgimento delle attività dell'istituto o del servizio», chiamato a decidere «le iniziative idonee ad assicurare lo svolgimento dei programmi negli istituti, nonché gli interventi all'esterno» e ad impartire «direttive agli operatori penitenziari, anche non appartenenti all'amministrazione i quali svolgono i compiti loro affidati con l'autonomia professionale di competenza». Parimenti, l'art. 17, co. 2 ord. pen. stabilisce che i rappresentanti della comunità esterna che partecipano, ai sensi del co. 1, all'azione rieducativa «operano sotto il controllo del direttore» (tale aspetto trova ulteriore specificazione nell'art. 68 reg. es.). In aggiunta, l'ordinamento penitenziario, come già detto, impone all'Amministrazione la predisposizione di un insieme di beni e servizi strumentali allo svolgimento delle attività trattamentali-culturali: artt. 5, co. 2 (locali), 12 (attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione), 19, co. 7 (biblioteca) dell'ord. pen. e artt. 16 (utilizzo degli spazi all'aperto), 21 (servizio di biblioteca), 40 (uso di apparecchi radio e di altri strumenti), 57, co. 7 (peculio) del reg. es.

In chiave sociologica, è stato osservato come «l'Amministrazione penitenziaria interagisce con organizzazioni formalmente autonome mantenendo il controllo del setting di riferimento, anche dal punto di vista della scansione temporale delle attività. [...] Il controllo del setting si manifesta allora come argine rispetto a queste interferenze (esterne, *N.d.R.*), ribadendo costantemente il primato del governo del carcere e del mantenimento degli equilibri interni» (SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, in *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, cit., 116 ss.).

¹⁶ TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, cit., 111, in cui vengono riprese le considerazioni formulate in RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 130, dove è stato chiarito che con l'avvento

sull'Università l'obbligo di predisporre i relativi servizi didattici¹⁷: in questi termini, viene oggi riconosciuto ai ristretti il diritto all'istruzione universitaria durante la fase di esecuzione penale¹⁸.

della Costituzione italiana e in virtù delle influenze provenienti dalla normativa sovranazionale nel secondo dopoguerra, «l'asse dell'obbligo in tema di istruzione era destinato a spostarsi dal detenuto all'Amministrazione penitenziaria, con un importante mutamento di significato della complessiva disciplina: non doveva più essere il detenuto obbligato a ricevere l'istruzione ma l'amministrazione a approfondire l'impegno necessario per assicurare al detenuto la possibilità di istruirsi». Già in DI GENNARO-BREDA-LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, cit., 146, veniva chiarito che «l'istruzione è configurata tra gli interventi che la Amministrazione ha il dovere di effettuare al fine di sostenere «gli interessi umani, culturali e professionali» dei reclusi, offrendo a questi ultimi la più ampia opportunità di usufruirne».

¹⁷ In questo senso si spiega l'impegno profuso da parte dell'Università italiana nella garanzia del diritto all'istruzione universitaria in carcere, tradottosi in un graduale processo di istituzionalizzazione delle esperienze accademiche che, a partire dagli anni Sessanta, hanno preso avvio negli Istituti penitenziari (sul tema, v. BORGHINI, *Il progetto dei Poli universitari penitenziari tra filantropia e istituzionalizzazione. Alcune riflessioni sociologiche*, cit., 38 ss.; PASTORE, *Pratiche di conoscenza in carcere. Uno studio sui poli universitari penitenziari*, cit., 87 ss.) e che, oggi, ha trovato massima sintesi nell'istituzione della «Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli e la formazione universitaria in ambito penitenziario» (CNUPP), chiamata a svolgere «attività di promozione, riflessione e indirizzo del sistema universitario nazionale e dei singoli atenei in merito alla garanzia del diritto allo studio universitario delle persone detenute, in esecuzione penale esterna, o sottoposte all'esecuzione di misure di sicurezza detentive», nonché iniziative di «promozione e coordinamento dei Poli Universitari Penitenziari istituiti dai singoli Atenei, di scambio di buone prassi e di elaborazione di progetti e azioni comuni» (art. 2, co. 2 del regolamento della Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari, approvato a Roma, il 9 aprile 2018). Inoltre, la CNUPP è «organo di rappresentanza della CRUI nel confronto con il Ministero della Giustizia [...] con gli organi della Magistratura di sorveglianza e con ogni altra istituzione competente per la definizione delle condizioni che, all'interno degli istituti penitenziari o comunque in rapporto alle anzidette condizioni di privazione o limitazione della libertà personale, rendano fruibile tale diritto, in maniera omogenea e per tutti coloro che intendano esercitarlo» (art. 2, co. 2 del medesimo regolamento).

Appare utile chiarire, sin da subito, la nozione di 'Polo Universitario penitenziario', definita in PALMA ET AL., *Stati generali dell'esecuzione penale. Relazione del Tavolo 9 - Istruzione, cultura, sport*, cit., 48 come «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».

¹⁸ Cfr. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino, 2002, 138 ss.; RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., 135 ss. Nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale, è stato fissato il principio per cui «l'istruzione e la formazione professionale sono da considerare come diritti "per-

A ben vedere, però, sul piano generale, si tratta di obblighi scarsamente definiti¹⁹ e giustiziabili²⁰, in quanto si sostanziano nell'assunzione di decisioni *lato sensu* politiche da parte dei rispettivi enti, la cui realizzazione è rimessa alla "bontà" dei rapporti di collaborazione tra gli stessi²¹; mentre, sul piano concreto della quotidianità penitenziaria, l'esercizio del diritto all'istruzione universi-

manenti e irrinunciabili" della persona, nell'ottica di un processo di conoscenze e di consapevolezza che accompagna il soggetto per tutta la sua esistenza» (Documento finale degli Stati generali dell'esecuzione penale, p. 29).

¹⁹ Franco Prina, già Presidente della CNUPP, sostiene che non è stato affermato «un impegno normativamente regolato sul versante delle Università» (PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l'esperienza dei Poli universitari penitenziari*, cit., 4); infatti, il riconoscimento dell'istruzione in carcere «si fonda [...] su affermazioni normative non certamente imperative, tali cioè da configurare una omissione in capo a responsabili delle istituzioni universitarie o penitenziarie qualora non sia garantito», con la conseguenza che «non è mai stata formulata, in questo campo, una «politica» che definisse a livello nazionale e per tutti coloro che si trovassero nelle condizioni di voler esercitare tale diritto, condizioni, impegni e risorse indispensabili allo scopo» (PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 94 ss.).

Specularmente, in relazione alle formule verbali utilizzate nell'ordinamento penitenziario, la dottrina denuncia la scelta di «termini generici che si traspongono in una indeterminatezza degli obblighi esistenti in capo all'Amministrazione penitenziaria al fine di rendere effettiva la tutela del diritto in questione» (MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, cit., 86).

²⁰ Cfr. PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 94 ss.

²¹ Si pensi, a titolo esemplificativo, all'istituzione di un Polo universitario penitenziario presso un determinato istituto di pena, che richiede la stipulazione di un protocollo d'intesa tra Università e Amministrazione penitenziaria; nonché alla decisione - puramente amministrativa - di adibire una sezione della struttura carceraria allo svolgimento delle attività accademiche ed, ancora, alla scelta di competenza dalla direzione d'istituto di attivare/consentire la fruizione di piattaforme *e-learning* ovvero prediligere l'adozione di modalità di studio tradizionali. La dimensione - necessariamente - contenuta di questo elaborato non consente di fornire un'indicazione casistica delle questioni che la commistione tra carcere e istruzione solleva, pertanto, per sperimentare le coordinate di massima in virtù delle quali "leggere" la complessità della realtà penitenziaria, si rinvia a NESPOLI, *Ciò che resta allo Stato-amministrazione dopo la legge sull'ordinamento penitenziario*, in *La giustizia penale*, 1976, 1, 253 ss.; NESPOLI, *Riflessioni sulle posizioni soggettive nel rapporto d'esecuzione penitenziaria*, in *La giustizia penale*, 2000, 3, 445.

taria è “costretto” ad attraversare le rigide “maglie” dei poteri – autorizzativi²², organizzativi/custodiali²³, punitivi²⁴ – affidati all’Amministrazione penitenziaria

²² Si veda, a titolo di esempio, l’art. 40, co. 2 reg. es., in cui è previsto che «il direttore [...] può autorizzare l’uso, anche nella camera di pernottamento, di personal computer e di lettori di nastri e di compact disc portatili, per motivi di lavoro o di studio». In argomento, il principale riferimento normativo è rappresentato dalla circolare DAP n. 366-755 del 2 novembre 2015, attraverso cui l’Amministrazione centrale ha indirizzato un complesso di indicazioni operative alle sedi periferiche, tra le quali: accesso alla connessione Internet, nelle sale comuni dedicate alle attività trattamentali, limitata a siti *web* selezionati in relazione alle esigenze specifiche del detenuto; controlli periodici sui dispositivi; verifiche sui soggetti esterni coinvolti; regolamentazione differenziata in base alla “tipologia” di detenuto; etc.

Per uno spaccato interessante sul diritto vivente, si rimanda a MILANI, *Il diritto allo studio in carcere: riflessioni sull’effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giur. merito*, 2010, 7-8, 1932 ss., viene commentata una pronuncia del Tribunale di sorveglianza di Vercelli, risalente al 17 giugno 2009, emessa nell’ambito di un procedimento scaturito da un reclamo *ex artt. 14-ter* e 69 L. n. 354 del 1975 (non essendo in vigore l’art. 35-*bis* ord. pen., *N.d.R.*) proposto da un detenuto contro il provvedimento con il quale la Direzione del carcere di Biella aveva inibito allo stesso l’uso del computer personale nella propria stanza di detenzione, limitandolo soltanto ai periodi di permanenza consentiti all’interno della «saletta pc». In tempi più recenti, si è espressa Corte EDU, 7 ottobre 2019, Mehmet Reşit Arslan e Orhan Bingöl c. Turkey. nel cui giudizio i ricorrenti lamentavano di non essere stati autorizzati ad usare il computer o ad accedere a Internet, servizi ritenuti essenziali per il proseguimento del loro percorso di istruzione.

²³ Il riferimento corre, tra gli altri, all’approntamento di «attrezzature per attività di lavoro di istruzione e di ricreazione» (art. 12 ord. pen.), ma soprattutto alla diffusa strutturazione del sistema penitenziario italiano in c.d. circuiti, ovvero «insiemi di “entità di tipo logistico”, rappresentati da interi istituti, ovvero sezioni di istituto, ai quali vengono assegnati i detenuti in ragione del loro livello di pericolosità o in considerazione di peculiari esigenze trattamentali o umanitarie» (FALZONE, *Il circuito detentivo dell’alta sicurezza e il procedimento di declassificazione*, in *Arch. pen. web*, 2015, 3, 1; sul tema, v., *ex pluris*, GIANFILIPPI-LUPARIA, *Organizzazione penitenziaria, ordine e sicurezza*, in *Manuale di diritto penitenziario*, cit., 127). Tali articolazioni e, ancor più esattamente, la conseguente suddivisione della popolazione dei detenuti al loro interno rendono maggiormente difficoltosa l’organizzazione dei servizi didattici (in argomento, v. SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, cit., 92 ss.). Allo stesso modo, appare particolarmente complessa l’erogazione delle attività istruttive nei confronti dei detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all’art. 41-*bis* ord. pen. (si vedano, in questo senso, gli artt. 11.8, 14 e 34 della circolare DAP n. 3676-6126 del 2017).

²⁴ Si noti che l’art. 46, co. 1 reg. es. prevede, esplicitamente, che «il detenuto o l’internato che, nei corsi di istruzione, anche individuale, o in quello di formazione professionale, tenga un comportamento che configuri sostanziale inadempimento dei suoi compiti è escluso dal corso». In generale, lo svolgimento delle attività di studio può essere inciso dall’irrogazione di un’infrazione disciplinare (come, ad esempio, l’esclusione delle attività in comune *ex art. 39* ord. pen.) per condotte (le cui fattispecie sono previste all’art. 77 del reg. es.) tenute dal detenuto, avulse dalla dimensione accademica. Tali considerazioni

che, dato il loro carattere largamente discrezionale²⁵, tendono a risolvere l'accesso all'esperienza accademica in un'«opportunità condizionata»²⁶.

impongono riflessioni più ampie che, in parte, si tenterà di sviluppare nel prosieguo del contributo, ma che meriterebbero un approfondimento *ad hoc*, visto il rischio di indebite interferenze tra aree di competenza di autorità differenti e di gravose violazioni di diritti fondamentali.

²⁵ In argomento, si rinvia diffusamente a NAPOLI, *Il principio di legalità dell'azione amministrativa nell'esecuzione penitenziaria*, in *Arch. pen. web*, 2016, 1, 1 ss.

²⁶ Così PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 94.

La realizzazione, materiale e non, di un sistema istruttivo negli Istituti di pena incontra innumerevoli difficoltà oggettive, segnalate dalla dottrina: coordinamento tra amministrazioni diverse, predisposizione di spazi e strumentazioni, condivisione di dati e informazioni, reperimento del materiale didattico, strutturazione di un organico di docenti, attivazione di servizi di tutoraggio, tutela delle esigenze di sicurezza interna ed esterna, definizione di un ordinato svolgimento delle iniziative trattamentali, etc. (cfr., *ex multis*, BORGHINI, *Il progetto dei Poli universitari penitenziari tra filantropia e istituzionalizzazione. Alcune riflessioni sociologiche*, cit., 44 ss.; DECEMBROTTO, *Istruzione e formazione in carcere: università, competenze e processi inclusivi*, cit., 115; MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, cit., 97; LA REGINA, *Istruzione e formazione professionale in carcere*, in *Il reinserimento dei detenuti. Esperienze applicative e novità legislative*, a cura di PICCININI-SPAGNOLO, Torino, 2020, 40 ss.; PASTORE, *Pratiche di conoscenza in carcere. Uno studio sui poli universitari penitenziari*, cit., 92; RONCO, *Il diritto allo studio universitario in carcere*, cit., 88 ss.; VALLINI, *Carcere, democrazia, università. L'esperienza dei poli universitari penitenziari*, cit., 1375 ss.).

I monitoraggi annuali elaborati dalla CNUPP ancorano tali rilievi alla realtà fattuale: nell'anno accademico 2023-2024, a fronte di un campione di settantuno Istituti penitenziari, se da un lato, in sessantasei è stata riconosciuta la possibilità di tenere nella camera di pernottamento il materiale di studio, dall'altro, solo in ventinove è stata concessa ai detenuti l'autorizzazione a detenere il PC personale. Numeri più esigui si registrano sotto altri aspetti: in nove strutture è stata assicurata la collocazione in camere singole e, inoltre, è stato predisposto il collegamento ad Internet. Meno della metà (rispettivamente, trentasei, trentatré, ventotto, ventisette) degli Istituti considerati prevede aule o postazioni informatiche, la presenza di una biblioteca con testi universitari, di un'aula per lezioni ovvero l'utilizzo di supporti didattici digitali (dvd, CD-ROM, penne USB). Risultano leggermente più confortanti i dati relativi alla destinazione di una sala colloqui con tutor/docenti (presente in quarantasette Istituti) e di una sala studio (presente in quarantatré).

Nel monitoraggio concernente l'anno accademico 2021-2022, la CNUPP raccoglieva un dato particolarmente significativo (relativo a trentanove Poli) rispetto alle forme di comunicazione tra Università e studenti detenuti: nel trentaquattro per cento dei casi i contatti avvenivano mediante incontri in presenza, nel ventinove per cento a distanza, nel ventotto per cento le interazioni si sviluppavano per via epistolare (cartacea o mail) e nell'otto per cento dei casi per interposta persona.

Difatti, ad eccezione dell'art. 45, co. 4 reg. es., in cui il legislatore utilizza il tempo verbale indicativo e, pertanto, riconosce un vero e proprio diritto al rimborso delle spese sostenute ovvero alla corresponsione di un premio di rendimento²⁷, seppur subordinato alla sussistenza delle condizioni ivi previste, gli artt. 19, co. 6 ord. pen. e 44, co. 4 reg. es. si esprimono in termini “possibilistici” e non già vincolanti²⁸.

