

ANTIGONE



Rivista *ANTIGONE*

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE OPERATIVA: via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

SEDE LEGALE: via della Dogana Vecchia n. 5, 00186 Roma

TEL.: 06 443631191 - FAX: 06 233215489

SITO: www.associazioneantigone.it - E-MAIL: segreteria@associazioneantigone.it

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

COMITATO SCIENTIFICO: Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); Francesco Maisto (magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Torino); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Alessandro Margara (Fondazione Giovanni Michelucci); Luigi Marini (magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (PC-CP, Consiglio d'Europa); Massimo Pavarini (Università di Bologna); Livio Pepino (Associazione studi giuridici Giuseppe Borrè); Tamar Pitch (Università di Perugia); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di Roma Tre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di Roma Tre); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley)

REDAZIONE

COORDINATORI: Daniela Ronco, Giovanni Torrente

CORPO REDAZIONALE: Perla Allegri, Rosalba Altopiedi, Noemi Bertoletti, Cristiana Bianco, Cecilia Blengino, Valeria Casciello, Dario Stefano Dell'Aquila, Valeria Ferraris, Patrizio Gonnella, Susanna Marietti, Simona Materia, Michele Miravalle, Andrea Molteni, Silvia Mondino, Marta Pastorelli, Benedetta Perego, Silvia Riccetti, Alvise Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Francesca Vianello

PROGETTAZIONE GRAFICA: a cura di Daniele Pepino

con la collaborazione di *Avenida comunicazione&immagine* (Modena)

IN COPERTINA: Giovanni Battista Piranesi, *Carceri d'invenzione (1745-1761)*, Tavola XI, ediz. Jaspard, Polus et CIE, Monaco, 1961; tavole riprodotte da Bracon-Duplessis, con prefazione di Marguerite Yourcenar (collezione privata)

STAMPA TIPOGRAFICA: realizzata presso la Casa circondariale di Ivrea (TO)

Pubblicazione realizzata con il contributo della Compagnia di San Paolo di Torino

Edizioni Gruppo Abele

corso Trapani 95 - 10141 Torino

TEL.: 011 389500 - FAX: 011 389881

SITO: www.gruppoabele.org - E-MAIL: edizioni@gruppoabele.org

ANTIGONE
QUADRIMESTRALE DI CRITICA
DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO

anno IX - n. 2

Oltre i tre metri quadri.
Undicesimo rapporto sulle
condizioni di detenzione in Italia

 edizioni
GruppoAbele

RIVISTA "ANTIGONE"
QUADRIMESTRALE DI CRITICA DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Per l'anno 2014 l'abbonamento alla rivista è stato fissato a 40 €

Il versamento può essere effettuato:

- con bonifico bancario su Banca Sella - sede di Torino, agenzia piazza Castello, conto n. 052847567560 intestato all'associazione Antigone Piemonte ONLUS: IBAN IT21W0326801000052847567560, Bic SELBIT2BXXX
- È necessario specificare il nominativo e la causale del versamento (abbonamento rivista Antigone 2014).

È possibile sottoscrivere anche l'abbonamento congiunto con le altre riviste edite da Edizioni Gruppo Abele, con le seguenti modalità di versamento:

- su conto corrente postale n. 155101 intestato a Gruppo Abele Periodici, c.so Trapani 95, 10141 Torino: IBAN postale IT57 W076 0101 0000 0000 0155101;
- con bonifico bancario su Banca Popolare Etica - sede di Torino - intestato a: Associazione Gruppo Abele ONLUS: IBAN IT21 S050 1801 0000 0000 0001803;
- dall'estero per i bonifici bancari SWIFT CCRTIT2T84A.

Gli importi degli abbonamenti congiunti sono:

- Antigone + Narcomafie: 50 €;
- Antigone + Animazione Sociale: 65 €;
- Antigone + Animazione Sociale + Narcomafie: 90 €.

È necessario specificare il nominativo e la causale del versamento (abbonamento rivista Antigone 2013 + Animazione Sociale + Narcomafie o le altre soluzioni possibili).

L'abbonamento alla rivista può essere sottoscritto anche versando la quota di socio sostenitore dell'associazione Antigone, pari a 100 €, secondo le modalità che si possono consultare sul sito www.associazioneantigone.it o richiedere al recapito telefonico dell'associazione Antigone (tel. 06/44363191 - fax 06/233215489) o via mail segreteria@associazioneantigone.it

Autorizzazione alla pubblicazione n. 5939 del 2 febbraio 2006
depositata presso il Tribunale di Torino

© Associazione Antigone e Edizioni Gruppo Abele

INDICE

Editoriale, <i>Claudio Sarzotti</i>	pag.	7
Introduzione, <i>Stefano Anastasia</i>	»	12

PARTE I. LA SITUAZIONE ITALIANA DOPO LA SENTENZA TORREGGIANI

La promozione con riserva ed i numeri del carcere, <i>Alessio Scandurra</i>	»	17
Detenuti stranieri in Italia, <i>Patrizio Gonnella</i>	»	32
I provvedimenti del Parlamento sul sovraffollamento, <i>Francesca D'Elia</i>	»	50
Cambia la vita in carcere: il carcere cambia vita?, <i>Susanna Marietti</i>	»	60
Il convento non passa altro, <i>Dina Galano</i>	»	70
Il carcere è un luogo di pluralismo religioso?, <i>Francesco Sciotto</i>	»	77
La scelta del cibo in carcere come esercizio del proprio diritto alla libertà di religione? Alcune riflessioni a partire da una decisione storica del Consiglio di Stato francese, <i>Silvia Mondino</i>	»	81
La mediazione culturale in carcere: obiettivi e prospettive, <i>Associazione Medea</i>	»	94
Primo bilancio a sei mesi dall'entrata in vigore dell'art.35 ter L.354/1975 attraverso l'esperienza del Difensore civico dell'Associazione Antigone, <i>Simona Filippi</i>	»	107
La tutela dei diritti in carcere: Garante nazionale e Garanti territoriali, <i>Alessandra Naldi</i>	»	115
In nome di Don Gallo. Pene illegittime e normativa irragionevole in tema di stupefacenti. Fallimento della war on drugs e prospettive antiproibizioniste, <i>Gennaro Santoro, Elia De Caro</i>	»	131

Spunti per un dibattito sulle criticità architettoniche del nostro sistema penitenziario, <i>Cesare Burdese</i>	»	143
Per quanto ancora si dovrà parlare di O.P.G.? <i>Michele Miravalle</i>	»	158
Eventi critici, <i>Igea Lanza di Scalea</i>	»	170
Cinque anni: le attività dello “Sportello” a Rebibbia NC, <i>Fiorentina Barbieri</i>	»	183

PARTE II: L'OSSERVATORIO EUROPEO SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE

Come nasce l'osservatorio europeo e quali obiettivi si pone, <i>Alessio Scandurra</i>	»	197
Liberties.eu: mobilitare l'Europa dei diritti umani, <i>Susanna Marietti</i>	»	203
Lavorare per lavorare: quando il lavoro in carcere non reinscrive, <i>Elton Kalica</i>	»	206
La tutela della salute nelle prigioni europee, <i>Daniela Ronco</i>	»	224
Ordine, sicurezza ed incolumità nelle prigioni europee, <i>Alessandro Maculan</i>	»	236
Il voto dei detenuti, <i>Roberta Bartolozzi</i>	»	248
La pena, oltre la pena, <i>Roberta Bartolozzi</i>	»	257
Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria, <i>Alessio Scandurra</i>	»	265

EDITORIALE

Claudio Sarzotti

Avevamo intitolato l'ultimo rapporto sulle condizioni detentive in Italia "L'Europa ci guarda". Il sistema penitenziario italiano era all'epoca sotto la spada di Damocle della sentenza Torreggiani ed eravamo quindi gli osservati speciali in Europa in materia di rispetto dei diritti delle persone recluse. Oggi possiamo dire di essere "in mezzo al guado" riprendendo un'espressione dell'ex Presidente Napolitano ricordata nella sua introduzione da Stefano Anastasia. E da questo condizione di passaggio nelle acque limacciose della politica penitenziaria del Belpaese abbiamo tentato di dare uno sguardo anche all'Europa delle carceri.

Del resto la vocazione europea di Antigone è stata ribadita dall'essere capofila di un progetto europeo, nell'ambito della linea di finanziamento *Criminal Justice*, che ci ha consentito di presentare in questa sede i primi risultati delle attività dell'*European Prison Observatory*. Si tratta di risultati quanto mai utili per provincializzare il dibattito italiano e per mostrare come siano realizzabili progetti di cambiamento dell'organizzazione penitenziaria che nella asfittica prospettiva italiana appaiono rivoluzionari e vengono percepiti da buona parte degli operatori penitenziari come dei pericolosi "salti nel buio", quando invece non sono altro che misure ragionevoli di buona amministrazione.

Vediamone qualche esempio. Il tema della tutela dell'affettività del detenuto in carcere è uno di quelli che il legislatore ha indicato come oggetto della delega al governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 23 lett. *h* del disegno di legge). Ebbene, senza percorrere troppi chilometri verso il Nord Europa (dove naturalmente questo problema è stato affrontato da decenni senza aver trascurato quello più scabroso, ma non meno importante, della sessualità), è sufficiente valicare le Alpi per trovare in Francia le *Unités de Vie Familiale* (UVF), veri e propri appartamenti ammobiliati situati al di fuori degli spazi detentivi in cui il detenuto può trascorrere con i propri familiari dalle 6 alle 72 ore senza alcuna sorveglianza da parte del personale di custodia.

E la questione del mantenimento delle relazioni familiari tocca un altro punto di riforma indicato nel disegno di legge (art. 23 lett. g): quello dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi con l'esterno che le nuove tecnologie ormai da tempo consentono (si pensi alle comunicazioni via *skype*). Tali collegamenti potrebbero favorire non solamente i rapporti familiari, ma potrebbero consentire una notevole riduzione dei livelli di prigionizzazione delle persone recluse che, come noto, sono in stretta relazione con i contatti che si riescono a mantenere con la società dei liberi. In tale prospettiva, la stessa Francia ha avviato sin dal 2007 il progetto *Cyber Bases* con il quale i reclusi possono navigare in Internet attraverso siti preselezionati e in sicurezza. Ciò consente di ridurre il "divario digitale" che separa la popolazione detenuta da quella libera, evitando quell'effetto di straniamento che il recluso prova nel momento in cui viene rilasciato magari dopo lunga detenzione (ricordate la scena de *Le ali della libertà* in cui Brooks Hatlen, l'anziano detenuto-bibliotecario, appena liberato, non riesce ad attraversare la strada perché non è abituato alle automobili? Basta sostituire alle auto i computer...). Inoltre, l'uso delle ITC potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel rispetto del diritto dei reclusi alla formazione professionale e allo studio (sono personalmente testimone delle difficoltà incontrate da studenti universitari in carcere quando devono preparare la loro dissertazione di laurea e non possono navigare sul web per completare la loro bibliografia).

Celebriamo nel 2015 il quarantennale della riforma dell'ordinamento penitenziario e il legislatore degli anni Settanta, in un clima culturale e con una popolazione detenuta ben diversi da quelli attuali, aveva intuito che la rieducazione "si attua anche e soprattutto nelle forme della *partecipazione*, intesa (...) come intervento diretto dell'interessato nei meccanismi di gestione del proprio ambiente di vita (...), l'autogestione di alcuni momenti della vita carceraria, (...) quali il servizio di biblioteca, il controllo della preparazione del vitto e le attività promozionali" (E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 222-223). Oggi queste parole in Italia appaiono echi lontani di stagioni in cui il concetto di "partecipazione dal basso" aveva dignità pubblica, ma in altre parti d'Europa ci si muove ancora in tale prospettiva. In Inghilterra e in Galles, ad esempio, sono stati promossi i *Prison Councils* che hanno fatto dello sviluppo della democrazia rappresentativa in carcere uno strumento di dialogo costruttivo tra personale e detenuti, nonché di responsabilizzazione rispetto alla vita all'interno dell'istituzione. Responsabilizzazione che in Polonia è stata favorita attraverso progetti per garantire l'espressione del diritto di voto da parte della popolazione reclusa come simbolo di cittadinanza attiva e di partecipazione sociale alla vita del Paese.

Recentemente in Italia si è sviluppata una polemica giornalistica sulla cessata gestione delle mense di una decina di istituti penitenziari da parte di alcune cooperative sociali finanziata con un progetto di Cassa per le Ammende (ne parla Dina Galano nel suo articolo). A prescindere dalla indubbia anomalia di un progetto che avrebbe dovuto avvalersi di finanziamenti della Cassa solo per un periodo di avvio e non certo a tempo illimitato, credo sia abbastanza evidente a tutti che parlare di un'amministrazione penitenziaria che gestisce direttamente il servizio mensa degli istituti, magari reclutando qui e là qualche detenuto con precedenti culinari nella sua vita da libero cittadino, è un po' come tornare alla "lieta" stagione delle partecipazioni statali in cui lo Stato si preoccupava anche di sfornare panettoni (e abbiamo visto con quali risultati...). Le indagini su Mafia Capitale ci hanno mostrato come il mondo delle cooperative sociali non brilli certo per trasparenza e rispetto della legalità, ma quando sarà possibile in Italia pensare a dei sistemi di gare pubbliche con cui mettere in *reale* concorrenza i soggetti economici che operano sul mercato per la gestione di quei servizi all'interno delle carceri che non presentano alcuna necessità dell'intervento diretto della mano pubblica? Magari non mettendo a gara i servizi di un solo istituto, ma quelli di un'intera regione, di un intero macro Provveditorato creato dai nuovi accorpamenti, garantendo in tal modo economie di scala che renderebbero tali gare appetibili economicamente anche ad operatori medio-grandi? Vogliamo finalmente passare, anche nel settore penitenziario, dallo Stato gestore allo Stato regolatore? E che questo sia possibile anche in questo caso ce lo mostrano altre esperienze europee. In Francia, sin dagli anni '90, con il principio della gestione delegata, gran parte dei servizi interni agli istituti penitenziari, che non riguardano quelli di spettanza pubblica relativi alla sicurezza e alle strategie di reinserimento dei reclusi, sono gestiti da grandi imprese private, le quali sono obbligate a fornire formazione professionale e ad assumere una quota di ex detenuti nelle loro attività extra-carcerarie. In altri termini, effettiva formazione professionale per concreti posti di lavoro. Naturalmente non certo un sistema perfetto; inedite dinamiche di business penitenziario che devono essere attentamente monitorate e valutate dallo Stato regolatore; ma, piaccia o non piaccia, questo è il futuro e l'esistente non sarà certo mai da rimpiangere.

E che si tratti di un futuro molto prossimo anche in Italia lo mostra il caso della costruzione del nuovo istituto penitenziario di Bolzano di cui parla nel suo articolo Cesare Burdese. La Provincia Autonoma che finanzia l'opera ha infatti utilizzato, per la prima volta in Italia, lo strumento giuridico della concessione di opera pubblica invece di quello tradizionale dell'appalto. Ciò significa che il privato vincitore del bando non si limita a

costruire l'edificio e a consegnarlo all'amministrazione penitenziaria (che, come spesso è accaduto, si gestirà vita natural durante le magagne strutturali del manufatto ...), ma, in un arco temporale di vent'anni, nei primi tre realizza la struttura e nei successivi diciassette gestisce i servizi cd. *no core* dell'istituto in corrispettivo di un canone annuale. Un sistema che dovrebbe consentire la responsabilizzazione del privato costruttore-gestore, ma che certo presenterà problemi di *governance* dell'istituto nel momento in cui la direzione dello stesso dovrà interagire con un operatore privato nel gestire servizi che sono ai confini con la sua *mission* organizzativa, come le attività ricreative, culturali e di formazione professionale che il contratto assegna al concessionario. Anche qui sarà interessante verificare quali saranno i segni di mutamento della tradizionale cultura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria che potranno essere introdotti attraverso la contaminazione con realtà extra-murarie anche assai lontane come mentalità e schemi operativi (è del resto quello che parzialmente sta avvenendo con la riforma della sanità penitenziaria).

Ma il caso del carcere di Bolzano è interessante anche per un altro motivo: il modello architettonico utilizzato che si richiama ad esperienze oltreconfine. Anche qui il confronto con l'Europa è impietoso e ci mostra il degrado a cui ci ha condotto il perverso intreccio tra l'insipienza degli uffici tecnici dell'amministrazione penitenziaria e la protezione degli interessi delle consorterie imprenditoriali rese celebri sin dai tempi dello scandalo delle carceri d'oro degli anni Ottanta. È sufficiente guardare quelle immagini di istituti penitenziari in Europa in appendice al saggio di Burdese per provare, da un lato, una sensazione di sbalordimento per come l'effettiva applicazione di "un pensiero architettonico" possa trasformare un istituto penitenziario in un luogo vivibile e, dall'altro, la vergogna di vivere in un Paese nel quale le carceri sono state costruite per decenni secondo lo schema architettonico della scatola da scarpe, grigi contenitori di rifiuti sociali (per lo più tossicologici e quindi pericolosi).

Ma il confronto con l'Europa, e in particolare con un Paese mediterraneo che presenta indubbe affinità culturali con il nostro come la Spagna, apre un altro fronte riformatore per il nostro sistema penitenziario ancor più "rivoluzionario". Come noto, la vita all'interno delle carceri spagnole è da tempo completamente gestita da personale civile non armato, mentre la sola vigilanza esterna degli istituti penitenziari è di competenza della Polizia di Stato; non esiste in altri termini un apposito corpo di polizia penitenziaria. In questi mesi si è molto parlato (e, devo dire, non molto di più ...) della riforma e dell'accorpamento delle forze di polizia in un Paese come il nostro che, unico al mondo, ne comprende addirittura cinque

(per contare solo quelle principali). Come noto, la polizia penitenziaria si è sempre percepita come la sorella minore rispetto ad altre forze di polizia che storicamente hanno goduto di maggior prestigio professionale e forza contrattuale nei confronti del potere esecutivo. Quale miglior occasione dunque per cominciare a pensare ad un modo innovativo di gestire la vita all'interno degli istituti penitenziari, anche alla luce del nuovo sistema della sorveglianza dinamica fatto proprio dalle ultime circolari ministeriali? È possibile pensare ad un carcere che non abbia bisogno che ogni detenuto sia seguito passo passo da agenti di polizia penitenziaria in divisa, per nulla formati a collaborare alle attività trattamentali e, soprattutto per quando riguarda le nuove leve, con aspirazioni professionali e profili mentali più affini al rambismo dei corpi speciali inviati in Afghanistan piuttosto che al mite paternalismo dei "secondini" del carcere pacificato degli anni '50? L'Europa parrebbe rispondere di sì.

INTRODUZIONE

Stefano Anastasia

“In mezzo al guado” si intitolava un vecchio libro di scritti di Giorgio Napolitano sull’inizio della perenne transizione italiana. In mezzo al guado è oggi il sistema penitenziario italiano così accuratamente vigilato dall’anziano presidente durante il suo inusuale novennato. La popolazione detenuta è diminuita e il sovraffollamento non morde più come prima. L’Italia resta sotto osservazione del Consiglio d’Europa, ma non ha più sulla sua testa la spada di Damocle dei migliaia di ricorsi alla Corte europea dei diritti umani che sono stati dirottati – con esiti al momento non confortanti - al giudice nazionale. L’emergenza sembra finita e da molte parti si sentono echeggiare sospiri di sollievo. Finalmente il carcere sembra essere tornato nella normalità. Ma non c’è nulla di più preoccupante, nel sistema penitenziario italiano, della sua “normalità”. In un sistema penitenziario che da tempo ha perduto il suo afflato riformista, la sua grande speranza rieducativa, normalità può significare infatti burocratizzazione delle procedure e dei trattamenti, ispessimento dei muri di cinta e delle comunicazioni con l’esterno, con tutto quello che ne dovesse seguire. E’ questo il momento in cui più alta deve essere la guardia sulle concrete condizioni di detenzione nelle carceri italiane, e a questo si appresta l’Osservatorio di Antigone, fidando di avere dalla sua anche l’attenzione di Sergio Mattarella, in quella che si spera diventi una tradizione istituzionale della Presidenza della Repubblica.

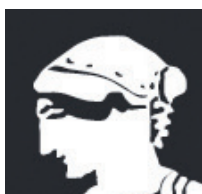
Il rientro nei ranghi del nostro sistema penitenziario è stato il frutto di un impegno plurale e convergente delle istituzioni e della società civile. Abbiamo ricordato il costante stimolo del Presidente Napolitano, fino al rigoroso richiamo alla responsabilità di tutte le istituzioni contenuto nel messaggio alle Camere dell’ottobre del 2013. Governo e Parlamento, con tutti i limiti di un gioco politico meno libero del chiaro indirizzo costituzionale affermato dal Quirinale, hanno fatto la loro parte e in una successione impressionante di interventi normativi (in quattro anni si possono contare ben quattro decreti-legge e due leggi ordinarie dedicati alla “emergenza carcere”) hanno contribuito a fornire agli operatori gli strumenti per allentare la presa del

carcere sulla marginalità sociale che ne riempie le celle. Dalla società civile è venuta, oltre il quotidiano impegno di sostegno a detenuti ed ex-detenuti, la campagna per la cancellazione della Fini-Giovanardi che ha certamente contribuito al drastico calo della popolazione detenuta nel primo semestre del 2014.

Ciò detto, non siamo più che a metà del guado. La popolazione detenuta è diminuita in gran parte per una sensibile diminuzione degli ingressi in carcere, certo dovuta ad alcune norme (le modifiche alla custodia cautelare e alla legge sulle droghe), ma anche alla saggezza degli operatori che, in altro contesto e su altre domande dell'opinione pubblica, potrebbero tornare a un orientamento più guardingo. Quel poco di uscite in più che ci sarà pur stato nell'ultimo anno è stato causato da una misura transitoria come la liberazione anticipata speciale che va ad esaurimento nel 2015. Non tutto il possibile, invece, è stato fatto per l'uscita dal carcere per i condannati sulla base delle pene sulle droghe dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, mentre è stata lasciata cadere la delega al Governo per l'introduzione di pene non detentive. Segnali preoccupanti, questi, del timore di andare oltre le strette necessità di rispondere al Consiglio d'Europa e, soprattutto, segnali del peso che nel discorso pubblico italiano hanno ancora quegli imprenditori politici della paura che nell'ultimo quarto di secolo hanno pompato l'abuso del carcere e del sistema penale. Preoccupanti in modo particolare mentre sta arrivando alla prova dei fatti il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e la mini-riforma delle misure di sicurezza contenuta nella conversione del decreto-legge 52/2014: sappiamo sin dall'inizio che la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari può evolvere in due modi, verso il superamento della cultura manicomiale nel trattamento dei malati di mente autori di reato ovvero verso la sua riscoperta fin dentro il servizio sanitario pubblico. Decisive saranno l'attenzione dell'opinione pubblica e la cultura degli operatori della giustizia e della sanità.

In questa incerta fase di transizione, il Governo annuncia la convocazione degli Stati generali sul carcere e ha depositato alla Camera un disegno di legge che contiene una delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario. Si tratta certamente di passaggi importanti, che andranno valutati nell'ambito più generale dei principi del diritto penale minimo e di una politica di "sicurezza dei diritti", che liberi dall'ipoteca del diritto penale i bisogni e le domande di giustizia e trasformi l'esecuzione penale, potenziando quella extra-muraria e cambiando radicalmente quella che resterà chiusa in carcere. Non è cosa facile e non è detto che ce ne siano le condizioni, ma questa è la sfida che ci attende e anche noi, nel nostro piccolo, cercheremo di farle fronte con i nostri mezzi e le nostre capacità.

**PARTE I:
LA SITUAZIONE ITALIANA
DOPO LA SENTENZA TORREGGIANI**



LA PROMOZIONE CON RISERVA ED I NUMERI DEL CARCERE

Alessio Scandurra

Per la prima volta dopo molto tempo questa edizione del rapporto annuale sulle condizioni di detenzione di Antigone viene pubblicata all'inizio dell'anno. Questa scelta consente di fornire un quadro completo di quanto accaduto nel corso dell'anno appena concluso, e di provare a farne un bilancio, cosa che non abbiamo la pretesa di fare in maniera né esaustiva né esclusiva. In particolare, a proposito di bilanci, all'inizio dell'anno chi si occupa di questi temi ha l'opportunità di confrontarsi con due documenti fondamentali. Il primo è stato presentato il 19 gennaio, quando il Guardasigilli Andrea Orlando ha illustrato al Parlamento lo stato della giustizia, depositando, contestualmente il testo della Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2014. Il secondo è stato presentato il 23 gennaio 2015, quando il Primo presidente della Suprema Corte di Cassazione, Giorgio Santacroce, prima di dichiarare aperto il nuovo anno giudiziario, ha letto la relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014.

È da questo secondo documento, di carattere più tecnico e meno politico, che vorremmo partire quest'anno per l'esame usuale dei numeri del nostro sistema penitenziario, ed in particolare per mettere a fuoco il nodo centrale di questa edizione del rapporto di Antigone, ovvero quello dello stato del sistema penitenziario italiano dopo la vicenda connessa alla sentenza Torreggiani. Secondo la Relazione «L'Italia sembra avere superato l'esame. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha riscontrato *l'impegno e i significativi risultati già ottenuti* per migliorare la situazione, dando atto agli ultimi governi di aver realizzato una serie di interventi di segno coerente per fornire una risposta ai problemi di fondo che la pena e il carcere pongono». La relazione parla di una *promozione con riserva*, che trova le sue ragioni anzitutto nel calo significativo che si registra nei numeri del sistema penitenziario.

1. Verso la normalizzazione dei numeri della detenzione?

Diamo dunque anzitutto uno sguardo all'andamento di medio periodo della popolazione detenuta nel nostro paese.

Tabella 1. Andamento della popolazione detenuta 1991-2014

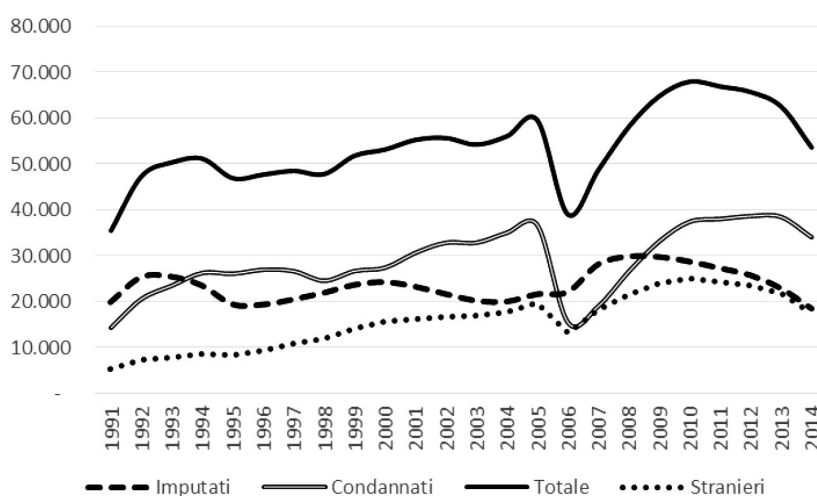
Anno	Imputati	%	Condannati	%	Totale	Stranieri	%
1991	19.875	56,0%	14.319	40,4%	35.469	5.365	15,1%
1992	25.343	53,6%	20.567	43,5%	47.316	7.237	15,3%
1993	25.497	50,6%	23.503	46,7%	50.348	7.892	15,7%
1994	23.544	46,0%	26.265	51,3%	51.165	8.481	16,6%
1995	19.431	41,4%	26.089	55,6%	46.908	8.334	17,8%
1996	19.375	40,6%	26.962	56,5%	47.709	9.373	19,6%
1997	20.510	42,3%	26.646	54,9%	48.495	10.825	22,3%
1998	21.952	45,9%	24.551	51,4%	47.811	11.973	25,0%
1999	23.699	45,7%	26.674	51,5%	51.814	14.057	27,1%
2000	24.295	45,7%	27.414	51,6%	53.165	15.582	29,3%
2001	23.302	42,2%	30.658	55,5%	55.275	16.294	29,5%
2002	21.682	38,9%	32.854	59,0%	55.670	16.788	30,2%
2003	20.225	37,3%	32.865	60,6%	54.237	17.007	31,4%
2004	20.036	35,7%	35.033	62,5%	56.068	17.819	31,8%
2005	21.662	36,4%	36.676	61,6%	59.523	19.836	33,3%
2006	22.145	56,8%	15.468	39,7%	39.005	13.152	33,7%
2007	28.188	57,9%	19.029	39,1%	48.693	18.252	37,5%
2008	29.901	51,4%	26.587	45,7%	58.127	21.562	37,1%
2009	29.809	46,0%	33.145	51,2%	64.791	24.067	37,1%
2010	28.782	42,4%	37.432	55,1%	67.961	24.954	36,7%
2011	27.325	40,8%	38.023	56,8%	66.897	24.174	36,1%
2012	25.777	39,2%	38.656	58,8%	65.701	23.492	35,8%
2013	22.877	36,6%	38.471	61,5%	62.536	21.854	34,9%
2014	18.475	34,5%	34.033	63,5%	53.623	17.462	32,6%

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Come si vede dai dati presentati nella Tabella 1, resi più evidenti dal grafico riportato più sotto, dal 2010 si è registrato un calo costante della popolazione detenuta, che nell'ultimo anno ha subito una forte ulteriore accelerazione. Alla fine del 2010 nelle nostre carceri erano ristrette 67.961 persone, un numero mai registrato prima nella storia d'Italia, nemmeno durante il regime fascista, e che aveva tra l'altro contribuito a rendere le

condizioni di detenzione nel nostro paese totalmente inaccettabili. Da allora il numero dei detenuti a fine anno è progressivamente sceso. Erano 66.897 alla fine del 2011, 65.701 alla fine del 2012, 62.536 alla fine del 2013 e 53.623 al 31 dicembre del 2014. Come mostra il grafico, questo calo ha riguardato tanto in detenuti con sentenza definitiva quanto quelli in custodia cautelare, e sia gli italiani che gli stranieri.

Grafico 1. Andamento della popolazione detenuta 1991-2014



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Oltre al calo di numeri assoluti, i dati illustrati nella tabella 1 evidenziano in questi anni anche un parziale cambiamento nella composizione popolazione detenuta. Diminuisce la percentuale degli stranieri, che passa dall'oltre 37% degli anni tra il 2007 ed il 2009, al 32,6% del 2014. E cambia considerevolmente anche il rapporto tra condannati definitivi e detenuti in custodia cautelare. Questi ultimi scendono finalmente sotto la soglia del 35%, un dato raramente registrato nell'ultimo quarto di secolo.

È dunque evidente che si è finalmente avviato un processo di *normalizzazione* del nostro sistema penitenziario, con un calo di quei numeri che da anni vedevamo crescere senza controllo. A questo punto però la domanda da porsi è la più scontata: come si spiegano questi cambiamenti? L'Italia ha finalmente trovato la ricetta vincente contro il sovraffollamento penitenziario? E questa ricetta è esportabile anche negli altri paesi che soffrono di una condizione di sovraffollamento strutturale, come la Bulgaria,

in questi giorni destinataria di una sentenza pilota da parte della CEDU analoga alla sentenza Torreggiani? In effetti, come ci è già capitato di dire ad alcuni colleghi Bulgari, gli ingredienti di questa ricetta sono ancora in parte oscuri.

Per la Relazione della Suprema Corte «la promozione (con riserva) dell'Italia si deve all'inversione di rotta che si è registrata nello scorcio della passata legislatura e già nella fase di avvio dell'attuale per effetto del succedersi di una serie di iniziative legislative volte ad avviare un percorso di deflazione e umanizzazione delle condizioni carcerarie, operando nel senso di attuare una diversificazione della risposta punitiva, in modo da escludere forme di detenzione inutilmente afflittive, preservando nello stesso tempo la sicurezza sociale da un indiscriminato svuotamento degli istituti penitenziari».

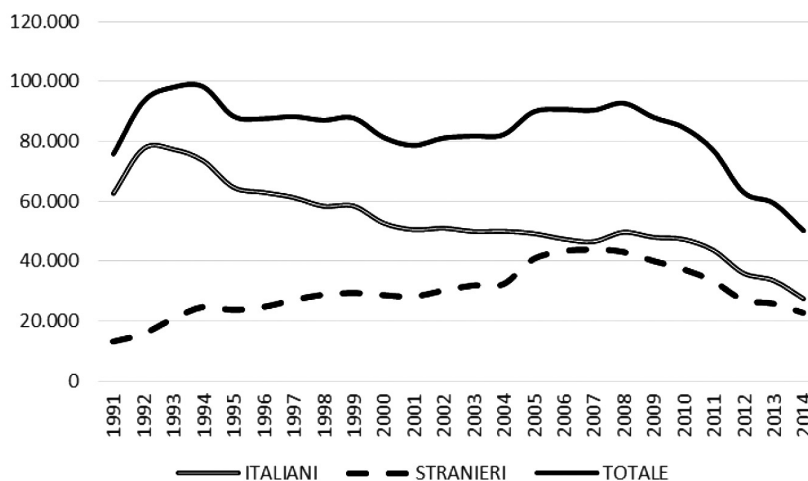
A riprova di questa inversione di rotta la Relazione cita il d.l. 1° luglio 2013, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94), il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito con modificazioni significative dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), il d.l. 31 marzo 2014, n. 52 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81), ed il d.l. 26 giugno 2014, n. 92 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117), provvedimenti adottati per contrastare il fenomeno delle c.d. *porte girevoli*, ovvero l'ingresso in carcere per tempi brevissimi in misura cautelare, per introdurre un trattamento sanzionatorio meno severo per le violazioni di lieve entità della legge sulle droghe, per abbassare i limiti temporali per accedere all'affidamento in prova ai servizi sociali, per stabilizzare la detenzione domiciliare come modalità prioritaria di esecuzione della pena per residui non superiori a 18 mesi di detenzione, per ampliare il periodo di liberazione anticipata da 45 a 75 giorni, nonché per introdurre incentivi al lavoro in carcere e rimedi risarcitori in caso di violazione dei diritti del detenuto.

Tutte le norme sopra citate hanno certamente contribuito alla riduzione dei numeri del nostro sistema penitenziario, e a queste va certamente aggiunta anche un'altra importante novità, ovvero l'abrogazione della legge Fini-Giovanardi avvenuta con la sentenza della Corte cost. n. 32 del 2014. Da queste pagine per anni abbiamo chiesto il superamento di questa legge dannosa ed inutile, e la Relazione pare convenire con noi, parlando «della estrema inutilità dell'incremento sanzionatorio stabilito con la legge n. 49 del 2006 (c.d. Fini-Giovanardi). La gravità della sanzione non assicura sempre un effetto di deterrenza, sicché appare criticabile la tendenza del legislatore a inasprire continuamente le pene detentive. La vicenda della legislazione sugli stupefacenti è particolarmente istruttiva al riguardo».

Eppure, tornando a guardare i numeri, si osservano alcuni elementi che

impongono cautela verso ogni tentativo di spiegarli tenendo in mente solo queste novità. Si guardi anzitutto infatti all'andamento degli ingressi nelle nostre carceri.

Grafico 2. Ingressi in carcere 1991-2014



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Come si vede il calo degli ingressi si inizia a registrare già a partire dal 2008, non solo assai prima degli interventi normativi citati dalla Relazione, ma prima anche della «Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari» del gennaio 2010, alla quale, oltre al famigerato ed inutile piano straordinario per l'edilizia penitenziaria, si accompagnarono le prime e timide misure per contrastare il sovraffollamento. Ebbene, curiosamente, gli ingressi in carcere erano iniziati a diminuire già da prima.

Altro dato sorprendente è quello che emerge osservando l'andamento delle presenze in carcere nel solo 2014, riportare nella Tabella 2, ed in particolare i dati relativi al numero delle persone in custodia cautelare.

Tabella 2. Detenuti in custodia cautelare anno 2014

2014	In attesa di primo giudizio	%	Appellati	%	Ricorrenti	%	Definitivi	%	Totale
Gennaio	11.173	18,2%	6.016	9,8%	4.045	6,6%	37.335	60,8%	61.449
Febbraio	10.885	17,9%	5.799	9,5%	3.968	6,5%	37.284	61,3%	60.828
Marzo	10.570	17,6%	5.704	9,5%	3.857	6,4%	37.297	62,0%	60.197
Aprile	10.389	17,4%	5.589	9,4%	3.877	6,5%	37.111	62,2%	59.683
Maggio	10.178	17,3%	5.272	9,0%	3.721	6,3%	37.085	63,0%	58.861
Giugno	9.999	17,2%	5.017	8,6%	3.610	6,2%	36.926	63,6%	58.092
Luglio	8.665	15,9%	3.936	7,2%	3.038	5,6%	36.415	66,9%	54.414
Agosto	9.252	17,1%	3.891	7,2%	2.819	5,2%	35.938	66,2%	54.252
Settembre	9.607	17,7%	4.108	7,6%	2.882	5,3%	35.197	64,9%	54.195
Ottobre	9.747	18,0%	4.308	7,9%	3.035	5,6%	34.684	64,0%	54.207
Novembre	10.052	18,5%	4.389	8,1%	3.039	5,6%	34.544	63,5%	54.428
Dicembre	9.549	17,8%	4.652	8,7%	3.015	5,6%	34.033	63,5%	53.623

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Dall'indulto del 2006 a Luglio del 2014 la percentuale di detenuti con sentenza definitiva aveva registrato una costante crescita, evidenziando un tentativo di uscita da una delle storiche patologie del nostro sistema, ovvero il ricorso eccessivo alla custodia cautelare in carcere. Curiosamente da Agosto del 2014, per la prima volta dopo molto tempo, si registra una inversione di tendenza e la percentuale di detenuti in custodia cautelare torna a crescere. Certo, per ora si tratta di una variazione di modesta entità, di pochi punti percentuali, e registrata su un breve periodo, ma la cosa curiosa è che questo breve periodo coincide con l'introduzione di norme assai rigorose, e per questo anche da più parti criticate, tese proprio a limitare il ricorso alla custodia cautelare. In particolare la stessa Relazione del presidente della Corte di Cassazione cita «il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, che intervenendo sul comma 2-bis dell'art. 275 cod. proc. pen., ha opportunamente introdotto, salve eccezioni specificamente indicate, il divieto di applicazione della misura carceraria qualora il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all'esito del giudizio non sia superiore a tre anni». In effetti la legge n. 117 introduce anche altri limiti all'uso della custodia cautelare ma curiosamente, almeno per i primi mesi di applicazione, l'effetto delle nuove norme pare essere il contrario di quello sperato.

I due dati citati impongono di considerare l'ipotesi che le novità sul

fronte normativo abbiano accompagnato e sostenuto un cambio di clima da queste in qualche misura indipendente, iniziato qualche tempo prima, e che potrebbe peraltro esaurirsi in ogni momento. È ragionevole infatti supporre che, ancora in assenza di contromisure adeguate, l'evidente calo degli ingressi che si registra dal 2008 fosse inizialmente dovuto ad un cambiamento nelle prassi di polizia o nelle decisioni dei giudici, probabilmente effetto alla crescente consapevolezza della condizioni di detenzione ormai divenute intollerabili, cosa che in quegli anni veniva denunciata anche dalle più autorevoli figure istituzionali. In questo cambio di clima si sono inserite le nuove norme, consolidando e certamente rafforzando questo cambiamento, ma non determinandolo: il clima era cambiato, ed in questo nuovo contesto sono state auspicate prima, ed accolte con favore poi, le nuove norme.

I dati recenti sulla custodia cautelare ci dicono però anche che questo cambio di clima può essere effimero, a prescindere dalle novità nel frattempo introdotte nel nostro ordinamento. Su questo torniamo a citare la Relazione della Suprema Corte che, dopo avere illustrato le novità legislative ed i disegni di legge pendenti in materia di custodia cautelare, opportunamente ci ricorda come «il nostro sistema, se correttamente inteso, già oggi impone di considerare (...) il ricorso alla custodia cautelare in genere e alla custodia cautelare in carcere in particolare alla stregua dei canoni di adeguatezza, proporzionalità ed *extrema ratio* (per tutte, Sez.U, n. 27919 del 2011, Ambrogio). Molte delle enunciazioni normative contenute nel d.d.l. n.1232-8 prima citato sarebbero probabilmente superflue se tali indicazioni venissero sempre effettivamente seguite». La Relazione ci ricorda dunque che la nostra normativa era già piuttosto restrittiva in materia di ricorso alla custodia cautelare, eppure di questa si è a lungo abusato in nome della eccessiva durata dei processi, dell'incertezza del loro esito anche a causa delle troppe prescrizioni, e dunque in ultima analisi in nome della domanda di sicurezza dei cittadini. Negli ultimi tempi la condizione inumana e degradante delle nostre galere può avere indotto molti, tra poliziotti a giudici, a mettere un freno al ricorso al carcere. La situazione attuale potrebbe avere un effetto contrario.

Quantunque con riserva, l'Italia sembra avere superato l'esame posto dalla sentenza Torreggiani. I numeri sono scesi, sono state introdotte nuove norme meno severe e più garantiste, ed anche i media sembrano oggi meno preoccupati per le condizioni di detenzione. Il clamore e l'interesse suscitato dal piano di riforma di Nicola Gratteri, che qualche mese fa arrivava ad ipotizzare di affidare gli istituti di detenzione al Ministero degli interni, ed al solo personale di polizia, sono il segno di un possibile nuovo cambio di clima. In questo contesto chi ieri aveva responsabilmente tolto il piede

dall'acceleratore del ricorso al carcere, potrebbe oggi cambiare idea e tornare irresponsabilmente a riempire le patrie galere. L'esperienza in materia di custodia cautelare, ed il citato passaggio della Relazione, purtroppo ci insegnano che questo in Italia può essere fatto anche in presenza di norme che indicano chiaramente come il carcere debba essere misura estrema, ed i numeri che citavamo prima, relativi all'inversione di tendenza in corso nell'andamento della percentuale della custodia cautelare tra i detenuti, ci dicono che una nuova inversione di tendenza potrebbe essere alle porte.

2. Cambia la composizione della popolazione detenuta

Al di là delle cause e della sua possibile durata, questa nuova stagione però ha determinato alcuni significativi cambiamenti non solo nei numeri della popolazione detenuta, ma anche nella sua composizione. Abbiamo già parlato della custodia cautelare. Riportiamo sotto un'altra interessante serie storica pubblicata dal Ministero della giustizia.

Tabella 3. Detenuti presenti al 31 dicembre distinti per tipologia di reato 2008-2014

Tipologia di Reato	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Contro il patrimonio	27.345	23,4%	30.094	23,0%	32.225	22,9%	33.647	23,7%
Contro la persona	19.551	16,8%	21.854	16,7%	23.109	16,4%	23.693	16,7%
Legge droga	23.505	20,1%	26.931	20,6%	28.199	20,0%	27.459	19,4%
Legge armi	8.652	7,4%	9.360	7,1%	9.938	7,1%	10.069	7,1%
Contro la pubblica amm.	6.151	5,3%	7.230	5,5%	7.692	5,5%	8.072	5,7%
Ass. di stampo mafioso (416bis)	5.257	4,5%	5.586	4,3%	6.183	4,4%	6.467	4,6%
Contro la amm. della giustizia	4.569	3,9%	5.367	4,1%	6.043	4,3%	6.383	4,5%
Ordine pubblico	2.754	2,4%	2.975	2,3%	3.175	2,3%	3.183	2,2%
Legge stranieri	2.357	2,0%	3.066	2,3%	4.244	3,0%	2.442	1,7%
Altri reati	2.606	2,2%	2.927	2,2%	3.268	2,3%	3.367	2,4%

Tipologia di Reato	2012	%	2013	%	2014	%
Contro il patrimonio	34.583	24,3%	33.965	24,4%	30.287	24,1%
Contro la persona	24.090	16,9%	23.897	17,1%	22.167	17,7% ^r
Legge droga	26.160	18,3%	24.273	17,4%	18.946	15,1%
Legge armi	10.425	7,3%	10.490	7,5%	10.178	8,1%
Contro la pubblica amm.	8.307	5,8%	8.109	5,8%	6.994	5,6%
Ass. di stampo mafioso (416bis)	6.524	4,6%	6.744	4,8%	6.903	5,5%
Contro la amm. della giustizia	6.698	4,7%	6.828	4,9%	6.146	4,9%
Ordine pubblico	3.136	2,2%	3.166	2,3%	3.147	2,5%
Legge stranieri	1.949	1,4%	1.174	0,8%	1.305	1,0%
Altri reati	3.217	2,3%	3.275	2,3%	2.950	2,3%

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

La tabella riporta, oltre al numero assoluto dei reati ascritti per ciascuna tipologia, anche la percentuale di questi rispetto al totale dei reati ascritti alla popolazione detenuta al 31 dicembre di ciascun anno. Come si vede le categorie di reati più incidenti sono sempre le stesse, e nel caso dei reati contro il patrimonio e di quelli contro la persona, pur diminuiti in termini assoluti, anche la percentuale rispetto agli altri reati ascritti è rimasta sostanzialmente stabile. Da questo punto di vista, la crisi economica, sorprendentemente, non ha provocato effetti sull'andamento della criminalità, quanto meno per quanto riguarda il carcere, dove la situazione non è cambiata rispetto al passato.

Non è così invece per i reati previsti dalla legge sulle droghe, che a lungo sono stati la seconda categoria più rappresentata, sia in termini assoluti che in termini percentuali, mentre oggi "scendono" al terzo posto. Che questo si effetto delle novità sul fronte normativo, o del cambio di clima a cui accennavamo, certo è che il calo della popolazione detenuta che si è registrato negli ultimi anni ha inciso, sensatamente, sui reati previsti dalla legge sulle droghe in misura superiore rispetto ad altri. In altri termini, per l'Italia, la via d'uscita dal sovraffollamento ha di fatto in parte coinciso con un contenimento del ricorso al carcere per violazione della legge sulle droghe, e questo è in parte accaduto, come per il calo degli ingressi in carcere e della percentuale delle persone in custodia cautelare, prima che venissero introdotte misure specifiche per questo scopo.

Tabella 4. Condannati definitivi per durata della pena inflitta 2007 – 2014

	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	da 4 a 5 anni	da 5 a 6 anni	da 6 a 7 anni
2007	2.061	2.128	1.881	1.659	1.358	1.041	825
%	10,8%	11,2%	9,9%	8,7%	7,1%	5,5%	4,3%
2008	2.919	3.259	3.718	3.214	2.334	1.464	1.091
%	11,0%	12,3%	14,0%	12,1%	8,8%	5,5%	4,1%
2009	3.276	4.031	4.374	4.589	3.412	2.175	1.610
%	9,9%	12,2%	13,2%	13,8%	10,3%	6,6%	4,9%
2010	3.293	3.990	4.696	4.922	4.144	2.900	2.153
%	8,8%	10,7%	12,5%	13,1%	11,1%	7,7%	5,8%
2011	2.733	3.722	4.300	4.606	4.083	3.364	2.598
%	7,2%	9,8%	11,3%	12,1%	10,7%	8,8%	6,8%
2012	2.459	3.560	4.380	4.621	3.911	3.253	2.783
%	6,4%	9,2%	11,3%	12,0%	10,1%	8,4%	7,2%
2013	2.076	3.371	4.240	4.445	3.812	3.066	2.617
%	5,4%	8,8%	11,0%	11,6%	9,9%	8,0%	6,8%
2014	1.679	2.498	3.383	3.859	3.194	2.628	2.244
%	4,9%	7,3%	9,9%	11,3%	9,4%	7,7%	6,6%

	da 7 a 8 anni	da 8 a 9 anni	da 9 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	totale
2007	713	645	541	3.206	1.614	1.357	19.029
%	3,7%	3,4%	2,8%	16,8%	8,5%	7,1%	100,0%
2008	871	753	597	3.332	1.627	1.408	26.587
%	3,3%	2,8%	2,2%	12,5%	6,1%	5,3%	100,0%
2009	1.160	993	706	3.673	1.685	1.461	33.145
%	3,5%	3,0%	2,1%	11,1%	5,1%	4,4%	100,0%
2010	1.653	1.236	944	4.201	1.788	1.512	37.432
%	4,4%	3,3%	2,5%	11,2%	4,8%	4,0%	100,0%
2011	2.005	1.451	1.160	4.626	1.847	1.528	38.023
%	5,3%	3,8%	3,1%	12,2%	4,9%	4,0%	100,0%
2012	2.213	1.609	1.247	5.149	1.890	1.581	38.656
%	5,7%	4,2%	3,2%	13,3%	4,9%	4,1%	100,0%
2013	2.271	1.836	1.357	5.742	2.055	1.583	38.471
%	5,9%	4,8%	3,5%	14,9%	5,3%	4,1%	100,0%
2014	1.950	1.605	1.341	5.888	2.180	1.584	34.033
%	5,7%	4,7%	3,9%	17,3%	6,4%	4,7%	100,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

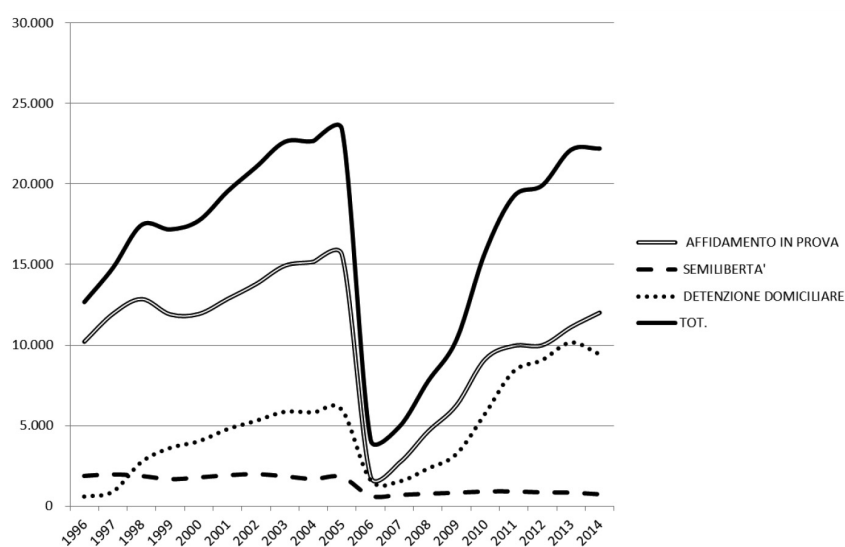
Un quadro in parte analogo si ricava dalla Tabella 4, anche questa di grande interesse per misurare le trasformazioni recenti della popolazione detenuta. Come era prevedibile, ed anche in questo caso sensato, il calo delle presenze in carcere ha inciso in misura maggiore su quanti vi entrano per una condanna lieve. Dal 2010, anno di massimo affollamento, i detenuti per fatti puniti con condanne fino ad un anno si sono praticamente dimezzati, mentre i detenuti per fatti puniti con pene comprese tra l'uno ed i cinque anni sono comunque diminuiti, anche se in misura minore.

Lo stock di detenuti per pene comprese tra i cinque ed i sette anni, che non a caso occupa la fascia centrale della tabella, è rimasto pressoché invariato, tanto nei suoi numeri assoluti quanto in percentuale rispetto agli altri detenuti. Curioso invece che i detenuti per pene superiori ai sette anni siano dal 2010 ad oggi cresciuti non solo in termini percentuali rispetto al resto dei detenuti con condanna definitiva, ma anche nei numeri assoluti, e questo nonostante complessivamente, da allora, il numero dei definitivi in carcere sia diminuito. In pratica, nonostante i detenuti siano diminuiti, quelli in carcere per i reati più gravi sono addirittura aumentati. Significativo, e conviene qui ribadirlo, che anche in questo caso, le nuove tendenze abbiano iniziato a delinearsi a partire dal 2008, prima che venissero introdotte misure significative di contrasto al sovraffollamento penitenziario.

3. Si ferma la crescita delle misure alternative

Per concludere la nostra panoramica sui numeri dell'esecuzione penale allarghiamo infine lo sguardo all'area penale esterna, aggiornando il nostro tradizionale monitoraggio sull'andamento di quelle che solitamente vengono considerate le naturali e le migliori misure deflattive in caso di sovraffollamento del sistema penitenziario, ovvero le alternative alla detenzione.

Grafico 3. Andamento delle misure alternative alla detenzione 1996 - 2014



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero della Giustizia.

Come si vede nel corso del 2014 la crescita delle misure alternative, che era stata costante dal 2006 al 2013, si è fermata. Le cause di questa allarmante novità non sono chiare. Gli affidamenti in prova al servizio sociale hanno continuato a crescere, ma le detenzioni domiciliari, che più di ogni altra misura avevano contribuito al trend di crescita delle alternative alla detenzione degli ultimi anni, hanno subito un tale calo da far diminuire rispetto al 2013 il numero complessivo di quanti alla fine dell'anno stavano eseguendo la propria pena fuori dal carcere.

Nelle passate edizioni di questo rapporto avevamo segnalato come una importante novità la preferenza attribuita dal legislatore alla detenzione domiciliare rispetto alle altre alternative alla detenzione, ed avevamo evidenziato come di conseguenza i numeri di questa misura, assai più contenitiva e dal

contenuto trattamentale molto limitato rispetto all'affidamento in prova, fossero in questi anni sostanzialmente esplosi. Per dare un'idea, alla fine del 2013 le persone che scontavano la propria pena fuori dal carcere erano più o meno tante quante nel 2005, ma le sole detenzioni domiciliari erano da allora raddoppiate, mentre gli affidamenti in prova erano rispetto ad allora notevolmente meno. La spiegazione che di tutto questo ci siamo dati è che tanto il legislatore quanto la magistratura avessero negli ultimi anni optato per la detenzione domiciliare in quanto misura di carattere essenzialmente deflattivo, con meno ambizioni di carattere rieducativo e trattamentale, ma proprio per questo di più facile concessione, in quanto era meno probabile che i richiedenti non avessero i requisiti per potervi accedere. In ultima analisi l'unico requisito davvero imprescindibile, quanto meno per la detenzione domiciliare speciale, introdotta dalla l. 199/2010, era quello di una casa in cui andare a scontare la propria pena, e non è un caso proprio la detenzione domiciliare si è rivelata, tra le misure alternative alla detenzione, quella meno discriminante in danno dei detenuti stranieri, che vi accedono più facilmente rispetto a qualunque altra misura, pur restando netta minoranza tra le persone che scontano la propria pena fuori dal carcere.

Come detto si è trattato di una novità importante, soprattutto perché una scelta così netta in termini deflattivi ha effettivamente contribuito a ridurre i numeri della detenzione, evitando quell'effetto perverso, che sovente di verifica, per cui le nuove misure alternative al carcere vanno ad allargare i numeri dell'esecuzione penale senza per questo far diminuire i numeri della detenzione. In questo caso, soprattutto con la nuova detenzione domiciliare speciale, questo non si è verificato. Sono cresciute moltissimo rispetto al passato le misure concesse dalla detenzione, a scapito di quelle concesse dalla libertà, ma anche questa tendenza nell'ultimo anno si è invertita, e per la prima volta dal 2010, tra le misure in corso, quelle concesse dalla libertà superano quelle concesse dal carcere.

Sul tema la legislazione in questo anno non è cambiata in modo significativo, eppure come abbiamo visto per la prima volta è in calo il complesso delle alternative alla detenzione, ed in particolare la detenzione domiciliare, e per la prima volta sono più le misure concesse a persone che stanno in libertà rispetto a quelle concesse per uscire dal carcere.

4. Non è solo una questione di metri quadri

In conclusione a questa disamina dei numeri del sistema penitenziario italiano vale la pena anzitutto rimarcare con forza un punto. Il sovraffollamento delle nostre carceri non era che una delle patologie che

in questi anni abbiamo reiteratamente denunciato, ed anche le condanne della CEDU hanno ribadito questo punto con forza, da un canto chiedendo all'Italia interventi di ampio respiro, e dall'altro condannando il nostro paese anche per violazioni dell'articolo 3 della Carta europea dei diritti dell'uomo (divieto di ricorso alla tortura o a pene o trattamenti inumani e degradanti) che nulla avevano a che fare con il sovraffollamento. Insomma, è bene ribadirlo, la bancarotta del nostro sistema penitenziario non è solo una questione di metri quadri. Il contenimento dei numeri della detenzione descritto sopra ci ha portati finalmente e faticosamente a metà del guado, per riprendere la calzante espressione usata da Stefano Anastasia proprio in queste pagine. Un sistema penitenziario degno di un paese civile resta ancora dall'altro lato del fiume, e c'è ancora molta strada da fare.

Chiarito questo, e volendo invece soffermarsi sulla ricetta italiana contro il sovraffollamento alla luce dei numeri qui presentati, la prima cosa da ribadire è che l'inversione di tendenza rispetto alla crescita della detenzione registrata a partire dagli anni '90 è stata alimentata anzitutto da un cambio di atteggiamento da parte degli operatori della giustizia. Le denunce ed i segnali di allarme lanciati prima solo di alcune voci, e tra queste, insistentemente, anche la nostra, e poi fatte proprie dalle più alte cariche istituzionali del paese, hanno probabilmente alla fine imposto un'attenzione diversa verso lo stato delle nostre carceri, verso i diritti delle persone detenute e verso le condizioni di lavoro del personale degli istituti. Questa nuova attenzione, la crescente consapevolezza del fatto che la misura era ormai colma, nonché del fatto che la politica si era dimostrata incapace di fornire risposte, hanno probabilmente spinto gli operatori della giustizia, a legislazione invariata, ad assumere un atteggiamento in parte diverso, più consapevole e responsabile, rispetto alla ricaduta sul carcere delle proprie decisioni.

In questo nuovo contesto, e soprattutto a seguito della clamorosa e perentoria condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, la politica si è finalmente scrollata di dosso parte del proprio torpore e della propria paura, e ha messo finalmente mano a misure all'altezza della gravità della situazione. Una novità questa importante e, dopo tanti anni di politiche penali e penitenziarie regressive e forcaiole, quasi insperata, che tutti abbiamo accolto con sollievo.

Oggi però questa strana alchimia nostrana, che nel contrastare il sovraffollamento è riuscita ad incidere soprattutto sui reati meno gravi, sulla criminalizzazione dei migranti e sui reati connessi alle droghe, facendo ricorso anche ad alternative alla detenzione effettivamente deflattive, su vari fronti sembra subire una battuta d'arresto. Il processo di normalizzazione dei numeri a cui accennavamo sopra sta rallentando, la spinta deflattiva

delle misure alternative al carcere pare affievolirsi, e le vecchie retoriche della tolleranza zero tornano a fare capolino.

In questo nuovo contesto la paura che si dia per finita l'emergenza carceri è più che giustificata, ma sarebbe un madornale errore. In carcere oggi si sta più larghi di ieri, ma per il resto la vita dietro le sbarre non è molto cambiata. Le opportunità formative e lavorative restano molto limitate, la tutela della salute è del tutto inadeguata e l'accompagnamento verso e dopo il fine pena è praticamente del tutto assente. In questo contesto, indicatori come quello del tasso dei suicidi tra i detenuti ci dicono che il carcere, almeno da alcuni punti di vista, è cambiato assai poco. Siamo dunque ancora in mezzo ad un guado. E l'altra sponda non sembra avvicinarsi.

DETENUTI STRANIERI IN ITALIA¹

Patrizio Gonnella

1. Gli stranieri nelle carceri d'Europa

I dati più aggiornati intorno alla situazione carceraria e alle misure alternative alla detenzione sono raccolti dall'Università di Losanna nei rapporti *Space I* e *Space II*. In premessa va detto che non è facile sistematizzare informazioni provenienti da ben 47 Paesi molti dei quali non hanno uffici di rilevazione statistica dei dati penitenziari o comunque rispondono alle sollecitazioni accademiche – seppur avallate dal Consiglio d'Europa – con grave ritardo. Ciò spiega che i dati penitenziari europei più recenti sono del 2012 mentre in Italia possiamo disporre di rilevazioni quasi in tempo reale.

