

L'INSEGNAMENTO UNIVERSITARIO IN CARCERE ALLA PROVA DELL'EMERGENZA SANITARIA *.

di Giovanni Chiola**

Sommario. 1. Lineamenti costituzionali del trattamento rieducativo in carcere. – 2. Il diritto allo studio in carcere. – 3. Lo studio universitario penitenziario ed i Poli universitari penitenziari. – 4. Il diritto allo studio in carcere durante l'emergenza pandemica. – 5. La giurisprudenza della Corte EDU e italiana sull'“*access to the internet in jail*” per motivi di studio.

1

1. Lineamenti costituzionali del trattamento rieducativo in carcere.

Il carcere moderno, per essere in linea con i principi costituzionali, deve prevedere un'area ampia entro cui i reclusi possano svolgere relazioni e attività significative¹ che si avvicinino “[...] il più possibile agli aspetti positivi della vita nella comunità”². Conseguentemente la vigilanza sui detenuti dovrebbe consistere in una sorveglianza dinamica, e quindi nel controllo su una porzione spaziale molto estesa³. Purtroppo, con l'emergenza pandemica, di fatto sono stati sospesi i diritti che appartengono ad ogni persona libera, quali ad esempio, quelli alla cura del proprio fisico, alle pratiche religiose, all'istruzione, al lavoro,

* *Sottoposto a referaggio.*

** Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto Pubblico – Università di Napoli “Federico II”.

¹ Nella Relazione conclusiva del 25 novembre 2013 della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie si evidenzia che «nella implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle più recenti circolari della Amministrazione, va potenziata la conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferimento, e la possibilità del loro movimento autonomo negli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento». Il carcere di Bollate è un modello unico che consiste nell'apertura delle celle durante il giorno, che spinge i controllori ad una supervisione minima, mentre i detenuti con dei *badges* elettronici possono muoversi liberamente all'interno del carcere e possono godere, in caso di visita dei familiari, di spazi autonomi.

² Il principio è stato ribadito recentemente dalle Regole Penitenziarie Europee, appena aggiornate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2020).

³ Regole penitenziarie europee 2020, n. 25.2: «This regime shall allow all prisoners to spend as many hours a day outside their cells as are necessary for an adequate level of human and social interaction».

anziché condizionare le modalità di esercizio all'interno del carcere⁴. Tra i diritti dei reclusi, mi occuperò specificatamente di quello allo studio⁵.

In conformità all'art. 27 Cost., le strutture penitenziarie devono rappresentare non soltanto dei luoghi di custodia, ma anche di recupero dei detenuti finalizzati al loro miglioramento per consentirne poi il reinserimento nella società⁶. Qualora l'aspetto custodiale dovesse prevalere su quello trattamentale si determinerebbe l'inerzia e la sedentarietà dei detenuti che, oltre a rappresentare un possibile fattore di rischio per alcune patologie fisiche e mentali⁷, potrebbe favorire l'insorgere di comportamenti pericolosi per l'ordinata vita all'interno degli istituti statali⁸. Non a caso, in piena pandemia, quando l'aspetto custodiale è stato nettamente prevalente, si sono avute le rivolte carcerarie del 7 e 8 marzo 2020, che hanno coinvolto diversi istituti penitenziari⁹. La pena, infatti, non si deve identificare con la restrizione della libertà personale, ma deve tendere alla rieducazione di ciascun detenuto, conformemente ai principi costituzionali¹⁰. L'esecuzione della pena detentiva dovrebbe comportare soltanto la limitazione della libertà personale dei detenuti con esclusione, comunque, di misure degradanti.

Se la perdita della libertà personale da parte dei detenuti comporta la loro sottoposizione ad un ordinamento speciale volto a garantire l'esecuzione della pena¹¹, non li priva

⁴ A. Lorenzetti, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020; M. D'Amico, *L'emergenza sanitaria e i diritti dimenticati*, in G. De Minico e M. Villone (a cura di), *Stato di Diritto. Emergenza. Tecnologia*, Consulta online, 2020.

⁵ Per un'ampia disamina sulle difficili condizioni della scuola italiana durante l'emergenza sanitaria, cfr. F. Di Lascio, *Il sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, *infederalismi.it* del 10 febbraio 2021.

⁶ Dal XV rapporto sulle condizioni di detenzione di Antigone del 2019, emerge il dato secondo cui in 98 istituti penitenziari visitati nel corso del 2019, nel 35,7% dei casi non in tutte le sezioni le celle erano aperte almeno 8 ore al giorno. In più di un terzo degli istituti i detenuti continuavano a passare in cella troppe ore.

⁷ La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico, Documenti dell'Agenzia Regionale di Sanità della Toscana, n. 83, aprile 2015, in https://www.sanita24.ilsole24ore.com/pdf2010/Sanita2/_Oggetti_Correlati/Documenti/Regioni-e-Aziende/Carcere.pdf. I dati dimostrano che la media giornaliera delle ore passate in cella è di 16,5.

⁸ V. circolare Dap del 24.04.2010, n. 0377644 sui *Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire fenomeni auto aggressivi*, che dimostrava la necessità di creare alcuni spazi all'interno del carcere, atti a valorizzare momenti di affettività o almeno per il semplice vivere quotidiano.

⁹ Antigone, *L'organizzazione della vita detentiva secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalle norme internazionali*, 2020, in www.AntigoneUnmodelloorganizzativo.pdf.

¹⁰ E. Dolcini, *La rieducazione del condannato tra mito e realtà*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, p. 55 ss.

¹¹ La l. n. 354/1975, che ha istituito l'ordinamento penitenziario, ha dato piena attuazione non soltanto alla Carta costituzionale repubblicana ma anche alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e alle sentenze dei giudici nazionali e sovranazionali, su cui poggia la nostra società democratica.

necessariamente dell'esercizio di altri diritti costituzionalmente garantiti¹². Il contrasto tra lo status di detenuto e l'esercizio dei diritti riconosciuti alla persona va risolto alla luce del principio secondo cui ai detenuti va riconosciuto l'esercizio di tutti i diritti individuali ove ciò sia compatibile con l'esecuzione della pena. Quest'ultima, inoltre, non può avere soltanto carattere afflittivo giacché è lo stesso art. 27 Cost. ad imporre che la stessa, in negativo, non deve comportare trattamenti contrari al senso di umanità e, in positivo, deve svolgere una funzione rieducativa del condannato. Al legislatore dovrebbe spettare l'operazione di mediazione, dal momento che sono in gioco beni costituzionalmente garantiti che possono trovarsi in conflitto tra di loro. In presenza di un ordinamento speciale, qual è quello penitenziario, gli spazi più o meno ampi di indeterminatezza lasciati dal legislatore, andrebbero colmati dalle particolari fonti previste da tale ordinamento (regolamenti, circolari), anche se, comunque, la loro forza non potrà che essere di livello secondario e, quindi, subordinate alla legge¹³. L'art. 16, l. n. 354/75 che disciplina l'ordinamento penitenziario, affida, infatti, la regolamentazione del trattamento riservato ai detenuti, al regolamento interno di ciascun istituto (predisposto da una commissione composta da un giudice, il magistrato di sorveglianza, che la preside, dal direttore del carcere, dal medico, dal cappellano, dal preposto alle attività lavorative, da un educatore e da un assistente sociale)¹⁴. Il regolamento è approvato dal Ministro della Giustizia. L'attribuzione di una competenza regolamentare a ciascun istituto può avere gravi conseguenze sull'eguaglianza nel trattamento dei diritti fondamentali dei detenuti, anche se, trattandosi di scelte riferibili ad atti di livello regolamentare queste saranno comunque suscettibili di controllo giudiziario attraverso il quale riuscire a garantire, sia pure con efficacia circoscritta al singolo istituto, il livello minimo di tutela dei diritti.