Nel primo caso, viene previsto che gli studi universitari siano soltanto «agevolati»²⁹; nel secondo caso, l'assegnazione dello studente-detenuto in contesti

Il “timido” riconoscimento che patisce il diritto all'istruzione universitaria nel sistema penitenziario non può addebitarsi esclusivamente alle scelte legislative e/o alla determinazioni assunte dall'apparato penitenziario, ma “chiama in causa” tutta la comunità scientifica: Panizza, ad esempio, segnala che, nel settore *de quo*, «non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale all'attenzione del giudice costituzionale, segno anche dell'adeguatezza normativa generalmente riconosciuta dai giudici comuni a quel testo [...], considerato evidentemente in linea con i principi costituzionali» (PANIZZA, *L'istruzione universitaria nelle istituzioni carcerarie*, cit., 948); parimenti, Decembrotto sostiene che la mancata attività di ricerca educativa sul tema ha determinato l'assenza di «un'autonomia dei processi educativi rispetto a quelle istanze (retributive e/o di difesa sociale, *N.d.R.*) e, ancor prima, un'autonomia della riflessione educativa sulla propria azione in carcere, il più delle volte aderente alle necessità burocratiche e securitarie» (DECEMBROTTO, *Lo sviluppo di paradigmi trasformativi nell'incontro tra le università e le persone private della libertà*, cit., 491; in argomento, vedasi PRINA-VIANELLO, *Carcere e dintorni: il contributo della ricerca su condizioni detentive, diritti e spazi di innovazione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, 3, 463 ss.).

²⁷ Tale norma stabilisce che «vengono rimborsate [...] le spese sostenute [...] e viene corrisposto un premio di rendimento». Sul punto, incalza Prina, sostenendo che «l'unica disposizione formulata in termini indicativi [...] non risulta mai applicata, né qualche detenuto studente ha mai ricevuto il previsto premio di rendimento» (PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l'esperienza dei Poli universitari penitenziari*, cit., 266 ss.).

²⁸ A tal proposito, nel Documento finale degli Stati generali dell'esecuzione penale, veniva raccomandata «l'introduzione di una norma più cogente riguardo al diritto all'istruzione, che renda possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi d'istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale».

²⁹ Fassone, con riguardo alla disciplina dell'istruzione nella riforma penitenziaria del 1975, registrava «un timore di impegno vero nonostante l'esibizione dei propositi» (FASSONE, *Religione e istruzione nel quadro del trattamento*, cit., 141) e denunciava «la sensazione di aleatorietà che permea tutti questi «diritti», soprattutto dopo che si è constatato come la logica del carcere finisce inesorabilmente con il prevalere su qualsiasi altra logica, e dopo che si sia preso atto della fragilità del peso intrinseco dell'istruzione, vista non quale passaggio obbligato dell'espiazione, ma solo quale intervento eventuale del trattamento» (*ivi*, 139 ss.). Sulla configurazione del diritto in esame in termini meramente “agevolativi”, v., *ex pluris*, DI GENNARO-BREDA-LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla*

detentivi migliorativi, funzionali all'espletamento delle attività di studio, avvienne «ove possibile» e, allo stesso tempo, è previsto che i detenuti «possono essere autorizzati» a detenere gli strumenti didattici necessari al loro studio³⁰.

Il quadro si complica ulteriormente se si considera che l'esercizio di tale diritto, lungi dall'esaurirsi esclusivamente nell'attività di studio *stricto sensu* – e, dunque, in un'attività facilmente gestibile – integra un complesso di facoltà/obblighi ulteriori: partecipazione a lezioni, seminari e ricevimenti; attività di ricerca e di stesura tesi; attività di tirocinio, laboratoriali e collettive; sostenimento esami; etc.³¹.

Lo svolgimento di tali operazioni si traduce, sul piano dell'organizzazione penitenziaria, nell'avvio di altrettante procedure amministrative³², nonché

detenzione, cit., 148; PANIZZA, *L'istruzione universitaria nelle istituzioni carcerarie*, cit., 948; PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 88 ss.; TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, cit., 130 ss., ad avviso della quale «sarebbe a dir poco opportuna, se non costituzionalmente necessaria, la sostituzione dell'agevolazione con l'assicurazione del diritto agli studi universitari».

³⁰ La formulazione delle disposizioni in questione nei termini suddetti garantisce un ampio margine decisorio in capo all'Autorità amministrativa, la cui «discrezionalità sarà tanto più ampia allorché [...] si troverà a contemperare le suddette agevolazioni con altre esigenze contingenti quali, ad esempio, di sicurezza per gli studenti ristretti nei circuiti penitenziari di alta sicurezza o sottoposti al regime di 41 bis o.p.» (MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, cit., 95).

³¹ Invero, l'attuale grado di sviluppo tecnologico consentirebbe ai detenuti lo svolgimento delle attività menzionate (e non solo) da remoto, preservando al contempo le esigenze di sicurezza connaturate all'esecuzione penale. Ciononostante, si registrano forti resistenze da parte dell'Amministrazione penitenziaria (in argomento, ANASTASIA, *L'anacronismo del carcere di fronte alle tecnologie dell'informazione*, in *Rivista Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2021, 2, 47; CHIOLA, *Il digital divide in carcere*, in *Rivista di dir. inform.*, 2020, 6, 671 ss.; DELL'OCA, *Connessione instabile. Una prima analisi dell'impatto degli strumenti di comunicazione a distanza nei poli universitari penitenziari nel contesto dell'emergenza pandemica*, in *Rivista Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2021, 2, 30; LAMONACA, *L'Amministrazione penitenziaria di fronte alla sfida della trasformazione digitale*, in *Leg. pen.*, 10 gennaio 2024; MANCANELLO, *Istruzione e formazione nelle realtà penitenziarie italiane al tempo del coronavirus: una riflessione sulla didattica a distanza. Tra limiti e opportunità*, cit., 229; RUOTOLO, *Il sistema penitenziario e le esigenze della sua innovazione*, in *BioLawJournal - Rivista di BioDiritto*, 2022, 4, 31 ss.

³² Si veda, *ex pluris*, la disciplina dettata con riferimento agli *iter* autorizzativi di cui all'art. 17, co. 2 ord. pen., in relazione alla «partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa», e all'art. 78 ord. pen., rispetto all'ingresso dei volontari. È proprio attraverso tali procedure che il personale accademico

nell'avvalimento di peculiari istituti giuridici³³, in ordine ai quali le determinazioni assunte dall'Amministrazione penitenziaria dovrebbero (*rectius*: devono) rappresentare il risultato di un'attenta opera di bilanciamento tra la tutela della sicurezza, i diritti dei detenuti e le istanze della comunità accademica/esterna³⁴.

accede agli istituti penitenziari per l'erogazione dell'offerta didattica. Nel primo caso, è necessaria l'autorizzazione del magistrato di sorveglianza e il parere favorevole del direttore, sempreché si tratti di persone che «avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera»; nel secondo, il potere autorizzativo è rimesso all'Amministrazione penitenziaria, su proposta del magistrato di sorveglianza, rispetto a «persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale».

³³ Tra le plurime esemplificazioni formulabili, viene in rilievo la disciplina prevista dall'art. 42 ord. pen. in materia di trasferimenti. Infatti, in questo spazio normativo (sul quale, da ultimo, è intervenuta la riforma del 2018), l'Amministrazione è chiamata a contemperare le ragioni dello spostamento (che devono essere «gravi e comprovat(e)» e afferenti a «motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari»), con la sfera affettivo/privata del detenuto: il co. 2 stabilisce che «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». In aggiunta, l'art. 42 sancisce un obbligo di motivazione rafforzato, in quanto prevede che «l'Amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga» e contestualmente impone alla stessa di provvedere «con atto motivato, entro sessanta giorni» in ordine «alla richiesta di trasferimento da parte dei detenuti e degli internati per ragioni di studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari». In argomento, cfr. COPPETTA, *Art. 42*, in *Ordinamento Penitenziario commentato*, cit., 578 ss.

³⁴ Sul profilo dei limiti e delle modalità di compressione del diritto all'istruzione durante la fase dell'esecuzione penale, si è espressa la Corte di Strasburgo in Corte EDU, 27 agosto 2014, Velyo Velyev c. Bulgaria (in senso analogo, Corte EDU, 18 giugno 2019, Mehmet Reşit Arslan And Orhan Bingöl c. Turkey), in cui, primariamente, è stato ribadito un criterio di ordine generale: «prisoners in general continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention, save for the right to liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention [...] Any restrictions on these other rights must be justified, although such justification may well be found in the considerations of security, in particular the prevention of crime and disorder, which inevitably flow from the circumstances of imprisonment». Successivamente, i Giudici europei hanno chiarito la natura «relativa» («in spite of its importance, the right to education is not absolute, but may be subject to limitations») e la portata «sociale» del diritto all'istruzione («it is also a very particular type of public service, which not only directly benefits those using it but also serves broader societal functions»). In aggiunta, la Corte ne ha individuato i criteri di limitazione, in ragione sia delle esigenze di sicurezza che delle inevitabili e strutturali limitate capacità di erogazione del servizio da parte dello

Benché la Consulta abbia fissato in maniera granitica il «principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango»³⁵, si assiste spesso ad uno “straripamento” verso le esigenze di sicurezza, con una mortificazione del diritto all’istruzione secondo un approccio di “amministrazione difensiva”³⁶.

3. *Il principio di rieducazione del condannato come fonte di legittimazione dell’agere dell’Amministrazione penitenziaria.* L’agere dell’Amministrazione penitenziaria nel settore dell’istruzione universitaria, oltre ad essere scarsamente sindacabile (per le ragioni anzidette), “gode” di un’ulteriore fonte di legittimazione derivante dalla configurazione del diritto in esame alla stregua di un «elemento del trattamento», in forza della quale gli studi universitari, sebbene siano predisposti e garantiti dal personale accademico, spiegandosi nel contesto carcerario, tendono a trasformarsi in attività ad appannaggio dell’apparato penitenziario o, quantomeno, sulle quali lo stesso esercita un incisivo controllo³⁷.

Stato: prevedibilità per gli interessati, perseguimento di uno scopo legittimo e proporzionalità tra i mezzi impiegati e l’obiettivo che si intende raggiungere.

³⁵ Corte cost., 20 giugno 2013, n. 143. In senso analogo, vedasi, *ex pluris*, Corte cost., 7 giugno 2013, n. 135: «l’estensione e la portata dei diritti dei detenuti può [...] subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l’art. 27, terzo comma, Cost.». Sul tema, si rinvia a NAPOLI, *Il principio di proporzionalità nell’esecuzione penitenziaria. Poteri amministrativi autoritativi e diritti della persona detenuta*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 6 febbraio 2015; RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, cit., 6, 255 ss.

³⁶ Così Sbraccia e Vianello: «in sintesi, ci troviamo di fronte a un diritto sempre subordinato alle esigenze di sicurezza e quelle del trattamento, quindi di fatto inesigibile: in ultima analisi bene difficilmente qualificabile come diritto» (SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, cit., 133). Particolarmente espressiva è la ricostruzione offerta, altresì, in RONCO, *La competizione tra i reclusi. L’impatto della scarsità di risorse e della logica del beneficio sulla comunità carceraria*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2016, 2, 219: «studiare in carcere è un diritto, ma le azioni concrete per garantirlo (collocazione in una sezione con la cella singola e PC a disposizione) sono un beneficio».

³⁷ Sul tema, in termini più generali, vedasi GABOARDI, [Trattamento penitenziario e diritti fondamentali alla luce del diritto sovranazionale](#), in Aa.Vv., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Torino, 2013, 35 ss.; NUGNES, *La fun-*

In altri termini, la funzionalizzazione dello studio universitario, ai sensi dell'art. 15 ord. pen., al perseguimento dell'obiettivo verso cui tende l'esecuzione della pena (*i.e.* reinserimento sociale del condannato), di fatto, finisce per determinare una – tanto subdola, quanto profonda – commistione tra le due dimensioni³⁸, con il rischio che la logica premiale, che permea il «rapporto di esecuzione penitenziaria»³⁹, incida – alterandone le modalità – sull'accesso all'esperienza formativa accademica, riconducendola sul piano della “meritevolezza” e non già dell'esercizio di un diritto⁴⁰.

Ciò avviene, primariamente, rispetto all'accesso ai benefici penitenziari, nell'ambito dei quali risulta particolarmente complesso – se non, addirittura, impossibile – scindere le valutazioni securitario-trattamentali da quelle connesse alla soddisfazione di esigenze personologico-rieducative, ancor più se si interpongono, tra le “maglie” della decisione giudiziale concessiva, esplicite

zione rieducativa della pena: quali prospettive nell'attuale sistema amministrativo penitenziario?, in *jus-online*, 2022, 2, 259 ss.

Tale tendenza è testimoniata, ad esempio, dall'invito sistematico operato dall'Amministrazione penitenziaria nei confronti dei docenti e collaboratori impegnati nelle attività universitarie affinché partecipino ai g.o.t. (gruppo osservazione e trattamento) con l'obiettivo della condivisione reciproca di informazioni sul detenuto in vista della programmazione del percorso rieducativo (sul tema, PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 102; SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, cit., 132; VALLINI, *Carcere, democrazia, università. L'esperienza dei poli universitari penitenziari*, cit., 1376).

³⁸ Cfr. DECEMBROTTO, *Lo sviluppo dei paradigmi trasformativi nell'incontro tra università e le persone private della libertà*, cit., 489 ss.; LORENZETTI, *Le “zone d'ombra” dei diritti sociali: la tutela della dignità delle persone detenute fra strumenti di soft law e discrezionalità amministrativa*, in AA. VV., *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, 262; MARATEA, *Il diritto all'istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all'istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, cit., 84; SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, cit., 117.

³⁹ Per uno studio approfondito dei caratteri costitutivi del rapporto tra detenuto e Amministrazione penitenziaria, vedasi CANEPA-MERLO, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità di esecuzione delle sanzioni penali*, cit., 11 ss.; MAGGIORE, *Aspetti dogmatici nel problema dell'esecuzione delle misure di sicurezza*, in *Riv. dir. penit.*, 1934, 5, 975 ss.; NESPOLI, *Riflessioni sulle posizioni soggettive nel rapporto di esecuzione penitenziaria*, cit., 446 ss.

⁴⁰ Cfr. PRINA, *Il diritto dei detenuti agli studi universitari: l'esperienza dei Poli universitari penitenziari*, cit., 10 ss.; SBRACCIA-VIANELLO, *I poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, cit., 126 ss.

istanze prodromiche all'esercizio del diritto all'istruzione nel contesto *extramurario*¹¹.

L'ordinamento penitenziario prevede un complesso di istituti che consentono, specificamente, l'esecuzione della pena all'esterno per lo svolgimento, tra le altre, di attività *lato sensu* formative (e, dunque, potenzialmente legate ad un percorso di studio universitario): a titolo esemplificativo, l'art. 30-ter, cc. 1 e 8 ord. pen. stabilisce che «il magistrato di sorveglianza, sentito il direttore dell'istituto, può concedere permessi premio [...] per consentire di coltivare interessi [...] culturali»¹²; parimenti, l'art. 48 ord. pen. condiziona la concessione della semilibertà, che «consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto», allo svolgimento di «attività [...] istruttive o comunque utili al reinserimento sociale»; allo stesso modo, l'art. 47-ter, co. 1 lett. e) ord. pen., nel disciplinare l'accesso alla misura della detenzione domiciliare, prevede che «la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o

¹¹ Sebbene il tema dell'accesso agli studi accademici da parte dei condannati in regime di esecuzione penale esterna possa apparire come del tutto marginale nell'attuale quadro normativo-dottrinale, i monitoraggi annuali condotti dalla CNUPP (www.cru.it/documenti-cnupp.html) testimoniano come si tratti di fenomeno, consolidatosi nel corso degli ultimi anni, rispetto al quale si registra addirittura un sensibile margine di crescita (sul punto, si veda il monitoraggio 2023-2024, 7, dove viene effettuato un riepilogo degli ultimi anni a partire dai dati relativi al 2018; inoltre, viene segnalata la presenza di centonovant'otto detenuti iscritti a corsi universitari in esecuzione esterna). Evidentemente, si iscrive in questo *trend* positivo la stipulazione di un protocollo di intesa (23 marzo 2022) tra la CNUPP e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia (il cui testo può essere rinvenuto al *link* precedente), con l'obiettivo, tra gli altri, di «avviare e mantenere un confronto permanente che consenta di affrontare congiuntamente l'insieme delle questioni che si pongono nel promuovere l'importanza dello studio e nel garantire il diritto agli studi universitari ai detenuti giovani adulti, nonché alle persone sottoposte a misure e sanzioni di comunità, agevolandone l'esercizio anche attraverso la valorizzazione delle attività formative erogate a distanza» (Protocollo CNUPP-DGMC, 3).