Sono circa 800 milioni gli abitanti complessivi dell'Europa. I detenuti nelle carceri europee sono invece poco più di un milione e 700 mila, per la precisione 1 milione e 737 mila. I detenuti erano circa 100 mila in più l'anno precedente. Il tasso medio d'incarcerazione è di circa 150 detenuti ogni 100 mila abitanti. Quanto incide sui tassi di detenzione e sull'affollamento delle prigioni la componente straniera rispetto ai detenuti c.d. nazionali? E' essa la causa principale dei tassi nazionali di incarcerazione e di affollamento? La presenza media di immigrati nello spazio penitenziario europeo è del 21%. Poco più di un detenuto su cinque non ha il passaporto del Paese che lo imprigiona. Le percentuali più basse si trovano, come era prevedibile che fosse, nei Paesi dell'est che non sono paesi tradizionali di immigrazione

¹ Questo saggio è tratto dal volume di Patrizio Gonnella, *I detenuti stranieri in Italia*, Editoriale Scientifica, 2015.

bensi di emigrazione. Le più alte percentuali si riscontrano in alcuni Paesi dell'Europa centrale (ad esempio Belgio e Austria). In Romania gli stranieri detenuti sono pochissimi, ovvero lo 0,6% rispetto al totale. I rumeni ristretti negli istituti penitenziari italiani sono il 5,3%. In Albania la componente detenuta non albanese è dell'1,8%. Gli albanesi costituiscono il 4,4% della popolazione detenuta in Italia. In Turchia la componente reclusa non turca è dell'1,7%. In Svizzera la popolazione detenuta non elvetica è invece addirittura del 74,2%. Un numero impressionante che può essere spiegato anche in considerazione delle tradizionali chiusure frontaliere della Svizzera. Più nello specifico dei 4.896 detenuti stranieri in Svizzera (una parte dei quali italiani), solo 1.330 hanno un permesso regolare di soggiorno e ben 716 hanno lo status di richiedente asilo. Tutti gli altri sono invece irregolari. Gli immigrati che dispongono di regolare permesso di soggiorno, non solo in Svizzera, hanno tassi di devianza bassi. L'integrazione costituisce un'occasione non rinunciabile e di solito entra a far parte di un patto di rispetto delle regole di vita. Una percentuale di stranieri rispetto al totale della popolazione detenuta superiore al 40% si riscontra, come detto, in Austria con il 46,7% e in Belgio con il 42,3%. Francia e Inghilterra, che hanno ampie comunità immigrate al proprio interno, hanno invece numeri di detenuti stranieri ben più bassi, rispettivamente il 17,9% e il 12,6% del totale. La percentuale italiana della componente reclusa immigrata è superiore alla media europea di oltre 11 punti percentuali essendo pari al 32%. Circa 4 punti percentuale in più rispetto alla Germania, che per l'appunto ha uno dei tassi di affollamento più bassi nell'area della Unione Europea ben inferiore ai 100 detenuti per 100 posti letto.

La media percentuale degli stranieri in custodia cautelare rispetto al totale delle persone non condannate presenti in carcere è del 28% contro il 21% della loro rappresentazione complessiva (che comprende i condannati). In Italia la percentuale dei detenuti stranieri in custodia cautelare è più o meno in linea con il dato europeo. Gli immigrati subiscono maggiormente i provvedimenti cautelari detentivi rispetto ai c.d. detenuti nazionali. La sovra-rappresentazione degli immigrati fra coloro che sono dentro in attesa della condanna oltre a trovare spiegazione nei quattro punti precedenti è in più il segno di un sistema giudiziario discriminante su base etnica. Nei confronti di un immigrato irregolare è certamente più difficile trovare soluzioni cautelari diverse dalla carcerazione. I giudici di sovente motivano i provvedimenti di carcerazione sostenendo la tesi che gli immigrati privi di permesso di soggiorno non hanno un domicilio stabile ove poter andare agli arresti domiciliari. In realtà molto spesso gli irregolari una

casa o una stanza dove vivere ce l'hanno ma non possono essere indicate quale domicilio regolare essendo loro stessi in una generale condizione di irregolarità. I sistemi dell'immigrazione che si fondano sulla previsione e regolamentazione dei flussi, ovvero la maggioranza delle normative dei paesi europei occidentali, negano i diritti di cittadinanza (voto, lavoro, abitazione) a chi non entra regolarmente nel paese. Pertanto l'immigrato non regolare finirà più facilmente in carcere in custodia cautelare rispetto allo straniero regolare. E' quindi la legge sull'immigrazione che incide direttamente sui tassi di detenzione. Ugualmente accade rispetto a quelle misure alternative alla detenzione che si fondano su riferimenti abitativi regolari esterni all'istituto penitenziario.

Quanto incide la cittadinanza europea nella componente immigrata? Ovvero quanti sono in Europa fra gli immigrati quelli originari dell'area Ue? Essi sono il 32,4%. Posto che i detenuti stranieri ristretti nelle carceri dei 47 Paesi del Consiglio d'Europa sono circa 370 mila e considerato che quelli di origine comunitaria sono più o meno 120 mila ne deriva che i detenuti extra-comunitari nell'intero spazio giuridico europeo sono circa 250 mila. Complessivamente rappresentano il 14% della popolazione detenuta in tutte le galere d'Europa. Pochi rispetto alla sovraesposizione mediatica e politica del tema, troppi rispetto al numero basso di delitti contro la persona commessi e al loro ugualmente basso tasso di adesione a organizzazioni criminali mafiose o terroristiche. Sarebbe sufficiente che alcune legislazioni nazionali si elasticizzassero nell'accoglienza primaria e nella possibilità di diventare cittadini regolari, per non creare quelle condizioni sociali e giudiziarie che favoriscono, come spiegato, la detenzione soprattutto nella fase cautelare. In ogni caso va sicuramente detto che nonostante una forte retorica anti-immigrati presente in molti Paesi, nonostante le difficili condizioni sociali in cui gli immigrati vivono un po' dappertutto a causa di processi di marginalizzazione e stigmatizzazione, nonostante una minore disponibilità di strumenti di difesa legale, i numeri non sono così elevati da giustificare allarmi per la sicurezza. La criminalità straniera non costituisce l'urgenza politica e giudiziaria dell'Europa. I numeri della devianza penale straniera non spiegano campagne xenofobe. Se mai sono indicativi di un sistema della giustizia palesemente discriminatorio.

2. Gli stranieri nelle carceri d'Italia

I numeri e le leggi

Molto è successo nella legislazione italiana sull'immigrazione dal 1990 a oggi: tre leggi quadro che prendono il nome dai loro promotori o primi firmatari (Martelli, Turco-Napolitano, Bossi-Fini). Si tratta di protagonisti di primo piano della scena politica italiana degli ultimi venticinque anni. Ciò è indice di come il tema dell'immigrazione non sia mai stato devoluto alla dinamica parlamentare ordinaria in considerazione della sua forte ricaduta pubblica. La nomizzazione delle leggi è segno della loro valenza in chiave politico-elettorale e del loro uso simbolico. Si dà il proprio nome a una legge per poterne capitalizzare gli esiti al momento del voto. Il tema dell'immigrazione connesso a quello della sicurezza è stato infatti al centro delle politiche pubbliche per molto, troppo, tempo. Nel 1991 i detenuti sono complessivamente 35.469 e gli stranieri 5.365 ovvero rappresentano il 15,13% della popolazione detenuta globale. Nel giro di tre anni i detenuti crescono di tantissimo e diventano 51.165. La componente straniera resta ancora più o meno percentualmente la stessa nonostante i primi arrivi in massa verso le coste pugliesi, soprattutto dall'Albania e dalla ex Jugoslavia. E' pari al 16,58%. La repressione criminale si orienta principalmente nei confronti delle organizzazioni mafiose, dei trafficanti di droga, dei colletti bianchi. La etnicizzazione del diritto penale è ancora in fase di costruzione. Tra il 1994 ed il 1996 inizia a intravedersi l'inversione di tendenza. Alla fine del 1996 i detenuti sono in calo complessivo e scendono a 47.709 unità ma cresce sino al 19,65% il peso della componente straniera. I detenuti stranieri diventano 9.373, quasi il doppio rispetto al 1991. Nel 1998, anno dell'entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione, il numero complessivo dei detenuti resta ancora stabile mentre cresce di molto l'area della detenzione non italiana, 11.973 detenuti pari al 25,04%. Un detenuto su 4 è ora straniero. Una crescita che segna l'affermarsi progressivo di una selezione etnica della pena. Tra il 1998 e il 2000 nuovamente il numero complessivo dei detenuti è in forte ascesa. I detenuti diventano ben 53.165 ovvero crescono di circa 5 mila unità in due anni. L'aumento è quasi tutto dipendente dalla crescita della popolazione immigrata. 3 mila e 500 dei nuovi 5 mila detenuti sono infatti stranieri. La percentuale della popolazione reclusa non italiana sfiora il 30% (ovvero è il 29,31%), una soglia dalla quale non scenderà più. La selezione socio-economica ed etnica del diritto penale è in pieno consolidamento e conduce direttamente alla nuova legge sull'immigrazione del 2002 (la c.d. Bossi-Fini) con il definitivo accostamento del tema dell'immigrazione a quello della sicurezza e della criminalità. Nascono nuove fattispecie incriminatrici

direttamente legate ai flussi migratori. Quella che produrrà più ingressi nel circuito penitenziario è l'inottemperanza all'obbligo di espulsione del Questore. La legge viene approvata e così i detenuti immigrati continuano a crescere in misura percentuale ben maggiore rispetto agli italiani. Alla fine del 2002 i detenuti sono 55.670. In due anni sono cresciuti di circa 100 unità al mese. Di questi ultimi più o meno la metà sono stranieri la cui percentuale totale si assesta al 30,16%. Addirittura nei due anni successivi diminuisce il numero assoluto dei detenuti italiani mentre quelli stranieri aumentano di altre 1.100 unità così contribuendo a un saldo positivo globale. La percentuale della popolazione reclusa non italiana cresce sino al 31,78%. Tra il 2004 e il 2006 i detenuti nel loro complesso superano il limite delle 60 mila unità. Di fronte alle condizioni di vita degradate nelle carceri il Parlamento nel luglio del 2006 vota un provvedimento di indulto quasi generalizzato. Vengono condonati tre anni di pena a quasi tutti i detenuti che alla fine dell'anno scendono a 39.005 unità. Percentualmente i detenuti immigrati ne fruiscono di meno incorrendo maggiormente nelle restrizioni previste dalla legge costituzionale così la loro percentuale cresce sino al 33,72%. L'effetto dell'indulto si perde molto rapidamente. Alla fine del 2008 i detenuti sono cresciuti di ben 20 mila unità (10 mila l'anno) riavvicinandosi alla cifra dei 60 mila. Circa 8 mila di questi sono stranieri la cui percentuale sale sino al dato record del 37,09%. Il 2010 è l'anno della introduzione del reato di immigrazione irregolare sanzionato con una pena pecuniaria.

La questione penitenziaria diventa un'emergenza nazionale visto che vi sono circa 25 mila detenuti in più rispetto ai posti letto regolamentari. La dignità umana è sistematicamente violata nelle carceri italiane a causa dello spazio assente e della qualità della vita degradata. La Corte Europea dei diritti ha già condannato l'Italia nel caso Sulejmanovic per violazione dell'articolo 3 della Convenzione del 1950 che proibisce la tortura e ogni forma di trattamento inumano o degradante. I detenuti diventano ben 67.961 e la componente immigrata è del 36,72%. Nonostante le campagne razziste e xenofobe del 2010 inizia un percorso di lenta riduzione del peso della componente immigrata sul totale della popolazione reclusa. L'Italia è costretta ad assumere misure dirette alla deflazione carceraria. L'insieme dei provvedimenti presi tra il dicembre del 2010 e la metà del 2014 tutto sommato ha inciso prevalentemente sugli stranieri che non sugli italiani. Nonostante la misura principale fosse la detenzione domiciliare nei casi di un residuo pena da scontare inferiore ai 18 mesi e nonostante gli immigrati abbiano più problemi a indicare un domicilio che possa essere ritenuto valido dal giudice di sorveglianza al fine della concessione della misura alternativa (dei 14.762 detenuti che ne hanno fruito dal dicembre 2010 al luglio 2014, 4.372 sono stranieri ovvero

circa il 29%, una percentuale, se pur di poco, inferiore alla rappresentanza straniera nelle prigioni italiane; le previsioni iniziali erano comunque più pessimistiche), le norme contro il sovraffollamento approvate dai governi che si sono succeduti nel tempo (Monti, Letta e Renzi) hanno sostanzialmente privilegiato la scarcerazione di chi aveva commesso delitti puniti con sanzioni non elevate. Per fronteggiare il sovraffollamento era questa l'unica via possibile visto che la gran parte dei detenuti avrebbe dovuto scontare pene inferiori ai 3 anni provenendo da contesti sociali e criminali marginali. Così gli immigrati hanno potuto fruire dell'insieme delle misure introdotte dal Parlamento e dal Governo (ad esempio estensione della liberazione anticipata e dell'affidamento in prova al servizio sociale) in quanto condannati per lo più per reati meno gravi rispetto agli italiani. Inoltre nella c.d. legge Severino del dicembre del 2011 è stato previsto un freno agli arresti per fatti di minimo rilievo, da un lato favorendo la detenzione nelle camere di sicurezza delle forze dell'ordine, dall'altro incentivando il sistema delle denunce a piede libero. Il decreto legge del Governo intendeva così porre un limite al c.d. sistema delle porte girevoli ovvero agli arresti di persone portate in carcere per poche ore o per pochi giorni. Gli immigrati irregolari sono sempre stati i primi destinatari dei facili fermi di Polizia così entrando nel circolo rischioso della detenzione penale e a seguire amministrativa. Un'incidenza nella riduzione del peso percentuale degli immigrati nelle carceri italiane l'ha avuta anche la sentenza della Corte Europea di giustizia dell'Aja che ha imposto nel 2011 ai giudici nazionali la disapplicazione della norma penale che puniva fino a quattro anni di carcere chi non ottemperava all'ordine di espulsione del Questore. Norma successivamente abrogata. L'anno precedente ben 16 mila persone avevano fatto ingresso in carcere per questo motivo.

Al 31 dicembre del 2014 i detenuti immigrati sono scesi a 17.462 unità pari al 32,56% del totale. In pochi anni la loro presenza in carcere è dunque diminuita percentualmente di ben 5 punti. Ciò è avvenuto più per caso che non per una strategia penale diretta a redistribuire il peso delle iniquità sociali. Di fronte al grave problema del sovraffollamento non si poteva che intervenire nei confronti di quelle categorie di persone detenute (le meno pericolose alla luce della pena inflitta e del reato commesso o contestato) che nel tempo, loro malgrado, hanno contribuito a determinarlo. Solo che quando ci si affida al caso e non a una strategia il rischio è che in breve tempo si torni al passato. Così da ottobre 2014 si sentono le sirene di nuove campagne contro gli immigrati che potrebbero portare a un aumento generale della popolazione reclusa. I dati statistici penali e penitenziari dimostrano che i flussi di ingresso in carcere non sono legati ai flussi criminali. Molto dipende dal condizionamento degli attori della sicurezza e della giustizia. I

detenuti, dopo quattro anni, hanno ripreso a salire nei numeri, seppur di poco. Aumentano gli ingressi, soprattutto di immigrati, dopo un lungo periodo in cui essi erano calati. Eppure la legislazione non è cambiata in *peius*.

Lo sguardo statico intorno alla popolazione detenuta straniera, a una prima sommaria lettura, parrebbe confermare la semplificata intuizione proto-lombrosiana secondo la quale alcune etnie o provenienze nazionali siano più propense al crimine rispetto ad altre. Come spiegare altrimenti che i detenuti filippini sono solo 50 pari allo 0,3% del totale dei detenuti non italiani e gli albanesi invece sono ben 2.408 pari al 13,8% del totale degli stranieri detenuti in Italia nonostante la comunità albanese presente sul territorio italiano sia invece solo poco più del triplo rispetto a quella filippina? L'esempio è paradigmatico. Secondo le più recenti rilevazioni Istat i filippini residenti in Italia sono circa 140 mila. Gli albanesi sono circa 465 mila. Se dovesse esserci una corrispondenza percentuale gli albanesi in carcere in Italia dovrebbero essere molti di meno o i filippini molti di più. Lo scarto è viceversa enorme. Il tasso di detenzione dei filippini in Italia è di 35 detenuti ogni 100 mila persone mentre il tasso di detenzione della comunità albanese è pari a 518 detenuti ogni 100 mila persone. Affinché funzioni come tasso di raffronto, va ricordato che il tasso di detenzione degli italiani in Italia è di 62 detenuti nostrani ogni 100 mila cittadini italiani. Un tasso superiore a quello dei filippini residenti in Italia ma inferiore a quello degli albanesi. Come spiegare allora il tasso di detenzione così alto nel caso degli albanesi rispetto ai filippini? E come spiegare che questi ultimi hanno un tasso di detenzione addirittura inferiore a quello degli italiani? Ovviamente contano i percorsi collettivi di inclusione sociale, il tipo di attività di impiego delle persone, la presenza maggioritaria di donne le quali su scala globale delinquono di meno, la dimensione comunitaria, il numero dei bambini presenti nelle famiglie, le storie lavorative, i regimi di provenienza, le religioni. La comunità filippina è prioritariamente impiegata nel lavoro di tipo domestico. Ha conquistato così la fiducia della comunità italiana. La parola fiducia è quella chiave per comprendere i fenomeni criminali, il numero delle denunce nonché il tasso di detenzione. La giustizia vive di giudizi ma anche di pregiudizi.

In generale, seppur non sempre come visto, le presenze in carcere di detenuti stranieri sono uno specchio dei movimenti migratori. La tabella che segue riguarda il complesso dei detenuti presenti senza distinzioni di sesso. E' limitata a quelle nazionalità che costituiscono almeno l'1% del totale della popolazione detenuta straniera. Come si vede la somma dei detenuti delle comunità marocchina, rumena, albanese e tunisina si avvicina al 60% del totale dei detenuti stranieri in Italia. Mentre la somma dei cittadini di quei

Paesi è intorno al 50% del totale delle presenze straniere in Italia .

Tabella 1. Le nazionalità più rappresentate in carcere al 31 dicembre 2014

Nazione	Numero detenuti	Percentuale sul totale degli stranieri detenuti
Marocco	2.955	16,9
Romania	2.835	16,2
Albania	2.437	14,0
Tunisia	1.950	11,2
Nigeria	728	4,2
Egitto	546	3,1
Algeria	385	2,2
Senegal	291	1,7
Cina	236	1,4
Peru'	185	1,1
Ecuador	176	1,0
Moldavia	178	1,0

La classifica cambia sostanzialmente nel caso di sole donne detenute le quali, essendo però molto meno coinvolte in attività illegali e criminali rispetto agli uomini, non sono comunque in numero tale da poter incidere sui dati generali. In tutto le donne straniere detenute sono 867, ovvero il 4,9% del totale della popolazione detenuta straniera. Una percentuale di poco superiore al 4,3% del totale delle donne detenute (ovvero italiane e straniere). Questo piccolo scostamento è l'esito del maggior coinvolgimento delle donne straniere nei traffici internazionali di droghe e nei ruoli di vittime e protagoniste, loro malgrado, dei fenomeni di prostituzione (sono spesso condannate per favoreggiamento). Nella tabella che segue sono riportate le nazionalità che hanno almeno 20 detenute. I numeri ancora più bassi sono statisticamente non significativi.

Tabella 2. Donne straniere in carcere

Le dieci nazionalità più rappresentate tra le donne in carcere al 31 dicembre 2014	Numero assoluto di detenute
Romania	232
Nigeria	90
Bosnia	46
Bulgaria	33
Marocco	32
Brasile	32
Albania	27
Repubblica Dominicana	22
Perù	22
Croazia	21

Secondo le ultime rilevazioni Istat, risalenti al 2013, quelle che seguono sono le uniche comunità con più di 100 mila abitanti in Italia.

Comunità straniere in Italia

Romania	933.354
Albania	464.962
Marocco	426.791
Cina	233.367
Ucraina	191.725
Filippine	139.835
Moldavia	139.734
India	128.903

La tabella che segue le risistema invece in base al tasso di detenzione in Italia. Nella seconda colonna vi è infatti il tasso di detenzione ovvero il numero di detenuti di un Paese straniero ogni 100 mila persone di quella nazionalità che risiedono in Italia. Ovviamente tiene conto solo delle persone regolarmente censite. Per la comunità rumena il dato è maggiormente attendibile essendo essa parte dell'Unione Europea. Non lo è invece per le comunità provenienti dal Maghreb.

Tabella 3. Tasso di detenzione comunità straniere

Marocco	704
Albania	518
Romania	309
Moldavia	127
India	110
Cina	104
Ucraina	88
Filippine	35

La composizione sociale della popolazione detenuta straniera

Non vi sono dati istituzionali significativi che aiutano a definire con precisione l'identikit sociale della persona straniera detenuta. In particolare l'elemento che più sconcerta è il trattare la comunità straniera come se fosse un unico grande contenitore demografico e sociale indifferenziato. La comprensione, ai fini preventivi e diagnostici, di un fenomeno sociale e criminale richiede invece informazioni puntuali, estremamente dettagliate. Sapere in modo generico che poco meno della metà dei detenuti è celibe o nubile non è un dato di grande utilità se non si conosce l'età delle persone celibi o nubili o la loro nazionalità o religione. Essere celibe a 50 o a 30 anni non è la stessa cosa. A seconda se ci ritroviamo nel primo o nel secondo caso

possiamo dedurre storie di vita e progetti migratori tra loro non paragonabili. Nelle statistiche ufficiali non vi è inoltre alcun riferimento all'eventuale richiesta di asilo politico. I dati al 30 giugno 2014 evidenziano comunque che la popolazione detenuta straniera è in maggioranza costituita da persone con legami non definiti. La quota di persone il cui stato non è però rilevato è molto alto, ovvero quasi 4 mila.

Tabella 4. Legami familiari

Celibi o nubili	Coniugati	Vedovi	Divorziati	Separati	Conviventi
9.195	4.650	94	354	380	1.041

Più cresce l'età dei detenuti nella loro globalità (italiani compresi) meno sono in percentuale gli stranieri.

Tabella 5. Percentuale detenuti stranieri rispetto agli italiani divisi per fasce di età

18 – 20 anni	21 – 24 anni	25 – 29 anni	30 – 34 anni	35 – 39 anni	40 – 44 anni	45 – 49 anni	50- 59 anni	60 –69 anni	70 e oltre
58%	51%	54%	46%	36%	28%	22%	13%	6%	2%

Il numero degli stranieri con un livello di educazione medio o addirittura alto – laureati e diplomati – è in percentuale corrispondente a quella degli italiani. In generale (vale dunque per tutti) i livelli di alfabetizzazione sono molto bassi e ricordano un'Italia di altri tempi. Si pensi ai 300 stranieri e ai 357 italiani del tutto analfabeti. Altissimo è il numero delle persone il cui titolo di studio non è rilevato. In effetti anche i dati sul livello di educazione sono molto approssimati: non vi è distinzione per nazionalità, per tipo di laurea conseguita, per legame con una precedente significativa esperienza professionale.

Tabella 6. I titoli di studio

	Laureati	Diplomati licenza superiore	Diplomati licenza inferiore	Con licenza di scuola elementare	Analfabeti	Non rilevati
Numero detenuti stranieri	144	809	4.083	983	300	11.910

Al 30 giugno 2014 sono complessivamente 37.822 le persone che fruiscono di una misura alternativa alla detenzione così ripartiti: 18.128 in affidamento in prova al servizio sociale, 1.228 in semilibertà, 18.466 in detenzione domiciliare. Rispetto al totale, ben 31.271 sono gli italiani. Gli stranieri sono dunque il 17,3% del totale delle persone in misura alternativa. Lo scarto negativo è evidente rispetto a chi invece è detenuto in carcere.

Ben 14 punti percentuali in meno. Gli stranieri fruiscono meno delle opportunità di reintegrazione sociale rispetto agli italiani, eppure sono più giovani, commettono delitti meno gravi ed espiano pene meno lunghe. I motivi possono essere riassunti in tre grandi sottoinsiemi: minore fiducia nei loro confronti da parte della magistratura di sorveglianza, minore fiducia da parte dei servizi sociali, minori risorse economiche e legali a disposizione. I marocchini che costituiscono il 5,5% della popolazione detenuta sono il 3,4% delle persone in misura alternativa. Gli albanesi passano dall'essere il 4,4% della popolazione detenuta al 3,2% di quella in esecuzione penale esterna. Lo scarto maggiore è dei rumeni che scendono dal 5,3% al 2,4%.

Tabella 7. Stranieri in esecuzione penale esterna

Nazione	Donne	Uomini	Totale	Percentuale sul totale delle misure
Marocco	44	1235	1.279	3,4%
Albania	35	1.157	1.192	3,2%
Romania	149	743	892	2,4%
Nigeria	92	285	377	1,0%
Tunisia	11	363	374	1,0%
Senegal	1	225	226	0,6%
Perù	19	114	133	0,4%
Rep. Dominicana	34	96	130	0,3%
Cina	17	89	106	0,3%
Ecuador	15	88	103	0,3%
Egitto		83	83	0,2%
Moldavia	11	66	77	0,2%
Brasile	10	61	71	0,2%
Germania	3	68	71	0,2%
Algeria		61	61	0,2%
Colombia	14	48	62	0,2%
Macedonia	4	58	62	0,2%
Polonia	18	39	57	0,2%
Francia	5	47	52	0,1%
Serbia	16	33	49	0,1%
Svizzera	2	45	47	0,1%
Pakistan		46	46	0,1%
Ucraina	8	32	40	0,1%
Filippine	10	26	36	0,1%
Ghana	6	28	34	0,1%

La parola chiave come detto è 'fiducia'. Da essa dipende l'accesso alle misure alternative alla detenzione. E' possibile, seppur empiricamente, misurare il tasso di fiducia socio-giudiziario nei confronti delle varie comunità straniere. Esso è misurato calcolando il rapporto tra il totale delle persone in esecuzione penale e quelle che invece sono in misura alternativa. La scala

è ovviamente artificiale. Non si tiene conto in questa sorta di classifica della fiducia di quelle comunità troppo poco rappresentate nel nostro sistema penitenziario essendo il dato non significativo. Come si può vedere i tedeschi riscuotono più fiducia dal sistema della giustizia penale finanche rispetto agli italiani. Si riproduce così un meccanismo che è lo stesso di quello dei mercati. Sorprende come alcune nazionalità africane, asiatiche, caraibiche o sudamericane siano posizionate addirittura sopra rispetto alla Francia, paese facente parte dell'area ricca della Ue. La comunità dominicana è composta principalmente da donne e ciò le assicura un tasso di fiducia quasi uguale a quello degli italiani e poco al di sotto di quello della comunità senegalese. Dei filippini e dei peruviani i giudici si fidano al pari delle famiglie che li preferiscono nel lavoro domestico di cura. Come si vede il tasso di sfiducia maggiore è nei confronti di tunisini, ucraini, rumeni, marocchini e cinesi. Si tratta di comunità prevalentemente maschili. Il tasso di fiducia penitenziario serve comunque a meglio capire quanto il sistema delle pene sia selettivo e quanto riproponga meccanismi discriminatori già presenti nella società libera.

Tabella 8. Tasso di fiducia

Nazionalità	Numero detenuti	Numero persone in misura alternativa	Tasso di fiducia
Germania	63	71	52,9 %
Italia	36.991	31.271	45,8%
Senegal	290	226	43,7%
Rep. Dominicana	173	130	42,9%
Filippine	50	36	41,8%
Perù	191	133	41%
Francia	84	52	38,2%
Nigeria	697	377	35,1%
Ecuador	194	103	34,6%
Albania	2408	1192	33,1%
Polonia	126	57	31,1%
Cina	244	106	30,2%
Marocco	3004	1279	29,8%
Romania	2885	892	23,6%
Ucraina	169	40	19,1%
Tunisia	1970	374	15,9%

Significativo è il dato sul tasso di fiducia legato alla condizione di genere. Le donne hanno in generale un tasso di fiducia doppio rispetto a quello degli uomini. Ciò vale in maggior misura nel caso di persone straniere. D'altronde hanno anche un tasso di detenzione decine di volte più basso.

Tabella 9. La fiducia e il genere

	Numero detenuti/e	Numero persone in misura alternativa	Tasso di fiducia
Donne	867	664	43,3%
Uomini	16556	5887	26,2%

La composizione criminale della popolazione detenuta straniera

I dati sulla posizione giuridica, sul titolo di reato commesso, sull'entità della pena da scontare aiutano a meglio definire l'identikit socio-criminale del detenuto straniero. Il 34% del totale dei detenuti stranieri è in attesa di primo giudizio o comunque non è condannato in via definitiva. Lo scarto è di circa 5 punti rispetto ai detenuti italiani il cui 29,5% è composto da detenuti non ancora condannati con sentenza passata in giudicato. Il gap tra italiani e stranieri si spiega con il minore accesso alla tutela legale qualificata da parte di questi ultimi.

Tabella 10. La posizione giuridica degli stranieri

In attesa di primo giudizio	Condannati non definitivi				Condannati definitivi	Internati	Con posizione non definitiva (**)	Totale
	Appellanti	Ricorrenti	Con più posizioni giuridiche (*)	Totale				
3.246	1.447	1.068	169	2.684	11.331	145	17	17.423

Dei 6.886 detenuti che hanno un'imputazione per associazione a delinquere di stampo mafioso solo 111 sono stranieri pari all'1,6% del totale. Dei 22.974 delitti contro la persona (omicidi, lesioni, violenze sessuali) 6.963 sono commessi da stranieri pari al 30,3% del totale. Man mano che i delitti perdono di offensività penale aumenta la rappresentazione percentuale dei detenuti stranieri. Come si vede dalla tabella che segue sono le leggi sulla droga, sulla prostituzione e sull'immigrazione a produrre una sovra-rappresentazione degli stranieri nelle carceri italiane. 9.277 sono le imputazioni di reato per questi tre motivi su un totale di 34.957 reati commessi dagli stranieri detenuti nelle carceri italiane. La percentuale è del 26,5%.

Tabella 11. I reati degli stranieri

Detenuti presenti per tipologia di reato			
Tipologia di reato	Percentuale italiani	Percentuale stranieri	Totale numero reati
Associazione di stampo mafioso (416bis)	98,4%	1,6%	6.886
Economia pubblica	97,3%	2,7%	697
Legge armi	91,1%	8,9%	10.396
Contro la famiglia	75,4%	24,6%	2.058
Contro la personalità dello stato	74,7%	25,3%	126
Contro il patrimonio	72,3%	27,7%	32.427
Ordine pubblico	71,1%	29,9%	3.250
Contro la persona	69,7%	30,3%	22.974
Contro la pubblica amministrazione	63,1%	36,9%	7.571
Fede pubblica	63,1%	36,9%	4.391
Legge droga	62,9%	37,1%	21.314
Prostituzione	22,6%	77,4%	936
Legge immigrazione	8,5%	91,5%	1.220

Lo sguardo rivolto alle pene inflitte ugualmente segnala come man mano che la pena si allunga (segno della gravità del reato) diminuisce la percentuale degli stranieri. Un calo progressivo evidente a prima vista e che non prevede inversioni. Si passa dal 50,4% degli stranieri rispetto al totale dei detenuti condannati a meno di un anno al 5,5% rispetto al totale dei condannati all'ergastolo. Basterebbe questo dato per spiegare come la presenza degli stranieri nelle carceri sia legata a un sistema penale selettivo che si è maggiormente concentrato nel tempo contro la micro-devianza di strada.

Tabella 12. Le pene inflitte agli stranieri

	Detenuti condannati per pena inflitta							
	Condanne da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo
Numero totale detenuti italiani e stranieri	2.125	2.898	4.008	7.701	10.551	5.890	2.149	1.604
Percentuale detenuti stranieri	50,4%	47,6%	45,5%	37%	26,8%	21,7%	12,2%	5,5%

Il dato sulla pena residua da scontare segna come gli stranieri sono quelli in proporzione più vicini alla fine del periodo di carcerazione.

Tabella 13. La pena residua da scontare degli stranieri

Detenuti condannati per pena residua da scontare								
	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo
Numero totale detenuti italiani e stranieri	8.801	7.078	5.262	6.193	5.211	2.304	473	1.604
Percentuale detenuti stranieri	44,3%	38,3%	32,1%	31,1%	22%	18%	14,3%	5,5%

L'insieme dei dati sociali e criminali relativi alla popolazione detenuta immigrata segna in modo inequivoco quanto il sistema della giustizia penale è messo a disposizione di un'idea fortemente selettiva su base etnica e sociale delle opportunità di integrazione.

Le religioni

Secondo una rilevazione effettuata il 15 gennaio 2015 le confessioni religiose più osservate dagli stranieri sono quella islamica e cattolica

Tabella 14. Le confessioni religiose di stranieri e italiani

Confessione religiosa	Numero stranieri	Numero italiani	Totale
Islamica	5693	93	5786
Cattolica	2663	28131	30794
Ortodossa	2246	44	2290
Atei	300	278	578
Cristiani evangelici	114	94	208
Hindu	69	1	70
Buddista	36	41	77
Ebraica	33	16	49
Testimoni di Geova	10	15	25
Anglicana	4	9	13

I dati non corrispondono fino in fondo a quelli reali visto che di 5.513 stranieri (e 7.437 italiani) l'appartenenza religiosa non è stata rilevata.

Secondo quanto dichiarato dalla stessa amministrazione penitenziaria sarebbero 14 i detenuti accusati o condannati per terrorismo internazionale.

Possono accedere nel carcere i ministri di culto delle religioni firmatarie di intese o che siano espressamente autorizzati dal Prefetto. Il Cappellano cattolico per previsione concordataria è retribuito dallo Stato.

3. Lo statuto dei diritti dei detenuti stranieri in Italia

L'elenco che segue va a comporre uno statuto di diritti dei detenuti migranti in Italia. Contiene proposte di cambiamento legislativo e regolamentare, alcune delle quali hanno una valenza generale ma un impatto maggiore sulla detenzione straniera. L'elenco evidenzia l'incompletezza della legislazione interna ancora troppo centrata sull'idea di un detenuto tipo che è italiano.

1. Eliminare tutte le forme di espulsione giudiziaria o amministrativa automatica a fine pena per il detenuto straniero.
2. Cancellare dall'ordinamento giuridico l'espulsione quale misura di sicurezza.
3. Inserire nel codice di procedura penale una norma che preveda il divieto di trasferimento della persona da noi detenuta verso paesi dove vi sia il rischio di sottoposizione a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. I giudici devono tenere conto delle sentenze degli organismi di giustizia sovra-nazionali, dei rapporti delle organizzazioni internazionali inter-governative e delle segnalazioni delle organizzazioni non governative.
4. Inserire nel sistema procedurale italiano il principio del *favor rei*, secondo il quale nessuno deve essere soggetto in Italia a una sanzione o una misura alternativa più afflittiva rispetto a quella del Paese di provenienza.
5. Inserire nell'ordinamento penitenziario una norma dedicata interamente ai detenuti stranieri recependo i contenuti della Raccomandazione del 2012 del Consiglio d'Europa.
6. Estendere con apposita legge alle camere di sicurezza le regole sulla disciplina di vita interna alle carceri quanto meno nella parte relativa alla salute, all'igiene, ai pasti, agli spazi, alle visite, ai rapporti con i difensori con una clausola finale che affermi come mai quella detenzione, seppur breve, debba avvenire comprimendo o calpestando la dignità umana.
7. Assumere con concorso pubblico interpreti e traduttori dalle varie lingue in numero sufficiente affinché possano operare in ogni istituto penitenziario.
8. Inserire la lingua inglese fra le materie d'esame per l'accesso ai vari ruoli della carriera penitenziaria e del servizio medico.
9. Prevedere che l'insegnamento della legislazione interna e internazionale sugli stranieri in vigore, compresa la raccomandazione europea del 2012, e delle lingue più parlate dai detenuti facciano parte dei programmi di aggiornamento professionale e formazione continua.

10. Redigere un piano annuale che tenga conto dei bisogni formativi di chi è impegnato professionalmente con la popolazione detenuta straniera.
11. Inserire nell'ordinamento una norma che riprenda quanto affermato all'articolo 4 delle Regole Penitenziarie Europee ovvero che la mancanza di risorse non può mai essere causa di giustificazione per la violazione dei diritti umani delle persone detenute, nazionali o straniere.
12. Codificare nuove pene e misure alternative di tipo non detentivo, quali ad esempio quelle consistenti in attività socialmente utili da svolgersi nel fine settimana in modo da non interrompere le normali attività di lavoro o studio.
13. Organizzare nelle case di reclusione corsi di educazione interculturale diretti alla conoscenza delle culture nazionali, religiose, etniche più rappresentate all'interno del carcere.
14. Inserire nel regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario una norma che espliciti come in materia di vestiario ed igiene vanno rispettate le identità culturali e religiose.
15. Prevedere la possibilità di acquisto di cibi etnici al supermercato (sopravvitto) interno al carcere.
16. Prevedere che in ogni reparto vi sia a disposizione di detenuti e personale un vocabolario (cartaceo o informatico) per ciascuna delle lingue più parlate dalla popolazione reclusa.
17. Prevedere nei procedimenti disciplinari l'obbligo della difesa legale per tutti e dell'interprete per lo straniero che ne abbia bisogno.
18. Assicurare una o più telefonate immediatamente dopo l'avvenuta incarcerazione.
19. Liberalizzare la corrispondenza telefonica nel caso di persone non sottoposte a censura da parte della magistratura.
20. Prevedere il cumulo di ore di colloquio anche oltre i limiti mensili nel caso di parenti che arrivano da Paesi lontani.
21. Prevedere tempi rapidi per la concessione del visto utile a entrare in Italia e fare visita al proprio parente detenuto.
22. Consentire l'uso di internet, della comunicazione via skype e via mail per tutti coloro che non hanno censura nella corrispondenza epistolare.
23. Prevedere l'obbligo di realizzazione di corsi di preparazione al rilascio in prossimità della fine della pena con un'attenzione specifica ai bisogni sociali degli stranieri.
24. Nel caso di profughi, richiedenti asilo, apolidi deve essere sempre

- consentito l'ingresso in carcere di personale dell'Acnur.
25. Istituire un registro dove conservare traccia di ogni contatto (o rinuncia) del detenuto con le autorità consolari.
 26. Prevedere la stipulazione di accordi tra Stati diretti al riconoscimento nello Stato di origine dei contributi previdenziali versati nel Paese dove il lavoratore detenuto straniero è stato recluso.
 27. Organizzare attività ricreative, sportive e culturali che facciano parte di altre tradizioni e contesti.
 28. Organizzare un servizio bibliotecario che disponga di materiali multimediali e libri in più lingue tenendo conto dei bisogni culturali e religiosi dei detenuti stranieri.
 29. Prevedere l'assunzione di etno-psichiatri e medici esperti in malattie dell'immigrazione.
 30. Introdurre norme cogenti che impongano la sicurezza dinamica ovvero una organizzazione del controllo interno al carcere fondata rigorosamente sulla conoscenza individuale del detenuto.
 31. Istituire un ufficio nazionale che si occupi di donne detenute con uno sguardo speciale rivolto alle straniere.
 32. Codificare il divieto di dare informazioni di tipo penitenziario e medico alle autorità del Paese dove il detenuto straniero è stato trasferito senza il suo consenso.
 33. Istituire una cartella individuale biografica informatica che contenga tutte le informazioni sulla vita penitenziaria condotta dallo straniero e sui bisogni relazionali nonché socio-sanitari.

I PROVVEDIMENTI DEL PARLAMENTO SUL SOVRAFFOLLAMENTO

Francesca D'Elia

La sentenza CEDU sul caso ‘Torreggiani e altri’ pronunciata in data 8 gennaio 2013 ha stabilito, come noto, una condanna pesante nei confronti del nostro Paese e del relativo sistema penitenziario. Con una storica sentenza pilota è stata rilevata la violazione dell’articolo 3 della Convenzione «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti» e si è identificato il problema che affligge gli istituti di pena italiani, quale sistematico. La stessa sentenza ha anche offerto precise indicazioni al legislatore nazionale sui rimedi necessari per affrontare il tema del sovraffollamento penitenziario nel rispetto del principio di sussidiarietà, ovvero misure per eliminarne le cause e per attivare rimedi preventivi, nonché compensativi, atti a riparare le violazioni *in fieri*, attribuendo altresì al giudice il potere di far cessare la detenzione ove quest’ultima si concretizzasse in trattamenti lesivi della dignità umana.

Il legislatore, sulla spinta di tale sentenza, ha approvato alcuni provvedimenti tesi ad incidere positivamente sui numeri drammatici della popolazione detenuta, primo fra questi il decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, recante ‘Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena’, convertito con modificazioni dalle Camere nella Legge 9 agosto 2013, n. 94. Nella relazione al disegno di legge di conversione era evidenziato come gli interventi proposti avrebbero avuto un sicuro effetto deflattivo sulla popolazione carceraria e consentito di riequilibrare il sistema dell’esecuzione penale, eliminando una serie di automatismi privi di reale significato in termini di difesa sociale. Vediamo i contenuti del provvedimento che ha introdotto principalmente misure per limitare sia l’ambito di applicazione

della custodia cautelare in carcere, sia l'ingresso negli istituti di pena dei condannati, favorendone ad esempio l'esecuzione della pena presso il domicilio. Quanto al primo aspetto, si prevede che la custodia cautelare in carcere possa essere disposta solo a fronte di delitti consumati o tentati per i quali sia prevista la reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni (dai 4 anni, previsti prima del provvedimento). Si è modificato, poi, l'articolo 656 c.p.p. in materia di esecuzione delle pene detentive: in particolare, il pubblico ministero, quando il condannato non si trovi in stato di custodia cautelare e vi siano periodi di custodia cautelare o di pena fungibili in relazione al titolo esecutivo da eseguire, prima di emettere l'ordine di esecuzione della pena, è tenuto a richiedere al magistrato di sorveglianza l'eventuale applicazione della liberazione anticipata. In tal modo, le detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata sono anticipate al momento della emissione dell'ordine di esecuzione, sia per ragioni di equità, sia per limitare l'ingresso nelle carceri per brevi periodi di detenzione. E' infatti possibile sospendere l'ordine di esecuzione ogniqualvolta la pena residua da espiare risulti inferiore a tre anni, tenendo conto anche delle detrazioni derivanti dalla liberazione anticipata, salvo che si tratti di soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o, comunque, condannati per uno dei reati indicati nell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario di cui alla Legge n. 354 del 1975, o per reati quali le lesioni nell'ambito di maltrattamenti familiari (aggravato), o lo *stalking*.

Il provvedimento ha anche innalzato a quattro anni (dai 3 previsti) il limite di pena per la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di particolari categorie di condannati per i quali l'ordinamento penitenziario (art. 47-ter, c. 1, l. n. 354/1975) già prevedeva la detenzione domiciliare negli stessi limiti di pena da espiare:

- donna incinta o madre di prole di età inferiore a 10 anni con lei convivente;
- padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni 10 con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti impossibilitata a dare assistenza alla prole;
- persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali;
- persona di età superiore a 60 anni, se inabile anche parzialmente;
- persona di età minore di anni 21, per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

Tali categorie di soggetti, qualora debbano espiare una pena compresa tra i tre e i quattro anni, possono quindi accedere alla detenzione domiciliare di cui all'articolo 47-ter, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, dallo stato

di libertà, senza necessariamente fare ingresso in carcere.

Il testo originario del governo prevedeva la soppressione del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i recidivi qualificati ai sensi dell'articolo 99, co.4, c.p., introdotto dalla Legge cd. ex Cirielli. Il punto è stato fortunatamente soppresso nell'esame per la conversione in legge del testo.

Sono state anche introdotte modifiche all'Ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975. In particolare, si è aggiunto un comma 4-ter all'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario: «I detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. I detenuti e gli internati possono essere inoltre assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi». Dalla previsione sono esclusi i detenuti e gli internati per il delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste.

Nel testo iniziale del governo si intendevano eliminare tutte le preclusioni di natura assoluta all'accesso a misure alternative alla detenzione, valorizzando in tal modo le valutazioni di merito della magistratura di sorveglianza sulla condotta e sulla personalità del condannato e sulla sua eventuale capacità di eseguire la condanna in misure alternative alla detenzione; tuttavia nell'iter del provvedimento, è stata soppressa la previsione che avrebbe eliminato un automatismo già dichiarato in parte incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 173 del 1997, laddove dalla semplice presentazione della denuncia per evasione si faceva discendere automaticamente la sospensione della misura alternativa della detenzione domiciliare, orientamento ribadito, da ultimo, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 189 del 2010. Nella versione finale del testo rimane l'automatismo, salvo che il fatto non sia di lieve entità.

Peccato non siano state anche soppresse le norme che limitano per i condannati recidivi qualificati ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p. l'accesso ai benefici penitenziari (permessi premio, semilibertà) e vietano nei confronti degli stessi la concessione per più di una volta di misure alternative alla detenzione. L'abrogazione di tali norme, certo, avrebbero rappresentato un ulteriore passo in avanti rispetto ad una inversione di tendenza circa i numeri della popolazione detenuta.

È stato altresì mitigato l'effetto di una norma introdotta dal provvedimento che consente al condannato - salvo che lo sia per reati di particolare gravità - tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità; è stata modificata in corso d'opera, prevedendosi che la condanna debba riguardare un reato commesso per una sola volta, in relazione al quale il giudice infligga una pena non superiore ad un anno di reclusione.

A tale provvedimento ha fatto poi seguito il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante 'Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria', convertito nella legge del 21 febbraio 2014, n. 10 che, in particolare, favorisce l'applicazione delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari: si introduce la liberazione anticipata speciale che consente di decurtare 75 giorni per ciascun semestre di pena scontata, su richiesta del detenuto, ma sulla base della prova concreta dell'effettivo recupero sociale, nonché una ulteriore decurtazione di 30 giorni per ogni semestre di pena scontata per coloro che hanno usufruito della liberazione anticipata speciale - sempre vi sia prova della continua partecipazione del detenuto all'attività di rieducazione. Sull'affidamento in prova, si ampliano i casi nei quali può essere concessa: anche ai condannati a pene fino a 4 anni - sul presupposto di un grave pregiudizio derivante dal protrarsi dello stato di detenzione e l'accertamento dell'assenza di un pericolo di fuga-, l'abolizione del divieto di applicare per più di due volte l'affidamento in prova terapeutico per condannati tossicodipendenti e alcooldipendenti. Peraltro, riguardo ai detenuti stranieri e tossicodipendenti (le due categorie di detenuti che incidono particolarmente sul numero delle presenze in carcere) si prevede, quanto ai primi, la riduzione dei tempi per l'identificazione, che viene anticipata all'atto di ingresso del detenuto nell'istituto -che evita o almeno riduce la permanenza dello straniero nel CIE una volta scontata la pena-, nonché l'ampliamento delle possibilità per l'espulsione; quanto ai secondi, l'abbassamento del massimo della pena edittale prevista nel caso di cui all'articolo 73 comma 5, T.U. stupefacenti (la lieve entità) che precisamente passa da 6 anni a 5 anni di detenzione.

È stata inoltre messa a regime una previsione già della Legge 199/10 relativa all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a 18 mesi.

Nello stesso decreto è stata inserita l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (nomina al momento in cui si scrive, non ancora eseguita, a più di un anno dall'approvazione della norma) che, tra i poteri, ha anche quello di poter

visitare senza necessità di autorizzazione carceri, ospedali psichiatrici giudiziari ed ex Opg.; la stessa figura, assieme ai garanti regionali e locali, è stata inserita fra i soggetti cui i detenuti ed internati possono rivolgere istanze o reclami.

Si è disciplinato poi il reclamo giurisdizionale attivabile dai detenuti contro gli atti dell'amministrazione penitenziaria dai quali derivi un attuale e grave pregiudizio dell'esercizio dei diritti, con attribuzione al magistrato di sorveglianza dell'ordine all'amministrazione penitenziaria di porre rimedio attraverso lo spostamento del detenuto in altra cella o il trasferimento in altro istituto; in mancanza di ciò, la nomina di un commissario *ad acta*, la dichiarazione della nullità degli eventuali atti dell'amministrazione in violazione di quanto ordinato, nonché la determinazione della misura della riparazione dovuta al detenuto.

In tema di stupefacenti – anche se non è stata modificata in senso pieno la cd. Fini – Giovanardi, come auspicabile dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale n. 32/2014- è intervenuto il Decreto legge 20 marzo 2014, n. 36, recante 'Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale', convertito dalla Legge 16 maggio 2014, n. 79 (il cd. decreto Lorenzin). Un provvedimento di cui si parlerà anche nel capitolo riguardante la normativa stupefacenti. Con il testo sono state riviste le tabelle in modo da renderle coerenti con il regime sanzionatorio antecedente alla legge Fini-Giovanardi. Per la lieve entità (art. 73, comma 5 t.u. stupefacenti), si è passati alla pena della reclusione da 6 mesi a 4 anni e una multa da mille a 15mila euro. Detta riduzione della pena comporta il venir meno della possibilità della custodia cautelare in carcere. Non è stato fatto un distinguo tra droghe leggere e pesanti, e spetterà al giudice graduare l'entità della pena in base alla qualità e quantità della sostanza spacciata e alle altre circostanze del caso concreto.

Nell'ambito delle cinque tabelle previste, la I e III raggruppano le droghe pesanti, la II e la IV quelle leggere. L'ultima riguarda i medicinali. Nella tabella delle droghe leggere confluiscono tutte le cannabis, senza distinzione tra indica, sativa, ruderalis o ibride. Ma tutte le droghe sintetiche riconducibili per struttura chimica o effetti tossicologici al tetraidrocannabinolo (Thc), il principale principio attivo della cannabis, rientrano invece nella tabella I sulle droghe pesanti. L'acquisto o la detenzione di sostanze per uso personale non ha rilevanza penale. Restano ferme le sanzioni amministrative (quali la sospensione della patente, del porto d'armi, del passaporto o del permesso

di soggiorno) con durata variabile a seconda che si tratti di droghe pesanti (da 2 mesi a un anno) o leggere (da uno a 3 mesi). Tali previsioni, anche se lontane dall'intervento auspicato ed auspicabile, in ogni caso incideranno sulle presenze in carcere in modo significativo.

E' poi intervenuta la legge 28 aprile 2014, n. 67 recante 'Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili'. Nel testo si prevedono deleghe al Governo concernenti la disciplina delle pene detentive non carcerarie, nonché la depenalizzazione di un'ampia categoria di reati, oltre la sospensione del procedimento con messa alla prova e del procedimento nei confronti degli irreperibili. Si introducono nel codice penale, e nelle leggi complementari, pene detentive non carcerarie (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio), di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie, da scontare presso l'abitazione. La particolarità è che secondo la delega prevista nel testo i domiciliari diverranno la pena principale per i reati attualmente sanzionati con l'arresto o comunque per tutti i delitti che abbiano come massimo edittale della pena fino a 3 anni di reclusione. Nel caso dei reati con pena detentiva da 3 a 5 anni, sarà il giudice a decidere, tenendo conto della gravità del reato e della capacità a delinquere. La delega in dettaglio prevede i seguenti principi e criteri direttivi, prevedere che le pene principali in caso di commissione di un reato siano le seguenti: ergastolo, reclusione, reclusione domiciliare, arresto domiciliare, multa e ammenda; disciplinare la reclusione domiciliare e l'arresto domiciliare, da espiare presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza (domicilio), con durata continuativa o per singoli giorni della settimana o per fasce orarie; stabilire che l'applicazione della reclusione domiciliare e dell'arresto domiciliare avvenga in base al seguente schema con eventuale prescrizione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis* c.p.p., c.d. braccialetto elettronico (lettera *d*); escludere dall'applicazione delle pene detentive non carcerarie i delinquenti abituali (artt. 102 e 103 c.p.), professionali (articolo 105 c.p.) e per tendenza (articolo 108 c.p.) (eliminato il riferimento ai contravventori abituali, art. 104 c.p.); prevedere che la reclusione domiciliare e l'arresto domiciliare possano essere sostituiti dal giudice con le pene della reclusione o dell'arresto in carcere nei seguenti casi (lettera *f*): indisponibilità di un'abitazione o altro domicilio idoneo ad assicurare la custodia del condannato; comportamento del condannato incompatibile con la prosecuzione delle pene detentive non carcerarie, anche sulla base delle esigenze di tutela della persona offesa, ovvero se questi

abbia tenuto un comportamento contrario alle prescrizioni impartite o abbia commesso un nuovo reato; prevedere che per la determinazione delle pene si tenga conto, in ogni caso, dell'articolo 278 c.p.p. che, in particolare, afferma di non doversi tener conto delle circostanze del reato, tranne che per le circostanze ad effetto speciale, che comportano l'applicazione di una pena di specie diversa ; stabilire l'applicabilità del delitto di evasione (articolo 385 c.p.) per i casi di allontanamento non autorizzato del condannato dal domicilio o da altro luogo nel quale debba essere eseguita la pena della detenzione non carceraria (lettera *h*).

Evidentemente misure positive e che alleggeriranno le presenze in carcere, come anche l'altro punto qualificante del provvedimento concernente la delega sulla non punibilità per tenuità del fatto , incentrata sull'esclusione della punibilità per quelle condotte attualmente sanzionate con la sola pena pecuniaria (arresto o multa) o con pene detentive non superiori nel massimo a 5 anni, nelle seguenti ipotesi: particolare tenuità dell'offesa e non abitudine del comportamento. In ogni caso senza alcun pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile riguardo il risarcimento del danno. Tra le fattispecie da abrogare figura il reato cd. di immigrazione clandestina, che verrebbe trasformato in illecito amministrativo; *tuttavia* conserverebbero rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia (dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione). Altro cardine della legge 67/14 è l'introduzione dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova: l'istituto, ispirato alla *probation* di origine anglosassone, estenderebbe quanto già previsto nel processo minorile, anche al processo penale per adulti in relazione a reati di minor gravità. Il nuovo articolo 168-*bis* c.p. prevede che nei seguenti procedimenti l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova (primo comma): procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria; procedimenti per reati puniti con pena detentiva fino a 4 anni nel massimo, sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria. L'applicazione della sospensione illustrata implica condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato; ove possibile, misure risarcitorie del danno; l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può comprendere attività di volontariato sociale, l'osservanza di prescrizioni sui rapporti col servizio sociale o con una struttura sanitaria oltre a possibili limitazioni della libertà di dimora, di movimento o di frequentazione di determinati locali; prestazione di lavoro di pubblica utilità. Tale attività lavorativa consiste in una prestazione non retribuita e da determinarsi tenendo conto delle specifiche professionalità e

attitudini lavorative dell'imputato. La durata deve essere di minimo 10 giorni anche non continuativi; prestazione da svolgere in favore della collettività presso Stato, Regioni, province, comuni o onlus, ma anche, come aggiunto nell'iter in Senato, presso aziende sanitarie o organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, anche internazionali.

Se l'esito è positivo, il reato si estingue; in caso, invece, di trasgressione del programma di trattamento o nuovi delitti, viene revocata la misura. In particolare, il nuovo articolo 464-bis c.p.p. dispone che la messa alla prova può essere richiesta dall'imputato (oralmente o in forma scritta; personalmente o a mezzo procuratore speciale) entro determinati termini, che la norma specifica sia in relazione alla fase, sia al tipo di procedimento. Sentite le parti il magistrato valuta la gravità del reato, e verifica la mancanza dei presupposti per un proscioglimento dell'imputato a norma dell'articolo 129 c.p.p. nonché la prognosi favorevole sull'idoneità del programma di trattamento presentato e la previsione che l'imputato non commetterà altri reati. Si prevedono limiti massimi di sospensione del procedimento, stabiliti in 2 anni, in caso di reati puniti con pena detentiva; in 1 anno, in caso di reati puniti con sola pena pecuniaria. I termini decorrono dalla sottoscrizione del verbale di messa alla prova.

Il successivo provvedimento sul tema del sovraffollamento e di risposta alle indicazioni della sentenza della Cedu è sempre di iniziativa governativa: il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante 'Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile' convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 117. Un provvedimento che è arrivato dopo lo spirare del termine annuale dato dalla Corte europea all'Italia per provvedere all'introduzione di misure nell'ordinamento che influissero sui cronici problemi di sovraffollamento delle nostre carceri, dunque dopo il 28 maggio 2014. Il provvedimento ha principalmente introdotto nell'ordinamento un risarcimento in favore di detenuti e internati che siano stati sottoposti a trattamenti inumani o degradanti: quando l'attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti del detenuto consista in condizioni di detenzione che violino l'articolo 3 della Convenzione EDU il magistrato di sorveglianza, su istanza del detenuto (o del difensore munito di procura speciale), detrae dalla pena residua un giorno per ogni 10 giorni durante i quali vi è stata la violazione. Liquidata, invece, il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno trascorso in

carcere in condizioni inumane e degradanti nei seguenti casi:

1. il residuo di pena da espiare non permette l'attuazione della citata detrazione percentuale (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da detrarre a titolo di risarcimento che quelli effettivi residui da scontare);
2. quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'articolo 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni.

Nel dibattito parlamentare è stata inoltre introdotta una disposizione che prevede in alcuni casi l'ingresso in servizio di magistrati di sorveglianza di prima nomina, con ciò implementando gli organici, al fine di velocizzare tempi delle decisioni che spettano a tale figura e che attengono ai detenuti.

Quanto alla custodia cautelare, il decreto legge originario ampliava i presupposti che non consentono l'applicazione della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari. Sul punto sono intervenute modifiche peggiorative. Il testo del decreto, come convertito in legge, prevede che sia possibile adottare la custodia in carcere nel caso in cui sussistano gravi indizi di colpevolezza in ordine a specifici delitti di grave allarme sociale. Insomma, sulla base di un mero *fumus*. Analoga deroga al divieto di disporre la custodia in carcere è introdotta in relazione ai delitti di cui all'art. 656, comma 9, lett. a) c.p.p. ovvero quelli per cui l'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario non consente la concessione di benefici carcerari (associazione mafiosa, terrorismo, sequestro di persona a scopo di estorsione, reati associativi finalizzati al traffico di droga e di tabacchi, riduzione in schiavitù, tratta di persone, ecc.) nonché i delitti di incendio boschivo, maltrattamenti di familiari minorenni, *stalking* nei confronti di donna in gravidanza, di minori e disabili, furto in abitazione e furto con strappo. Ancora, è previsto che il divieto di applicazione della custodia cautelare non si applichi quando non possano essere disposti gli arresti domiciliari in quanto non vi è la disponibilità di uno dei luoghi di esecuzione della misura indicati dall'art. 284, comma 1, c.p.p. (un'abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero un luogo pubblico di cura e assistenza o una casa famiglia protetta). Tramite la salvaguardia dell'applicabilità dell'articolo 276, comma 1-ter, c.p.p., è, poi resa comunque possibile l'applicazione in via sostitutiva della custodia cautelare a seguito della revoca degli arresti domiciliari in caso di trasgressione delle prescrizioni connesse. E' inoltre fatta salva l'applicabilità dell'articolo 280, comma 3, c.p.p.. Tale comma 3 stabilisce che non si applica nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare il comma 2, in base al quale la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e per il delitto di finanziamento

illecito dei partiti.

Nonostante non si ancora stato approvato in via definitiva, vale la pena citare anche un provvedimento attualmente alla seconda lettura da parte del Senato, concernente le misure cautelari personali che è teso a rendere più concreto il principio in base al quale dette misure siano realmente *l'extrema ratio*, e che la custodia cautelare in carcere sia limitata a pochi e gravi casi, eliminando gli automatismi relativi attualmente previsti dal codice di procedura penale. La stessa CEDU aveva raccomandato l'adozione di interventi strutturali tesi a ridurre al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere.

In definitiva, qualcosa si è fatto per alleggerire le presenze in carcere ed incidere sui tragici numeri del sovraffollamento. Le misure approvate dal legislatore negli anni 2013 e 2014 sono solo parzialmente attuative delle indicazioni della sentenza Torreggiani, e dunque della Cedu; e in ogni caso solo parzialmente rispondono a quanto necessario affinché non venga violato l'articolo 3 della Convenzione «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». E, non ultimo, ancora si attende l'introduzione del reato di tortura, provvedimento incardinato nei lavori delle Camere, ma che attende la definitiva approvazione.

CAMBIA LA VITA IN CARCERE: IL CARCERE CAMBIA VITA?

Susanna Marietti

1. La commissione Palma

Il 13 giugno del 2013, pochi giorni dopo che la nota sentenza Torreggiani era diventata definitiva, l'allora ministro della Giustizia Annamaria Cancellieri costituisce una «commissione di studio in tema di interventi in materia penitenziaria». La commissione è composta da sedici persone, cui altre quattro si aggiungeranno poco dopo, scelte tra magistrati, dirigenti penitenziari, esperti. A presiedere i lavori viene nominato Mauro Palma. La commissione dovrà ultimare le proprie attività entro il 30 novembre dello stesso anno, presentando un documento che faccia il quadro di quelle criticità del sistema penitenziario che hanno portato l'Italia alla condanna e che elabori nuovi modelli di gestione delle carceri capaci, anche prendendo spunto da soluzioni organizzative adottate in altri Paesi, di modificare la vita interna agli istituti in una direzione più consona a un'idea moderna di pena e rispettosa della dignità delle persone reclusi. Non sorprende che tra le tante qualifiche passate e presenti di Palma – non ultima, fateci ricordare con una punta di orgoglio, quella di fondatore e presidente onorario della nostra associazione – il decreto ministeriale gli affidi la guida dei lavori citandolo come «già Presidente del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumane e degradanti del Consiglio d'Europa».