Almeno formalmente, tale paradigma costituzionale di riferimento è rispettato giacché il trattamento penitenziario, nelle sue linee fondamentali, è disciplinato dalla l. n. 354/75 e successive modifiche. L'art. 1 di tale legge impone, non soltanto la conformità ad umanità

¹² P. Nuvolone, *Il rispetto della persona umana nella esecuzione della pena*, in *Trent'anni di diritto e procedura penale*, n. 1/1963, p. 295 ss.

¹³ Il rischio concreto, all'interno del sistema detentivo, in assenza di norme legislative puntuali, può consistere nella capacità dell'amministrazione penitenziaria di incidere non soltanto sulla libertà personale, ma anche su tutti i diritti *uti personae* del detenuto, compreso quello allo studio.

¹⁴ La Corte di Cassazione si è espressa numerose volte sul potere discrezionale dell'Amministrazione Penitenziaria affermando che questa poteva incidere soltanto sulle modalità di esercizio del provvedimento giudiziario al fine di garantire il mantenimento dell'ordine e della disciplina interna (Cass. Pen., Sez. I, sent., del 07.07.2020, n. 23533).

ed il rispetto della dignità della persona dei detenuti, ma anche il riconoscimento dei diritti fondamentali della personalità.

Le misure di attuazione del regime carcerario devono essere, pertanto rispettose dei diritti dei detenuti¹⁵. La perdita della libertà personale non comporta anche la perdita degli altri diritti che non siano connessi alla finalità di tale restrizione né, tantomeno, la *capitis deminutio* di fronte all'autorità penitenziaria (Corte cost., sentenza n. 26/99)¹⁶.

Sul punto che più ci interessa e cioè quello relativo all'istruzione va, inoltre, richiamato l'art. 15, l. n. 354/75, che pone l'istruzione fra le principali attività trattamentali che possono essere svolte dal condannato in quanto costituisce lo strumento più efficace per svilupparne il senso della criticità e della riflessione.

L'art. 19, comma 1, ord. pen., in particolare, prevede che gli istituti penitenziari possono curare «la formazione culturale e professionale, mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo» e le «scuole di istruzione secondaria di secondo grado» (comma 4); mentre nel comma 5, si dispone che «sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore»¹⁷.

2. Il diritto allo studio in carcere.

L'istruzione, come anche la religione ed il lavoro, hanno costituito durante il periodo fascista, una delle tre medicine utili a far socializzare i detenuti con gli orientamenti ideologici dominanti in tema di ordine sociale¹⁸, attraverso, però, l'imposizione perché considerata educativa e, allo stesso tempo, afflittiva¹⁹. A seguito della riforma del 1975

¹⁵ Il detenuto è titolare di un residuo di libertà incompressibile dall'amministrazione penitenziaria, residuo tanto più prezioso in quanto è l'ultimo ambito in cui può espandersi la sua personalità (così Corte cost., sentenza n. 526/2000).

¹⁶ A. Pennisi, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino, 2002, p. 5. La Corte costituzionale, sentenza n. 26/99, ha affermato che la restrizione della libertà personale subita dai detenuti non deve trascinare con sé anche il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria, dal momento che l'ordinamento costituzionale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti.

¹⁷ V. Grevi, G. Giostra e F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario: commento articolo per articolo*, Padova, 2006.

¹⁸ Per un'approfondita ricostruzione storica dell'istruzione penitenziaria, v. A. Cesaro, *Insegnare dentro. La figura dell'insegnare in carcere*, in *Studium Educationis*, anno XX, n. 3/2019.

¹⁹ M. Ruotolo, *Dignità e Carcere*, Napoli, 2014.

dell'ordinamento penitenziario che ha riconosciuto i diritti ai detenuti, l'istruzione è stata resa facoltativa assieme al lavoro e alla religione²⁰.

Se l'istruzione costituisce la componente principale del trattamento rieducativo del detenuto e l'art. 34 Cost. riconosce a tutti di frequentare la scuola ed ai più capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, se ne può dedurre che lo studio deve essere aperto a tutti a prescindere da qualsiasi condizione personale dell'aspirante studente (principio di eguaglianza formale e sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., strettamente connesso al principio di solidarietà ex art. 2 Cost.).

Se il diritto allo studio è un diritto sociale²¹, correlato al principio di cui all'art. 9 Cost. – che impegna la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica – ed a quello della Repubblica d'istituire scuole statali per tutti gli ordini e i gradi (art. 33, comma 2, Cost.), quando viene esercitato all'interno degli istituti penitenziari assume la funzione di mezzo di assistenza scolastica e universitaria²², consentendo così di usufruire delle forme di sostegno previste per la realizzazione di tale obiettivo e quindi al detenuto di recuperare il percorso istruttivo che è stato interrotto o abbandonato in passato, oppure d'intraprenderlo *ex novo*.

In sintesi, il diritto allo studio in carcere comporta la possibilità del singolo detenuto di impegnarsi per acquisire conoscenze, secondo le proprie attitudini e preferenze e nello stesso tempo il diritto ad ottenere dall'amministrazione penitenziaria, alle condizioni stabilite dalla Costituzione e dalla legge, le prestazioni necessarie affinché l'attività d'apprendimento possa svolgersi²³.

L'istruzione, le attività culturali, artistiche e sportive costituiscono espressioni del fondamentale principio di tutela della persona umana che va riconosciuto anche ai detenuti,

²⁰ L'obiettivo a cui deve tendere il detenuto è il risultato finale di un percorso di reinserimento che, come stabilisce l'art. 15 ord pen., deve essere effettuato attraverso l'istruzione, la formazione professionale, il lavoro, la partecipazione a progetti di pubblica utilità, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia, per compensare l'innaturale perdita della libertà.

²¹ A. Baldassarre, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1989, p. 24 ss.

²² V. Atripaldi, *Il diritto allo studio*, Napoli, 1974, p. 13; S. Mastropasqua, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, p. 128 ss.

²³ V. Atripaldi, *Il diritto allo studio*, cit., p. 30, sosteneva che il diritto allo studio implicava anche il diritto di partecipare alla "comunità scolastica" e di contribuire a determinare l'organizzazione degli studi; contra, M. Mazziotti Di Celso, (voce) *Studio (diritto allo)*, in *Enc. Giur.*, XXXV, Roma, 1993, p. 5 ss. Per l'istruzione in carcere, cfr. C. Cantone, Videoconferenza del CESP – Rete delle scuole ristrette del 9 e 10 luglio 2020, *Ripensare il carcere: istruzione, cultura, tecnologie*, che sostiene l'importanza di creare un senso di comunità tra studenti-detenuti, docenti, polizia penitenziaria e operatori penitenziari.

previsto non soltanto dall'art. 34 Cost., ma anche da altre fonti internazionali²⁴ che, però come è stato dichiarato dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale del 2015, ha incontrato notevoli difficoltà d'attuazione concreta²⁵. La specifica proposta del Tavolo n. 9, infatti - in cui si raccomandava che l'istruzione e la formazione professionale fossero da considerare diritti permanenti e irrinunciabili della persona -, è stata insabbiata, impedendo così di adottare prescrizioni più cogenti attraverso le quali rendere lo studio in carcere, soprattutto l'istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale, un diritto sostanziale, agevolandone le condizioni per renderlo effettivo.