¹² A ben vedere, quantomeno fintantoché la realtà dei Poli universitari penitenziari non si è diffusa sul territorio nazionale e, dunque, il diritto all'istruzione universitaria non è stato compiutamente garantito anche all'interno degli Istituti penitenziari, i permessi premio hanno rappresentato il principale strumento attraverso cui i detenuti iscritti ai corsi accademici hanno potuto sostenere, recandosi all'esterno, gli esami di merito e prendere parte alle attività didattiche (sul tema, cfr. TOMBA, *Il diritto all'istruzione e alla cultura*, cit., 119; ZAPPA, *Il permesso premio: analisi dell'istituto e profili operativi*, in *Rass. penit. criminol.*, 1988, 1-3, 6 ss.).

accoglienza [...] quando trattasi di [...] persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze [...] di studio».

Può addivenirsi a considerazioni analoghe anche rispetto all'affidamento in prova (art. 47 ord. pen.), agli altri casi di detenzione domiciliare (artt. 47-*ter*, 47-*quater*, 47-*quinquies* ord. pen.), alle licenze per gli internati (art. 53 ord. pen.), alla libertà vigilata (art. 228 c.p.)⁴³: strumenti che, sebbene non siano dichiaratamente subordinati allo svolgimento di attività culturali/istruttive nel contesto civico, costituiscono modalità esecutive della pena/misura di sicurezza in cui può ben inserirsi la volontaria conduzione di percorsi di studio da parte del beneficiario, alla stregua di una componente del programma trattamentale⁴⁴.

In tutte queste ipotesi, tra istruzione e benefici si instaura un rapporto biunivoco: talvolta, la concessione della misura è funzionale – anche – allo svolgi-

⁴³ Tali considerazioni possono essere estese agevolmente anche alle correlate pene sostitutive, previste dagli artt. 55 e ss. L. 24 novembre 1981, n. 689 in cui l'elemento istruttivo viene ampiamente valorizzato nella strutturazione del percorso trattamentale (si consideri, ad esempio, l'art. 55, il quale dispone che «la semilibertà sostitutiva comporta l'obbligo di trascorrere almeno otto ore al giorno in un istituto di pena e di svolgere, per la restante parte del giorno, attività di [...] studio, di formazione professionale o comunque utili alla rieducazione ed al reinserimento sociale; l'art. 56, secondo cui «la detenzione domiciliare sostitutiva comporta l'obbligo di rimanere nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ovvero in comunità o in case famiglia protette, per non meno di dodici ore al giorno, avuto riguardo a comprovate esigenze [...] di studio [...] del condannato»). Sulle funzioni e la *ratio* di tali strumenti, si rinvia a Corte cost., 10 maggio 2024, n. 84.

⁴⁴ La possibilità di intraprendere percorsi accademici nell'ambito dell'esecuzione penale esterna, *ictu oculi*, trova «copertura» nel generale ancoraggio delle misure alternative alla detenzione – e, *a fortiori*, delle misure di sicurezza – alla finalità rieducativa (ex art. 27, co. 3 Cost.) che, dunque, legittima lo svolgimento di – qualsiasi – attività utile al reinserimento sociale del condannato (cfr. Cass., Sez. I, 20 novembre 2018, n. 54339, Rv. 274756-01).

Senza cedere ad una ricognizione casistica delle singole misure, è sufficiente notare come l'ordinamento penitenziario imprima all'apparato amministrativo preposto all'esecuzione *extra* murale delle sanzioni penali una costante tensione rispetto alla realizzazione del finalismo rieducativo (v., *ex pluris*, artt. 3 e 4 reg. es.; art. 72 ss. ord. pen.). In questo senso, si spiega l'art. 118, co. 8 reg. es. che, nel definire gli aspetti caratterizzanti del ruolo esercitato dall'Ufficio esecuzione penale esterna, esige che siano «diretti ad aiutare i soggetti [...] ad adempiere responsabilmente gli impegni che derivano dalla misura cui sono sottoposti» ovvero a fornire «un aiuto che porti il soggetto ad utilizzare meglio le risorse nella realtà familiare e sociale»: si tratta, in altri termini, di una piattaforma di interventi certamente idonea a costituire un «terreno fertile» per l'avvio e la prosecuzione degli studi universitari da parte del detenuto.

mento del corso formativo⁴⁵; in altre circostanze, al contrario, è la partecipazione all'attività formativa a costituire uno dei fattori valutativi nell'accesso al beneficio⁴⁶.

⁴⁵ Si veda, a titolo d'esempio, Cass., Sez. I, 16 settembre 2022, n. 10695, nel cui procedimento il Tribunale di sorveglianza di L'Aquila riconosceva «la possibilità di permessi premio strutturati, volti a consentire la prosecuzione degli studi universitari presso la sede della facoltà, sotto la supervisione di una adeguata figura di riferimento».

⁴⁶ In questo senso, Cass., Sez. V, 14 giugno 2024, n. 34505, in cui il Supremo collegio censurava un'ordinanza emessa dal Tribunale di sorveglianza di Roma, a seguito di un precedente rinvio della Corte di cassazione, con cui veniva rigettata una richiesta di permesso premio avanzata da un detenuto, ritenendo che i Giudici di merito avessero «omesso di valutare il percorso inframurario del detenuto, che la pronuncia rescindente aveva già ritenuto "ineccepibile" in quanto "esente da rilievi disciplinari, improntato alla partecipazione al trattamento, alla formazione scolastica e universitaria (conseguimento del diploma di ragioniere, a pieni voti di quattro lauree nonché di borse di studio, la redazione di diverse pubblicazioni)" e rispetto al quale avrebbe dovuto operare un concreto bilanciamento con gli aspetti riferibili alla biografia criminale dell'istante».

Analoghe considerazioni possono svolgersi rispetto alla liberazione anticipata (art. 54 ord. pen.), misura corrispondente alla «detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata» che viene concessa «al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione [...], quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società». In particolare, chiarisce l'art. 103 reg. es., «la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione è valutata con particolare riferimento all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna».

Dunque, sul piano astratto, anche lo svolgimento di attività di studio accademico rientra nella valutazione circa la sussistenza dei presupposti, così definiti, per la concessione di tale beneficio, nell'ambito della quale, alla luce di quanto in Cass., Sez. I, 3 giugno 2020, n. 19287, «si possono utilizzare tutti gli elementi da cui desumere l'assenza di partecipazione all'opera di rieducazione del condannato, che devono essere valutati alla luce del titolo di reato che il detenuto sta spiando, dell'eventuale permanenza degli effetti di tali comportamenti criminosi e delle condotte illecite poste in essere successivamente. Non v'è dubbio, infatti, che un determinato comportamento criminoso, se connotato da particolare gravità e rivelatore dell'elevata pericolosità sociale del condannato, è astrattamente idoneo a ripercuotersi sui semestri antecedenti o successivi a quello in cui si è concretizzata tale condotta illecita - laddove correlata alle frazioni detentive di volta in volta esaminate - incidendo sulla partecipazione all'opera di rieducazione del condannato, in quanto sintomatica dell'assenza di effetti positivi del percorso rieducativo attivato nei suoi confronti. Parimenti, la valutazione della condotta del detenuto, da frazionare normalmente per ciascun semestre, ben può estendersi in negativo anche ai semestri contigui, quando il condannato abbia posto in essere un comportamento particolarmente grave, idoneo a far presumere che non abbia partecipato in modo pieno ed incondizionato all'opera di rieducazione per tutto il periodo in valutazione».

Rispetto a ciò, è possibile addivenire ad un'iniziale conclusione: se è vero che - una volta ottenuto il beneficio penitenziario - il diritto allo studio universitario gode, sul piano concreto, del massimo grado di estensione, in quanto viene esplicitato con modalità analoghe a quelle di cui gode un soggetto libero⁴⁷; parimenti, non può sottacersi come lo stesso, nella fase antecedente alla concessione, "patisca" - e non potrebbe essere altrimenti - un riconoscimento soltanto mediato a livello normativo-giurisdizionale, in quanto la decisione concessiva condotta dalla magistratura di sorveglianza presuppone la ponderazione - e l'opportuna soddisfazione - di ulteriori esigenze legate alla pericolosità sociale del ristretto, alla progressività nel percorso rieducativo⁴⁸, al capo di imputazione/titolo di condanna⁴⁹.

⁴⁷ Ciò vale in via tendenziale, in quanto il detenuto è comunque tenuto al rispetto di prescrizioni (v., ad esempio, art. 47, cc. 5 e 6 ord. pen. in relazione all'affidamento in prova) ovvero specifiche modalità esecutive (si pensi alla detenzione domiciliare che, ai sensi dell'art. 47-ter, co. 4 ord. pen., si uniforma alla struttura operativa degli arresti domiciliari) ed, inoltre, è sottoposto al controllo delle autorità di pubblica sicurezza (art. 58 ord. pen.) e al controllo e coordinamento dell'UEPE (artt. 72, co. 2 lett. d) e 81, co. 2 ord. pen.): fattori che, a vario titolo e con intensità diverse, possono incidere nell'esercizio del diritto all'istruzione nel contesto *extra* murale.

⁴⁸ A titolo d'esempio, si consideri l'art. 30-ter ord. pen., il quale subordina la concessione dei permessi premio all'assenza di pericolosità sociale e alla tenuta di una regolare condotta che, ai sensi del co. 8, sussiste «quando i soggetti, durante la detenzione, hanno manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali. Sul versante dell'affidamento in prova, viene parimenti previsto, all'art. 47, co. 2 ord. pen., che «il provvedimento è adottato sulla base dei risultati della osservazione della personalità, condotta collegialmente per almeno un mese in istituto, [...] nei casi in cui si può ritenere che il provvedimento stesso, anche attraverso le prescrizioni di cui al co. 5, contribuisca alla rieducazione del reo» o, comunque, nelle ipotesi applicative di cui ai co. 3 e 4, allorché «il condannato [...] ha serbato comportamento tale da consentire il giudizio di cui al co. 2». L'art. 47-ter, co. 1-bis ord. pen. esige che la «misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati». In ultimo, «l'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società» (art. 50 ord. pen.).

Particolarmente espressiva della complessità del bilanciamento tra esigenze trattamentali ed esercizio del diritto allo studio è la Cass., Sez. I, 18 luglio 2018, n. 49146. In questo caso, il Supremo Collegio è stato chiamato a decidere in ordine ad un ricorso presentato avverso un'ordinanza emessa dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, con cui veniva accolta la motivazione addotta dal Magistrato di sorveglianza in ordine al rigetto della richiesta di permesso premio avanzata da un detenuto (P.A.), al fine di potere visitare un monumento «con il professore universitario con cui aveva sostenuto l'esame di Storia».

Ripercorrendo il provvedimento di secondo grado, gli Ermellini chiarivano che «il Tribunale di sorveglianza di Firenze [...] non ha accolto [...] la richiesta, in quanto, premesso che "l'esperienza dei permessi premio è parte integrante del programma di trattamento", ha ritenuto tale richiesta "affatto incanalata in preciso programma trattamentale esterno", costituendo l'andare a visitare un monumento un'attività, "seppure astrattamente ricadente nell'alveo del concetto di interessi culturali di cui all'art. 30-ter o.p.", da reputarsi "estemporanea, fine a se stessa ed avulsa, quindi, da un preciso programma" (corsivo nel testo, *N.d.R.*)».

Contrariamente, segnalava la Suprema Corte, «la difesa rileva, altresì, che il Tribunale di sorveglianza ha erroneamente interpretato il disposto dell'art. 30-ter ord. pen., poiché se è ben vero che il beneficio in questione è finalizzato ad agevolare la progressione rieducativa, non deriva da ciò l'impossibilità di usufruirne per contingenti esigenze connesse ad interessi culturali, atteso che la pretesa di inserire le attività in relazione alle quali il permesso è concedibile in schemi rigidamente previsti e predeterminati nel programma di trattamento snaturerebbe l'istituto».

Alla luce di ciò, i Giudici di legittimità si pronunciavano nei seguenti termini: «la stessa ordinanza impugnata dà conto del positivo percorso di studi avviato dall'istante, del superamento dell'esame universitario di Storia e della volontà di fruire del permesso per coltivare interessi culturali, rappresentati dal progetto di recarsi proprio con il professore universitario con cui ebbe a sostenere tale esame a visitare un monumento. Dà, inoltre, atto, sempre nell'esaminare il provvedimento reclamato, in generale del "positivo andamento del percorso trattamentale, in termini di ineccepibile condotta..., quindi di avvio positivo della necessaria revisione critica inerente i fatti/reato commessi" (corsivo nel testo, *N.d.R.*), specificando come anche la relazione dello psicologo e criminologo, acquisita d'ufficio, sia di contenuto positivo. E ciò nondimeno rigetta la richiesta, senza adeguatamente confrontarsi con i requisiti della regolare condotta e dell'assenza di pericolosità sociale del detenuto rappresentata dagli elementi indicativi di una rivisitazione critica del pregresso comportamento deviante (si veda Cass., Sez. I, 11 ottobre 2016, n. 5505, Rv. 269195). E nel contempo trascura il fine rieducativo del permesso premio, quale valorizzato dalle pronunce della Corte Costituzionale, v. Corte cost., 26 gennaio 1988, n. 90 e Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 227; Corte cost., 14 dicembre 1995, n. 504, consistente nel consentire un iniziale reinserimento del condannato in società (Cass., Sez. I, 5 febbraio 2013, n. 11581, Rv. 255311). Reinserimento, che può concretizzarsi anche in un'attività estemporanea, diversamente da quanto ritenuto dall'ordinanza de qua [...] E a maggior ragione in un'attività, come quella oggetto di richiesta, finalizzata a coltivare interessi culturali già manifestati e concretizzati all'interno dell'istituto penitenziario dal ricorrente, in relazione alla quale del tutto apoditticamente viene affermata la non riconducibilità ad un preciso programma trattamentale esterno».

⁴⁹ Si vedano, a titolo esemplificativo, i limiti edittali previsti all'art. 30-ter, cc. 4 e 5 ord. pen. per la concessione di permessi premio; all'art. 47, cc.1-3 ter ord. pen. in materia di affidamento in prova al servizio sociale; all'art. 47-ter, cc. 1-1 *quinquies* ovvero art. 47-*quater*, co. 1 ord. pen. per l'accesso alla detenzione domiciliare; all'art. 47-*quinquies*, cc. 1 e 1-*bis* ord. pen. in ordine alla detenzione domiciliare speciale; all'art. 50 ord. pen. rispetto al regime della semilibertà.

Più in generale, restituiscono la problematicità dell'opera di sistematizzazione dei vari e diversificati presupposti applicativi delle misure alternative, *ex multis*, Cass., Sez. I, 16 maggio 2024, n. 28634; Cass., Sez. I, 26 gennaio 2024, n. 20040, Rv. 286402; Cass., Sez. I, 29 novembre 2023, n. 427; Cass.,

In altri termini, nella difficoltosa ricerca di un equilibrio complessivo di garanzie per la sicurezza collettiva e la certezza della pena, si determina un'inestricabile sovrapposizione di piani valutativi che incide, in ragione delle circostanze del caso concreto, sull'esito della decisione e, dunque, indirettamente anche sull'accesso alle opportunità universitarie.