Con una precisione della quale chi conosce Palma non può sorprendersi, il 25 novembre 2013 il ministro trova sulla propria scrivania una relazione «sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine». Il documento si articola in sette punti: 1. Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative. 2. Indicazioni per il

potenziamento dell'accesso alle misure alternative. 3. Indicazioni per ulteriori necessari interventi normativi. 4. Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo. 5. Interventi di ridefinizione strutturale e manutenzione realizzabili nel breve periodo. 6. Interventi da prevedere per il medio periodo. 7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio-lungo periodo.

Il nostro Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia si è sentito chiamato in particolare a una ricognizione – nel breve periodo, appunto, come da indicazioni della stessa commissione ministeriale – del livello di adeguamento degli istituti penitenziari agli interventi indicati nei punti 4 e 5. Trascorso oltre un semestre dalla stesura del documento, abbiamo stimato fosse passato un tempo più che congruo per valutare come fossero state recepite tali indicazioni. Nel corso dell'estate 2014, le rilevazioni dell'Osservatorio hanno lavorato su alcune regioni a campione pari a circa la metà dell'intero territorio nazionale. Le regioni prescelte rappresentano l'Italia nord-occidentale (Lombardia e Liguria), quella nord-orientale (Emilia-Romagna), il centro (Lazio, Abruzzo e Marche), l'Italia meridionale (Campania, Calabria, Molise e Basilicata) e le isole (Sicilia).

In particolare ci siamo concentrati sulle seguenti indicazioni uscite dal documento della commissione Palma:

a). Celle aperte per almeno 8 ore per i detenuti in media sicurezza: principio ispiratore di questo provvedimento è quello per cui la punizione non debba consistere nella reclusione in cella quanto piuttosto nella reclusione in carcere. Il carcere deve essere un luogo vivo e denso di attività. Limitandosi per un primo momento al solo circuito della media sicurezza (ma la commissione guarda a una futura apertura anche di alcune sezioni di alta sicurezza), la disposizione prevede che durante le ore diurne le celle rimangano aperte per almeno 8 ore.

b). Facilitazione dei rapporti con il mondo esterno: poche accortezze organizzative consentiranno ai detenuti di beneficiare di rapporti con il proprio mondo familiare, affettivo e relazionale migliori da un punto di vista tanto quantitativo quanto qualitativo, senza con ciò compromettere le esigenze di sicurezza né gravare eccessivamente sull'amministrazione. I colloqui dovranno «essere organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi per i minori che vanno a scuola. Si garantirà, comunque, a rotazione, il giorno di riposo settimanale degli operatori. Va sottolineato che i colloqui dovranno essere previsti, come da Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, anche nei giorni festivi (ciò aiuterà a risolvere una endemica criticità del carcere: la limitata performance

lavorativa dei detenuti rispetto agli uomini liberi, che scoraggia i datori di lavoro) (...). Nella buona stagione i colloqui avverranno all'aperto». Le carceri più grandi e affollate dovranno prevedere un sistema di prenotazione dei colloqui, per evitare lunghe e penose attese da parte dei familiari. Tanto le sale di attesa quanto quelle per i colloqui dovranno avere un piccolo spazio dedicato ai bambini (se non addirittura, quando possibile, una stanzetta separata), con giocchini, colori da disegno e quanto possa far sentire il bambino un po' più accolto in una situazione comunque per lui gravosa. Le telefonate non dovranno più passare per il centralino, bensì utilizzare un meccanismo a scheda gestibile direttamente dal singolo detenuto, così da poter decidere autonomamente e a prescindere dalla presenza dell'operatore il momento della giornata nel quale chiamare. Le carceri fornite di computer sperimenteranno le comunicazioni via Skype.

c). La cartella medica digitale: all'interno di una preoccupazione complessiva e di uno sguardo organico della commissione al tema della tutela della salute in carcere, un'indicazione immediata di fondamentale importanza è quella di adottare cartelle mediche digitali. I fascicoli cartacei che la medicina penitenziaria usa sembrano davvero risalire a un'altra era: faldoni enormi pieni di foglietti stratificati uno sull'altro, sbiaditi e scritti con grafie spesso incomprensibili, che non garantiscono alcuna continuità terapeutica e che rischiano di essere fatali in situazioni critiche nelle quali è essenziale ricostruire la storia clinica del paziente.

d). Gli interventi strutturali più urgenti: rimozione di tutti i banconi di separazione per i colloqui tra detenuti e familiari che al 25 novembre 2013 ancora permanevano fuori dalla legge in 45 istituti; rimozione di ogni schermatura alle finestre che non permetta un accesso sufficiente di luce naturale o ne impedisca l'apertura, come accadeva in 20 istituti; separazione del water dal resto della stanza nel caso di celle multiple o almeno sua schermatura nel caso di celle singole, cosa che non accadeva in ben 138 istituti.

La sensazione generale che abbiamo avuto guardando al recepimento di tali disposizioni è quella di un iniziale moto di adeguamento piuttosto fervente, durante il quale l'amministrazione penitenziaria ha mostrato un atteggiamento estremamente collaborativo nei confronti delle indicazioni fornite dalla commissione Palma. In un secondo momento tuttavia, allontanatasi anche la prospettiva di una ripresa sanzionatoria da parte di Strasburgo, il cambiamento ha perso qualche nota di ritmo. Resta comunque il quadro di una rete di percorsi disomogenei, dove la

regia centrale non riesce a imporsi in maniera organica e dove la cultura e l'impegno dei singoli operatori penitenziari rimangono essenziali nel garantire o nel non garantire la riuscita riformista. In ogni caso, nell'estate 2014 la situazione riguardo i punti sopra enucleati era, nelle regioni considerate, la seguente.

2. Il regime delle celle aperte

La disposizione è stata applicata su vasta scala e in misura verosimilmente maggiore di quanto ci si sarebbe potuto immaginare. Verso la fine del 2014 – quando le carceri italiane ospitavano circa 54.400 detenuti, di cui circa 9.000 in alta sicurezza – meno del 15% del circuito della media sicurezza viveva ancora con le celle chiuse. Il che significa che circa 39.000 detenuti erano stati raggiunti dal nuovo regime delle celle aperte. Molte delle regioni interessate dalla nostra ricognizione dell'estate precedente vedevano percentuali di celle aperte sfiorare il 100% della media sicurezza: la Calabria, il Lazio e la Liguria, dove in un solo istituto per ciascuna un numero comunque estremamente esiguo di detenuti non usufruiva ancora delle celle aperte per motivi di organizzazione (le tre carceri della Basilicata garantivano la misura al 100% della loro utenza di media sicurezza). In Lombardia, Emilia Romagna e Marche la percentuale di recepimento dell'indicazione ministeriale era superiore al 90%. Inutile dire che un colosso come Bollate, con oltre 1.100 detenuti, garantisce da tempo senza problemi la permanenza fuori dalla cella. Anche le altre due carceri milanesi, San Vittore e Opera, aderivano alla disposizione per la quasi totalità dell'utenza ammessa. Sorprende invece che una piccola realtà come Lecco, che conta una cinquantina di detenuti ed è interamente adibita alla media sicurezza, non riuscisse a garantire le celle aperte che per un quinto della propria popolazione detenuta, adducendo la direzione motivazioni di sicurezza per giustificare l'inottemperanza. Non brillava neanche il carcere di Parma, dove meno della metà dei circa 180 detenuti presenti, tutti di media sicurezza, poteva usufruire del nuovo regime. Nelle Marche la situazione più arretrata era quella di Ancona Montacuto, dove comunque quasi i due terzi della media sicurezza accedevano alle celle aperte. Per quanto riguarda il Molise, gli istituti di Isernia e di Larino si erano completamente adeguati alla disposizione, mentre quello di Campobasso, ospitante circa 75 detenuti tutti nella media sicurezza, garantiva le celle aperte solo a poco più della metà di essi. In Abruzzo meno di un quinto del circuito di media sicurezza non si era ancora adeguato alla disposizione delle otto ore, con istituti quali quelli di Lanciano e L'Aquila interamente adeguati. La Sicilia

e la Campania risultavano sotto la media delle altre regioni monitorate. Le due carceri palermitane, il borbonico Ucciardone e il moderno ma ben più popoloso Pagliarelli, scarsamente arrivavano a garantire il regime delle celle aperte alla metà dei loro detenuti che avrebbero dovuto accedervi. Quanto ai due istituti catanesi invece, se la Bicocca ospita quasi esclusivamente detenuti in alta sicurezza ed è dunque per ora esclusa dalla nuova disposizione, a Piazza Lanza non più del 35% dei reclusi, tutti di media sicurezza, poteva beneficiare delle otto ore. Restando agli istituti medio-grandi, se Agrigento, Caltagirone e Siracusa si erano completamente adeguati alla disposizione e Augusta apriva le celle a quasi il 90% dei detenuti interessati, Caltanissetta e Trapani vedevano ancora un quarto e oltre della media sicurezza a celle chiuse. Nel complesso, la Sicilia rispondeva all'indicazione ministeriale per una percentuale di circa il 70%. Ancora inferiore era l'omologa percentuale della Campania, dove non più dei due terzi dei detenuti in media sicurezza accedevano al regime delle otto ore. Dei due giganti napoletani, perennemente sovraffollati, sembrava cavarsela meglio Secondigliano, ma aiutato certo dalla circostanza di ospitare un elevatissimo numero di detenuti in alta sicurezza e dunque esclusi dalla disposizione. Nonostante ciò, un 10% dei detenuti in media sicurezza non aveva ancora accesso alle celle aperte. Quanto a Poggioreale, dove oltre 1.500 detenuti si trovavano nel circuito interessato, poco più del 10% di essi poteva usufruire del regime aperto. Quanto invece a Santa Maria Capua Vetere – l'altro istituto della regione che conta più di mille detenuti, sebbene sia anch'esso pensato per ospitarne molti meno – il 90% abbondante della media sicurezza (a sua volta oltre i due terzi dell'intero istituto) era organizzato con le celle aperte.

3. Più rapporti con l'esterno

Per quanto riguarda l'organizzazione dei colloqui, spicca senz'altro la Calabria: al momento della nostra rilevazione, in tutti gli istituti della regione le visite avvenivano su sei giorni settimanali, compresi alcuni pomeriggi, e potevano venire prenotate in anticipo. Anche la tessera telefonica era prevista ovunque tranne che nel carcere di Cosenza. Meno della metà, invece, gli istituti che permettevano colloqui in luoghi aperti. Ben organizzato anche il Lazio, dove i colloqui erano spalmati su sei giorni ovunque tranne che nel carcere romano di Rebibbia Nuovo Complesso e comprendevano dei pomeriggi ovunque tranne che nel piccolo istituto di Paliano. Regina Coeli, Latina e la reclusione di Civitavecchia mancavano di spazi aperti per le visite. Scarse le possibilità di prenotazione (solo a Rebibbia Nuovo Complesso,

Civitavecchia reclusione, Paliano e Rieti). Undici istituti su quattordici avevano introdotto la scheda telefonica. Anche la Basilicata si era ben adeguata quanto a orari, prenotazioni e telefonate a scheda, mentre risultava carente sugli spazi aperti. Discreta l'organizzazione dei colloqui in Emilia Romagna (ma non ovunque), sebbene la scheda telefonica fosse stata introdotta solo da tre istituti (Modena, Reggio Emilia e Rimini). A macchia di leopardo la Lombardia, adeguatasi per un 50% e in maniera disomogenea. Nelle tre carceri milanesi, ad esempio, i colloqui si effettuavano su sei giorni anche di pomeriggio ma non erano prenotabili a Bollate, dove si telefonava però con la tessera; si effettuavano su sei giorni ma non di pomeriggio, non erano prenotabili ma anche qui si telefonava con la tessera a San Vittore; si effettuavano su sei giorni anche di pomeriggio, erano prenotabili ma non si telefonava con la tessera a Opera. In tutte e tre le carceri si effettuavano visite all'aperto. Anche in Sicilia l'organizzazione delle visite era molto disomogenea. Al Paggiarelli di Palermo i colloqui avvenivano su sei giorni, anche di pomeriggio e anche all'aperto, ma non si potevano prenotare e non si telefonava con la tessera. All'Ucciardone la tessera era invece stata introdotta, ma i colloqui non si spalmavano su sei giorni, sebbene avvenissero anche in alcuni pomeriggi e in spazi aperti e si potessero prenotare. In generale la scheda telefonica era stata introdotta in 9 istituti su 22. Le Marche si erano ben adeguate agli orari ampi dei colloqui, ma in nessun istituto si potevano prenotare né erano state introdotte le schede telefoniche, mentre solo a Fossombrone e a Macerata Feltria si effettuavano colloqui all'aperto. Molto affaticata l'organizzazione della Liguria, dove nessun carcere aveva ancora introdotto la scheda telefonica. Lo stesso dicasi per la Campania (con l'eccezione di Eboli), dove l'organizzazione facilitata delle visite non aveva ancora preso piede quasi per niente. Poco meglio Abruzzo e Molise quanto a orari e prenotazioni, ma anche qui le telefonate a scheda erano previste nel solo carcere di Teramo e raramente si effettuavano colloqui in spazi aperti. Di spazi per i bambini ne abbiamo trovati davvero pochi. Con eccezione del Lazio, dove 9 istituti su 14 ne erano dotati, e della Lombardia, dove lo erano 11 su 19, nelle altre regioni ne abbiamo rilevati: 1 in Molise, 3 in Abruzzo, 2 in Sicilia (su 22 carceri), nessuno in Basilicata e in Liguria, 1 in Calabria, 4 in Campania, 1 in Emilia Romagna e 1 nelle Marche. Per quanto riguarda infine l'uso di Skype per i contatti con la famiglia, ci risulta che le uniche sperimentazioni in tutta Italia si trovassero a Padova, Trieste, Volterra e Piazza Armerina.

4. La cartella medica digitale

È questo senz'altro un punto sul quale vorremmo vedere concentrati gli sforzi dell'amministrazione. La mancanza di una registrazione completa, leggibile e affidabile della storia clinica del detenuto contribuisce fortemente ad allargare quelle carenze ancora troppo profonde nella tutela del diritto alla salute delle persone recluse. Dalla nostra ricognizione emerge virtuosamente l'Emilia Romagna, dove ciascun carcere della regione aveva già introdotto la scorsa estate la cartella clinica digitale. In Lombardia, questa era utilizzata nelle carceri di San Vittore, Opera, Varese, Bergamo, Sondrio e Vigevano, mentre Busto Arsizio si stava adeguando alla disposizione. In Molise solo a Larino si usava la cartella digitale, in Abruzzo solo a Sulmona, in Sicilia solo a Messina e in Campania il solo istituto di Carinola era in corso di adeguamento. Niente in Calabria, in Basilicata, nel Lazio, in Liguria e nelle Marche.

5. Gli interventi strutturali urgenti

Durante la nostra ricognizione, abbiamo trovato banconi divisorii nelle sale colloqui di vari istituti. In altri, dove sapevamo essere presenti fino a poco tempo addietro, essi sono stati di recente rimossi. Le regioni interamente a norma e dunque prive di banconi erano, tra quelle da noi monitorate, la Lombardia, la Liguria, la Campania, l'Abruzzo e il Molise. Le Marche li conservavano ancora nel carcere di Ancona Montacuto. In Emilia Romagna, Calabria e nella piccola Basilicata due istituti per regione avevano ancora bisogno di interventi di rimozione, mentre nel Lazio erano almeno 5 gli istituti dove si potevano trovare banconi nelle sale colloqui, tra cui le romane Regina Coeli, Rebibbia Nuovo Complesso e Rebibbia femminile (per la sezione di alta sicurezza). In Sicilia ben 8 carceri, tra cui Catania Bicocca e i due palermitani, erano provvisti ancora di banconi. Quanto alle schermature alle finestre, in Molise, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna e Liguria non ne abbiamo trovate. La Lombardia ne manteneva nel solo carcere di Opera per i detenuti in 41 bis, le Marche nel solo carcere di Fossombrone e la Sicilia nel Pagliarelli di Palermo. In Abruzzo due istituti non si erano ancora adeguati alla sollecitazione ministeriale (Lanciano e L'Aquila per i detenuti in 41 bis). La stessa cosa dicasi per la Campania (Santa Maria Capua Vetere e Vallo della Lucania), mentre nel Lazio addirittura 4 carceri mantenevano schermature alle finestre (Regina Coeli, Rebibbia Nuovo Complesso, Latina e Viterbo per i detenuti in 41 bis). Quanto infine alla privacy nella posizione del water,

permanevano ancora gabinetti a vista negli istituti di Isernia (Molise), Potenza (Basilicata), Ariano Irpino e Arienzo (Campania), Castelfranco Emilia (Emilia Romagna), Termini Imerese (Sicilia), Camerino, Fermo e Fossombrone (Marche), Mantova, Lodi e Como (Lombardia), Rebibbia femminile, Rebibbia reclusione, Paliano e Viterbo per i detenuti in 41 bis (Lazio). Solo in Calabria e in Liguria, tra le regioni monitorate dal nostro Osservatorio, non abbiamo trovato water interni alla zona notte o non sufficientemente schermati.

6. Guardando avanti: un nuovo modello di pena nella riorganizzazione ministeriale?

Gli interventi proposti dalla commissione Palma sono al cuore di quella rivoluzione della vita detentiva sulla quale, assieme alle riforme normative volte a produrre una riduzione quantitativa della popolazione reclusa, il Governo italiano ha puntato per rispondere alle richieste europee del post-Torreggiani. Le celle aperte lungo una parte così cospicua delle ore diurne configurano una situazione carceraria quotidiana molto diversa da quella cui i decenni scorsi ci avevano abituati, nonostante alcune disposizioni amministrative in questo senso fossero tanto risalenti quanto inascoltate. Che le celle aperte costituiscano un cambiamento rivoluzionario nel modello di detenzione lo dimostrano pure alcune reazioni conservatrici cui abbiamo assistito anche di recente. Non più tardi del gennaio 2015, il Sindacato Autonomo di Polizia Penitenziaria (Sappe) chiedeva a gran voce di sospendere l'apertura quotidiana delle celle in quanto nel primo anno di sperimentazione le aggressioni agli agenti di polizia penitenziaria sarebbero aumentate del 100%, nonché avrebbero visto un aumento anche le violenze tra gli stessi detenuti. Niente di tutto questo ci pare possa emergere da quanto costantemente osservato nel corso di questi mesi nelle attività della nostra associazione. Modelli aperti di detenzione, cui si accompagna la cosiddetta *vigilanza dinamica* sulla quale l'amministrazione penitenziaria italiana sta lavorando ormai da tempo, sono sperimentati con successo in tanti Paesi europei e rispondono a standard internazionali nella cui direzione l'Italia deve continuare a muoversi.

Il documento della commissione Palma ragiona approfonditamente sulla distribuzione degli spazi che deve accompagnarsi al regime delle celle aperte. Non è pensabile limitarsi a trasferire nel corridoio della sezione quell'ozio forzato cui un tempo il detenuto era costretto dentro la propria cella. Gli spazi comuni di permanenza fuori dalle camere

di pernottamento, scrive la commissione, «non possono essere ricavati all'interno della sezione (e con conseguente riduzione del numero di posti disponibili) ma come spazi esterni a essa, debitamente configurati e attrezzati». Il carcere deve essere strutturato come una piccola città, dove la vita diurna si svolge altrove rispetto a quella notturna, in luoghi pensati per una vita attiva. Vanno previste «strutture modulari in ogni Istituto da allestire secondo soluzioni da individuare in ciascun caso, sulla base della tipologia strutturale dell'Istituto stesso». Previsioni di questo tipo tuttavia, implicando modifiche edilizie e un ripensamento globale nell'organizzazione degli spazi interni, stanno stentando a trovare realizzazione. Durante la nostra ricognizione abbiamo trovato moduli come quelli auspicati dalla commissione – ma spesso comunque insufficienti a servire l'intero istituto – solo in 1 carcere del Lazio (Rebibbia femminile), in 2 della Lombardia (Bollate e Busto Arsizio), in 2 dell'Abruzzo (Lanciano e Sulmona), in 2 dell'Emilia Romagna (Ferrara e Piacenza), in 2 della Sicilia (Catania Bicocca e Caltanissetta) in 5 della Campania (Napoli Secondigliano, Santa Maria Capua Vetere, Benevento, Carinola e Pozzuoli). È importante che si continui a lavorare in questa direzione, al fine di mettere in pratica veramente un'idea di pena attiva e responsabilizzante.

In questo senso, molti sono ancora gli interventi da realizzare in futuro, interventi che concorrano alla «stabilizzazione del modello detentivo aperto e delle sue articolazioni», come recita il sottotitolo del settimo paragrafo del documento della commissione Palma, dedicato – come si ricorderà – alla ridefinizione conseguente del regime e agli interventi di medio-lungo periodo. Tra questi ultimi, uno in particolare vogliamo citare in chiusura del presente capitolo. «Va aperta la discussione», si legge, «per l'instaurazione di un Probation Office che riconfiguri la doppia opzione detenzione-esecuzione esterna come funzioni di pari grado, rivolte in parte a soggetti diversi, in parte a soggetti che, dopo un percorso all'interno della prima accedano alla seconda, in parte ancora all'accompagnamento delle persone nel primo periodo di reinserimento sociale».

A questo proposito bisogna guardare allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla riorganizzazione del Ministero della Giustizia, proposto dal Ministero stesso e attualmente al vaglio dei Ministeri della Pubblica Amministrazione e dell'Economia. Tra le scelte maggiormente significative operate dallo schema di decreto c'è senz'altro quella di separare la gestione dell'esecuzione penale esterna da quella delle carceri, accorpandola piuttosto alla Giustizia minorile in un dipartimento unico e staccato da quello dell'amministrazione penitenziaria. Deten-

zione ed esecuzione esterna, come auspicato dalla commissione Palma, diventano in tale ipotesi funzioni di pari grado e distinte, come accade in tanti Paesi europei che scelgono di guardare all'esecuzione della pena con una visione non carcerocentrica e come risponde alle stesse indicazioni sovranazionali che tendono a decentrare l'asse della pena dalla sola detenzione e a spostarlo sulla probation. La specificità e l'autonomia dell'esecuzione penale esterna rispetto al carcere sono dunque a fondamento dell'ipotesi di riforma. E l'unificazione del trattamento penale esterno con la Giustizia minorile vuole rispondere anch'essa, come si legge nello schema di decreto, «ad un'esigenza concettuale, posto che, nonostante la specificità intrinseca tra il trattamento penale esterno del minore rispetto a quello degli adulti, vi è una unità di fondo che attiene, come detto, ad una logica comune, quella dell'accentuazione della prospettiva della risocializzazione e del reinserimento nel territorio».

I prossimi mesi saranno decisivi per capire dove si sta dirigendo il sistema penitenziario italiano. Sempre esistente è il rischio di un ritorno a un'idea di carcerazione diretta a deresponsabilizzare e a umiliare. L'attenzione dell'Osservatorio di Antigone, che prosegue il proprio monitoraggio, intende spingere verso un modello di pena europeo rispettoso della dignità umana.

IL CONVENTO NON PASSA ALTRO

Dina Galano

Per pagare le bollette di luce e gas, in tempo di crisi, le famiglie risparmiano sulla spesa per gli alimenti. Secondo le rilevazioni Istat, gli italiani sono costretti al discount, rinunciano a carne e pesce fresco e, in generale, tagliano su qualità e quantità del proprio approvvigionamento per far fronte a spese più urgenti. Questa condotta, ormai tristemente nota, non sembra estranea nemmeno allo Stato. Con l'approvazione della legge di Stabilità 2015, si scopre che relativamente al comparto giustizia la dotazione dell'Amministrazione penitenziaria per il 2015, rispetto al bilancio 2014, è in diminuzione di ben 136,2 milioni di euro. Ad approfondire la natura dei tagli, desta interesse la nota di accompagnamento al documento, elaborata dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati e agli atti con data di approvazione 3 novembre 2014¹. Si spiega che le previsioni di spesa sono state formulate tenendo conto degli obiettivi di *spending review* e «in questo ambito, al fine di sanare la reiterata formazione di situazioni debitorie per canoni ed utenze di energia elettrica, acqua, gas e combustibili da riscaldamento degli istituti penitenziari, sono stati parzialmente adeguati gli stanziamenti del pertinente capitolo della spesa di funzionamento delle strutture penitenziarie, mentre si è considerata la minore esigenza finanziaria per le spese di mantenimento dei

1 Cfr. Disegno di legge di stabilità 2015 e disegno di legge di bilancio 2015. A.C. 2679-bis e A.C. 2680. *Profili di competenza della II Commissione Giustizia*, n. 233/0/II, 3 novembre 2014

detenuti e internati (ad esempio, vitto e spese di trasporto) conseguente alla diminuzione della popolazione ristretta».

Un po' oltre si chiarisce: 10.000 presenze intramurarie in meno, secondo i calcoli ministeriali, da dicembre 2013 a settembre 2014 comporterebbero all'incirca un risparmio di 16 milioni di euro rispetto al bilancio assestato 2014. 16 milioni annui che cambiano destinazione: dal vitto al riscaldamento.

L'acrobazia contabile sarebbe pure condivisibile se il Ministero della Giustizia assicurasse che alle persone nella custodia dello Stato fosse garantita qualità e quantità dell'approvvigionamento. Come prevede l'Ordinamento penitenziario, come impongono le Regole penitenziarie europee². Invece le cose, come accade da tempo, stanno diversamente.

1. Un sistema raffermo

Ogni istituto penitenziario è una realtà a sé stante, che interpreta il sistema della fornitura dei pasti e dei generi alimentari in maniera autonoma e, soprattutto, protetta dalla regola della segretazione degli appalti. L'organizzazione prevede tre livelli di servizio, noti come vitto, sopravvitto e servizio-spesa. Il primo si compone di tre pasti (colazione, pranzo e cena) che la legge prevede siano forniti nel rispetto di determinati requisiti. A questo proposito, l'articolo 9 dell'Ordinamento penitenziario (legge n. 345 del 1975) e gli articoli dall'11 al 14 del Regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 230 del 2000), complessivamente stabiliscono: la qualità, la varietà e la genuinità del vitto; la corretta distribuzione nell'arco della giornata; la consumazione del vitto in locali dedicati; il rispetto delle diversità di genere, età, religione e situazioni climatiche nell'offerta del vitto; la gestione diretta del servizio o, in subordine, la gestione affidata a terzi. La maggior parte di queste previsioni è tradita da una realtà ben più drammatica, fatta di pasti consumati in cella, distribuiti nelle «gavette», in qualità e quantità insufficienti, con l'igiene dei locali di conseguenza compromessa. Quanto alla varietà e al rispetto di norme etiche o religiose, quasi nessun istituto contempla la possibilità, ad esempio, di una dieta vegetariana mentre sono assai frequenti le segnalazioni circa la mancata rotazione di frutta e verdura o le insufficienti razioni di carne e pesce.

Perciò, se quanto erogato dal servizio di vitto non è sufficiente a rispondere alle esigenze del detenuto, la legge prevede che quest'ultimo possa ri-

← 2 Si richiama la Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri che sostituisce la R(87)3 sulle Regole penitenziarie europee. Vedi in particolare la Regola 22 sul tema «Regime alimentare».

volgersi al sopravvitto, un sistema che funziona come uno spaccio interno all'istituto dove è possibile acquistare, per il tramite di un conto corrente postale, e quindi a spese del detenuto, i beni alimentari o di prima necessità. Anche qui le cose non vanno per il verso giusto. Prezzi sproporzionati, poca scelta, nessun controllo. Ci torneremo.

Per tutto ciò che non è compreso nelle liste tariffate del sopravvitto, bisogna fare la «domandina», una richiesta scritta per procurarsi, ad esempio, un paio di scarpe o una marca di biscotti diversa dall'unica che si trova allo spaccio. È ormai noto che il servizio-spesa, come si chiama la possibilità di acquistare dall'esterno beni di necessità, ha anch'esso prezzi superiori a quelli stabiliti dal libero mercato sui quali è difficilissimo esercitare un controllo perché non viene emesso scontrino sul singolo acquisto, ma viene prodotta solo un'unica fatturazione mensile totale.

Aggiungiamo che, almeno sulla carta, le tabelle vittuarie, di fonte ministeriale, devono essere aggiornate ogni cinque anni mentre i prezzi dei beni in sopravvitto ogni mese, per disposizione congiunta della direzione penitenziaria e dell'amministrazione comunale, affinché siano corrispondenti ai prezzi di vendita all'esterno. Sulla carta, appunto. Rispetto a queste disposizioni di legge, la prassi consolida l'esternalizzazione dell'intero servizio di fornitura dei generi alimentari mentre l'unica cosa che rimane all'amministrazione penitenziaria, e quindi affidata al lavoro dei detenuti, è la gestione diretta per il confezionamento dei pasti. Inoltre, il servizio del vitto, del sopravvitto e del servizio-spesa sono affidati congiuntamente a un'unica impresa che riesce ad assicurarsi uno o più lotti di competenza.

Gli effetti distorsivi di questa scelta sono ancora presenti. Se occorre approfondirli oggi è perché, nel 2013, alla scadenza degli appalti per la fornitura dei generi alimentari si perdeva un'occasione di rinnovamento dell'intero sistema delle aggiudicazioni, invocata anche dall'interno dell'amministrazione penitenziaria e del Ministero della Giustizia³. Ma occorre approfondirli anche perché quest'anno abbiamo assistito all'estremizzazione di ciò che è da tempo oggetto di denuncia e preoccupazione: non solo (e ancora) si acconsente che uno dei servizi essenziali e, per natura, ineludibili, scivoli di frequente sotto la soglia dell'accettabilità, ma l'intero sistema sta producendo un preoccupante effetto di emarginazione della parte di popolazione detenuta più povera, sempre meno capace di sopperire a proprio carico alle insufficienze delle forniture essenziali. Un effetto discriminatorio su base censoria

3 Si veda la circolare GDAP-0442050 del 2011. Sul tema, vedi anche gli esiti dell'indagine della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie, istituita presso il Ministero della Giustizia con D.M. 13 giugno 2013.

ancora più inaccettabile quando riferito alla mera possibilità di garantirsi un livello dignitoso di approvvigionamento.

2. I nuovi bandi e il controllo della Corte dei Conti

I servizi di fornitura del vitto, del sopravvitto e del servizio-spesa non solo sono esternalizzati ma sono, come accennavamo, da sempre assegnati congiuntamente al medesimo soggetto aggiudicatario individuato secondo la procedura di segretazione dell'appalto⁴. Di fatto, per chi ottiene la commessa, la fornitura di generi alimentari e di prima necessità si rileva un *business* di notevole entità, premiato dal guadagno certo (il detenuto che compra beni extra vitto è, per le sue condizioni, «un pagatore affidabile»), da una rilevante percentuale di profitto (per l'assenza di concorrenza di operatori economici e di controllo sui prezzi applicati al sopravvitto), e dalla garanzia del contratto pluriennale (gli appalti vengono rinnovati ogni quattro anni).

Per i contratti segreti il controllo della Corte dei Conti avviene in via successiva rispetto alla loro efficacia e si conclude con una relazione al Parlamento. Non è dunque previsto né prevedibile un controllo preventivo sui contratti posti in essere dai 13 Provveditorati regionali e dai 3 Provveditorati interregionali dell'Amministrazione penitenziaria. Esiste solo un accordo quadro, che tesse le linee generali relative ai servizi di fornitura dei pasti, la quantificazione dei lotti su cui dividere la popolazione carceraria, l'elenco degli operatori da invitare alla gara, lasciando poi nella disponibilità di ciascuna Amministrazione penitenziaria regionale il compito di aggiudicazione e di sottoscrizione del contratto di appalto.

Su quello che è accaduto in sede di rinnovo, è possibile affidarsi al documento della Corte dei Conti che nell'adunanza del 26 settembre 2014 approva gli esiti delle indagini sulla gestione di alcune amministrazioni statali, tra cui appunto quelli riferiti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Ad aprile 2013, quando il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria emana il decreto⁵ che dà il via alla nuova procedura di assegnazione per il quadriennio 2013-2017, ha l'attenzione di sottolineare che le misure di sicurezza adottate da ciascun contratto non devono essere generiche o circoscritte soltanto ai doverosi controlli da svolgere sui generi alimentari, ma circostanziate e riferite soprattutto alla costante persistenza dell'affidabilità

4 Articolo 17 del Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163 del 2006).

5 Provvedimento n. 0130733 dell'11 aprile 2013.

delle imprese e delle persone fisiche che le rappresentano. Il sollecito, per la prima volta, produce come effetto la cancellazione di una ditta dall'elenco fornitori per il mancato rispetto di uno dei requisiti previsti (in quel caso, l'aver fornito nei tre anni precedenti il servizio di fornitura di derrate alimentari a crudo).

Come riferisce la Corte dei Conti, dunque, ad aprile 2013 con alcune delle sedici ditte iscritte nell'elenco fornitori si sottoscrivono 55 contratti per complessivi 205 istituti penitenziari di diversa tipologia. Per un costo totale calcolato su quattro anni a popolazione detenuta invariata di circa 400 milioni di euro.

La cifra, se divisa per anno e per numero di giorni/presenza, sta a significare appena 3,9 euro al netto di IVA per fornire tre pasti al giorno a ciascun detenuto. Almeno questo è quanto il Ministero della Giustizia è disposto a pagare.

In realtà, la spesa per lo Stato è di gran lunga inferiore per almeno due ragioni evidenti. In primo luogo, perché il numero dei reclusi viene considerato stabile nel tempo, mentre dall'aprile 2013 a oggi la popolazione ristretta è diminuita, pur se ancora sovradimensionata rispetto ai posti letto disponibili. In seconda istanza, essendo la gara informale condotta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a guardare le singole aggiudicazioni in un solo caso (per il penitenziario di Gorgona, in Toscana, che impone il rifornimento via mare) si ha una diaria superiore al limite di 3,9 euro. Per tutti gli altri lotti aggiudicati, si oscilla tra i 3,58 e i 3,8 euro. Insomma, con una media di 3,7 euro si dovrebbe garantire la fornitura di pasti caldi a ciascun detenuto, dall'alba al tramonto.

Con la base d'asta così esigua e con il meccanismo dell'offerta a ribasso, si comprende bene la necessità stessa dell'esistenza del sopravvitto che, come abbiamo visto, viene demandato alla medesima impresa che fornisce i pasti ordinari allo scopo, non celato, di rientrare nei costi. Le ditte, infatti, comprano all'ingrosso i generi alimentari e altri di stretta necessità, e li vendono a prezzo di dettaglio all'interno del carcere. Un prezzo di dettaglio che non è soggetto ai dovuti controlli poiché la Direzione del penitenziario e l'Amministrazione comunale spesso soprassedono su quanto previsto dall'Ordinamento penitenziario che stabilisce, tra le altre cose, che le «informazioni ricevute» in merito ai prezzi correnti all'esterno del carcere siano messe a disposizione di una rappresentanza di detenuti e internati⁶.

6 Così stabilisce l'articolo 12, comma 6 del DPR n. 230 del 2000: «La direzione assume mensilmente informazioni dall'autorità comunale sui prezzi correnti all'esterno relativi ai generi corrispondenti a quelli in vendita da parte

Sussiste poi un rilievo di ordine giuridico. Mentre il vitto è un servizio di fornitura vero e proprio e quindi può legittimamente essere oggetto di appalto, nel caso del sopravvitto si tratta di concessione di pubblico servizio che, almeno astrattamente, potrebbe essere assegnata sulla base di regole diverse. Se non altro al fine di stralciare questo circolo vizioso che permette allo stesso soggetto di erogare un vitto scadente senza incorrere in sanzioni e, allo stesso tempo, di rendere il risparmio tratto ancor più profittevole grazie al ricorso al servizio di sopravvitto e di servizio-spesa a cui, giocoforza, è obbligata la persona reclusa.

3. E le buone sperimentazioni finiscono

Esiste, però, un modello alternativo al sistema ministeriale. Un modello che vanta un'esperienza decennale e che ha finora coinvolto dieci istituti penitenziari e riguardato all'incirca 7.000 detenuti ogni anno. E che, nonostante venga riconosciuto quale buona prassi dagli stessi vertici dell'amministrazione penitenziaria, chiude definitivamente il periodo di sperimentazione il 15 gennaio 2015. Nessuna ulteriore proroga, come auspicavano le cooperative impegnate. Motivata, ancora una volta, dal taglio degli stanziamenti.

Dieci anni fa, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria concedeva a dieci cooperative di gestire direttamente la cucina dei pasti all'interno di altrettanti istituti impiegando come personale i detenuti per un periodo di tempo sperimentale e con una base di finanziamento statale che dal 2009 è imputato alla Cassa delle Ammende. Ne nascono esperienze imprenditoriali di successo, che non solo svolgono l'attività di preparazione del vitto ma sviluppano anche progetti collaterali che portano i prodotti preparati in carcere alla diffusione esterna. Sono ormai noti i panettoni del Due Palazzi di Padova, i taralli di Trani o i dolci tipici siciliani nati dalle cucine di Siracusa e Ragusa. A Roma-Rebibbia, a Milano-Bollate, a Torino e a Ivrea si attivano servizi di catering.

Anche la normale gestione del vitto in carcere in questi dieci anni registra un significativo cambio di rotta. Il cibo è qualitativamente migliore e l'inserimento dei detenuti quale forza lavoro produce un effetto professionalizzante e formativo, che non assomiglia affatto ai cosiddetti lavori domestici svolti

dello spazio o assume informazioni sui prezzi praticati negli esercizi della grande distribuzione più vicini all'istituto. I prezzi dei generi in vendita nello spaccio, che sono comunicati anche alla rappresentanza dei detenuti e degli internati, devono adeguarsi a quelli esterni risultanti dalle informazioni predette».

a turno negli istituti. Se si considera, poi, che la gestione da parte delle cooperative permette alle persone che vi lavorano di vedersi riconosciuti regolari stipendi allineati ai contratti collettivi di lavoro si comprende il valore economico e sociale dell'iniziativa. Che in molti casi risulta determinante anche dopo la conclusione della pena.

In una lettera del 28 luglio 2014 indirizzata al capo dell'amministrazione penitenziaria⁷, i direttori delle dieci carceri interessate dai progetti dichiarano che «l'esperienza è stata oltremodo positiva». Con effetti diretti anche sull'organizzazione interna e vantaggi strettamente economici per le amministrazioni stesse tra cui il risparmio relativo alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle attrezzature delle cucine, quello relativo alle utenze e per le mercedi, oltre agli introiti per le spese di mantenimento. «*In primis*, appare indubbio il miglioramento della qualità del vitto», scrivono. «Di assoluta importanza», inoltre, «sono i risultati registrati in termini trattamentali. I detenuti assunti dalle cooperative hanno avuto modo di sperimentare rapporti lavorativi "veri" che li hanno portati ad acquisire competenze e professionalità rivelatesi decisive per il loro reinserimento sociale». E concludono che «appare indubbio che rapporti lavorativi strutturati, alle dipendenze di terzi hanno valenza completamente diversa da quelli a mercede che assumono più la veste di forme assistenziali che non consentono di sviluppare quella cultura del lavoro necessaria in un percorso d'inclusione sociale».

Ciononostante, il finanziamento viene meno. Il consiglio di amministrazione della Cassa delle Ammende già deliberava il 18 dicembre 2013, all'unanimità, la conclusione della fase di start-up dei progetti e decideva di non poter erogare oltre i circa 3,5 milioni di euro annui che servono a sostenere i dieci progetti, in cui lavorano circa 170 detenuti e 40 operatori sociali. Lo scorso 21 gennaio 2015 i nuovi vertici dell'amministrazione penitenziaria, insediatisi a fine 2014, ricevono ad una ad una le cooperative sociali coinvolte nei progetti a rischio chiusura. Definitivamente concluso il capitolo "mense", con l'istituzione di un tavolo tecnico si cerca di salvare quantomeno le esperienze collaterali che si sono originate in questi anni, dai laboratori di panificazione ai servizi di catering. Le cooperative sono chiamate a presentare nuovi progetti da sottoporre alla Cassa delle Ammende e che, solo se approvati, con stanziamenti ancora da trovare, potranno continuare il loro lavoro senza ridimensionare il personale impiegato. Bisogna, insomma, ricominciare da capo.

⁷ Lettera del 28 luglio 2014, n. di protocollo 29996 firmata dai direttori di: C.C. di Trani, C.C. di Siracusa, C.C. di Ragusa, C.C. Rebibbia N.C., C.R. Rebibbia, C.C. di Torino, C.R. Milano-Bollate, C.R. di Padova e C.C. di Ivrea.

IL CARCERE È UN LUOGO DI PLURALISMO RELIGIOSO?

Francesco Sciotto

Negli ultimi decenni le chiese evangeliche italiane hanno cominciato a riflettere con maggiore attenzione al tema del carcere e alla questione della pena. Le motivazioni di tale rinnovato interesse sono sostanzialmente tre: poco più di trent'anni fa, nell'agosto del 1984, lo Stato ha per la prima volta applicato l'art. 8 della Costituzione siglando un'intesa con la Chiesa Evangelica Valdese (unione delle chiese valdesi e metodiste) e molti pastori e credenti di quella piccola ma significativa minoranza religiosa italiana scoprirono che era possibile recarsi in carcere e assistere quanti si trovavano in detenzione. C'è poi un motivo di carattere sociologico: sono arrivati i migranti, con qualche decennio di ritardo, ma sono arrivati e anche in Italia non abbiamo perso tempo nel far sì che le nostre prigioni, come quelle di tutti gli altri paesi del globo, diventassero un luogo di "accoglienza" per stranieri. Si dà il caso che molti dei cittadini stranieri entrati in Italia negli ultimi decenni siano di origine protestante e abbiano cominciato a richiedere, da dietro le sbarre, visite ed assistenza alle nostre chiese. Ultimo motivo, non meno importante degli altri due, le chiese evangeliche hanno cominciato a riflettere sul carcere perché, vivendo nel mondo contemporaneo, hanno iniziato insieme al mondo a parlarne di più: si sono accorte che la prigione esiste, come se n'è accorta la società tutta, talvolta parlando del carcere e della pena in maniera improvvisata e ingenua, ma interessandosene.

Negli ultimi anni le chiese e gli istituti protestanti hanno anche cominciato ad agire e, oltre all'assistenza pastorale dentro gli istituti, hanno avviato

progetti di formazione e aperto sportelli e strutture per assistere detenuti, ex detenuti, persone affidate ai servizi, familiari. Tra gli organi interessati a monitorare e mettere in rete le diverse esperienze polverizzate sul territorio c'è il *Gruppo di Lavoro sulle Carceri* della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI). La domanda che mi porrò in questo contributo sarà la seguente: quale reale possibilità è concessa a chi si trova in carcere di "professare liberamente la propria fede religiosa", come sancito dall'art. 19 della Costituzione della Repubblica. Il carcere insomma è un luogo di pluralismo, anche religioso?

Fede e religione trattate entro il registro dei diritti fondamentali, dunque. C'è un "ma" doveroso al quale non possiamo tuttavia sottrarci. La religione è stata in passato elemento cardine del "trattamento" penitenziario. Secondo la normale vulgata, il semplice schema del passato era che la chiesa giudicasse e il potere secolare punisse: è ciò che, ad esempio, ci viene raccontato a proposito dell'Inquisizione. E non è raro sentirsi dire dagli attuali difensori della violenza come elemento di controllo delle menti e delle opinioni religiose che a uccidere eretici e infedeli era il potere secolare e non la Chiesa, che tutt'al più li giudicava colpevoli. La realtà è che per secoli Chiesa e potere secolare hanno marciato solidamente a braccetto e si sono scambiati i ruoli di giudice e boia in non poche occasioni.

La detenzione, che oggi è sostanzialmente il solo sistema di pena conosciuto in occidente, era in passato uno dei tanti e capitava che chi avesse compiuto reati si "rinchiudesse" in un penitenziario per sfuggire ad una pena corporale. L'opprimente peso della religione nella pena non ha abbandonato le carceri europee neanche in età moderna, con la progressiva presa in carico da parte degli Stati nazionali delle carceri e dei penitenziari. La questione è complessa e non sarà oggetto di ulteriori approfondimenti, ma vale la pena ricordarsene, poiché talune idee riguardanti il convincimento che il reo possa beneficiare della fede *al fine* di ravvedersi durante il periodo della detenzione affondano le loro radici culturali in epoche in cui la religione era strumento di punizione e penitenza e non oggetto del benessere del cittadino.

L'articolo 19 della Costituzione della Repubblica, dicevamo, e l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sanciscono il diritto inalienabile di ciascuno di scegliere il proprio credo e professare la propria religione. Questa semplice, quasi banale considerazione come si traduce in

carcere? In un luogo dove è estremamente difficile far valere i propri diritti, dove oltre alla libertà si viene privati di un'infinità di altre cose?

La materia, oltre che dalla Costituzione, è regolamentata dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", più in particolare dagli articoli 26 e 67. Nel primo si parla della libertà di professare la propria religione in carcere, si dice che lo stato garantisce la presenza del cappellano cattolico in ogni istituto e che gli appartenenti alle altre religioni hanno il diritto (sino al 1986 la parola era "facoltà") "di ricevere su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto". L'articolo 67 recita "possono accedere agli istituti con l'autorizzazione del direttore, i ministri del culto cattolico e di altri culti". Segue la lista di quanti sono autorizzati: sostanzialmente i ministri di culto delle chiese o delle organizzazioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione.

E gli altri? Come fanno i detenuti islamici, o gli evangelici appartenenti a chiese che non hanno stipulato leggi di Intesa con lo Stato? Attraverso l'art. 17 della stessa legge che regola l'ingresso in carcere di persone della società civile, di associazioni, di fatto anche di chiese, tant'è che il DPR 230 del 2000, un regolamento penitenziario che aggiorna la legge del 1975, ratifica proprio questa possibilità: la tua chiesa non ha un'intesa con lo Stato? Niente di cui preoccuparsi. Il ministro dovrà sottoporsi a qualche controllo in più, ma potrà entrare ugualmente, come entrano i volontari.

Basta affacciarsi a questa materia, insomma, per capire che è un caos: ci sono i cappellani cattolici, pagati dallo Stato e nominati dalle diocesi. I ministri di culto nominati dalle chiese che hanno un'intesa con lo Stato e tutti gli altri, non pochi a dire il vero, che entrano grazie all'art. 17.

Confusione: tutto questo genera una confusione indicibile. Le intese, ad esempio, sono leggi dello Stato: ognuna tratta la materia in maniera diversa e talvolta in modo dissonante dalle leggi che abbiamo citato. Mentre l'intesa Valdese, ad esempio, prevede che i pastori possano entrare anche di loro spontanea volontà, secondo l'ordinamento penitenziario è necessario che sia il detenuto a richiedere una visita.

Tali incongruità si possono riscontrare in quasi tutte le leggi di intesa e costringono tra l'altro i funzionari dell'amministrazione a districarsi tra mille rivoli legali senza spesso riuscire a venire a capo di quanto richiesto dal detenuto con la "domandina". Gli uffici delle nostre chiese registrano ogni anno diversi casi di ministri autorizzati ad entrare in carcere sulla carta, ma poi di fatto impossibilita-

ti a farlo, per la difficoltà da parte dell'amministrazione di "capire" lo status stesso del ministro di culto adibito all'assistenza pastorale in carcere.

Anche il ricorso all'art. 17 non crea meno problemi: il tutto è lasciato, come molte altre cose in carcere, all'arbitrio dei funzionari dello Stato, si tratti di personale dell'amministrazione o di magistrati e questo, inevitabilmente, mina un diritto che la Costituzione sancisce come fondamentale.

Ma oltre a questi aspetti, c'è da sottolineare un elemento spesso lasciato sullo sfondo perché apparentemente secondario: la realtà è che l'attuale sistema regolamenta non tanto un diritto fondamentale del detenuto o della detenuta, quanto più la possibilità data alle chiese di accedere alle carceri, in varie forme. L'attenzione è insomma spostata sui ministri delle diverse chiese, su un "potere" delle chiese, visto che, come per l'accesso alle cure mediche, anche l'esercizio del diritto ad una vita spirituale piena passa per una visita di un pastore o di un sacerdote. Insomma, la centralità non è di chi è in detenzione, ma delle chiese ed il sospetto che a queste ultime non dispiaccia è più che fondato. Oltre ad essere un problema di dottrina, se così possiamo definirlo, questa situazione genera un'assurda assenza di chiarezza.

Una possibile soluzione a questo problema e veniamo qui ad un tema caro alle chiese protestanti italiane ed alla loro Federazione, sarebbe una reale applicazione della Costituzione, attraverso una equa legge sulla libertà religiosa in Italia, dove vige ancora oggi una legge fascista del 1929 e dove la libertà e la pluralità delle fedi vengono derubricate a poco più che problemi di polizia e di sicurezza nazionale. Una vera legge sulla libertà religiosa che, oltre a definire i diritti delle comunità e dei gruppi, si riverberi ovviamente sull'intera vita delle singole persone, anche di quelle in detenzione, garantendo loro l'accesso ad un diritto fondamentale, di fatto allo stato parzialmente negato anche a causa della farraginosità e della stratificazione di tante leggi, tutte diverse, al centro delle quali raramente si trova il benessere del cittadino.

LA SCELTA DEL CIBO IN CARCERE COME ESERCIZIO DEL PROPRIO DIRITTO ALLA LIBERTÀ DI RELIGIONE? ALCUNE RIFLESSIONI A PARTIRE DA UNA DECISIONE STORICA DEL CONSIGLIO DI STATO FRANCESE

Silvia Mondino

Premessa

In Francia il Consiglio di Stato il 16 luglio 2014 ha assunto una decisione storica. M.A.B., detenuto nell'Istituto penitenziario di Saint-Quentin-Falavier, aveva richiesto che venisse garantito ai detenuti di confessione musulmana un menù composto da carne *halāl*.

L'11 aprile 2013 il direttore dell'Istituto aveva rigettato l'istanza. L'interessato aveva allora proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo di Grenoble che, con il provvedimento n. 1302502 del 7 novembre 2013, aveva annullato la decisione del direttore e accolto la domanda del detenuto.

Il provvedimento è stato successivamente impugnato dal Ministero di Giustizia innanzi alla Corte amministrativa di appello di Lione, che ha richiesto la riforma della sentenza e, nelle more, la sospensione provvisoria dell'esecutorietà. L'istanza, tuttavia, è stata rigettata con decisione n. 14Y00115 del 20 marzo 2014.

Il Ministero, allora, ha depositato il 4 aprile 2014 un ricorso innanzi al Consiglio di Stato chiedendo nuovamente la sospensione dell'esecuzione del provvedimento del Tribunale amministrativo di Grenoble in attesa della decisione nel merito da parte della Corte amministrativa di appello di Lione.

Con provvedimento n. 377145 del 16 luglio 2014 il Consiglio di Stato ha annullato la decisione 14Y00115 del 20 marzo 2014 della Corte amministrativa di appello nella parte in cui era stata prevista la possibilità di messa a disposizione di un menù regolare composto da carne *halāl* per i detenuti di

confessione musulmana del centro penitenziario di Saint-Quentin-Fallavier .

Ciò che assume interesse, in merito, sono le ragioni della decisione del Consiglio di Stato.

In *primis*, sono evidenziate le difficoltà organizzative ed economiche che la garanzia di questo tipo di alimento comporterebbe.

In secondo luogo sono considerati come serie «(...) le motivazioni inerenti al principio di laicità e all'incompatibilità delle misure ordinate con le esigenze della detenzione».

1. Le ragioni della richiesta: il fondamento religioso della carne *halāl*¹

E' opportuno, nell'ambito di un dibattito che abbia ad oggetto la carne *halāl*, saper collocare la questione nell'universo religioso a cui appartiene.

Il termine *halāl* significa lecito e si contrappone ad *harām* ovvero proibito.

Nel diritto islamico il termine *šarī'a* significa: "la via rivelata da Dio", "il sentiero diretto del tuo Signore" (F. Castro, 2006:15). Essa prescrive sia regole di comportamento nel rapporto con gli uomini sia nel rapporto con Dio. Tali norme, che sono desumibili dalle quattro fonti del diritto, ovvero il Corano, la Sunna (i comportamenti virtuosi del Profeta), l' *ig mā'* (il consenso della comunità) e il *qiyās* (ovvero l'analogia), indicano anche ciò che è doveroso, raccomandabile, permesso, riprovevole o proibito.

Nel Corano² è detto chiaramente: «O uomini, mangiate ciò che è lecito e buono, non seguite le orme di Satana, poiché egli è nemico dichiarato per voi» (II:168).

E' di origine coranica, per quanto riguarda gli alimenti vietati, il divieto di consumazione della carne di porco, l'assunzione di sangue, la cibazione di animali morti e di tutti gli animali non macellati secondo le regole previste dall'Islam.

Infatti nella *sūra* VI, versetto 45, si dice: «Dì: "Io non trovo in quel che m'è stato rivelato nessuna cosa proibita a un gustante che voglia gustarla,

1 La ricostruzione del fondamento religioso della carne *halāl* segue le linee tracciate da L. Ascanio (2010), *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in a cura di A. G. Chizzoniti e M. Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione:diritto e diritti*, Quaderni del dipartimento di Scienze Giuridiche. Università del Sacro cuore-sede di Piacenza, Quaderno 1, Libellula Edizioni, Tricase.

2 Le traduzioni del Corano sono di A.Bausani,(1988), *Il Corano*, Bur, Milano.

eccetto bestie morte, sangue versato, o carne di porco (chè è sozzura) o abominio su cui sia stato invocato altro nome che quello di Dio». Anche la *sūra* V versetto 3 ribadisce: «Vi son dunque proibiti gli animali morti, il sangue, la carne di porco, gli animali che sono stati macellati senza l'invocazione del nome di Dio, e quelli soffocati o uccisi a bastonate, o scapicollati o ammazzati a cornate e quelli in parte divorati dalle fiere, a meno che voi non li abbiate finiti sgozzandoli, e quelli sacrificati sugli altari idolatrici(...)».

Infine lo stesso concetto è ripreso da altre due *sure*. La *sūra* II, versetto 173, afferma «In verità Iddio v'ha proibito gli animali morti e il sangue e la carne di porco e animali macellati invocando altro nome che quello di Dio (...)» e la *sūra* XVI, versetto 115 nuovamente prescrive: «Chè Iddio v'ha proibito gli animali morti, e il sangue e la carne di porco, e animali macellati invocando nome altro da Dio(...)».

Tra gli alimenti leciti vi sono i frutti della terra come prevede la *sūra* VI, 141: «Egli è che ha fatto crescere giardini, vigneti a pergolato e senza pergolato, e palme, e creali vari al mangiare, e olive e melograni simili e dissimili. Mangiate del frutto loro, quando vien la stagione, ma datene il dovuto ai poveri, il dì del raccolto, senza prodigalità stravaganti, chè Dio gli stravaganti non ama».

Le creature marine sono lecite, in base a quanto disposto dalla *sūra* V, 96 : «V'è lecita la pesca e il cibo che il mare contiene perché voi e i viaggiatori possiate goderne, ma vi è proibita la selvaggina terrestre finché siate in stato sacrale(...)».

Tra le creature terrestri, è possibile mangiare gli ovini e altri animali da preda. Il Corano, infatti, alla *sūra* V, versetto 1 dispone: «O voi che credete, adempite ai patti. Vi sono permessi gli animali dei greggi eccetto quelli che ora vi diremo, e non dovete permettervi la caccia mentre vi trovate in stato sacro: Dio certo decreta ciò che egli vuole» e anche nel Corano V, 4: «Ti domanderanno che cosa sia lecito mangiare. Rispondi: «Vi sono lecite le cose buone e quel che avete insegnato a prendere agli animali da preda portandoli a caccia a mo' di cani (chè del resto non avete fatto che insegnare a loro ciò che Dio ha insegnato a voi). Mangiate dunque ciò che loro avranno preso per voi, menzionandovi sopra il nome di Dio; e temete Iddio, chè Dio è rapido al conto».

Un ultimo aspetto merita di essere accennato: chi può porre in essere la macellazione rituale prevista dall'Islam.

Innanzitutto colui che macella deve essere un musulmano, di sesso maschile, sano di mente e adulto. Può macellare, seguendo una ritualità specifica, solo animali *halāl* con strumenti che non siano utilizzati per altri animali *harām*.

Stante questi riferimenti religiosi, è chiaro che i tre menù previsti dal centro penitenziario di Saint-Quentin-Fallavier (normale, regime senza carne di porco-nessuna prescrizione religiosa specifica- e regime vegetariano- esclusivamente per i vegetariani) non potevano essere adeguati alle richieste del detenuto musulmano che, oltre a non assumere la carne di porco, necessitava che anche le altre carni fossero *halāl*.

2. La normativa francese in materia di esercizio della libertà religiosa in carcere

In Francia l'esercizio della libertà religiosa in carcere trova una sua tutela in diverse disposizioni.

Più precisamente, con riferimento alla normativa europea, l'art. 9 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo³ statuisce: «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

A livello costituzionale, l'art. 1 della Costituzione francese statuisce: «La Repubblica assicura la libertà di coscienza. Esso garantisce la libertà di culto con le riserve emanate qui seguito nell'interesse dell'ordine pubblico».

Pur stabilendo, in specifico, di non sovvenzionare alcun culto, la Costituzione francese prevede la possibilità, anche in carcere, che siano sostenute dalla Pubblica amministrazione le spese per garantire l'esercizio del culto. L'art. 2, al comma 2, infatti, statuisce: «Tuttavia, possono essere incluse nel bilancio le spese per i servizi di cappellania e destinate a garantire il libero esercizio della religione nelle istituzioni pubbliche come scuole, università, scuole, ospedali, manicomi e prigionieri».

Inoltre, l'art. 26 e 22 della Legge penitenziaria n° 2009-1436 del 24 no-

³ Disponibile all'indirizzo http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf

vembre 2009⁴ definiscono le linee attuative delle disposizioni costituzionali in materia.

Più precisamente, l'esercizio della libertà religiosa in carcere è tutelata nel titolo primo della legge succitata, «Disposizioni relative al servizio pubblico penitenziario e alla condizione delle persone detenute», al capitolo terzo («Disposizioni relative ai diritti e doveri delle persone detenute»), all'art. 26 che statuisce: «Le persone detenute hanno il diritto alla libertà di opinione, di coscienza e di religione. Esse possono esercitare il culto di loro scelta, secondo le condizioni idonee all'organizzazione dei luoghi, senza altri limiti che quelli imposti dalla sicurezza e dal buon ordine della struttura⁵».

Tale disposizione trova una sua ulteriore tutela generale in base a quanto previsto dall'art. 22 della stessa legge con riferimento ai diritti dei detenuti nel suo complesso: «L'Amministrazione penitenziaria garantisce a tutte le persone detenute il rispetto della loro dignità e dei loro diritti. L'esercizio di essi non può trovare restrizioni diverse da quelle derivanti da vincoli inerenti la detenzione, il mantenimento di istituzioni di sicurezza e di ordine, la prevenzione della recidiva e di protezione gli interessi delle vittime. Queste restrizioni tengono conto della età, dello stato di salute, della disabilità e della personalità della persona detenuta».⁶

Il diritto all'esercizio della libertà religiosa è stato ribadito dall'art. R 57-9-3 del codice di procedura Penale che prevede: «Ogni persona detenuta deve essere in grado di soddisfare le esigenze della sua vita religiosa, morale o spirituale. Al suo arrivo presso la struttura, è avvisato del suo diritto di essere visitato da un ministro di culto e di partecipare a funzioni religiose e incontri religiosi organizzati da coloro che sono titolate a questo scopo».

3. Accesso al diritto condizionato da ragioni economiche e organizzative

La decisione del Consiglio di Stato francese si poggia innanzitutto sulle problematiche di tipo economico ed organizzativo. La prima domanda che allora viene da porsi è a quali questioni concretamente facesse riferimento.

Probabilmente, le difficoltà devono essere state ascritte al complesso iter previsto dalla legge francese per la macellazione rituale.

4 Disponibile all'indirizzo http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A42DB292D42D7B52AC4FBCD1C0595666.tpdjo08v_3?idSectionTA=JORFSCTA000021312179&cidTexte=JORFTEXT000021312171&dateTexte=

5 Traduzione mia

6 Traduzione mia

Soltanto coloro che hanno ricevuto una specifica autorizzazione dal Ministero possono effettuare l'abbattimento rituale. Il *Code rural et de la pêche maritime* dispone infatti all'art. R214-75: "Fatte salve le disposizioni del terzo comma del presente articolo, la macellazione rituale può essere eseguita dai macellai autorizzati dalle organizzazioni religiose riconosciute, su proposta del Ministro dell'Interno, dal Ministro dell'Agricoltura. Gli organismi autorizzati di cui al punto precedente devono comunicare al Ministro dell'Agricoltura il nome delle persone autorizzate e di quelle a cui l'autorizzazione è stata revocata. Se nessun organismo religioso è stato riconosciuto, il prefetto del dipartimento in cui si trova il macello utilizzato per la macellazione rituale può concedere singole autorizzazioni su richiesta motivata degli interessati. I macellai rituali devono essere in grado di dimostrare questa abilitazione agli agenti di cui all'articolo L. 221-5,1".

