

IL DIRITTO ALLO STUDIO IN REGIME RESTRITTIVO DELLE LIBERTÀ

di Caterina TOMBA[♦]

SOMMARIO: 1. *La disciplina del 1891*; 2. *L'istruzione penitenziaria del regime fascista*; 3. *L'avvento della Costituzione e la sua influenza sull'istruzione penitenziaria*; 4. *La disciplina penitenziaria dell'istruzione*; 5. *La normativa comunitaria*; 6. *La normativa internazionale*.

ABSTRACT: L'istruzione in carcere ha da sempre costituito parte caratteristica del trattamento del detenuto. Tradizionalmente accompagnata al lavoro e alla religione, la disciplina dell'istruzione ha subito una notevole evoluzione in virtù delle diverse impostazioni ideologiche che l'hanno accompagnata. Se, infatti, oggi può dirsi condivisa l'affermazione per cui l'istruzione costituisce un mezzo irrinunciabile ai fini dell'espletamento delle funzioni della pena, la stessa cosa non può dirsi guardando al passato. Ci concentreremo, quindi, sull'analisi normativa dell'istruzione quale elemento del trattamento del reo, dalla quale cercheremo di far emergere le diverse concezioni del suo ruolo che ne hanno determinato tale evoluzione.

1. La disciplina del 1891

Il “Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi” del 1891¹ è il primo testo normativo in cui appaiono riferimenti ad una funzione non esclusivamente punitiva dell'esecuzione penale e nel quale si intravedono i primi ed embrionali caratteri delle nascenti concezioni special-preventive della pena. L'idea di una prevenzione speciale *post delictum* emerge, infatti, innanzitutto dall'abolizione della pena di morte e dalla sua sostituzione con la pena dell'ergastolo, ma anche dall'innovativa differenziazione degli stabilimenti carcerari in relazione all'età e alla condizione giuridica dei detenuti². In parziale ar-

[♦] Dottoranda di ricerca in *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali* presso l'Università degli Studi di Pisa.

¹ Approvato con regio decreto 1 febbraio 1891, n. 260.

² Una prima differenziazione tra i vari istituti di pena si ebbe con l'emanazione, da parte del Governo post-unitario, di cinque regolamenti relativi a: a) bagni penali (regio decreto 19 settembre 1860); b) carceri giudiziarie (regio decreto 27 gennaio 1861, n. 4681); c) case di pena (regio decreto 13 gennaio 1862, n. 413); d) case di relegazione (regio decreto 28 agosto 1862, n. 813); e) case di custodia (regio decreto 27 novembre 1862, n. 1018). Successivamente, con l'entrata in vigore del nuovo codice penale Zanardelli – 1° gennaio 1890 – e con l'approvazione della prima legge relativa all'edilizia penitenziaria (legge 14 luglio 1889, n. 6165), il Regolamento sostituì i precedenti istituti con: a) stabilimenti di prigionia preventiva; b) stabilimenti di pena ordinaria per i condannati, cosiddetti comuni; c) stabilimenti di pena speciale, destinati ai condannati cosiddetti speciali. Anche il sistema penitenziario minorile venne riformato, introducendo: a) istituti di correzione e educazione per ragazzi tra i 9 ed i 14 anni di età, che avevano commesso il fatto con discernimento; b) istituti di educazione correzionale per minorenni che non hanno un sostegno educativo familiare e che sono con-

monia con tali idee ispiratrici, il legislatore post-unitario introdusse due specifiche disposizioni relative al funzionamento della scuola. La prima era l'art. 398, il quale testualmente prevedeva che:

«l'istruzione civile è obbligatoria negli stabilimenti e nelle sezioni penali, pei condannati che abbiano meno di venticinque anni. È obbligatoria per tutti nelle case di correzione e nei riformatori. I condannati di età superiore, possono essere ammessi all'istruzione civile in premio della loro buona condotta, a senso dell'articolo 382 lettera f. Gli inquisiti aventi meno di ventun anno(i) possono essere parimenti ammessi alla scuola, previo il consenso dell'autorità giudiziaria competente. Sono esclusi dalla scuola i condannati recidivi, i condannati di cattiva condotta e quelli che vengono puniti ai termini dell'art. 332 lettere c, d, e, f, finché non abbiano meritato di passare nelle case penali intermedie. I detenuti o ricoverati ammessi alla scuola, sono obbligati a frequentarla fino a che dall'autorità dirigente non ne vengano dispensati».

La seconda era l'art. 399, il quale parificava i programmi scolastici penitenziari a quelli delle scuole elementari del Regno.

Evidentemente, la disciplina penitenziaria dell'istruzione si caratterizzava per un trattamento differenziato per gli inquisiti – i quali solo se minori di ventun anni potevano accedere alla scuola e in ogni caso solo previo assenso dell'autorità giudiziaria – e i condannati. Per questi ultimi, salvo che non avessero fino ai venticinque anni – nel qual caso l'istruzione era obbligatoria –, l'accesso all'istruzione era concepito come un premio di cui avrebbero potuto godere solo in caso di buona condotta e dal quale sarebbero decaduti a seguito di alcuni comportamenti contrari a quest'ultima. Fatta questa differenziazione a proposito dell'accesso alla scuola, il regime previsto per gli studenti-detenuti era identico per tutti: la frequenza ai corsi era obbligatoria, venivano impartite punizioni in caso di assenza ingiustificata dalle lezioni o di disattenzione, e premi in caso di comportamenti meritevoli³.