Sul punto, è bene precisare che, in caso di concessione del beneficio penitenziario, il principio di autodeterminazione dell'individuo (artt. 2 e 3 Cost.)⁵⁰ e la tutela della sfera privata del soggetto (art. 8 C.E.D.U.) impongono l'adozione del criterio per cui, se è vero che l'adesione ad un corso di studio può indubbiamente rappresentare un positivo elemento di valutazione del percorso ri-socializzante, certamente non vale il contrario e cioè che l'abbandono dello

Sez. I, 27 ottobre 2023, n. 373; Cass., Sez. I, 30 ottobre 2019, n. 1410; Cass., Sez. I, 17 settembre 2018, n. 44992; Cass., Sez. I, 3 dicembre 2013, n. 773, testimonianza dello sforzo ermeneutico condotto dalla Suprema Corte con l'obiettivo di definire l'entità e la natura del quadro valutativo sulla cui base la magistratura di sorveglianza è tenuta a concedere (o meno) i benefici premiali.

⁵⁰ Per alcune considerazioni generali in argomento, connesse al contesto penitenziario, vedasi BONOMI, *Il diritto/dovere alla rieducazione del detenuto condannato e la libertà di autodeterminazione: incontro o scontro?*, in www.dirittifondamentali.it, 3 marzo 2019.

stesso o gli esiti negativi conseguiti possano costituire un fattore incidente sulla progressività trattamentale⁵¹.

Di contro, in caso di diniego all'accesso a tali misure, il diritto in esame (ri)troverebbe nel carcere il contesto residuale di esplicazione, senza subire, dunque, un disconoscimento *tout court*⁵².

⁵¹ Un esempio emblematico, il cui verificarsi ha determinato una “levata di scudi” da parte della dottrina, è rappresentato dall’ordinanza adottata dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, il 27 agosto 2020, nel c.d. caso Crisci (approfondito in MARATEA, *Il diritto all’istruzione in carcere tra (in)effettività e prassi problematiche: uno sguardo all’istruzione universitaria nelle carceri per adulti e secondaria negli istituti penali per minorenni*, cit., 98 ss.), nell’ambito del quale veniva rigettata l’istanza di differimento della pena per motivi di salute, ex art. 147, co. 2 c.p., anche nella forma di detenzione domiciliare ai sensi dell’art. 47-ter, co. 1-ter ord. pen., in quanto ritenuta sussistente la compatibilità delle condizioni di salute del detenuto con il regime carcerario. Inoltre, la decisione di rigetto veniva motivata – al di là dei delitti commessi e del rilievo per cui il ristretto «non ha mai manifestato una presa di distanza o non ha compiuto una rivisitazione critica, ostentando piuttosto un atteggiamento di superiorità» – in ragione della pericolosità sociale del detenuto, ovvero della sussistenza di un pericolo di recidiva, valorizzando la circostanza per cui «la laurea conseguita durante la detenzione e la frequentazione di un master per giurista d’impresa, ove si consideri la personalità per come emerge dalle relazioni di sintesi, si ritiene possano «aver affinato le sue indiscusse capacità e gli strumenti giuridici a sua disposizione per reiterare condotte illecite in ambito finanziario ed economico, che possono essere svolte anche se ristretto in detenzione domiciliare».

Sotto questo profilo, appare altresì particolarmente problematico l’art. 46 reg. es., il quale stabilisce che «il detenuto o l’internato che, nei corsi di istruzione (che, dunque, ricomprendono le attività accademiche, *N.d.R.*) tenga un comportamento che configuri sostanziale inadempimento dei suoi compiti è escluso dal corso». Infatti, la costruzione letterale di tale disposizione, essendo formulata in termini omnicomprensivi («sostanziale inadempimento», «compiti»), riconosce in capo all’Amministrazione penitenziaria un potere escludente che, seppur definito al co. 2 sotto il profilo procedimentale, espone lo studente ristretto a possibili arbitrii e alla conseguente negazione del diritto allo studio. Al più, potrebbero essere suscettivi di sanzionamento i comportamenti turbativi dell’ordinato svolgimento materiale delle attività didattiche, non già le condotte legate al profilo didattico o di merito.

⁵² Adottava questo criterio interpretativo – seppur giuridicamente opinabile, indubbiamente logico – la Corte costituzionale, v. Corte cost., 29 marzo 1984, n. 77, chiamata a pronunciarsi circa la «legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 27, co. 3, collegato agli artt. 2, 3 capoverso, e 34, co. 3 Cost., dell’art. 30, co. 2 L. 26 luglio 1975, n. 354 (modificato dall’art. 1 L. 20 luglio 1977, n. 450), nella parte in cui prevede la concessione ai detenuti del permesso di allontanarsi dal luogo di detenzione solo per “eventi familiari di particolare gravità”».

Così come ricostruito dalla Consulta, «tale disposizione - secondo il giudice a quo, cui il permesso era stato richiesto dal detenuto Luigi Raimondi, ristretto per espiazione di pena nella casa circondariale di Avellino, per poter sostenere gli esami universitari - determinerebbe irrazionali disparità di trattamento dei detenuti a seconda che essi abbiano o meno famiglia; che tale famiglia risieda o meno in luoghi ove

Anzi, nell'attuale quadro socio-normativo, sono proprio gli Istituti di pena a rappresentare la dimensione elettiva per l'esercizio del diritto allo studio universitario durante la fase di esecuzione penale⁵³, nonostante gli elementi di estrema problematicità che un tale assetto solleva.

Come già chiarito, l'innesto del percorso accademico nelle dinamiche penitenziarie implica, infatti, l'intervento costante di un'autorità altra (*i.e.* l'Amministrazione penitenziaria) rispetto a quella accademica, il cui intervento, estremamente capillare e largamente discrezionale⁵⁴, sollecita la comunità giuridica a (ri)definirne contorni, scopi e modalità operative.

i detenuti hanno anche altri interessi, come ad esempio quelli di studio; che i detenuti abbiano o meno buoni rapporti con la rispettiva famiglia, in modo che questa sia incentivata a dimostrare l'esistenza degli eventi di particolare gravità. La norma impugnata violerebbe inoltre l'art. 27 Cost. impedendo la rieducazione del condannato, nonché l'art. 34 Cost. in quanto ostacolerebbe la realizzazione del diritto all'istruzione dei "capaci e meritevoli", rendendo praticamente impossibile sostenere le prove d'esame a chi sia detenuto in località prive di sede universitaria. Nella fattispecie le autorità accademiche non avevano potuto accogliere la richiesta di esaminare il detenuto nell'istituto penitenziario, in quanto non prevista dalla normativa universitaria».

In questo giudizio, la Corte riteneva la questione infondata, in quanto basata «sul presupposto che la norma impugnata [...] imponendo particolari restrizioni alla concessione dei permessi ai detenuti, impedisca a questi ultimi di sostenere esami universitari, venendo così a ledere innanzitutto il diritto allo studio di cui all'art. 34, temm3 Costit conseguentemente la finalità rieducativa della pena detentiva ed infine il principio di uguaglianza, creando discriminazioni arbitrarie tra detenuti». In dettaglio, richiamando l'art. 42 deP.R. n. 431 del 1976 (disposizione dal contenuto analogo all'attuale art. 44 reg. es.), i Giudici della Consulta ritenevano che «l'esame della normativa vigente in materia di detenzione rivela tuttavia come tale presupposto non sussista in quanto l'ordinamento offre la possibilità al detenuto, provvedendosi ove occorra al suo trasferimento presso un carcere posto in luogo prossimo all'Università, di completare gli studi universitari, sostenendo i relativi esami, anche senza ottenere il permesso di allontanarsi dall'istituto di pena». Pertanto, concludevano sostenendo che «nessun ostacolo frappone l'ordinamento carcerario all'esercizio da parte dei detenuti del diritto allo studio, tutelato dall'art. 34 della Costituzione. Né la disciplina dei permessi, di cui alla norma impugnata, incide negativamente su tale facoltà».

⁵³ Infatti, con riferimento all'anno accademico 2023-24, a fronte di 1.707 persone ristrette iscritte a corsi universitari, 1509 erano detenute in Istituti di pena e 198 si trovavano in regime di esecuzione penale esterna (Monitoraggio CNUPP 2023-24, in www.cru.it).

⁵⁴ Sul tema, non può che rinviarsi alle argomentazioni formulate attorno al paradigma della «disciplina» e dell'«*infra-penalità*» in FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, 1974 (traduzione in italiano di TARCHETTI, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, 1975, Torino, 2014, 195 ss.), riprese e contestualizzate nell'ambito dell'ordinamento penitenziario italiano in TALINI, *Infradiritto e*

4. «*Trattamento penitenziario*», «*trattamento rieducativo*» *rieducazione e diritti dei detenuti*. Il quadro sin qui ricostruito in merito all'istruzione universitaria nel contesto detentivo, lungi dal costituire un'eccezionalità della dimensione culturale, riflette una più generale tendenza dell'apparato carcerario a sovrapporre esigenze trattamentali – ovvero legate alla materiale esecuzione della pena – con istanze rieducative.

Ciò avviene in particolare nell'ambito ai cc.dd. diritti sociali, in quanto – per loro natura – sollecitano un certo protagonismo dell'intervento amministrativo nell'erogazione dei relativi servizi (istruzione, lavoro, religione, salute, etc.)⁵⁵ che, nel sistema penitenziario, tende a trasfigurarsi in un costante tentativo di usurpazione di spazi e modalità di intervento eccedenti la propria area di competenza⁵⁶, complice una trama legislativa che, sin dall'originaria formulazione (L. n. 354 del 26 luglio 1975), si è caratterizzata per una radicata “confusione” ideologico-normativa⁵⁷.

libertà personale: riflessioni intorno a interpretazione e applicazione del diritto, in *Etica & Politica*, 2020, 3, 341 ss.

⁵⁵ I diritti sociali, a differenza dei diritti di libertà, implicano l'adempimento da parte dello Stato di un complesso di obblighi di *facere* nei confronti dei titolari (in argomento, CASADEI, «*Diritti in bilico*»: *i diritti sociali tra riconoscimento e oscuramento*, in *Pluralismo e libertà fondamentali*, a cura di Ricciardi-Del Bò, Milano, 2004, 163 ss.; PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2016, 2, 495 ss.). Sul tema, con specifica attenzione al contesto detentivo, LORENZETTI, *Le “zone d'ombra” dei diritti sociali: la tutela della dignità delle persone detenute fra strumenti di soft law e discrezionalità amministrativa*, cit., 245 ss.

⁵⁶ A titolo esemplificativo, si pensi alla corposa giurisprudenza di legittimità e costituzionale volta a censurare le prescrizioni imposte dall'Amministrazione penitenziaria nell'ambito del regime differenziato di cui all'art. 41-bis, co. 2 ord. pen. (da ultimo, vedasi [Cass., Sez. I, 10 luglio 2024, n. 34458](#); Cass., Sez. I, 2 maggio 2024, n. 23433). In argomento, cfr. FIORIO, *Poteri dell'Amministrazione penitenziaria e sindacato di giurisdizionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 2092 ss. Si consiglia, inoltre, la lettura del fascicolo pubblicato in [www.giurisprudenzapenaleweb.it](#), nel 2020, intitolato “Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato, fascicolo pubblicato”.

⁵⁷ Sul tema, BELLOMIA, *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 920 ss.; DAGA, *Trattamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 1319 ss.; DI MARTINO, *Rivoltarsi nella feccia di Romolo. Lessico di legge, situazioni di stallo, aporie del “trattamento”*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 4, 286 ss.; FIORIO, *Salute del detenuto e strumenti di tutela*, cit., 47 ss.; MINERVA, *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 1 ss.; NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, 43 ss.; PADOVANI, *La pena carceraria*, Pisa, 2015, 287 ss. In PRESUTTI, *Profili prenaliali dell'ordinamento penitenziario*, Milano, 1986, 25 ss., viene offerto un *focus* inte-

Si impone perciò una digressione dogmatica, proprio a partire dalle categorie concettuali del trattamento e della rieducazione, il cui intersecarsi costituisce la piattaforma giuridica nella quale si iscrive l'esercizio del diritto allo studio universitario⁵⁸ e, in termini più generali, il sostrato fondativo della dimensione punitiva⁵⁹: il primo quale «idea-forza nell'intero settore dell'esecuzione delle pene detentive»⁶⁰, la seconda quale tensione costante e fine ultimo dell'azione amministrativa-pedagogica penitenziaria⁶¹.

Difatti, la centralità di tali paradigmi nella fase di esecuzione penale si deduce sin dalla rubrica dell'art. 1 dell'ord. pen. («Trattamento e rieducazione»), disposizione da intendersi come «una sorta di “manifesto” della filosofia complessiva cui si ispira l'intera legge»⁶², nella quale sono tenuti lessicalmente distinti e i relativi contenuti vengono svolti nei commi successivi.

Nonostante tali premesse, la citata disposizione utilizza il lemma «trattamento» in maniera assolutamente disorganica, ingenerando – non pochi – equivoci normativi: il primo comma riferisce il principio di umanità, dignità e non discriminazione esclusivamente al «trattamento penitenziario», cui peraltro

ressante in merito alla scelta legislativa relativa all'utilizzo (distorto e strumentale) del sistema disciplinare rispetto non già al mantenimento dell'ordine e della sicurezza interna (come dovrebbe essere), ma al finalismo rieducativo, che invece dovrebbe rappresentare un piano valutativo del tutto estraneo al binomio “interno” – essendo puramente funzionale alla materiale esecuzione della pena nell'Istituto penitenziario – punizione-ricompensa: «di qui l'affacciarsi di una prospettiva premiale che si concretizza in una serie di istituti cui è affidata la sollecitazione del detenuto verso l'offerta rieducativa e ai quali si ricommette la modifica, qualitativa o in termini di durata, della pena detentiva in dipendenza del grado di rispondenza del detenuto al trattamento».

⁵⁸ Come si è detto nei paragrafi precedenti, il diritto all'istruzione universitaria si trova compresso tra esigenze di sicurezza (*ergo*, trattamentali) e tentativi di “funzionalizzazione rieducativa”.

⁵⁹ Ne è sintomatica l'espressa menzione all'art. 27, co. 3 Cost.: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

⁶⁰ DELLA CASA-GIOSTRA-GREVI, *Art. 1*, in *Ordinamento Penitenziario commentato*, cit., 4.

⁶¹ Definita, altresì, come la “mission” dell'agere amministrativo in ambito penitenziario» (DE LEONARDIS, *La nuova prospettiva del trattamento individualizzato: dalla rieducazione alla riabilitazione*, in *Psicologia e Giustizia*, 2019, 2, 2).

⁶² DELLA CASA-GIOSTRA-GREVI, *Art. 1*, cit., 4, in cui gli Autori chiariscono come tale disposizione, nonostante «l'indubbio tono enunciativo», rasente la programmaticità, non possa essere ridotta ad una «mera proclamazione di stampo retorico», in quanto «non si limita ad una serie di affermazioni corrispondenti ai principi costituzionali dettati in materia, ma punta a tradurre tali principi nel particolare ambito della tematica penitenziaria, sforzandosi di adattarli e integrarli in relazione alle esigenze di fondo cui la legge è preordinata».

riconnette l'adozione di «modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione»; il comma secondo allude ad un generico concetto di «trattamento» nella definizione dello scopo – che, invece, sarebbe attribuibile al paradigma della rieducazione – del reinserimento sociale e nella formulazione del criterio guida di individualizzazione; parimenti, il settimo comma, nella cristallizzazione del principio di non colpevolezza si rifà alla – non meglio specificata – perifrasi «trattamento degli imputati».