Diversi organismi oggi sono abilitati dal Ministero come per esempio la SFCVH (Société française de contrôle de viande halal)⁷, ACMIF Certification hallal de la mosquée d'Evry Courcouronnes ; MCI Muslim conseil international, HALAL SERVICES , HALAL CORRECT, AVS A votre Service.

Tuttavia, come osserva una ricerca del 2009 dell'ASIDCOM: (Associazione francese di consumatori musulmani): «il possesso della licenza da parte del macellaio non assicura che il prodotto finale sia *halāl*, dal momento che non c'è monitoraggio indipendente durante la macellazione»^{8,9}.

Per garantire la carne *halāl* all'interno dell'istituto penitenziario francese il direttore avrebbe potuto o appaltare tutto l'approvvigionamento ad un ente esterno che potesse certificare il cibo come *halāl* perché dotato di una struttura in cui opera un macellaio con la licenza, o prevedere un servizio a parte per i detenuti musulmani, dato in gestione ad un ente diverso da quello che si occupa della mensa per tutti, in grado di garantire la provenienza *halāl* del cibo. Dunque, come afferma il Consiglio di stato, un costo.

La scelta del Consiglio di stato di non prevedere un piano per garantire la carne *halāl* ai detenuti musulmani per ragioni di costi risulta difficile da comprendere per almeno una ragione.

7 <http://www.sfcvh.com/>

8 ASIDCOM : French Association of Muslim Consumers., *Survey on the halāl certification agencies – December 2009* , disponibile all'indirizzo <http://www.asidcom.org..>

9 La questione è decisamente di importanza non secondaria: nel Regno Unito è recentemente emerso uno scandalo perché negli Istituti penitenziari era distribuita come *halāl* carne che aveva al suo interno pezzi di porco. Si veda l'articolo disponibile su <http://www.bbc.com/news/uk-21302925>

Nel menù del centro penitenziario di Saint-Quentin-Fallavier vi erano tre menù, come già accennato: normale, regime senza carne di porco e regime vegetariano. Negare la possibilità ai detenuti musulmani di avere la carne *halāl* per ragioni economiche e organizzative, ma consentire ad una persona vegetariana di scegliere un menù alimentare specifico sembrerebbe attribuire al diritto alla libertà di esercizio della propria religione lo status di diritto minore rispetto al diritto alla libertà di coscienza (in cui forse il diritto ad un'alimentazione vegetariana potrebbe essere ricollegato).

4. Inadeguatezza dell'esercizio della libertà religiosa con la vita carceraria

La motivazione del Consiglio di Stato che prevede che la misura proposta, ovvero la distribuzione del menù con carne *halāl*, non sia adeguata alle condizioni dei detenuti è forse il punto più interessante della decisione.

In *primis* perché non è espressamente corredato di una spiegazione.

In secondo luogo, la presunta inadeguatezza della garanzia di un regime alimentare, espressione dell'esercizio della libertà religiosa con la vita carceraria, è interessante perché pone in discussione, seppur implicitamente, il libero esercizio della libertà religiosa in carcere.

Tuttavia, un'interpretazione di questo tipo, violerebbe l'art. 5 della Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (Adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006)¹⁰: «La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera».

Con riferimento al regime alimentare, l'art. 22.1 della suddetta Raccomandazione espressamente statuisce: «I detenuti devono beneficiare di un regime alimentare che tenga conto del loro sesso, della loro età, del loro stato di salute, della loro religione, della loro cultura e della natura del loro lavoro».

A quanto detto, si aggiunga che la stessa Raccomandazione impone che la mancanza di risorse non possa consentire una violazione dei diritti dell'uomo (tra cui figura il diritto alla libertà religiosa) all'art. 4: «La mancanza di risorse non può essere un motivo per giustificare delle condizioni di detenzione che violano i diritti dell'uomo».

10 Disponibile all'indirizzo <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955547>

5. La situazione in Italia

In Italia una questione analoga a quella francese, in cui un detenuto richiede la carne *halāl* potrebbe porsi?

In base ai dati analizzati dall'Amministrazione penitenziaria nel 2014 tra gli stranieri provenienti da Stati di tradizione islamica, i musulmani osservanti risultano essere 8732, mentre 4768 sembrerebbero non esplicitare l'interesse ai precetti islamici¹¹.

Il numero assume, dunque, un certo rilievo. Non vi sono molte ricerche che abbiano inteso indagare l'effettività dell'esercizio delle libertà religiosa in carcere in Italia.

In uno studio svolto¹² negli Istituti di pena del Lazio, finalizzata a approfondire il fenomeno del pluralismo religioso negli istituti di pena del Lazio e a definire le rappresentazioni di detenuti ed operatori in ordine ai bisogni di culto in detti istituti, è stata anche analizzata la questione inerente all'effettività del diritto ad una alimentazione religiosamente orientata.

Più precisamente, nel rapporto finale di ricerca, con riferimento agli istituti interessati si evidenzia: «In effetti – punto questo di particolare rilievo – risultano del tutto assenti dal quadro delle pratiche riguardanti l'offerta di vitti differenziati forme di cucina propriamente aderenti alle tradizioni religiose, come la cucina *halāl* per l'Islam o la cucina *kasher* per l'Ebraismo, che prevedono, tra l'altro, specifiche procedure per la macellazione degli animali e che implicano rigorosi controlli per l'accertamento della correttezza del processo di preparazione dei cibi. Il consumo di prodotti tipici delle varie religioni, inoltre, attiene all'iniziativa individuale dei detenuti in grado di ordinare ed acquistare questo genere di articoli rivolgendosi al servizio del sopravvitto - “le persone più abbienti comprano gli alimenti allo spaccio e cucinano ciò che più desiderano mangiare” (int. n. 66) –».

Il rapporto precisa quale sia l'orientamento degli Istituti interessati: «In questo senso, la soluzione in uso nelle carceri indagate per il servizio di alimentazione su base religiosa, seppur tendenzialmente offerta con pronta e sistematica rispon-

11 Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo Sezione III – Analisi e Monitoraggi, “le Moschee negli Istituti di Pena” (febbraio 2014) disponibile all'indirizzo http://www.ristretti.it/commenti/2014/febbraio/pdf3/moschee_carceri.pdf (ultimo accesso 5 giugno 2014)

12 Centre for the study and documentation of religions and political institutions in post secular Society, Università di Tor Vergata *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio. Rapporto di ricerca ottobre 2012*. Ricerca disponibile all'indirizzo <http://csp.uniroma2.it/wp-content/uploads/2012/10/Report-L'assistenza-religiosa-in-carcere-CSPS.pdf>

denza alle richieste dei detenuti, dunque con un certo sforzo di tipo organizzativo, ci sembra rappresentare un provvedimento solo parzialmente in grado di riconoscere ed esprimere in tutta la sua portata il profondo e complesso legame che unisce religione e cibo, assumendo piuttosto la forma 'simbolica' di un accoglimento minimo della questione».

Pur considerando che le risultanze della ricerca attengono ad un campione e non alla totalità degli istituti di pena, pare opportuno riflettere su tali dati e su come sia interpretato, in forma riduttiva, il diritto dei detenuti all'esercizio della loro libertà di religione, che trova fondamento in diverse disposizioni legislative anche in Italia.

La nostra Costituzione disciplina il diritto alla libertà di religione in due articoli: l'art. 9 («Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano») e l'art. 19 («Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume»).

Il regolamento penitenziario per l'esercizio della religione prevede cappelle cattoliche e anche spazi per altri culti (art. 58 d.p.r. 230/2000).

Con riferimento alla questione delle prescrizioni religiose in materia alimentare vi è un' ulteriore tutela. L'art. 11 del d.p.r. 230/2000 prevede, con riferimento alle tabelle vittuarie previste per l'alimentazione in carcere: «Le tabelle vittuarie, distinte in riferimento ai criteri di cui al primo comma dell'articolo 9 della legge, sono approvate con decreto ministeriale ai sensi del comma quarto dello stesso articolo, in conformità del parere dell'Istituto superiore della nutrizione. Le tabelle vittuarie devono essere aggiornate almeno ogni cinque anni. Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose».

Ma sarebbe complicato l'individuazione negli Istituti penitenziari di prodotti *halāl*:

In realtà, a seguito di una convenzione sottoscritta il 30.5.2010 tra il Ministero della salute, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e Halal Italia, la certificazione *halāl* può essere rilasciata da questo organismo. Come si precisa sul sito del Ministero della salute: «L'obiettivo di promuovere la certificazione volontaria di qualità per le aziende italiane, che attesta la conformità alle prescrizioni religiose islamiche per i prodotti agro-alimentari, cosmetici e farmaceutici sotto il controllo del Comitato etico di certificazione *halāl* della COREIS Italiana (Comuni-

tà religiosa islamica). La certificazione Halal Italia, che non sostituisce il previsto certificato sanitario, accompagna le carni che dall'Italia vanno all'estero».¹³

6. Diritto ad un menù che segua le prescrizioni alimentari previste dalla propria religione come esercizio di un diritto fondamentale riconosciuto a livello internazionale

Il diritto per i detenuti di accedere ad un menù che segua le prescrizioni alimentari previste dalla propria religione può sembrare, ad uno sguardo superficiale, di limitata rilevanza.

In realtà esso si definisce come espressione di due diritti fondamentali per i detenuti, il diritto all'esercizio della propria libertà religiosa e il diritto all'alimentazione, risultando esso stesso un diritto fondamentale da tutelare.

Il diritto alla libertà di religione, infatti, trova una sua tutela a livello internazionale sia nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo all'art. 18 («Ogni individuo ha il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti») sia nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo all'art. 9 («Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti»). Con riferimento alla vita religiosa, le Standard minimum rules for the treatment of prisoners, all'art. 42, affermano che «So far as practicable, every prisoner shall be allowed to satisfy the needs of his religious life by attending the services provided in the institution and having in his possession the books of religious observance and instruction of his denomination». L'art. 29 delle Regole penitenziarie europee accostano religione a filosofia così da ricomprendere anche quelle pratiche che difficilmente riescono a essere qualificate come religiose (ci si riferisce per esempio al buddismo): «La libertà di pensiero, di coscienza e di religione dei detenuti deve essere rispettata. Il regime penitenziario deve es-

13 Disponibile al sito del Ministero della Salute: http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&cid=1626&area=veterinariaInternazionale&menu=esportazioneesportazione

sere organizzato, per quanto possibile, in modo da permettere ai detenuti di praticare la loro religione o di seguire la loro filosofia, di partecipare ai servizi o alle riunioni condotti dai rappresentanti riconosciuti dalle dette religioni o filosofie, di ricevere in privato delle visite dei rappresentanti di queste religioni o di queste filosofie e di poter detenere libri o pubblicazioni a carattere religioso o spirituale».

Il diritto, poi, ad un'alimentazione che tenga conto delle differenze di religione, età, fabbisogno giornaliero, cultura dei singoli detenuti è affermato sia dall'art. 20 delle Standard minimum rules for the treatment of prisoners sia dall'art. 22 delle Regole penitenziarie europee. La prima norma dispone: «Every prisoner shall be provided by the administration at the usual hours with food of nutritional value adequate for health and strength, of wholesome quality and well prepared and served.» L'art. 22, comma 1, delle Regole penitenziarie europee prevede, similmente, che: «I detenuti devono beneficiare di un regime alimentare che tenga conto del loro sesso, della loro età, del loro stato di salute, della loro religione, della loro cultura e della natura del loro lavoro».

Tali premesse assumono rilievo non solo per i detenuti di religione islamica, ma anche per altri che seguano religioni per cui sono prescritti dei vincoli alimentari, come gli ebrei o gli induisti.

7. La questione a monte dell'esercizio della libertà religiosa in carcere: l'interpretazione del principio di laicità

Anche se il quadro normativo, sia a livello europeo sia nazionale, prevede la tutela di questi diritti, il percorso attuativo non è lineare. I singoli Stati, Francia e Italia, sembrano avere difficoltà a garantirne l'esercizio in tutte le sue implicanze. La questione del menù *halāl* per i detenuti in Francia, che, si ricorda, non è stato possibile sapere se e come sia stata decisa nel merito dalla Corte di Appello, in questo contesto, non può considerarsi secondaria. E' discutibile la posizione favorevole dei sostenitori del concetto di laicità come neutralizzazione del rapporto tra Stato e religioni nei confronti della decisione dell'Autorità giudiziaria francese che ha negato l'esercizio di questo diritto in carcere. Proprio l'interpretazione del principio di laicità, a ben vedere, sembra essere il cuore della questione affrontata in Francia. Tale principio definisce, infatti, i rapporti che lo Stato (in questo caso rappresentato dall'Amministrazione penitenziaria) deve tenere nei confronti delle religioni (anche in carcere) e ad esso la decisione fa, seppur incidentalmente, riferimento.

Il concetto di laicità, però, è polisemico o, quanto meno, suscettibile di interpretazioni diverse in ragione del contesto territoriale e della cultura giuridica di riferimento.

Solo in Francia, a seconda del periodo storico, si sono susseguiti tre diversi significati da attribuire a *laïcité*. Come è stato osservato (J. A. Beckford e al., 2005), talora si è indicato con questo termine un rapporto quasi di antagonismo e di esclusività tra Stato e religione; altre volte un rapporto in cui lo Stato a livello istituzionale non dà concessioni, ma si mostra comunque flessibile rispetto al diritto alla religione; altre volte ancora per *laïcité* si è inteso un atteggiamento neutrale che lo Stato dovrebbe avere nei confronti della religione.

Vi è poi chi (J.A. Fetzer e al, 2005) evidenzia come in Francia vi siano sostenitori di una laicità *strict* e di una laicità *soft*. I primi (tra di essi F. Berguin, 2001) affermano che lo Stato non possa né imporre né proibire alcuna religione. I secondi, invece, affermano che lo Stato deve permettere tutte le religioni, senza offrire privilegi a nessuna di esse (P. A. Bendelac, 2001).

La cultura giuridica italiana, meno legata per ragioni storico-politiche, al concetto di laicità, si è trovata a confrontarsi con la tematica del rapporto tra Stato e religioni durante la discussione del caso *Lautsi vs Italia*, innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in ordine alla richiesta di una madre di rimuovere il crocifisso appeso nelle aule frequentate dai figli in Italia.

In ordine a questo ricorso, che ha richiesto l'interpretazione dell'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela della libertà religiosa, la *Grande Chambre* della Corte, con la decisione del 18 marzo 2011 ha statuito che l'esposizione del crocifisso nelle scuole non viola alcun diritto previsto dalla Convenzione. Ha precisato in particolare la necessità che gli Stati siano neutrali nei confronti della religione ed ha spiegato come si concretizzi detta neutralità: «La convenzione garantisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di non aderire ad una religione e pone a carico degli Stati un dovere di neutralità e imparzialità. A questo proposito, occorre ricordare che gli Stati hanno per missione di garantire, restando neutri e imparziali, l'esercizio di diverse religioni, culti o credenze. Il loro ruolo è di contribuire ad assicurare l'ordine pubblico, la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica, in particolare tra gruppi opposti (...). Ciò riguarda le relazioni tra credenti e non credenti come le relazioni tra seguaci di diverse religioni, culti o credenze».

Tale interpretazione di neutralità dello Stato sembrerebbe dover orientare le politiche pubbliche europee verso un concetto di laicità *soft*, in cui l'esercizio di tutte le religioni è permesso, nei limiti dell'ordine pubblico, con un atteggiamento volto a favorire una convivenza religiosa pacifica, in un con-

testo democratico (con i limiti da esso previsti).

Di parere, almeno apparentemente, contrario sembrerebbe essere il presidente dell'Osservatorio sulla laicità francese, Bianco ha precisato: «Non esistono standard europei e attitudini riguardanti la laicità e la libertà di religione varia da Stato a Stato».

Al di là del tipo di significato che si intende dare al concetto di laicità, il rischio, paventato da alcuni autori proprio con riferimento all'immigrazione di islamici in Europa (Beckford e al, 2005:86), è che essa si trasformi in laicità difensiva, che ha uno scopo prevalentemente escludente di tutto ciò che anche solo evochi una simbologia religiosa nel dibattito pubblico.

Occorre, allora, riflettere attentamente se questa sia la via intrapresa dal Consiglio di Stato francese, decidendo di negare la carne *halāl* ai detenuti musulmani. E porre attenzione, anche in relazione ai recenti avvenimenti di Parigi¹⁴ e alle paure da essi suscitate, che questo atteggiamento non diventi quello prevalente in Europa (e dunque anche In Italia), contravvenendo in tal modo a quanto auspicato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

14 Ci si riferisce all'uccisione perpetrata da parte di un nucleo di persone autoproclamatasi musulmani di una parte della redazione del settimanale Charlie Hebdo e di alcuni agenti in data 7 gennaio 2015.

LA MEDIAZIONE CULTURALE IN CARCERE: OBIETTIVI E PROSPETTIVE

Associazione Medea

Ciascuno di noi dovrebbe essere incoraggiato ad assumere la propria diversità, a concepire la propria identità come la somma delle sue diverse appartenenze, invece di confonderla con una sola, eretta ad appartenenza suprema e a strumento di esclusione, talvolta a strumento di guerra

Amin Maalouf, (1999), *L'identità*, Bompiani, Milano

1. Introduzione

La parola mediazione viene definita dalla sua origine latina *mediator*. Questa parola è vettore di due significati complementari tra sé: mezzo in senso di metà tra due parti e mezzo inteso come canale da dove fluisce qualcosa. La mediazione culturale, materia che ha preso piede in Italia all'inizio degli anni novanta, è uno strumento di comprensione e comunicazione tra collettività di persone portatrici di usi, costumi, abitudini e tradizioni peculiari, che non sempre sono riconducibili ad una stessa forma di pensiero e ad uno stesso modo di vivere.

La cultura è sia pervasiva che invisibile. La cultura è come l'acqua per un pesce o l'aria per le persone; essa distingue i membri di un gruppo o di una categoria di persone da altri.

La comprensione delle differenze culturali è fondamentale per lo sviluppo di un approccio equilibrato sulla mediazione culturale.

Nell'era della globalizzazione, una grande attenzione è stata data al rispetto delle differenze culturali; in questo quadro, il mediatore deve avere un punto di vista equilibrato e aperto a soluzioni molteplici in base alle esigenze dei soggetti in questione.

Per diversi anni, la comprensione interculturale e l'importanza di superare l'etnocentrismo sono stati un argomento spesso trascurato, ma negli anni è diventato chiaro che questa è una componente essenziale per condurre azioni ben gestite ed efficaci di conciliazione.

La distanza, più o meno ampia, tra guise umane di comportamento si nutre della disconoscenza dell'altro e della paura della diversità, producendo o accentuando la percezione della pericolosa dicotomia noi/loro, che portata all'esasperazione può sfociare in atti di discriminazione e di esclusione sociale. Tuttavia, lo scopo della mediazione culturale non è quello di omogeneizzare gli individui secondo un modello nozionistico predefinito, come quello dominante all'interno della società di approdo, ma consiste in un ridimensionamento della conflittualità o, che è lo stesso, del silenzio inflitto agli altri, mediante la messa in discussione di quell'atteggiamento di estraneità e di disgusto, con il quale gli uomini molto spesso concepiscono l'alterità.

Come scrive Jean Francois Sic, la mediazione, contrariamente a quello che sarebbe un processo, un arbitrato o la negoziazione, che sono situazioni duali, è una situazione triangolare poiché coinvolge necessariamente una terza parte, rigorosamente indipendente da entrambi i protagonisti o antagonisti. (...) La mediazione è un non-potere. (...) Il mediatore dovrebbe aumentare la libertà.

Sostanzialmente, la mediazione culturale incoraggia la convivenza di patrimoni culturali propri delle collettività e delle singole individualità che si muovono dentro uno spazio territoriale comune; essa impegna altresì i popoli o i loro rappresentanti in una tensione dialogica che favorisce la cognizione, l'intendimento e l'ascolto di una vasta pluralità di voci; più in sintesi, essa corrobora il discorso sul superamento dell'etnocentrismo, sostenendo l'armonica fruibilità tra le varie culture.

In una società strutturata come la nostra, dove ogni settore di essa è agito da corpi culturali diversi, la mediazione culturale diventa, attraverso le sue lingue di grande capacità espressiva, come le parole, i gesti e gli sguardi, un essenziale congegno di diffusione di comunicatività. In questo senso il mediatore culturale, diversamente da quanto afferma gran parte delle comunità dei mediatori culturali in Italia, non è semplicemente un conoscitore di lingue, un traduttore di lemmi, ma la sua identità si lega preferibilmente ad una competenza tecnico-comunicativa di tipo culturale piuttosto che linguistico, di tipo esperienziale e relazionale piuttosto che meccanico, insomma da una

profonda disposizione d'animo. Per questo, mediatore culturale può essere chiunque abbia soprattutto grandi doti umane (cittadini italiani e stranieri) e non esclusivamente linguistiche, che favoriscono mere prestazioni di interpretariato e che paradossalmente promuovono, nel campo della mediazione culturale, gravi iniziative discriminatorie¹ ai danni di chi la mediazione culturale la pensa come un servizio che nasce dalla stretta interazione e reciprocità tra persone italiane, somale, tunisine, romene, brasiliane, etc...

Non vi è dubbio, che la formazione (anche linguistica) del mediatore sia importante, ma visto che la mediazione trae origine dalle piccole esperienze quotidiane di contatto con gli altri, si comprende bene quanto sia impensabile, se non inutile, conoscere tutte le lingue, o tutte le culture, o tutti i modelli sanitari, ovvero le diverse competenze comunicative, per saper fare mediazione. Questo è confermato anche dal fatto che esistono esperienze positive di stranieri che svolgono servizi di mediazione culturale per diversi gruppi umani, culturalmente e linguisticamente molto distanti da loro. Dunque, ciò che un mediatore deve possedere è una forte capacità di interpretazione dei bisogni, che attraverso la diversità culturale.

Oggi, la diversità degli ambiti che interessano la mediazione culturale è tale che si assiste già ad una progressiva specializzazione e diversificazione dei settori di questa disciplina: sanitario, carcerario, scolastico, lavorativo, etc ... Sarebbe conveniente, però, che questi ambiti non diventassero mai delle categorie troppo rigide, di modo che ci sia sempre un'interdipendenza fra loro e di modo che la mediazione culturale conservi sempre una prospettiva unitaria, una visione generale che contrasti una eventuale ghettizzazione dei saperi e dei metodi, a favore di una forbita e attenta documentazione delle esperienze di mediazione culturale.

In sintesi, le caratteristiche che è necessario riconoscere in un mediatore sono il saper essere, il saper fare ed il saper apprendere.

Per saper essere si intende il lavoro che il mediatore deve fare con sé stesso, per prendere coscienza delle proprie proiezioni personali ed i propri limiti, in modo che tali riflessi personali influenzino la gestione del conflitto.

Per saper fare si intende lo sviluppo pratico delle conoscenze, delle tecniche e delle abilità interculturali.

1 È da un recente dibattito sullo status giuridico della mediazione culturale che è emersa la triste proposta di istituire un ordine dei mediatori culturali, destinato ai mediatori di origine straniera, che va ad avvalorare l'erronea, ma diffusa, convinzione che la conoscenza linguistica sia un requisito indispensabile per stimolare il dialogo tra gruppi socio-culturali divergenti e che quindi automaticamente esclude chi ne difetta.

Infine, il saper apprendere non è altro che la conoscenza del mondo e l'acquisizione di nozioni teoriche e psicologiche necessarie all'intervento.

2. La mediazione culturale in carcere

Ervin Goffman scriveva : "Un'istituzione totale può essere definita come il luogo di residenza e di lavoro di gruppi di persone che - tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo - si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e formalmente amministrato".

E queste istituzioni totali sono le carceri dove le persone trascorrono una parte della loro vita e dove all'interno operano vari operatori penitenziari.

Negli ultimi anni nelle carceri italiane la presenza dei detenuti stranieri è sempre più consistente e, per loro, si pone il problema di un'effettiva parità di trattamento e di accesso alle diverse opportunità offerte dalla normativa vigente. Per gli stranieri detenuti esistono tanti piccoli e grandi problemi del quotidiano, tutti comunque riconducibili - ove esista una reale volontà politica e organizzativa - alla possibilità di integrazione e partecipazione alla vita carceraria, presupposto per l'avvio di un percorso di risocializzazione, che deve essere realizzato anche di fronte a nazionalità, culture, religioni diverse.

Il mediatore culturale è una figura professionale ben formata con le abilità teoriche e pratiche per quanto riguarda il contesto migratorio, il quale ha il compito di facilitare ed agevolare l'inserimento dei cittadini stranieri nel contesto sociale del Paese di accoglienza, esercitando tutte le sue conoscenze e le capacità lavorative, una figura molto apprezzata e richiesta soprattutto nelle istituzioni educative, sanitarie, giudiziarie ed amministrative, una figura indispensabile che mira alla realizzazione delle pari opportunità dei cittadini stranieri nei vari ambiti sociali.

In carcere il ruolo del mediatore è basato sull'ascolto, comprensione e comunicazione tra il detenuto straniero e gli operatori penitenziari, in quanto egli svolge un lavoro di squadra in equipe, partecipando alle riunioni di reparto e ai consigli disciplinari, ovvero a tutte le attività svolte in carcere. Inoltre collabora con tutte le istituzioni private e non operanti all'interno dell'istituto penitenziario.

Non è facile parlare della mediazione culturale all'interno di una struttura così rigida e complessa come il carcere, in cui domina il controllo assoluto ed il non contatto; eppure il mediatore culturale, paradossalmente, per questo tipo di contesto è colui il quale ha il compito di mettere in contatto, di trovare un canale di comunicazione tra più parti.

Come diceva Michel Foucault in “Sorvegliare e punire”, il carcere sviluppa un meccanismo di controllo sul corpo e l’anima del detenuto. Questo controllo si realizza tramite la disciplina carceraria che è fatta di regole scritte nel cosiddetto ordinamento penitenziario, ma anche di regole non dichiarate che costituiscono sempre un codice di comportamento assolutamente da rispettare. Anche gli operatori si devono adeguare a regole scritte e ad una specie di codice comportamentale non scritto.

Spesso la parola mediazione evoca l’idea della riconciliazione, del compromesso, della riappacificazione e risoluzione di una catena di problemi che affronta la popolazione straniera in carcere. In un luogo in cui esistono delle regole ben definite e dove i cedimenti sono esclusi, è difficile trovare la strada per raggiungere tale obiettivo, ma il mediatore culturale insieme ad altri operatori penitenziari cercano, nella maggiore parte dei casi, di trovare un compromesso.

Come primo approccio alla mediazione linguistico-culturale in carcere sarebbe necessario affrontare innanzitutto il tema del riconoscimento del mediatore come figura professionale.

Con l’art. 35 del regolamento di esecuzione dell’ordinamento il DAP ha espressamente riconosciuto la mediazione culturale come preminente ed ineliminabile dal trattamento dei detenuti stranieri. E’ di fondamentale importanza che il personale del carcere sia messo nella condizione di risolvere determinate situazioni a rischio, evitando che la non conoscenza del patrimonio culturale del detenuto, di cui il mediatore culturale è a conoscenza e di cui è portatore ciascun straniero, porti ad una discriminazione sostanziale.

Nonostante ciò, ad oggi la mediazione linguistico culturale è sinonimo di precarietà, di flessibilità, del non riconoscimento della qualifica e dei titoli acquisiti, dell’incompleta regolamentazione.

Se tale riconoscimento non è per niente un obiettivo facilmente raggiungibile in tutti gli altri ambiti in cui opera, la figura professionale del mediatore culturale e del suo operato in carcere è un problema ancora più complesso vista la natura del contesto in cui si interviene.

Per avere un’idea della carenza di tale figura professionale all’interno degli istituti penitenziari, dove molto spesso la percentuale di detenuti stranieri eguaglia o supera quella degli italiani, ecco una tabella pubblicata dal Ministero della giustizia, riguardante la presenza dei mediatori culturali negli istituti penitenziari nell’anno 2013.

Attività trattamentali - Mediatori - Anno 2013 - 31 dicembre 2013

Mediatori culturali operanti presso gli istituti penitenziari distinti per area d'intervento - 2013			
Area d'intervento	Mediatori	Detenuti stranieri presenti a fine anno	Mediatori ogni 100 detenuti stranieri presentia fine anno
Est Europa	102	7.884	1,29
Nord Africa	106	7.780	1,36
Altri Paesi Africa	45	2.349	1,92
Medio Ed Estremo Oriente	41	1.243	3,30
Sud America	23	989	2,33
Altro	62	1.609	3,85
Totale	379	21.854	1,73

Nella prima fase di ingresso dei mediatori in carcere, alcuni anni fa, è scattato un allarme non fondato, basato principalmente sul fatto che i mediatori non fanno parte del personale amministrativo del carcere. Tutti coloro che entrano con l'articolo 17 dell'ordinamento penitenziario sono autorizzati dal magistrato di sorveglianza. Per l'amministrazione penitenziaria sono chiamati tutti impropriamente volontari, anche se alcuni di loro non lo sono. Il termine volontario vuole segnare una barriera tra chi è pagato dallo Stato per custodire corpi e con questo tra chi svolge un servizio istituzionale, importante, e chi invece svolge un servizio secondario che può essere interrotto senza troppe spiegazioni.

Vi è anche il timore che con l'ingresso di nuove figure si possano creare disordini, cambio di regole ben consolidate, introduzione di oggetti vietati o droghe.

In questo contesto, il mediatore è spesso percepito come un corpo estraneo con cui trattare in modo sbrigativo mentre il suo ruolo non è altro che un ponte tra gli stranieri detenuti e l'Amministrazione penitenziaria, contribuendo a superare i problemi di gestione della vita quotidiana in carcere.

Infatti, i settori di intervento del mediatore culturale sono molteplici. Il più delicato è quello del colloquio di primo ingresso in cui poi svolgerà una proficua attività di sostegno non solo da un punto di vista linguistico, ma anche di facilitazione nella comprensione delle regole vigenti all'interno del carcere e delle norme comportamentali che devono essere osservate nella vita quotidiana. Il mediatore è presente durante i colloqui con lo psicologo, lo psichiatra e il medico, i cui esiti diagnostici non possono essere elaborati efficacemente in assenza di una effettiva conoscenza dei contesti culturali, familiari e religiosi di provenienza dello straniero.

Il mediatore svolge altresì una funzione di collegamento tra l'educatore e lo straniero, alimentando un clima di reciproca fiducia che induce il detenuto ad un atteggiamento di maggiore collaborazione ed apertura nell'aiuto

che gli viene fornito.

Il limite per un'auspicabile mediazione linguistico-culturale in carcere è rappresentato anche dal fatto che la polizia penitenziaria, che rappresenta una figura importante del quadro della mediazione in carcere, è poco sensibilizzata sulle problematiche dei detenuti immigrati nonostante abbia più contatti con i detenuti rispetto agli altri operatori e, di conseguenza, li conoscono meglio di tutti.

E' spesso sconcertante l'ostruzionismo nei confronti dell'attività di mediazione culturale, che vuole essere percepita, quando richiesta, solo come semplice traduzione linguistica. Non va messa in dubbio l'importanza della traduzione linguistica, che conferisce maggiore dignità al detenuto, il quale può parlare la propria lingua con il mediatore culturale, in situazioni ufficiali. Anzi, la mediazione linguistica è una parte importante dell'opera della mediazione.

3. Problemi della mediazione culturale in carcere

Il lavoro di mediazione culturale svolto all'interno del carcere offre lo spunto per alcune considerazioni in ragione della particolarità del contesto. Il detenuto straniero sconta una pena duplice: in primo luogo per la difficoltà di comunicazione dovuta alla non conoscenza della lingua italiana, e in secondo luogo soffre di solitudine per la mancanza (nella maggior parte dei casi) di una rete familiare all'esterno. Nonostante la legge attribuisca molta rilevanza alla famiglia, considerandola fondamentale per la rieducazione e il reinserimento del condannato, di fatto sono pochissimi i detenuti stranieri che riescono ad avere relazioni con i propri familiari, vuoi per la condizione di clandestinità che non consente di comprovare le relazioni di parentela, vuoi perché i familiari vivono nei paesi d'origine, o sono impossibilitati a recarsi in visita nel carcere dove il proprio familiare è detenuto. Il dettato della legge 354 del 1975 prevede l'applicabilità delle norme sul trattamento penitenziario a tutti indifferentemente, ma di fatto ai detenuti stranieri non è garantita una condizione detentiva uguale a quella del detenuto italiano con particolare riferimento non al regime detentivo in senso stretto, bensì al cosiddetto impegno rieducativo sintetizzato negli articoli 13 e 15 dell'ordinamento penitenziario, quali l'istruzione, la religione, i rapporti con il mondo esterno i rapporti con i propri familiari, con conseguente grave pregiudizio della stessa ammissibilità ai benefici delle misure alternative alla detenzione. I detenuti stranieri sono tra quei pochi che ancora scontano tutta la pena detentiva in carcere e ciò, sicuramente, contribuisce ad aumentare

il loro senso di isolamento. Il lavoro di mediazione culturale all'interno di un istituto penitenziario si basa su colloqui che vengono espressamente richiesti dai detenuti tramite un'apposita domandina. Ogni colloquio rappresenta un caso particolare in quanto riguarda le relazioni che si instaurano con ogni singolo detenuto e con le sue problematiche. In linea di massima il mediatore entra in relazione con persone che devono scontare una pena detentiva a volte molto lunga. La lontananza dal proprio Paese di origine, dalla propria famiglia, dal proprio ambiente generano spesso sentimenti di rassegnazione, disorientamento, sconforto. Le richieste che si cercano di affrontare durante i colloqui sono molteplici, ma sostanzialmente riguardano i seguenti argomenti:

- la possibilità di accesso a misure alternative. Un detenuto straniero, così come previsto per i cittadini italiani, ha diritto di beneficiare, se ricorrono le condizioni previste dalla legge, delle cosiddette misure alternative alla detenzione che permettono di espiare la pena in base ad un trattamento fuori dalle mura del carcere, salvo incontrare maggiori problemi nella realtà pratica oltre a quelli che normalmente incontra un detenuto italiano. Ad esempio, è complicato per un detenuto ottenere l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare; la difficoltà maggiore deriva però dal fatto che molti detenuti stranieri non hanno un domicilio idoneo e sono molto rare le strutture che si prestano all'accoglienza di chi non disponga del domicilio (perché non l'ha mai avuto, perché è venuto meno durante il periodo di carcerazione, perché gli ex coabitanti rifiutano di ri-ospitarlo, perché il domicilio è frequentato da pregiudicati, perché il domicilio proposto non è facilmente controllabile dalle forze dell'ordine, etc...). Inoltre, la sentenza n. 30130 della Corte di Cassazione sezione penale I^a del 17 luglio 2003 ha affermato che l'affidamento in prova al servizio sociale e in genere tutte le misure di trattamento al di fuori del penitenziario alternative alla detenzione non possono essere applicate allo straniero extracomunitario che si trovi in Italia in condizioni di clandestinità, poiché tale condizione renderebbe illegale la permanenza del medesimo straniero nel territorio dello Stato e non si potrebbe ammettere che l'esecuzione della pena abbia luogo con modalità tali da comportare la violazione o l'elusione delle norme che rendono configurabile detta illegalità.

- il rinnovo di documenti presso l'Autorità consolare del Paese d'origine. I detenuti stranieri hanno il diritto di chiedere che le Autorità consolari del loro Paese siano informate dell'arresto, di ricevere l'estratto delle norme nella propria lingua, di effettuare telefonate e colloqui con l'ausilio di un interprete.

Il detenuto può chiedere il trasferimento nel Paese di cui è cittadino per

scontare la condanna (superiore a sei mesi) subita in Italia; la relativa richiesta va presentata al Ministero della giustizia dell'Italia oppure, se il fatto costituisce reato in entrambi i Paesi, al Ministero della giustizia dello Stato di cui è cittadino.

Le Autorità consolari si occupano di controllare e dare l'ok per il trasferimento dopo aver effettuato tutte le verifiche riguardo ai dati del detenuto che ha fatto la richiesta.

Il regolamento di esecuzione del 2000 della legge 354 del 1975 ha esplicitamente affrontato il problema dell'esecuzione penale e del trattamento in carcere per i detenuti stranieri. Come criterio guida della disciplina, l'art. 35 prevede che "nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali", favorendo, altresì, i contatti con le Autorità consolari del loro Paese.

Nonostante il dettato della legge attribuisca tanta rilevanza alla famiglia, considerandola fondamentale per la rieducazione e il reinserimento del condannato, di fatto sono pochissimi i detenuti stranieri che riescono ad avere relazioni con i propri familiari, vuoi per la condizione di clandestinità che non consente di comprovare le relazioni di parentela, vuoi perché i familiari vivono nei paesi d'origine, o sono impossibilitati a recarsi in visita nel carcere dove il proprio familiare è detenuto.

- Corrispondenza telefonica. In una situazione difficile per il detenuto straniero ad avere una relazione stabile con la famiglia diventano fondamentali le telefonate che dovrebbero essere consentite ai sensi dell'art. 39 del regolamento penitenziario, una volta alla settimana e per non più di dieci minuti, a tutti i detenuti senza interprete e obbligo di ascolto, fatta eccezione per i detenuti per uno dei delitti previsti dall'art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario per i quali il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese.

Il detenuto, che intende intrattenere corrispondenza telefonica, deve compilare la classica domandina nella quale deve essere indicato il numero di telefono e le persone con cui intende comunicare. A questo punto intervengono le difficoltà burocratiche legate alla verifica dell'intestatario del numero di telefono dell'utenza straniera indicata: è necessario infatti che il numero di telefono sia di rete fissa, e che il consolato dei paesi d'origine accerti che l'utenza in questione appartenga effettivamente ad un familiare del detenuto. Tutto ciò si rivela il più delle volte impossibile, sia per la scarsa collaborazione di molti consolati esteri, sia perché spesso gli stranieri forniscono numeri di telefono che appartengono al vicino di casa o ad un negozio e quindi l'intestatario non corrisponde al nome del familiare dato. Infine

anche se la conversazione è autorizzata, la durata limitata fissata dalla norma comporta la vanificazione di tale opportunità: spesso, infatti cade la linea e ci sono non poche difficoltà di collegamento per le telefonate internazionali.

Per aggirare questi inconvenienti, i detenuti stranieri possono richiedere dei permessi per qualche ora in modo tale da poter accedere alle cabine telefoniche esterne alla struttura penitenziaria e poter effettuare la telefonata senza dover passare attraverso l'iter burocratico previsto dall'amministrazione penitenziaria. A questo punto subentra un altro ostacolo consistente nella mancanza di sufficienti mezzi economici per far fronte ad una telefonata internazionale).

- il rinnovo del permesso di soggiorno. Gli stranieri detenuti nelle carceri italiane possono chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno, anche se è già scaduto, se non l'hanno potuto rinnovare per cause di forza maggiore. Perché lo stato di detenzione possa essere considerato "causa di forza maggiore" gli operatori competenti all'inoltro della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno (educatori, responsabili dell'Ufficio Matricola, direttore) devono rilasciare una dichiarazione, nella quale riconoscano di non essersi attivati per il rinnovo, in quanto non erano a conoscenza che questa procedura fosse possibile. La richiesta di rinnovo deve essere rivolta alla Questura competente per territorio e può essere effettuata tramite l'Ufficio Matricola, delegando un funzionario dell'Istituto a rappresentare ed agire per conto dell'interessato. E', quindi, necessario che lo straniero rilasci una delega, specificando quale atto dovrà essere compiuto a suo nome. La dichiarazione deve essere firmata in presenza del Direttore (o da un funzionario del carcere), in modo che la firma possa essere così autenticata. Difficilmente arriverà una risposta dalla questura prima del fine pena: se dovesse arrivare risposta negativa, bisogna attivare il ricorso al T.A.R. competente entro 15 giorni, chiedendo la sospensione della decisione fino a fine pena, momento in cui sarà possibile esaminare in concreto la condizione di pericolosità sociale del detenuto, anche alla luce della condotta tenuta in carcere e dei percorsi di reinserimento avviati. Se oltre il rifiuto del rinnovo del permesso viene notificata al detenuto un'espulsione amministrativa, deve presentare un secondo ricorso, entro 5 giorni dalla notifica del decreto di espulsione, al Giudice Unico del Tribunale dello stesso luogo della Prefettura che ha emesso l'espulsione. Nel ricorso al Giudice occorre far presente di aver depositato ricorso al T.A.R. contro il rifiuto e bisogna chiedere che la conferma dell'espulsione venga subordinata all'esito del ricorso al T.A.R. In questi casi molto complessi e difficili riguardanti il rinnovo del permesso di soggiorno e il ricorso al T.A.R. per una persona straniera detenuta in un istituto penitenziario è molto complicato poiché i detenuti, nella maggior parte dei casi, non sono a conoscenza delle

normative vigente e dei loro diritti.

- I rapporti con l'avvocato. Nell'ambito penitenziario quando una persona viene arrestata ha la possibilità di nominare un avvocato difensore. Ci sono tre modalità per nominare un avvocato:

a) Avvocato di fiducia. La nomina è fatta con una dichiarazione (Modello 13) resa alle Autorità procedenti, viene fatta dalla persona fermata, arrestata o in custodia cautelare, o da un parente. Questa tipologia di nomina viene retribuita da parte di chi ha nominato. Nel caso di detenuti stranieri sono pochi quelli che hanno la possibilità di nominare un avvocato di fiducia.

b) Avvocato di ufficio. Le persone che non hanno la possibilità di nominare un avvocato di fiducia viene assistito da un difensore di ufficio. La nomina viene fatta nello stesso modo tramite il modello 13. Se l'arrestato non è in grado di fare questa nomina, il giudice, il Pubblico Ministero e la polizia giudiziaria se devono compiere un atto per il quale è prevista l'assistenza del difensore danno atto al difensore il cui nominativo è comunicato dall'ufficio.

c) Avvocato con la prestazione di patrocinio gratuito. Questa possibilità viene data più che altro alle persone straniere, le quali possono chiedere di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato secondo la norma della legge sul patrocinio di non ambientati.

In tutti questi tre casi l'avvocato, quando deve fare visita al suo assistito il quale non conosce la lingua italiana, si deve presentare con un interprete autorizzato dal Tribunale. In questo caso il mediatore culturale non può svolgere questa mansione, non può chiamare o avvisare l'avvocato e non può trasmettere atti giudiziari e documenti.

- Il lavoro. Elemento fondamentale del trattamento intramurario è sicuramente il lavoro, sia perché permette ai detenuti di occupare il tempo in maniera costruttiva e soprattutto permette loro di garantirsi un minimo d'indipendenza economica. Per gli stranieri questo aspetto diventa ancora più rilevante, spesso si trovano soli ad affrontare la carcerazione ed in tal senso necessitano di una sia pur limitata occupazione lavorativa capace di poterli fruttare un minimo di reddito, necessario per la loro sussistenza in carcere e per affrontare spese legali e di giustizia.

4. La mediazione culturale: le prospettive

Nell'attuale contesto detentivo, caratterizzato dal crescente fenomeno del multiculturalismo, è indispensabile che il personale penitenziario venga messo nelle condizioni di decodificare i codici di comportamento ed i valori di riferimento propri dei detenuti stranieri, al fine di evitare che, dalle reciproche incomprensioni, derivi una discriminazione frutto dell'ignoranza delle altre culture. In tale ottica la figura del mediatore culturale diventa quindi una professionalità imprescindibile per creare un ponte tra il personale penitenziario e i detenuti stranieri. Il mediatore nell'ambiente carcerario diventa indispensabile dal punto di vista pratico, consentendo di diminuire le divergenze e creare basi possibili per il lavoro di osservazione e per il trattamento dei detenuti. L'attività di mediazione è indirizzata da un lato a favorire il processo di interazione tra tutti gli operatori penitenziari in un continuo e dialettico scambio di informazioni sui vari contesti culturali di provenienza e, dall'altro, ad agevolare l'integrazione dei detenuti stranieri attraverso un concreto aiuto nella comprensione delle regole della vita carceraria e delle opportunità trattamentali offerte. Il rapporto di collaborazione tra i mediatori e gli altri operatori penitenziari, deve essere attivo e costante, affinché ciascuno, nei propri compiti, sia sempre più in grado di beneficiare di un supporto teso a favorire una connessione stabile tra detenuti ed istituto, così che i primi possano fruire al massimo delle possibilità, dei servizi e delle opportunità di reinserimento che il secondo può offrire. La mediazione deve infatti essere anzitutto intesa come una strategia di lavoro, ovvero una logica di intervento cui dovrebbero essere ispirate tutte le modalità di gestione della popolazione detenuta straniera, al fine di superare tutti gli ostacoli che si frappongono ad una corretta comunicazione. L'attività del mediatore rappresenta lo strumento cui ricorrere affinché la cultura altrà venga non solo accolta, ma compresa. Una diversa nazionalità non comporta, infatti, solo una lingua diversa, bensì un codice proprio, una cultura con le proprie tradizioni e le proprie peculiarità: venire a conoscenza di questo mondo e contemporaneamente far conoscere quello di accoglienza, è ciò che realisticamente può rendere possibile l'integrazione. E' evidente che la funzione di mediatore è andata ampliandosi nel tempo e deve essere considerata una vera e propria professione che richiede un'adeguata formazione, anche se attualmente la figura del mediatore come operatore professionale è costellata da incertezze a livello normativo benché la richiesta di questa figura sia diffusa ed in continuo aumento. In questa prospettiva si deve tener conto del rapido cambiamento del fenomeno migratorio e del progredire delle seconde generazioni che presentano problemi di resistenza culturale, assimilazione, mar-

ginalità, doppia eticità. Quindi della necessità di un aggiornamento formativo costante dei mediatori e di un potenziamento della funzione formativa da effettuarsi a loro volta nei confronti degli operatori penitenziari. Visto che si parla sempre di più di Europa unita, si auspica una riflessione più ampia che confrontando le altre numerose esperienze di mediazione penale a livello europeo possa condurre alla definizione di una condivisa configurazione del servizio di mediazione interculturale che sia in grado di migliorare la qualità degli interventi in tutti i Paesi europei, attuali nazioni di destinazione dei flussi immigratori e contribuire a prefigurare eventuali azioni in altri territori di possibile futura destinazione. Fino a qualche anno fa, l'approccio di tipo emergenziale nella gestione dei fenomeni migratori era giustificabile, oggi non è più sostenibile. L'immigrazione non è più un'emergenza, e quindi non può essere gestita come tale: bisogna progettare, lavorare, pensarsi e organizzarsi stabilmente in un'ottica interculturale. Il mediatore, quindi, potrà in futuro occupare ruoli diversi nello stesso settore in cui opera attualmente o in ambiti lavorativi diversi che possano valorizzare le competenze acquisite, ad esempio mettendo a frutto la propria esperienza attraverso attività di consulenza per una riprogettazione dei servizi in chiave interculturale. Infine il mediatore culturale esiste quando un'istituzione, un servizio pubblico o altri richiede e riconosce espressamente questa funzione ad una persona, dunque, quando il ruolo è esplicito e consapevole e improntato a regole condivise e quindi quando il mediatore linguistico e culturale è abilitato a farlo in virtù di una formazione e di esperienze specifiche.

BIBLIOGRAFIA

Goffman E. (1961), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Edizioni di Comunità, ed 2001, Torino.

Associazione Med-eA (2010), *La mediazione culturale in carcere. Rapporto finale progetto Regionale*

PRIMO BILANCIO A SEI MESI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELL'ART.35 TER L.354/1975 ATTRAVERSO L'ESPERIENZA DEL DIFENSORE CIVICO DELL'ASSOCIAZIONE ANTIGONE

Simona Filippi

Trascorsi più di sei mesi dall'approvazione del decreto n.92/2014 con cui sono stati introdotti i così detti "rimedi risarcitori" per le persone che in carcere vivono o hanno vissuto in condizioni di detenzione inumane e degradanti, è possibile stilare un piccolo bilancio purtroppo tutt'altro che positivo.

Secondo i dati diffusi dal Redattore sociale, a dicembre 2014, sono 18.000 i detenuti che hanno avanzato reclamo alla Magistratura di sorveglianza; di questi, ne sono stati valutati 7.531 e soltanto 87 sono stati i reclami accolti.¹

In questi mesi, il Difensore civico dell'Associazione Antigone ha tentato di fornire al più ampio numero di detenuti gli strumenti per poter usufruire del ristoro introdotto dalla legge.

Il lavoro è stato portato avanti attraverso la predisposizione di un apposito modello di reclamo poi diffuso prevalentemente tramite un complicato lavoro di corrispondenza ma anche con alcuni incontri di approfondimento svolti presso le carceri romane di Rebibbia reclusione, "Nuovo complesso", femminile e Regina Coeli.²

1 Vedasi Redattore sociale del 18.12.2014

2 Fanno attualmente parte del gruppo del Difensore civico Benedetta Aquilanti, Paola Bevere, Lia Cancellara, Antonio Cappelli, Maria Antonietta Chieco, Aldo Corasaniti, Gennifer Giardi, Raffaella Ilice, Tiziana Ilice, Laura Lenzi, Eleonora Maresca, Alessandro Monacelli, Valeria Morando, Grazia Parisi, Alice Poeta, Francesca Sola, Lorenzo Tardella, Valentina Vitale e Susanna Zecca. Gli incontri di approfondimento presso le carceri romane sulle questioni legate all'art.35

Inoltre, è stato attivato un servizio di consulenza telefonica che veniva svolto un giorno a settimana, il venerdì, durante le riunioni del Difensore civico.

Le domande poste dai detenuti sono state tante: dalla questione dell'attualità del pregiudizio, alla prescrizione del diritto, ai parametri per configurare il trattamento inumano e degradante, alla sorte dei ricorsi già pendenti davanti alla Corte europea, alle modalità di ricorso davanti al Giudice civile e alla questione della prova da fornire a quest'ultimo, i costi del giudizio civile.

Sicuramente le domande più frequenti hanno riguardato le questioni dell'attualità del pregiudizio e dell'individuazione dei parametri per la configurazione del trattamento inumano e degradante.

Partiamo dunque dalla prima delle due questioni ossia l'individuazione della competenza della Magistratura di sorveglianza rispetto alle condizioni di detenzione inumane e degradanti vissute prima dell'entrata in vigore del decreto e non più attuali.

Accanto all'orientamento affermatosi secondo cui la competenza del Magistrato di sorveglianza si incardina soltanto quando il pregiudizio risulta ancora "attuale e grave" sulla base del richiamo operato dall'art.35 ter all'art.69 o.p., vi sono state altre pronunce che, facendo leva su una lettura più attenta dell'art.35 ter o.p., hanno incardinato la competenza della Magistratura di sorveglianza anche nei casi in cui viene meno l'attualità del pregiudizio.³

In questa direzione, si cita l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Venezia del 12.11.2014 con cui è stato accolto il reclamo di una persona detenuta nonostante non sussistesse l'attualità del pregiudizio e concessa dunque la detrazione di pena.

Nel giungere a questa conclusione, il Magistrato parte sempre da una interpretazione letterale di quella parte della norma ove è riportato "il magistrato di

ter L.354/1975 sono stati svolti anche grazie alla collaborazione e all'impegno dell'Avv. Valentina Vitale.

3 Sul primo orientamento, vi sono state differenti pronunce da parte della Magistratura di sorveglianza. Vedasi, per esempio, le ordinanze n.2014/1538 e n.2014/4477 dell'Ufficio di Sorveglianza di Alessandria. Secondo questo orientamento, dal richiamo operato dall'art.35 ter o.p. all'art.69 comma 6 lett.b) o.p. che, a sua volta, parla di una situazione di "attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti", ne deriva che il Magistrato di sorveglianza può essere chiamato a decidere soltanto con riferimento a questo genere di situazioni. "Deve, dunque, ritenersi che il primo requisito per poter azionare i rimedi previsti, dai commi 1 e 2 dell'art.1, davanti al magistrato di sorveglianza (ovvero la riduzione di pena e di risarcimento del danno nella forma del pagamento di una somma pecuniaria) è che in capo al detenuto o all'internato sia configurabile una situazione di "attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti".

sorveglianza dispone, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci giorni durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio”.

In questo passaggio, il legislatore ha volutamente utilizzato un tempo passato - “ha subito” - in quanto la Magistratura di sorveglianza è chiamata ad accertare la lesione dei diritti “anche se non più sussistente.”

Questa interpretazione appare la più corretta anche in una ottica di coerenza rispetto alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Si ricorda infatti che l’approvazione del decreto 92/2014 trova la sua radice direttamente in alcune sentenze di condanna all’Italia emesse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo: dalla più datata sentenza “Sulejmanovic”, del luglio 2009, e soprattutto nella più recente sentenza “Torreggiani”, del gennaio 2013.

Ricordiamo che, con quest’ultima pronuncia, la Corte europea aveva deciso di adottare la procedura della “sentenza pilota” in quanto il sovraffollamento in Italia era un fenomeno oramai strutturale che colpiva non soltanto i ricorrenti.

La Corte, nello spiegare questa scelta, affermava infatti che “la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è conseguenza di incidenti isolati ma trae origine da un problema sistemico risultante da un mal funzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano che ha toccato e rischia di toccare ancora il destino di molte persone.” Inoltre, prosegue la Corte, la gravità del problema, è confermata dal fatto che “centinaia di ricorsi [...] sono attualmente pendenti e [...] il numero di questi è in continuo aumento.” (vedasi par.87-88 Sentenza Torreggiani).

E’ soprattutto a tutela delle persone detenute che hanno vissuto in condizioni inumane già prima del 2013 che la Corte europea volgeva il suo monito all’Italia.⁴

Le stime, confermate dalla stessa Corte europea, parlavano di circa 3.500 ricorsi pendenti.

Che fine hanno fatto questi ricorsi?

La risposta è stata offerta in modo inequivocabile dalla stessa Corte europea con le sentenze “Stella e altri c. Italia” e “Rexhepi e altri c. Italia” del 25 settembre 2014 con cui sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi presentati da

⁴ Si ricorda brevemente che, a settembre del 2009, subito dopo l’approvazione della sentenza “Sulejmanovic”, il Difensore civico di Antigone aveva fatto partire una campagna di aiuto per tutti quei detenuti che si volevano rivolgere all’organismo europeo per denunciare condizioni analoghe o peggiori a quelle vissute dai detenuti bosniaci. Nel giro di cinque anni, sono stati più di 2.000 i detenuti che si sono rivolti al Difensore civico.

alcuni detenuti che avevano denunciato le condizioni di detenzione inumane e degradanti.

Secondo le argomentazioni avallate dalla Corte, i nuovi rimedi introdotti dagli artt. 35 bis e 35 ter L.354/1975 aprono le porte dell'inammissibilità a tutti i 3.500 ricorrenti per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

In particolare nella sentenza "Stella e altri c. Italia", la Corte, nel delineare la competenza della Magistratura di sorveglianza non evidenzia alcuna differenza tra pregiudizio attuale e non attuale.

"Pour ce qui est des caractéristiques du redressement, le recours en question prévoit deux types de réparation pour les personnes ayant été incarcérées dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention. Les personnes détenues et devant encore finir de purger leur peine peuvent se voir reconnaître une réduction de peine égale à un jour pour chaque période de dix jours de détention incompatible avec la Convention. Par ailleurs, les personnes ayant fini de purger leur peine ou dont la partie de peine restant à purger ne permet pas l'application entière de la réduction ont le droit d'obtenir une indemnité de 8 euros pour chaque jour passé dans des conditions jugées contraires à la Convention (paragraphe 18 ci-dessus). La compétence décisionnelle appartient aux juridictions de l'application des peines pour ce qui est des réclamations des personnes détenues, et aux juridictions ordinaires pour les personnes en liberté."

E' inoltre evidente che l'eventuale competenza del Tribunale civile per le persone detenute discriminerebbe tutti coloro che, essendo appunto reclusi, siano materialmente impossibilitate a muoversi.

Dunque, la competenza della Magistratura di sorveglianza deve incardinarsi anche per tutte quelle persone detenute che attualmente non si trovano più in condizioni di detenzione inumane.

La seconda questione che ci è stata posta con molta insistenza riguarda la configurazione del "trattamento inumano e degradante".

Citiamo soltanto alcune delle domande che ci sono state poste: "come facciamo a misurare la cella e il mobilio", "quali mobili devono essere o meno calcolati", "esistono dati ufficiali sulle misure delle celle", "il controllo diretto da parte del Magistrato di sorveglianza".

Alcune risposte le abbiamo cercate ancora una volta nei parametri dettati dalla Corte europea considerato che lo stesso art.35 ter o.p. espressamente afferma "quando il pregiudizio [...] consiste [...] in condizioni di detenzione tali da violare l'art.3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo".

Nella sentenza della Corte europea "Torreggiani c. Italia", la questione del

calcolo della superficie, al fine valutare l'eventuale violazione dell'art.3 della Convenzione europea, viene risolta in modo diverso a seconda che nel paese vi sia o meno un grave problema di sovraffollamento: nel primo caso, lo spazio auspicabile per le celle collettive, secondo i parametri indicati dal CPT, è di 4 mq; mentre nei paesi con un problema meno grave di sovraffollamento, è necessario accertare anche ulteriori parametri come la possibilità di utilizzare servizi igienici in modo riservato, l'areazione, l'accesso alla luce e all'aria, qualità del riscaldamento, rispetto delle esigenze sanitarie di base, accesso all'aria aperta.

Infine, in questa sentenza, viene introdotto il riferimento al mobilio in modo del tutto generico: "tale spazio era ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle".

Sulla base di questi ulteriori parametri, la Corte europea ha riconosciuto la violazione dell'art.3 della Convenzione europea anche nei casi in cui il ricorrente disponeva di un spazio tra i 3mq e i 4 mq.⁵

Sicuramente è pacifico affermare che quando lo spazio di vivibilità è al di sotto dei 3 mq, si realizza una sorta di presunzione "iuris et de iure" di assenza di spazio tale da far configurare la violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Se queste sono le direttive a livello europeo, risultano del tutto inspiegabili quelle pronunce della Magistratura di sorveglianza che nel calcolo della superficie disponibile per la persona detenuta inseriscono anche alcuni elementi del mobilio fisso, come letto o tavolo, o i mobili "amovibili".

In questo senso, si sono espressi, per esempio, l'Ufficio di Sorveglianza di Roma (ord.n.7230/2014) e l'Ufficio di sorveglianza di Venezia (ordinanza del 12.11.2014).

Il Magistrato di sorveglianza di Roma, nel rigettare il reclamo avanzato dal detenuto, ha utilizzato questo tipo di ragionamento: "nella superficie utile a disposizione del detenuto non devono essere computati gli spazi occupati dal c.d. mobilio fisso, quale armadio, anche pensile, ove collocato in modo tale da non rendere calpestabile lo spazio sottostante, mentre deve essere computato lo spazio occupato da letti, anche se fissi al suolo, trattandosi di spazio utilizzabile ed interamente vivibile in quanto i letti sono usati per distendersi di giorno e per dormire di notte e, dunque, rientrano nello spazio concretamente ed effettivamente disponibile e vivibile".

In senso analogo anche il Magistrato di sorveglianza di Venezia che addirittura elimina dal calcolo della superficie fruibile anche il "mobilio amovi-

5 Vedasi Moisseiev c. Russia n.62936/2000, Valssov c. Russia n.78146/2001, Babouckine c. Russia n.67253/2001, Gabor Kovacs c. Ungheria n. 15707/2010, Novoselov c. Russia n.66460/2001.

bile”: “con riguardo alle modalità di calcolo dello spazio pro capite riservato a ciascun detenuto, [...] si ritiene di dover escludere lo spazio [...] occupato dalla mobilia che limita la fruibilità dello spazio stesso: dunque la mobilia fissa (esclusi i letti, che rappresentano superficie fruibile da parte del detenuto) e non quella amovibile”.

A supporto di questa interpretazione, i Magistrati citano la sentenza “Torreggiani” che, come già sopra anticipato, invero non differenzia affatto tra tipologie di mobilio ma semplicemente evidenzia l’impatto del mobilio sullo spazio a disposizione per la persona detenuta.⁶

La decisione di non calcolare nella superficie disponibile per persona, mobili, quali il letto o il tavolo, o di non tener conto del mobilio mobile appare in evidente contrasto innanzitutto con il principio costituzionale di umanità della pena.

E’ oramai noto che le conseguenze determinate dal sovraffollamento si sono riversate innanzitutto nella vita quotidiana delle persone detenute che in moltissimi istituti – la maggior parte – sono stati costretti a vivere in due in celle nate per ospitarne una, in quattro in celle doppie e così a salire.

Le conseguenze di queste condizioni sono state in moltissimi casi terribili: si pensi a tutti quei detenuti cui è stato precluso, anche per anni, di stare per un tempo congruo in piedi a causa della mancanza di spazio, costretti a fare a turno per mangiare stando sdraiati sul letto.

Si tratta di condizioni vissute dalle persone detenute non tanto tempo fa e in parte ancora vigenti in alcune carceri.