All'interno degli istituti penitenziari non possiamo, infatti, affermare che sia stato ancora raggiunto un modello omogeneo d'istruzione e formazione, adeguato ad una popolazione adulta, caratterizzata da un forte disagio sociale²⁶. Non è stata data attuazione alla proposta del Tavolo n. 9, neppure in seguito. I d.lgs del 2 ottobre 2018, n. 123 e 124, attuativi della legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario, n. 103/2017, risultano, infatti, sprovvisti di prescrizioni operative per realizzare il diritto di studio. Ogni istituto penitenziario, in assenza di una disciplina omogenea sul piano nazionale, può quindi dare attuazione al diritto allo studio in modo autonomo attraverso prescrizioni dettate con circolari e pareri²⁷.

Il legislatore, comunque, aveva prestato, particolare attenzione all'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo (19, comma 1, ord. pem.) e alla formazione culturale e professionale dei detenuti di età inferiore ai venticinque anni (art. 19, comma 2, ord. pen.), sottolineando l'importanza dell'educazione dei minori e dei giovani adulti, trascurando, così, l'istituzione delle scuole d'istruzione secondaria di secondo grado e gli studi

²⁴ Si vedano oltre all'art. 26 della Dichiarazione Universale Diritti dell'Uomo del 1948; l'art. 2 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, reso esecutivo in Italia con L. 848 del 1955; art. 14 Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.; art. 165, ex art. 149 Trattato sul funzionamento dell'U.E.

²⁵ Nel 2015 sono stati istituiti gli Stati Generali che, dopo circa un anno, (19 maggio 2015-19 aprile 2016) hanno concluso un percorso di riflessione e approfondimento, promosso dal Ministro della giustizia, diretto a ridefinire l'esecuzione della pena secondo un modello che puntava al reinserimento del detenuto. Al riguardo sono stati creati 18 tavoli a cui hanno partecipato personalità ed esperti del sistema penitenziario di derivazione accademica, ma anche provenienti dalle professioni giuridiche e dal volontariato.

²⁶ Stati Generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 9 – Istruzione, cultura, sport, 21 marzo 2016, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_9.page

²⁷ *Ex multis*: Circolare DAP 3556/2001: *Possesso ed uso di personal computers nelle camere di detenzione. Controllo sui computers*; Circolare DAP 0543651/2002: *Commissioni didattiche per istruzione e formazione professionale*; Circolare DAP 0217584/2005: *Area educativa: documento di sintesi e patto trattamentale*; Circolare DAP 061158/2015: *Precisazioni sull'uso dei social network da parte del personale dell'Amministrazione*; Circolare DAP 0031246/2019: *Utilizzo di Skype per l'effettuazione di videochiamate da parte dei detenuti ed internati con i familiari e/o conviventi*.

universitari²⁸.

Il Consiglio d'Europa, in merito all'istruzione ha adottato le Regole penitenziarie europee²⁹, tra cui la Regola n. 28.1³⁰ che garantisce il libero accesso di tutti i detenuti ai programmi d'istruzione e la Regola n. 28.7 che riconosce ai detenuti la possibilità di continuare il proprio percorso d'apprendimento anche dopo il rilascio³¹. Il legislatore italiano, si è recentemente uniformato al modello europeo d'istruzione penitenziaria delineato dalle EPR (*European Prison Rules*) e dagli standard sovranazionali, con il d. lgs. n.123(2018, che nel capo IV, art. 11, ha modificato le disposizioni in tema di vita penitenziaria dettate dalla l. n. 354/1975. Particolare attenzione è stata dedicata ai processi d'alfabetizzazione e all'insegnamento della lingua italiana per gli stranieri, come anche all'accesso agli studi universitari. Anche se, è necessario rilevare che, difformemente dal Consiglio d'Europa, interessato soprattutto all'accrescimento e alla formazione personale dell'individuo, prima che del detenuto, il nostro legislatore si è limitato a riconoscere a quest'ultimo una *concessione allo studio in carcere*, anziché un *diritto* pienamente esigibile. L'istruzione carceraria, quindi, non sarebbe un diritto *ex se*, ma un servizio ancillare al diritto al lavoro, perché offrirebbe la possibilità ai detenuti di prepararsi alla futura vita professionale, conseguendo una preparazione adeguata alle condizioni richieste dalla comunità³². Al fine di ottenere un'istruzione analoga a quella esterna, gl'istituti penitenziari utilizzano una fitta rete d'intese e convenzioni con le autorità scolastiche locali, mediante l'istituzione di vere e proprie succursali all'interno di numerosi istituti penitenziari³³. Peraltro, un significativo limite al diritto allo studio in carcere colpisce una

²⁸ L'art. 19, comma 3 ord. pen., stabiliva che: Con le procedure previste dagli ordinamenti scolastici possono essere istituite scuole d'istruzione secondaria di secondo grado negli istituti penitenziari. L'art. 19, comma 4, ord. pen., invece, indicava 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.

²⁹ Le Regole penitenziarie europee (EPR) furono adottate la prima volta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1973, modificate successivamente nel 1987, 2006 e 2020.

³⁰ Regola 28.1, «Every prison shall seek to provide all prisoners with access to educational programmes which are as comprehensive as possible and which meet their individual needs while taking into account their aspiration».

³¹ Regola 28.7, «As far as practicable, the education of prisoners shall: a be integrated with the educational and vocational training system of the country so that after their release they may continue their education and vocational training without difficulty; and b take place under the auspices of external educational institutions».

³² A conferma di ciò il d.lgs. n. 124/2018, art. 2, comma 1, lett. a), che se ha eliminato il principio dell'obbligatorietà del lavoro penitenziario, ha ribadito la sua parità al lavoro, esercitato nella società libera, sia in termini di organizzazione che di metodologia sottolineando, l'importanza della sua funzione professionalizzante per il reinserimento sociale.

³³ Il 23 maggio 2016 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e il MIUR, il Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei Servizi Minorili della

grande parte della popolazione carceraria, quella degli imputati non ancora condannati³⁴. Anche se questi ultimi possono chiedere di partecipare e accedere alle stesse attività trattamentali dei condannati, è ragionevole limitare l'accesso ai corsi di studio che siano di lunga durata, che finiscano inevitabilmente per essere riservati ai casi in cui sia stata emessa una sentenza di condanna definitiva. Questa logica volta all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili, favorendo l'esercizio del diritto allo studio per coloro che si trovano a scontare una pena per un periodo di tempo congruo al raggiungimento dell'obiettivo finale (attestato, diploma oppure laurea), si scontra con i tempi lunghi della carcerazione preventiva³⁵, cosicché numerosi imputati in attesa di primo giudizio e condannati non definitivi non hanno la possibilità di accedere a tale diritto³⁶.