Tale disposizione, se da un lato, non fornisce alcuna indicazione contenutistica rispetto alla categoria del trattamento⁶³, dall'altro, genera

⁶³ Infatti, sostiene GALGANI, *Art. 13, in L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, cit., 157, tale «sostantivo non viene mai esaurientemente esplicitato nei suoi contenuti essenziali, né dalla fonte di rango primario, né da quella, attualmente vigente e di molto successiva, di rango secondario: entrambe [...] si premurano al più di additarne i limiti invalicabili (art. 1 ord. penit.), le condizioni-presupposto (art. 5 ss. ord. penit. e 6 ss. reg. penit.), le modalità di espletamento (art. 13 ss ord. penit. e 27 ss. reg. penit.) e gli “ingredienti” che ne dovrebbero comporre l’“impasto” (art. 15 ss. ord. penit. e 41 ss. reg. penit.), senza, tuttavia, enuclearne in maniera rigorosa l'essenza». A riprova della problematicità della questione definitoria, si rimanda a PADOVANI, *La pena carceraria*, cit., 248 ss., in cui la ricerca del contenuto della nozione trattamento rappresenta l'intero *fil rouge* delle lezioni accademiche dell'Illustre Professore, inerenti all'ordinamento penitenziario, raccolte in questo scritto.

In senso analogo, vedasi DI MARTINO, *Rivoltersi nella feccia di Romolo. Lessico di legge, situazioni di stallo, aporie del “trattamento”*, cit., 293, che rileva la presenza nell'ordinamento penitenziario italiano «di un problema strutturale, epistemologico e normativo, consustanziale allo stesso concetto di “trattamento penitenziario”. Un problema epistemologico, perché non si può eludere la domanda: su quali basi e con quali finalità si può edificare un trattamento penitenziario, se esso non si radica su conoscenze scientificamente argomentabili? E, più radicalmente, qual è il parametro di scientificità della «osservazione scientifica della personalità» condotta in carcere «per rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale» (art. 13, cit.)? L'unica indicazione indiretta, del tutto deludente, che si ricava dalla legge è desumibile, da un lato, dall'indicazione delle materie di concorso per l'accesso al ruolo della carriera di concetto degli assistenti sociali per adulti ex art. 74 OP; dall'altro lato, dalle competenze richieste nel personale incaricato giornaliero, il cui supporto peraltro è solo eventuale (art. 80). Un problema normativo (ed organizzativo), perché le conoscenze realmente decisive per l'impostazione di un “trattamento” non si rinvergono all'interno dell'istituzione. Su queste basi, è velleitario immaginare riforme del sistema che, con opportuni spostamenti e razionalizzazioni topografiche, mettano al centro il trattamento (magari in esordio della disciplina), se cosa sia il trattamento nessuno lo sa – peggio, si pretenda di saperlo e praticarlo. Se potrà anche decidere di edificare nuove e belle carceri a partire dal trattamento, intorno ad esso, ma ruoteranno intorno al nulla, o meglio a loro stesse perpetuando la propria stessa logica. La questione non è dunque normativa, è in primo luogo scientifica: cosa si intende per trattamento?».

un'incomprensibile commistione di piani nel tracciare il contenuto del concetto di rieducazione⁶⁴.

Non confortano le ulteriori indicazioni provenienti dall'ordinamento penitenziario, in cui il legislatore si serve della nozione di trattamento «alla stregua di un vero e proprio passe-partout»⁶⁵: esemplificando, il titolo I viene definito «trattamento penitenziario», sebbene al suo interno siano ricompresi istituti propriamente connessi al percorso rieducativo (v., *ex multis*, artt. 13-*bis*, 15-*bis*, 19, 20, 26, 28, 45 ord. pen.); specularmente, il *corpus* normativo costituente il capo III del medesimo titolo, denominato «modalità del trattamento», integra, sì, disposizioni afferenti a mantenimento dell'ordine e alla sicurezza interna (v., *ex pluris*, art. 14-*bis*, 34 ord. pen.), ma anche la regolamentazione concernente le metodologie della risocializzazione (ad esempio, artt. 13 e 15 ord. pen.), la disciplina per i colloqui, la corrispondenza e l'informazione (artt. 18 ss. ord. pen.) e, financo, norme afferenti alla cura dei

Parimenti, in CARACENI-BERNASCONI, *Art. 13, Ordinamento Penitenziario commentato*, cit., 165, viene denunciata la «scarsa perspicuità di linguaggio legislativo nel quale, a fronte della indeterminatezza connaturata al frequente uso di stileni socio-criminologici, alcune opzioni di non secondaria importanza risultano relegate nelle pieghe del regolamento di esecuzione».

⁶⁴ Galgani segnala, in maniera ineccepibile, il rischio sotteso a tale operazione intellettuale: «l'omnipresenza (anche lessicale) del totem «trattamento» non sortisce altro effetto che quello di «confondere le acque», instaurando un processo osmotico tutt'altro che virtuoso tra entità valoriali che, per quanto insufficientemente caratterizzate e strutturalmente «porose», dovrebbero rimanere differenziate, onde assicurare, l'una (*id est* il trattamento penitenziario), il «corredo» garantistico «di base» dovuto ad ogni soggetto *in vinculis* in quanto uomo [...] e, l'altra (*id est* il trattamento rieducativo) una serie di interventi volti ad accrescere le *chances*, per il condannato/internato, di vivere nella società libera rispettandone le regole. Invece, [...] una «mescolanza» siffatta di significanti e significati ha prodotto come effetto quello di abbassare indiscriminatamente gli standard garantistici pretesi riducendo la riforma penitenziaria *in action* ad una sorta di «razionalizzazione dell'esistente», nell'ambito della quale trovano giustificazione non soltanto la timidezza di approccio all'«obbligazione di mezzi» sublimata nell'art. 27, co. 3 Cost., ma, addirittura, il reiterato inadempimento di quell'obbligazione – e di mezzi e di risultato – che della prima, com'è evidente, rappresenta condizione basica e imprescindibile» (GALGANI, *Art. 13*, cit., 160 ss.)

⁶⁵ *Ivi*, 157. In maniera non dissimile, ma certamente più enfatica, si esprimono DI MARTINO, *Rivoltarsi nella leccia di Romolo. Lessico di legge, situazioni di stallo, aporie del «trattamento»*, cit., 288, laddove si afferma che «il trattamento, o comprende voracemente tutto, o non è», ovvero PADOVANI, *La pena carceraria*, cit., 248, in cui tale nozione viene intesa come «una sorta di parola magica [...] che apre un po' tutte le porte, ma che [...] non assume nessun significato. È un po' come abracadabra, apriti Sesamo [...] Insomma non si sa che cosa sia perché si dà per scontato che lo si sappia già».

rapporti affettivi (artt. 21-*bis* ss. ord. pen.); in termini più generali, se da un lato, si rileva la presenza nell'ordinamento penitenziario di un complesso di norme che allude al paradigma del trattamento nel senso di «trattamento penitenziario» (v., *ex multis*, art. 14-*ter*, 16, co. 2, 41-*bis*, cc.1 e 2 ord. pen.), dall'altro, altrettante disposizioni (artt. 1, co. 2, 13, ult. co., 15, co. 1, 45, co. 1, 50, 51, 71-*bis* ord. pen.) si servono del medesimo lemma per riferirsi al «trattamento rieducativo»⁶⁶.

Neanche laddove il legislatore si è sforzato di specificare, espressamente, il concetto in esame attraverso le componenti aggettivali «rieducativo» (artt. 13, co. 5, 14, co. 3, 15, 27, 69 e 82 ord. pen.) e «penitenziario» (artt. 1, 13, 16, 41-*bis*, co. 2-*bis*, 72, co. 2 ord. pen.) è possibile trarre un efficace criterio ermeneutico: infatti, pur sottacendo il vuoto definitorio – che si registra, in specie, rispetto al secondo paradigma –, anche in tal caso, i riferimenti lessicali tendono a sovrapporsi confusamente⁶⁷.

Un siffatto tessuto legislativo, permeato da disorganiche e incerte categorie normative, ha sollecitato la dottrina italiana in un immane sforzo chiarificatore, oggi assestatosi nel recepimento della (timida) distinzione legislativa tra «trattamento penitenziario» e «trattamento rieducativo»⁶⁸.

⁶⁶ Alle medesime conclusioni conduce la ricognizione normativa dell'utilizzo lessicale della nozione trattamento nell'ambito del d.P.R. n. 230 del 2000: anche in tale caso, il legislatore ne ha fatto un uso smodato e disorganico (si vedano, in questo senso, gli artt. 1, 26, co. 6, 27, 29, 30, 60, 103, 111 reg. es.).

⁶⁷ Come già detto, il titolo I dell'ordinamento penitenziario, denominato «Trattamento penitenziario», integra invero ogni profilo dell'esecuzione penale (ad eccezione delle «Disposizioni relative all'organizzazione penitenziaria», disciplinate dal Titolo II) e, dunque, anche materie afferenti alla risocializzazione; gli artt. 1, co. 1 e 13 ord. pen. circoscrivono, rispettivamente, i principi generali dell'ordinamento penitenziario e il criterio dell'individualizzazione al trattamento penitenziario, sebbene siano indubbiamente riferibili anche al trattamento rieducativo; l'art. 41-*bis*, co. 2-*bis* ord. pen. allude irragionevolmente agli «esiti del trattamento penitenziario» tra gli elementi valutativi per la proroga del relativo regime speciale, mentre sarebbe stato più corretto richiamare – o, quantomeno, integrare la disposizione con – i rilievi scaturenti dal percorso di reinserimento sociale condotto dal detenuto; l'art. 47, co. 4 reg. es. stabilisce che, in materia di lavoro (elemento del trattamento rieducativo, *ex art.* 15 ord. pen.), «il ricorso per le forniture suindicate a imprese esterne, si giustifica soltanto quando vi sia una significativa convenienza economica, per la valutazione della quale si deve tenere conto anche della funzione essenziale di attuazione del trattamento penitenziario (invero, si tratta più propriamente di quello rieducativo, *N.d.R.*) alla quale devono assolvere le lavorazioni penitenziarie».

⁶⁸ Cfr., *ex multis*, ARDITA-DEGL'INNOCENTI-FALDI, *Diritto penitenziario*, Roma, 2016, 53; CANEPAMERLO, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità di esecuzione delle sanzioni penali*, cit., 121; DE SIMONE, *La sanzione detentiva: dal modello securitario al modello trattamentale*, Torino, 2018, 12; DI GENNARO, *Diritto penitenziario*, in *Noviss. Dig.*, XII, Torino, 1968, 863; DI

Con la prima nozione, si suole intendere il «complesso di norme e di attività che regolano e assistono la privazione delle libertà per l'esecuzione di una sanzione penale», in cui rientrano «le norme dirette a tutelare i diritti dei detenuti, i principi di gestione degli istituti penitenziari, le regole che attengono alle somministrazioni e alle prestazioni dovute a chi è privato della libertà»⁶⁹; mentre con la seconda si allude al complesso di interventi ed attività, offerti alla disponibilità dei condannati/internati, finalizzati a dare attuazione al principio di rieducazione del condannato (*ex art. 27, co. 3 Cost.*) e, più specificamente, «a sostenere i loro interessi umani, culturali e professionali» e «promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale» (*art. 1, cc. 1 e 2 reg. es.*).

Tale differenziazione, lungi dal rappresentare un mero esercizio esegetico, rileva per ragioni garantistiche, visto che il «trattamento penitenziario» trova applicazione nei confronti di tutti i ristretti, mentre quello di matrice risocializzante è riferibile soltanto ai condannati e agli internati⁷⁰, benché sia lasciata

GENNARO, *Il trattamento penitenziario*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1981, 98 ss.; FIORENTIN, *L'osservazione e il trattamento*, in *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di DELLA CASA-GIOSTRA, Torino, 2021, 19; FIORENTIN-SIRACUSANO, *Art. 1*, in *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, cit., 7; FORTI, *Il trattamento*, cit., 32 ss.; GALGANI, *Art. 13*, cit., 159.

In tutti questi contributi (che costituiscono una raccolta dottrinale, inevitabilmente, parziale sul tema), gli Autori richiamano le categorie normative del «trattamento», «trattamento rieducativo» e «trattamento penitenziario», al fine di tracciarne un contenuto stabile e definitivo e di fugare i dubbi interpretativi che le stesse generano nell'utilizzo legislativo deregolato.

Invero, più ragionevole e inequivoca appare la «doppia definizione di «trattamento»: l'una normativa, l'altra penitenziario-criminologica, menzionata in DAGA, *Trattamento penitenziario*, cit., 1302 ss., e all'epoca diffusa in dottrina, con cui si alludeva - in relazione alla prima declinazione - all'«insieme di norme che regolano la esecuzione delle misure penali privative o limitative della libertà, venendo a coincidere con lo status giuridico del condannato e quindi comprendendo il complesso delle situazioni giuridiche attive e passive spettanti al detenuto in dipendenza dello stato di detenzione», in altri termini il «regime» del soggetto privato della (o limitato nella) libertà per motivi di controllo penale»; mentre, con la seconda nozione si faceva riferimento ad un complesso di «tecniche modificative della personalità del condannato poste in essere al fine di favorirne la rieducazione e il reinserimento nella società». Si rinvia, comunque, al contenuto di questo testo per un approfondimento delle tendenze evolutive che l'Illustre Autore, già nel 1992, ebbe l'acume di rilevare.

⁶⁹ BRUNETTI-ZICCONI, *Manuale di diritto penitenziario*, Piacenza, 2005, 228, ma si esprimono in maniera pressoché analoga anche gli altri Autori citati nella nota precedente.

⁷⁰ Tale diversificazione nella selezione dei destinatari (*art. 1, co. 7, 13, 15 ord. pen. e 1 reg. es.*) è dovuta, alla vigenza del principio della presunzione di non colpevolezza di cui all'*art. 27, co. 2 Cost.*: «co-

aperta la possibilità per gli imputati di aderire comunque alle opportunità ri-socializzanti predisposte in Istituto (*ex art. 15, co. 3 ord. pen.*).

Invero, la distinzione in esame rileva – ed è questo l’aspetto che a noi interessa maggiormente – anche sotto il profilo della legittimazione attiva: infatti, se da un lato, è fuor di dubbio che l’Amministrazione penitenziaria goda di una titolarità “piena” in relazione «trattamento penitenziario», essendo un’estrinsecazione del potere di auto-organizzazione della pubblica amministrazione⁷¹, peraltro strettamente funzionale alla tutela dell’incolumità di tutti i soggetti presenti nell’istituto di pena⁷²; dall’altro, in relazione al «trattamento

munque s’intenda la funzione rieducativa, essa postula almeno la colpa dell’agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica», in quanto «non avrebbe senso la “rieducazione” di chi, non essendo almeno “in colpa” (rispetto al fatto), non ha certo “bisogno” di essere “rieducato”» (Corte cost., 24 marzo 1988, n. 364, cui si rinvia per una ricostruzione storico-normativa dell’art. 27 Cost.). In aggiunta, è funzionale alla tutela del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 4 Cost.), che «potrebbe essere post(o) in dubbio ove si effettuassero, sul soggetto, interventi penetranti di contenuto psicologico» (CANEPA-MERLO, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità di esecuzione delle sanzioni penali*, cit., 116). In argomento, v. ARDITA-DEGL’INNOCENTI-FALDI, *Diritto penitenziario*, cit., 53; CARACENI-BERNASCONI, Art. 13, 169; CIRIGNOTTA, *Presunzione di non colpevolezza e trattamento dell’imputato sottoposto a custodia cautelare*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, 4, 513 ss.; DELLA CASA-GIOSTRA-GREVI, Art. 1, cit., 13; DE SIMONE, *L’effetto di indifferenziazione nella moltitudine delle ipotesi di differenziazione trattamentale in ambito penitenziario*, cit., 12; DI GENNARO, *Diritto penitenziario*, cit., 863; FIORENTIN, *L’osservazione e il trattamento*, cit., 19; FIORENTIN-SIRACUSANO, Art. 1, cit., 7; FORTI, *Il trattamento*, cit., 32 ss.; GALGANI, Art. 13, cit., 159.