In tutti questi anni, il Difensore civico ha seguito migliaia di casi di persone detenute che hanno denunciato le condizioni di detenzione vissute.

Alla data odierna, abbiamo registrato 2.500 casi.

Da moltissime segnalazioni si evince in modo chiaro che anche la presenza di mobilio quale il letto costituiva tutt’altro che uno “spazio di vivibilità” per le persone presenti in cella.

Un gruppo di detenuti così ci descrive le condizioni in cui sono stati costretti a vivere: “siamo in 5 persone in una cella; sono 14 mattonelle X 16 mattonelle, tutte occupate dal letto 3 posti a dx e 2 letti a sx, i 2 tavolini. Ci rimangono 8 mattonelle a persona occupando anche il bagno, quindi se qualcuno cammina un po’ gli altri 4 devono stare sui letti. I letti sono quelli a castello da bambino di colore rossastro oramai incrostato, materassi di gomma piuma talmente rovinata che con il mio peso 84 Kg diventa una specie di sottileta e non sono il più grosso. Sono estremamente vecchi e consunti e hanno

6 “*Cet espace, déjà insuffisant, était par ailleurs encore restreint par la présence de mobilier dans les cellules*”, Sentenza Torreggiani.

perso qualsiasi effetto materasso. Quindi è come se dormissi su una lastra di metallo, freddo.”

E ancora, altri detenuti così ci hanno raccontato: “portarono la 4 persona in una stanzuccia dove si faticava e si fatica a stare in 3 come è oggi [...] Dalla branda superiore del letto a castello sono caduto provocandomi per fortuna solo una tallonite.”

E altri ancora: “Nella cella vi sono due tavolini fissi al muro di cm 90X50, due letti a castello nel pavimento e quattro bilancette fisse nella parete, lo spazio per muoversi diviene scarso, tenendo poi presente che si trascorrono venti ore ristretti la sofferenza è veramente grande”.

La presenza di un numero di letti – dunque di persone - superiore a quello per cui la cella è predisposta non può essere considerata legittima in quanto “luogo di vivibilità”.

I letti, occupando un ampio spazio, sono la prima causa della sua insufficienza costringendo le persone a doversi sdraiare per dare la possibilità alle altre di muoversi, di andare in bagno, di mangiare.

Per non parlare del fatto che, in molti istituti, la necessità di aggiungere letti all'interno di una cella è stata risolta alzando letti a castello a due o tre piani.

Allora in casi come questi, seguendo il ragionamento dell'interpretazione sopraccitata della Magistratura di sorveglianza di Roma e Venezia - dunque considerando il letto come “spazio di vivibilità” - la cella guadagnerebbe “spazio di vivibilità” per le persone ristrette, addirittura aumentando la superficie della stessa grazie alla presenza di due tre piani di letti.

Una interpretazione seria e attenta sul calcolo del mobilio, la troviamo in diverse pronunce della Magistratura di sorveglianza di Catanzaro, tutte nate anche grazie al lavoro portato avanti dal Difensore civico di Antigone che ha tentato di supportare i reclamanti.

In queste pronunce, ricorre innanzitutto una circostanza che ha certamente aiutato il magistrato a giungere ad una decisione comunque basata su una ricostruzione reale della situazione denunciata ossia il sopralluogo effettuato dal Magistrato di sorveglianza presso l'istituto per accertare de visu lo stato dei luoghi e dunque accertare le effettive condizioni di detenzione vissute dai reclamanti.

Questa scelta, perfettamente in linea con i poteri e le facoltà della Magistratura di sorveglianza che ha accesso alle carceri, permette al Magistrato di cristallizzare nella sua memoria una situazione e anche di controbilanciare eventuali mancanze da parte della Direzione dell'istituto chiamata poi a relazionare nel corso del procedimento.

L'inutilità di un sopralluogo da parte del Magistrato di sorveglianza nei casi in cui le condizioni di detenzione inumane e degradanti non siano più attuali

può essere in parte superata attraverso un colloquio con la persona detenuta che ha avanzato il reclamo.

Con l'ordinanza n.1318/2012, il Magistrato di sorveglianza dell'Ufficio di Catanzaro, in parziale accoglimento del reclamo, così descrive la cella: "In sede di sopralluogo, il sottoscritto magistrato ha constatato come, all'interno delle celle rispondenti alla tipologia in esame, tre persone non possono muoversi contemporaneamente: né potrebbero svolgere, ciascuna, una qualche attività a tavolino; verosimilmente, per consentire agli altri di circolare nel ridottissimo spazio libero, uno dei tre occupanti deve sistemarsi sul letto; peraltro, la distanza tra il terzo piano del letto a castello ed il soffitto è assolutamente incongruo e soffocante, tanto che è invalsa la prassi di occupare la postazione a rotazione, con turni della durata di un mese: senza parlare della conseguente riduzione di riservatezza ed intimità, ulteriore rispetto a quella necessariamente connaturata alla collocazione in stanza di pernottamento a più posti. L'impatto con un simile ambiente dà immediato, opprimente riscontro della deficienza di elementari condizioni di convivenza."⁷

O ancora, con l'ordinanza n.1823/2013, sempre in parziale accoglimento del reclamo avanzato dalla persona detenuta, il Magistrato effettua una ricostruzione scrupolosa e attenta delle dimensioni della cella e del mobilio ivi presente al fine di calcolare lo spazio di vivibilità e di movimento realmente a disposizione.

"In breve, è emerso che tutte le celle hanno misure complessive simili, che oscillano da un minimo di 3,15m X 4,00 m ad un massimo di 3,50 m X 4,00m; che tale superficie comprende, pure, il bagno (senza doccia né acqua calda, delle dimensioni di circa 1,00m X 4,00m); [...] contengono un letto a castello a due o tre piani; armadietti delle dimensioni di cm50 di larghezza X 1,04m di altezza e 38cm di profondità; ulteriori elementi di 50cm X 50cm X 38cm di profondità; un tavolo di 60cm di larghezza X 80cm di lunghezza e 80cm di altezza [...]. Dunque da un calcolo approssimativo, sottratta dalla superficie totale quella adibita a servizio igienico – è risultato che ciascun ospite fruisce di uno spazio vitale variabile di circa 4 metri quadri lordi o inferiori a 3 metri quadri lordi [...]."

In conclusione, i nuovi strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute introdotti dagli artt.35 bis e ter o.p., introdotti grazie al monito venuto dall'Europa, rappresentano sicuramente un importante passo in avanti per la civiltà del nostro paese ma il viaggio da compiersi è ancora lungo.

⁷ Ordinanza n.1318/2012, ordinanza n.1317/2012, ordinanza n.1720/2012, ordinanza n.1823/2013, ordinanza n.397/2013, ordinanza n.672/2013

LA TUTELA DEI DIRITTI IN CARCERE: GARANTE NAZIONALE E GARANTI TERRITORIALI

Alessandra Naldi

Non è facile scrivere un articolo per una rivista sapendo – o forse sarebbe più corretto scrivere *sperando* – che al momento della pubblicazione alcune cose scritte potrebbero non essere più vere.

In questo caso la speranza è che il lettore conosca finalmente il nome del *Garante nazionale per i diritti dei detenuti*, figura istituita il 23 dicembre 2013 col Decreto legge n.146 (poi convertito in legge con modificazioni il 21 febbraio 2014) e non ancora nominata al momento della stesura di questo articolo.

Chi si occupa di tutela dei diritti e delle garanzie delle persone detenute aveva vissuto con grande soddisfazione alla fine del 2013 l'annuncio dell'istituzione del Garante nazionale: sembrava infatti che l'Italia potesse finalmente colmare un vuoto istituzionale storico e quasi unico in Europa¹.

1 «Il garante (o difensore civico o ombudsman) è un organo di garanzia che, in ambito penitenziario, ha funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale. Istituito per la prima volta in Svezia nel 1809 con il compito principale di sorvegliare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei giudici e degli ufficiali, nella seconda metà dell'Ottocento si è trasformato in un organo di controllo della pubblica amministrazione e di difesa del cittadino contro ogni abuso. Oggi questa figura, con diverse denominazioni, funzioni e procedure di nomina, è presente in 22 paesi dell'Unione europea e nella Confederazione Elvetica» [www.giustizia.it > itinerari a tema > Carcere e probation > Carcere > Diritti dei detenuti > Tutela dei diritti].

Certo, si sapeva che l'introduzione di questa figura fondamentale non giungeva al termine di un dibattito pubblico sereno e di una riflessione pacata sui metodi di tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure penali: il sistema penitenziario italiano era sotto i riflettori dell'Europa dopo la sentenza Torreggiani e occorreva dare una risposta urgente per evitare le pesanti sanzioni conseguenti alla condanna della Cedu. Nel frattempo, le polemiche seguite a una brutta vicenda che aveva coinvolto l'ex Ministro della Giustizia Cancellieri, accusata di essere intervenuta arbitrariamente per ottenere la scarcerazione per motivi di salute di una sua conoscente², avevano indirettamente richiamato il bisogno di una figura di garanzia autonoma e imparziale deputata a intervenire con urgenza in caso di gravi violazioni dei diritti della persona detenuta.

La soddisfazione per l'annuncio dell'istituzione della figura del Garante nazionale è stata però ridimensionata appena si è cominciato ad analizzare il testo del decreto e della successiva legge di conversione. Erano infatti parecchi gli elementi criticabili del testo: la mancata definizione di compiti e poteri del Garante nazionale; la poca chiarezza sui rapporti che il nuovo organismo avrebbe dovuto avere coi Garanti regionali e territoriali già esistenti; la titolarità della designazione del Garante assegnata al Consiglio dei Ministri³ e non al Parlamento o al Presidente della Repubblica; l'istituzione di un Ufficio del Garante con strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della Giustizia, non garantendo così l'autonomia di azione necessaria; la scarsa definizione dei requisiti e delle incompatibilità alla nomina a Garante; la mancata retribuzione per il Garante nazionale e per gli due altri membri del collegio, a fronte di un incarico ad alta responsabilità e di un impegno forzatamente a tempo pieno e con frequenti spostamenti sul territorio nazionale.

La speranza era che nei mesi successivi, con la nomina del Garante nazionale e l'emanazione del relativo regolamento, almeno una parte di queste criticità si sarebbe potuta chiarire. Ma l'attesa, come si è detto, si è protratta molto più del previsto.

Nel frattempo, mentre il nostro paese continua ad essere inadempiente

2 Per una ricostruzione della vicenda cfr. ad esempio http://www.repubblica.it/argomenti/caso_Cancellieri-Ligresti.

3 Secondo indiscrezioni di stampa, in una prima stesura il compito fondamentale di individuare il Garante era stato assegnato addirittura al Ministro della Giustizia, creando la situazione paradossale di un *controllore nominato dal suo controllato*. Sarebbe poi stata corretta nella versione definitiva del decreto.

nei confronti degli obblighi assunti ratificando il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura⁴, il ruolo di tutela dei diritti delle persone private della libertà continua ad essere svolto a fatica da Garanti regionali e locali, istituiti a macchia di leopardo sul territorio nazionale e con una definizione normativa assolutamente confusa e insufficiente ad assegnare a tali figure poteri effettivi e strumenti efficaci di controllo e di intervento a tutela delle persone private della libertà nei territori di rispettiva competenza.

Gli attuali Garanti territoriali sono infatti figure istituite su iniziativa autonoma delle singole Regioni o Enti locali e non sono soggette a una specifica definizione normativa che ne definisca con chiarezza prerogative e limiti di azione, se non quelle derivanti dai regolamenti o dalle eventuali Leggi Regionali o modifiche statutarie degli enti che li hanno istituiti.

Fino al decreto del dicembre 2013, l'unico riconoscimento dei Garanti nella normativa nazionale derivava dalle modifiche apportate all'Ordinamento penitenziario col cosiddetto decreto Milleproroghe del 2009⁵, che aveva introdotto per i Garanti la possibilità di visitare gli istituti peniten-

4 Già con la Risoluzione n.48/134 del 20 dicembre 1993, l'Onu aveva invitato gli Stati membri «a creare o, quando già esistono, a sostenere le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani e di assicurare il pluralismo dei membri e la loro indipendenza», designando i tratti di questo organismo nazionale dal punto di vista delle competenze, delle responsabilità, della composizione, delle garanzie di indipendenza e pluralismo, dei metodi di attività. Successivamente il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, siglato a New York il 18 dicembre 2002, ha sancito con l'art.3 che «Ciascuno Stato parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti». Il Parlamento Italiano ha dato via libera alla ratifica del Protocollo opzionale con la legge n.195 del 9 novembre 2012, senza ancora istituire il *Meccanismo nazionale di prevenzione* (Npm) imposto dal Protocollo.

5 Modifiche all'Ordinamento penitenziario introdotte dall'art.12bis della Legge 27 febbraio 2009, n.14: art. 18: «I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, **nonché con il garante dei diritti dei detenuti**» art. 67: «Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da: a il presidente del consiglio dei ministri e il presidente della corte costituzionale;

b i ministri, i giudici della corte costituzionale, i sottosegretari di stato, i membri del parlamento e i componenti del consiglio superiore della magistratura;

c il presidente della corte d'appello, il procuratore generale della repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della repubblica presso il tribunale, il pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni;

ziari e di effettuare colloqui riservati con le persone detenute. Il decreto 146/2013, oltre a fare un generico riferimento alla necessaria collaborazione tra i Garanti territoriali e l'istituendo Garante nazionale, ha inserito anche i Garanti regionali e locali tra i possibili destinatari di reclami ordinari da parte delle persone detenute; tuttavia non si è provveduto a definire normativamente le loro possibilità di azione. Gli unici strumenti di intervento che i Garanti territoriali continuano ad avere a disposizione per relazionarsi con l'Amministrazione penitenziaria, centrale o periferica, restano quindi quelli della mediazione o della denuncia.

Altrettanto indefinita resta la competenza dei Garanti locali su tutti i luoghi e le situazioni di privazione della libertà esterne al sistema penitenziario, ad esempio nei centri di detenzione amministrativa per immigrati o nei confronti dell'operato delle forze dell'ordine sul territorio. Persino le possibilità di intervento dei Garanti sull'esecuzione penale esterna restano del tutto indefinite poiché non vi è alcuna autorizzazione esplicita, per esempio, a incontrare persone sottoposte a misure detentive domiciliari.

2. L'azione dei Garanti territoriali dei diritti dei detenuti: possibilità, limiti e difficoltà

Anche nell'intervento a favore delle persone ristrette negli istituti penitenziari, le possibilità di azione dei Garanti locali risultano fortemente limitate dall'arbitrarietà con cui possono essere interpretati i due articoli dell'Ordinamento penitenziario che ne hanno riconosciuto l'esistenza ma non ne hanno definito con chiarezza poteri, ambiti di intervento e vincoli.

Il già citato decreto Milleproroghe del 2009 ha infatti esteso ai Garanti,

d i consiglieri regionali e il commissario di governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione;

e l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero;

f il prefetto e il questore della provincia e il medico provinciale;

g il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati;

h gli ispettori generali dell'amministrazione penitenziaria;

i l'ispettore dei cappellani;

i-bis i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati;

l gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia.

L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano le persone di cui al comma precedente per ragioni del loro ufficio e per il personale indicato nell'articolo 18 bis».

comunque denominati, le possibilità di visita all'interno degli istituti penitenziari già riservate, tra gli altri, a parlamentari o consiglieri regionali; e ha introdotto la possibilità per le persone detenute di effettuare colloqui riservati col Garante. Questa modifica normativa ha sicuramente cancellato una spiacevole situazione che, prima del 2009, ha costretto molti Garanti locali a chiedere alle Direzioni degli istituti penitenziari l'autorizzazione all'ingresso in carcere ex art. 17 o 78 O.P. con le stesse prerogative e gli stessi vincoli degli operatori volontari, con ovvie conseguenze sull'autonomia dall'Amministrazione penitenziaria e sulla libertà di azione o di denuncia. Ma anche il riconoscimento ex-post dei Garanti, parificati ad altre figure istituzionali senza una definizione specifica delle sue prerogative, non ha portato a fare piena chiarezza sul ruolo e le funzioni che i Garanti locali, e il futuro Garante nazionale, dovrebbero avere all'interno degli istituti penitenziari.

Dopo queste modifiche all'Ordinamento penitenziario, sia il Dap e che alcuni Provveditorati Regionali hanno emanato diverse circolari e note esplicative di chiarimento delle modalità di ingresso e di effettuazione dei colloqui per le persone autorizzate ai sensi degli artt. 67 e 18 dell'Ordinamento penitenziario, spesso in contraddizione tra loro.

La più recente - la circolare DAP n. 3651/6101 del 7 novembre 2013 denominata "Nuovo testo unico delle disposizioni dipartimentali in materia di visite agli istituti penitenziari ex art. 67 O.P." - stabilisce la ratio della possibilità di effettuazione di visite dall'esterno così come rielaborata dalla stessa Amministrazione penitenziaria:

«Occorre prendere le mosse da quella che è la disposizione cardine inerente ai rapporti tra comunità reclusa e società esterna, disposizione che va individuata nell'art. 17 della legge penitenziaria. Le visite di cui all'art. 67 costituiscono una delle molteplici espressioni della correlazione tra comunità intramuraria e società esterna, correlazione che la legge del 1975 non soltanto non vuole impedire, ma anzi intende variamente promuovere. E, dunque, le visite che una serie di persone qualificate vuoi per cariche istituzionali, vuoi per incarichi di natura giurisdizionale, religiosa o politica, sono abilitate ad effettuare senza aver necessità di fornirsi di autorizzazione, rientrano nella prospettiva generale della "partecipazione" della società esterna all'azione rieducativa, prospettiva che, come si è detto, la legge penitenziaria fortemente favorisce.

Proprio perché anche le visite dei soggetti di cui all'art. 67 si iscrivono nella suddetta prospettiva generale appare evidente quale sia la finalità delle medesime: esse sono funzionali a quella coassunzione di responsabilità della società rispetto al carcere, ed in particolare sia con riguardo alla tutela del principio dell'umanità dello stato di detenzione (art. 27, comma terzo, Costituzione a cui si correla il trattamento di sostegno degli imputati (art. 1, comma 5, legge

n. 354/75, sia rispetto alla finalità essenziale della pena detentiva, consistente nella "tendenza" alla rieducazione, voluta dalla norma costituzionale (stesso art. 27, comma terzo, Costituzione ed art. 1, comma 6, legge n. 354/75).

Il punto nodale è che, con questa circolare, il Dap si è focalizzato esclusivamente sulle prerogative previste all'art. 67 O.P., mentre non fa alcun riferimento alle possibilità riservate al Garante ex art. 18. Ai sensi di questa circolare, il Garante dovrebbe essere accompagnato nelle visite da personale delegato dalla Direzione del carcere e controllato nelle sue interlocuzioni con le persone ristrette; ma l'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario prevede che possa fare colloqui riservati con le persone detenute, sotto il solo controllo visivo da parte del personale. Nella circolare le visite dei Garanti vengono collocate nel quadro della «prospettiva generale della "partecipazione" della società esterna all'azione rieducativa»; e anche se nel capoverso successivo si parla esplicitamente di «tutela del principio dell'umanità dello stato di detenzione», non vi è alcun riconoscimento esplicito alla funzione di controllo che dovrebbe essere insita nella figura del Garante così come alla necessaria autonomia che dovrebbe essere riconosciuta alla sua azione. Riconoscimento che, ovviamente, non dovrebbe derivare da una circolare interna dell'Amministrazione penitenziaria ma dalla tanto auspicata definizione legislativa dei compiti dei Garanti. Ed è anche questo che si auspicherebbe insieme alla nomina del Garante nazionale e all'emanazione del relativo regolamento.

La conseguenza di tutto questo è che al momento permane ancora una totale difformità nelle modalità di ingresso e delle possibilità di azione riconosciute ai Garanti all'interno dei singoli istituti penitenziari, frutto della discrezionalità con cui le direzioni delle carceri applicano la scarsa normativa esistente. Il tipo di accompagnamento da parte di agenti o altri operatori penitenziari nelle visite all'interno degli istituti; la riservatezza degli scambi verbali con le persone reclusi; le modalità di effettuazione dei colloqui; la possibilità di effettuare incontri di gruppo alla presenza o meno di personale di polizia penitenziaria; nulla di tutto questo è regolato con chiarezza e le prassi cambiano da istituto a istituto e, spesso, anche da visita a visita all'interno degli stessi istituti. La stessa interpretazione della possibilità del Garante di effettuare colloqui riservati ex art. 18 senza autorizzazioni preventive costituisce per alcuni Direttori estremamente rigidi ancora un problema, non solo in caso di detenuti sottoposti a regimi di sorveglianza particolare ma anche – come è capitato all'autrice di questo articolo – in caso di detenuti comuni non ancora oggetto di una condanna definitiva.

La circolare del novembre 2013 è risultata anche fortemente penalizzante nei confronti della possibilità per i Garanti di avvalersi di propri collaboratori. È infatti esplicitato il divieto di accessi autonomi di collaboratori dell'Uf-

fficio sia per le visite che per l'effettuazione dei colloqui, anche su delega esplicita del Garante. Inoltre viene richiesta a ogni visita la compilazione e sottoscrizione di una serie di attestazioni: una per il Garante di presa visione degli artt. 67 dell'Ordinamento penitenziario e 117 del Regolamento di esecuzione; una sottoscritta dal Garante per ogni collaboratore e una sottoscritta da ciascun collaboratore. Questo nonostante la stessa circolare disponga che l'elenco dei collaboratori degli Uffici dei Garanti comunali e regionali debbano essere acquisiti annualmente rispettivamente dalle Direzioni delle carceri e dai Provveditorati regionali. Infine, in quest'ultima circolare non rimane alcun riferimento esplicito al fatto che i collaboratori degli Uffici possano quantomeno usufruire delle prerogative previste dall'art. 17 O.P., come già previsto da alcune circolari precedenti: la concessione della possibilità di accesso autonomo alle carceri dei collaboratori degli uffici dei Garanti resta quindi soggetta alla discrezionalità delle direzioni degli istituti e della Magistratura di Sorveglianza territorialmente competente.

3. Una tutela dei diritti a macchia di leopardo

Come già più volte evidenziato, i riferimenti normativi per l'azione dei Garanti territoriali sono decisamente insufficienti, sia nell'Ordinamento penitenziario che nel decreto istitutivo del Garante nazionale. In quest'ultimo si scrive che il Garante nazionale dovrà «promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie», ma nulla si fa per promuovere l'istituzione dei Garanti territoriali da parte di tutte le Regioni e gli Enti locali ove hanno sede strutture detentive e per definire linee comuni nelle modalità di azione e nelle prassi di intervento (ovviamente nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale degli enti stessi).

Anche sul piano politico ed amministrativo non arriva alcuna spinta nella direzione di rendere un po' più omogenea una situazione che attualmente risulta essere estremamente difforme a livello nazionale, non solo nelle modalità di azione e nelle prassi di intervento dei Garanti, ma perfino nella loro stessa presenza sui territori. Sono tantissime le carceri a cui non corrisponde nessun Garante, né regionale né locale, e di conseguenza sono tantissime le persone detenute che non hanno a disposizione alcuna figura istituzionale che svolga questa funzione e che abbia competenza territoriale sul carcere in cui sono ristretti.

Gli stessi enti che hanno istituito il Garante investono pochissimo su questa figura; talvolta capita di avere anche Garanti locali formalmente isti-

tuiti da anni ma mai nominati oppure Garanti giunti alla conclusione del loro mandato e mai sostituiti. Può sembrare assurdo, ma parlando di Garanti in Italia è persino difficile sapere quanti siano e quali siano quelli effettivamente operativi. L'istituzione e la nomina dei Garanti derivano infatti da iniziative totalmente autonome da parte delle Regioni, Province o Comuni che decidono di dotarsi di questa figura; di conseguenza le strade seguite dai vari enti sono talmente diverse da rendere difficile perfino il monitoraggio dell'esistente. Neanche sul sito del Ministero della Giustizia è reperibile un l'elenco completo e aggiornato dei Garanti istituiti e operativi in Italia oggi.

L'Ufficio del Garante del Comune di Milano, d'accordo con il Coordinamento nazionale dei Garanti a cui quasi tutti i Garanti regionali e locali aderiscono, ha tentato di effettuare un simile monitoraggio, incontrando difficoltà persino nel raccogliere informazioni presso gli Enti istitutivi: laddove non vi è una fonte normativa chiara che istituisce la figura (legge regionale o delibera di Giunta o di Consiglio comunale o provinciale), capita di non sapere neanche quale Ufficio contattare per avere informazioni: raramente si trova traccia del Garante sui siti web istituzionali degli Enti; non sempre è chiaro se la figura presso la Presidenza, presso il Gabinetto del Sindaco, presso il Consiglio oppure presso gli Assessorati alle politiche sociali; e anche contattando gli URP è difficile trovare un interlocutore adeguatamente informato.

Date queste premesse, che impongono di prendere le informazioni che seguono con le opportune cautele, risulta che al momento della stesura di questo articolo⁶ siano stati istituiti complessivamente 65 tra Garanti regionali e Garanti locali su tutto il territorio nazionale. In almeno 14 casi però all'istituzione della figura non è ancora seguita la nomina del Garante oppure, terminato il mandato di un Garante, non si è ancora proceduto alla nomina del sostituto. In almeno due casi il nome della persona designata a svolgere il ruolo di Garante è di dominio pubblico ma la nomina non è stata ancora ufficializzata attraverso un atto amministrativo formale. Ulteriore elemento di confusione deriva dal fatto che l'elenco dei Garanti territoriali comprende anche molte figure istituite dalle Province, oggi ridisegnate o trasformate in Città metropolitane dalla Legge Delrio che impone di conseguenza anche una ridefinizione dell'assetto della figura dei Garanti provinciali.

Ad avere un Garante incaricato di tutelare i diritti di chi sta in carcere sono al momento dodici regioni: Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Vene-

⁶ Le informazioni qui riportate sono relative alla data del 31 gennaio 2015; l'elenco è in continuo aggiornamento.

to, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Campania e Puglia. Non sempre si tratta di una figura specifica di tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure penali: in diversi casi infatti si tratta infatti di una figura di garanzia su più ambiti (es. contemporaneamente Garante dell'infanzia e Garante dei detenuti) di un Ombudsman o Difensore civico deputato a tutelare i diritti di tutta la cittadinanza nei confronti della pubblica amministrazione a cui viene assegnata anche la funzione specifica di Garante dei detenuti. Si tratta di un accorpamento di funzioni dal nostro punto di vista non auspicabile perché la peculiarità del sistema penale e penitenziario richiede competenze talmente settoriali che difficilmente possono essere accorpate nella figura di un Ombudsman generalistico.

In altre tre regioni - Abruzzo, Sardegna e Sicilia - si è in attesa dell'assegnazione dell'incarico: in Sicilia il Garante c'era ma non è stato mai sostituito; in Sardegna e Abruzzo le leggi istitutive risalgono entrambe al 2011 ma non si è mai provveduto alla nomina del Garante. Mancano quindi all'appello quindi cinque regioni - Liguria, Trentino Alto Adige, Molise, Basilicata e Calabria - tra cui alcune con un sistema penitenziario particolarmente esteso (solo tra Calabria e Liguria abbiamo venti istituti penitenziari e circa quattromila persone detenute, quasi totalmente privi di figure di tutela dei diritti).

La presenza del Garante regionale, o quantomeno dell'Ombudsman o Difensore civico, assume particolare importanza quando si tratta di intervenire per la tutela dei diritti delle persone detenute negli ambiti di competenza specifica delle Regioni, in particolare relativamente all'accesso al sistema sanitario e alla tutela della salute in carcere. Viceversa i Garanti comunali o provinciali, laddove esistano entrambi, hanno più frequentemente una modalità di azione di maggiore prossimità con le persone ristrette, effettuando più frequentemente colloqui individuali e dedicando parte della propria attività anche alla promozione delle opportunità individuali di accesso ai diritti sociali sia durante la detenzione che nei percorsi di reinserimento all'uscita dal carcere. Resta però il problema che anche a livello di Comuni, Province e Città metropolitane la presenza di queste figure di tutela e garanzia appare estremamente disomogenea, lasciando totalmente scoperta una cospicua componente della popolazione detenuta nel nostro paese.

Situazione dei Garanti regionali e locali istituiti sul territorio nazionale

Regione	Istituto Penitenziario	Garante Locale
ABRUZZO <i>Istituito, in attesa di nomina</i>	CC AVEZZANO San Nicola	
	CC TERAMO	
	Casa di lavoro VASTO	
	CC CHIETI Madonna del freddo	
	CC L'AQUILA	
	CC LANCIANO	
	CC PESCARA	Garante delle persone private di libertà personale del Comune di Pescara – FABIO NIEDDU
	CR SULMONA	Garante del Comune di Sulmona - <u>Incarico vacante</u>
BASILICATA	CC MATERA	
	CC MELFI	
	CC POTENZA Antonio Santoro	
CALABRIA	CC CASTROVILLARI Rosetta Sisca	
	CC CATANZARO	
	CC COSENZA	
	CC CROTONE	
	CR LAUREANA DI BORRELLO Luigi Daga	
	CC LOCRI	
	CC PALMI Filippo Salsone	
	CC PAOLA	
	CC REGGIO CALABRIA Arghillà	Garante dei diritti dei cittadini detenuti o privati della libertà personale del Comune di Reggio Calabria – GIUSEPPE TUCCIO
	CC REGGIO CALABRIA Panzera	
	CR ROSSANO Nuovo Complesso	
CC VIBO VALENTIA		
CAMPANIA Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – ADRIANA TOCCO	CC AVELLINO	
	CC ARIANO IRPINO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Provincia di Avellino – CARLO MELE
	CC LAURO	
	CR SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	
	CC ARIENZO	
	CC BENEVENTO Capodimonte	
	CR CARINOLA G.B. Novelli	
	Istituto a custodia attenuata EBOLI	
	CC NAPOLI Poggioreale	
	CC NAPOLI Secondigliano	
	CC femminile POZZUOLI	
	CC SALA CONSILINA	
	CC SALERNO Antonio Caputo	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Salerno – <u>Incarico vacante</u>
	CC SANTA MARIA CAPUA VETERE Francesco Uccella	
	CC VALLO DELLA LUCANIA	
	OPG AVERSA	
OPG NAPOLI SANT'EFRAMO		

	CC BOLOGNA Dozza	Garante delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna - ELISABETTA LAGANA
	CR CASTELFRANCO EMILIA	
	CC FERRARA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune e della Provincia di Ferrara - MARCELLO MARIGHELLI
	CC FORLI'	
EMILIA ROMAGNA Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale - DESI BRUNO	CC MODENA Sant'Anna	
	CC PIACENZA Le Novate	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Piacenza - ALBERTO GROMI
	CR PARMA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Parma - ROBERTO CAVALIERI
	CC RAVENNA	Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Ravenna - <u>Incarico vacante</u>
	CC RIMINI Casetti	Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Rimini - DAVIDE GRASSI
	CC/OPG REGGIO EMILIA	
FRIULI VENEZIA GIULIA Garante regionale dei diritti della persona - GIUSEPPE ROVEREDO	CC GORIZIA	Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale della Provincia di Gorizia - ALBERTO DE NADAI
	CC PORDENONE	
	CC TOLMEZZO	
	CC TRIESTE	Garante delle persone private della libertà personale del Comune di Trieste - ROSANNA PALCI
	CC UDINE	Garante dei diritti dei detenuti del Comune di Udine - MAURIZIO BATTISTUTTA
	CC CASSINO San Domenico	
	CC CIVITAVECCHIA	
	CR CIVITAVECCHIA Passerini	
	CC FROSINONE G. Paglieti	
	CC LATINA	
LAZIO Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - ANGIOLO MARRONI	CR PALIANO	
	CC RIETI Nuovo Complesso	Garante del Comune di Rieti - <u>Incarico vacante</u>
	CC ROMA III ^a casa	
	CR ROMA Rebibbia	
	CC ROMA Rebibbia Nuovo Complesso	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Roma - <u>In attesa di rinnovo dell'incarico</u>
	CC femminile ROMA Rebibbia	
	CC ROMA Regina Coeli	
	CC VELLETRI	
	CC VITERBO NC	
LIGURIA	CC GENOVA Marassi	
	CC GENOVA Pontedecimo	
	CC IMPERIA	
	CC LA SPEZIA Villa Andreini	
	CC SANREMO	
	CC SAVONA Sant'Agostino	

	CC BERGAMO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bergamo - PAOLA BIANCHI CASSINA
	CC BRESCIA Canton Monbello	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Brescia - EMILIO QUARANTA
	CR BRESCIA Verzano	
	CC BUSTO ARSIZIO	Garante dei diritti dei cittadini detenuti - <u>In attesa di ufficializzazione della nomina</u>
	CC COMO Bassone	
	CC CREMONA	
	CC LECCO	Garante del Comune di Lecco - ALESSANDRA GAETANI
	CC LODI	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Provincia di Lodi - PAOLO MUZZI
LOMBARDIA Difensore civico regionale con funzioni di garante dei detenuti - DONATO GIORDANO	CC MANTOVA	
	CC MILANO San Vittore	Garante dei diritti delle persone private delle libertà personali del Comune di Milano - ALESSANDRA NALDI Difensore territoriale della Provincia di Milano con funzioni di Garante - <u>Delega al momento non rinnovata nello Statuto della nuova Città metropolitana</u>
	CR MILANO BOLLATE	
	CR MILANO OPERA	
	CC MONZA	Garante dei dei diritti delle persone limitate nella libertà personale della Provincia di Monza-Brianza - <u>Incarico non rinnovato</u>
	CC PAVIA	
	CC VIGEVANO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della provincia di Pavia - MORENO BAGGINI
	CC VOGHERA	
CC SONDRIO	Garante dei diritti delle persone limitate nella libertà personale del Comune di Sondrio - FRANCESCO RACCHETTI	
	CC VARESE	
	OPG CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	
MARCHE Ombudsman regionale con funzioni di garante dei diritti dei detenuti - ITALO TANNONI	CC ANCONA	
	CR ANCONA Barcaglione	
	CC ASCOLI PICENO	
	CC CAMERINO	
	CR FERMO	
	CR FOSSOMBRONE	
	CC PESARO	

	CC CAMPOBASSO	
MOLISE	CC ISERNIA	
	CC LARINO	
PIEMONTE Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – BRUNO MELLANO	CR ALBA Giuseppe Montalto	
	CC ALESSANDRIA Cantiello e Gaeta	
	CR ALESSANDRIA San Michele	
	CC ASTI	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Asti – <u>Incarico vacante</u>
	CC BIELLA	
	CC CUNEO	
	CR FOSSANO	
	CC IVREA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Ivrea – ARMANDO MICHELIZZA
	CC NOVARA	
	CR SALUZZO Rodolfo Morandi	
	CC TORINO Lorusso e Cotugno	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino – MARIA PIA BRUNATO
	CC VERBANIA	
	CC VERCELLI Billiemme	
	CR ALTAMURA	
	CC BARI Francesco Rucci	
	CC BRINDISI	
	CC FOGGIA	
PUGLIA Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale – PIETRO ROSSI	CC LECCE Nuovo complesso	
	CC LUCERA San Francesco	
	CC SAN SEVERO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di San Severo – MARIA ROSA LACERENZA
	CC TARANTO Carmelo Magli	
	CC TRANI	
	CR femminile TRANI	
	CR TURI	

SARDEGNA <u>Istituito, in attesa di nomina</u>	CR ALGHERO Giuseppe Tomasiello	
	CR ARBUS Is Arenas	
	CC CAGLIARI	
	CC IGLESIAS	
	Colonia penale ISILI	
	CC LANUSEI San Daniele	
	CC MACOMER	
	CR MAMONE ONANI	
	CC NUORO Badu e Carros	Garante delle persone private della libertà personale del Comune di Nuoro - GIANFRANCO OPPO
	CC ORISTANO San Soro	
CC SASSARI Giovanni Bacchiddu	Garante delle persone private della libertà personale del Comune di Sassari - CECILIA SECHI	
CR TEMPIO PAUSANIA Paolo Pittalis		
SICILIA Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale - <u>Incarico vacante</u>	CC AGRIGENTO	
	CR AUGUSTA	
	CC CALTAGIRONE	
	CC CALTANISSETTA	
	CC CATANIA Bicocca	
	CC CATANIA Piazza Lanza	
	CC ENNA L. Bodenza	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Enna - <u>Istituito, in attesa di nomina</u>
	CC GELA	
	CC GIARRE	
	CC MESSINA	
	CC MODICA	
	CC NICOSIA	
	CR NOTO	
	CC PALERMO Pagliarelli	
	CC PALERMO Ucciardone	
	CC PIAZZA ARMERINA	
	CC RAGUSA	
	CR SAN CATALDO	
	CC SCIACCA	
	CC SIRACUSA	
CC TERMINI IMERESE Cavallacci		
CC TRAPANI		
CC CASTELVETRANO	Garante dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale della Provincia di Trapani - LILLO FIORELLO	
CR FAVIGNANA Giuseppe Barraco		
OPG BARCELLONA POZZO DI GOTTO		

TOSCANA Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale – FRANCO CORLEONE	CC AREZZO San Benedetto	
	CC femminile EMPOLI	
	CC FIRENZE Sollicciano	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Firenze – EROS CRUCCOLINI
	CC FIRENZE Mario Gozzini Sollicciano	
	CC GROSSETO	
	CC LIVORNO Le Sughere	Garante delle persone private della libertà personale del Comune di Livorno – MARCO SOLIMANO
	CR LIVORNO GORGONA	
	CC LUCCA San Giorgio	Garante del Comune di Lucca – <i>Incarico vacante</i>
	CR MASSA	
	CC MASSA MARITTIMA	Garante dei detenuti della Provincia di Massa Carrara – UMBERTO MOISÉ
	CC PISA Don Bosco	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Pisa – ALBERTO DI MARTINO
	CC PISTOIA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Pistoia – ANTONIO SAMMARTINO
	CR PORTO AZZURRO	
	CC PRATO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Prato – IOLE TOCCAFONDI
	CR SAN GIMIGNANO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di San Gimignano – EMILIO SANTONO
CC SIENA		
CR VOLTERRA La Fortezza		
OPG MONTELUPO FIORENTINO		
TRENTINO ALTO ADIGE	CC BOLZANO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bolzano – FRANCA BERTI
	CC TRENTO Spini di Gardolo	
UMBRIA Difensore civico regionale e con funzioni di garante dei detenuti – CARLO FIORIO	CR ORVIETO	
	CC PERUGIA Capanne Nuovo Complesso	
	CR SPOLETO	
	CC TERNI	
VAL D'AOSTA Difensore civico in qualità di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – ENRICO FORMENTO DOJOT	CC BRISSOGNE AOSTA	

VENETO Tutore dei Minori regionale con funzioni di Garante dei detenuti – AUREA DISSENA	CC BELLUNO	
	CC PADOVA	
	CR PADOVA Nuovo Complesso	
	CC ROVIGO	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Rovigo – SEBASTIANO RIZZIOLI
	CC TREVISO Santa Bona	
	CC VENEZIA S.M.Maggiore	
	CR femminile VENEZIA GIUDECCA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Venezia – SERGIO STEFFENONI
	CC VERONA Montorio	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Verona – MARGHERITA FORESTAN
CC VICENZA	Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Vicenza – <u>In attesa di nomina</u>	

Le informazioni riportate si riferiscono alla data del 31 gennaio 2015 e sono state raccolte dall'Ufficio del Garante dei Diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Milano, a cui si prega di comunicare eventuali errori, omissioni e variazioni.

**IN NOME DI DON GALLO.
PENE ILLEGITTIME E NORMATIVA IRRAGIONEVOLE IN TEMA
DI STUPEFACENTI. FALLIMENTO DELLA WAR ON DRUGS E
PROSPETTIVE ANTIPROIBIZIONISTE**

Elia De Caro, Gennaro Santoro

I problemi complessi come la droga devono essere trattati come tali. L'economia della droga (400 miliardi di dollari di fatturato annuo) è la prima al mondo. Nonostante sia vietata quasi ovunque è tra le merci più reperibili del mondo. Il mercato della droga è nelle mani della malavita e foraggia le attività del crimine organizzato.

Affrontare il tema della legalizzazione delle droghe non significa promuovere il consumo delle droghe. Significa affrontare con responsabilità questo tema.¹

Basti pensare che il Portogallo dal 2001 ha depenalizzato l'acquisto, il possesso e il consumo di tutte le droghe riducendo drasticamente il numero di consumatori, divenendo lo Stato europeo col più basso tasso di consumatori tra i giovanissimi.

Il fenomeno delle droghe è quindi questione sociale, culturale, sanitaria, antropologica e infine, seppur artificiosamente, criminale. L'aspetto criminale è l'ultimo che dovrebbe venire in gioco, invece è l'unico oggi considerato dalla maggiore parte degli Stati.

Eppure la *war on drugs* ha fallito, in Italia come nel resto del mondo. Ad accorgersene sono stati proprio gli inventori di tale guerra, gli americani, che in 14 stati federali hanno legalizzato l'uso terapeutico della cannabis, in altri (Colorado) anche l'uso ludico.

¹ E' di questo avviso Roberto Saviano, *Il Padrino Proibizionista* http://www.repubblica.it/politica/2014/01/09/news/padrino_proibizionista-75455346/

L'Uruguay ha anch'esso recentemente legalizzato *tout court* le droghe leggere.

In Europa non è più solo l'Olanda ad adottare politiche antiproibizioniste.

Oltre all'esperienza del Portogallo sopra citata, in Belgio, Svizzera e Spagna la legislazione sugli stupefacenti si è evoluta in senso antiproibizionista, in alcuni Stati è stato depenalizzato il possesso per uso personale, in altri anche la coltivazione di marijuana per uso personale.

In particolare il modello spagnolo individua dei nuovi modelli di produzione e consumo degli stupefacenti del tipo hashish e marijuana costituiti dai cosiddetti cannabis social club: delle associazioni di consumatori di tali sostanze che si uniscono tra di loro e danno luogo ad una produzione di sostanze atte a soddisfare le loro esigenze di consumo suddividendo i costi della produzione e senza alcun fine di lucro. Gli associati, tutti pregressi consumatori di hashish e marijuana e maggiorenni, formano un'associazione, rilasciano una dichiarazione di consumo relativa al quantitativo dagli stessi assunto e l'associazione produce dello stupefacente in quantità tale da soddisfare le esigenze di consumo dei soci con ripartizione dei costi a seconda dei quantitativi consumati e senza alcun scopo di lucro. Tale modello è stato approntato con la collaborazione dell'Università di Granada (c.d. Informe Munoz-Soto) ed al momento in varie Comunità di Spagna si sta pensando ad una sua compiuta regolamentazione per renderlo perfettamente legale².

In Italia, continua ad essere vigente il D.P.R. 309/1990, così come profondamente modificato dalla c.d. Fini-Giovanardi. Una normativa repressiva e criminogena che ha costantemente riempito le patrie galere, portando al collasso il sistema penitenziario.

Basti pensare che al 14 ottobre 2013, i detenuti nel nostro Paese erano 64.564 e ben 23.094 erano ristretti per violazione della legge sugli stupefacenti. Di questi 23.094, circa un terzo era rappresentato da consumatori, coltivatori e piccoli spacciatori di droghe leggere. *“L'ordinamento italiano ha fallito. Parificando droghe leggere e pesanti...E aprando le porte del carcere anche a piccoli coltivatori domestici e consumatori di gruppo. Il sovraffollamento non è una calamità naturale né un mostro invincibile: basta cambiare le leggi crimi-*

2 Per approfondimenti si rinvia a *Parla italiano l'erba della Catalogna: inchieste Repubblica* 3.11.14: http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2014/11/03/news/social_club_1_ultima_frontiera_della_cannabis-94930783/

nogene alla radice del fenomeno. Prima fra tutte quella sulle droghe".³

Fortunatamente, il dibattito pubblico è mutato profondamente rispetto a dieci anni fa e il tema della depenalizzazione e della legalizzazione, almeno delle droghe leggere, non è più di nicchia.

Umberto Veronesi si è ripetutamente dichiarato favorevole alla legalizzazione delle droghe leggere. Il Procuratore Generale di Firenze Beniamino Deidda si è dichiarato favorevole alla depenalizzazione, alla liberalizzazione, anche al fine di garantire ai consumatori sostanze non tagliate. Roberto Saviano si professa *profondamente antiproibizionista* optando per la legalizzazione e non per la liberalizzazione.⁴ Addirittura esponenti della Lega si sono dichiarati favorevoli ad aprire un dibattito sul tema.

Insomma, Don Gallo, che nel 2006 ha provocatoriamente fumato uno spinello in piazza per protestare contro la legislazione liberticida italiana sulle droghe, sarebbe oggi meno solo.

Né è prova lampante il successo della campagna promossa da un cartello nutrito di associazioni per la promozione di tre leggi di iniziativa popolare "*per la giustizia e i diritti*", una delle quali era dedicata proprio ad una profonda e radicale revisione della normativa preesistente sulle droghe e che ha raccolto più di 50.000 adesioni.⁵ Alla base del disegno di legge vi erano le seguenti considerazioni:

1) Motivi di ordine etico-filosofico. Tutto ciò che non lede la libertà altrui non può essere vietato e sanzionato.

2) Motivi di ordine giuridico-penale. Ogni reato per essere tale deve essere ispirato al principio di offensività, costituzionalmente protetto. Non si deve limitare la libertà personale, bene primario dell'individuo, quando il suo comportamento non lede alcun bene o interesse costituzionalmente rilevante. La legge Fini-Giovanardi sulle droghe è un contenitore di delitti senza vittime, dove anzi l'unica vittima è il consumatore. Sull'individuazione del bene giuridico presidiato dall'art.73 DPR 309/90, rinvenuto nel diritto alla salute e nella tutela dell'ordine pubblico e sulla sua indeterminatezza si sono altresì espressi recentemente in modo critico voci importanti della dottrina penalistica italiana (A.Cavaliere, 2014), che pongono in luce come si sia di fronte a concetti indefiniti e come piuttosto che di tutela della salute pare si sia di fronte a una sorta di dovere alla salute, soprattutto a fronte di quelle sostanze, hashish e marijuana, che la stessa OMS ha definito meno lesive di

3 Intervista a P.Gonnella in Danilo Chirico (a cura di), *Roma tagliata male: il sistema droga. Così le mafie succhiano il sangue della Capitale*, terrelibere.org/daSud

4 Vedi nota 1

5 Per approfondimenti <http://www.3leggi.it/>

droghe legali quali il tabacco e l'alcol⁶ e per cui viene a porsi un forte contrasto tra la criminalizzazione di tali condotte antecedenti immediate del consumo di tali sostanze e il principio di offensività (Cascini, 2002).

3) Motivi di politica criminale. La *war on drugs* ha fallito. Le narco-mafie invece prosperano. È quindi il caso di cambiare strategia come molti investigatori e operatori del diritto suggeriscono.

Ma aldilà dell'iniziativa popolare, dell'esistenza di disegni di legge che propongono la depenalizzazione, nessun passo concreto è stato fatto dal Legislatore domestico.

Come sovente accade nel Bel Paese, è stata la giurisprudenza, il diritto vivente a porre argini, per quanto possibile, alla legislazione irrazionale vigente, sebbene si sia dovuto attendere ben otto anni prima che le centinaia di Giudici (e migliaia di avvocati) a cui erano poste questioni attinenti gli stupefacenti sollevassero tale questione avanti la Corte Costituzionale⁷.

Come è noto, la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme penali sostanziali introdotte dalla legge 49/2006 (c.d. Fini Giovanardi).

In particolare la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di quelle norme che avevano parificato il trattamento dello spaccio di non lieve entità di droghe leggere e pesanti innalzando verso l'alto il relativo trattamento sanzionatorio.

Per effetto di tale sentenza trova ora applicazione la formulazione dell'art 73 I e IV co. di cui alla c.d. Jervolino Vassalli e pertanto una pena con limiti edittali da 2 a 6 anni e multa da euro 5.164 a 77.488 (in luogo di una norma dichiarata incostituzionale che prevedeva la pena da sei a venti anni e la multa da euro 26.000 a 260.000).

L'importanza dell'intervento del Giudice delle Leggi non riguarda soltanto i processi penali in corso e la commissione di fatti reato successivi alla pubblicazione della sentenza sopra menzionata, ma anche le sentenze di condanna irrevocabili in tema di spaccio di non lieve entità, il cui giudicato non

6 Rapporto Oms: "Neuroscience of psychoactive substance use and dependance." Geneva 2004. Sempre secondo l'OMS, il tabacco è responsabile dell'8,8 % della mortalità sul pianeta; l'alcool del 3,2; le droghe illecite, tutte insieme, dello 0,4%; naturalmente bisogna tener conto dell'incerto rapporto con il numero di consumatori e del calcolo di decessi solo indirettamente riconducibili all'uso di sostanze, come ad es. quelli dovuti ad incidenti stradali per guida in stato di ebbrezza o stupefazione.

7 Sull'intervento della Corte Costituzionale, sulla tardività di tale pronuncia e sulla rideterminazione delle pene illegittime si segnala il fascicolo di giugno 2014 pubblicato da La società della Ragione: <http://www.societadellaragione.it/wp-content/uploads/fascicolo-finale-giugno.pdf>

ha però esplicito tutti i suoi effetti. In questo caso si è posto il problema del potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena in conseguenza della sentenza della Corte, in forza del principio di legittimità (quarto comma dell'art. 30 L. 87/1953) che impedisce di dare esecuzione alla condanna pronunciata in applicazione della norma dichiarata incostituzionale.

Per effetto di tale pronuncia è quindi ora possibile attivare incidente di esecuzione e richiedere la rideterminazione delle pene comminate sub vigenza della c.d. Fini-Giovanardi in ordine all'ipotesi ordinaria laddove concernente le c.d. droghe leggere.

Non essendo intervenuta un'*abolitio criminis* (la Corte Costituzionale con la sentenza 32/2014 ha dichiarato l'illegittimità di norme sostanziali diverse dalla norma incriminatrice), si è posto il problema di quanto esteso fosse il potere del Giudice dell'esecuzione nel rideterminare la pena inflitta con sentenza irrevocabile.

Al riguardo, i primi orientamenti dei giudici dell'esecuzione sono stati piuttosto discordanti. La prima giurisprudenza ha infatti assunto atteggiamenti ambigui, dando vita a ben 4 orientamenti interpretativi sui parametri da applicare in sede esecutiva nella determinazione della pena.⁸

In tale quadro liquido è avvenuto così che partendo dalla stessa pena irrogata da giudici del merito, con sentenze irrevocabili, giudici dell'esecuzione sono arrivati a conclusioni diametralmente opposte: mentre a Bologna il Giudice dell'esecuzione ha ritenuto di avere una piena potestà nel rideterminare la pena in base ai nuovi limiti edittali, al punto di determinare, in un caso concreto, la pena in anni 1, mesi 9 giorni 10 con concessione della sospensione condizionale della pena, rispetto ad una sentenza irrevocabile di anni 2 e mesi 8 (Tribunale di Bologna, I sezione penale, ordinanza 337/14 del 24.9.14, inedita), altri Tribunali (ad es. Roma: Ordinanza del Tribunale di Roma, VI sez., Giudice Dott.ssa Campolo, del 26.6.2014) hanno ritenuto che la medesima pena (di anni due e mesi otto) comminata con sentenza irrevocabile, rientrando (anche) nella nuova cornice edittale (da anni 2 ad anni 6) impediscono al giudice dell'esecuzione di poter scalfire il giudicato, perché nessuna violazione del principio di legittimità ha avuto luogo.

8 Un'analisi dei diversi orientamenti del Giudice dell'esecuzione in tema della rimodulazione della pena può essere letta in rete su DPC, di Matteo De Micheli http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-societa/-/3350-la_declaratoria_di_illegittimita_della_legge_fini_giovanardi_e_la_rideterminazione_della_pena_irrogata_con_sentenza_irrevocabile/ e su Antigone Rivista 1/2015 G. Santoro- E. De Caro: "Eseguire una pena illegittima? Il destino delle pene incostituzionali alla luce della "sentenza Gatto" (Cassazione, SS.UU., Sent. 14 ottobre 2014, n. 42858)"

E' infine intervenuta la sentenza della Cassazione a SSUU del 14 ottobre n. 42858, ric. Gatto, nelle cui interessanti motivazioni sembra possa ravvisarsi la soluzione della querele sul *quomodo* in favore della tesi secondo cui il Giudice dell'esecuzione ha pieni poteri di rideterminazione ma le sue valutazioni non potranno mai contraddire quelle del giudice del merito così come risultanti dal testo della sentenza irrevocabile.⁹

La Cassazione a Sezioni Unite ha preliminarmente ribadito la prevalenza del principio di legittimità, anche in sede esecutiva, rispetto al principio di intangibilità del giudicato, ritenendo illegittima la pena inflitta a seguito di declaratoria di incostituzionalità di norma sostanziale: «sia sotto un *profilo oggettivo*, in quanto derivante dalla applicazione di una norma di diritto penale sostanziale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale dopo la sentenza irrevocabile, sia sotto il *profilo soggettivo*, in quanto, almeno per una sua parte, non potrà essere positivamente finalizzata alla *rieducazione del condannato* e costituirà, anzi, un ostacolo al perseguimento di tale scopo perché sarà *inevitabilmente avvertita come ingiusta* da chi la sta subendo, per essere stata determinata dal giudice nell'esercizio dei suoi legittimi poteri, ma *imposta da un legislatore che ha violato la Costituzione*».

Il diritto fondamentale alla libertà personale – scrive la Corte – «deve prevalere sulla intangibilità del giudicato, sicché devono essere rimossi gli effetti ancora perduranti della violazione conseguente alla applicazione di tale norma incidente sulla determinazione della pena, dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale dopo la sentenza irrevocabile».

Per quanto riguarda il potere del Giudice dell'esecuzione, lo stesso ha un solo limite: dovrà procedere nei limiti in cui gli è consentito dalla pronuncia di cognizione, ossia, potrà pervenire al giudizio di prevalenza sempre che lo stesso non sia stato precedentemente escluso nel giudizio per ragioni di merito; in altri termini, le valutazioni del giudice dell'esecuzione non potranno contraddire quelle del giudice del merito così come risultanti dal testo della sentenza irrevocabile.

Gli effetti deflattivi sulla popolazione carceraria che erano attesi all'esito della sentenza della Corte Costituzionale attraverso l'adozione degli incidenti di esecuzione per la rideterminazione delle pene non si sono al momento verificati per effetto delle distinte opzioni interpretative sopra descritte.

9 Per un approfondimento sulla sentenza delle SSUU e della campagna promossa da un cartello di associazioni per sollecitare l'intervento del Legislatore sulla rideterminazione delle pene illegittime si segnala il fascicolo pubblicato da La società della Ragione <http://www.societadellaragione.it/2014/10/23/cancelliamo-pena-illegittima-2/>

La sentenza Gatto delle Sezioni Unite dovrebbe far chiarezza sul punto facendo prevalere l'opzione della necessità di procedere alla rideterminazione delle pene anche se sul distinto piano dei procedimenti definiti con applicazione pena su richiesta delle parti si registra analogo incertezza: la Corte di cassazione ha dapprima stabilito che il Giudice dell'esecuzione debba rideterminare la pena applicata con sentenza di patteggiamento procedendo ad un nuovo computo attuato secondo criteri di proporzionalità (così Cass. Sez.I, 25.11.2014, n. 51844) salvo poi statuire successivamente con sentenza della Sezione VI, 2 dicembre 2014, n. 1409/15, che solo le pene quantitativamente incompatibili con i nuovi valori edittali sarebbero "illegali" e legittimerebbero la rideterminazione della pena. Tale contrasto ha fatto sì che la Cassazione abbia investito le Sezioni Unite della situazione e a breve le stesse si pronunceranno per far chiarezza sul tema.¹⁰

La sentenza della Corte Costituzionale n. 32/14 non ha altresì prodotto effetti sullo spaccio di lieve entità, dove continua ad essere irrazionalmente parificato il trattamento sanzionatorio dello spaccio di droghe leggere e pesanti. Tale incongruenza è dovuta al fatto che prima dell'intervento della Corte Costituzionale il Legislatore aveva modificato la normativa relativa allo spaccio di lieve entità con il decreto legge 146/2013 poi convertito nella legge 10/2014.¹¹

Risultato: per l'ipotesi ordinaria esiste oggi una differenziazione, sul piano sanzionatorio, tra detenzione e spaccio di droghe leggere e pesanti, mentre per lo spaccio di lieve entità continua a non esservi differenza, sul piano sanzionatorio, di dette sostanze.

Un aporia del sistema giuridico italiano in quanto le ragioni della distinzione tra droghe leggere e pesanti devono trovare un riconoscimento anche nelle ipotesi di lieve entità, per le medesime ragioni scientifiche e giuridiche poste alla base della differenziazione di dette sostanze per l'ipotesi di spaccio c.d. Ordinaria. Va peraltro sottolineato che analogo distinzione si rinviene, sempre per effetto del D.L. 36/2014 (c.d. Decreto Lorenzin) nelle sanzioni amministrative comminate per l'illecito amministrativo dato dalla detenzione, acquisto, importazione/esportazione per uso personale laddove si hanno

10 Una disanima più approfondita sul punto si può leggere su DPC 19 gennaio 2015: http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-45-/-/3601sulle_pene__incostituzionali__in_materia_di_droga_si_pronunceranno_le_sezioni_unite/#

11 Il successivo decreto 36/2014 ha nuovamente modificato l'art. 73 co. 5 che nella sua versione attuale prevede una pena compresa tra i 6 mesi e i 4 anni per lo spaccio di lieve entità. Inspiegabilmente, il Legislatore non ha ritenuto di dover differenziare tra detenzione e spaccio di droghe leggere e pesanti.

diversi limiti edittali a seconda che si tratti di droghe leggere o droghe pesanti (nel primo caso sospensione patente e/o passaporto e/o porto d'armi da 1 a 3 mesi, nel secondo analoghe sanzioni ma da due mesi a un anno).

Per avvalorare tale ipotesi basta leggere la stessa ordinanza di remissione della Corte di Appello di Roma che ha investito, unitamente ad altri tribunali, la Corte costituzionale della questione relativa alla illegittimità dell'art. 73 comma 1 DPR 309/90.

La Corte di Appello esplicitamente critica la legge Fini-Giovanardi ritenendo contrario al principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) prevedere sanzioni uguali per situazioni differenti, ossia pene uguali per la repressione dello spaccio di droghe pesanti e leggere. Scrive la Corte di Appello nelle motivazioni dell'ordinanza di remissione della questione alla Corte Costituzionale: *“non v'è dunque chi non veda come sanzionare con la medesima pena due comportamenti notevolmente diversi come l'importare, detenere, spacciare ecc droghe c.d. leggere oppure pesanti costituisca una palese violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della mancata adozione di sanzioni diverse in relazione a condotte diverse. Pur non essendo questa la sede per una disanima su basi scientifiche delle profonde, e comunque note, differenze intercorrenti tra i due tipi di stupefacenti varrà tuttavia la pena di rilevare quanto meno la assenza di effetti di dipendenza nei consumatori di cannabis... va altresì rilevata la modestia degli effetti negativi sull'organismo – non differenti da quelli che provocano alcool e nicotina – delle droghe leggere rispetto quelli devastanti prodotti dalle droghe pesanti.”*

La Corte di Appello critica inoltre la legge Fini-Giovanardi in quanto irrispettosa della normativa europea (nello specifico decisione quadro 2004/757/GAI) che pretende una differenziazione delle sanzioni penali relative allo spaccio di droghe pesanti e leggere, per le ragioni scientifiche già esposte).¹²

Tuttavia la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme introdotte dalla c.d. Fini Giovanardi in quanto introdotte in violazione dell'art. 77, co.2 della Costituzione che regola la procedura di conversione dei decreti-legge,¹³ ritenendo tale questione preliminare e dunque prioritaria ed assorbente rispetto alle valide motivazioni di merito sopra esposte.

In tal modo il Governo non ha ritenuto di dover intervenire in modo

12 La prevalenza del diritto comunitario sulla legislazione interna è sancito dall'art. 117 della Costituzione.

13 Le modifiche alla Jervolino-Vassalli furono introdotte attraverso un maxi-emendamento presentato ed approvato in sede di conversione del decreto relativo alle Olimpiadi invernali di Torino, modifiche del tutto estranee al decreto legge di partenza.

complessivo sulla legislazione sulle droghe limitandosi ad alcuni interventi correttivi di corto respiro senza procedere ad una più netta distinzione tra condotte relative alle c.d. droghe leggere e quelle relative alle c.d. droghe pesanti limitandosi a mitigare il trattamento sanzionatorio delle prime (nell'ipotesi ordinaria e per effetto della sentenza della Corte costituzionale) e a ridisciplinare in senso più mite l'ipotesi di lieve entità dove permane un'assurda equiparazione tra le diverse sostanze (per effetto da ultimo del DL 36/2014).