Tenendo sempre in considerazione il periodo storico in cui si inserisce, il Regolamento del 1891 assume – anche a proposito della specifica disciplina di cui si sta trattando – una duplice connotazione: da un lato, vi sono elementi che evidenziano una preferenza del legislatore per una, ancora parziale, finalità rieducativa accompagnata da una tendenza alla liberalizzazione della vita carceraria (si pensi, ad esempio, alla previsione per cui le ore diurne dovevano essere trascorse all'esterno delle celle assegnate per frequentare i corsi scolastici, limitando la reclusione in cella alle sole ore notturne); dall'altro, non si è ancora abbandonata la configurazione dello studio come *dovere* del detenuto, realizzata attraverso la previsione dell'obbligatorietà dell'istruzione, essendo ancora preponderante la concezione del reo come essere “sub-umano”, la cui delinquenza era conseguenza necessaria dello stato di ignoranza e di incultura in cui questo si era formato (FASSONE, DI GENNARO - BREDA - LA GRECA). Il precipuo carattere correttivo dello studio in carcere era ancorato alle impostazioni dottrinali del tempo, fondate sul binomio analfabetismo/criminalità, legati tra loro da un imprescindibile rapporto di causa-effetto (FASSONE). Il compito dell'istruzione nel trattamento penitenziario della fine dell'800, quindi, è quello di correggere il detenuto colmando i vuoti di pesi dall'ignoranza e dalla mancanza di educazione.

Descritta la cornice normativa penitenziaria degli ultimi anni del XIX sec., è necessario, però, evidenziare che il Regolamento e le sue successive modificazioni non hanno trovato effettiva applicazione, e questo a causa dell'insufficienza degli stanziamenti finanziari destinati

soni ad attività di meretricio e mendicizia; c) istituti di correzione paterna per minorenni i cui travimenti il padre non riesce a domare.

³ In caso di assenza o di disattenzione durante le lezioni erano previste varie tipologie di punizione, così com'era concessa la possibilità di acquistare libri esclusivamente in caso di condotte integerrime.

a tal scopo e del degrado in cui vertevano gli stabilimenti penitenziari presenti sul territorio della nuova Italia unita. Nonostante la centellinata rilevanza sul piano dell'effettività, però, l'analisi delle norme appena riportata ci permette di comprendere come le riforme penitenziarie successive abbiano abbandonato l'elemento umanizzante e rieducativo della pena per così poco tempo accolto, in virtù di un assorbimento della finalità "moralizzatrice" mediante l'utilizzo distorto del sistema scolastico penitenziario.

2. L'istruzione penitenziaria del regime fascista

L'avvento del fascismo, anche per ciò che riguarda il diritto penitenziario e il trattamento del reo, ha rappresentato una netta involuzione rispetto ai risultati raggiunti a cavallo tra il XIX e il XX sec. Tale involuzione deriva dallo stravolgimento della considerazione del detenuto, che viene rappresentato come un disobbediente al regime che ha sfidato lo Stato, nella persona del dittatore, con il suo comportamento illecito. L'idea che il condannato debba essere punito e contestualmente indottrinato secondo le ideologie fasciste (in perfetta armonia con la caratterizzazione di Stato etico del regime fascista) ha influito, ovviamente, anche sulla disciplina dell'istruzione in carcere.

Il R.D. 787 del 1931 "Nuovo Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena" configura l'istruzione come una delle "tre medicine" che, insieme alla religione e al lavoro, vengono somministrate, imposte ai detenuti (RUOTOLO), poiché considerate strumenti in parte "educativi", nel senso appena descritto, ed in parte afflittivi. L'istruzione, così come la religione, costituiva lo strumento ideale per raggiungere lo scopo di indottrinare la popolazione carceraria, in quanto permetteva di orientare l'individuo deviato verso i "giusti valori" predeterminati dal regime. Non a caso era proprio l'art. 1 del Regolamento a prevedere che «*i detenuti sono obbligati a frequentare le scuole istituite negli stabilimenti*» ed anche che «*negli stabilimenti sono permesse soltanto conferenze e proiezioni cinematografiche istruttive ed educative*». Già dalla lettura della sola disposizione di apertura emergono i due caratteri distintivi del sistema scolastico penitenziario dell'epoca fascista: la sua obbligatorietà e il suo essere finalizzato all'indottrinamento ideologico. Quanto all'obbligatorietà, che non sembrerebbe di molto differire dalla disciplina precedente se non per i differenti soggetti per i quali era prevista, questa viene confermata dalle altre disposizioni che prevedevano obblighi scolastici precisi: «*la frequenza obbligatoria giornaliera per almeno due ore per i detenuti analfabeti di età inferiore ai quaranta anni*» (art. 136); «*l'obbligo di riunirsi in sale studio, divisi in gruppi uguali, a turno nei giorni festivi o in altri giorni nelle ore in cui non si lavora per i detenuti già forniti di istruzione elementare*» (art.136); «*l'imposizione alla frequenza dei corsi ai più anziani privi di licenza elementare ritenuti idonei dall'istituto*» (art. 137). Il fatto che il legislatore fascista avesse individuato nell'istruzione lo strumento ideale per diffondere ed imporre l'ideologia del tempo si ricava anch'esso da numerose disposizioni. In primo luogo dall'art. 139, il quale prevedeva che i corsi di studio fossero tenuti non solo da insegnanti professionisti (il cui programma veniva imposto dal Governo), ma anche dal cappellano, dal direttore dell'istituto, dal sanitario nonché dai comuni cittadini previa autorizzazione del Ministero. È evidente, quindi, che la finalità dell'istruzione non fosse di certo meramente didattica, non essendo richiesto che i soggetti a ciò predisposti disponessero di competenze specifiche, essendo, questi, meri funzionari degli stabilimenti carcerari e conseguentemente del Governo. Le lezioni costituivano il luogo in cui diffondere l'ideologia fascista mediante messaggi di parte predeterminati dal Governo, con il solo fine politico di indottrinare i detenuti-studenti.