⁷¹ Cfr. NESPOLI, *Ciò che resta allo Stato-amministrazione dopo la legge sull’ordinamento penitenziario*, cit., 254. *A contrario*, si potrebbe sostenere che «il problema della distinzione [...] è apprezzabile soprattutto nella prospettiva dei limiti posti dall’ordinamento all’autodeterminazione del recluso», in quanto «sul piano normativo non pare dubitabile il fatto che la sottoposizione all’osservazione della personalità e al trattamento (rieducativo, *N.d.R.*) non costituisca un dover per il detenuto [...] quanto, piuttosto, un obbligo di fare per l’amministrazione» (CARACENI-BERNASCONI, Art. 13, cit., 167).

Infatti, l’art. 16 ord. pen. prevede che «in ciascun istituto il trattamento penitenziario è organizzato secondo le direttive che l’Amministrazione penitenziaria impartisce con riguardo alle esigenze dei gruppi di detenuti ed internati ivi ristretti». In aggiunta, al co. s, viene individuato nel regolamento interno lo strumento attraverso cui disciplinare «le modalità del trattamento da seguire in ciascun Istituto», mentre il com 3 e l’art. 36 reg. es. ne definiscono contenuti e procedure di adozione. Sul tema, si rinvia a D’ANIELLO, *Il direttore degli Istituti di prevenzione e di pena e la potestà regolamentare*, in *Riv. dir. penit.*, 1939, 1, 162 ss. per alcuni spunti di riflessione, sebbene si tratti di argomentazioni, in larga misura, apprezzabili sul piano dell’evoluzione storico-normativa.

⁷² In merito alle posizioni di garanzia degli operatori penitenziari, cfr. FIORENTIN, *Lesione dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell’Amministrazione penitenziaria*, in *Giur. mer.*, 2010,

rieducativo», vanta una titolarità – che si potrebbe definire – “strumentale”, trattandosi di un mandato più ampio, riconosciuto alla società tutta⁷³, e che l’Amministrazione penitenziaria esercita, in quanto e solo perché l’esecuzione della sanzione, nello specifico caso concreto, si svolge dentro l’Istituto di pena⁷⁴.

Tale assetto conduce all’affermazione del corollario secondo cui il «trattamento penitenziario può subire una serie di limitazioni in ragione di esigenze di sicurezza e legalità», a differenza del trattamento rieducativo che, invece, «non può conoscere restrizioni di sorta, pena un insanabile contrasto con il principio costituzionale sancito dall’art. 27, co. 2 della Costituzione»⁷⁵; in tal

11, 282 ss.; MEDAGLIA, *Il diritto di rifiutare le cure: lo sciopero della fame da parte del detenuto*, in *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un’indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, a cura di Massaro, Roma, 2017, 183 ss.

⁷³ Si spiega in questi termini l’art. 17, co. 1 ord. pen., il quale dispone che «la finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all’azione rieducativa» (v., anche, art. 68 reg. es., per le disposizioni di dettaglio). Sul tema, cfr. BATTISTACCI, *La comunità locale di fronte alla devianza, alla delinquenza e al trattamento del condannato*, in *Rass. penit. criminol.*, 1982, 1-2, 189 ss.; LOPIANO ANTIGNANO, *Strutture penitenziarie, enti locali e volontariato*, in *Rass. penit. criminol.*, 1980, 1-2, 203 ss.; NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale ad un anno dalla “sentenza Torreggiani”*, in *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, a cura di Ruotolo, Napoli, 2014, 74 ss.; PIETRALUNGA-ROSSI-SGARBI, *Il reinserimento sociale del detenuto e la partecipazione della comunità civica: modelli di intervento*, in *Rass. it. crim.*, 2007, 2, 131 ss.; SOTTANIS, *Art. 17*, in *Ordinamento Penitenziario commentato*, cit., 223 ss.

⁷⁴ Difatti, qualora la pena dovesse essere eseguita con modalità *extra* murali, le relative funzioni amministrative verrebbero assunte, ai sensi dell’art. 72 ord. pen. e 118 reg. es., dagli UEPE («Uffici esecuzione penale esterna»). Sul punto, tuonano come un monito le considerazioni formulate in DAGA, *Trattamento penitenziario*, cit., 1306: «se è vero che per la giustificazione del carcere moderno è essenziale o almeno molto utile il trattamento [...] non lo è il reciproco: non vi è cioè una necessità di privazione di libertà per aversi una teoria, ed una pratica, del trattamento rieducativo» che, invece, può svilupparsi «a mezzo delle cosiddette misure alternative alla detenzione».

⁷⁵ FIORENTIN, *Il trattamento penitenziario*, in FIORENTIN-MARCHESELLI, *L’ordinamento penitenziario*, Milano, 2005, 4. A distanza di qualche anno, lo stesso Autore, unitamente al Prof. F. Siracusano, ha specificato tali argomentazioni, chiarendo che «entrambe le tipologie di trattamento rappresentano un diritto per i soggetti detenuti o internati, a prescindere dalla collocazione in diversi circuiti penitenziari. Tuttavia, mentre il (diritto al) trattamento penitenziario può subire – sia pure in casi tassativi e in corrispondenza di situazioni particolari o addirittura eccezionali – limitazioni per esigenze di ordine e sicurezza, salva la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti amministrativi che incidono su

caso, l'amministrazione, agendo in attuazione di dovere costituzionale, è tenuta garantirne la misura più ampia possibile⁷⁶.

posizioni soggettive dei diritti dei soggetti detenuti (artt. 35-bis e 69 ord. pen.), il (diritto al) trattamento rieducativo non può in nessun caso essere obliterato» (FIORENTIN-SIRACUSANO, *Art. 1*, cit., 7 ss.)

⁷⁶ Sul punto, si rinvia alla Corte cost., 21 ottobre 2021, n. 197, che – sebbene abbia dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, cc. 2 e 2-quater ord. pen. nella parte in cui consentono la sospensione delle normali regole di trattamento nei confronti degli internati (per alcune considerazioni critiche a riguardo, FIORENTIN, *Il "carcere duro" e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di un'importante sentenza della Corte Costituzionale*, in *Sist. pen.*, 4 febbraio 2022, 14 ss.) – ha contribuito a consolidare il criterio-principio ermeneutico già affermato in Corte cost., 5 dicembre 1997, n. 376 con riguardo, sì, ai detenuti sottoposti al regime speciale, ma di fatto estendibile, *a fortiori*, alla generalità della popolazione carceraria.

In quella sede, infatti, i Giudici delle Leggi evidenziavano come «l'applicazione del regime differenziato ex art. 41-bis, co. 2, non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 dell'ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste dall'art. 27 dello stesso ordinamento, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L'applicazione dell'art. 41-bis non può dunque equivalere, contrariamente a quanto ritiene il Tribunale di sorveglianza di Napoli, a riconoscere una categoria di detenuti che *"sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione"* (corsivo nel testo, *N.d.R.*)».

Parimenti, nella più recente pronuncia, la Consulta ha chiarito come «conserva [...] pieno significato la giurisprudenza costituzionale che ha interpretato la disciplina qui censurata bilanciando le esigenze di prevenzione speciale, che essa persegue, con l'indispensabile finalizzazione rieducativa delle pene e delle stesse misure di sicurezza. Secondo criteri di proporzionalità e congruità, il legislatore, l'autorità amministrativa e la stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle rispettive competenze, devono quindi verificare se, in ogni caso concreto, le restrizioni imposte a norma dell'art. 41-bis ordin. penit. siano legittimate da una duplice e determinante condizione: da un lato, come è ovvio, la necessità effettiva ed attuale d'un regime differenziale per l'interessato; dall'altro, la miglior scelta possibile, quanto alle modalità esecutive, al fine di favorire l'attuazione di un efficace programma individuale di recupero».

In definitiva, si impone all'Amministrazione penitenziaria la più ampia soddisfazione, compatibilmente con le esigenze di sicurezza e le circostanze del caso concreto, del principio rieducativo (art. 27, co. 3 Cost.). In termini generali, la stessa appare, dunque, onerata di «una vera e propria obbligazione di mezzi [...] di apprestare un progetto trattamentale quanto più possibile ricco, articolato e individualizzato, avuto riguardo, da una parte, al patrimonio di abilità che il soggetto porta con sé sin dall'inizio dell'esecuzione [...] e, dall'altra, con il riconoscimento e la valorizzazione delle specifiche competenze già eventualmente acquisite dalla persona detenuta e internata (ad es. titoli di studio, percorsi formativi, competenze specifiche in determinati ambiti di attività) che potranno essere utilmente sviluppate per fungere da volano nel reinserimento sociale» (FIORENTIN, *L'osservazione e il trattamento*, cit., 23 s.).

A ben vedere, però, è estremamente complesso formulare una netta cesura, fermo restando i limiti sopradetti, tra le due categorie in esame, in quanto si pongono in una rapporto di stretta complementarità⁷⁷: il «trattamento penitenziario» costituisce la dimensione generale e materiale nella quale viene esercitata, pur restando autonoma, l'azione risocializzante⁷⁸; parimenti, il finalismo rieducativo rappresenta il fattore legittimante, nell'attuale quadro costituzionale, l'approntamento di un sistema di beni e servizi strumentali alla limitazione/privazione della libertà personale dei condannati (*i.e.* il carcere)⁷⁹. Ciò trova conferma nel fatto che il percorso di reinserimento sociale, svolgendosi nel contesto intramurale, oltre ad essere fortemente inciso dalle de-

⁷⁷ In questo senso, DE SIMONE, *La sanzione detentiva: dal modello securitario al modello trattamentale*, cit., 12, in cui viene ragionevolmente sostenuto che «le due forme di trattamento dovrebbero trovarsi in una posizione di complementarità piuttosto che di preminenza dell'una sull'altra, trattandosi entrambe di parametri imprescindibili ai fini del conseguimento dell'obiettivo di risocializzazione e reinserimento del reo». Invero, non può sottacersi come la dottrina maggioritaria sia solita configurare tra trattamento penitenziario e rieducativo un rapporto *genus-species*, (v. bibliografia di cui alla nota n. 68). A ben vedere, però, tale prospettiva omette di considerare le differenze che, così come si è cercato di porre in evidenza in questo contributo, residuano tra i due paradigmi in esame sotto il profilo del contenuto, delle metodologie applicabili, della legittimazione attiva e passiva, delle garanzie per i destinatari.

⁷⁸ È quanto già chiarito *supra*, laddove si è detto che l'Amministrazione penitenziaria governa il contesto nel quale si iscrive lo svolgimento dei servizi didattici erogati dalle autorità accademiche.

⁷⁹ Sul tema, vedasi diffusamente RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Corte Costituzionale, Per i sessanta anni della Corte costituzionale, Atti del Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Roma, 2017, 527 ss.

terminazioni amministrative custodiali, è in grado, al tempo stesso, di condizionarne il contenuto sul piano generale⁸⁰.

In definitiva, se è vero, che l'amministrazione non può negare, *tout court*, l'accesso alle opportunità rieducative, resta certamente libera – data, anche, la scarsa vincolatività delle disposizioni penitenziarie⁸¹ – di determinarne le modalità di fruizione, oltreché di curarne i profili organizzativi, logistici e gestionali⁸², incontrando al più come “controlimite” il rispetto dei diritti dei detenuti⁸³ che, a dispetto di quanto sostenuto da una parte di dottrina⁸⁴, non concor-

⁸⁰ Cfr. DIDI, *Manuale di diritto penitenziario*, Pisa, 2022, 132. A titolo d'esempio, ciò è testimoniato, sul piano normativo, dall'art. 36 ord. pen. che, nel fissare i principi generali del regime disciplinare, stabilisce che lo stesso sia «attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo» e che «nell'applicazione della sanzione si tiene conto del programma di trattamento in corso». Non a caso, il consiglio di disciplina è composto dal «direttore o, in caso di suo legittimo impedimento, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi dell'articolo 80». Sul tema, vedasi PRESUTTI, *Profili premiali dell'ordinamento penitenziario*, cit., 25 ss.

In termini più generali, si può notare come il perseguimento dello scopo del reinserimento sociale dei detenuti permei l'agire dell'intero apparato penitenziario (cfr. Circolare DAP 9 ottobre 2003, n. 3593/6043; Circolare DAP 24 novembre 2004, n. 423599; da ultimo, Circolare DAP 20 gennaio 2011, n. 24103, con cui è stata modificata la struttura e il contenuto del «Progetto d'Istituto», atto programmatico che ogni Istituto penitenziario è tenuto ad adottare annualmente, nel quale devono «confluire tutte le ipotesi progettuali delle singole aree: amministrativo-contabile, della sicurezza e, per quanto possibile, sanitaria», rispetto alle quali «l'istanza di trattamento rimane centrale», dimodoché gli obiettivi specifici delle stesse divengano «attraverso la loro integrazione, un obiettivo unico, che a sua volta li deve contenere tutti»).

⁸¹ Cfr. DI MARTINO, *Rivoltarsi nella feccia di Romolo. Lessico di legge, situazioni di stallo, aporie del “trattamento”*, cit., 292; PADOVANI, *La pena carceraria*, cit., 253.

⁸² In SEVERA, *Amministrare il carcere secondo Costituzione: oltre l'effettività rinnegante della normativa penitenziaria*, in *Federalismi.it*, 2024, 15, 149 ss., viene attribuito in capo all'Amministrazione penitenziaria un ruolo centrale nel processo di «inveramento costituzionale» del sistema detentivo italiano.

⁸³ Ciò, in ottemperanza al principio già enunciato secondo cui «i diritti inviolabili dell'uomo (tra i quali rientra il diritto all'istruzione, *N.d.R.*) [...] trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione» (Corte cost., 11 febbraio 1999, n. 26)

⁸⁴ Cfr., *ex multis*, ARDITA-DEGL'INNOCENTI-FALDI, *Diritto penitenziario*, cit., 53. Ricomprendere le situazioni giuridiche, financo quelle derivanti dallo *status detentionis* (come, ad esempio, il diritto al colloquio, sul quale v. Cass., Sez. I, 17 luglio 2020, n. 21335), nel paradigma in esame, vuol dire assoggettarle alla disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria, nonché ai principi, criteri e modalità operative sottesi all'esercizio dei poteri alla stessa affidati.

rono a formulare il «trattamento penitenziario», ma si pongono “al di fuori” dello stesso, costituendo parte integrante della loro sfera giuridica.

Conclusivamente, è possibile sostenere che la soggettività giuridica dei ristretti⁸⁵ rappresenta il *tertium genus* che si interpone, a garanzia delle persone ristrette, nel complesso rapporto tra trattamento penitenziario e rieducazione, esigendo la ponderazione, nelle operazioni di bilanciamento tra le contrapposte esigenze in gioco (securitarie e personologiche, d’apparato e individuali, etc.), delle relative istanze di riconoscimento, garanzia e tutela delle situazioni giuridiche di cui sono titolari rispetto sia al profilo strettamente trattamentale, secondo i principi di «massima espansione dei diritti» e «minor sacrificio necessario della libertà personale», sia al trattamento rieducativo, rivendicando una posizione di autonomia e non già di funzionalizzazione delle stesse⁸⁶.

⁸⁵ Sul punto, cfr. BORTOLATO, *Art. 4*, in *Ordinamento Penitenziario commentato*, cit., 32 ss.; FIORIO, *Art. 4*, in *L’esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, cit., 29 ss. Per una lettura evolutiva del processo di riconoscimento dei diritti in capo alle persone ristrette, si consiglia lo studio delle seguenti opere che, non potendo estendere *ad libitum* questo spazio bibliografico, indubbiamente rappresentano i più recenti apporti dottrinali organici in materia: AA., *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, a cura di Fiorentin, Torino, 2019; MENGHINI, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Trento, 2022, 148 ss.; MARTUFI, *Diritti dei detenuti e spazio penitenziario europeo*, Napoli, 2015, 55 ss.; NAPOLI, *I diritti delle persone detenute. Tra pregiudizi collettivi ed effettiva garanzia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 4, 1305 ss.; nonché RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, 2002, Torino, 131 ss.; AA., *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, a cura di Rutolo-Talini, Napoli, 2017.

⁸⁶ Per uno svolgimento articolato di tali paradigmi, si rimanda a RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, cit., 529 ss.