Altro aspetto che rimane criticabile nell'attuale assetto legislativo è che non viene riconosciuta la coltivazione per uso personale a differenza di altre condotte (importazione/esportazione, acquisto, detenzione) che laddove finalizzate a tale uso fuoriescono dalla punibilità penale.

Sul punto si è pronunciata in passato la Corte Costituzionale per ben tre volte e dopo un'apertura del 1994 (sentenza 443/94) la stessa ritornava sui suoi passi con la nota sentenza 360/95, per nulla condivisibile.

Tale pronuncia afferma dapprima che la coltivazione non rappresenta contrariamente alle altre condotte sopra citate un antecedente immediato del consumo e poi sostiene il principio, contrario ad ogni crisma di ragionevolezza, che : *“l'attività produttiva è destinata ad accrescere indiscriminatamente i quantitativi coltivabili e quindi ha una maggiore potenzialità diffusiva delle sostanze stupefacenti estraibili.”* . Meglio allora per il consumatore riferirsi al mercato nero gestito dalle narcomafie piuttosto che coltivarsi due piantine sul terrazzo, meglio reperire una sostanza magari trattata con pesticidi in luogo di una coltivazione domestica controllata.

La Corte in ogni caso in tal sede specificava anche che bisognava apprezzarsi l'operatività del principio di offensività in concreto su cui successivamente diverse pronunce di merito e di legittimità giungevano a non ritenere punibile la coltivazione di poche piante per uso personale sebbene nel 2008 la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza del 28.4.2008 n.28605, ribadiva la punibilità penale della coltivazione per uso personale.

Da evidenziare che recentemente alcuni giudici italiani, piuttosto che porre la questione di legittimità costituzionale della norma in commento, e sulla base del principio di prevalenza delle norme costituzionali e del diritto europeo sulla legge nazionale e del principio di offensività, hanno già assolto imputati per la coltivazione domestica della marijuana, osservando altresì che detta coltivazione non può essere considerata un crimine in quanto, di fatto, sottrae mercato alle narcomafie (Da ultimo Cass. Pen. Sez. VI, 8/4/2014, n. 33835; Trib. Napoli Afragola, 16.8.2013, F.G.). Tuttavia, decisioni del genere possono contarsi sulla punta della mano, mentre i condannati per la coltivazione domestica di marijuana, detenzione e

piccolo spaccio (perlopiù di consumatori che spacciano per coprire i costi del consumo di sostanze) di droghe leggere rappresentavano, come già osservato, il 14% della popolazione detenuta nelle patrie galere ad ottobre del 2013.

Sarebbe auspicabile nel prossimo futuro reinvestire la Corte Costituzionale del tema della coltivazione per uso personale al fine di porre termine a tali incertezze e di ricomprendere tale condotta tra quelle non penalmente rilevanti laddove aventi tale finalità.

Altro aspetto positivo della pronuncia della Corte Costituzionale è la scomparsa dell'avverbio esclusivamente tra uso e personale che ha ridischiuso il fronte a pronunce assolutorie per le c.d. dinamiche di gruppo ovvero per gli acquisti congiunti e l'uso di gruppo laddove finalizzati al consumo personale (sentenza n. 1501/2014 del 10.4.2014 del Tribunale di Bologna, inedita: che ha assolto tre giovani per l'acquisto congiunto di 100 grammi di marijuana per uso personale).

In definitiva, la sentenza della Corte Costituzionale n. 32/14 da un lato, la riduzione degli ingressi in carcere legati alle politiche deflative messe in campo dai governi italiani dal 2011 in poi dall'altro, hanno comportato una riduzione del numero di detenuti presenti nelle patrie galere per violazione della normativa sugli stupefacenti, soprattutto rispetto alla detenzione e spaccio di droghe leggere.

A circa un anno dall'intervento della Corte il numero dei detenuti per reati legati agli stupefacenti resta comunque insostenibile.¹⁴

Ciò è dovuto anche al fatto che l'intervento della Corte costituzionale sopra esposto ha contribuito non solo in positivo, mitigando il trattamento sanzionatorio, la normativa vigente, ma anche in senso peggiorativo, in quanto, a partire dalla pubblicazione della sentenza, il reato di spaccio di droghe pesanti ha un minimo edittale di due anni superiore (si va dai sei agli otto anni) a quello vigente tra la fine del 2006 (entrata in vigore della c.d. Fini-Giovanardi) e il febbraio 2014.

E' di immediata percezione come per le droghe pesanti l'accertamento della sussistenza del reato, ora fattispecie autonoma e non più circostanza attenuante, di cessione (produzione, fabbricazione, etc..) di droghe pesanti di lieve entità rispetto all'ipotesi ordinaria rappresenti elemento centrale con conseguenze sanzionatorie durissime passandosi da un reato che prevede pene da 6 mesi a 4 anni ad un altro con pene da 8 a 20 anni. Sul punto l'assenza di indici certi in grado di orientare con buona approssimazione una distinzione tra l'ipotesi lieve e quella ordinaria mostra come sarebbe anche

¹⁴ L'ultimo dato ufficiale disponibile è dello scorso giugno: ben 21.314 detenuti sono ristretti per reati legati agli stupefacenti.

sul punto auspicabile da un lato una riduzione del trattamento sanzionatorio per l'ipotesi ordinaria relativamente alle c.d. droghe pesanti, dall'altro una più netta individuazione degli indici distintivi tra ipotesi lieve e ipotesi ordinaria non limitandosi a rigidi parametri quantitativi di sostanza detenuta/commerciata come pare attuarsi in diversi distretti giudiziari, e con parametri sensibilmente distinti da distretto a distretto, del nostro Paese.

Non ultimo punto di dolenza della nostra legislazione è rappresentato dalla circostanza che continuano ad essere punite, seppur non penalmente, con sanzioni amministrative che, al di là della truffa delle etichette, si traducono in provvedimenti limitativi della libertà personale dei consumatori (Cavaliere, 2014; Gamberini-Insolera 2008) e in uno strumento di controllo sociale da parte di Prefetture e Questure.

Ad oggi ben 1.000.000 di persone sono state sottoposte al procedimento amministrativo di cui all'art.75 sin dal momento della sua istituzione nel 1990¹⁵, di cui circa il 70% per cannabis e marijuana; sarebbe quindi auspicabile l'individuazione di sanzioni amministrative pecuniarie in luogo di quelle limitative della libertà personale o l'abrogazione delle stesse.

Si sottolinea, infine, come la legislazione italiana individui le soglie dei quantitativi non sul peso della sostanza ma sulla percentuale di principio attivo della sostanza detenuta: in tal modo l'acquirente di stupefacenti (leggi il detentore, il consumatore) non può ab initio sapere se il quantitativo che sta acquistando possa essere valutato come finalizzato ad un uso personale o a un'ipotesi di cessione. Si realizza in tal modo una sorta di deficit di tassatività e l'Agente non è in grado di sapere se sta ponendo in essere un comportamento penalmente rilevante o meno, ciò anche perchè nel mercato nero non è dato conoscere il livello di principio attivo della sostanza detenuta. Mentre un'automobilista quando vede un cartello del limite di velocità di 50 km/h sa che se eccede tale limite può essere sanzionato, il consumatore di stupefacenti non ha questa possibilità non potendo conoscere ex ante se il suo comportamento rientri tra quelli penalmente rilevanti o costituenti illecito amministrativo.

Dalla complessiva analisi dei temi trattati nel presente articolo l'attuale normativa italiana sugli stupefacenti pare offrire diversi punti di criticità e disarmonia e ciò anche in quanto il risultato definitivo della legge oggi "in commercio" è il frutto di numerosi ritocchi in sede parlamentare susseguitisi in 25 anni di politica legislativa sulle droghe improvvisata, attenta alla pancia degli elettori più che alla necessità di regolamentare razionalmente la materia.

15 <https://www.prefettura.it/FILES/docs/1140/23.pdf>

In definitiva, l'intervento della Corte Costituzionale non ha quindi avuto solo effetti positivi e l'intervento del Legislatore sull'ipotesi di lieve entità non ha colto l'occasione per differenziare tra droghe leggere e pesanti.

Urge dunque un intervento del Legislatore che sia organico, che restituisca ai cittadini un quadro razionale, fondato su basi scientifiche, che preveda la non punibilità, anche in sede amministrativa, del consumo di droghe leggere e della coltivazione domestica della marijuana, una differenziazione tra spaccio di lieve entità di droghe leggere e pesanti, una mitigazione della cornice edittale relativa allo spaccio di droghe pesanti.

Ciò dal punto di vista illuministico, della ragione, come preconditione di una legislazione criminale degna di uno Stato di diritto.

In termini minimi e concreti, basterebbe partire dal disegno di legge di iniziativa popolare sopra citato, calendarizzare la discussione di uno dei diversi disegni di legge che vanno nella medesima direzione, presentati nell'attuale Legislatura ma misteriosamente in giacenza in qualche cassetto del Palazzo.

Nel medio periodo, dopo 25 anni di fallimento dell'impianto della Jervolino-Vassalli, e, nel quadro mondiale, della *war on drugs*, sembra scoccata l'ora antiproibizionista. E' ormai maturo il tempo per un cambio radicale di rotta nella storia italiana in termini di politiche sulle droghe, guardando anche a percorsi antiproibizionisti avviati in Uruguay, Colorado, Spagna e in diversi altri paesi europei.

In nome di Don Andrea Gallo e delle persone che hanno attraversato e attraversano i nostri giorni.

BIBLIOGRAFIA:

A. Cavaliere: Il controllo del traffico di stupefacenti tra politica criminale e dogmatica in DPP 5/2014;

Cascini: Stupefacenti e repressione penale in U. Curi-G. Palombarini, Diritto penale minimo, Roma 2002;

Gamberini-Insolera, *Uno sguardo d'insieme alla nuova normativa*, in Insolera (a cura di), *La disciplina penale degli stupefacenti*, Milano 2008,, 11-12.

SPUNTI PER UN DIBATTITO SULLE CRITICITÀ ARCHITETTONICHE DEL NOSTRO SISTEMA PENITENZIARIO

Cesare Burdese

*“In tutti i Paesi con una burocrazia consolidata
la gente è solita dire: i governi vanno e vengono,
ma gli uffici burocratici restano”*
(Ludwig von Mises in *Bureaucracy* - 1944)

*“Le pareti si impongono sull’individuo;
questa affermazione è tanto più veritiera
nel caso della prigione”*
(da *École Nationale Administration Pénitentiaire* 2010)

1. Premessa

È noto come la cd. sentenza Torreggiani della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo abbia sottolineato che “i dati nel loro complesso rilevano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone”¹. Nella parte di sentenza relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell’Italia, “anche alla luce del persistere di condizioni di sovraffollamento in buona parte degli istituti”, essa non si è limitata all’indicazione dello spazio minimo detentivo, ma ha considerato “il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso deriva” e ha indicato la “necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere”.

In questo modo è risultato prescrittivo non solo il rispetto del parametro numerico minimo di 3 mq, riferito allo spazio da assicurare a ciascun detenuto, ma anche il rispetto di un modello di detenzione incentrato sulla normalizzazione della vita detentiva e sulla riabilitazione e reinserimento di quanti si trovino a scontare la pena del carcere. In altri termini, la riso-

1 Il testo della sentenza Torreggiani dell’8 gennaio 2013 è reperibile su http://www.ca.milano.giustizia.it/allegato_corsi.aspx?File_id_allegato=1064

luzione del tema cruciale del sovraffollamento nelle nostre carceri, estremamente dannoso per l'attuazione di ogni programma nel sistema carcerario, non è stata ritenuta sufficiente dalla Corte per superare la grave criticità del sistema di detenzione italiano, da affrontarsi ulteriormente sotto l'aspetto della complessiva fisionomia del sistema per quanto attiene al trattamento, alla gestione delle risorse, alla costruzione di percorsi di reinserimento sociale tali da ridurre il rischio di recidivare il reato.

È altrettanto noto come la condanna in questione abbia dato una accelerazione verso la ricerca di soluzioni che la Corte ha imposto di risolvere entro il mese di maggio dell'anno successivo alla data esecutiva di condanna, vale a dire entro il 27 maggio 2014. Tale accelerazione è stata prodotta anche attraverso la costituzione, presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Giustizia, di una commissione di esperti presieduta da Mauro Palma che, nel novembre 2013, ha depositato una relazione finale al Ministro della Giustizia sugli interventi da mettere a punto per riottenere condizioni detentive più accettabili anche nella persistente situazione di affollamento degli istituti². La Commissione ha preso in considerazione il regime detentivo e le condizioni materiali da attuarsi negli istituti, attraverso una serie di interventi e indicazioni rivolte, per una parte, alla piena e positiva attuazione delle previsioni normative e, per la restante parte, alla ridefinizione spaziale degli istituti esistenti e futuri. Quest'ultima comporta lavori edili all'interno ed all'esterno delle strutture, attività di revisione progettuale delle realizzazioni in corso e di quelle future e attività di programmazione edilizia. Per quanto riguarda i lavori edili, tralascio quelli di minore entità (rimozione negli istituti dei "banconi", rimozione schermature alle finestre, modifica di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente nel caso di camere doppie di pernottamento, e/o la sua visibilità dall'esterno nel caso di detenzioni singole). Considero quelli più consistenti perché più significativi dal punto di vista del modello di detenzione indicato dalla Corte e del livello di coinvolgimento del sistema che ne ha in carico la realizzazione. Questi lavori riguardano l'adeguamento degli spazi per le attività sportive, la realizzazione di moduli prefabbricati per le attività da svolgere durante le

2 Vedi il testo del Documento della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie, *Relazione al Ministro della Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine* - 25.11.2013 su <http://www.associazioneantigone.it/NuovaAmministrazionePenale/relazioneMauroPalma.htm>, nonché l'articolo di Susanna Marietti in questo numero della rivista che descrive in dettaglio le attività della Commissione.

ore di apertura delle celle, l'allestimento di idonei locali fuori dei reparti detentivi per la consumazione dei pasti, ovvero, dove tale soluzione sia impraticabile nel breve periodo, l'allestimento di locali per la consumazione del vitto in comune ai piani detentivi, la risistemazione delle sale d'attesa e delle sale colloqui con l'introduzione per ciascuna di uno "spazio bambini", la realizzazione di monolocali attrezzati "spazi per l'affettività"³. Per quanto riguarda le attività di natura progettuale, il documento stabilisce di migliorare le edificazioni in corso e di elaborare una revisione complessiva del modello architettonico per le quelle future, affidandone il compito al Commissario straordinario per il Piano Carceri⁴. Le attività di programmazione edilizia indicate dalla Commissione sono quelle riferite alla realizzazione di "sezioni di prima accoglienza" e "sezioni dimittenti" in tutte le case di reclusione ancora sprovviste, al recupero degli spazi attualmente occupati come case di semilibertà, al recupero degli spazi ex OPG, alla definizione di un circuito diverso per l'attuale custodia attenuata da realizzarsi "con un diverso rapporto con il territorio". Tale tema implica un massiccio coinvolgimento anche di natura economica da parte degli Enti locali (sistemazione dei semiliberti in strutture esistenti e non utilizzate, collocazione degli Istituti Custodia Attenuata per Madri detenute ICAM, realizzazione "case protette", strutture da utilizzare per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari) che appare irrealizzabile in

3 Particolare rilievo è stato dato agli interventi rivolti ai famigliari dei detenuti ed agli incontri; sono state ipotizzate "aree attrezzate all'aperto per i colloqui durante la buona stagione e in tutte le sale di attesa uno 'spazio bambini', dove i minori da 0 a 12 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti, dove gli operatori li accoglieranno e forniranno ai familiari l'occorrente per un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc.) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto. Per ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, è stato indicato di prevedere inoltre uno 'spazio bambini' riservato al gioco e, laddove la struttura lo consenta, di allestire uno spazio separato destinato alla ludoteca. Le misure sopra descritte si completano con l'implementazione delle buone prassi, già in uso in alcuni Istituti, di consentire le visite prolungate con autorizzazione a consumare il pranzo, e con l'estensione degli 'spazi per l'affettività', cioè monolocali in cui le famiglie possono riunirsi per passare il tempo insieme in una dimensione domestica".

4 Con il "Decreto detenuti" approvato il 24 luglio 2014 è stato anticipato al 31 luglio (rispetto alla data del 31 dicembre 2014) la scadenza del commissariamento, stabilendo che il proseguimento delle attività dovrà essere definito con un decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con quello delle Infrastrutture. Tale circostanza ha di fatto impedito la immediata attivazione sulle migliorie e revisioni progettuali indicate dalla Commissione.

un clima di generalizzata *spending review* su tutto il territorio nazionale. Dall'elenco di questi interventi si configura la volontà di una azione profondamente riformatrice che comporta un cambiamento radicale non solo nella dimensione spaziale del "recinto detentivo", ma anche oltre, verso una inedita organizzazione di strutture alternative, in un contesto peraltro inadeguato dal punto di vista economico e culturale. La Commissione ha comunque voluto in questo modo riconoscere un ruolo strategico all'architettura nella risoluzione dei problemi, delineando in tal senso nuovi scenari per la progettazione dello spazio detentivo, in funzione non solo del superamento delle criticità rilevate dalla Corte, ma anche di un modello detentivo più corrispondente alle istanze della Costituzione e dell'Ordinamento Penitenziario⁵. Interventi e scenari che realisticamente non potranno realizzarsi nella loro completa previsione, causa una serie di fattori ostativi presenti nel nostro sistema penitenziario e rappresentati dalle prassi istituzionali in uso, che vanno dall'elaborazione progettuale sino al ciclo produttivo e gestionale degli edifici carcerari. Tali fattori, illustrati anche con il supporto di esempi di realtà penitenziarie europee, costituiscono l'oggetto di questo saggio. L'obiettivo è quello di stimolare un più ampio dibattito per la definizione dei futuri scenari architettonici del nostro sistema penitenziario, dove all'architettura sia riservato il giusto ruolo che le compete.

2. Le criticità architettoniche

La criticità in atto del nostro sistema penitenziario, che ha raggiunto in anni recenti un grado di assoluta inaccettabilità e insostenibilità, si palesa anche nella sua dimensione architettonica che – per quanto riguarda

5 Il testo del *Documento della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie* recita a proposito: "Occorre avviare un'ampia discussione *basata sul principio di non doversi poi trovare a gestire strutture, una volta ultimate, che non permettano una concezione della detenzione non meramente reclusiva*; al contrario si promuoverà un'ipotesi di sperimentazione di Istituti basati su modelli radicalmente diversi di organizzazione della detenzione. In questo contesto appare essenziale adeguare le cognizioni progettuali dell'Amministrazione penitenziaria anche attraverso il confronto e il contributo del mondo della progettazione architettonica con l'obiettivo di recuperare anni di previsione di strutture non centrate sull'analisi dei bisogni, materiali e psicologici, dei suoi futuri utilizzatori e parimenti non attente agli sviluppi culturali dello stesso pensiero architettonico" (il corsivo è mio).

le strutture detentive – è caratterizzata da prassi progettuali e gestionali inadeguate e anacronistiche; inadeguate perché non in grado di esprimere tutti i valori della dimensione architettonica da attribuire all'edificio carcerario, anacronistiche perché prive di un progetto strategico di manutenzione e gestione.

Tali prassi nel loro insieme hanno contribuito negli anni a determinare uno scenario architettonico fortemente scadente, non solo perché fatto di edifici carcerari in cattivo stato di conservazione, caratterizzati da standard prestazionali insufficienti e non pensati per il benessere psico-fisico dei suoi utilizzatori, ma che disattende anche i principi costituzionali improntati ad umanità e riabilitazione.

Per quanto riguarda le prassi progettuali, il loro limite consiste nel fatto che l'ideazione concettuale dell'edificio carcerario in Italia resta prerogativa esclusiva dei tecnici ministeriali che, in posizione di totale autarchia, continuano a progettare gli interventi edilizi con atteggiamento burocratico e acritico, ovvero esclusivamente sulla base del rispetto di criteri normativi e tecnici, senza interessarsi degli aspetti ambientali del costruito. Una condizione questa deprecabile perché l'interesse agli aspetti ambientali del costruito in rapporto con il suo utilizzatore può, attraverso l'opera dell'architetto, offrire l'opportunità di innovare lo spazio carcerario e renderlo più vivibile⁶. Al contrario le nostre prigioni, la cui costruzione *ex novo* è in carico al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, negli ultimi decenni sono state realizzate sulla base di capitolati d'appalto e schemi funzionali riproposti ogni volta sostanzialmente sempre uguali, privi di qualsiasi istanza di qualità ambientale per l'opera da realizzare. Il risultato è quello di aver costruito edifici inospitali, fortemente anonimi ed estranei al contesto localizzativo. Una condizione di estraneità che si estende al dibattito architettonico nazionale ed al settore delle costruzioni, con il risultato che

6 L'interesse agli aspetti ambientali del costruito rimanda al concetto della sua qualità che va intesa come l'esito di un coerente sviluppo progettuale che recepisca le esigenze di carattere funzionale, sociale e formale poste a base della ideazione e della realizzazione dell'opera e che garantisca il suo armonico inserimento nell'ambiente circostante. Questo tema è prioritario ed è un diritto di tutti, poiché la qualità degli spazi in cui scegliamo o ci troviamo a vivere ha effetti importanti e duraturi sui nostri atteggiamenti sociali (dati dalla qualità formale degli spazi di relazione e dalla fruibilità tecnica dei servizi), sul nostro stato d'animo (dati dalla qualità delle luci e dei colori degli spazi di vita) e sulla nostra salute (dati dalla qualità dei materiali e delle energie che ci circondano).

il mondo accademico, gli architetti e l'editoria specializzata si occupano dell'edificio carcerario in maniera episodica e marginale e non si è sviluppato nel corso degli anni un pensiero critico e competenze adeguate (mi permetto su questo punto di rinviare alle considerazioni che ho scritto in S. Anastasia, F. Corleone, L. Zevi, a cura di, *Il corpo e lo spazio della pena. Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie*, Ediesse, Roma, 2011). Diversamente da come accade nelle nazioni europee più attente a queste tematiche, dove all'edificio carcerario è riservata la dovuta attenzione anche per quanto riguarda gli aspetti estetici e ambientali e dove la realizzazione delle prigioni è oggetto di dibattito, di studio e di interesse.

In quelle nazioni, per la costruzione delle nuove prigioni si procede con lo strumento del concorso di progettazione, come avviene comunemente per gli edifici pubblici in generale; l'obiettivo è quello di poter acquisire un progetto architettonico di qualità consultando una qualificata pluralità di concorrenti, ai quali viene concessa sostanzialmente la necessaria libertà nell'elaborazione del tema progettuale⁷.

Esempi in tal senso ci provengono da alcune recenti realizzazioni, che complessivamente per gli aspetti della qualità architettonica ci appaiono tra le più progredite: sono il Justizzentrum Leoben e il Justizzentrum Korneuburg in Austria, la prigione di Haren in Belgio, il Justizanstalt Heidering in Germania, il carcere di Halden in Norvegia, l'East Jutland State Prison in Danimarca e il Centro penitenziario di Bourg-en-Bresse in Francia (per tutti questi istituti si vedano *infra* le immagini pubblicate in appendice a questo saggio). Gli architetti autori dei progetti di queste prigioni hanno saputo esprimere valori che vanno oltre quelli che appartengono alla semplice edilizia penitenziaria per approdare alla dimensione dell'*opera architettonica*⁸. Nelle prigioni indicate, pur nel rispetto dei parametri di

7 Dobbiamo risalire agli anni '60 e '70 del secolo scorso per trovare in Italia esempi di prigioni progettate con questi requisiti; le carceri di Rebibbia, di Spoleto e di Livorno (arch. Sergio Lenci), Cosenza e Nuoro (arch. Mario Ridolfi) restano a testimoniare quella stagione architettonica, ormai purtroppo tramontata.

8 Ci vengono in aiuto nella definizione di architettura autorevoli personalità del settore come Renzo Piano per il quale "l'architettura è l'arte di dare rifugio alle attività dell'uomo: abitare, lavorare, curarsi, insegnare e, naturalmente, stare insieme. È quindi anche l'arte di costruire la città ed i suoi spazi, come le strade, le piazze, i ponti, i giardini. E, dentro la città, i luoghi di incontro. Quei luoghi di incontro che danno alla città la sua funzione sociale e culturale. Ma naturalmente non è tutto. Perché l'architettura è anche una visione del mondo. L'architettura non può che essere umanista, perché la città con i suoi edifici è un modo di vedere, costruire e cambiare il mondo. E poi l'architettura è struggimento per quella cosa bellissima

sicurezza carceraria, gli aspetti della qualità ambientale del costruito hanno il sopravvento, in quanto gli edifici e gli ambienti non sono oppressivi e sono dotati di un tratto distintivo; gli ambienti esterni ed interni sono cromaticamente e materialmente variati e stimolanti; spesso la vegetazione è a contatto con il costruito per mantenere un forte inserimento degli edifici nella natura, riducendo in questo modo il tutto murato e pavimentato dello spazio esterno; la distanza tra gli affacci degli edifici è stata aumentata per impedire l'abituale adozione di sistemi anti-introspezione davanti alle aperture; gli affacci degli ambienti di vita dei detenuti sono rivolti verso le aree libere con orizzonti lontani; le aree verdi sono veramente tali, attrezzate per lo sport e la permanenza all'esterno; gli ambienti sono luminosi, aerati, facilmente pulibili, acusticamente e termicamente controllati.

Nei casi citati, a monte dell'attività degli architetti, si intuisce la presenza di un "committente" che possiede una lucida visione circa il tipo di incarcerazione che vuole realizzare e gli obiettivi che intende raggiungere. Il risultato è quello di un carcere strutturalmente orientato alla riabilitazione del detenuto e rispettoso della professionalità degli operatori penitenziari, risultato che si ottiene anche avendo cura e cognizione, in fase progettuale, dei principali bisogni materiali e psicologici degli utilizzatori (come si vedrà *infra* è stato fatto parzialmente per il carcere di Bolzano).

In termini di dotazioni spaziali, i mezzi architettonici funzionali al soddisfacimento delle istanze riabilitative e dei bisogni individuali che sono stati adottati nelle carceri citate consistono in un appropriato numero di spazi ed attrezzature per le funzioni vitali; nella dotazione di spazi adeguatamente attrezzati per i rapporti dei detenuti con il proprio mondo familiare, affettivo e relazionale; nella dotazione di spazi collettivi ma anche luoghi dove potersi isolare ed estraniare liberamente dagli altri e dallo stesso ambiente detentivo; nella dotazione di spazi all'interno dell'area detentiva ove poter esprimere attività lavorative, culturali, di culto, ecc. Tutto questo, nei nostri istituti risulta in molti casi inadeguato o del tutto assente; frequenti sono i casi nei quali il fabbisogno spaziale viene risolto con soluzioni *ad hoc* e pertanto limitate. Il rischio degli interventi edilizi

che è la bellezza. Ma questa è un'altra storia ed è impossibile da raccontare". Le Corbusier afferma che "l'edilizia è fatta per contenere, l'architettura per emozionare"- Nikolaus Pevsner sostiene che "una rimessa di biciclette è un edificio. La cattedrale di Lincoln è un'opera di architettura". L'architettura appare in questo modo come un processo (architettonico) che implica numerose conoscenze e coinvolge saperi e tecniche che riguardano diverse discipline.

proposti dalla Commissione è anche questa eccessiva frammentazione dei progetti.

Proseguendo sul fronte delle criticità del nostro sistema penitenziario esso si amplia se consideriamo come gli istituti vengono gestiti dal punto di vista della loro manutenzione ordinaria (insieme delle azioni manutentive) e straordinaria (ristrutturazioni e ampliamenti degli edifici esistenti), che nel nostro Paese sono in carico al Ministero della Giustizia tramite il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Queste attività manutentive sono condizionate dalla cronica carenza di risorse economiche e da un sistema burocratico al limite dell'implosione; il risultato di tutto ciò è il diffuso stato di degrado fisico degli istituti che in molti casi ne compromette la completa agibilità e che è causa di forte disagio per i suoi utilizzatori; per le stesse ragioni, molti istituti risultano ancora oggi carenti delle dotazioni impiantistiche e spaziali che l'ordinamento prescrive, con il risultato di impedire nella quotidianità detentiva la piena concretizzazione delle istanze riabilitative previste⁹.

Volendo identificare una prassi in grado di scongiurare questo deplorabile stato di cose, possiamo citare la Francia, dove da decenni una parte delle prigioni sono gestite secondo la formula del partenariato pubblico-privato; lo Stato in questo caso affida ad un privato la progettazione, la costruzione e la gestione dell'edificio carcerario¹⁰. Più nel dettaglio si tratta di

9 La Commissione, chiariti gli ambiti in cui occorre intervenire, secondo le linee di intervento prescritte dalla sentenza Torreggiani, ha considerato di saldare quegli elementi, a livello interno, con la inadempienza relativa a molti aspetti definiti nel d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 (Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di seguito indicato anche con R.E.) che stabilisce condizioni materiali e regime della detenzione secondo una linea rispondente al dettato costituzionale e all'Ordinamento penitenziario. Infatti sulla base dello stato di attuazione del R.E., realizzata già nel 2007 dal DAP, risultava al momento un numero molto esiguo di adeguamenti a norma delle situazioni esistenti.

10 Risulta interessante a tal proposito citare l'introduzione al lavoro di Madeleine Akrich, Michel Callon, *L'intrusion des prisons privées dans le monde carcéral français: le programme 13000*, in P. Artières, P. Lascoumes, a cura di, *Gouverner, enfermer. La prison modèle indépassable?*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2004, pp. 295-319: "L'univers carcéral constitue un monde fermé qui ne s'ouvre que très rarement aux acteurs de la société civile. De ce point de vue, le programme 13000, qui a confié à des entreprises le soin de concevoir et de gérer de nouveaux établissements pénitentiaires, constitue une intéressante exception. Des acteurs influents de la société civile sont entrés dans les prisons. Pendant plusieurs mois, à la fin des années 1980, des ingénieurs habituellement plongés dans des programmes de travaux publics ont été confrontés à un monde qu'ils ignoraient totalement. Ils

un dispositivo contrattuale secondo il quale lo Stato, tramite la sua agenzia denominata Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ), affida ad una impresa privata il finanziamento, l'ideazione, la costruzione e la gestione degli edifici; in questo modo l'impresa affidataria garantisce per contratto, tra il resto, la manutenzione ordinaria delle strutture e i lavori di manutenzione più importanti, preservandone la funzionalità ed il suo valore economico.

Ritornando alla realtà italiana, a cornice delle negatività presenti nel nostro sistema penitenziario sin qui illustrate, risulta evidente l'assenza di una adeguata programmazione delle politiche di edilizia penitenziaria. Quelle realizzate negli ultimi decenni si sono rivelate poco più che episodiche e sempre in una ottica emergenziale, come la discussa vicenda del cosiddetto *Piano carceri* ci ha dimostrato (rispetto al quale mi permetto di rinviare al mio articolo comparso su questa rivista sul n. 1 del 2012, pp. 181-190). Con esso sono stati a suo tempo programmati, sull'onda dell'emergenza e in assenza di una visione complessiva di riorganizzazione dell'intero patrimonio edilizio penitenziario, ampliamenti per un considerevole numero di istituti esistenti e la costruzione di nuovi; le opere realizzate ed avviate si sono basate su schemi progettuali obsoleti per quanto è riguardato gli ampliamenti ed estemporanei per quanto è riguardato i nuovi istituti¹¹.

Per questi aspetti ancora una volta la Francia ci è di esempio: essa da decenni realizza programmi di edilizia penitenziaria con visione strategica, finalizzati all'implementazione dei posti detentivi ed alla riorganizzazione del patrimonio esistente, anche attraverso la demolizione e la sostituzione delle prigioni più fatiscenti ed obsolete. I programmi realizzati e quelli in corso¹², che riguardano l'ampliamento delle prigioni esistenti e la co-

l'ont exploré, analysé sous toutes ses coutures, avec pour objectif explicite de proposer sinon un nouveau modèle, du moins de nouvelles solutions. Pour éclairer, ne serait-ce que partiellement, la nature des rapports entre prisons et sociétés et pour rendre compte de certains aspects de l'état de la critique sociale et des projets qu'elle est susceptible de nourrir, le sociologue ne peut rêver de circonstances plus favorables: la rencontre entre le monde des entreprises et le monde pénitentiaire a en effet suscité un travail de réflexion et d'analyse inhabituel; les demandes adressées aux entreprises ont conduit ces dernières à élaborer des projets qui tiennent compte à la fois des exigences imposées, des réalités qu'ils ont observées et de leurs propres conceptions de l'univers carcéral".

11 Per una dettagliata disamina delle previsioni realizzative e delle realizzazioni avviate e completate si rimanda al sito del Piano Carceri: www.pianocarceri.it.

12 Nell'ordine sono stati previsti la costruzione di 13.000 posti detenuto nel 1987, 4.000 posti detenuto nel 1995 e 13.200 posti detenuto nel 2002.

struzione di nuove, sono stati fondati su modelli architettonici di volta in volta sempre più definiti, sino a determinare oggi un modello di prigione che corrisponde esattamente alle esigenze dell'amministrazione. Come già accennato, la procedura del partenariato pubblico-privato, prevede l'affidamento della progettazione e della costruzione delle opere tramite gara pubblica; i gruppi che partecipano sono costituiti almeno da un architetto e da una impresa. Per il fatto che l'architetto deve realizzare una organizzazione spaziale molto precisa, definita da un capitolato tecnico a sua volta altrettanto preciso, i vari progetti risultano di volta in volta molto simili tra loro. Ciò non di meno le recenti realizzazioni, dal punto di vista delle soluzioni architettoniche adottate conservano alcuni valori che meritano attenzione, soprattutto in quanto palesano per lo meno la volontà di conferire all'edificio carcerario tutte le qualità che un ambiente di vita e di lavoro necessita.

In particolare, i numerosi istituti realizzati in Francia a partire dal 2002 si connotano positivamente per una serie di motivi architettonici ricorrenti: l'attenzione rivolta all'integrazione della struttura nel contesto e alle relazioni che intercorrono tra i vuoti ed i pieni dell'edificato; la continuità degli spazi interni con gli spazi esterni e alle aree verdi; i fattori di luce, di ventilazione naturale e acustici; gli aspetti cromatici degli edifici e degli ambienti interni; lo spazio delle relazioni sociali tra i detenuti; gli spazi collettivi, i locali per gli incontri ed i colloqui con i famigliari; la configurazione delle sezioni detentive, ecc.

Si tratta di temi che in parte sono presenti negli interventi che la Commissione Palma ha indicato, ma che per essere portati a regime dovrebbero beneficiare di ben altre risorse culturali ed economiche. Ad esempio, nel nostro Paese da sempre l'elaborazione dei programmi di rinnovamento e costruzione delle nuove prigioni non prevede la consultazione o l'ascolto delle persone che lavorano o soggiornano in carcere e che possiedono quindi, nella maggior parte dei casi, una approfondita conoscenza dell'ambiente carcerario. Si potrebbe, a tal proposito, citare come esempio di buona pratica quella dell'iniziativa promossa nel 2010 dalla *Fondation Roi Baudouin* in Belgio, in occasione dell'elaborazione del *Masterplan 2008-2012-2016 per una infrastruttura carceraria più umana*¹³. La ricerca è consistita in una serie di *focus groups* ed interviste individuali con più di sessanta

13 L'iniziativa ha prodotto un report di ricerca dal titolo *Vivre et travailler en prison: à l'écoute des personnes concernées* che è scaricabile all'indirizzo http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/05%29_pictures,_documents_and_external_sites/09%29_publications/pub_2011_3029_prisons.pdf

utenti professionisti e non della prigione; tra questi hanno partecipato assistenti sociali consulenti penitenziari, alcuni membri delle famiglie di detenuti, ex-detenuti, avvocati, direttori di prigioni, agenti penitenziari, ecc., che hanno permesso di sondare i loro bisogni di natura architettonica, a partire dalla loro personale esperienza nell'infrastruttura penitenziaria. Le proposte architettoniche elaborate dai *focus groups* sono state messe a disposizione e recepite dal gruppo di lavoro incaricato dell'elaborazione delle specifiche tecniche per la costruzione della nuova prigione di Haren.

Un'iniziativa meno impegnativa dal punto di vista conoscitivo, ma molto vicina nello spirito si è realizzata recentemente a Bolzano ad opera della Caritas Diocesana di Bolzano - Bressanone in occasione della progettazione del nuovo carcere della Provincia di Bolzano. Si tratta del progetto di ricerca denominato *Dentro le mura, fuori dal carcere. Una ricerca sul nuovo carcere della Provincia di Bolzano*, che ha coinvolto ricercatori ed esperti impegnati in ambito nazionale sul tema dell'esecuzione delle pene privative della libertà e del reinserimento sociale degli autori di reato, nonché enti ed istituzioni locali. Bolzano è stata la prima città italiana a scegliere la strada del *project financing* e della concessione di opera pubblica per realizzare un istituto penitenziario in luogo del tradizionale strumento dell'appalto. La Provincia autonoma guidata da Luis Durnwalder ha pubblicato il bando di concessione, del valore complessivo di 72 milioni di euro, riguardante il finanziamento, la progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione della nuova casa circondariale del capoluogo altoatesino. Il vincitore della concessione, oltre che preoccuparsi nei primi tre anni della costruzione dell'edificio, dovrà fornire tutti gli arredi, le apparecchiature, le attrezzature e le suppellettili necessari al funzionamento e alla gestione del carcere (attrezzature tecnologiche, biancheria, suppellettili per la mensa, attrezzature sportive etc.) e gestire i cd. servizi *no core* dell'istituto nei successivi 17 anni, ovvero la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile e degli impianti, le utenze di luce, acqua e riscaldamento, il servizio mensa dei detenuti e il bar interno del personale, i servizi di lavanderia e pulizia, le attività sportive, formative e ricreative.

Le aspettative della Provincia di Bolzano sono state quelle di un edificio di elevata qualità estetica e di notevole efficienza funzionale. A tal scopo, il bando è stata preceduto da una ricerca-azione, ad opera di un comitato scientifico appositamente costituito, che si è strutturata in tre fasi: indagine a livello italiano sulle buone prassi in materia di reinserimento lavorativo delle persone recluse; elaborazione di un modello architettonico carcerario idoneo al rispetto della funzione costituzionale della pena; indagine conoscitiva sui bisogni di manodopera e sulla propensione a colla-

borare con l'amministrazione penitenziaria degli operatori economici della regione Alto Adige¹⁴. Questo progetto, in contrasto con le prassi consuete, rappresenta certamente un significativo contributo per realizzare un nuovo modello di carcere, sia strutturale che organizzativo, concepito secondo criteri riabilitativi piuttosto che esclusivamente securitari, modello che ben potrebbe essere utilizzato come utile sperimentazione anche per altri contesti italiani. L'iniziativa di Bolzano rappresenta una testimonianza di come si possa dare concretezza al concetto di funzione sociale del carcere e portare l'architettura nella dimensione penitenziaria, per contribuire ad assolvere le finalità riabilitative della pena detentiva.

3. Conclusioni e prospettive

I fattori negativi illustrati rappresentano il condizionamento di un contesto culturale e organizzativo nel quale la Commissione Palma ha operato nell'elaborazione dei provvedimenti edilizi prospettati; per il futuro tali fattori rappresentano l'ostacolo da superare per conferire dignità e valore al nostro carcere costruito. Quella che potrebbe sembrare l'ineluttabile disumanità della dimensione materiale del carcere, altro non è nel nostro Paese che la risultanza di una sommatoria di deficienze culturali e politiche contraddittorie.

Mentre la cultura giuridica, almeno formalmente, ha saputo elaborare sul tema dell'esecuzione penale strumenti legali all'altezza di un paese "civile", la cultura architettonica, come emerge dalla ricostruzione qui presentata, è rimasta al palo. Il risultato è quello di una riforma di cui nel 2015 celebriamo il quarantennale che per molti aspetti è ancora in fase di decollo e di un patrimonio edilizio penitenziario in attività che ancora nel 2014 necessitava di "adeguamenti normativi". Nonostante i ripetuti appelli a farsi carico della questione penitenziaria in termini risolutivi da parte della più alta carica dello Stato recentemente dimissionaria ed iniziative *ad hoc* in occasione dell'adeguamento per la sentenza Torreggiani, l'assenza di una pubblica amministrazione più efficiente e determinata rimane la sola malinconica certezza, insieme all'infruttuoso avvicendamento dei responsabili politici al vertice dei dicasteri competenti, spesso più attenti al loro

14 Le tre fasi del progetto di ricerca-azione si sono concretizzate in un report dal titolo in *Dentro le mura, fuori dal carcere Una ricerca sul nuovo carcere della Provincia di Bolzano* scaricabile da www.osservatorioantigone.it/upload2/uploads/docs/ricerca_bolzano.pdf

tornaconto elettorale che di andare alla radice dei problemi.

In tali circostanze, la compagine burocratica che opera nel sistema penitenziario, geneticamente radicata su posizioni immobiliste e condizionata da un persistente stato di congiuntura economica che ha impedito di operare con le dovute risorse, risulta essere l'unico elemento di continuità, peraltro ulteriormente messa in difficoltà dal prolungato vuoto che si è creato al suo vertice solo di recente colmato. Il fatto che le realtà straniere illustrate siano il risultato in generale anche di una diversa organizzazione della pubblica amministrazione e forse di una compagine politica meno avvezza ad operare e decidere su basi esclusivamente ideologiche e propagandistiche, è cosa assodata. Pur tuttavia rimango convinto che le criticità descritte, che hanno contribuito a farci condannare dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, siano superabili solo se sapremo costruire un fronte di cultura architettonica capace in futuro di "condizionare" l'interlocutore politico nelle sue scelte di programmazione dell'edilizia penitenziaria. Quello che sarà il futuro della nostra edilizia penitenziaria al momento non è dato di sapere con certezza. Considerata la natura delle criticità architettoniche in atto che ho esposto e che da tempo vado evidenziando ai vertici politici e tecnici dell'Amministrazione della Giustizia, senza peraltro alcun riscontro e risultato, un futuro di cambiamento potrebbe essere immaginabile solo a patto di decisioni politiche coraggiosamente "rivoluzionarie". Mettere mano ad un sistema costoso e squalificante, dove zavorre ed interessi di parte nell'intrigato groviglio della pubblica amministrazione rappresentano il principale problema, significherebbe veramente avere a cuore le sorti del nostro Paese. Ciò non di meno ritengo sia giusto e doveroso continuare a testimoniare una realtà troppo a lungo sottaciuta, almeno perché nessuno possa dire che non ci è stato dato di sapere.

APPENDICE ICONOGRAFICA



Progetto carcere di Haren (Belgio) – Veduta panoramica del complesso penitenziario



*Progetto carcere di Haren (Belgio)
– Veduta di uno spazio interno*



*Progetto Justizanstalt Heidering (Germania)
– Sala cucina-pranzo di sezione, arch. J. Hohensinn*



Progetto carcere di Halden (Norvegia) – Luogo della meditazione, Erik Møller Arkitekter e HLM arkitektur



*Centro penitenziario di Bourg-en-Bresse (Francia)
- appartamento de l'Unité de Vie Familiale - , Programma 13.200, arch. Bernard Guillien e altri*



Justizzentrum Leoben (Austria) - Ingresso dell'istituto, arch. Josef Hohensinn



*East Jutland State Prison (Danimarca)
- Viste esterni aree detentive, arch. Friis & Moltke A/S*



*Justizzentrum, Korneuburg (Austria)
- Area di ingresso, Arge Architekten Mathoi,
Architekturwerkstatt a 4*

PER QUANTO ANCORA SI DOVRÀ PARLARE DI O.P.G.?

Michele Miravalle

Per il terzo anno consecutivo questo Rapporto torna sull'annosa questione del superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Quest'anno avremmo voluto descrivere l'avvenuta definitiva chiusura degli ultimi manicomi, i sei O.P.G. italiani, luoghi fuori dalla storia, dal diritto e dalla scienza medica, «estremo orrore per un Paese che si voglia definire civile»¹.

Invece si è ancora indaffarati nella gestione di un complicato processo di dismissione dei folli-rei internati, di presa in carico da parte delle A.S.L. competenti e di individuazione di strutture non penitenziarie in grado di garantire la cura e la sicurezza dei pazienti psichiatrici autori di reati.

La buona notizia (l'unica) è l'approvazione della legge 81/2014², che ha, da una parte ulteriormente prorogato la chiusura degli O.P.G. al 31 marzo 2015, ma dall'altra, ha corretto alcune storture e ambiguità della precedente legislazione in materia.

L'eccessiva enfasi custodiale della precedente l. 9/2012 (la c.d. "svuota carceri" approvata durante il Governo Monti) aveva infatti convinto poco gli addetti ai lavori: troppa attenzione (e troppe risorse) destinate a progettare le

1 Così l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha definito gli O.P.G., dopo avere valutato i risultati dell'inchiesta condotta tra il 2010 e il 2011 dalla Commissione per l'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, presieduta da Ignazio Marino.

2 Per un'attenta analisi della nuova normativa cfr. Marco Pelissero, O.P.G. in proroga e prove maldestre di riforma della disciplina delle misure di sicurezza, in *Diritto penale e processo*, n. 8/2014 pag. 917 e ss.

nuove Residenze per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza (R.E.M.S.), cioè nuove istituzioni totali che avrebbero dovuto sostituire gli attuali O.P.G., riproponendone però molte delle problematiche³.

Non si riusciva a comprendere in particolare come il legislatore continuasse a eludere la questione centrale: in O.P.G. sono ristrette persone che, in base ai requisiti di legge e alle loro condizioni cliniche, dovrebbero essere curate in altri luoghi, facendo venir dunque meno quel bisogno di posti letto e di misure contenitive su cui la l. 9/2012 si concentrava.

1. La “nuova” pericolosità sociale

La novità più rivelante della l. 81/2014 (soprattutto sul piano giuridico) riguarda la modifica alla concezione di pericolosità sociale. Il legislatore ha ridisegnato il presupposto soggettivo di applicazione delle misure di sicurezza, stabilendo che l'accertamento della pericolosità sociale debba basarsi sulle «qualità soggettive della persona», ma senza tenere conto «delle condizioni di cui all'art. 133 secondo comma, numero 4», cioè «delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo». La stessa legge ha poi previsto che «non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali».

Cosa può esserci di così rivoluzionario in queste due affermazioni?

Anzitutto, restringere il campo di valutazione alle sole qualità soggettive della persona significa, da una parte, deludere le aspettative di parte della dottrina⁴ che avrebbe voluto veder sostituito l'aleatorio termine pericolosità sociale, con un più pragmatico bisogno di cure, che avrebbe rafforzato il carattere sanitario-riabilitativo delle misure di sicurezza e ridotto la valutazione ai soli aspetti medici, tralasciando quelli giuridici-crimologici.

3 Da notare a riguardo le dure prese di posizioni del Comitato StopOPG, di Psichiatria Democratica e delle associazioni dei familiari dei malati psichiatrici. Proprio il Comitato Stop OPg ha organizzato il “Viaggio di Marco cavallo nel mondo di fuori per incontrare gli internati”, che ha toccato diverse città italiane proprio per sensibilizzare la popolazione sulle criticità della l. 9/2012. Questa iniziativa è diventata un film documentario Il viaggio di Marco Cavallo di Erika Rossi e Giuseppe Tedeschi prodotto da AlphaBeta Verlag.

4 Si vedano in particolare Adelmo Manna, Sull' “abolizione” degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari: pericolosità sociale o bisogno di terapie?, in Rivista italiana di Diritto processuale penale, Milano, Giuffrè, 2013, pag. 1329 e ss. e Massimo Pavarini, Le conseguenze giuridiche del reato, in AA.VV., Introduzione al sistema penale, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 481 e ss.

Per una modifica così radicale, che muterebbe i connotati dal c.d. sistema del doppio binario, su cui si basa l'intera legislazione penale italiana, sarebbe auspicabile una riforma completa del codice penale. Ma oggi sembrano mancare i presupposti e la volontà politica.

Dall'altra, affermare che non si debba più tener conto del contesto ambientale di vita del folle-reo, significa (e questo sì che è, a suo modo, rivoluzionario) togliere al giudice la possibilità di valutare quei fattori sociali e famigliari che erano spesso decisivi nel giudizio di pericolosità.

In pratica, si cancella per legge la nozione di pericolosità sociale situazionale, che tendeva a valorizzare (e giudicare) in base al contesto in cui il folle reo viveva (ha una famiglia in grado di accoglierlo? È seguito dai servizi psichiatrici territoriali? Vive in contesti in grado di scongiurare il rischio recidiva?). Tutte domande che occupavano le riflessioni del giudice e che, da oggi, dovranno necessariamente passare in secondo piano.

La ratio della norma è certamente apprezzabile: riaffermare un principio tipicamente garantista; l'eventuale limitazione della libertà personale del soggetto infatti non può dipendere dalla valutazione di elementi incontrollabili e indipendenti dal soggetto stesso, ma frutto dei contesti di marginalità in cui egli si è trovato a vivere.

Tuttavia, c'è chi sottolinea i rischi di decontestualizzare la pericolosità sociale, trasformando il folle-reo in «un soggetto da laboratorio sottratto all'influenza dei fattori esterni» (Pelissero, 2014, pag. 218). Si tornerebbe addirittura ad una nozione biologica di pericolosità sociale, ancorata esclusivamente alle caratteristiche personali, psicologiche e psichiatriche dell'autore. Il giudice sarebbe appiattito sulle decisioni dello psichiatra e si lascerebbe sedurre «dal fascino della scienza» (Pelissero, 2014, pag. 917).

Parte della magistratura di sorveglianza ha immediatamente alzato gli scudi contro questa nuova definizione di pericolosità e ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale.

L'ordinanza di rinvio redatta dai magistrati del Tribunale di Sorveglianza di Messina⁵, presieduto da Nicola Mazzamuto, è un breve, ma significativo trattato criminologico, che ben riflette il *modus pensandi* di una certa cultura giuridica.

La questione sollevata riguarda un caso assolutamente paradigmatico e fisiologico nell'universo dei folli-rei: un giovane tunisino, affetto da patologia

5 Il testo integrale dell'ordinanza è consultabile all'indirizzo <http://www.archiviopenale.it/apw/wp-content/uploads/2014/10/LEGGE-81-14-ECCEZIONE-DI-INCOSTITUZIONALITA-TDS-MESSINA-16.9.2014.pdf> ed è datata 16 luglio 2014

di discontrollo degli impulsi in seguito a trauma cranico, è accusato di tentato omicidio a seguito di una rissa con un connazionale. Viene dichiarato semi-imputabile dal giudice di merito, giudicato colpevole e condannato a quattro anni e otto mesi di reclusione oltreché a due anni di misura di sicurezza del ricovero in Casa di Cura e Custodia (una speciale struttura riservata ai semi-imputabili, del tutto identica all'O.P.G.), da espiare quando sarà terminata la pena principale.

Il suo difensore chiede al Magistrato di sorveglianza di revocare (o comunque riformare, concedendo la libertà vigilata) la misura di sicurezza, sostenendo che il giovane non sia più socialmente pericoloso o comunque non così pericoloso da necessitare dell'internamento in una struttura chiusa come la Casa di Cura e Custodia.

In effetti, dalle relazioni dei medici dell'O.P.G., risulta un'ottima condotta e un buon percorso di reinserimento che lo aveva portato anche ad essere inserito in un progetto di lavoro esterno.

Dunque, i presupposti per considerarlo non più pericoloso e valutare che non commetterà più reati in futuro, ci sono tutti, ma...Il giovane tunisino è ai margini, all'estremo margine della società: non ha una famiglia in Italia, è senza fissa dimora, ha un permesso di soggiorno scaduto, nessun servizio sanitario territoriale può prenderlo in cura, perché clandestino. E così, problematiche tipicamente socio-sanitarie vengono domandate alla Giustizia, che deve adattarle alle leggi, che a loro volta diventano alibi per rimandare scelte coraggiose.

I magistrati di sorveglianza devono giudicare in base alla nuova legge 81/2014 e, in teoria, non devono tenere conto di quanto il giovane tunisino sia ai margini.

Ma ecco che sorgono i dubbi, perché la nuova normativa ripiana le differenze sociali e costringe a valutare solo le caratteristiche soggettive dei folli-rei. I giudici siciliani lo definiscono indifferentismo e vengono assaliti dai dubbi, sperando che la Corte Costituzionale possa risolverli: «Occorre valutarlo "soggettivamente" pericoloso e scegliere di mantenerlo nell'ambito penitenziario, ove riceve assistenza e trattamento terapeutico e socio-riabilitativo ovvero se lo si ritenga "soggettivamente" inoffensivo o con pericolosità sociale "scemata" e lo si collochi in libertà affidato a se stesso o in libertà vigilata, nonostante la mancanza di punti di riferimento familiari, socio-assistenziali e terapeutici - con il rischio consistente che le componenti violente ed aggressive insite nella sua personalità e nel suo vissuto esistenziale, rimaste latenti in ambiente protetto, si "slatentizzino" in assenza di adeguati presidi ed in presenza di fattori scatenanti e di agenti provocatori, come già accaduto in occasione dell'episodio criminoso sopra

descritto - oppure ancora se lo si collochi in libertà o in libertà vigilata in un contesto adeguato sotto i profili, tra loro strettamente correlati, delle condizioni di vita individuale (vitto, alloggio, sobrietà nell'uso di bevande alcoliche, impegno in attività lavorative), familiare (la lontananza della famiglia può trovare un valido sostitutivo nell'ospitalità di una comunità d'accoglienza), sociale (la collocazione in un contesto urbano non degradato caratterizzato dalla presenza di agenzie di aggregazione, come la parrocchia o i centri sociali, e di un tessuto di solidarietà umana, come il buon vicinato) e delle condizioni socio-assistenziali e terapeutiche (presa in carico del D.S.M. competente secondo un progetto individualizzato di cura psichiatrica e di riabilitazione sociale)».

Insomma, ai giudici, non potendo considerare le caratteristiche ambientali, non resterebbe che «tirare i dadi» e azzardare, delinquerà di nuovo oppure no? Sarà ancora pericoloso oppure no?

Per essere ancora più espliciti, scelgono di ricorrere alla metafora: «Considerare il soggetto un lupo cattivo in ragione del grave reato commesso e della sua malattia mentale, rimasto tale nelle sue potenzialità criminogene (“delinquenti, matti o signori si nasce e non si diventa”), nonostante i trattamenti intramurari dispensati oppure se considerarlo un lupo buono divenuto tale in corso d'opera, grazie alla buona condotta penitenziaria (“delinquenti, matti o bravi cittadini non si nasce, si diventa”), senza tuttavia saper bene (o non sapendo affatto) in virtù di quali fattori (endogeni o esogeni?) sia avvenuta tale trasformazione, se tali fattori siano transitori o duraturi, tali cioè da permanere in ambiente libero, con o senza la vigilanza delle forze dell'ordine, l'aiuto degli assistenti sociali e le prescrizioni specialpreventive e terapeutiche di una misura di sicurezza, senza sapere bene (o non sapendo affatto) a quali pericoli si espongono nel Bosco, di cui dover ignorare le condizioni, sia Cappuccetto rosso, che rischia di essere divorata insieme alla Nonna, sia lo stesso Lupo che rischia di venire ucciso dal Cacciatore, ovvero ancora se considerarlo un “soggetto dimezzato” come il Visconte di calviniana memoria che rischia di combinar guai, per sé e per gli altri, sia nella versione cattiva, sia paradossalmente in quella buona della sua personalità dimidiata o, infine, se osservarlo come il Giano bifronte, che tra passato e futuro resta in mezzo al guado, sulla soglia della porta che dall'O.P.G. conduce verso la città libera».

Togliere la possibilità di usare uno strumento valutativo come quello delle condizioni familiari, lavorative e sociali rischia di incrinare quel necessario equilibrio tra esigenze costituzionali diverse (la sicurezza della comunità contro il lupo cattivo) e la libertà personale e il bisogno di cura del lupo buono.

Non dovere tener conto dell'ambiente significherebbe, eliminare i fattori sociali, rendere la pericolosità sociale, pericolosità e basta. Vedere l'uomo come una monade, un'isola indipendente dai contesti relazionali, un uomo non più animale sociale, zoon politikon, ma animale e basta, rompere quell'unitarietà di fattori (esogeni ed endogeni) che costituivano, tutti insieme, il giudizio prognostico di pericolosità ex art. 133 c.p.

Ma, con la nuova norma, si configura davvero una «pericolosità rigida, statica e autoconservativa, non più elastica, dinamica e aperta alle trasformazioni, che ridisegna il settore delle misure di sicurezza non più come laboratorio giudiziale, sociale ed istituzionale di work in progress, bensì come galleria stereotipata di crisalidi criminali fissate nel tempo e nello spazio, magari con la copertura della nouvelle vague del genetismo neuroscientifico»?

Le tesi dei magistrati di sorveglianza siciliani sono certamente affascinanti e solide dal punto di vista teorico. Effettivamente, nella l. 81/2014 è palese che esista una sorta di “ricatto istituzionale” con cui si è voluto mandare segnali (mai così chiari fino ad ora) a territori refrattari ad accogliere i folli-rei, a servizi sanitari in cronica difficoltà, a magistrati e periti sciatti, per i quali il giudizio di pericolosità è diventato operazione meccanica, un copia-incolla che crea ergastoli bianchi.

Però, viene da ribattere, senza tale “ricatto” quanti pazienti sarebbero ancora etichettati come pericolosi per colpe non loro, perché non c'è una famiglia, una comunità, istituzioni in grado di prendersene cura? Quante vittime del non-welfare avremmo ancora contato?

2. Custodialismo attenuato

Prescindendo ora dall'importanza novità giuridica appena descritta e su cui la Corte costituzionale farà chiarezza, occorre rilevare un'altra tendenza del legislatore della l. 81/2014, poiché pare essere stato colto il pericolo che le nuove R.E.M.S. così come pensate rischiavano di svuotare di significato la riforma e semplicemente rigenerare problemi antichi, ma in forme nuove (cfr. Corleone e Pugiotto, 2013). Ecco il motivo per cui si è data la possibilità alle Regioni di modificare i piani già presentati (entro il 15 giugno 2014), al fine di provvedere alla riqualificazione dei Dipartimenti di salute mentale e, soprattutto di limitare il numero complessivo dei posti letto da realizzare nelle R.E.M.S.

Si accentua così il ruolo residuale ed eccezionale che le R.E.M.S. dovrebbero ricoprire. Tale obiettivo è tuttavia raggiungibile solo attraverso

il rafforzamento dei servizi territoriali, altrimenti inadatti e incapaci a provvedere alle dimissioni degli internati.

Non tutte le regioni hanno colto questa opportunità (si distingue il caso del Friuli Venezia Giulia che ha deciso di rinunciare a costruire nuove R.E.M.S. Allocando i suoi pazienti dimessi dall'O.P.G. in strutture già esistenti sul territorio). Tuttavia ad ognuno è stata prescritto l'obbligo di inviare al ministero della Salute e all'Autorità giudiziaria copia dei percorsi terapeutici-riabilitativi stilati dai servizi territoriali di tutti gli internati in O.P.G. di competenza. Sono così giunti al Ministero 826 schede d'intervento individuale (in pratica il 95% degli internati).

Questa importante e finora sconosciuta mole di informazioni ha permesso di avere un quadro preciso sulla popolazione internata e in particolare di verificare quanti soggetti sono immediatamente dimissibili.

Per comprendere dunque il mutevole quadro dei pazienti psichiatrici autori di reato è bene dunque compiere una digressione quantitativa.

Nessuno si attendeva una drastica riduzione dei numeri dell'internamento, tuttavia l'andamento delle dimissioni è in lenta ripresa, anche se le presenze sono stabili. L' "effetto riforma" è stato significativo nella prima parte metà del 2014 (proprio nelle settimane di gestazione della l. 81/2014), dopodiché si è praticamente annullato.

Se al 31 gennaio 2014 erano internate in O.P.G. 880 persone, a luglio 2014 si era scesi sotto la soglia di 800 internati, tra i dati più bassi della storia, ben lontani da quelle cifre, costantemente sopra i 1200 internati dell'epoca antecedente all'inchiesta della Commissione Marino.

Tabella 1: Popolazione internata divisa per sesso maggio-ottobre 2014. Rielaborazione dati contenuti nella Relazione del Governo aggiornata al 30/9/2014.

	Uomini	Donne	TOTALE
27 maggio	763	84	847
24 giugno	754	79	833
2 luglio	748	81	829
15 luglio	735	81	816
24 luglio	724	79	803
31 luglio	715	80	795
31 agosto	728	79	807
9 settembre	716	77	793
29 ottobre	817	101	918

Nell'ultimo trimestre del 2014 i numeri delle presenze sono dunque tornati a salire e, al 29 ottobre, in appena un mese gli internati sono tornati ad essere 918 (così suddivisi: Castiglione delle Stiviere 244, Reggio Emilia 156, Montelupo Fiorentino 117, Aversa 128, Napoli-Secondigliano 94, Barcellona Pozzo di Gotto 179). Come interpretare questa inversione di tendenza? Occorre constatare che se, da una parte si è assistito ad un aumento delle dimissioni e delle prese in carico da parte delle regioni, dall'altra continua costante il flusso di ingressi in O.P.G.