Il diritto allo studio universitario in carcere, invece, anche se garantito da una *soft law* fissata dagli standard sovranazionali, come le Nelson Mandela Rules e dagli standard del Cpt (*Committee against Torture*), dettati per porre le basi per umanizzare la pena³⁷, ai quali debbono attenersi le norme nazionali, è riuscito a trovare, solo recentemente, piena e concreta attuazione nei PUP (Poli Universitari Penitenziari).

Il novellato art. 19, comma 4, ord. pen, ha stabilito che per agevolare la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, sia necessario introdurre lo strumento delle convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore, nonché ammettere i detenuti ed internati ai tirocini di cui

Giustizia, per valorizzare l'istruzione quale strumento idoneo a favorire la revisione critica del reato, l'attivazione di processi di reinserimento del condannato nella vita sociale e il recupero del rispetto dei valori fondamentali della convivenza civile.

³⁴ Il regolamento di esecuzione della legge sull'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000) stabilisce all'art. 43, c.2 che «a tali corsi sono ammessi detenuti e internati che [...] debbano permanere in esecuzione della misura privativa della libertà per un periodo di tempo non inferiore ad un anno scolastico».

³⁵ Cfr. O. Firouzi, M. Miravalle, D. Ronco e G. Torrente, *Al di fuori della prigione. I risultati dell'Osservatore europeo sulle alternative al carcere*, in *Studi sulla questione criminale*, 1/2018, p. 95 ss. I dati raccolti dal Center For Prison Studies indicano l'esistenza di 3,3 milioni di detenuti europei in attesa di giudizio su una popolazione carceraria di circa 10 milioni di persone. In Italia l'eccessivo ricorso alla custodia cautelare è arrivato (imputati in attesa di primo giudizio e condannati non definitivi) all'attuale 31,4%. I processi penali pendenti, poi, sono giunti alla cifra monstre di 1,5 milioni, di cui più di 300.000 dalla durata irragionevole e quindi, prossimi alla violazione della legge del 24 marzo 2001, n. 89, nota come legge Pinto.

³⁶ D. Ronco, *Il diritto allo studio universitario in carcere*, in *Antigone. Il carcere e i suoi operatori*, n. 2 del 2007, che suggerisce di predisporre attività in materia d'istruzione che siano flessibili e che consentano al detenuto di acquisire dei crediti formativi che siano riconosciuti "pezzo per pezzo".

³⁷ Le Raccomandazioni rappresentano lo strumento più efficace per dare valore al complesso di diritti oggi disegnato nell'ordinamento penitenziario. Queste non avevano l'intento di descrivere un sistema penitenziario modello, ma di fissare i principi generali e le regole minime di una buona organizzazione penitenziaria e di una buona pratica di trattamento dei detenuti.

alla l. n. 92/2012³⁸. Si è ottenuto quindi, un concreto impegno delle università italiane all'interno delle istituzioni penitenziarie, reso possibile dai Protocolli d'intesa con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed i Provveditorati Regionali dell'amministrazione penitenziaria (PRAP), ma anche grazie alla disponibilità delle direzioni dei singoli istituti, la sensibilità dei singoli docenti o gruppi di docenti e agli interessi manifestati dagli stessi detenuti. Ciò nonostante, il diritto sociale dell'istruzione è fragile a causa della sua scarsa *giustiziabilità*, quando alcune Regioni e molti istituti penitenziari non offrono questa opportunità³⁹.

La diffusione dei PUP italiani ha costituito un grande esperimento educativo, unico nel suo genere all'interno del panorama internazionale⁴⁰. Anche se la platea studentesca costituisce una percentuale bassa – se consideriamo che gli iscritti ai poli universitari penitenziari è pari all'1%, del totale della popolazione carceraria –, il *trend* è in aumento⁴¹.

Anche il diritto all'istruzione, all'interno del carcere, può annoverarsi tra i diritti *uti personae* che vanno riconosciuti anche ai detenuti. Il diritto all'istruzione oltretutto, costituisce un elemento irrinunciabile del trattamento rieducativo giacché offre al singolo individuo temporaneamente detenuto, nella prospettiva del suo reinserimento nella società, l'opportunità di disporre di uno strumento necessario alla ridefinizione del proprio progetto di vita e all'assunzione di responsabilità verso sé stesso e la società⁴².

Una conferma di tale riconoscimento può cogliersi nella Circolare del Dipartimento

³⁸ L'articolo deve essere interpretato estensivamente a favore dello studio dei detenuti che godono di misure alternative alla detenzione, come la semilibertà, prevedendosi ulteriori benefici economici che garantiscano un effettivo diritto allo studio ai soggetti che versino in disagiate condizioni economiche e che incentivino la partecipazione dei detenuti ai corsi universitari.

³⁹ F. Prina, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in A. Cottino (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Bologna, 2016. Le Regioni Puglia e Sicilia stanno avviando un percorso di sviluppo per arrivare all'istituzione dei PUP.

⁴⁰ Cfr. F. Prina, *Intervento*, Convegno "Polo Universitario in Carcere: Diritto allo studio per costruire il futuro", 2 ottobre 2020, presso la Casa Circondariale "Pasquale Mandato", sostiene che il primo Polo penitenziario universitario è stato fondato nel 1998, a Torino e da quella data fino ad oggi sono stati istituiti poli in 92 istituti penitenziari, coinvolgendo 30 Atenei, 180 Dipartimenti e 270 Corsi di Laurea per un totale di 926 (897 uomini, 29 donne) studenti iscritti nell'a.a. 2019/20. Per quanto riguarda la scelta dei Corsi di laurea, il 23% opta per le discipline politico-sociologiche; il 21% per quelle umanistiche, il 17% per quelle di scienze naturali; il 17% giuridiche l'8% storico-filosofiche; il 7% economiche; il 4% psico-pedagogiche; il 3% altre.

⁴¹ F. Prina, *L'impegno delle Università nelle istituzioni penitenziarie: diritto dei detenuti agli studi universitari, ricerca e terza missione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2020. Tra gli immatricolati nell'a.a. 2019/20 ci sono i detenuti (600), le persone in esecuzione penale esterna (70), che hanno intrapreso gli studi in carcere e che li proseguono nel momento di ottenere i benefici, ma anche persone che stanno scontando la pena in regimi speciali, più restrittivi, come il 41-bis (15), o il regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario (300).

⁴² V. Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 253 del 1993.

dell'amministrazione penitenziaria del 12 marzo 2020, recentemente adottata in piena emergenza pandemica, nella quale sono disciplinati i *Colloqui a distanza per motivi di studio ed utilizzo della posta elettronica. Attuazione negli Istituti Penitenziari delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in cui è previsto l'accesso a Internet.

Questo, infatti, viene ritenuto idoneo a garantire lo svolgimento di esami di laurea, esami universitari e colloqui didattici tra docenti e studenti detenuti, sia appartenenti ai circuiti di Media Sicurezza che AS3, anche se l'accesso è limitato a Skype e/o alla videoconferenza e alla posta elettronica per comunicazioni celeri con i docenti. Limite, quest'ultimo, formalmente legittimo giacché, come si è detto, la garanzia dell'ordine e della sicurezza costituisce uno degli obiettivi che, insieme alla rieducazione, vanno necessariamente perseguiti dall'Amministrazione penitenziaria nell'esecuzione della pena⁴³.