Nello stesso senso deve essere letta l'introduzione delle biblioteche all'interno degli istituti, che, lungi dal costituire una novità volta al sostegno degli interessi umani e culturali dell'individuo, era finalizzata anch'essa ad indottrinare i detenuti, essendo il direttore dello

stabilimento, servitore del Governo, a scegliere quali testi mettere a disposizione e ad autorizzare i singoli richiedenti alla loro consultazione.

Ai detenuti, inoltre, non era di certo concesso di sviluppare uno spirito critico rispetto a quanto gli venisse insegnato durante i corsi. L'art. 173 mostrava chiaramente tale preclusione nel prevedere che nel solo caso in cui il detenuto avesse mostrato «*attaccamento alla scuola*» gli potesse essere riconosciuta la qualifica di «*buono*», così come lo stesso emerge dalle disposizioni che prevedevano la punizione della reclusione in cella a pane e acqua nel caso di negligenza nell'attività scolastica.

Insomma, il modello cui si ispirava il regolamento del 1931 era un modello di istruzione paternalistica, imposta coattivamente, che, come osservato, «inibiva ulteriormente la crescita individuale della persona reclusa, imbrigliandola nelle regole ideologiche che gli venivano imposte»(CORALLI). L'idea di un'istruzione finalizzata allo sviluppo della personalità, degli interessi e delle aspirazioni del detenuto era ben lontana dall'essere accolta, ed anzi si era volontariamente abbandonata, nonostante il regolamento precedente avesse fatto i primi passi in questa direzione. Il lavoro e l'istruzione ben si prestavano a garantire il controllo delle idee e lo sfruttamento delle braccia dei detenuti, che meritavano questo trattamento perché avevano osato sfidare ed offendere i pubblici poteri con i loro comportamenti deviati.

3. L'avvento della Costituzione e la sua influenza sull'istruzione penitenziaria

La nuova Costituzione della Repubblica italiana ha inevitabilmente influito anche sulla disciplina dell'istruzione penitenziaria. Tale influenza è stata determinata da due elementi fondamentali: in primo luogo, e soprattutto, dal terzo comma dell'art. 27, che ha costituito la base di un'interpretazione moderna della funzione della pena attraverso il ritorno ai principi di stampo liberale che si erano affermati alla fine dell'800. A tal riguardo è necessario, però, ricordare che la funzione rieducativa della pena è stata interpretata in senso pressoché restrittivo fino all'inizio degli anni '70, essendo stata riferita, fino ad allora, principalmente alla fase dell'esecuzione penale e non la struttura del reato (es. Corte cost. sentenza n. 12 del 1966 con la quale la Corte interpreta il terzo comma dell'art. 27 come mera indicazione di limiti al legislatore nella disciplina dell'esecuzione della pena detentiva). Per quel che, però, interessa lo studio dell'istruzione in carcere quale elemento fondamentale dell'esecuzione penale, la previsione di cui al terzo comma dell'art. 27 ha costituito una svolta radicale fin dall'origine. Tale svolta è stata, in secondo luogo, determinata anche dalle previsioni di cui agli artt. 9, 33 e 34 che hanno fornito al diritto allo studio una conformazione del tutto innovativa rispetto alle discipline precedenti. L'art. 9, nel recitare che «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura...*», anche se considerato una “pseudo-disposizione” priva di valore normativo a causa dell'eccessiva indeterminatezza del suo oggetto (CRISAFULLI), afferma un principio che viene «quasi interamente esplicitato nei successivi articoli 33 e 34» (MERUSI) e che quindi necessita di essere letto alla luce di questi ultimi. Partendo dall'art. 33, questo recita:

«l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

La libertà di insegnamento, sancita dal primo comma, costituisce un'assoluta novità per l'ordinamento costituzionale. Lo Statuto albertino, infatti, non conteneva alcuna norma la cui finalità fosse quella di migliorare il livello culturale della popolazione italiana. Per di più, all'epoca, l'intero ordinamento scolastico veniva considerato materia appartenente al diritto amministrativo, pertanto disciplinata solo attraverso fonti ordinarie, prive di qualsiasi tenore costituzionale. Il suo inserimento a livello costituzionale è stato determinato, chiaramente, dall'avvento dello Stato sociale che ha comportato un necessario intervento penetrante dei pubblici poteri nel settore della cultura e, in particolare, del sistema scolastico. L'istruzione e l'insegnamento, considerate la loro rilevanza e importanza per la costruzione di una società democratica, libera e pluralista, sono concepiti come valori e attribuzioni propri dello Stato, che si deve assumere il compito di diffondere cultura e di garantire educazione. Ai commi successivi, poi, si sancisce la possibilità che vengano istituite scuole private, permettendo alle famiglie di scegliere l'istituzione a cui rivolgersi per garantire l'educazione dei figli, ma sottolineandone il carattere assolutamente non primario e non necessario. Il ruolo dello Stato che si ricava dall'interpretazione dell'art. 33 è, almeno nelle intenzioni del Costituente, quella di un organismo che esprime al massimo gli ideali di socialità delle funzioni che eroga, dimostrando, il costituente, di essere consapevole delle nuove esigenze espresse dal popolo del secondo dopoguerra, introducendo disposizioni che esprimono un atteggiamento protettivo e garantista. La configurazione del diritto allo studio quale diritto sociale comporta non solo che lo Stato non può abbandonare l'istruzione completamente ai privati, ma anche che in capo ad esso è imposto «l'obbligo di mettere in piedi un'organizzazione capace di accogliere tutta la popolazione in età scolare, senza che una parte di essa sia costretta a frequentare scuole private non per libera scelta, ma per carenza di strutture statali» (MURA).