Occorre spiegare meglio questo apparente paradosso.

Secondo i piani terapeutici individuali che, come prescritto dalla legge devono stabilire se sia ancora necessaria la permanenza del soggetto in O.P.G. o non sia possibile una misura diversa e meno contenitiva, è stato stabilito che almeno 476 soggetti sono dimissibili (pari al 56% dell'intera popolazione internata).

**Tabella 2: Distribuzione dei soggetti secondo la condizione di dimissibilità.
Rielaborazione dati contenuti nella Relazione del Governo aggiornata al 30/9/2014**

Regione	dimissibile	non dimissibile	non valutabile o non indicato
PIEMONTE	31	25	3
LOMBARDIA	74	78	25
TRENTINO-ALTO-ADIGE	1	1	-
VENETO	21	23	-
FRIULI VENEZIA GIULIA	8	-	3
LIGURIA	14	5	-
EMILIA ROMAGNA	23	11	1
TOSCANA	18	15	-
UMBRIA	2	6	-
MARCHE	3	9	-
LAZIO	46	58	1
ABRUZZO	12	3	-
CAMPANIA	81	34	3
PUGLIA	23	9	-
BASILICATA	2	3	-
CALABRIA	26	5	-
SICILIA	75	25	-
SARDEGNA	16	4	-
ITALIA	476	314	36

Ovviamente non bisogna immaginarsi la dimissione come un'operazione meccanica e istantanea, anzi spesso è una fase lenta e delicata, per una svariata serie di ragioni. Dunque è possibile (anzi quasi certo) che trascorreranno parecchi mesi tra la dichiarazione di dimissibilità e l'effettiva uscita dall'O.P.G. Molti di quei 476 internati resteranno ancora ristretti, in attesa che il programma terapeutico venga attuato.

La maggior parte sarà poi trasferita in altra struttura residenziale (su tutte le comunità terapeutiche specializzate nell'accoglienza di pazienti psichiatrici provenienti dal circuito penale), solo una piccola parte potrà uscire dal contesto istituzionale e affidarsi alla rete ambulatoriale dei servizi di salute mentale del territorio oppure a strutture semiresidenziali.

Sempre secondo i programmi terapeutici individuali la non dimissibilità dei restanti 314 pazienti è dovuta nella maggior parte dei casi a motivazioni cliniche (40,2%), seguita da un alto livello di pericolosità sociale che sconsiglia la dimissione (16,9%) e da "altri motivi" (22,5%) non specificati. Dunque, in definitiva, la quota di pazienti non dimissibili potrebbe ulteriore diminuire e rendere ancor più macroscopica l'eccessiva capienza delle R.E.M.S.

A non calare invece sono i numeri degli ingressi che restano su una media di 70 nuovi ricoveri a trimestre (una dozzina per istituto), praticamente 5 a settimane. Numeri in apparenza risibili, che tuttavia significano quasi 300 ingressi all'anno (un terzo del totale della popolazione internata).

Occorrerebbe approfondire i percorsi clinici e giudiziari dei "nuovi giunti" per trarre conclusioni sui motivi del continuo ricorso all'internamento, certamente è sintomatico di una cultura radicata tra i magistrati che continuano a considerare l'O.P.G. come soluzione praticabili e funzionale, senza considerare le alternative che la legge fornisce (e impone).

Tabella 3: Distribuzione soggetti dimissibili per tipologia di programma terapeutico. Rielaborazione dati contenuti nella Relazione del Governo aggiornata al 30/9/2014

Regione	ambulatoriale	semiresidenziale	residenziale	altro o non indicato
PIEMONTE	3	-	28	-
LOMBARDIA	5	4	62	3
TRENTINO-ALTO-ADIGE	-	-	1	-
VENETO	1	1	16	3
FRIULI VENEZIA GIULIA	-	-	8	-
LIGURIA	-	-	14	-
EMILIA ROMAGNA	1	-	20	2

TOSCANA	1	-	16	1
UMBRIA	-	-	2	-
MARCHE	-	-	3	-
LAZIO	5	-	39	2
ABRUZZO	-	-	11	1
CAMPANIA	6	4	57	14
PUGLIA	-	1	22	-
BASILICATA	1	-	1	-
CALABRIA	1	1	24	-
SICILIA	4	4	66	1
SARDEGNA	-	1	14	1
ITALIA	28	16	404	28

3. «Ergastolo bianco» e durata massime della misura di sicurezza

Una delle più insopportabili iniquità prodotte dall'O.P.G. è proprio la trasformazione dell'internamento in ergastolo bianco, cioè di un ricovero in O.P.G. protratto per lunghi anni attraverso la controversa disciplina delle "proroghe" (cioè del riesame della pericolosità sociale) seppur in presenza di reati-presupposto non gravi, che avrebbe comportato una pena di breve durata, se il soggetto fosse stato capace di intendere volere.

Proprio sul tema della durata indeterminata della misura sicurezza e del suo (non) rapporto con il reato commesso che si è dipanato un fittissimo dibattito che, con alterna intensità, si protrae fin dal XIX secolo e arrivando a lambire questioni dirimenti quali il libero arbitrio, la funzione della pena, l'imputabilità, che trascendono questo articolo.

È comunque interessante notare come il legislatore abbia scelto di utilizzare uno strumento di decretazione d'urgenza per incidere in maniera piuttosto decisa su una questione complessa come la durata delle misure di sicurezza, che certamente non è un tema sorto improvvisamente nell'agenda legislativa.

Al di là delle forme, occorre valutare la sostanza di tali modifiche, l'intervento legislativo ha agito in due direzioni: la prima riguarda i nuovi requisiti per valutare il riesame della pericolosità sociale, a norma dell'art. 8 c. 1ter l. 81/2014 si stabilisce che nel programma terapeutico individuale, si debbano documentare in maniera puntuale le ragioni che sostengono

l'eccezionalità e la transitorietà del prosieguo del ricovero.

In altre parole, la proroga (da cui può scaturire l'ergastolo bianco) non potrà basarsi soltanto sulla generica "persistente pericolosità", ma richiederà un aggravio motivazionale teso a dimostrare che l'unica misura possibile (in questo consiste l'eccezionalità) per evitare la recidivanza del soggetto è proprio l'O.P.G. (o la R.E.M.S.) e che comunque si stanno cercando soluzioni "alternative" (in questo consiste la transitorietà).

La seconda e più significativa modifica riguarda i limiti alla durata massima delle misure di sicurezza, introdotta dall'art. 8 c. 1 quater l. 81/2014.

La lettera della norma statuisce che tutte le misure di sicurezze detentive⁶ siano esse provvisorie o definitive «non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena stabilita prevista per il reato commesso, avuto riguardo della previsione edittale massima».

Questa previsione costituisce un chiaro cambio di rotta e ristabilisce un forte collegamento tra il folle-reo e il reato commesso, che, esattamente come per i soggetti imputabili, diventa l'unità di misura su cui basare la durata dell'internamento.

Sono necessarie un paio di annotazioni: il giudice dovrà valutare non la pena in concreto da applicarsi al caso di specie (tenendo conto delle circostanze, della recidiva e di eventuali ipotesi di concorso), ma semplicemente inquadrare il fatto nella corretta fattispecie e verificare il massimo edittale previsto dalla legge penale, sarebbe dunque improprio affermare che è stato introdotto il principio della responsabilizzazione del folle-reo, poiché le differenze tra imputabile e non imputabile resistono e il sistema del doppio binario è, per ora, in salvo.

Inoltre la legge ha previsto che tale disposizione sulla durata massima riguardi solo le misure di sicurezza detentive, sono escluse quindi le misure non detentive (come la libertà vigilata⁹ che potranno continuare ad essere applicate anche decorso il massimo edittale previsto per il reato commesso.

In definitiva dunque, è doveroso constatare l'accelerazione subita dal percorso di superamento dell'O.P.G., che tuttavia rischia di essere rallentato dalle lungaggini burocratiche e dalle esitazioni delle regioni, con il concreto rischio che l'effetto Gattopardo possa, ancora una volta, prevalere.

L'ennesima proroga della data di chiusura degli O.P.G. è un'ipotesi

6 Ex art. 215 c.p. si considerano misure di sicurezze detentive: l'O.P.G. (e dunque le R.E.M.S.), la colonia agricola o casa di lavoro e il riformatorio giudiziario per minori (dal 1988 sostituito con l'affidamento ad una comunità pubblica o privata convenzionata).

insopportabile, ma concreta. Si concederanno altri mesi (come da tre anni a questa parte) perché le regioni attuino i loro piani, ma intanto la “macchina O.P.G.” continuerà a funzionare a pieno ritmo e a produrre giustizie e iniquità.

Di certo il sollevamento dell’opinione pubblica e l’attivismo del legislatore non si potrà ridurre ad un semplice passaggio da istituzioni violente (come gli attuali O.P.G.) a istituzioni tenere (come dovrebbero essere le R.E.M.S.).

La nostra società sembra avere necessità di istituzioni totali, che non sono affatto un residuo del passato, una sopravvivenza storica: la società contemporanea non ha ancora imparato a farne a meno, forse perché ricalcano l’archeologia della vita sociale stessa, anche se questo «nulla dice sul perché sopravvivono, quali funzioni manifeste o latenti svolgano e a chi giova la loro esistenza» (De Leonardis, 2001, pag. 96).

Esistono però le istituzioni violente, insopportabili, dove vi è la sistematica violazione dei diritti fondamentali, quelle delle immagini registrate durante le ispezioni delle Commissione Marino, capaci di scuotere nel profondo una società ed esistono poi le istituzioni tenere, dall’estetica rasserenante, dove il dominio resta pratica quotidiana, ma appare più sopportabile.

Cosa si cela dunque dietro ai dictum legislativi e giurisprudenziali che propongono il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari se non un semplice tentativo di passaggio da istituzione violenta a istituzione tenera?

BIBLIOGRAFIA

Franco Corleone e Andrea Pugiotto, Volti e maschere della pena, O.P.G. e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa, Ediesse, Roma, 2013

Ota De Leonardis, Le istituzioni. Come e perché parlarne. Carocci, Roma, 2001

Marco Pelissero, Ospedali Psichiatrici Giudiziari in proroga e prove maldestre di riforma della disciplina delle misure di sicurezza, in Diritto penale e processo, n. 8/2014, Ipsoa

EVENTI CRITICI

Ignea Lanza di Scalea

1. Introduzione

Sono tante le storie di quelle persone che, in stato di privazione della libertà personale, sono rimaste vittime di violenza, in alcuni casi di tortura vera e propria, o comunque di un eccesso di crudeltà. Il sovraffollamento carcerario¹ correlato alla fatiscenza delle strutture², al deficit di organico³ e alla mancanza di risorse in generale, aiuta a intuire la crisi che stiamo attraversando, resa manifesta nel numero dei suicidi di entrambi, detenuti e operatori penitenziari, negli atti di autolesionismo⁴, nel numero crescente di eventi legati ad una viva brutalità. Proliferano gli atti di violenza auto ed etero diretta, in carcere, nelle questure, per le strade, ovunque. Alcuni

1 La struttura di Poggioreale ospita 1900 detenuti a fronte di una capienza pari a 1600 posti circa, a Secondigliano ci sono 1300 detenuti per 890 posti.

2 Diverse carceri mancano di acqua calda e riscaldamento. “*Nelle celle - scrivono i detenuti di Secondigliano in una lettera denuncia al magistrato di sorveglianza- manca l’acqua calda, lo spazio è di sei metri quadrati divisi in due, la luce manca dalle 20 in poi, il water perde acqua, il cibo è scarso e pessimo e la doccia non è consentita tutti i giorni*”.

3 Il carcere di Castrognone presenta un deficit di organico per cui un unico agente vigila un intero piano abitato da circa 100 detenuti.

4 Il Sappe per il tramite di Donato Capece ha riportato come nel 2013 vi sono stati - ad opera dei detenuti - 6.902 atti di autolesionismo, 4.451 dei quali posti in essere da stranieri, e 1.067 tentati suicidi, di cui 542 detenuti stranieri.

degli episodi che trattiamo richiamano un'aggressività abnorme, ovvero fuori dalla norma, rispetto a quello che può essere un livello di opposizione medio, congenito all'essere umano stesso. Nello specifico, talune situazioni caratterizzate da particolare brutalità, svelano il ruolo determinante di un conflitto (interpersonale/motivazionale) che, lacerando lentamente un soggetto nel profondo della sua emotività, ne liberano l'impulsività. Come a dire che Tizio, nella brutalità di un'azione, colpendo ripetutamente Caio, sfoga un senso di malessere interiore, soddisfatto nella reiterazione prolungata dell'atto. Si potrebbe dire che il percuotere ogni limite un corpo già martoriato affranchi il carnefice dal suo ruolo (psicologico) di vittima, canalizzandone le insoddisfazioni esistenziali. Esclusi casi di chiara matrice patologica e, fermo restando i fattori di vulnerabilità personali (ad esempio, la capacità di autocontrollo), forme conflittuali intrapsichiche, frustrazioni e difficoltà (personali/ familiari, professionali, ecc), ben si prestano ad una parziale spiegazione della violenza poiché, amplificando le condizioni di vulnerabilità, aumentano il disagio percepito, incrementando notevolmente il rischio di condotte aberranti.

2. Carceri, Ospedali psichiatrici giudiziari: nuovi casi aggiornati a gennaio 2014

Cuneo – Francesco Amoruso, detenuto in 41bis, muore in circostanze sospette. L'uomo, soccorso e portato all'ospedale Santa Croce e Carle, decede per arresto cardiaco. In realtà, riscontri autoptici evidenziano ematomi sulla schiena e alla base del capo proiettando zone d'ombra sull'avvenuto decesso. I fatti risalgono al febbraio 2013.

Livorno – “*Nelle celle lisce ora usano il metodo Lonzi*”, dichiara un ex detenuto a cui avrebbero spaccato i denti anteriori per essere tornato in ritardo di pochi minuti da un permesso. “*Quando sei giù all'isolamento prendono il telefono e dicono: Mi mandi la squadretta? Vengono in quattro, cinque, sei. E vengono con le tute mimetiche, gli scarponi, i manganelli, i sacchi pieni di sabbia. E te le danno anche con quelli. Perché all'esterno non vedi l'ematoma, con quelli*”, ha raccontato l'uomo. I fatti risalgono al dicembre 2013.

Modica – Due esponenti del corpo di polizia penitenziaria sono indagati per concussione e violenza sessuale continuata e aggravata e spaccio di sostanze stupefacenti. I fatti risalgono al periodo tra il mese di maggio 2012 e marzo 2014. Sembra che alcuni detenuti stranieri siano stati spinti - dietro minaccia - al compimento di atti sessuali dietro piccole regalie.

Napoli – Federico Perna muore l'8 novembre 2013 a Poggioreale. Il ragazzo, tossicodipendente, malato di cirrosi epatica e di epatite C, era fortemente leucocitario. Tossiva e sputava sangue. Ciò nonostante ancora detenuto, quando nel 2012, nel carcere di Viterbo in cui era precedentemente ristretto, il responsabile dell'area sanitaria aveva dichiarato l'incompatibilità con lo stato detentivo a causa di una grave compromissione epatica con tendenza cirrotica. Federico era anche affetto dal disturbo *borderline*. Il caso Perna, nella sua interezza, rimane ad oggi un mistero. Il referto autoptico imputa il decesso ad un attacco ischemico, non rilevando segni di percosse, quando invece due lettere che Perna aveva inviato al magistrato di sorveglianza riferiscono episodi di violenze, così come di violenze parlano le testimonianze della madre e dei compagni di cella in relazione a svariati episodi di maltrattamento.

Napoli – Una doppia inchiesta coinvolge Poggioreale dopo le denunce complessive di oltre 150 detenuti. L'apertura di un varco nel contesto napoletano si deve grazie a Ioia - ex detenuto, ad oggi presidente di una associazione che si occupa di detenuti - e alla garante Adriana Tocco. Le molteplici testimonianze parlano di una cella, la numero 0, in cui "*moltissimi detenuti lamentano abusi consistiti in violentissime percosse, spesso cagionanti lesioni gravi, che si consumano di notte ad opera di alcuni agenti penitenziari riuniti in piccole squadre*", riporta la garante. Medesimo contenuto le denunce pervenute a Ioia, solo che alcune restano anonime per paura di ripercussioni. La punizione della cella 0, "*consiste nell'essere confinati in una cella isolata, completamente vuota, nudi e al buio, per intere ore, sottoposti a pestaggi e minacce*". Le squadrette agirebbero di notte, dopo le 22.30. Il *modus operandi* parrebbe attivo almeno dal 1982, anno in cui lo stesso Ioia, allora detenuto, veniva sequestrato di notte dalla propria ubicazione e portato giù nella cella 0 assieme ad altri compagni di detenzione. Negli anni '80, probabilmente per minore interesse mediatico e per una correlata maggiore libertà d'azione, i metodi erano ancora più crudeli perché le vittime oltre ad essere denudate e malmenate venivano finanche azzannate dai cani lupo.

Padova – Un vero e proprio mercato dell'illecito che ravvisava la connivenza di agenti e detenuti e finanche dei parenti dei detenuti. L'inchiesta scatta nel 2013. Sono 15 le persone in misura cautelare per le vicende afferenti al carcere padovano e coinvolgenti sia agenti di polizia penitenziaria che detenuti, ma anche un avvocato, due parenti dei detenuti ed un soggetto in stato libero. Altri 9 agenti sono indagati. Le accuse contestate sono di concorso in corruzione, spaccio di droga (aggravata dall'abuso di poteri e dalla violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione). Dalle testimonianze di alcuni detenuti emerge anche lo spettro della violenza sessuale e delle percosse.

Inoltre, nel luglio 2013, uno degli indagati si è suicidato dopo aver riferito agli inquirenti di essere stato aggredito da altri detenuti su mandato degli agenti coinvolti nel giro di droga. Sembrerebbe che volesse uscire dal giro.

Parma – Via al processo contro un gruppo di agenti penitenziari smascherati grazie a delle conversazioni registrate tra il 2010 e il 2011 da Rashid Assarag, detenuto, a sua volta vittima di abusi. Assarag sarebbe stato picchiato da un gruppo di agenti dopo essere stato portato in isolamento. *“Comandiamo noi, né avvocati né giudici (...) come ti porto, ti posso far sotterrare. Nelle denunce tu puoi scrivere quello che vuoi, io posso scrivere quello che voglio, dipende poi cosa scrivo io”*, alcune delle frasi che emergono dalle trascrizioni delle conversazioni.

Perugia – Continua la vicenda processuale che vede coinvolto l'ex comandante di polizia penitenziaria accusato di violenza sessuale con l'aggravante di aver agito su persona sottoposta a limitazione della libertà personale. Secondo l'accusa, l'imputato, già noto alla cronaca per via del caso Knox (per approfondimenti, cfr., Antigone, n. 1/2012), *“nell'assenza temporanea del personale penitenziario in servizio presso il primo piano della sezione detentiva e facendosi in plurime occasioni aprire il cancello della cella, costringeva o comunque induceva la stessa, in stato di soggezione psicologica derivante dallo stato di depressione sofferto a seguito della carcerazione, dall'assunzione di psicofarmaci in dosi rilevanti e anche superiori a quanto prescritto, a compiere atti sessuali anche ripetendole spesso che si doveva comportare bene”*. La vittima, un'agente della polizia municipale, avrebbe deciso di esternare i fatti subito traendo coraggio proprio dalla precedente denuncia della Knox.

Reggio Emilia – Inizia il processo che vede imputati 9 agenti di polizia penitenziaria, accusati di concorso in lesioni aggravate (futili motivi, abuso di autorità, stato di inferiorità della vittima), in danno a Guram Shatirishvili. Secondo gli inquirenti, almeno in tre occasioni, il ragazzo sarebbe stato aggredito con calci e pugni riportando fratture costali giudicate guaribili in 40 giorni. I fatti risalgono al mese di luglio 2012.

Reggio Emilia - Si indaga circa la responsabilità di 14 agenti di polizia penitenziaria per il presunto pestaggio di 4 fratelli tunisini. I fatti risalirebbero tra il 2012 e il 2013.

Rossano – *“Una parola di troppo e quelli ti pestavano”* riferisce un detenuto ai domiciliari. *“Appena entrato mi hanno pestato. ho chiesto un medico e me l'hanno negato”*. I fatti risalirebbero al mese di agosto 2012 quando l'uomo appena entrato in carcere, nel corso della prima visita, sarebbe stato pestato dagli agenti di polizia penitenziaria fino a perdere due denti.

Terni – Maurizio Alfieri, ristretto nel carcere di Spoleto, racconta per via epistolare la storia di un detenuto che nel 2013 si sarebbe suicidato su istigazione da parte degli agenti di polizia penitenziaria. “L'anno scorso mentre a Terni ero sottoposto al 14bis arrivarono due ragazzi, li sentivo urlare che volevano essere trasferiti perché le guardie avevano ammazzato un loro amico (...)”, un uomo di 31 anni picchiato dagli agenti che lo avrebbero intimato al suicidio poiché alternativamente lo avrebbero ucciso loro. “Così quel povero ragazzo è salito, ha preparato un'altra corda, i suoi amici se ne sono accorti ed hanno avvisato la guardia, ma nel frattempo era salito l'ispettore perché era orario di chiusura (...) i due testimoni gridano all'ispettore che il ragazzo si sta impiccando e per tutta risposta ricevono minacce di rapporto perché si rifiutavano di rientrare in cella, finché dalla paura anche loro sono rientrati dopo aver visto che il loro amico romeno si era lasciato andare dallo sgabello con la corda al collo, e quei bastardi hanno chiuso a tutti tornando dopo un'ora con il dottore che ne constatava la morte e facendo le fotografie al morto”.

Vigevano – Si indaga circa il presunto pestaggio di un detenuto. I fatti risalirebbero al giugno 2014. La vittima ha raccontato di essere stato aggredito nell'ufficio di sorveglianza da 5 agenti di polizia penitenziaria, riportando una ecchimosi periorbitale ed una distorsione rachide cervicale.

3. Carceri, Ospedali psichiatrici giudiziari: stato dei casi pendenti aggiornati a gennaio 2014

Aversa – Rinviati a giudizio l'ex direttore sanitario e 17 medici dell'Opg con le accuse di maltrattamento e sequestro di persona in danno agli internati. I fatti contestati risalirebbero al periodo di tempo tra il 2006 e il 2011 quando, secondo la Procura, gli indagati avrebbero abusato della contenzione per periodi superiori a quelli consentiti (24 h). In alcuni casi, sembrerebbe che la contenzione sia stata prolungata per un periodo di 12 giorni, senza che il malcapitato ricevesse alcuna assistenza.

Bari – Riapertura delle indagini per la morte di Carlo Saturno, presunta vittima degli abusi nel carcere minorile di Lecce (per approfondimenti, cfr., Antigone, anno V, n. 1, 2010; Antigone, anno VII, n. 2, 2012), nonché parte civile del processo (ad oggi prescritto). Il ragazzo veniva trovato agonizzante appeso alla sbarra del letto a castello della sua cella per morire il 6 aprile 2011 senza mai riprendere conoscenza. Il giorno precedente al presunto suicidio Saturno aveva avuto una violenta colluttazione con due agenti di polizia penitenziaria. I familiari della giovane vittima hanno chiesto

un risarcimento di 750 mila euro, 250 mila a carico degli agenti e 500 del Ministero della Giustizia.

Livorno – Dopo due archiviazioni e un rigetto della Corte di Strasburgo, il sostituto procuratore della Repubblica ha chiesto l'ennesima archiviazione del procedimento contro il personale medico in servizio all'epoca in cui Marcello Lonzi veniva rinvenuto cadavere in una pozza di sangue nella propria cella. Le precedenti indagini terminate con una doppia archiviazione avevano imputato il decesso di Lonzi a cause naturali, ovvero ad una *“sindrome della morte improvvisa conseguente, con maggior probabilità, ad aritmia maligna in soggetto portatore di ipertrofia ventricolare sinistra e discoronarosclosi con severa stenosi del ramo discendente della coronaria sinistra”*. In sintesi, si ipotizzava che il ragazzo fosse morto per infarto, quando l'autopsia svolta dai consulenti della famiglia aveva evidenziato *“l'infossamento corticale dell'osso di 2 millimetri in corrispondenza di una ferita lacero contusa all'arcata sopracciliare non compatibile con morte naturale”*, e finanche la mandibola fratturata, due denti rotti, il polso sinistro fratturato, due fori in testa, otto costole rotte e varie escoriazioni. Nonostante le foto del cadavere di Marcello siano oramai note a tutti e non lascino dubbio alcuno, quantomeno sull'ipotesi di una morte naturale, sussiste ad oggi il ragionevole rischio che il caso venga rigettato per la terza volta.

Lucera – Giuseppe Rotundo, per aver violato il regolamento penitenziario e per aver insultato un agente, veniva pestato fino a perdere i sensi. I fatti risalgono al 12 gennaio 2011. *“Era presente un gruppo consistente di agenti penitenziari con i guanti di lattice”*, racconta Rotundo, *“a qual punto mi denudai spontaneamente per farmi perquisire. Ma una volta nudo fui colpito violentemente (...) ricevetti dagli agenti calci e pugni in tutto il corpo con una violenza inaudita. Tanto da perdere quasi la coscienza e accovacciarmi per terra (...)”*.

Milano – Alberto Barin, ex cappellano del carcere di San Vittore è stato condannato con rito abbreviato a 4 anni di reclusione. I fatti risalgono al 2012 quando secondo le ricostruzioni, il religioso avrebbe garantito piccoli beni di ordinaria necessità a 12 detenuti in cambio di prestazioni sessuali.

Parma – La Cassazione ha confermato la condanna a 1 anno e 2 mesi dei due agenti responsabili del pestaggio di Aldo Cagna. I fatti risalgono al febbraio 2007.

Perugia - La Corte d'Appello di Perugia ha condannato a 12 mesi Gianluca Cantoro, l'agente di Polizia penitenziaria per omissione di soccorso e omissione di atti d'ufficio in relazione alla morte di Aldo Bianzino. L'uomo veniva trovato esanime nella sua cella nell'ottobre 2007 riportando *“lesioni viscerali di indubbia natura traumatica e una vasta soffiatura emorragica”*.

subpiale, ritenuta di origine parimenti traumatica".

Roma – Inizia il processo che vede tre agenti di polizia penitenziaria imputati di concorso in lesioni personali in danno a Romica Ceausu, detenuto romeno. I fatti risalgono al settembre 2007 quando, secondo l'accusa, l'uomo veniva immobilizzato in cella e colpito con una sbarra di ferro, calci e pugni fino a fratturargli mascella e zigomo.

Roma - *"Le lesioni subite dal Cucchi debbono essere necessariamente collegate a un'azione di percosse; e comunque da un'azione volontaria che può essere consistita anche in una semplice spinta, che abbia provocato la caduta a terra, con impatto sia del coccige che della testa contro una parete o contro il pavimento (...)"*, ma le ipotesi avanzate al riguardo (insufficienza cardio – circolatoria acuta da bradicardia; morte per sindrome da inanizione; esiti di vescica neurologica; morte cardiaca improvvisa) *"non hanno fornito una spiegazione esaustiva e convincente del decesso"*. Queste le motivazioni depositate dai giudici della corte d'appello che il 31 ottobre 2014 hanno assolto i 12 imputati (3 agenti penitenziari, 3 medici e 6 infermieri) da ogni accusa a loro carico. Conseguentemente si richiedono nuove indagini alla procura *"al fine di accertare eventuali responsabilità di persone diverse dai poliziotti già giudicati"*. Persone diverse per non violare in *ne bis in idem*, principio secondo cui una persona non può essere giudicata due volte per lo stesso reato. I fatti risalgono al 2009 quando Stefano veniva arrestato per droga per poi decedere una settimana dopo all'ospedale Pertini (per maggiori approfondimenti, cfr., Antigone, anno VIII, n. 2, 2013).

Teramo - Seconda archiviazione per il caso del carcere di Castrognone ormai noto agli onori della cronaca nazionale grazie all'audio shock *"un detenuto non si massacra in sezione, si massacra sotto"*. I fatti risalgono al 2008. L'inchiesta che vedeva indagati l'ex comandante della polizia penitenziaria e quattro agenti, è stata archiviata per - chiarisce il magistrato - l'impossibilità di poter dimostrare i fatti anche per l'omertà registrata nell'ambiente carcerario.

Venezia - Condanna con rito abbreviato di un comandante di polizia penitenziaria per l'omicidio (colposo) di Cherib Debibyau, il ragazzo che dopo 62 ore di isolamento nella cella 408, si era tolto la vita impiccandosi con una coperta. La vittima, già considerata a rischio per un precedente tentativo suicidario, non avrebbe dovuto subire un isolamento così brutale o quantomeno avrebbe dovuto essere osservata a vista. La cella 408 era già nota ai più, uno spazio angusto e degradante in cui venivano chiusi i detenuti con comportamenti *"devianti, conflittuali o autolesionistici"*. Altri tre agenti sono stati rinviati a giudizio.

Velletri - *"Qui è casa circondariale di Velletri, condoglianze! Suo fratello è morto, si è suicidato impiccandosi con un laccio di scarpa"*, queste le parole alla

sorella di Giuliano Dragutinovic deceduto nella propria cella il 7 marzo del 2009. La procura di Velletri ha richiesto il rinvio a giudizio nei confronti dell'ex direttore del carcere e del medico legale che ha eseguito l'autopsia. Secondo la versione ufficiale, il ragazzo si sarebbe suicidato impiccandosi con un laccio di scarpe. Fatalità, tra i vestiti del fratello, sembrerebbe vi fossero le scarpe con entrambi i lacci inoltre, sempre secondo la versione dei familiari, il corpo presentava ecchimosi, lacerazioni, non ultimo, fratture delle dita.

Vicenza – un gruppo di detenuti, due italiani e tre stranieri, ha denunciato 15 agenti per abusi vari. I fatti risalirebbero al periodo di tempo tra luglio 2012 e gennaio 2013. Gli agenti sono indagati per abuso di autorità.

4. Questure, commissariati, stazioni dei carabinieri, CIE: nuovi casi aggiornati a gennaio 2014

Cagliari – Assolti in secondo grado i medici responsabili della contenzione di Giuseppe Casu, venditore ambulante, che ricoverato per un Tso, moriva sette giorni dopo la data dell'internamento. I fatti risalgono al 15 giugno 2014 quando l'uomo per aver reagito alle forze dell'ordine che lo avevano fermato per abusivismo, veniva ricoverato d'ufficio con diagnosi di disturbo bipolare maniaco. Per i giudici della corte d'appello il caso di Giuseppe non paventa responsabilità oggettive in capo al personale sanitario descrivendo invece un caso “*macroscopico di malasanità*”, poiché “*lo stato di contenzione fisica adottato per tutto l'arco di tempo è in contrasto con le più elementari regole di esperienza (...)*”. Nel caso di specie, la fascia pettorale veniva rimossa il secondo giorno, mentre quelle impiegate per immobilizzare polsi e caviglie rimanevano in uso. Giuseppe Casu muore per malasanità: un problema dato dal sovraffollamento dell'utenza correlato dal deficit di organico che ha portato all'inevitabile contenzione prolungata che, connessa ai farmaci somministrati, ha causato la *morte improvvisa*, data da crisi cardiaca.

Cardito (NA) – Antonio Mannalà rimane vittima di un colpo di arma da fuoco partito dalla pistola del carabiniere che lo stava arrestando. La vittima aveva rapinato una coppia della propria auto e si era dato alla fuga. Mannalà, 27enne, lascia moglie e 3 bambini.

Crosia (CS) - Vincenzo Sapia muore nel corso di una colluttazione con due carabinieri, intervenuti a seguito di segnalazione. “*Quando sono arrivato e ho alzato quel lenzuolo bianco ho visto il volto di mio figlio nero e pieno di graffi. Gli hanno strofinato il viso per terra per immobilizzarlo*”, racconta il padre. I fatti risalgono al mese di maggio 2014.

Firenze - Rinvitati a giudizio 4 carabinieri e 3 soccorritori del 118 per

la morte di Riccardo Magherini, avvenuta nella notte del 2 marzo 2014. Secondo i referti peritali, la morte veniva causata da una *“intossicazione acuta da cocaina associata ad un meccanismo asfittico”*, poiché i militari, lo immobilizzarono ammanettandolo, tenendolo per alcuni minuti prono a terra, esercitando anche pressione sulla regione scapolare e sugli arti inferiori, posizione ritenuta *“idonea a ridurre la dinamica respiratoria”*.

Genova – Si indaga sul presunto pestaggio di un ragazzo, avvenuto in costanza di arresto per il furto di un'autovettura. *“Per arrestarmi mi hanno puntato la pistola addosso. Poi mi hanno picchiato. Hanno pestato anche la mia ragazza, che non c'entrava nulla. Ho preso botte anche da una poliziotta che avevo investito anni prima”*, racconta il ragazzo. I fatti risalgono all'agosto 2014.

Lampedusa – Migranti in fila, nudi nel cortile del centro di accoglienza. Queste le scene riprese da un ragazzo siriano e successivamente mandate in onda dal TG2. Uomini e donne denudati, promiscui, disinfettati con una pompa. I fatti risalgono al mese di dicembre 2013.

Monza – Un ragazzo nord africano fermato e tradotto in commissariato è stato immobilizzato con mani e piedi legati, trattenuto di forza a terra da due agenti della Polizia di Stato. Questa l'immagine shock pubblicata da il quotidiano *“La Repubblica”* e, probabilmente scattata da un collega degli agenti in questione. I fatti risalgono al mese di maggio 2014. I primi accertamenti non hanno ravvisato alcuna forma di abuso poiché secondo la questura, essendo l'uomo alterato da assunzione di alcool, nonché violento, rendeva necessaria la contenzione forzata.

Napoli - Magnane Niane, senegalese, è stato picchiato dalla Guardia di Finanza fino a perdere i sensi. I fatti risalgono al mese di giugno 2014 quando, nel corso di una retata contro la vendita di merce contraffatta, l'uomo fu tradotto, assieme ad altri connazionali, nella caserma della GdF.

Napoli – Davide Bifulco, 17 anni, rimane vittima di un colpo di arma da fuoco sparato da un carabiniere, per non essersi fermato ad un posto di blocco. I fatti risalgono al mese di settembre 2014. Secondo un testimone *“gli hanno sparato alle spalle (...) e con lui a terra, li ho sentiti ridere”*.

Torino – Richiesta di un supplemento di indagine per il caso di due marocchini arrestati e poi presumibilmente pestati dagli agenti della polizia di stato. La procura ha ritenuto poco credibile la versione degli agenti, poiché le *“tumefazioni al volto, alle gambe, alle spalle e ai polsi appaiono del tutto incompatibili con le cadute accidentali descritte nel verbale di arresto”*. I fatti risalgono al maggio 2014.

5. Questure, commissariati, stazioni dei carabinieri, CIE: stato dei casi pendenti aggiornati a gennaio 2014

Ferrara – La Corte dei Conti ha disposto il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili nonché di un quinto dello stipendio dei quattro agenti di polizia condannati per la morte di Federico Aldrovandi, a copertura del danno erariale subito dal ministero dell'Interno per il risarcimento ai familiari del ragazzo e pari, nel complesso, a 1 milione e 870mila euro. I quattro agenti, nel frattempo, sono stati reintegrati in servizio dopo aver scontato una condanna ridotta a 6 mesi per via dell'indulto.

Bolzaneto – Giacomo Toccafondi, medico, altrimenti definito il “seviziatore di Bolzaneto”, condannato in primo grado ad 1 anno e 2 mesi per omissione di referto e ingiuria, salvato dalla prescrizione, è stato licenziato dalla Asl di Genova, senza preavviso. Degli abusi ad opera del Toccafondi, non si è mai avuta prova certa seppur, secondo i magistrati, sono state perpetrate “*violenze per dare sfogo all'impulso criminale*”.

Genova – Dopo quasi 13 anni dagli orrori del G8, scattano le manette per 9 alti funzionari, tra cui Gratteri, Mortola, Luperi, Ciccimarra e altri. Tre dei poliziotti più alti in grado, sono stati condannati ai domiciliari, mentre il vice questore Pietro Troiani e Carlo di Sarro sono stati affidati ai servizi sociali.

Milano – Termina con l'assoluzione piena il processo *bis* che vedeva Mauro Tavelli, ispettore capo di polizia processato per concussione e violenza sessuale, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione in danno ad alcuni trans ospiti del Cie. I fatti risalgono al 2009.

Milano – Sentenza choc che assolve i quattro agenti di polizia processati per l'omicidio di Michele Ferrulli, deceduto nel corso di un arresto. I fatti risalgono al 30 giugno 2011, quando verso le 21.30 i quattro agenti intervenivano in Via Varsavia dopo una segnalazione per schiamazzi in strada. Il Ferrulli, secondo il pm, “*subì violenza gratuita e non giustificabile, picchiato quando era già immobilizzato a terra*” al punto da morire a causa di “*un attacco ipertensivo, che ha causato un arresto cardiocircolatorio seguito da edema polmonare*”. Per la Corte invece, il fatto non sussiste poiché “*non vi fu alcuna gratuita violenza ai danni di Michele Ferrulli*”. Le cause della morte sono da imputare ad una “*tempesta emotiva*” che ha provocato l'arresto cardiaco.

Milano – Termina il processo contro due agenti della Polfer, condannati a 12 anni di reclusione per l'omicidio preterintenzionale di Giuseppe Turrisi, *clochard* deceduto a seguito di un brutale pestaggio (per approfondimenti, cfr., Antigone, anno VII, n. 1, 2012). I fatti risalgono al mese di settembre 2008.

Parma – Tre degli otto agenti municipali condannati per il pestaggio di Emmanuel Bonsu e successivamente demansionati si sono costituiti parte civile nei confronti del Comune per “ottenere il risarcimento del danno derivante dalla perdita di status di agente di pubblica sicurezza, che garantisce una relativa indennità economica sospesa da luglio 2012 dopo la revoca delle qualifiche”. I fatti risalgono al settembre 2008. Il ragazzo, scambiato per uno spacciatore, veniva dapprima inseguito e pestato per poi essere ammanettato, portato in caserma, denudato, insultato e discriminato per il colore della pelle (per approfondimenti, cfr., Antigone, anno VII, n. 1, 2012).

Roma - Nove agenti della polizia di Stato sono stati condannati in primo grado a quattro anni di reclusione e finanche sospesi dal servizio per il pestaggio di Stefano Gugliotta. I fatti risalgono al maggio 2010. Terminata la finale di Coppa Italia – Inter, a causa di una sommossa creatasi al di fuori dello stadio, il ragazzo veniva fermato dagli agenti mentre si recava in motorino ad una festa e, una volta atterrato, veniva colpito fino a perdere i sensi.

Roma – Sentenza shock: assoluzione per Michele Paone, l’agente che, nel corso di un inseguimento sul Gra ha sparato a Bernardino Budroni, uccidendolo sul colpo. I fatti risalgono al mese di luglio 2011 quando le forze dell’ordine erano intervenute a seguito di una chiamata per una probabile lite tra fidanzati. Secondo la procura “quando ormai la vettura del Budroni era costretta a fermarsi e ad accostare sul margine destro della strada, esplose da distanza ravvicinata due colpi di pistola in direzione della gomma posteriore sinistra della Ford Focus, con l’intenzione di impedire nuovi tentativi di fuga e di speronamento, mirando alto e colpendo con uno dei due colpi Bernardino Budroni”. Il primo proiettile attraversa “il parafango del veicolo”, mentre il secondo, ricostruisce il legale di parte civile, “entra nella portiera, esce dalla portiera, entra nel corpo di Budroni, esce dal corpo di Budroni e si conficca nella portiera opposta”. Inoltre, secondo la perizia balistica, i colpi sarebbero stati esplosi da 3 metri di distanza. Ciò nonostante, per la giustizia, il fatto non costituisce reato.

Treviso – Enzo Turcato, brigadiere capo, viene assolto dall’accusa di abuso d’ufficio, abuso di autorità e lesioni in danno Baiken Hoxa, arrestato per furto. I fatti risalgono al 9 luglio 2010 quando, secondo la ricostruzione del pubblico ministero, il carabiniere avrebbe picchiato il ragazzo fino a provocargli un danno irreversibile alla vista.

Vallo della Lucania – Inizia il processo d’appello per la vicenda di Francesco Mastrogiovanni (per approfondimenti, cfr., Antigone, anno VIII, n. 2, 2013), dopo che il primo grado si è concluso con la condanna dei 6 medici e l’assoluzione dei 12 infermieri. Tutte pene miti, dai 2 ai 4 anni, più l’interdizione dai pubblici uffici per la durata di 5 anni. I fatti risalgono

al 31 agosto 2009 quando l'uomo, reo d'aver violato il codice della strada, ritenuto affetto da un disturbo schizo-affettivo, veniva tradotto in ospedale e sottoposto a Tso, per poi morire dopo 87 ore di contenzione.

Varese – Il 14 giugno 2008 Giuseppe Uva, tradotto con l'amico Biaggiogero in caserma per una lite tra ubriachi, successivamente ricoverato per un Tso, moriva probabilmente torturato. Negli anni a seguire, si è imputato il decesso ad un "arresto cardiaco", poi ad una "embolia adiposa", e ancora ad "aritmia cardiaca" provocata dal mix tra i farmaci somministrati e l'alcool ingerito. Mai fu data reale spiegazione di come andarono i fatti: mai fu spiegata scientificamente quella macchia di sangue lunga 16 centimetri e larga 10, rinvenuta sui pantaloni, all'altezza del cavallo, più altre 77 macchie ematiche a spruzzo che arrivavano fino alle scarpe. A 6 anni dalla morte di Giuseppe Uva, inizia il (vero) processo a carico di un carabiniere e 6 poliziotti imputati di omicidio preterintenzionale, arresto illegale e abbandono di incapace.

6. Suicidi

2013: Nel corso del 2013, su 153 decessi in totale, si registrano 49 suicidi, 48 uomini, 1 donna, 26 italiani e 23 stranieri. Quale metodo suicidario prevale l'impiccagione (35 casi), segue l'asfissia da gas (11 casi), infine, il dissanguamento (3 casi). Il detenuto più giovane a togliersi la vita aveva 21 anni (Daoudi Abdelaziz, recluso a Padova), il più anziano 77 (Pasquini Francesco, recluso a Lanciano). Tra gli esponenti della polizia penitenziaria, si registrano 8 suicidi.

2014: Nel corso del 2014, su 131 decessi in totale, si registrano 42 suicidi, 41 uomini, 1 donna, 36 italiani, 6 stranieri. Quale metodo suicidario prevale l'impiccagione (37 casi), segue l'asfissia da gas (4 casi), infine, il dissanguamento (1 caso), e le armi da fuoco (1 caso). Il detenuto più anziano a togliersi la vita aveva 64 anni (Giovanni Aireti, recluso ad Ancona), mentre in più giovane 25 (Jason Cari, recluso a Lucca). Entrambi morti per impiccagione. Tra gli esponenti della polizia penitenziaria, si registrano 10 suicidi. 2015: al 15 gennaio, su 4 decessi in totale, si registrano 2 suicidi.

L'età media dei suicidi pone in evidenza come lo straniero in carcere si suicidi in età più giovane rispetto all'italiano. Nel 2012 difatti, per gli stranieri l'età media si colloca intorno ai 32 anni ca., mentre per gli italiani sui 38-40 anni. Osservando il medesimo dato per il 2013 e il 2014, la relazione permane pressoché immutata (stranieri 34 anni; italiani 42 anni). Infine, come già osservato (Antigone, n. 1/2013), il dato afferente al suicidio esula dalla piena rappresentatività riproducendo una porzione quantitativamente

ridotta del fenomeno in sé. E' doveroso annoverare i suicidi sventati dal personale di polizia penitenziaria, e in tal senso, si consideri che negli ultimi 20 anni, le donne e gli uomini della Polizia Penitenziaria hanno sventato, nelle carceri del Paese, più di 17.000 suicidi e impedito 125.000 ca., atti di autolesionismo, ha riferito Donato Capece, segretario generale del Sappe.

7. Eventi critici in danno agli esponenti del corpo di Polizia penitenziaria

Non ultimo, vanno considerate le aggressioni subite dal corpo di polizia penitenziaria, ennesimo sintomo del profondo disagio cui versa il sistema nella sua interezza. Nel 2014, circa 139 esponenti del corpo di polizia penitenziaria hanno subito una aggressione da parte dei detenuti. Due agenti sono rimasti vittime di una tentata aggressione, sedata dai colleghi. Infine, altri due sono rimasti feriti per sedare una colluttazione tra detenuti. 7 casi riguardano personale operativo in Opg. In tutto, sono 143 gli eventi critici in danno agli esponenti del corpo di polizia penitenziaria⁵. Taluni casi sono lievi, taluni altri piuttosto gravi. Il dato non è completo poiché vi sono due casi in cui non è possibile reperire il numero esatto degli agenti coinvolti⁶. Si segnala finanche la tentata aggressione di un ergastolano al direttore del carcere di Buoncammino, impedita da un agente. In tal senso, secondo Capece (Seppe), nell'ultimo anno ed in particolare con il sistema neo introdotto della vigilanza dinamica, sarebbero aumentate del 70% le aggressioni in danno alla polizia penitenziaria, così come *“l'apertura delle celle ha reso più facili i suicidi dei detenuti”*⁷. Nel 2015 (dato aggiornato al 15 gennaio), sono già 9 gli agenti rimasti vittima di una qualche aggressione.

5 Questa elaborazione è stata resa possibile grazie al notiziario quotidiano dal carcere di Ristretti Orizzonti.

6 La notizia riporta la dicitura generica “alcuni agenti”.

7 Il totale dei suicidi - che al 2014 risulta essere quantitativamente inferiore rispetto all'anno precedente - va letto in correlazione alla diminuzione della popolazione detenuta.

CINQUE ANNI: LE ATTIVITÀ DELLO “SPORTELLO” A REBIBBIA NC *

*Fiorentina Barbieri ***

** Lo Sportello di Rebibbia NC è composto da i medici:
Antonio Cappelli, Susanna Zecca, Susanna Mainetti;
gli avvocati: Simona Filippi, Lia Cancellara, Lorenzo Tardella,
Mauro Notargiovanni, Simona Pirolozzi, Valentina Vitale;
i coordinatori: Fiorentina Barbieri, Silvia Caravita, Lucia Giordano,
Eleonora Maresca, Francesca Sola.
** Alla stesura di questo testo hanno collaborato Antonio Cappelli,
Silvia Caravita, Valentina Vitale, Susanna Zecca*

Nell'attività di Sportello presso la Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, a Roma, gli operatori di Antigone entrano in carcere una volta a settimana. In primo luogo per una riunione nei locali della biblioteca centrale con i rappresentanti dei detenuti dei 5 reparti principali, tra questi gli scrivani che hanno un ruolo di mediazione con i detenuti delle sezioni. Le due ore successive si svolgono poi nei reparti e vengono dedicate a colloqui individuali con chi ne fa richiesta.

Nella prima fase, quella della riunione, da diverso tempo si è scelto di tematizzare alcuni argomenti che via via divengono di specifico interesse: a turno sia gli operatori dello Sportello che esperti del settore fissano l'attenzione su temi di attualità, siano quelli giuridici di più recente definizione oppure problematiche interne; da qui si tenta di elaborare spunti per un confronto più ampio, specie su tutto quello che non è risolto, tentando di riflettere sulle contraddizioni in atto, cercando di arrivare a proposte che possano essere presentate all'interno dell'istituto o per altre strade.

Osservando ormai da qualche anno le dinamiche attraverso le quali le persone detenute vivono il carcere e le norme che regolano la loro vita e quella degli operatori penitenziari, si può supporre che le maggiori difficoltà dipendano dal fatto che gli interventi messi in atto non presentano una fisionomia di sistema e anzi le modalità di ogni azione appaiono spesso disorganiche e contraddittorie rispetto a quello che dovrebbe essere l'assunto iniziale e gli obiettivi razionalmente ipotizzati da chi è responsabile della gestione, ai vari livelli.

Negli ultimi anni, all'interno della maggior parte degli istituti italiani, si è tentato di allinearsi alle direttive della Corte Europea e, attraverso vari passaggi, si è centrata l'attenzione principalmente sulla questione del sovraffollamento e sul tentativo di garantire a tutti lo spazio minimo vitale. Non sempre si è tenuto conto del fatto che il problema non consiste solo nelle dimensioni delle aree di detenzione e che non sono solo le misure, che certamente andrebbero ampliate, ma a cambiare dovrebbe essere anche la qualità degli spazi e di come vengono utilizzati, attraverso un modo diverso di regolare la vita in carcere, di uso del tempo da riempire con attività che abbiano come caratteristica essenziale la possibilità di costituire un avvio anche per occasioni di lavoro - e non solo - possibilmente esportabili per i tempi successivi alla detenzione. E' un nodo essenziale da cui partire questo, perché va invece detto che per le attività in carcere vengono spesso erogati fondi in modo dispersivo ed episodico, non finalizzati alla possibilità che quanto si fa dentro possa essere capitalizzato per la vita dopo il carcere.

A richiamare la necessità di nuovi modelli sono le stesse Regole Penitenziarie Europee, ma l'esigenza era presente fin dalle linee del Regolamento Penitenziario del 2000: ora all'Amministrazione, oltre che una rimodulazione degli spazi, vengono richieste concrete attività di progettazione. Se ci si limitasse del resto al conteggio delle aree costruite, a Rebibbia come altrove, da più parti esistono locali le cui strutture sono compromesse e che non possono essere più conteggiabili. Da qui, emergono spesso i contrasti sulla lettura delle cifre tra l'Amministrazione e chi è in grado di addentrarsi in un conteggio più realistico.

Qualitativamente, non si può dire che il nostro Paese abbia finora offerto un modello di detenzione adeguato ed è ormai urgente modificare alcuni passaggi della quotidianità dentro il carcere, non solo di ore da spendere fuori dalle celle e dalle sezioni, ma anche della possibilità di avere un tempo proprio, da dedicare a qualcosa per se stessi, di utile, oltre ovviamente alla necessità del recupero dei rapporti con le famiglie.

E' ormai divenuta disegno di legge già presentato in Senato (Ddl n.1587 «Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia») la raccolta di tutte quelle istanze che vengono definite 'diritto all'affettività per i detenuti', un ambito ampio, le cui motivazioni partono anche da dati scientifici che legano l'insorgere di alcune patologie al processo che compie un individuo ristretto per adattarsi al carcere, anche nel privarsi della gamma delle sue relazioni.

Il campo del diritto all'affettività comprende diversi aspetti, che vanno dalla necessità di un trattamento più umano, su diversi fronti, al diritto alla sessualità. Indipendentemente da quali siano gli standard del carcere in cui si è reclusi, è il groviglio delle norme burocratiche oltre che giuridiche a risultare oppressivo e nelle maglie di queste difficoltà emerge sempre più la richiesta di realizzare un diverso modo di coltivare le relazioni, anche per – come dice il Disegno di legge - «agevolare il reinserimento sociale attraverso la valorizzazione dei legami personali».

Chi esce dal carcere è invece per lo più abbandonato a se stesso, spesso si tratta d'individui ormai senza legami familiari, a volte non integri fisicamente, che si ritrovano in un ambiente del tutto sconosciuto e generalmente ostile. A Roma, inoltre, i luoghi di accoglienza per ex detenuti sono scarsi e quei pochi ospitano l'individuo per periodi estremamente ridotti. Formalmente, per accompagnare individui fragili in uscita, il collegamento dovrebbe essere stabilito tra l'Unità Operativa di Medicina Penitenziaria del singolo istituto penitenziario ed i servizi sussistenti necessariamente sul territorio di residenza del detenuto. Tali connessioni risultano però, nella realtà, molto difficili da realizzare ed in loro mancanza il rischio di "smarrire" il soggetto nel proprio percorso di recupero sarà inevitabile.

Le regole italiane non sembrano raggiungere standard di vera efficienza, inficiata ulteriormente dall'assenza di fiducia nei rapporti tra chi è recluso ed il personale che opera nelle carceri. La diffidenza verso il personale è del resto spesso imméritata, si pensi al fatto che al personale di nuova generazione vengono impartiti corsi di educazione ai diritti umani e simili a completezza della loro formazione, ma è in ambito locale che concretamente si dovrebbe fare in modo di alleggerire un clima di sospetto reciproco che ancora resta.

Durante il periodo detentivo, come residuo della vita esterna, ad un detenuto restano i colloqui con le poche persone che sono autorizzate agli incontri; essi si svolgono in condizioni assai sgradevoli, a volte umilianti. Le procedure di entrata delle famiglie richiedono spesso 2 o 3 ore di fila e solo a chi ha bambini piccoli viene concesso di passare avanti ad altri. Chi viene da fuori generalmente arriva all'alba per non dover attendere fino al pomeriggio.

Senza contare che a Rebibbia NC per i colloqui ci sono ulteriori piccoli disagi, che tali non sono per gente spesso anziana e che viene da lontano, con i mezzi o a piedi. Quando si arriva per la prima volta a colloquio, spesso ci si infila nel cancellone grande sulla Tiburtina e si percorre un lungo tratto a piedi lungo un muraglione di cemento, sotto il sole d'estate, con il freddo o la pioggia d'inverno, fino a che, arrivati alla portineria, si viene avvertiti che si deve rifare quel tragitto e riprendere la Tiburtina, dove, più avanti, c'è il cancelletto per l'accesso ai colloqui. Basterebbe un cartello a indicare in tempo la direzione giusta.

Tempi lunghissimi, anche di quattro ore, occorrono poi per chi vuole solo consegnare un pacco o depositare soldi, ma, dato che recentemente sono state trovate sostanze non consentite, ora i pacchi possono essere consegnati a mano solo da chi è già autorizzato a fare il colloquio. Non pare chiaro il motivo per cui devono pagare tutti la colpa di qualcuno - d'altronde i pacchi vengono sempre controllati - quando può capitare che un parente non abbia avuto ancora la possibilità di venire a colloquio, perché vive lontano o è impegnato nel lavoro o è anziano o disabile ed in questo modo non può nemmeno inviare vestiti o altro al parente detenuto.

C'è poi la questione delle telefonate: la circolare del Dipartimento Penitenziario sulle telefonate, la 177644 del 2010, stabilisce che si possa telefonare ad una sola utenza, cioè solo alla persona autorizzata ai colloqui. Finora molto complicato risulta l'iter per le telefonate ai cellulari, specie per le difficoltà di far accreditare le utenze telefoniche che i detenuti propongono, tanto che, specie tra gli stranieri, pochi ci riescono: in qualche caso le richieste non vengono accettate, in altri non vengono nemmeno inoltrate.

Altra difficoltà si incontra qualora si debba recuperare un numero di telefono dal cellulare che ovviamente, al momento dell'ingresso in carcere, deve essere lasciato al Casellario. In realtà c'è un cartello cui però, specie chi entra in carcere per la prima volta non fa caso, mentre andrebbe spiegato con precisione che è opportuno che prima di spegnere il cellulare si copino subito i numeri utili. Invece succede che senza pensarci il detenuto in entrata chiuda il telefono, non sapendo che, dopo, recuperare i numeri non sempre risulta semplice; questo può anche ledere un diritto, perché, se anche il numero richiesto dopo qualche settimana viene fornito (con 'domandina'), può essere ormai tardi per avvisare un congiunto o un avvocato che potrebbe invece intervenire con urgenza per richiedere, se il detenuto rientra nelle categorie previste, l'applicazione della legge 199/2010, che può anche contemplare la detenzione domiciliare in sostituzione del carcere.

Altra stranezza, forse non solo di Rebibbia NC, è che, pure nel caso si provenga da un altro istituto dove si era comunque controllati, quanto si

porta con sé all'arrivo, effetti personali come dentifricio, sigarette, confezioni comunque sigillate, deve essere lasciato al Casellario, con la conseguenza che ogni cosa si deve ricomprare in sede.

Per i detenuti stranieri presenti in Italia, circa un terzo della popolazione carceraria, ogni difficoltà cui qui si accenna risulta assai più pesante e complicata, visto che per loro ogni forma di relazione è spesso interrotta: dalla difficoltà di telefonare ai propri familiari nel loro paese a quella di ricevere pacchi, *etc.* Per loro tutto si rivela pressoché impossibile, specie l'accesso ai benefici, che presuppone una rete di sostegni e relazioni, in mancanza dei quali la carcerazione è di fatto prolungata.

In un panorama generale che sembra rimanere sempre uguale a se stesso, solo alcuni timidi progressi sembrano essere stati raggiunti nell'ultimo anno e tra maggio e giugno 2015 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si propone di dare nuovamente il proprio parere sulla situazione italiana. È da auspicare che essa rilevi, ragionevolmente, qualche progresso, in particolare alla luce di una serie di provvedimenti, sia pure frammentari, che ha recentemente ridotto il numero dei detenuti, che al momento oscilla intorno ai 54.000 individui.

Va anche detto che i metodi di riduzione dei numeri non sono sempre improntati a criteri razionali: se c'è la necessità di far quadrare i numeri, di avere ad esempio una distribuzione più omogenea lungo il territorio nazionale, spesso non si va tanto per il sottile e, senza esaminare i profili individuali, può capitare che si agisca spesso in violazione del principio di territorialità - quello per cui un detenuto non dovrebbe essere collocato in un istituto troppo distante dal suo nucleo familiare -; o ancora che venga interrotto bruscamente un percorso trattamentale, magari relativo a detenuti ormai inseriti in specifiche attività, di lavoro specialistico o di istruzione, media superiore o universitaria. A volte il vento del rinnovamento fa qualche vittima, penso allo sfollamento notturno che scosse Rebibbia NC lo scorso luglio.

Il sovraffollamento andrebbe combattuto diversamente e del resto al momento neanche il ministro Orlando può ammettere che il carcere sia diventata la sanzione che si arriva ad applicare solo quando le altre appaiono insufficienti. E' pur vero che i provvedimenti deflattivi che via via vengono proposti hanno spesso un percorso parlamentare che si inceppa davanti ad un'opinione pubblica spaventata, spesso strumentalizzata, che finisce con il rifugiarsi verso atteggiamenti securitari ogni volta che viene spinta verso sentimenti di paura variamente indotta.

D'altro canto l'alibi per l'immobilismo è che sia impossibile una ristrutturazione vera e propria del mondo del carcere per i noti limiti di spesa che, come sempre in fase di crisi, non si è disposti a superare, specie se gli interventi riguardano questo settore. Ma pesa anche la mancanza di coraggiose scelte politiche e di un vero coordinamento tra gli operatori, ai vari livelli, o piuttosto tra tutti quelli che potrebbero essere i possibili attori di un rinnovamento, per cui appare complicato pensare a forme di razionalizzazione anche a costi non ingenti.

Intanto, però, ciò che sta concretamente avvenendo è la riduzione degli stanziamenti all'interno di ciascun istituto, oltre al fatto che la crisi (a cui si correlano recenti scandali) porta alla riduzione delle attività di lavoro.

A parte le dichiarazioni, non è ancora chiaro se e come s'intenda porre rimedio alla riduzione di iniziative imprenditoriali in ambito penitenziario, se ci sia realisticamente la possibilità che le imprese colpite da indagine vengano sostituite e le attività lavorative rilevate da altri soggetti che possano dare garanzia di trasparenza.

Fino all'estate scorsa, a Rebibbia NC, i lavori delle cooperative impegnavano una novantina di detenuti occupati in attività di digitalizzazione informatica, di una torrefazione di caffè, di attività di raccolta differenziata di rifiuti, di vari settori che facevano capo all'ambito della cucina, incluso un catering disponibile anche all'esterno.

Per quanto oggi è dato sapere, alcune di queste attività saranno mantenute, come il progetto di compattamento e raccolta differenziata, ma altre vanno ad esaurirsi, o per la scadenza naturale del ciclo programmato, o per la mancanza di un turn over con nuove attività, come in altri anni avveniva.

Recentemente non sono mancate interrogazioni parlamentari per chiedere se ci sia un intervento «al fine di individuare una possibile soluzione affinché l'esperienza di gestione del servizio delle mense, da parte di queste cooperative di detenuti, possa proseguire»¹. Per ora, se in generale è diminuito l'impiego dei detenuti lavoratori, per quelli che verranno mantenuti nel settore cucina le mercedi verranno più che dimezzate: a Rebibbia NC, ma anche altrove, l'attività sopravvissuta, prima gestita da una cooperativa è stata rilevata dall'amministrazione stessa.