Se l'insegnamento in presenza, così come la conoscenza personale del detenuto è indispensabile per un più soddisfacente percorso didattico con i detenuti, la modalità d'insegnamento a distanza, si è rivelata determinante per introdurre strumenti didattici innovativi, ma anche per promuovere indagini di contesto dirette a migliorare la conoscenza del detenuto⁴⁴. L'esperimento dell'*e-learning* ha costituito, ad esempio, una risorsa ogniqualvolta i detenuti incontravano delle difficoltà con le impostazioni pedagogiche tradizionali⁴⁵.

Il diritto all'istruzione all'interno del carcere necessita però di ulteriori azioni concrete (predisposizione di aule ad hoc, computer e libri da mettere a disposizione ecc.) che, però, non sono sempre di facile attuazione in quanto possono confliggere con le esigenze di sicurezza e di trattamento, che l'esecuzione della pena deve comunque rispettare⁴⁶.

⁴³ La pena e non la limitazione dei diritti, deve servire a soddisfare le esigenze di sicurezza.

⁴⁴ Videoconferenza del CESP – Rete delle scuole ristrette del 9 e 10 luglio 2020, *Ripensare il carcere: istruzione, cultura, tecnologie*. All'interno delle carceri è stato effettuato un monitoraggio della didattica che ha messo in luce le criticità legate alla DaD in modalità sincrona dove le ore di lezione svolte, nel campione di istituti penitenziari e scolastici rappresentati, sono state pari al 4% del dovuto (secondo il dato CESP, su 38.520 ore dovute ne sono state erogate 1.410). Di questo 4%, il 3,16% è stato erogato nelle classi finali e lo 0,76% nelle altre classi.

⁴⁵ P. Diana, *[L'e-learning in carcere]. Esperienze, riflessioni e proposte*, in *Cambio*, Anno III, 6/2013.

⁴⁶ A. Sbraccia e F. Vianello *I Poli universitari in carcere. Appunti e note critiche a partire dalle esperienze in corso*, in V. Frisio e I. Decembrotto (a cura di), *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, Milano, 2018.

3. Lo studio universitario penitenziario ed i Poli universitari penitenziari.

L'università non si occupa soltanto della didattica e della ricerca ma anche di fornire uno strumento importante d'inclusione e di promozione sociale che, nel caso degli istituti penitenziari, è d'immediata evidenza. L'impegno delle università dev'essere prima ancora che di terza missione (come forma di *public engagement*), di riconoscimento del diritto allo studio per tutti, anche per coloro che vivono un particolare regime di privazione della libertà personale.

L'università, nel quadro delle garanzie all'istruzione dei detenuti, deve riconoscere gli specifici bisogni di cultura, tenendo conto dell'età, delle esperienze occupazionali pregresse, del *background* socioculturale e dell'entità della pena da scontare, organizzandosi in Poli strutturati. Ecco allora che i progetti dei Poli universitari penitenziari costituiscono il risultato concreto di una scommessa fatta sull'esistenza di uno spazio reale di tutela dei diritti del detenuto in qualità di studente⁴⁷.

Il sostegno allo studio degli studenti iscritti al polo universitario penitenziario incide sul modello foucaultino e goffmaniano di carcere, come luogo in cui la costrizione è sempre presente⁴⁸. Inoltre, gli studenti avrebbero la possibilità di sperimentare diverse metodologie didattiche che vanno dalle lezioni frontali all'*e-learning* e allo Skype controllato che trovano un valido fondamento negli artt. 33 e 34 Cost., ma che risentono inevitabilmente delle caratteristiche proprie del carcere, come luogo dove la sicurezza deve avere sempre la priorità. A questo riguardo è opportuno ricordare che i diversi circuiti penitenziari come l'Alta sicurezza o i regimi particolari, presuppongono una diversa modulazione delle regole di sicurezza che variano a seconda della tipologia di reato e della sua gravità⁴⁹. Ogni Polo vive autonomamente l'esperienza formativa basata sull'incontro fra gli interessi dei detenuti, dei singoli docenti e le disponibilità offerte da ciascuna Direzione e dai responsabili del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria (PRAP). Per facilitare il coordinamento fra gli Atenei che sono impegnati nell'universo carcerario è stata

⁴⁷ M. Palma, *Intervento*, Convegno "Libertà di studiare: l'Università in carcere", 28.11.2019, La Sapienza, Roma. L'A. sostiene che affinché lo studio universitario penitenziario sia possibile è indispensabile perseguire: 1) continuità, cioè una politica dei trasferimenti rispettosa del diritto allo studio; 2) equivalenza del proprio compito formativo a soggetti dissimili; 3) rimozione delle paure legate alle tecnologie applicate alle istituzioni carcerarie.

⁴⁸ P. Buffa, *Prigioni: Amministrare la sofferenza*, Torino, 2014.

⁴⁹ V. Circolare DAP 0011481/2007, *Circuito penitenziario per detenuti A.S.* e Circolare DAP 0361960/2009, *Definizione dei nuovi Circuiti penitenziari di Alta Sicurezza*.

istituita dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) e dagli Atenei associati nel 2018, la Conferenza nazionale dei delegati dei rettori per i Poli universitari penitenziari (CNUPP), per rappresentare in modo unitario le esigenze che si sono manifestate dall'incontro tra sistema universitario e amministrazione penitenziaria centralizzata e locale. La Conferenza nazionale raggruppa 35 Università che in relazione alla diversa offerta formativa e numero di studenti, sono presenti in 75 istituti penitenziari (Case di reclusione, Case circondariali). Dal momento che sono ancora numerose le università che non si sono impegnate ad offrire opportunità agli studenti detenuti, l'obiettivo è di istituire per ogni Regione almeno un PUP. Secondariamente, sarebbe opportuno fissare in ciascuna università penitenziaria alcune condizioni omogenee di funzionamento, come, ad esempio, la predisposizione di locali di studio dotati di attrezzature atte a garantire la possibilità di accesso a siti informativi attraverso i quali agevolare il diritto alla libera informazione dei detenuti (art. 18 comma 9, ord. pen.) e d'istituire biblioteche⁵⁰. Soprattutto, per ridurre l'abbandono scolastico/universitario, è necessario fissare delle regole in materia di mobilità dei reclusi-studenti, che garantiscano il loro trasferimento presso gli istituti penitenziari che siano dotati di PUP. Inoltre, il completamento dei percorsi di studio universitario dev'essere assicurato da accordi speciali tra università, anche nei casi d'applicazione delle misure alternative in esecuzione penale esterna oppure di scarcerazione per fine pena. Infine, è importante che siano assicurate forme omogenee di convenzionamento fra UEPE (Ufficio per l'esecuzione esterna della pena), PRAP, Istituti penitenziari e Università. L'11 settembre 2019 è stato firmato un Protocollo che ha individuato comuni linee d'indirizzo fra Poli che consentivano l'ingresso di studenti liberi nei penitenziari e che autorizzavano gli stessi a svolgere attività di ricerca e di approfondimento nel carcere. A breve, verrà inoltre adottato, da parte di tutti i Rettori, un quadro di condizioni minime, cioè un pacchetto di regole condivise sulla didattica a distanza, sul riconoscimento dell'impegno didattico e sulla struttura amministrativa dei docenti, tutor e personale dedicato.