Il successivo art. 34 dispone che *«la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»*. Il primo punto da mettere in rilievo è il fatto che i principi in esso contenuti, differentemente da quelli espressi dall'art. 33, non sono totalmente nuovi al nostro ordinamento giuridico: già in epoca pre-repubblicana, infatti, sia l'obbligatorietà dell'istruzione, sia l'assistenza scolastica erano stati attuati da una serie di atti normativi che, seppur in maniera disomogenea, avevano posto le basi per il successivo e risolutivo intervento della Costituzione. La novità rispetto alle epoche precedenti sta, però, nell'introduzione di una disciplina in tema di scuola all'interno dell'apparato costituzionale (introduzione voluta, in particolare, dalla Democrazia Cristiana). Rilevante, ai fini della comprensione della disciplina dell'istruzione all'interno delle carceri, è il primo comma della disposizione, dal quale risulta evidente l'esistenza dell'esigenza della società di formare uomini informati, in possesso di capacità che la formazione scolastica può e deve offrire.

Dalla rassegna delle disposizioni costituzionali in materia si giunge, quindi, alle seguenti conclusioni. La scuola diventa il luogo in cui viene impartita l'istruzione, che è altro e di più rispetto al concetto di educazione: è quel processo che si sviluppa attraverso l'insegnamento scolastico, durante il quale si apprendono conoscenze e tecniche con cui si sviluppano capacità intellettive, pratiche e artistiche, necessarie per poter sviluppare la propria personalità anche nelle formazioni sociali.

L'istruzione diventa un elemento dell'intero percorso educativo che si svolge anche all'interno delle famiglie (come risulta dall'art. 30 Cost. in cui si prevede che tra i doveri dei genitori nei confronti dei figli ci sia anche quello di educarli), e che ne rappresenta la parte "pubblica", affidata allo Stato e ai suoi mezzi. Pertanto il legame che nel nostro ordinamento si instaura tra Stato e cultura è un legame forte, che ha radici solide contenute in doveri costituzionali, doveri rappresentativi di un legislatore che non si disinteressa al fenomeno dello

sviluppo culturale, ma che anzi lo promuove e lo garantisce proprio perché ne comprende il significato. La promozione e la garanzia della cultura ci conformano come dovere dello Stato che deve assicurare la presenza di tutte le diverse espressioni del sapere al fine di evitare la creazione di monopoli nella formazione delle coscienze e degli orientamenti culturali.

Tale nuova configurazione dell'istruzione come diritto sociale ha chiaramente finito per influenzare anche la disciplina penitenziaria.

4. La disciplina penitenziaria dell'istruzione

Nell'ordinamento penitenziario del 1975, l'istruzione compare innanzitutto all'art. 15: *«il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive, e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia»*. La disposizione in commento, innanzitutto, si riferisce all'istruzione quale mezzo cui "principalmente" avvalersi nel trattamento dei detenuti. Il significato che è stato attribuito all'utilizzo dell'avverbio, e che è da condividere, è quello secondo cui l'istruzione costituisce un mezzo irrinunciabile per garantire ed espletare al meglio le funzioni della pena, ma non può considerarsi esclusivo nel percorso di riabilitazione del condannato o dell'internato, in quanto deve essere coordinato ed integrato con gli altri strumenti a tal fine previsti dal legislatore (DI GENNARO - BREDA - LA GRECA). Oltre ad essere irrinunciabile e non esclusiva, l'istruzione, per la prima volta nella storia della disciplina penitenziaria, non è obbligatoria bensì facoltativa. Alla libertà di scelta che si pone in capo al detenuto, però, si accompagna l'obbligatorietà in capo ai pubblici poteri, in particolare all'amministrazione penitenziaria, di assicurare ai detenuti la possibilità di istruirsi attraverso la predisposizione di strumenti necessari e a tal fine idonei. In altre parole, *«l'asse dell'obbligo in tema di istruzione si è spostato dal detenuto all'amministrazione penitenziaria»* (RUOTOLO). Le ragioni che hanno portato a questo cambiamento, oltre alla già affermata configurazione del diritto allo studio come diritto sociale, vanno individuate, da un lato, nella volontà del legislatore di rispettare la volontà del detenuto, che è libero di autodeterminarsi e, di conseguenza, di scegliere se accettare o meno i servizi a lui destinati, e, dall'altro, nella sopravvenuta consapevolezza dell'inesistenza di un legame tra ignoranza e criminalità, consapevolezza raggiunta grazie alle risultanze delle scienze criminologiche e grazie all'osservazione per cui l'istruzione, se imposta, non garantisce la diminuzione dei comportamenti illeciti sia all'interno delle stesse mura carcerarie, sia all'esterno una volta eseguita tutta la pena. L'istruzione oggi si configura come uno strumento il cui utilizzo è destinato a consentire una completa formazione scolastica e professionale dell'individuo, nonché a promuovere una crescita personale dello stesso (SOTTANIS). A ciò si accompagna un'ulteriore funzione di equivalente valore che consiste nell'offrire una valida, formativa e costruttiva alternativa per riempire le ore, percepite inevitabilmente come interminabili, passate all'interno dell'istituto (CORALLI). Si deve, infatti, tenere in considerazione che il fattore del tempo rappresenta, in particolare in carcere, un'espressione di inerzia e viene vissuto come una vera e propria condanna dalla quale l'istruzione costituisce, o può costituire, una concreta via di fuga (CICCOTTI). Inoltre, a prescindere dal contenuto di ciò che si apprende durante i corsi, la frequenza a questi ultimi stimola la capacità di autodeterminazione del soggetto in quanto ciò che rileva *«è l'atmosfera dei valori in cui l'apprendimento avviene»* (BONOMO - BREDA - DI GENNARO).