L’affermazione del diritto all’istruzione universitaria in carcere richiede uno sforzo interpretativo della disciplina di riferimento alla luce del principio di stretta proporzionalità e sollecita una modificazione del tessuto legislativo non chiaramente orientato al riconoscimento delle prerogative dei ristretti in ambito formativo alla stregua di posizioni giuridiche. In dettaglio, le clausole di riserva ivi contenute («ove possibile» di cui all’art. 44 reg. es.), l’attribuzione di poteri facoltativi (come, ad esempio, quelli scaturenti dalla formula «possono essere autorizzati» contenuta nella medesima disposizione e dal predicato «sono agevolati», previsto all’art. 19 ord. pen.; i requisiti previsti all’art. 17 ord. pen. per l’ingresso del personale esterno in Istituto), i vuoti normativi (si pensi, a tacer d’altro, alla mancata regolamentazione dei rapporti con l’Università e dei relativi profili di competenza) e la correlata “delega in bianco” alle determinazioni dell’Amministrazione penitenziaria, i poteri regolamentari previsti all’art. 16 ord. pen. dovrebbero essere intesi nel senso di garantire la più ampia, adeguata ed articolata esperienza formativa a coloro i quali intendono prendervi parte, potendo, al più, ritenersi giustificate eventuali compressioni del diritto allo studio per sopravvenute circostanze ragionevolmente prevedibili e di stretta necessità,

5. *Tre possibili “vie d’uscita”*. Ricostruito in questi termini il quadro generale, si può osservare come l’istruzione universitaria – al pari del diritto alla salute, al lavoro, all’affettività, della libertà religiosa, etc. – non solo ricada all’interno della “magnetica” e incerta dialettica che permea la fase di esecuzione penale (trattamento penitenziario-diritti-rieducazione), ma lo faccia con una duplice natura: da un lato, come «elemento del trattamento» (art. 15 ord. pen.), concorrendo al processo di reintegrazione sociale del condannato, dall’altro, come diritto costituzionalmente riconosciuto (artt. 9, 33 e 34 Cost.), esercitando una funzione di garanzia rispetto all’apprensione del bene della vita di cui è espressione (*i.e.*: lo svolgimento di un adeguato percorso di studi accademici) e al corretto esercizio dei connessi poteri amministrativi.

Come si è cercato di dimostrare in questo contributo, tale duplice configurazione indebolisce la portata del diritto in questione, rappresentando un “terreno fertile” per la proliferazione della tendenza dell’Amministrazione penitenziaria a considerare, *ex art. 15 ord. pen.*, l’esperienza accademica in chiave funzionalistica, quale componente dell’azione risocializzante, con il conseguente assoggettamento alla disponibilità – seppur non totale, visti i limiti sopraesposti rispetto al trattamento rieducativo – dell’apparato carcerario e agli scopi propri dell’esecuzione penale, risolvendo il (parallelo) carattere di situazione giuridica soggettiva nel suo contenuto minimo ed essenziale⁸⁷, peraltro spesso ritenuto soccombente rispetto alle esigenze di sicurezza⁸⁸.

Al fine di restituire dignità normativa al diritto in questione e, dunque, garantirne la più ampia espansione nel contesto detentivo, occorre, in primo luogo,

correlate alla tutela di beni di pari rango, come l’incolumità individuale e collettiva ovvero il mantenimento della sicurezza esterna e interna.

Sul piano materiale, la più ampia garanzia del diritto alla formazione accademica implica l’accesso ad un’esperienza formativa che non sia limitata alle sole attività didattiche tradizionali (studio individuale e sostenimento degli esami), ma che ricomprenda tutte le forme di partecipazione e di espressione che un percorso accademico consente, come ad esempio: attività di laboratorio, tirocinio e ricerca; partecipazione a seminari e iniziative culturali; ricevimenti e percorsi di tutoraggio. In altri termini, aderendo alla prospettiva tracciata in questo contributo, al detenuto dev’essere garantito un’offerta accademica il più possibile analoga a quanto previsto nella società esterna.

⁸⁷ Cfr. GALGANI, *Art. 13*, cit., 160 ss.

⁸⁸ Cfr. VIANELLO, *L’istruzione in carcere, tra diritto e privilegio*, in *Farsi la galera. Spazi e cultura del penitenziario*, a cura di Kalica-Santorso, Verona, 2018, 97 ss.

intervenire sul tessuto normativo (artt. 19 ord. pen. e 41 ss. reg. es.), autentico *punctum dolens* del settore in esame.

Se da un lato, vengono avanzate soluzioni più nette, come la proposta di abrogazione degli artt. 13 e 15 ord. pen., in quanto «rispondono a una logica trattamentale che dequalifica i diritti fondamentali delle persone private della libertà personale»⁸⁹; dall'altro, si affianca la richiesta di una modifica organica delle citate disposizioni, volta a conferire loro un deciso carattere di vincolatività, attraverso una chiara definizione della portata del diritto allo studio durante la fase esecutiva, delle relative modalità di esercizio e degli strumenti materiali a ciò preposti, ovvero mediante una netta fissazione degli adempimenti rimessi all'Amministrazione penitenziaria affinché le iniziative accade-

⁸⁹ Così GONNELLA, *Dignità e responsabilizzazione*, in *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, a cura di Giostra-Bronzo, Roma, 2017, 314.

niche possano avere luogo, in maniera adeguata, all'interno degli Istituti di pena⁹⁰.

Tali indirizzi, lungi dal trovare concretizzazione normativa, si arrestano su un piano programmatico, vista la scarsa attenzione del legislatore penitenziario al settore istruttivo⁹¹, e conducono a riporre la "speranza" in «un intervento sostit-

⁹⁰ Come già detto, le attuali disposizioni si caratterizzano per una flebile cogenza. Si ricordano, a tal proposito, le formule lessicali utilizzate dal legislatore: «sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari» (art. 19, co. 6 ord. pen.); «i detenuti e internati, studenti universitari, sono assegnati, ove possibile, in camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio» ovvero «possono essere autorizzati a tenere nella propria camera e negli altri locali di studio, i libri, le pubblicazioni e tutti gli strumenti didattici necessari al loro studio» (art. 44, co. 4 reg. es.).

In primo luogo, andrebbe ampliata la disciplina penitenziaria in materia (attualmente, composta dalle due disposizioni sopracitate), al fine di regolamentare in via strutturale e organica l'avvio e lo svolgimento del percorso accademico durante la fase di esecuzione penale, attraverso l'enucleazione di principi generali (laicità del trattamento rieducativo, indipendenza delle funzioni riconosciute all'Università nel contesto detentivo, autodeterminazione del detenuto-studente, autonomia dei risultati di studio rispetto alla progressività trattamentale, etc.) e la formulazione di indicazioni operative in relazione alle procedure amministrative da seguire, sul modello degli artt. 41 ss. reg. es., relativi all'organizzazione dei livelli inferiori di istruzione nel contesto detentivo, ma in maniera certamente più analitica.

In aggiunta, andrebbe attenuato, se non, addirittura, eliminato il margine di discrezionalità che caratterizza gli attuali poteri dell'Amministrazione penitenziaria, ad esempio, mediante una modifica dei predicati «sono agevolati» (art. 19 ord. pen.) e «possono essere autorizzati» (art. 44 reg. es.) in «sono garantiti» e, rispettivamente, «sono autorizzati, salvo esigenze di sicurezza, a tenere...» ovvero attraverso la rimozione dell'inciso «ove possibile» dall'art. 44 reg. es.

Contestualmente, dovrebbe essere introdotto, in ossequio agli artt. 9, 33 e 34 Cost., un obbligo, condiviso tra Università e Amministrazione penitenziaria, di istituzione di un Polo universitario penitenziario, quantomeno, su scala regionale, mediante una ripartizione equilibrata delle rispettive competenze (secondo il criterio già formulato: cura dei profili didattici rimessa alla prima, gestione dell'assetto organizzativo alla seconda), degli oneri economici e delle correlate responsabilità.

Indubbiamente, l'introduzione di una normativa sistemica rispetto all'utilizzo diffuso della tecnologia in carcere (attualmente relegato alla scarsa disciplina dettata dall'art. 40 reg. es.), capace di abbattere la distanza tra il "dentro" e il "fuori", risulterebbe a ciò funzionale.

⁹¹ Basti pensare che, nel corso delle riforme dell'ordinamento penitenziario succedutesi a partire dal 1975, la partecipazione ai corsi universitari da parte dei detenuti è stata, pressoché, ignorata da parte del legislatore: l'unico intervento normativo che ha modificato la disciplina di settore è stato il d.lgs. n. 124 del 2018 che, se da un lato, specificando l'aspetto procedurale, ha introdotto nella normativa ordinaria ciò che, già, era stato indicato nel reg. es., ovvero la possibilità di stipulare convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore; dall'altro, non ha recepito quanto raccomandato negli Stati generali dell'Esecuzione Penale circa «l'introduzione di una norma più cogente riguardo al diritto all'istruzione» (vedi nota 28; sul tema, BORTOLATO, *Luci ed om-*

tutivo della Corte costituzionale in relazione a tutti i predicati verbali di cui è composto l'art. 19 Ord. Pen.», che certamente «non determinerebbe una rivoluzione teorica in tal senso ma, quantomeno, contribuirebbe a configurare il diritto allo studio come diritto soggettivo conformemente a quanto previsto dalla Costituzione»⁹².

Residua, dunque, una terza “via d’uscita”, in parte già sperimentata, che, seppur non meno impervia delle altre, sembrerebbe garantire un graduale raggiungimento di obiettivi significativi in un arco temporale ragionevolmente più breve, essendo rimessa allo strumento – più “malleabile” – della mediazione politico-istituzionale.

Si auspica, in altre parole, l'integrale compimento del processo di istituzionalizzazione dei Poli universitari penitenziari (PUP) negli Istituti penitenziari, attraverso la destinazione – non solo, come allo stato attuale, di un’offerta globale di servizi didattici rivolta alla generalità dei detenuti, ma – di intere sezioni detentive (ex artt 14, co. 3 ord. pen e 31, co. 1, 36, cc. 2 e 3, 44, co. 4, 115, co. 6 reg. es.) e, financo, di appositi istituti di pena ad uso esclusivo degli studenti-detenuti⁹³, in cui predisporre un complesso di beni e servizi funziona-

*bre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018, in *Questione Giustizia*, 2018, 3, 119 ss.; CAPITTA, *La piccola riforma penitenziaria e le sue ricadute sul sistema*, in *Arch. pen. web*, 2019, 2, 1 ss.; CASARI PACCAGNELLA, *La riforma dell’Ordinamento penitenziario: soluzioni timide per problemi gravi*, in www.giurisprudenzapenaleweb.it, 9 marzo 2019; SARZOTTI, *La riforma dell’ordinamento penitenziario: cronaca di una morte annunciata*, in *Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2018, 1, 11 ss.). Specularmente, la disciplina per l’accesso agli studi universitari del “nuovo” regolamento di esecuzione (art. 44 reg. es.) ripercorre pedissequamente quella dettata dal precedente regolamento (art. 42 d.P.R. n. 431 del 1976), ad eccezione dell’ultimo comma, al quale, data la struttura lessicale, non può riconoscersi valore prescrittivo. Null’altro si rinviene nella trama legislativa.*

⁹² TOMBA, *Il diritto all’istruzione e alla cultura*, cit., 125, anche se l’Autrice stessa chiarisce che si tratta di una «strada impervia, anche in considerazione del fatto che a tal fine sarebbe necessario sollevare cinque autonome questioni di legittimità la cui rilevanza non può essere la stessa, dati i diversificati ambiti in cui intervengono i vari commi dell’articolo. L’unica semplificazione che potrebbe ipotizzarsi sarebbe una dichiarazione di illegittimità consequenziale, ricorrendo, in questo caso, la circostanza della “similitudine” di norme che violano la medesima disposizione costituzionale nei medesimi termini che, in altre occasioni, la Corte ha ritenuto riferibile, anche se non condivisibilmente, all’ipotesi di cui all’art. 27 della legge n. 87 del 1953».

⁹³ Se è vero che il modello delle sezioni detentive-universitarie costituisce una realtà già presente sul territorio nazionale, seppur residuale (secondo il monitoraggio elaborato dalla CNUPP, riferito all’anno accademico 2023-2024, consultabile in www.cru.it/documenti-cnupp.html, in Italia sono state istituite

li alla (migliore) attività di studio: dispositivi tecnologici (PC, *tablet*, *e-reader*), biblioteche, aule studio, laboratori, camere di pernottamento adeguate, collaborazioni strutturali con le Università, attività di tutorato “permanenti”, iniziative didattiche stabili nel tempo (cliniche legali, seminari, corsi di formazione), ingresso sistemico di operatori culturali, etc.

Tale visione si fonda sulla convinzione che soltanto un’estromissione del diritto all’istruzione dalla tipica dialettica penitenziaria tra rieducazione e sicurezza, attraverso un graduale processo di autonomizzazione, materiale e giuridica, alla stregua di quanto avvenuto rispetto al diritto alla salute⁹⁴, farebbe venir

quindici sezioni universitarie, a fronte di centosette istituti penitenziari nei quali è stato costituito un Polo universitario), la proposta di destinare veri e propri Istituti di pena ad una funzione *lato sensu* didattica, che potrebbe ricomprendere anche lo svolgimento di corsi di altri livelli di istruzione, trova scaturigine dalla lettura di DECEMBROTTO, *Ricerca educativa e carcere: l’esperienza dei docenti e tutor universitari del Centro Universitario Devoto a Buenos Aires*, in *L’integrazione scolastica e sociale*, 2020, 1, 149 ss., in cui l’Autore ripercorre l’esperienza di ricerca svolta presso il Centro universitario devoto (CUD), «situato all’interno del Complejo Penitenciario Federal de Devoto, un carcere federale maschile», ovvero «uno spazio indipendente rispetto alla gestione dell’unità penale, con una conduzione interna totalmente autonoma rispetto all’Amministrazione penitenziaria» dove «non ci sono agenti di polizia, ma esclusivamente studenti, docenti e tutor; gli spazi sono completamente autogestiti, dall’uso degli ambienti, alle pulizie, caratterizzando così il centro universitario come luogo di libertà intellettuale, culturale e fisica, sebbene all’interno di un istituto di pena».

Si tratta, indubbiamente, di una soluzione organizzativa da strutturare in maniera organica e articolata (nel contesto italiano, ad esempio, sia il regime della semilibertà, *ex art.* 101, co. 8 reg. es., che i regimi/le sezioni a custodia attenuata, *ex art.* 115, co. 3 reg. es. potrebbero rappresentare archetipi normativi estendibili alle sezioni universitarie o agli Istituti a ciò adibiti), rispetto alla quale questo contributo vuole – e non può essere altrimenti, dato lo spazio contenuto – rappresentare un *input* di partenza, uno stimolo di riflessione futura.

⁹⁴ Infatti, «la titolarità delle funzioni e le relative responsabilità nell’erogazione del servizio sono state trasferite dall’Amministrazione penitenziaria al S.S.N., in conformità alle indicazioni internazionali, con una riforma avviata dalla legge delega n. 419 del 1998, cui è seguito il d.lgs. n. 230 del 1999 (Riordino della medicina penitenziaria) e che ha visto il passaggio definitivo di funzioni, personale e risorse relativi alla sanità penitenziaria al S.S.N. mediante l’approvazione del D.P.C.M. del 1° aprile 2008» (CAREDDA, *La salute e il carcere. Alcune riflessioni sulle risposte ai bisogni di salute della popolazione detenuta*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 2, 6; per un ulteriore approfondimento si rinvia a ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI PENITENZIARI, *Riforma della sanità penitenziaria Evoluzione della tutela della salute in carcere (Quaderni ISSP, Num. 11)*, Roma, 2012). In materia, è intervenuta, successivamente, la riforma del 2018, modificando *ex novo* l’art. 11 ord. pen. (cfr. GERACI, *Detenzione e tutela del diritto alla salute*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, 4, 1010 ss.). Per alcune considerazioni critiche riguardo al processo evolutivo che ha interessato la medicina penitenziaria nel corso degli ultimi decenni, si suggerisce BUSATTA, *La*

meno la quotidiana e costante intermediazione dell'Amministrazione penitenziaria, rispetto ai tempi, alle modalità e alla valenza della frequentazione delle attività didattiche predisposte dal personale accademico, oggi imposta dallo svolgimento di tali attività negli spazi destinati alla generalità della popolazione detenuta, senza distinzione di sorta⁹⁵.