Le esigenze legate allo sfollamento carcerario hanno, infatti, determinato in passato, gli improvvisi e massicci trasferimenti dei detenuti in luoghi spesso lontani dal territorio di appartenenza. Questo elevato *turn over* dei detenuti, che si è verificato soprattutto nelle Case Circondariali, non soltanto ha reso impossibile il completamento dei cicli scolastici e universitari strutturati in modo tradizionale, ma addirittura la validazione dei percorsi già

⁵⁰ Il comma 9 dell'art. 18 ord. pen. è stato inserito dall'art. 11, comma 1, lett. g) d.lgs n. 123/2018.

realizzati⁵¹. Tale evenienza dimostra come, nel caso dei cittadini privati della libertà, il riconoscimento del diritto allo studio universitario sia condizionato, in parte dagli specifici regolamenti carcerari ai quali sono sottoposti gli studenti detenuti. Comunque, la presenza delle università all'interno delle strutture carcerarie è benefica perché svolgono anche la funzione di rendere più trasparenti le strutture carcerarie. Gli Atenei dovrebbero avere come obiettivo primario quello di creare un collegamento tra il carcere e il territorio, che presuppone, però, il riconoscimento al detenuto della qualità di persona dotata di una propria dignità, che va aiutata a reinserirsi nel contesto sociale. Per fare ciò la sfida più grade che i poli dovranno affrontare sarà quella di avvicinare i reclusi al mondo universitario consentendo loro di riprendere gli studi interrotti o di iniziarli *ex novo* per prepararli al rientro in società.

4. Il diritto allo studio in carcere durante l'emergenza pandemica.

È in prospettiva solidaristica che va collocato l'intervento della Pubblica Amministrazione, diretto a colmare il divario nell'utilizzo delle tecnologie informatiche⁵², sia sensibilizzandoli sulla necessità di partecipare alla Rete in quanto strumento di sviluppo della personalità⁵³, sia rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale (upgrade tecnologico e infrastrutturale e programmi di formazione volti all'alfabetizzazione informatica diffusa di tutta la popolazione).

Problema, quest'ultimo, particolarmente rilevante per l'esercizio di alcuni diritti, come quello allo studio, riconosciuto ai detenuti in carcere⁵⁴.

La didattica on-line, anche prima del Covid-19, ha conosciuto una progressiva crescita nel tentativo di trovare modalità alternative volte a mantenere la centralità dell'istruzione all'interno degli istituti penitenziari (Circolare DAP 0366755 del 2 novembre 2015,

⁵¹ I decreti legislativi del 2 ottobre 2018, n. 123 e 124 ribadiscono in varie disposizioni il principio di vicinanza del detenuto al luogo di residenza, sia in fase di assegnazione dell'istituto, sia in relazione ad eventuali trasferimenti (14 Op. e 42 Op.), per evitare la rottura dei legami familiari e sociali.

⁵² Art. 8, d.lgs. n. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale: Alfabetizzazione informatica dei cittadini.

⁵³ A. Papa, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *federalismi.it*, 27 aprile 2008, p. 4 ss.

⁵⁴ S. Anastasia, *Carcere e comunicazione digitale, il retrospensiero della less eligibility*, in *Diritti Globali* del 27 maggio 2020.

intitolata *Possibilità di accesso a Internet da parte dei detenuti*)⁵⁵.

Tra le diverse circolari del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, la GDap 0366755 del 2 novembre 2015, ha introdotto numerose innovazioni nell'utilizzazione dei personal computer nelle carceri, inserendo, peraltro numerose limitazioni, come se si trattasse di una concessione calata dall'alto da parte di un sistema centralizzato⁵⁶. La circolare⁵⁷ – che non è molto distante da una prassi che ha riempito a lungo un vuoto normativo in materia di accesso a Internet da parte dei detenuti – ha consentito di utilizzare i computer nelle camere di pernottamento e nelle sale destinate alle attività comuni, mentre l'accesso a Internet è stato utilizzato dalle postazioni fisse in cui si svolgevano i progetti di reinserimento dei detenuti, come ad esempio, le biblioteche. Successivamente, la circolare Dap n. 0031246 del 30 gennaio 2019 si è aperta maggiormente ad alcuni mezzi informatici come *Skype for business*, volti ad effettuare videochiamate da parte dei detenuti ed internati con i familiari e/o conviventi, ma anche ad utilizzare i computer in cella e a connettersi a Internet per motivi di studio, per la formazione e l'aggiornamento professionale. Durante l'emergenza provocata dal coronavirus, la didattica a distanza (Dad) svolta nelle carceri ha subito una brusca sospensione delle lezioni nei primi mesi per poi stentare a diffondersi uniformemente nel tempo perché soltanto pochi detenuti hanno potuto disporre dell'accesso a Internet attraverso videochiamate e lezioni in *streaming*⁵⁸. Dapprima per gli

⁵⁵La circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Pubblica del 2015, da un lato si propone di valorizzare le esperienze innovative di telelavoro, formazione e didattica a distanza, già realizzate in alcuni Istituti, dando nuova linfa al rapporto tra il carcere e il territorio in tutte le sue espressioni significative che sostengono la partecipazione dei detenuti alla vita sociale e familiare. Dall'altro lato fornisce alcune indicazioni che riguardano “le esperienze già in corso e quelle in via di realizzazione”.

⁵⁶Espressione utilizzata da D. Galliani, *Internet e la funzione costituzionale rieducativa della pena*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 2017, p. 18 ss.; P. Costanzo, *Internet e libertà d'informazione dentro le mura carcerarie*, in *Dir. Informazione e dell'informatica*, 2015, p. 944 ss., sostiene che la circolare costituisce uno “strappo” alle fonti.

⁵⁷Sulle criticità legate allo strumento dinamico delle circolari si veda F. Satta, *Sulle circolari amministrative e sul loro trattamento processuale*, in *Nuove autonomie*, Napoli, 2012, p. 487.

⁵⁸Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, Bollettino n. 34, 29 maggio 2020, in cui il Garante precisa che: «Se alcune scuole nelle carceri hanno già assicurato la prosecuzione dei corsi con la Didattica a distanza (Dad), tuttavia, questa modalità è rimasta relegata a poche esperienze. Secondo un sondaggio effettuato da alcuni docenti delle scuole in carcere, solo il 20% degli Istituti ha assicurato agli studenti detenuti una qualche possibilità di non interrompere del tutto l'anno scolastico, talvolta con formule che difficilmente possono essere considerate sufficienti (una videochiamata a settimana per classe con un rappresentante della classe stessa o due ore di lezione una volta alla settimana)» https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG8955&modeIId=10021. A causa della crisi sanitaria legata al Covid-19, il Ministero dell'istruzione ha sottolineato la necessità di favorire il diritto all'istruzione attraverso modalità di apprendimento a distanza anche per i frequentanti di percorsi di istruzione degli adulti presso gli istituti di prevenzione e pena, in accordo con le Direzioni degli istituti medesimi.

esami universitari⁵⁹, che potevano essere gestiti *a distanza*, poi gradualmente fino al periodo della piena ondata pandemica, si è sentito forte il bisogno di mantenere una forma di scambio tra docenti e studenti attraverso alcuni provvedimenti, come le circolari DAP⁶⁰, che fissano alcune linee guida d'indirizzo alla tecnologia in carcere, senza però sviluppare alcun vero processo di alfabetizzazione informatica⁶¹.