Sulla base di tali premesse sorge, quindi, l'art. 19 Ord. Pen. strettamente dedicato all'istruzione. Il primo comma, relativo alla scuola dell'obbligo (16 anni), prevede che: *«negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale, è curata mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo e dei corsi di addestramento professiona-*

le, secondo gli ordinamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati alla condizione dei soggetti». Cosa intende il legislatore quando afferma che la formazione culturale e professionale debba essere “curata”? Il verbo è stato oggetto di diverse interpretazioni, alcune delle quali hanno individuato nella scelta lessicale lo strumento attraverso il quale il legislatore ben potrebbe esimersi dall'assicurare il servizio scolastico ai detenuti (FASSONE). In realtà, l'interpretazione che sembra più corretta, perché perfettamente conforme ai principi costituzionali in materia, è quella che intende la formulazione come espressione di volontà, da parte dell'amministrazione, di impegnarsi al fine di assicurare al meglio l'organizzazione scolastica negli istituti penitenziari. Essendo vigente l'obbligo nei confronti dello Stato di garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui quello allo studio, non solo come singolo, ma anche, e forse soprattutto, nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e, dunque, anche all'interno delle mura carcerarie, non può che essere questa la lettura da dare al primo comma dell'art. 19. Sulla base delle stesse premesse, poi, agli studenti detenuti deve essere garantito un programma di istruzione equivalente a quello che viene offerto agli studenti del sistema scolastico nazionale. Lo scopo, oltre che garantire il rispetto dell'art. 3, è anche quello di permettere ai detenuti di proseguire il percorso di studi intrapreso in carcere una volta tornati liberi.

Il secondo comma dell'art. 19 è dedicato ai detenuti cc.dd. “giovani – adulti” – ragazzi di età compresa tra i 18 e i 25 anni nei confronti dei quali tutta la disciplina penitenziaria pone particolare attenzione in quanto, data la loro età, sembrerebbero essere più inclini alla delinquenza e propensi ad atti di violenza – il quale sancisce che *«particolare cura è dedicata alla formazione culturale e professionale dei detenuti di età inferiore ai venticinque anni»*. Nei loro confronti l'istruzione assume un ruolo di particolare rilievo, in quanto, trovandosi in una «fase evolutiva di tipo adolescenziale, ancorché terminale», appaiono ancora più bisognosi di ricevere un servizio scolastico che gli garantisca una crescita ed un reale apprendimento culturale e professionale. Tali apprendimenti sono fondamentali per il percorso di formazione dell'individuo, ed hanno oltretutto una funzione strumentale nel risolvere i potenziali problemi dovuti a difficoltà nell'adattamento sociale. Pertanto, considerata la delicata fase in cui tali soggetti si trovano, appare necessario prendere in considerazione, nello svolgimento delle attività educative, una serie di aspetti. Va tenuto presente, in particolare, che per tali soggetti l'esperienza scolastica è qualcosa di recente, ed è ricordata spesso negativamente. Nel proporre programmi ed attività scolastiche e simili, sarà, dunque, necessario procedere avendo ben presente che si tratta di un complesso di esperienze percepite e vissute dal detenuto in maniera sfavorevole.

Procedendo con il terzo comma dell'art. 19, questo prevede che: *«con le procedure previste dagli ordinamenti scolastici possono essere istituite scuole d'istruzione secondaria di secondo grado negli istituti penitenziari»*. Questa disposizione pone un importante problema interpretativo. Mentre è assicurata, all'interno degli istituti penitenziari, l'istruzione primaria – secondo quanto stabilito dal primo comma dell'art. 19 – , altrettanto non può dirsi di quella secondaria, per la quale è previsto che “possono essere istituite scuole d'istruzione secondaria di secondo grado”. Ciò significa, stando al dato letterale della disposizione, che all'interno degli istituti penitenziari non è assicurata la presenza di scuole di ogni ordine e grado, come invece dovrebbe essere in conformità all'art. 33 Cost. Ad integrare la previsione citata interviene il regolamento di esecuzione del 2000, che, all'art. 43, 1° comma prevede che *«i corsi di istruzione secondaria superiore, comprensivi della scolarità obbligatoria prevista dalle vigenti disposizioni, sono organizzati, su richiesta dell'Amministrazione penitenziaria, del Ministero della pubblica istruzione a mezzo della istituzione di succursali di scuole del predetto livello in determinati istituti penitenziari»*. L'intento della norma è quello di assicurare la presenza, all'interno degli istituti di pena, di almeno una succursale di scuola superiore per ogni

regione, scopo che purtroppo, ad oggi, non può dirsi realizzato, vista la scarsità numerica dei corsi di scuola superiore organizzati nei penitenziari.