Attraverso la destinazione di contesti detentivi ad uso esclusivo dei detenuti-studenti, l'intervento amministrativo che, come si è cercato di chiarire in que-

riforma della sanità carceraria: ultima tappa di inveroamento del progetto costituzionale?, in *Salute e carcere*, a cura di Fornasari-Menghini, Trento, 2023, 133 ss.

⁹⁵ Infatti, a tacer d'altro, l'esperienza di studio universitario è sottoposta al "vaglio" delle valutazioni tecniche svolte dal g.o.t. (gruppo osservazione e trattamento)/*équipe* trattamentale (ex artt. 13, co. 5 ord. pen. e 27 reg. es.) e finalizzate a sondarne l'idoneità rieducativa – sulla quale appare difficile ipotizzare un giudizio negativo –, così da integrarla nel programma di trattamento e definirne le modalità di sviluppo nel corso della detenzione. In aggiunta, l'assenza in via stabile e strutturale del personale accademico all'interno degli Istituti di pena, ai fini dell'erogazione dell'offerta didattica, postula il necessario intervento degli operatori penitenziari nel disbrigo delle pratiche amministrative e organizzative (si pensi, ad esempio, alla consegna del materiale didattico, alla predisposizione di collegamenti da remoto per il sostenimento degli esami, all'adempimento delle incombenze burocratiche da parte dei detenuti, etc.). In termini più generali, come già detto, lo svolgimento delle attività universitarie nel contesto detentivo destinato alla generalità della popolazione detenuta è inficiato dalle esigenze e prerogative dell'apparato ed alle stesse è costretto ad adeguarvisi: i tempi e gli spazi destinati allo studio, infatti, devono essere continuamente armonizzati con lo svolgimento di colloqui, la celebrazione delle udienze, con i ritmi della vita detentiva (apertura delle camere di pernottamento, pasti, fasce orarie di socialità, circuiti detentivi, suddivisione della popolazione dei detenuti in sezioni differenziate), ma anche con la disponibilità del personale della polizia penitenziaria, tenuta a presidiare, ovvero con le disposizioni impartite dal direttore e previste dal regolamento d'istituto (ad esempio, relative all'ingresso di materiale didattico e del personale accademico dall'esterno), etc.

Più duramente si esprime VIANELLO, *L'istruzione in carcere, tra diritto e privilegio*, cit., 102: «anche una volta inseriti nei corsi, le effettive disponibilità delle risorse necessarie allo studio (libri, materiale informatico, spazi e contatti con tutor e docenti) non cessano di essere oggetto di un continuo processo di contrattazione: niente è garantito, ma solo consentito e tutto può essere ritirato o vietato in qualunque momento [...] Cambi di direzione o di comando, a parità di normativa e di regolamenti, possono mettere in luce meglio di ogni altro evento la discrezionalità che informa le pratiche penitenziarie: il numero di libri contemporaneamente consentiti in prestito può variare significativamente; i computer usati il cui ingresso era prima consentito previo controllo degli agenti possono non essere più ammessi; le stanze disponibili per lo studio possono ricevere una diversa destinazione d'uso; gli orari di ingresso di tutor e docenti possono subire restrizioni importanti. Le eventuali rivendicazioni potranno giocarsi allora solo sulla progressiva restaurazione informale degli equilibri interni: non c'è regolamento che valga a cui appellarsi di fronte alla presunta emergenza della sicurezza».

sto contributo, è particolarmente complesso e problematico, se non altro perché sottratto al rispetto di rigidi vincoli legali e determinante un'indebita sovrapposizione di piani (in specie, trattamentale e rieducativo), si manifesterebbe rispetto alla collocazione del singolo detenuto alla sezione universitaria o all'Istituto preposto⁹⁶; mentre la vita interna verrebbe disciplinata *ex ante* da apposite - e, a questo punto, più specifiche di quelle attuali - convenzioni tra l'Amministrazione penitenziaria e le autorità accademiche.

In questo modo e, in particolare, attraverso una previa regolamentazione dei profili di competenza dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Università in merito alla "gestione" di tale dimensione logistica, si ridurrebbero ulteriormente gli spazi di discrezionalità della prima e si attenuerebbero gli elementi di frizione tra le due istituzioni coinvolte e tra queste e la popolazione detenuta.

In aggiunta, la destinazione di uno spazio detentivo allo svolgimento dell'offerta accademica rappresenterebbe un "filtro" rispetto alle indebite interferenze sul diritto allo studio derivanti dal trattamento penitenziario e dalla conduzione del percorso rieducativo: infatti, la separazione materiale di tale contesto carcerario, destinato in via esclusiva allo studio, del resto garantirebbe una maggiore indipendenza dell'intervento accademico, libero di muoversi nel rispetto delle regole fissate comunemente, e l'autonomia dell'esperienza di studio, priva di riflessi sull'esecuzione della pena.

Beninteso, non si intende promuovere la costituzione di una dimensione "chiusa", slegata dal tessuto carcerario, ma uno spazio di neutralità, in cui lo studente universitario, seppure in esecuzione pena, è posto nelle migliori condizioni per svolgere il suo programma di studi, in maniera il più possibile analoga alla società esterna.

In definitiva, tale assetto organizzativo rappresenterebbe un contesto socio-relazionale virtuoso, capace di bilanciare le esigenze didattiche con quelle securitarie, costituendo il risultato di una normazione condivisa tra le due istituzioni coinvolte, potenzialmente idonea a prevenire i rischi scaturenti dalla

⁹⁶ Peraltro, si tratterebbe di una decisione amministrativa più agevolmente sindacabile dinanzi la magistratura di sorveglianza, in quanto un eventuale diniego della richiesta di accesso a tale spazio detentivo equivarrebbe, in linea tendenziale, ad un disconoscimento del diritto allo studio universitario, con la conseguenza che dovrebbe essere, quantomeno, compiutamente motivata in ragione della tutela di altrettanti interessi di pari rango (pericolosità del detenuto richiedente, ragioni di sicurezza interna e collettiva, etc.).

stabile permanenza dei ristretti e del personale esterno nel medesimo spazio detentivo⁹⁷.

⁹⁷ Si rinvia a BORGHINI, *Il progetto dei Poli universitari penitenziari tra filantropia e istituzionalizzazione. Alcune riflessioni sociologiche*, cit., 49 ss., per un approfondimento dei vantaggi scaturenti dal compimento integrale di un processo di istituzionalizzazione del settore.

Nel quadro delineato, per le ragioni anzidette, la cura dei profili di sicurezza continuerebbe ad essere rimessa principalmente all'Amministrazione penitenziaria, ma con un approccio integrato e condiviso con le Autorità accademiche, per garantire una gestione più "fluida" del nuovo contesto detentivo e consentire loro di esprimere le proprie esigenze didattico-organizzative. In particolare, il confronto tra le parti riguarderebbe diversi aspetti critici, come la presenza continuativa o meno del personale di Polizia penitenziaria all'interno degli spazi carcerari, i criteri di selezione dei detenuti coinvolti, la definizione di modalità di controllo che siano adeguate e possibilmente non invasive nella quotidianità della vita penitenziaria, nonché l'adozione di procedure autorizzative standardizzate per l'ingresso del personale universitario, del materiale didattico e per lo svolgimento di attività laboratoriali o collettive. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata anche alla regolamentazione dell'uso di strumenti tecnologici, da concedere con criteri definiti per finalità strettamente didattiche, minimizzando i rischi di usi impropri.

L'attenzione al dialogo e al coordinamento continuo tra le istituzioni permetterebbe di affrontare in modo tempestivo le criticità che potrebbero emergere e di adattare le politiche e le pratiche in base ai bisogni concreti di tutte le parti coinvolte, superando le tradizionali divisioni e "compartimenti stagni" tra i vari attori istituzionali, facilitando la creazione di soluzioni condivise e coerenti. Questo approccio potrebbe favorire l'adozione di buone pratiche, la trasparenza nella gestione delle risorse e una risposta più rapida a eventuali problematiche.

Tale assetto, inoltre, potrebbe tradursi nella costituzione di organi interistituzionali, che opererebbero come strutture di coordinamento tra l'Amministrazione penitenziaria, le Università coinvolte e le organizzazioni del terzo settore, con la funzione di monitorare e valutare costantemente l'efficacia delle politiche di gestione adottate, proponendo eventuali aggiustamenti alle normative in essere e alle pratiche operative, al fine di ottimizzare l'integrazione tra le esigenze *lato sensu* educative e quelle di sicurezza.

In aggiunta, può ragionevolmente auspicarsi che l'integrazione stabile e definitiva di personale esterno, proveniente dal contesto accademico, costituirebbe un elemento chiave per il miglioramento della sicurezza e della gestione interna dell'ambiente carcerario, in quanto mitigherebbe l'incertezza e l'instabilità derivante dalla frequente e frammentata rotazione di operatori che caratterizza l'attuale assetto detentivo.

Indubbiamente, un ulteriore vantaggio derivante da tale assetto organizzativo sarebbe ravvisabile nella maggiore controllabilità dell'ambiente penitenziario stesso. Con l'unificazione delle attività quotidiane e l'introduzione di un sistema didattico ben strutturato, l'Amministrazione penitenziaria avrebbe maggiori strumenti per monitorare e gestire l'organizzazione interna, in quanto i detenuti, impegnati nelle attività accademiche, avrebbero orari comuni e responsabilità più definite. La regolarizzazione delle attività quotidiane, inoltre, permetterebbe una pianificazione e una gestione delle risorse umane e materiali più

Indubbiamente, l'integrale istituzionalizzazione dei Poli universitari penitenziari, nella forma di sezioni/istituti ad uso accademico, richiede un intenso sforzo "dialogico" tra Università e Amministrazione penitenziaria⁹⁸, cui va affiancato l'avvio di una campagna di sensibilizzazione all'interno delle istituzioni stesse⁹⁹, volta alla diffusione di una maggiore presa di coscienza rispetto al portato, sociale e giuridico, del diritto all'istruzione universitaria durante la fase di esecuzione penale¹⁰⁰, al ruolo che entrambe sono chiamate a svolgere¹⁰¹,

efficiente, contribuendo a un miglioramento della sicurezza sia per la popolazione detenuta sia per il personale.

⁹⁸ Gli ultimi anni hanno rappresentato un fervido punto di inizio: nel 2018, è stata istituita la CNUPP, con la partecipazione di ventidue Atenei, cui oggi aderiscono quarantaquattro; nel 2019, è stato stipulato il protocollo d'intesa tra CNUPP e DAP e, nel 2021, gli stessi enti hanno adottato le «Linee guida sui percorsi di studio universitario delle persone in esecuzione pena e sulle modalità di collaborazione tra le Università, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria e gli Istituti penitenziari»; nel 2022, è stato stipulato l'«Accordo quadro di collaborazione» tra DAP, DGMC e MUR, nonché il protocollo d'intesa tra CNUPP e DGMC; da ultimo, nel 2023, sono state adottate le «Linee guida per l'organizzazione dei Poli Universitari Penitenziari negli atenei». Per una narrazione più estesa del processo evolutivo del diritto allo studio universitario in carcere, v. PRINA, *Le attività della CNUPP e i detenuti stranieri*, in *Lingue, linguaggi e spazi: per una diversa visione del carcere e della mediazione*, a cura di Benucci-Bonari-Monaci-Paris, 2024, Venezia, 19 ss.

⁹⁹ In PRINA, *I Poli Universitari in Italia. L'impegno delle Università per il diritto allo studio dei detenuti*, cit., 107 ss., vengono riepilogate e approfondite le proposte formulate dalla CNUPP all'Università e all'Amministrazione penitenziaria al fine di garantire una maggiore tutela e diffusione del diritto allo studio universitario nel sistema detentivo, tra le quali figurano, rispetto alla prima, l'«estensione della rete dei Poli universitari, attraverso il coinvolgimento degli Atenei non ancora impegnati a offrire opportunità a studenti detenuti», facendo leva sulla «sensibilizzazione dei rettori e il coinvolgimento dei nuclei di docenti interessati», ovvero la necessità di «definire, in ogni università, alcune condizioni omogenee di funzionamento dei singoli Poli». Nei confronti dell'apparato carcerario, viene avanzata una serie di suggerimenti finalizzati a riconoscere il diritto in questione «come diritto per tutti coloro che intendono esercitarlo [...] al di fuori delle logiche premiali» e senza essere «condizionato dalla specificità dei detenuti: dunque va affermato anche per le donne e i detenuti/e presenti ai circuiti diversi, come l'Alta sicurezza o il 41 bis».

¹⁰⁰ Si iscrive in questa logica l'adozione di regolamenti accademici volti a disciplinare il funzionamento dei poli universitari penitenziari all'interno dei singoli Atenei (v., *ex pluris*, Decr. Rett. n. 596 del 2023 dell'Università di Teramo; Decr. Rett. n. 755 del 2024 dell'Università di Firenze; Decr. Rett. n. 2965 del 2021 dell'Università di Roma "Sapienza").

¹⁰¹ Su tale scia, si pone la lodevole iniziativa avviata dalla CNUPP, nell'anno accademico 2023-2024, della «Scuola di formazione annuale» che, come da programma, ha assunto «l'obiettivo di promuovere

nonché rispetto ai riflessi positivi che un accesso adeguato e strutturale agli studi universitari da parte della popolazione detenuta determina nei confronti della società¹⁰².

momenti di incontro che coinvolgono tutor e tutor studenti, delegate/i del Rettore per i rapporti Università e Carcere, docenti, personale tecnico amministrativo universitario, esperte/i nel settore penitenziario, operatrici/ori degli istituti penitenziari italiani» ed inoltre «offrire ai partecipanti che svolgono attività didattica in carcere, in primo luogo, una panoramica interdisciplinare sul mondo penitenziario che una formazione e supervisione aperta al confronto su relazioni, pratiche, norme che consentono di sostanziare il diritto allo studio, il suo esercizio e il co-apprendimento negli istituti di pena» (www.uniba.it/it/ateneo/sedi-strutture/polo-universitario-penitenziario/bacheca-1/notizie/scuola-di-formazione-annuale-della-cnupp). Di recente, è stata riproposta in relazione all'anno accademico 2024-2025 (www.unipr.it/notizie/4-dicembre-al-la-scuola-di-formazione-della-cnupp-poli-penitenziari-universitari).

¹⁰² Così Pastore: «lo studio appare come uno dei mezzi più efficaci per attenuare l'elemento drammatico della detenzione e riempirla di contenuti costruttivi in grado di elevare, per così dire, oltre se stessi i detenuti ma anche l'istituzione e coloro i quali, ad ogni livello, la amministrano. [...] È del tutto evidente che l'opzione per lo studio non è la sola a generare sollecitazioni positive; un ruolo di particolare rilievo è quello del lavoro e delle possibilità di educazione al lavoro, nelle sue diverse forme [...]. Si devono leggere queste opportunità non come distrazioni dalla condizione di sofferenza inevitabile per i detenuti che, secondo il sentire comune preso all'ingrosso, hanno l'obbligo di espiare la pena, ma, si potrebbe dire, come momenti del ritorno ad una comunicazione umana che neanche il carcere può spezzare senza subire pesanti e costose conseguenze interne, oltre che estraniarsi dalle evoluzioni del diritto e della morale. Lo studio non è dunque solo l'atto di studiare: esso è portatore di valori più ampi e densi di significato e, se possibile, di un contenuto utopico particolarmente efficace sia per il soggetto che per l'istituzione che lo custodisce, presa nelle sue varie componenti direttive ed esecutive. In tal senso, va riconosciuto allo studio un potenziale espansivo verso il miglioramento del sistema» (PASTORE, *Pratiche di conoscenza in carcere. Uno studio sui poli universitari penitenziari*, cit., 98).