5. La giurisprudenza della Corte EDU e italiana sull'“*access to the internet in jail*” per motivi di studio.

In carcere il riconoscimento dell'accesso a Internet⁶² per motivi di studio è esplicito, sia pure condizionato dai limiti previsti dal regolamento che, però, debbono rispondere alle esigenze di tutela dell'ordine e sicurezza insite nell'art. 13, Cost., che disciplina la restrizione della libertà personale (Corte cost., sentenza n. 526/2000).

In prospettiva garantistica dei diritti del detenuto appare quindi difficile ammettere che l'Autorità penitenziaria possa negare l'accesso a Internet invocando, ad esempio, la

⁵⁹ DPCM dell'8 marzo 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del d.l. n. 6/2020, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* specialmente in relazione all'art. 2 commi: h) «[...] ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza», n) “nelle Università e nelle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, per tutta la durata della sospensione, le attività didattiche o curriculari possono essere svolte, ove possibile, con modalità a distanza [...]”, o) “a beneficio degli studenti ai quali non è consentita, per le esigenze connesse all'emergenza sanitaria di cui al presente decreto, la partecipazione alle attività didattiche o curriculari delle Università e delle Istituzioni di alta formazione artistica e musicale e coreutica, tali attività possono essere svolte, ove possibile, con modalità a distanza [...]”, u) “[...] negli istituti penitenziari [...] I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti»; il d.l. n. 11/2020, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria* specialmente in relazione all'art. 2 comma: 8) “Negli istituti penitenziari [...] a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino alla data del 22 marzo 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, ... sono svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria [...]”.

⁶⁰ P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, l'A. annovera tra le vittime del *digital divide intergenerazionale, di genere e linguistico-culturale*, oltre ai detenuti anche gli anziani, le donne non occupate, gli immigrati e i disabili.

⁶¹ P. Costanzo, *Internet e libertà d'informazione dentro le mura carcerarie* cit., ricorda Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 7521/2010, dove si afferma l'incapacità innovativa delle circolari che forniscono solamente istruzioni interpretative delle fonti subordinate e l'efficacia delle stesse all'interno dell'organizzazione degli uffici della P.A.

⁶² P. Costanzo, *Motori di ricerca: un altro campo di sfida tra logiche del mercato e tutela dei diritti?* in *Diritto dell'Internet*, 2006, p. 549 ss. L'A. sostiene che i motori di ricerca sono funzionali all'esercizio della libertà d'informazione.

manca di mezzi materiali che ne consentano l'esercizio⁶³. Non è in gioco la *modalità* di esercizio del diritto all'informazione (Cass. pen. I, 7.7.20 n. 23533), ma la preclusione all'accesso ad un determinato mezzo.

Lo stretto binomio, informazione-istruzione penitenziaria, viene ribadito nella giurisprudenza della Corte EDU che ha riconosciuto il diritto di alcuni detenuti d'informarsi e di ricevere un'istruzione universitaria tramite Internet. Dapprima con la sentenza *Kalda* contro *Estonia*, ric. n. 17429/2010 del 19 gennaio 2016 e successivamente nella decisione *Jankovskis v. Lituania*, Quarta Sezione, 17 gennaio 2017 (ric. 21575/08). In entrambe le pronunce, la Corte EDU riconosce che gli Stati si devono impegnare a realizzare politiche pubbliche volte al conseguimento di un accesso universale a Internet⁶⁴. Il ruolo primario di Internet, infatti, permette la diffusione della conoscenza, a seguito della capacità d'archiviazione e comunicazione di molteplici informazioni⁶⁵. Nel caso *Kalda*, la condizione carceraria giustificerebbe le interferenze dello Stato nei confronti dei diritti fondamentali dei carcerati – quali il diritto di ricevere informazioni all'interno del carcere – soltanto qualora venga dimostrato che aumentano i rischi per la sicurezza pubblica. In caso contrario, invece, viene invocata la violazione dell'art. 10 CEDU, che fa espresso riferimento alla libertà di espressione da parte di chiunque e quindi anche di ricevere informazioni senza subire interferenze da parte dello Stato. Anche la decisione *Jankovskis v. Lituania*, è in linea con il caso *Kalda*, ma anziché fare riferimento alla rieducazione dei detenuti realizzata per mezzo di Internet, prende in considerazione l'accesso a Internet come strumento indispensabile per frequentare un corso universitario online promosso dal Ministero⁶⁶. Il diritto d'informarsi e di ricevere un'istruzione universitaria è insito nello status di detenuto⁶⁷, anche se ciò non comporta l'obbligo degli Stati, di garantire a tutti i detenuti l'accesso a internet o a specifici siti internet. Sebbene la risocializzazione del

⁶³ La Corte EDU in un passaggio della sentenza *Kalda v. Estonia*, Seconda Sezione, 19 gennaio 2016 (ric. 17429/10) afferma che accedere a Internet sia «understood as a right», cioè non è un diritto ma viene percepito come se lo fosse. Pertanto, alcuni siti istituzionali avrebbero “la patente” di sicurezza a cui potrebbero accedere i detenuti che intendono svolgere ricerche di tipo normativo, senza subire alcuna restrizione, a dispetto di altri che invece sarebbero solamente alla portata delle persone libere.

⁶⁴ A questo proposito T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Riv. AIC*, n. 1/2011, p. 13, sostiene che si stia avviando sul tema dell'accesso a Internet un proficuo dialogo nazionale tra le Corti.

⁶⁵ Corte Edu, *Kalda* contro *Estonia*, ric. n. 17429/2010 del 19.01.2016, § 42.

⁶⁶ C. Bertolino, *Il diritto di accesso alla rete internet nell'«era dell'accesso»*, Liber amicorum per Pasquale Costanzo, in *Consulta on line*, 16 marzo 2020.

⁶⁷ La Circolare Dap 0084702.U del 12 marzo 2020, prevede lo svolgimento di esami di laurea, esami universitari e colloqui didattici tra docenti e studenti detenuti, sia appartenenti ai circuiti Media Sicurezza che AS3, mediante videoconferenza e/o tramite Skype.

detenuto e il suo reinserimento sociale dipendano anche dalle informazioni che vengono continuamente aggiornate nel sito Internet e quindi, la piena consonanza tra l'accesso a quest'ultimo e la funzione rieducativa della pena, la nobiltà del fine non implica anche il diritto ad utilizzare ogni veicolo d'informazione e d'istruzione⁶⁸. Anche la Corte costituzionale (sentenza n. 122/2017) ha riconosciuto all'amministrazione penitenziaria la legittimità di un potere regolamentare attraverso il quale limitare le pubblicazioni accessibili ad alcuni detenuti, giacché disciplinare le modalità di esercizio, non comporta una compressione illegittima del diritto costituzionalmente garantito al detenuto⁶⁹. Peraltro, se l'accesso alla rete è diventata una condizione necessaria per l'esercizio dei diritti fondamentali e lo sviluppo della persona, ogni limitazione all'accesso a tale mezzo deve necessariamente rispondere all'esigenza di tutelare altri valori costituzionalmente garantiti, quale, ad esempio, quello della sicurezza⁷⁰.