A tale problematica si è cercato di dare risposta attraverso strumenti diversi, che hanno portato a risultati più o meno soddisfacenti: il ricorso al sistema delle convenzioni di appoggio, previsto dall'abrogato regolamento penitenziario del 1976 (il cui art. 41, 4° comma sanciva che, al fine di *«agevolare i condannati e gli internati che, pur avendo il titolo di studio richiesto, non siano in condizioni di frequentare i corsi regolari [...]»*, la direzione dell'istituto richiede alla presidenza di una vicina scuola secondaria di secondo grado di assistere coloro che manifestano seria aspirazione alla prosecuzione degli studi nello svolgimento individuale dei programmi di istruzione»), non si è rivelato in grado di supplire al problema, né ugualmente ha portato alle conseguenze sperate la possibilità di trasferire il detenuto in un altro carcere in cui venisse garantita la scuola secondaria, e questo in virtù degli effetti spesso negativi che determina il trasferimento dei soggetti detenuti (si pensi, a mero titolo di esempio, all'allontanamento dall'ambiente familiare).

Il penultimo comma dell'art. 19 che prevede che *«è agevolato il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati ed è favorita la frequenza a corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione»*. L'importanza che assume tale previsione si comprende guardando, in particolare, alla possibilità del detenuto di proseguire gli studi una volta uscito dal carcere, risultando già iscritto ed avviato ad un percorso specifico di "alta" formazione. La norma sopra citata, infatti, fa riferimento alla concreta prospettiva per i detenuti di raggiungere i più alti livelli di istruzione, costituiti dalla frequentazione e dal compimento dei corsi universitari. L'espressione utilizzata, «agevolata», porta a ritenere che il legislatore attribuisca agli studi di livello universitario «un'importanza di grado minore, ai fini della rieducazione, rispetto ai corsi dei livelli inferiori» (DI GENNARO - BREDA - LA GRECA). A livello trattamentale quindi, l'uso di tale verbo è sinonimo della scarsa considerazione che, dapprima il legislatore, e poi l'Amministrazione penitenziaria, hanno avuto dei corsi universitari. Ciò è sicuramente dovuto, in parte, alle concrete difficoltà, di tipo organizzativo, che la programmazione di questo tipo di studi comporta: difficoltà a cui inizialmente si cercò di ovviare con l'istituto del permesso che poteva essere concesso al detenuto per frequentare le lezioni e sostenere gli esami ma che non portò alla soluzione sperata essendo, la concessione del permesso, subordinata all'esistenza di "gravi" avvenimenti, individuati nella maggior parte dei casi soltanto per ragioni luttuose.

Oggi, invece, il mezzo al quale ci si affida per consentire ai soggetti reclusi il compimento degli studi universitari è il sistema delle intese tra istituti penitenziari e accademie universitarie previste e consentite dall'art. 44 del regolamento penitenziario il quale testualmente prevede, al secondo comma, che *«a tal fine (il compimento degli studi universitari), sono stabilite le opportune intese con le autorità accademiche per consentire agli studenti di usufruire di ogni possibile aiuto e di sostenere gli esami»*.

Infine, un breve cenno all'ultimo comma dell'art. 19, il quale sancisce che *«è favorito l'accesso alle pubblicazioni contenute nella biblioteca, con piena libertà di scelta delle letture»*. Anche in questo caso, evidentemente, emerge il rilievo che viene attribuito alla libertà di scelta del detenuto che decide se e cosa leggere.

5. La normativa comunitaria

Il ruolo dell'istruzione quale imprescindibile elemento nel percorso di risocializzazione del reo è riconosciuto anche dall'ordinamento europeo, che rappresenta il parametro, lo *standard*, al quale i singoli Stati sono tenuti a conformarsi (CAPOCCIA). Il punto di riferimento normativo è costituito dalle Nuove regole penitenziarie europee approvate con una raccomandazione

del 2006. Queste si occupano dell'istruzione dei detenuti all'art. 28, il quale disciplina tutti gli aspetti ritenuti indispensabili ai fini della risocializzazione (CAPOCCIA). Questo sancisce infatti che: *«ciascun istituto deve cercare di offrire ai detenuti l'accesso ai programmi d'istruzione che siano i più completi possibili e che soddisfino i bisogni individuali dei detenuti e ne prendano in considerazione le aspirazioni.* La disposizione si evidenzia per la considerazione, del tutto moderna, che viene data alle aspirazioni personali, ulteriori rispetto ai bisogni dei detenuti, che mostra una maggiore sensibilità verso questi ultimi.

Al secondo comma è previsto che *«deve essere data priorità ai detenuti che hanno bisogno di una alfabetizzazione primaria e a coloro che mancano di una istruzione di base e professionale. Una particolare attenzione deve essere volta all'istruzione dei giovani detenuti e a coloro che hanno bisogni speciali»* Tale previsione coincide, anche se parzialmente, con l'attenzione particolare che il nostro legislatore ha mostrato nei confronti dei cc.dd. giovani-adulti, alla quale si aggiunge quella mostrata verso i soggetti con maggiori difficoltà, quali gli stranieri o i soggetti affetti da deficit cognitivi di cui all'ultimo capoverso.