Non a caso, durante il Covid-19, l'accesso a Internet è arrivato anche all'interno del regime speciale di detenzione del 41-*bis* ord. pen. In materia di studio universitario, la Circolare DAP, 12 marzo 2020, ha consentito anche ai detenuti appartenenti al circuito di Alta Sicurezza (AS3) di svolgere gli esami universitari, di laurea ed i colloqui didattici con i docenti mediante videoconferenza e/o tramite Skype.

D'altro canto, nel momento stesso in cui gli istituti penitenziari hanno consentito ai detenuti l'uso dei nuovi strumenti di comunicazione a distanza, se vogliamo che i reclusi rientrino con successo nel mondo del lavoro e nella comunità sociale, non è più possibile tornare indietro⁷¹. L'informatizzazione ed il cablaggio della rete sono condizioni necessarie, oltre

⁶⁸ A. Longo, «*Est modus in rebus*». *Modalità e contest nella compressione dei diritti fondamentali, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2017*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 3/2017, p. 13 ss.

⁶⁹ La Corte cost., sentenza n. 122/2017, ha affermato che: «le misure di limitazione del diritto dei detenuti in regime speciale a ricevere e a tenere con sé le pubblicazioni di loro scelta, incidono solo sulle modalità attraverso le quali dette pubblicazioni possono essere acquisite nell'ottica di evitare che il libro o la rivista si trasformi in un veicolo di comunicazioni occulte con l'esterno».

⁷⁰ R. Zaccaria, A. Valastro e E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, 2018, p. 208 ss.; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia, Roma, 30 novembre 2010, ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 9, Napoli, Esi, 2011, p. 23 ss.; A. Valastro, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, ivi, p. 47 ss.

⁷¹ Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, Bollettino n. 26, 21 aprile 2020; Id. Bollettino n. 33, 22 maggio 2020 in cui il Garante precisa che: «gli strumenti introdotti in carcere recentemente non dovranno sparire al superamento dell'emergenza: al contrario, dovranno far capire come essi possano essere utilizzati in molti altri settori. Anche perché lo sviluppo del presente e le espressioni nonché i linguaggi che il presente assume come propri non possono mai essere espunti da quei percorsi che dovrebbero preparare al futuro del ritorno. Un futuro svincolato dal presente che, come un elastico, vuole sempre tornare al passato è un futuro di non reinserimento possibile»; Id., il Punto del 7 novembre 2020, n.3

agli investimenti sull'edilizia carceraria, per realizzare nel migliore dei modi il diritto allo studio dei detenuti⁷². Privare alcuni dell'accesso a tale mezzo, non soltanto equivarrà infliggere agli esclusi una pesante discriminazione ma anche a tradire la missione rieducativa di cui sono investiti gli istituti penitenziari⁷³.

Abstract: Questa ricerca si propone di analizzare il diritto al trattamento e alla rieducazione dei detenuti attraverso lo strumento della formazione universitaria. Non è un caso che l'istruzione generale sia stata messa al primo posto nel sistema penitenziario prima della religione e del lavoro, per sottolineare il suo ruolo cruciale nello sviluppo del senso critico e di riflessione del detenuto. Infatti, se si parte dall'assioma che i detenuti devono scontare la loro pena all'interno di una struttura carceraria e che la privazione della libertà comporta una permanenza più o meno prolungata, è indispensabile garantire loro condizioni di vita carceraria dignitose e, soprattutto, che questo periodo sia una preziosa occasione d'istruzione e un'opportunità di recupero delle conoscenze e della formazione professionale. A livello universitario in Italia si sono iscritti 926 (897 uomini, 29 donne) studenti nell'anno accademico 2019/20, sono stati coinvolti 30 Atenei, 177 Dipartimenti e 269 Corsi di Laurea. Nonostante l'aumento nell'ultimo decennio degli studenti iscritti nelle Università italiane, la percentuale in carcere, rispetto al totale della popolazione carceraria s'aggira intorno all'1%. Occorre notare che l'ondata pandemica ha richiesto nuove misure per garantire il diritto all'istruzione dei detenuti. Le leggi d'emergenza hanno di fatto garantito a tutti i detenuti, anche a quelli in regime di detenzione speciale, attraverso l'utilizzazione di Internet, non solo il diritto all'istruzione e all'informazione, ma anche all'affettività. Paradossalmente, però, l'apertura a soluzioni telematiche più ampie ha finito

in www.garantenazionaleprivatiliberta.it, in cui il Garante nazionale sottolinea la particolare importanza della tecnologia dell'informazione e della comunicazione ampliando il loro positivo impiego già sperimentato in occasione del precedente periodo di forte diffusione del contagio.

⁷² A. Giorgis, *Intervento*, Convegno "Polo Universitario in Carcere: Diritto allo studio per costruire il futuro", 2 ottobre 2020, presso la Casa Circondariale "Pasquale Mandato"; Id., *Dentro le carceri valgono le stesse regole delle vaccinazioni nazionali*, La Repubblica 3 gennaio, 2020, sostiene che sono stati stanziati 80 milioni (25 nel 2021, 15 nel 2022, 10 ogni anno fino al 2026) per ampliare e ammodernare gli spazi e le attrezzature per il lavoro dei detenuti, nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti.

⁷³ Di contrario avviso L. Decembrotto, *L'istruzione degli adulti in carcere durante l'emergenza Covid-19*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, Vol. 8, n. 2/2020, p. 288, che immagina una scuola in carcere pienamente autonoma, con un docente specializzato, consapevole di essere un "agente di cambiamento" in contesti detentivi. cfr. O. Favero, Videoconferenza del CESP – Rete delle scuole ristrette del 9 e 10 luglio 2020, *Ripensare il carcere: istruzione, cultura, tecnologie*, che sostiene l'utilità della presenza in carcere dei docenti scolastici e universitari perché altrimenti si negherebbe la rieducazione dei detenuti.

per accentuare il *digital divide* tra detenuti appartenenti a diversi istituti penitenziari, non essendo tutti dotati delle stesse attrezzature e connessioni.

Abstract: This research aims to analyze the right to treatment and re-education of convicts through the instrument of university education. It is no coincidence that general education was put in the first place in the penitentiary system before religion and work, to emphasize its crucial role in the development of the prisoner's sense of criticality and reflection. In fact, if we start from the axiom that prisoners must serve their sentence within a prison structure and that deprivation of liberty entails a more or less extended stay, it is essential to guarantee them dignified prison living conditions and, above all, that this period should be a precious opportunity for education and an opportunity to recover knowledge and professional training. At the University level in Italy 926 (897 men, 29 women) students enrolled in the academic year 2019/20, 30 Universities, 177 Departments, and 269 Degree Courses were involved. Though the numbers of students have increased in the last decade, the percentage of students enrolled in university prisons, out of the total prison population is still low about 1%. The pandemic wave called for new measures to guarantee the right to education inmates. The emergency laws guaranteed to all prisoners, even those under special detention regime, through the Internet, not only the right to education and information, but also to affectivity. Paradoxically, however, the opening to wider telematic solutions has ended up accentuating the digital divide between prisoners belonging to different penitentiary institutions, since they are not all equipped with the same equipment and connections.

Parole chiave: carcere – e-learning – covid-19 – digital divide – accesso a internet.

Key words: prison – e-learning – covid-19 – digital divide – access to internet.