La disposizione prosegue con il terzo comma: *«la formazione deve essere considerata, dal punto di vista del regime penitenziario, alla stessa stregua del lavoro e i detenuti non devono essere penalizzati per la loro partecipazione alle attività di formazione, né finanziariamente né in nessun altro modo».* Qui è importante evidenziare l'eguale peso che viene attribuito alla formazione e al lavoro, strumenti ritenuti in egual misura indispensabili ai fini della rieducazione del reo.

Il quarto comma si riferisce all'istituzione della biblioteca che deve esse *«fornita di un'ampia gamma di risorse sia ricreative che istruttive, libri e altro materiale multimediale. Laddove possibile, la biblioteca dell'istituto dovrà essere organizzata in collaborazione con i servizi di biblioteca del territorio».*

L'art. 28 si chiude con affermazioni generali e di principio: *«per quanto possibile, l'istruzione dei detenuti deve: a) essere integrata con il sistema scolastico e di formazione professionale nazionale in modo tale che dopo la liberazione essi possano continuare il loro percorso scolastico e di formazione professionale senza difficoltà; e b) essere svolta sotto l'egida di istituti di istruzione esterni».* Qui valgono le stesse considerazioni che si sono fatte relativamente all'art. 19 Ord. Pen., cui però va aggiunta l'espressa previsione dello scopo della equiparazione dei programmi interni ed esterni agli istituti penitenziari, che è, appunto, quella di favorire la prosecuzione degli studi al termine della pena).

Oltre all'art. 28, si occupa dell'istruzione anche l'art. 106, rubricato «formazione dei condannati», il quale rileva in particolare per la previsione ivi contenuta indirizzata alle amministrazioni penitenziarie. Viene, infatti, sancito al secondo comma che *«i condannati devono essere incoraggiati a partecipare ai programmi di istruzione e di formazione».*

Anche a livello europeo, o forse soprattutto a livello europeo, l'istruzione assume un ruolo fondamentale nel trattamento del reo, grazie alla considerazione del contributo che apporta nell'accrescimento e nella formazione personale dell'individuo, prima ancora che del detenuto.

6. La normativa internazionale

Il nostro ordinamento penitenziario è stato redatto dopo che, a livello internazionale, si stabilirono, con Risoluzione ONU del 1955, le "Regole minime per il trattamento dei detenuti" (*Standard Minimum Rules*), ossia un decalogo realizzato con l'intenzione di stabilire le condizioni minime da rispettare in materia penitenziaria (COMUCCI - PRESUTTI).

Partendo dal presupposto che il periodo di detenzione in carcere deve condurre il detenuto ad un miglioramento, rendendolo capace, una volta libero, di vivere nel rispetto della legge,

per il raggiungimento di questo scopo tali regole delineano un trattamento penitenziario del quale l'istruzione svolge una parte importante.

All'art. 66 della risoluzione in commento, si prevede che, allo scopo di rendere il detenuto responsabile e pronto al ritorno nella società civile, «*si deve ricorrere in modo particolare alla assistenza religiosa nei Paesi dove ciò è possibile, all'istruzione [...] conformemente alle necessità individuali di ciascun detenuto*».

L'art. 77, il primo degli articoli dedicati nello specifico all'istruzione, stabilisce che «*si devono prendere provvedimenti per sviluppare l'istruzione di tutti i detenuti in grado di trarne profitto, ivi compresa l'istruzione religiosa in quei paesi dove essa è possibile. L'istruzione degli analfabeti e dei giovani deve essere obbligatoria, e l'amministrazione deve porvi particolare attenzione*». E' immediatamente possibile notare non solo che l'istruzione viene intesa sia come educazione religiosa che scolastica, ma che, così come avviene nel nostro regolamento penitenziario e nelle regole penitenziarie europee, una particolare attenzione viene dedicata, anche in questa sede, alla formazione dei giovani e dei detenuti analfabeti.

Inoltre, ulteriore obiettivo delle *Standard Minimum Rules*, da realizzare sempre attraverso il contributo dell'educazione, è quello di indirizzare in detenuto verso un percorso di sviluppo concreto della sua personalità, nonché consentire allo stesso di poter accedere a tutti i programmi e a tutti i gradi di educazione. Infatti, l'art. 77.2 prevede che «*nei limiti del possibile, l'istruzione dei detenuti deve essere coordinata con l'ordinamento dell'istruzione pubblica, perché essi possano proseguire la loro formazione senza difficoltà dopo la liberazione*».

7. Conclusioni

Analizzata la disciplina interna, europea ed internazionale in materia di diritto allo studio in carcere emerge, in primo luogo, la quasi completa coincidenza dei principi che le hanno ispirate. Coincidenza quasi completa, perché, a ben vedere, a livello sovranazionale viene conferita una maggiore rilevanza all'istruzione non tanto come elemento del trattamento penitenziario in quanto tale, quanto piuttosto come attività volta alla responsabilizzazione dell'individuo che attraverso essa può sviluppare la sua personalità, a prescindere dalla condizione di detenuto nella quale si trova. Fatta questa opportuna precisazione in relazione ai principi ispiratori, è necessario interrogarsi sul se e sul come tali principi siano stati attuati. Per dovere di sintesi non è possibile soffermarsi sugli strumenti normativi ed organizzativi concreti messi a disposizione dei detenuti per iniziare, proseguire, o completare il loro percorso scolastico. È sufficiente rilevare, però, che gli strumenti utilizzati attualmente non sono realmente in grado di garantire il rispetto del diritto allo studio per come descritto nella prima parte di questo lavoro e, allo stesso tempo, di soddisfare l'intento di crescita personale dell'individuo, né, tantomeno, dell'individuo in condizione di reclusione.

Se è certamente vero che, attualmente, in quasi tutti i penitenziari del territorio nazionale, sono stabilmente attivati corsi d'istruzione, non si può invece affermare, con altrettanta fermezza, che tali interventi siano sufficienti per considerare garantito il diritto all'istruzione nelle carceri. L'istruzione non può ritenersi tutelata, se attuata prescindendo dal rispetto dei principi di eguaglianza e di effettività.

Le forme di istruzione attualmente previste e attivate nelle carceri non possiedono tali caratteristiche per diverse ragioni: principalmente perché non tutti i detenuti che ne fanno richiesta possono frequentare corsi scolastici, ciò a causa della mancanza di spazi opportuni o di un numero insufficiente di educatori e personale specializzato. Inoltre, perché gli stessi studenti detenuti non sono, nella maggior parte dei casi, posti nelle condizioni di poter studiare, essendo carenti i materiali e inadeguati gli spazi adibiti a tale uso. In questo modo, il diritto

allo studio risulta svuotato di alcune delle sue componenti essenziali, necessarie affinché la sua funzione possa manifestarsi ed avere luogo anche all'interno degli istituti di pena.

Dalle considerazioni che precedono, emerge l'esistenza di un divario tra le previsioni normative contenute nella legge penitenziaria e nel suo regolamento attuativo, i principi costituzionali e la realtà penitenziaria.

I limiti applicativi di tale disciplina sono stati, quindi, evidenziati al tavolo 9 degli Stati Generali Dell'esecuzione Penale, dedicato, appunto, a istruzione, cultura e sport, trattati congiuntamente poiché «Queste dimensioni e queste aree di strutturazione del sé individuale convergono verso l'obiettivo comune di ridare significato al tempo della detenzione, liberandolo dalla connotazione di tempo sottratto alla vita o di tempo di attesa, per farne occasione per l'acquisizione, quantunque limitata, di qualche elemento positivo per la propria soggettività e per l'avvio di un percorso di reinserimento sociale» (Documento finale degli Stati generali). Non essendoci il tempo per analizzare tutte le proposte che sono state avanzate al Tavolo 9, mi limiterò a riportare alcune raccomandazioni inserite nella Relazione finale dei lavori.

In primo luogo si raccomanda di configurare i percorsi di istruzione come percorsi autonomi, che devono connotarsi per una certa estraneità al percorso rieducativo in sé considerato dovendo, questi, avere un riflesso indiretto sulla rieducazione e non dovendo configurarsi esclusivamente come attività riempitiva del tempo del detenuto (come oggi invece accade). Su queste basi è stato raccomandato di istituire CPIA (Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti, già presenti nel sistema scolastico esterno) anche per gli Istituti penitenziari, che si pongano in armonia con il principio dell'individualizzazione del trattamento penitenziario e che siano collegati al territorio e alle sue caratteristiche. Il principio di individualizzazione del trattamento dovrebbe essere attuato attraverso la predisposizione del c.d. libretto formativo, una sorta di *portfolio*, che sia parte integrante della trasparenza del percorso riabilitativo del detenuto e della documentazione che lo accompagna.

Parallelamente è stata raccomandata l'istituzione di sportelli di orientamento e *counseling* a disposizione dei detenuti, finalizzati a ricostruire il loro progetto di vita e la speranza nel futuro. Questo implica l'introduzione di una figura professionale a tal fine specializzata che metta a disposizione dei detenuti le conoscenze tecniche necessarie a predisporre il progetto in piena consapevolezza.

A tali raccomandazioni di carattere sistematico, da realizzarsi congiuntamente attraverso l'istituzione di una vera e propria rete di coordinamento tra i vari livelli, nazionale, regionale e del singolo Istituto, si sono accompagnate raccomandazioni rivolte all'organizzazione interna agli istituti penitenziari, volte, principalmente, a predisporre organigrammi interni che garantiscano la non sovrapposizione degli orari dei corsi e di quelli delle professioni esercitabili all'interno delle carceri nonché attraverso i quali possa organizzarsi l'offerta di istruzione in risposta a una domanda reale ed espressa dei singoli, evitando la realizzazione di corsi rigidi e preordinati sulla base di un'offerta standard.

Con l'auspicio che le proposte del Comitato di esperti vengano realizzate, si può concludere affermando che gli anni recenti hanno nuovamente acceso il dibattito non solo politico relativo alla condizione dei detenuti anche in relazione all'attività scolastica che oggi, più di ieri, deve essere concepita come uno degli strumenti volti alla responsabilizzazione dei soggetti sottoposti a restrizione della libertà personale. Lo scopo di responsabilizzazione passa inevitabilmente attraverso il rispetto della loro libera scelta di iniziare, proseguire o concludere un percorso di studi che deve, a tal fine, essere il più completo possibile e deve, considerate le attuali condizioni degli istituti penitenziari, essere incrementato e agevolato.