Di fatto in molti istituti l'appalto ad alcune cooperative faceva parte di una lunga sperimentazione durata oltre dieci anni. In questi casi si avevano generalmente buoni risultati non solo per la qualità raggiunta, ma anche

1 v. Corriere della Sera, 18 gennaio 2015, «coop "fuori" da mense carcerarie, il terzo settore sostiene il lavoro dei detenuti», di E. Terrani.

perché spesso si arrivava a rendere in parte stabili gli occupati: il prolungato e positivo periodo di lavoro nel settore, infatti, consente che le buone valutazioni sull'attività dei detenuti impegnati li stabilizzino nei loro posti anche una volta scarcerati, con la duplice conseguenza di abbattere le recidive e di selezionare standard soddisfacenti sia nei prezzi che nei prodotti.

Ci sono segnali di apertura per tentare di proseguire il rapporto con cooperative ed aziende, ma fino ad oggi mancano provvedimenti che, con un rilancio più consistente della legge Smuraglia, presentino vantaggi allettanti, in termini di sgravi fiscali e contributivi o di crediti d'imposta, a favore di imprese che assumano detenuti.

Il tema di alcuni costi maggiorati per i detenuti spesso ha portato a forme di protesta pacifica anche a Rebibbia NC: lo scontento riguarda soprattutto l'aumento dei prezzi e la diminuzione della scelta per tutto quanto riguarda il sopravvitto, anche ad esempio per l'aumento di prezzo delle nuove bombolette del gas, che pare debbano essere adeguate alla normativa europea (da 1,35 a 2,29 euro, poi ridotto a 2,08) e che non sono del tutto compatibili con i vecchi fornellini, che quindi andranno a loro volta sostituiti. L'inadeguatezza delle forniture del carcere, per chi non ha risorse proprie, è del resto tristemente rappresentata anche nei generi di prima necessità, di cui è triste emblema la misera fornitura di carta igienica di un rotolo al mese. Tutto questo per non parlare del degrado ambientale, delle strutture logorate, delle docce realmente fruibili solo per un limitato lasso di tempo un po' dovunque, dei bagni non attrezzati per i disabili.

Nel corso del processo di riduzione del numero dei detenuti - in circa un anno a Rebibbia NC sono passati da 1815 a 1470 - si è progressivamente provveduto a sfollare le sale hobby per diversi mesi adibite a cameroni, ma quello che ora resta sono semplicemente locali svuotati, non certo sale attrezzate nelle quali si potrebbero rendere disponibili materiali per lavori e manufatti, come alcuni hanno anche richiesto, per attività messe in atto dai detenuti stessi e che non rappresenterebbero una spesa rilevante.

Di tutti i problemi, i più drammatici restano comunque quelli che riguardano la sanità, un settore difficile se non altro perché per diverse questioni le responsabilità vengono a coinvolgere, non sempre in modo chiaro, entrambe le amministrazioni, quella della Giustizia, cioè il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria nella sua struttura periferica, gli istituti, e dall'altra quella della Sanità, ovvero la Asl di riferimento, che nel caso degli istituti di Rebibbia è la RMB, piuttosto assente nei confronti del carcere. Tanto che forse per inesperienza, certamente per sottovalutazione della materia, sia la Regione che la Asl non si erano fino ad oggi occupate di

stabilire il modello operativo specifico per i medici del carcere, come previsto per legge sin dal D.Lgs. 230/1999. Solo in questi giorni, quindi con quindici anni di ritardo, pare si stia finalmente iniziando ad affrontare le specificità necessarie. Tanto per ricordare, infatti, bisogna tornare al 2000, quando fu stabilito che il Lazio fosse una delle regioni 'sperimentali', cioè che tutte le funzioni sanitarie fossero trasferite dal Ministero alle ASL (D.M. 20 e 21 aprile 2000). E, anche se i risultati furono ufficialmente considerati 'ottimi', ad essi non seguì niente di concreto, solo accordi formali senza alcuna ricaduta sulla qualità delle prestazioni sanitarie.

In ambito sanitario avviene più che altrove che ci sia un intersperso di funzioni, per cui spesso si confonde chi si debba occupare di cosa: ci vengono spesso segnalati disagi nelle terapie, ma che non siano stati effettuati esami o ricoveri in ospedale può dipendere sia da disservizi in campo medico che da interruzioni nei turni delle traduzioni, che possono saltare per carenza del personale o dei mezzi di trasporto.

Un'altra anomalia è che dal 2008 negli uffici sanitari degli istituti è ancora presente il personale di polizia penitenziaria con funzioni che la ASL dovrebbe svolgere in totale autonomia, utilizzando professionalità amministrative e ricollocando la polizia nelle sue funzioni proprie.

Se è vero che alcuni aspetti riguardano il diritto alla salute, quindi la ASL ed il presidio dei medici del carcere, è pur necessario che la Direzione locale intervenga continuamente per contribuire a rimuovere i diversi ostacoli, a gestire alcune iniziative che, senza la struttura degli operatori penitenziari che facciano da 'facilitatori', i medici interni, da soli, spesso non sono in grado di mettere a sistema. Così è necessario contare su quelle che una volta usavano chiamarsi 'sinergie', anche perché le carenze funzionali spesso arrivano a toccare il campo dei diritti dei detenuti.

Non è ad esempio ammissibile che nella maggior parte degli istituti sia precluso ai congiunti di un detenuto malato la possibilità di trovare una diretta e chiara interlocuzione per ricevere informazioni dal medico curante, o preferibilmente dal dirigente dell'Unità Operativa di medicina Penitenziaria dell'Istituto o da chi da lui sia delegato formalmente. In alcuni istituti è prevista qualche sporadica iniziativa, in altri, a Massa, ad esempio, recentemente è stato aperto uno Sportello cui accedere, alcune ore, in alcuni giorni a settimana, per ricevere informazioni in merito al decorso delle patologie di un parente in carcere.

Anche se naturalmente ci deve essere l'autorizzazione del detenuto malato, giova comunque ricordare che l'equiparazione delle strutture sanitarie

del carcere al SSN impone che tale possibilità esista. Come anche che, se è possibile al cittadino libero di scegliere il proprio medico, il cittadino detenuto dovrebbe potersi avvalere di un'altra opzione, volendo ascoltare un parere diverso.

Di tutt'altra natura certi problemi che in ogni caso riguardano l'incolumità di chi vive e opera in quelle mura: da Rebibbia NC viene riferito della presenza di topi e piccioni all'interno dell'istituto, ma pare che la competenza su derattizzazioni *etc.* non spetti alla ASL, ma al carcere, che però non riesce a risolvere la questione, e così sembra che il passaggio dei ratti, anche nelle cassette dei water, continui.

C'è poi la delicatissima questione dell'assistenza psichiatrica, che oltre agli OPG, di prossima chiusura, è presente in appositi reparti di 'Osservazione' (di cui all'art. 112 D.P.R. 230/2000), la cui realizzazione è stata prevista in un apposito Programma Esecutivo denominato: «Realizzazione reparti per osservazione psichiatrica di cui all'art.112 D.P.R. 230/00 in ogni Provveditorato».

In questi reparti sono inviati detenuti definitivi, gli 'osservandi' di cui deve essere accertata l'infermità psichiatrica dall'Autorità Giudiziaria per quanto riguarda gli imputati, dal Magistrato di Sorveglianza per i condannati e gli internati.

A Rebibbia NC la sezione di Osservazione psichiatrica si trova al II° piano del G14, dove c'è una parte del reparto penitenziario che è costituita da 6 posti per sei detenuti in tre celle (una da un posto, una a due posti ed una terza a tre posti), collocate le une di fronte alle altre e in un braccio del reparto separato da quello nel quale si trovano tutte le altre celle.

Gli 'osservandi' sono tenuti in isolamento da tutti gli altri detenuti, restano tutte le 24 ore in cella, né possono comunicare per telefono con i familiari. Nei colloqui individuali che abbiamo con loro come Sportello sono stati molte volte espressi pensieri suicidi.

Sono presenti situazioni varie: ci sono anche detenuti giudicabili, in custodia cautelare, con manifesti segni di alterazione mentale, in parte ospitati in celle singole "nude", quelle che vengono chiamate anche 'celle lisce', senza arredi, solo muratura.

Spesso da altre carceri del Lazio sono trasferiti lì in osservazione altri detenuti definitivi; essi vengono per lo più collocati in cella con altri, per cui risulta particolarmente pesante la convivenza tra persone con forme diverse di disagio psichico o con patologie psichiatriche di diversa gravità. E la contiguità delle celle, nelle quali possono trovarsi detenuti che danno segni di forte agitazione, rende ancora più stressanti le condizioni di vita di

tutto il Reparto, quelle dei detenuti e quelle del personale.

Alcune, solo alcune delle soluzioni alle problematiche in ambito sanitario potrebbero venire da quella che non pare una semplice proposta ma un vero e proprio impegno, recentemente annunciato dal ministro Orlando, riguardante l'istituzione e lo sviluppo del sistema della *telemedicina*: in collaborazione con gli Ospedali dovrebbe costituirsi una rete che da un lato permetta «di dare accesso per gli esami di laboratorio e diagnostici a Centri medici di eccellenza con cui realizzare cooperazione in remoto e dall'altro di garantire la continuità terapeutica in caso di trasferimento da un Istituto ad un altro»².

Da un punto di vista tecnico tutto ciò è già a buon punto, dal momento che pare che molti dei cablaggi siano stato già realizzati. Anche a Rebibbia si sarebbe pronti: sarebbe definita la realizzazione della rete LAN, che consiste nello stendere un cavo tra tutti gli istituti di Rebibbia (sono 4) e l'interno di ciascuno, in modo che quasi tutti i locali ceduti dal Dipartimento ad uso gratuito per le funzioni sanitarie risultino collegati tra loro e, soprattutto, con l'esterno.

I servizi che vanno in rete partirebbero dall'Ospedale Pertini, in maniera particolare dai laboratori di analisi e da quelli radiologici, da dove si può refertare in tempo reale e trasmettere al mittente il documento, cioè i dati con i valori rilevati dalle analisi, attraverso la rete: ciò consentirebbe di effettuare in carcere i prelievi, di farli arrivare subito ai laboratori in grado di analizzarli al Pertini, da dove poi si faranno passare i dati nella stessa mattinata di nuovo in rete. il collegamento risulterebbe essere tra l'ospedale e ogni infermeria o ambulatorio. In pratica, nel momento in cui il prelievo del sangue giunge all'ospedale, viene lavorato dalle diverse macchine analitiche e si hanno i risultati, il dato arriva in rete ed è disponibile per il medico curante che sta in istituto. Stesso metodo per le radiografie, per le quali si presuppone anzi un tempo minore, in quanto, una volta scattata la lastra, questa è già automaticamente in rete, a disposizione dell'ospedale, dove il radiologo prepara il referto, che viene trasmesso come con una mail.

Ad oggi a Rebibbia i lavori di stesura del cavo fisico tra gli istituti, la ASL e l'Ospedale, potrebbero essere già completati. Resterebbe solo il collaudo dei collegamenti e l'avvio della fase sperimentale del progetto, per cui, entro un paio di mesi, tutto potrebbe essere messo in funzione.

Questo, oltre al benefico effetto di velocizzare tutto il processo, avrebbe

2 cfr. le conclusioni del ministro a Napoli - Poggioreale, 13 gennaio 2015 Incontro sul tema «2008-2014 Riforma della salute in carcere: analisi, criticità e proposte».

anche quello di diminuire i costi delle traduzioni. Il valore aggiunto sarebbe che s'inizierebbe finalmente a trasferire i dati clinici su quella che può diventare una vera e propria scheda clinica informatica: si verrebbe cioè a costituire il primo nucleo di quello che potrebbe diventare un vero e proprio *data base* informatico con i diari clinici di ciascun detenuto: non più uno scritto a più mani con grafie illeggibili, ma una scheda che sarebbe decifrabile in più luoghi, attraverso postazioni che possono dialogare tra loro.

A questo punto però la situazione si è complicata: il ministro ha comunicato di disporre di un modello di cartella medica digitale, che, a quanto si sa, è già finanziata e potenzialmente funzionante. Ma è sui tavoli istituzionali della Conferenza Stato-Regioni che non si è finora trovato un accordo per dare esecuzione ad un sistema realmente integrato, in quanto le Regioni hanno posto diverse riserve.

Forse qualche rara ASL ha perfezionato un modello adeguato per qualche singolo istituto, ma in realtà finora nessuna regione ha adottato una specifica cartella diversa dal consueto "diario clinico" previsto dall'O.P. E a Rebibbia NC gira una 'cartella' che aggiunge semplicemente qualche foglio e una diversa intestazione della copertina a quello che era il diario clinico in formato cartaceo.

In realtà nel 2007 il Dipartimento penitenziario aveva effettuato una spesa di 400.000 euro, che venivano dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, precisamente dal Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga: la spesa era finalizzata a costruire una vera cartella clinica informatizzata e specifica per gli istituti penitenziari. Ma quando si arrivò alla riforma del 2008, con il DPCM con il quale la Sanità penitenziaria passava al SSN, tutto si bloccò, perché non tutte le regioni accettarono di adottare lo stesso modello.

Nella Conferenza Stato/Regioni fu poi sottoscritto uno specifico accordo che prevedeva che una cartella clinica dovesse comunque essere adottata, tanto che ne esiste una preparata dal DAP che pare sia adeguata al punto da permettere numerose applicazioni, ma resta bloccata, non viene utilizzata e costituisce un ulteriore esempio di spreco di soldi pubblici. L'iniziativa ora spetta alla Regione che potrebbe semplicemente adottarla, in modo da predisporre uno strumento utile, a dispetto degli illeggibili referti scritti a mano.

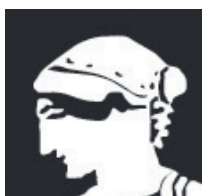
Le ASL si stanno invece muovendo in ordine sparso, adottando soluzioni di ripiego, ognuna una diversa, dal momento che la Regione non ha ancora dato istruzioni precise sul modello di gestione della salute in carcere, anzi da quanto si è potuto apprendere, ha delegato alle ASL di coordinarsi da sole per realizzare un non precisato progetto regionale. E un'ulteriore difficoltà per poter disporre di tutta la struttura informatica è venuta dagli stessi

istituti che hanno rifiutato di utilizzare la loro rete per far correre i dati della ASL, opponendosi a far inserire il cavo del sistema LAN all'interno delle loro canaline già presenti e perfettamente funzionanti, per cui si deve costringere la ASL Roma B a stendere un cavo parallelo a quello già presente per una spesa totale di circa 180.000 euro. Altro spreco di risorse pubbliche, se le Direzioni degli istituti continuano a marciare su binari separati e sono poco propense ad accordarsi per cercare di proporre indicazioni semplificate, univoche e concordate. Qua e là mancano del resto alcuni specialisti fondamentali ed anche all'apparato infermieristico, per lo più esternalizzato, fa difetto un'organizzazione coordinata, effettiva e non solo formale, e spesso una formazione adeguata.

Un'altra questione tuttora in sospeso e mai normata né dalla ASL né dal Dap ruota attorno alla questione di chi debba firmare le certificazioni delle pratiche di invalidità o di vecchiaia: gli unici medici che esistono in carcere e ne abbiano la competenza sono quelli di reparto, ma le pratiche rimangono per lo più bloccate perché a Rebibbia NC la maggior parte dei medici si rifiuta di svolgere le visite necessarie, giustificando questo atteggiamento con il fatto che all'esterno, per i medici di base, il servizio è a pagamento. Da informazioni assunte in istituti omogenei di altre regioni non risultano esempi simili, parrebbe che ovunque siano i medici del carcere, peraltro dipendenti delle ASL, a provvedere e considerando tra l'altro che i medici incaricati hanno un contratto diverso da quello dei medici di base, il diniego appare del tutto pretestuoso.

Legato a questo problema è anche quello del servizio di Patronato che non è gestito dagli operatori del carcere ed a Rebibbia NC è affidato a più soggetti (garante regionale, Inca Cgil, Acli, altri Patronati), che nel tempo si sono via via inseriti spontaneamente; per un paio d'anni anche lo Sportello di Antigone ha fissato un protocollo d'intesa con il carcere e con il Patronato Inca ed ha collaborato a titolo esclusivamente gratuito all'avvio e alla definizione delle pratiche, attendendo che il carcere coordinasse il servizio tra i vari attori e scegliesse un criterio nell'attribuzione delle richieste di assistenza. Gli interventi hanno però continuato a sovrapporsi confusamente, ed in assenza di un qualsiasi utile interazione tra i soggetti coinvolti, non escluso il rifiuto dei medici a vistare le certificazioni, si è deciso di desistere.

**PARTE II:
L'OSSERVATORIO EUROPEO SULLE
CONDIZIONI DI DETENZIONE**



COME NASCE L'OSSERVATORIO EUROPEO E QUALI OBIETTIVI SI PONE

Alessio Scandurra

Lo European Prison Observatory è un progetto coordinato da Antigone e portato avanti con il sostegno economico del Criminal Justice Programme dell'Unione Europea. L'Osservatorio è presente in 8 paesi (Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Spagna) ed è stato presentato a Roma nel febbraio 2013. Le organizzazioni partner sono:

- Università degli Studi di Padova – Italia
- Università degli Studi di Torino - Italia
- Observatoire international des prisons - section française - Francia
- Special Account of Democritus University of Thrace Department of Social Administration (EL DUTH) - Grecia
- Latvian Centre for Human Rights - Lettonia
- Helsinki Foundation for Human Rights - Polonia
- ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa - Portogallo
- Observatory of the Penal System and Human Rights Universidad de Barcelona - Spagna
- Centre for Crime and Justice Studies – Regno Unito

Questo progetto nasce a seguito della prima European Conference on Prisons, tenutasi a Lisbona nel 2001, a cui hanno partecipato molti partner dell'attuale progetto. Gli atti del convegno sono stati raccolti e pubblicati nel 2003 a cura di António Pedro Dores in un libro dal titolo, "Prisões na

Europa/ European Prisons”, edito da Celta Editore. Negli anni successivi a questo primo momento fondativo molti dei soggetti e delle organizzazioni coinvolte sono rimaste in stretto contatto, scambiandosi informazioni ed esperienze sia nel campo della ricerca scientifica sul carcere che in quello, per noi strettamente connesso, della tutela e promozione dei diritti delle persone detenute.

Questo rapporto di scambio continuo ha per anni però sofferto del limite imposto dalla carenza delle risorse necessarie per coordinare ed ampliare le prime esperienze comuni. Per questo, dal 2011, Antigone ha iniziato a cercare finanziamenti *ad hoc* per consolidare e rafforzare questa esperienza, riuscendo per la prima volta nel 2013 a dare vita al progetto dello European Prison Observatory.

Oggi lo European Prison Observatory anzitutto studia, attraverso analisi quantitative e qualitative, la condizione dei sistemi penitenziari nazionali e dei connessi sistemi delle alternative alla detenzione, confrontando tali condizioni con le norme internazionali e con gli standard rilevanti per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti in Europa.

Il riferimento agli strumenti normativi internazionali ed europei è in questo contesto fondamentale per due ragioni. Da un canto, il confronto dei diversi fenomeni empirici con degli standard normativi comuni facilita notevolmente la comparazione, e dunque la stessa comprensione, delle diverse realtà nazionali. In secondo luogo l’esperienza recente di molti paesi partner del progetto insegna che l’appello a standard ed obblighi internazionali in materia di diritti umani può avere un notevole impatto sulle istituzioni nazionali, mettendo in moto processi evolutivi che le sole istituzioni e società civili nazionali non riescono a produrre. Da questo punto di vista, l’esempio dell’Italia, e degli effetti sul nostro sistema penitenziario della famosa sentenza Torreggiani è illuminante, soprattutto se si pensa che le stesse condizioni di detenzione per cui la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia erano palesemente, e notoriamente, in violazione non solo di leggi italiane, ma della stessa Costituzione del nostro paese. L’appello in anni passati a quelle leggi e alla Costituzione poco ha potuto, mentre così non è stato per gli effetti delle sentenze della Cedu, ed in particolare della sentenza Torreggiani.

Altro scopo che si prefigge lo European Prison Observatory è quello di evidenziare agli occhi di esperti e operatori europei le *buone prassi* esistenti nei diversi paesi, per quanto riguarda tanto la gestione penitenziaria quanto la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti. Il carcere è l’istituzione totale per eccellenza, spesso chiusa in se stessa e fortemente refrattaria al cambiamento. In contesti simili, non solo nel nostro paese, l’esperienza ci insegna che il

divario tra la dimensione empirica e quella normativa, tra l'essere ed il dover essere, è spesso enorme, e si accetta con grande facilità l'idea che le cose difficilmente possono essere diverse da come sono. In questo contesto le *buone prassi* europee possono avere una grande capacità trasformativa, da un canto additando soluzioni diverse ed originali per problemi comuni, e dall'altro dimostrando nei fatti che il cambiamento e l'innovazione sono possibili, essendo già realtà in contesti magari non poi così diversi tra loro.

Lo European Prison Observatory promuove infine l'adozione degli standard del CPT e degli altri strumenti legali internazionali sulla detenzione quale riferimento fondamentale per le attività degli organismi nazionali di monitoraggio esistenti. In molti dei paesi in cui l'Osservatorio è presente ci sono infatti organismi indipendenti di monitoraggio, ma raramente questi prendono in considerazione il rispetto degli standard internazionali nel valutare le condizioni di detenzione dei propri sistemi penitenziari nazionali.

I risultati dei primi due anni di lavoro sono integralmente pubblicati su sito web del progetto, www.prisonobservatory.org.

Il bilancio di questi due anni è stato assolutamente soddisfacente. L'approccio adottato ha effettivamente consentito una descrizione ed una comparazione agile dei sistemi penitenziari nazionali monitorati. Gli otto report nazionali pubblicati sul sito sono stati molto letti e commentati, ed abbiamo ricevuto manifestazioni di interesse ed apprezzamento da soggetti molto diversi tra loro, come studenti ed accademici, rappresentanti di Ong di molti paesi, ma anche rappresentanti di istituzioni nazionali ed internazionali.

Meno confortanti sono stati invece gli esiti del nostro lavoro, di cui forniamo a seguire una sintesi¹.

1. Salute

Nonostante la Regole penitenziarie europee affermino che l'assistenza sanitaria in carcere debba essere integrata con i sistemi sanitari nazionali, di fatto questo, nei paesi osservati, succede solo in Francia, Italia e Regno Unito. Tuttavia i servizi medici, chirurgici e psichiatrici in carcere sono inadeguati in tutti i paesi coinvolti. Un medico non è sempre presente in ogni carcere

1 Questa sintesi è tratta da Alessandro Maculan, Daniela Ronco, Francesca Vianello (2013), *Prison in Europe: Overview and trends*, Antigone Edizioni, Rome. Il testo integrale può essere scaricato da qui: <http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisoninEuropeOverviewandtrends.pdf>

ed anche quando lo è, spesso la sua presenza non è sufficiente a rispondere a tutti i bisogni della popolazione detenuta.

Nonostante quanto richiesto dalle Regole penitenziarie europee e dalle leggi nazionali, i detenuti affetti da patologie acute e contagiose non vengono sempre isolati, e al tempo stesso i rischi connessi all'isolamento sono spesso sottovalutati. Lo stesso accade per il trattamento della malattia mentale e per la prevenzione dei suicidio, come dimostrato dalla loro elevatissima incidenza in carcere. Inoltre, soprattutto a causa della carenza di risorse, e nonostante la norma 42.3 delle Regole, non sempre i detenuti tossicodipendenti ricevono trattamenti adeguati. Infine, nei paesi monitorati non ci sono politiche di riduzione del danno, con la sola eccezione della Spagna.

2. Scuola

Nella maggior parte dei paesi osservati, in conformità con le Regole penitenziarie europee, la formazione in carcere comprende tutti i gradi di istruzione, fino all'università. Tuttavia, a causa della mancanza di risorse, le tipologie di corsi e le opportunità offerte sono spesso limitate (in particolare per l'istruzione superiore). I servizi educativi e scolastici sono generalmente sotto la responsabilità dei Ministeri della pubblica istruzione (come prescritto dalle Regole), ma a volte ci sono anche programmi di istruzione informale organizzati da personale dell'amministrazione carceraria (come in Grecia). La formazione a distanza esiste in Francia, Spagna, Portogallo e Regno Unito, ma i detenuti vi accedono sporadicamente a causa dei costi elevati. Esistono biblioteche quasi ovunque ma, nonostante le disposizioni delle Regole penitenziarie europee, l'accesso è spesso difficile per ragioni di sicurezza o per motivi organizzativi, e la disponibilità di libri in lingua straniera è molto limitata.

3. Formazione professionale e lavoro

Nonostante le disposizioni delle Regole penitenziarie europee, nei sistemi osservati le opportunità di lavoro all'interno del carcere sono per lo più poche e di basso livello professionale. Il lavoro inoltre non è sempre retribuito. In ogni paese esistono per i detenuti forme di lavoro all'esterno dal carcere, ma nei fatti vi si ricorre di rado. Le leggi nazionali generalmente prevedono inoltre l'offerta di programmi di formazione professionale ma, quando questo accade, le esigenze formative individuali raramente vengono

prese in considerazione.

Anche se le Regole chiedono che le condizioni di lavoro in carcere assomiglino il più possibile a quelle esistenti all'esterno, nei fatti questo non accade, in particolare per quanto riguarda la retribuzione, la qualità del lavoro, la salute e la sicurezza del lavoratore, o per i diritti riconosciuti, come il diritto di sciopero, quello alle ferie retribuite o la possibilità di iscriversi ad un sindacato. Nei paesi osservati i detenuti sono spesso esclusi dai sistemi nazionali di previdenza sociale.

4. Sicurezza interna

Le Regole penitenziarie europee affermano che le misure di sicurezza applicate ai detenuti dovrebbero essere il minimo necessario per garantire la sicurezza della loro detenzione. In tutti i sistemi esaminati le misure di sicurezza più comuni sono le perquisizioni fisiche (di detenuti e visitatori), la perquisizione delle celle e l'isolamento dei detenuti.

Le perquisizioni fisiche vengono fatte a diversi livelli: a) toccando varie parti del corpo b) dopo aver fatto spogliare la persona e, in casi eccezionali, c) con l'esame delle cavità interne. Le perquisizioni delle celle avvengono principalmente per verificare la presenza di articoli vietati. In genere sono svolte senza preavviso ed in assenza dei detenuti. L'isolamento disciplinare sembra essere utilizzato ovunque. È importante ricordare che questo fenomeno va monitorato con grande attenzione, ad esempio perché espone i detenuti a varie forme di abuso da parte del personale di polizia penitenziaria.

5. Ordine e disciplina

Nonostante le Regole penitenziarie europee affermino che i procedimenti disciplinari e l'uso della forza verso i detenuti debbano essere misure di ultima istanza, si rileva che sono utilizzati molto spesso in quasi tutti i sistemi osservati e sembrano costituire la forma ordinaria di gestione dell'ordine in carcere. Generalmente il personale di polizia ha un controllo arbitrario sui detenuti e piena discrezionalità sul decidere se avviare o meno procedure disciplinari nei loro confronti.

In conformità con Regole, l'uso di armi letali all'interno degli istituti è vietato in quasi tutti i paesi osservati (tranne in casi straordinari). Le Regole penitenziarie europee affermano inoltre che ogni detenuto dovrebbe avere la possibilità di fare richieste o reclami. In generale questo è ovunque possibile,

ma con due gravi limiti: i tempi di risposta e le conseguenze per i detenuti, che potrebbero subire rappresaglie da parte del personale.

6. Attività per il reinserimento sociale

Contrariamente alle Regole penitenziarie europee, le modalità di visita e di comunicazione consentite (lettere e telefonate, internet è escluso) sono molto limitate e non consentono di mantenere un adeguato contatto con il mondo esterno. Per quanto riguarda il regime di detenzione, solo un piccolo numero di detenuti è impegnato in attività come istruzione, formazione professionale, esercizio fisico, attività ricreative, etc. In base alle legislazioni nazionali in tutti i paesi monitorati i condannati dovrebbero avere progetti rieducativi individualizzati, ma a causa della mancanza di personale specifico, di opportunità di lavoro e di programmi di formazione professionale questo non è garantito a tutti. Dopo la scarcerazione, solo in casi eccezionali (la Polonia è un buon esempio), i detenuti vengono assistiti dall'amministrazione penitenziaria nella ricerca di una casa o di un posto di lavoro. I programmi di giustizia riparativa per gli adulti esistono solo nel Regno Unito.

7. Sistema penitenziario minorile

Non c'è sovraffollamento nei sistemi penitenziari minorili dei paesi monitorati. Tutti i paesi cercano di rispettare la norma delle Regole penitenziarie europee che prevede che i minori vengano separati dagli adulti, ma in alcuni casi (in particolare in Francia, Portogallo e Grecia) a volte questo non accade. Altri problemi del sistema carcerario minorile riguardano l'organizzazione dei corsi di formazione e la loro accessibilità (in Italia e Portogallo), e le strutture detentive ed il loro regime interno, che spesso non si adattano alle esigenze dei minori (Grecia). Casi di abusi, intimidazioni e violenze sono stati riferiti in alcuni istituti del Portogallo e del Regno Unito.

LIBERTIES.EU: MOBILITARE L'EUROPA DEI DIRITTI UMANI

Susanna Marietti

È sempre meno pensabile portare avanti battaglie sulla tutela dei diritti umani all'interno dei confini nazionali. Non solo perché l'apparato giuridico sui diritti umani è parte della giustizia internazionale; non solo perché gli organismi di governo e di orientamento politico sono sempre più spostati a livello sovranazionale; ma anche perché i processi globalizzati e l'informazione su scala mondiale creano minacce alle libertà delle persone, nonché reazioni a tali minacce, che sono simili nei vari Paesi e potenzialmente percepite con la stessa forza a prescindere dalla singola appartenenza statale. Trasformare tale percezione potenziale in una indignazione attuale e concreta, capace di mobilitare masse di gente contro ogni violazione dei diritti delle persone, ovunque essa avvenga, è ciò cui gli attivisti sui diritti umani devono oggi più che mai tendere.

È con questa idea alle spalle che, a livello europeo, nasce la piattaforma Liberties, voluta e sostenuta da Open Society Foundations. La *European Liberties Platform* (Elp) è una rete informale di organizzazioni non governative europee impegnate sui temi delle libertà civili e dei diritti umani. L'obiettivo principale della piattaforma è quello di sostenere le attività di advocacy e di mobilitazione delle organizzazioni partner e di rafforzare la rappresentanza dei diritti umani sia a livello nazionale che dell'Unione Europea.

A oggi aderiscono alla piattaforma organizzazioni da quattordici Paesi europei: Belgio (Ligue des droits de l'Homme), Bulgaria (Bulgarian Helsinki Committee), Croazia (Center for Peace Studies), Grecia (Hellenic

League for Human Rights), Irlanda (Irish Council for Civil Liberties), Italia (Cild-Antigone), Lituania (Human Rights Monitoring Institute), Paesi Bassi (Dutch section of the International Commission of Jurists), Polonia (Helsinki Foundation for Human Rights), Regno Unito (Liberty), Repubblica Ceca (Czech League of Human Rights), Romania (Apador-Cr), Spagna (Rights International Spain), Ungheria (Hungarian Civil Liberties Union). Liberties mira a raggiungere nel futuro prossimo la totalità dei ventotto Paesi dell'Unione.

La storia dell'adesione italiana merita di essere brevemente raccontata. Le organizzazioni aderenti sono tutte, come si legge su Liberties.eu, "multi-purpose civil liberties and human rights organizations", trattando temi che vanno a coprire l'intero spettro dei diritti umani e delle libertà civili. In Italia non esisteva niente di simile fino a poco tempo fa. Le organizzazioni attive sul territorio nazionale erano tutte di settore, lavorando sui temi dell'immigrazione o della tossicodipendenza, del carcere o dei diritti del mondo lgbt, della trasparenza nell'informazione e via dicendo. In cerca di un partner italiano, la *European Liberties Platform* fu felice di apprendere del percorso che stava portando alla nascita della Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti Civili (Cild), che si è concretizzata formalmente il 4 giugno del 2014.

La Coalizione mette a oggi in rete trenta organizzazioni non governative e associazioni, con la consapevolezza che l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti e delle libertà civili rende indispensabile per l'Italia questo nuovo soggetto nazionale. Antigone, che è alla guida della Cild, ha seguito i lavori della piattaforma Liberties fin dalla sua nascita, avvenuta ufficialmente nella primavera 2014 ma preceduta da una lunga fase di lavori preparatori. Oggi l'intera Cild è parte della *European Liberties Platform*.

A dare origine a Liberties e a coinvolgere l'associazionismo italiano nel progetto è stata una figura chiave di Open Society Foundations nonché delle battaglie sui diritti umani dell'intero Novecento: Aryeh Neier. Nato nella Germania nazista nel 1937 e rifugiatosi all'età di due anni negli Stati Uniti d'America con la famiglia, Neier è uno dei massimi attivisti statunitensi sui diritti dell'uomo. Entrato nel 1963 a lavorare in quella straordinaria esperienza di attivismo sulle libertà civili che è la American Civil Liberties Union (Aclu), ne diviene direttore esecutivo nel 1970, mantenendo tale carica fino al 1978, quando rassegna le proprie dimissioni. Sotto la guida di Neier, la Aclu vede una grande espansione nel numero degli aderenti così come nelle tematiche di intervento. Nel 1978 Neier è tra i fondatori di Human Rights Watch, di cui è alla guida per dodici anni. Infine, dal 1993 al 2012, Aryeh Neier ricopre il ruolo di presidente di Open Society Foundations.

È in quest'ultima veste che Neier è venuto varie volte in Italia – assieme a Balázs Dénes, che in qualità di *project director* per Open Society Foundations ha dato vita concretamente a Liberties – a incontrare i rappresentanti del mondo associativo sui diritti umani e che ha seguito la nascita della Cild e il suo coinvolgimento in Liberties.

La *European Liberties Platform*, che progetta un futuro autonomo da Open Society Foundations, si concretizza attualmente nell'attività di informazione e di mobilitazione del sito Liberties.eu. La produzione dei contenuti di tale strumento è affidata alle organizzazioni che sono parte della piattaforma. Ogni contenuto pubblicato è disponibile in 12 lingue diverse, al fine di creare una vera transnazionalità tanto delle notizie quanto del desiderio di attivarsi a tutela dei diritti di ogni cittadino dell'Unione a prescindere dal Paese di appartenenza.

Con notizie e appelli riguardanti le libertà civili in Europa, Liberties è uno strumento per chiunque abbia a cuore la tutela delle libertà e dei diritti nell'Ue, consentendo ai cittadini di unirsi e di mobilitarsi attraverso petizioni, lettere aperte e richieste di informazioni pubbliche. Per Antigone è uno strumento sempre più indispensabile di condivisione delle proprie battaglie e dei propri modelli ispirativi. Battaglie e modelli che sempre più hanno bisogno di una dimensione europea per chiedere la loro affermazione.

LAVORARE PER LAVORARE: QUANDO IL LAVORO IN CARCERE NON REINSERISCE

Elton Kalica

1. Alcuni cenni teorici sul rapporto tra disoccupazione, lavoro penitenziario e recidiva

La letteratura classica descrive il carcere come un'istituzione dal potere multidisciplinare, in cui il senso del lavoro non sta nell'apprendimento di un mestiere, ma nella virtù stessa del lavorare: lavorare a vuoto, lavorare per lavorare dà agli individui la forma ideale del lavoro (Foucault M., 1976, 1978). Che il sistema penale e il sistema economico/produttivo fossero legati come vasi comunicanti, lo dimostra lo sviluppo degli strumenti repressivi al crearsi di determinate condizioni sociali (Rusche G. e Kirchheimer O., 1968) come la crisi penitenziaria statunitense degli anni 60 che ha visto delegate al carcere il controllo e il disciplinamento del surplus della forza lavoro (Melossi D. e Pavarini M., 1977).

Il rapporto tra inasprimento del trattamento penitenziario e tassi di disoccupazione continua ad essere terreno anche di studi più recenti (Chiricos T. e Delone M., 1992), che trovano nella crisi economica le ragioni del *harsher punishment* riservato ai detenuti.

Molti studi quantitativi concordano sul fatto che il tasso di disoccupazione tra le persone detenute (prima della carcerazione) supera di gran lunga il tasso di disoccupazione del Paese. In Francia per esempio il 65% delle persone entrate in carcere era disoccupata prima dell'ingresso (Administration pénitentiaire, 2002), in Gran Bretagna i due terzi (Social Exclusion Unit,

2002, 20), mentre in Olanda il tasso di disoccupazione era del 73% (Düinkel F. e Van Zyl Smit D., 1998).

Lo specifico rapporto tra lavoro e carcerazione è stato analizzato da Baader e Shea (2007) i quali ci mostrano che analizzare il legame tra lavoro e recidiva sia davvero complesso. L'alto tasso di disoccupazione tra gli ex-detenuiti dipende anche dalle caratteristiche personali, i percorsi di vita e il contesto familiare delle persone scarcerate. Oltre al ruolo che possono avere le capacità individuali e l'offerta occupazionale del territorio, diversi studiosi individuano come problema anche la diffidenza (Matt E. 2003, Rohwedder J., 2003) verso persone considerate "difficili". Solo una piccola parte dei detenuti trova un lavoro stabile, ma la stragrande maggioranza degli ex detenuti non appartiene a questa categoria e il tasso medio di recidiva varia tra il 70%-80%.

Tra chi invece una volta finita la pena ha trovato un lavoro stabile, come ha rilevato Shea, il tasso di recidiva scende significativamente tra il 20%-50%. Questo tasso particolarmente basso di recidiva è dovuto al fatto che spesso i detenuti che trovano un lavoro subito dopo la scarcerazione sono già passati attraverso le misure alternative e quindi sono a rischio minore (Kensey A. e Tournier P.V.s, 2005).

Lo stesso vale per l'Inghilterra dove Hammerschick, Pilgram et Riesenfelder (1994) hanno studiato il percorso di 505 ex-detenuiti a distanza di due anni dalla scarcerazione, scoprendo che soltanto un terzo di loro aveva avuto un lavoro stabile e che la metà aveva subito una nuova condanna. Ad una simile conclusione giunge anche Simon (1999), la quale evidenzia inoltre che la recidiva arriva fino al 75% tra ex-detenuiti disoccupati, mentre tra le persone che hanno trovato un lavoro regolare è tornato a delinquere solo il 15%. In un analogo studio tedesco la recidiva scende al 33% tra chi ha avuto una formazione professionale in carcere e un lavoro connesso alla formazione una volta fuori (Wirth, 1998). Nel periodo della svolta americana verso la gestione penale della povertà (Simon J., 2000; Lieblin A., 2000; Wacquant L., 2002) e della politica del "duri con il crimine" (Murray I., 2002), una ricerca americana sui detenuti rilasciati nel 1994 ha rilevato che il 67,5% era stato riarrestato nei successivi 3 anni (Langan P.A. e Levin D.J., 1997).

Studiosi francesi ci dicono che il lavoro penitenziario proietta il rapporto tra tempo detentivo e tempo lavorativo in una dimensione multidisciplinare (Guilbaud F., 2008) rendendo difficile ogni analisi sullo sfruttamento, assicurando invece il mantenimento dell'ordine all'interno dell'istituto penitenziario, perché l'occupazione di un maggior numero di detenuti significa tranquillità (Chauvenet A., Orlic F., Benguigui G., 1994). Un lavoro penitenziario che non guarda tanto alla riabilitazione del detenuto quanto a tenere le persone occupate durante la giornata. Come spiega Shea, "il valore

del lavoro all'interno delle mura rimane, ma si sbriciola, e con esso la speranza che l'esercizio di un'attività professionale possa contribuire a una riabilitazione efficace e definitiva" (Shea E., 2007, p. 34).

Nel contesto italiano, invece, manca un'analisi critica sulla gestione del lavoro penitenziario. La galera di tutti i giorni è stata recentemente presa in analisi da un ex-direttore di carcere (Buffa P., 2003, 2004, 2013) che ha descritto alcune dinamiche che si sviluppano all'interno del carcere. L'interesse per la ricerca etnografica su devianza e criminalità ha portato a diverse pubblicazioni interessanti (Palidda S., 2000; Quadrelli E., 2005; Sbraccia A., 2007), ma il carcere è considerato solo di riflesso. Recentemente, la mancanza in Italia di ricerche interamente focalizzate sulla quotidianità carceraria è stata rilevata anche da sociologi che studiano la letteratura straniera, con particolare riferimento a quella statunitense, in cui la ricerca etnografica sul carcere ha avuto origine e si è prevalentemente sviluppata (cfr. Degenhardt T. e Vianello F., 2010).

Una ricerca quantitativa è stata condotta invece dall'Amministrazione Penitenziaria sulla recidiva delle persone ammesse in misura dell'affidamento in prova (Leonardi F., 2008). Tale studio ci dice che nell'arco di 5 anni dalla scarcerazione, solo il 19% degli affidati ha recidivato, mentre il tasso sale fino al 70% tra chi è rimasto in carcere fino alla fine della pena.

Rispetto alla recidiva dei detenuti che lavorano in carcere, uno studio recente svolto nel carcere sperimentale di Bollate ha dimostrato quanto sia difficile arrivare ad un'analisi della recidiva (Mastrobuoni G. e Terlizzese D., 2014) se si considerano tutte le variabili che determinano il comportamento dei detenuti all'interno delle carceri e successivamente. Ad esempio, tenuto conto di tali variabili, tra i detenuti selezionati e trasferiti nel carcere di Bollate per la loro buona condotta, la recidiva si aggirava intorno al 22%-34% nei 5 anni successivi alla scarcerazione, mentre tra i detenuti ivi trasferiti da altre carceri per sovraffollamento e comunque inseriti in attività lavorative, il tasso di recidiva aumentava fino al 38%-44%.

2. Il lavoro penitenziario in Europa

Per avere un'idea sulla situazione complessiva europea, possiamo fare riferimento al recente rapporto (Maculan A., Ronco D., Vianello F., 2014) stilato dall'Osservatorio europeo sulle carceri che ha analizzato anche la situazione del lavoro penitenziario. La constatazione principale è che la maggior parte dei detenuti sono privi di qualifiche e di esperienze lavorative e che il carcere è spesso la prima occasione che i detenuti hanno per acquisire

qualche competenza professionale. Pertanto, l'accesso al lavoro è funzionale all'ingresso in una vita lavorativa normale dopo la scarcerazione, non certo all'arricchimento dell'Amministrazione Penitenziaria oppure delle imprese (Coyle A., 2009: 89).

Nonostante le diversità tra le carceri europee, poter lavorare durante la detenzione diventa l'obiettivo più comune tra i detenuti. Così in Francia ci sono attualmente circa 17.800 detenuti che lavorano in carcere, il 28% del totale. Il 45,5% lavora per imprese private mentre il 47,5% si occupa di lavori domestici, come la manutenzione, la cucina o la distribuzione pasti. Circa 5.300 posti di lavoro sono disponibili per 12.500 detenuti nelle 34 carceri greche. Nel 2012 non più del 30% dei prigionieri polacchi hanno avuto la possibilità di lavorare (con o senza una retribuzione). In Lettonia, su un totale di 6.561 detenuti, solo 1.232 sono impegnati (598 nella manutenzione e 634 per le imprese). In Portogallo più di un terzo della popolazione carceraria sconta la pena senza svolgere alcuna attività utile.

Un simile quadro europeo ci conferma che il diritto al lavoro in carcere è inesistente e che gran parte dei detenuti non ha alcuna opportunità di acquisire competenze utili a migliorare la probabilità di trovare un lavoro retribuito una volta rilasciati (Solomon A.L. et al., 2004).

Quasi ovunque la qualità del lavoro offerto è davvero lungi dall'aver una natura utile. Il lavoro in carcere non è sempre retribuito. In Polonia tutte le istituzioni permettono ai detenuti di fare volontariato e lavoro non retribuito all'interno del reparto. Anche in Lettonia i condannati possono essere impiegati con o senza compenso. In Grecia, invece, i lavori domestici sono compensati con riduzioni di pena.

Opportunità di lavoro fuori del carcere sono sempre possibili in teoria, ma in realtà questo accade raramente. Anche lavorando all'interno del carcere per imprese private, i casi in cui si prosegue lavorando fuori sono sporadici, ad eccezione del Regno Unito dove il numero delle imprese private in carcere cresce continuamente, per quanto spesso con salari molto bassi, e molte ore di straordinario: alcuni detenuti hanno riferito di aver lavorato fino a 60 ore settimanali.

In alcuni casi esistono norme innovative, come in Francia: anche se fino ad ora ha riguardato un piccolo numero di detenuti, la legge consente di svolgere anche lavoro autonomo, salvo autorizzazione del direttore.

Come regola generale, la formazione professionale è raramente presa in considerazione. Anche se le norme nazionali interpretano i corsi professionali come elementi della riabilitazione, l'investimento nello sviluppo delle competenze dei detenuti non è una pratica generale. Il fatto è che buona parte del lavoro riguarda la quotidianità del carcere, mentre i lavori per terzi sono

quasi sempre semplici e ripetitivi, e non richiedono quindi abilità particolari.

In Spagna e nel Regno Unito i corsi professionali sono più diffusi e riguardano settori come l'industria, i servizi e l'agricoltura. Se da un lato i corsi professionali sono talvolta usati come "premio" per chi "collabora" con l'istituzione, d'altro canto accade che gli agenti stessi ostacolino tali attività, denunciando l'aumento della mole di lavoro.

Le condizioni di lavoro in carcere sono molto diverse dalle condizioni in cui lavorano le persone libere. Così anche le esigenze dell'impresa e i doveri dei detenuti sono diversi rispetto a quelli previsti per lavori analoghi al di fuori del carcere. Molti diritti non sono tutelati: i detenuti non sono autorizzati a scioperare e non possono aderire a sindacati. Anche se di solito possono godere delle ferie, questo non accade sempre e spesso non vi è alcuna regolamentazione degli orari di lavoro.

La differenza principale tra lavoro dentro e lavoro fuori sta comunque nella retribuzione. Così nel Regno Unito possiamo trovare detenuti lavoratori pagati a £ 2 l'ora, mentre in Polonia il lavoro penitenziario non è pagato. Va aggiunto che quasi ovunque i detenuti non ricevono l'importo totale dello stipendio, in quanto una parte viene trattenuta per pagare le spese di mantenimento e quelle processuali. In Francia viene trattenuto il 20% sulle mercedi inferiori a 400 € e il 25% su quelle superiori. In Portogallo, invece, viene trattenuto un quarto dello stipendio per pagare le varie spese processuali e un quarto per le spese di mantenimento in carcere.

3. Il lavoro penitenziario in Italia

3.1. Introduzione

Negli ultimi anni ripetuti tagli della spesa prevista per il lavoro penitenziario hanno causato il continuo abbassamento delle ore lavorative retribuite. Oggi il numero dei detenuti che lavora alle dipendenze dell'Amministrazione è di circa 11.735¹. L'Amministrazione Penitenziaria continua a sperare nel lavoro offerto dal territorio. Per rendere il costo della manodopera carceraria *economicamente interessante* è stata introdotta la legge Smuraglia², che inserisce il detenuto nella categoria delle persone svantaggiate ed estende il sistema di sgravi contributivi e fiscali alle aziende pubbliche o private che impiegano persone

1 Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - aggiornamento al 31 dicembre 2014.

2 Legge n. 193 del 22 giugno 2000.

detenute o internate. Di certo, tali benefici fiscali e contributivi hanno favorito l'aumento del numero dei detenuti lavoratori, che però non supera il 3,5% della popolazione detenuta, o meglio il 16,3% del totale dei lavoratori. In altre parole, a fronte di un totale di 55.000 unità, viene garantito il lavoro a meno di mille detenuti impiegati in carcere per cooperative, e altrettanti detenuti impiegati fuori dal carcere in regime di art. 21 e semilibertà, mentre il fondo destinato alla retribuzione dei detenuti che lavorano per l'Amministrazione è sceso da 72 milioni nel 2006 a meno di 45 milioni di euro nel 2013³.

Da quando la CEDU⁴ ha condannato l'Italia per la situazione drammatica di sovraffollamento carcerario, si è cominciato a parlare del lavoro penitenziario come possibile soluzione e a chiedere più investimenti per le imprese che utilizzano il lavoro dei detenuti. D'un tratto giornalisti, esponenti politici e rappresentanti della società civile hanno iniziato a proclamare l'importanza del lavoro in carcere, evocandolo come una panacea anche contro la recidiva. Immagini di lavoro nella cucina o nel laboratorio di una pasticceria di un carcere e interviste a detenuti impiegati in lavori di call-center sono diventati il nuovo volto del carcere trasmesso dai media. Alcuni reportage hanno trasmesso interviste a rappresentanti di imprese dove si affermava che secondo i loro studi il tasso della recidiva di chi lavora in carcere si aggira tra l'uno e il due per cento. Nonostante questo dato fosse privo di ogni riferimento scientifico, il due per cento è rimasto tuttora il dato sulla recidiva più citato anche da fonti istituzionali. La stessa Paola Severino, allora Ministro della giustizia, nel corso di un convegno a Padova annunciava:

“I nostri studi dimostrano che la recidiva si abbatte a circa il 2% per i detenuti che lavorano e allora se vogliamo trovare un sistema di deflazione carceraria che sia definitivo, stabile e che consenta alla società di avvicinarsi al detenuto e al detenuto di avvicinarsi alla società, questo è il lavoro carcerario”.

Gli imprenditori che sostengono questo dato puntualmente chiedono più fondi per le loro imprese, motivando la richiesta con la convenienza economica del lavoro in carcere, la riduzione della recidiva e una migliore gestione delle attività lavorative in carcere da parte dei privati.

Invece manca un interesse dei media su un punto di vista critico sulla gestione del lavoro penitenziario. Tra l'altro il sostegno economico alle imprese viene dato con lo scopo di agevolare percorsi di reinserimento per i detenuti, mentre è difficile avere dati che mostrino quanti fondi della legge Smuraglia

3 Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Direzione generale per il bilancio e della contabilità, Ufficio formazione e gestione del bilancio.

4 Sentenza CEDU *Sulejmanovic v. Italia*, 16 luglio del 2009 e *Torreggiani e altri v. Italia*, 8 gennaio 2013.

vengono usati per assumere detenuti in misura alternativa, e quanto invece viene speso per il lavoro dentro.

Esplorando alcuni aspetti, come i tempi d'attesa necessari per accedere al lavoro, le strategie che mettono in atto i detenuti per essere assunti, la quotidianità lavorativa e la vita nella sezione detentiva dei lavoranti, questo studio vuole analizzare le caratteristiche e le trasformazioni che il lavoro assume quando entra all'interno di un penitenziario.

3.2. Quadro metodologico

La vita detentiva è stata spesso oggetto di ricerca etnografica, producendo lavori preziosi (Sykes G. 1958, Wheeler S. 1961, Atchley R. e McCabe P. 1968, Sykes G. e Messinger S. 1969, Irwin J., 1970). In questo lavoro sono stato particolarmente ispirato dagli studi della New School of Convict Criminology⁵. Questa corrente, che vede protagonisti ex-detenuti ora universitari, si alimenta delle ricerche empiriche condotte all'interno delle carceri offrendo una visione critica della letteratura, delle politiche e delle pratiche esistenti, “*saper mescolare passato e presente determina la diversità di questa corrente, oltre che la sua ricchezza*” (Ross J. e Richards S., 2003). Partendo dalla propria esperienza detentiva e attraverso testimonianze orali e scritte, i criminologi ex-detenuti offrono la possibilità di guardare da una prospettiva interna il carcere odierno, valorizzando le potenzialità decostruttive rispetto al discorso ufficiale sul carcere (Brown, 2008).

Alcuni esempi si trovano in Irwin (1962), che ha intervistato i suoi compagni detenuti per raccontare la quotidianità in carcere; in Terry (1997), che ha descritto come i detenuti usino l'umorismo per resistere e mitigare il dominio delle autorità carcerarie; in Richards e Jones (1997), che intervistavano i detenuti nel momento del loro trasferimento nei campi di lavoro.

Questo studio è stato favorito dalla mia esperienza diretta per aver passato in carcere un lungo periodo. Seguendo lo stesso filone pratico-teorico della *Convict Criminology* ho realizzato 21 interviste a detenuti lavoranti, mentre ero io stesso detenuto. A tal fine ho voluto raccontare il funzionamento del lavoro in carcere privilegiando il punto di vista dei detenuti, perché essi rappresentano una voce diversa e spesso contrastante rispetto a quella dell'istituzione carceraria, cui invece viene riservato più spazio negli articoli di giornale e in buona parte

5 Convict Criminology - chiamata anche “*New school of convict criminology*” - è una corrente sociologica nata dalla collaborazione tra docenti universitari e studenti o laureati detenuti o ex detenuti.

delle ricerche accademiche condotte attraverso i metodi classici d'indagine⁶.

3.3. Il carcere

Il carcere in cui ero detenuto al momento della elaborazione della presente ricerca si trova alla periferia di una città del nord Italia. Destinato a ospitare 350 detenuti⁷, ai tempi della ricerca ne ospitava circa 830, tre per cella. Dovevano esserci solo detenuti definitivi, ma in realtà ce n'erano circa 100 in attesa di giudizio. Il 40% della popolazione detenuta presente in quel momento era costituito da stranieri, i tossicodipendenti erano il 30 %⁸.

Per lo svolgimento delle mansioni cosiddette domestiche l'Amministrazione impiegava 52 detenuti nei lavori fissi, 35 nei lavori a rotazione ed altri 9 nell'area esterna del carcere⁹.

Tre capannoni collocati all'interno delle mura di cinta venivano usati da un Consorzio di cooperative che impiegava detenuti per la produzione artigianale di manichini in cartapesta, assemblaggio di valige, confezionamento di bigiotteria, montaggio di biciclette e assemblaggio e programmazione di *pen drive*. Questa impresa gestiva inoltre la cucina del carcere e negli stessi locali produceva prodotti di pasticceria e i pasti per alcune mense scolastiche della città. Il Consorzio impiegava in tutto 60 detenuti.

3.4. L'accesso al lavoro

Ufficialmente l'assegnazione al lavoro dovrebbe seguire l'ordine indicato dalle graduatorie redatte da una commissione¹⁰. Il primo collocamento di

6 Per delle eccezioni nella letteratura nazionale confronta Vianello 2011, Vianello 2013.

7 Capienza regolamentare calcolata sui posti letto collocati in celle singole.

8 Dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

9 All'ufficio magazzino lavoravano 3 detenuti. Al casellario erano impiegati 4 detenuti. Per la distribuzione del sopravvitto erano impiegati 9 detenuti. Altri 4 detenuti lavoravano alla M.O.F., e altri 4 lavoravano nella lavanderia del carcere. Inoltre c'erano 4 barbieri e un altro detenuto era impiegato a pulire con mezzo meccanizzato i corridoi del carcere. Altri 13 detenuti, infine, erano dediti alle pulizie. Lavori a rotazione: 15 detenuti distribuivano i pasti nei vari reparti detentivi (porta vitto), 18 addetti alle pulizie dei reparti (scopino), 1 spesino al blocco A.S..

10 La commissione dovrebbe essere composta dal direttore, da un ispettore o sovrintendente del Corpo di polizia penitenziaria e da un rappresentante del personale educativo eletti all'interno della rispettiva categoria di appartenenza, da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante designato dalla commissione circoscrizionale per l'impiego territorialmente competente e da

solito è un lavoro *a rotazione*¹¹. I lavoranti in questo caso cambiano ogni mese. Come avrò modo di spiegare più avanti, il lavoro a rotazione non è un lavoro molto ambito, ma mostrare subito la propria disponibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa presente nell'Istituto è importante nella prospettiva di accedere ad un futuro lavoro fisso. Si tratta di un'operazione goffmaniana di "smussamento"¹², per cui l'attitudine collaborativa del detenuto diventa la manifestazione della sua disponibilità a giocare il ruolo del soggetto facilmente adattabile a qualunque futura situazione.

Non c'è alcuna norma che autorizzi il lavoro forzato. Se un detenuto si rifiuta di lavorare nessuno lo potrà costringere. Ma il rifiuto viene annotato nel suo fascicolo personale e quando il magistrato di sorveglianza chiederà la relazione sull'osservazione del detenuto, emergerà che il soggetto non ha partecipato alle attività rieducative offerte dall'Istituto. Rifiutare il lavoro comporta spesso una maggior difficoltà ad accedere ai benefici penitenziari, come i permessi premio o la semilibertà.

3.5. I tempi d'attesa

Tra i detenuti risulta molto diffusa l'idea che la raccomandazione sia il metodo privilegiato nella ricerca del lavoro. Un condannato che aveva avuto il lavoro dopo solo 8 mesi mi ha raccontato che il lavoro si ottiene

"... qui onestamente sempre tramite i compagni... un altro che lavora... poi loro mettono una buona parola agli agenti, più o meno così funziona. Con B. siccome è nella cella di fronte alla mia, allora ogni tanto parliamo, mangiamo insieme. Era uscito G. e quello mi fa: adesso parlo e vieni a lavorare con me... allora io praticamente ho preso il posto di G." (I. 14)

Dalle interviste rivolte ai detenuti lavoranti è emerso che per accedere ad un lavoro fisso 8 detenuti hanno atteso meno di 6 mesi (uno addirittura era stato assunto dopo pochi giorni dall'arrivo in carcere), 5 hanno dovuto attendere meno di un anno, 6 hanno aspettato circa un anno e mezzo, mentre per 2 il tempo d'attesa è stato di tre anni e mezzo.

un rappresentante delle organizzazioni sindacali territoriali. Alle riunioni della commissione dovrebbe partecipare senza potere deliberativo un rappresentante dei detenuti e degli internati, designato per sorteggio.

11 Si tratta di lavori domestici come la pulizia dei passeggi, delle scale e dei reparti, così come il lavoro di porta vitto.

12 Goffman E. (1961), *Asylums, Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Edizioni di Comunità, Torino 2001, pag. 47.

Si tratta di tempi molto brevi rispetto al numero dei detenuti. Questo accade poiché nel momento in cui si presenta l'esigenza di una nuova assunzione, il responsabile consulta la graduatoria e se il primo che ne avrebbe diritto è ritenuto problematico, cerca di trovare un altro detenuto che abbia delle specifiche caratteristiche. Criteri come la predisposizione al lavoro, le esperienze passate, le competenze e a volte anche l'origine sono importanti. Così, dei detenuti che hanno atteso un periodo inferiore ad un anno, 9 sono italiani e 4 stranieri. Ad eccezione di uno, tutti gli altri avevano avuto prima della carcerazione esperienze di lavoro subordinato.

Lo scopo principale del lavoro intramurario è quello di offrire esperienze lavorative necessarie a superare il deficit professionale di cui soffre gran parte dei detenuti (Shea E., 2006). Ma aver già avuto esperienza lavorativa significa avere già una forma di disciplina al lavoro, quindi essere preferibili ad altri.

La preferenza per i detenuti maggiormente capaci vale soprattutto nel settore del *Call Center*, dove il tipo di servizio richiede adeguate competenze linguistiche, ma anche in settori più semplici come l'assemblaggio di biciclette,

“...Per esempio ci stanno i cinesi, hanno fatto scendere altri due tre di loro giù, hanno parlato con il responsabile, che è stato ben contento di interessarsi per farli scendere giù (...) siccome sa benissimo che i cinesi lavorano, ha parlato con chi di dovere e in un paio di settimane li fa scendere, perché sta di fatto che i cinesi lavorano”. (I. 9)

3.6. *La commissione cucina: anticamera del lavoro*

Il Regolamento penitenziario enuncia che all'interno della commissione cucina, cui è affidato anche il compito di controllare la qualità e la quantità del vitto, dovrebbe essere designata a sorteggio una rappresentanza dei detenuti. Solo che le esperienze raccontate mostrano la commissione sia spesso un'occasione per essere assunti e tale prospettiva spinge i detenuti a mostrarsi collaborativi,

“... quando io sono arrivato qui, dopo un po' mi hanno fatto fare la commissione cucina, dopo una ventina di giorni mi hanno chiesto se volevo fare parte dello staff della cucina, ho detto “va bene” e adesso lavoro in cucina. (...) Sono arrivato in aprile e sono entrato a settembre o ai primi di ottobre, una cosa del genere, quindi pochi mesi, perché di solito la trafila sarebbe molto più lunga”. (I. 8)

Tuttavia, non tutti quelli che riescono a far parte della commissione cucina vengono poi realmente assunti. Nel corso della ricerca ho avuto modo di parlare anche con alcuni ai quali “era andata male”. Di tale delusione mi ha parlato anche un cuoco:

“si tuffano a lavorare con la speranza di mettersi in luce agli occhi di chi dirige, in modo che dicano che è un bravo ragazzo, qualcuno c'è anche stato così, perché magari si vedeva che era del mestiere perché già lavorava, perché si vedeva da come prendeva in mano il coltello ecc., allora questa è una persona valida, poi è stato messo in cima alla lista ed è stato preso a lavorare quasi subito”. (I. 13)

3.7. Il lavoro a rotazione, per fare star calmi

Allo scopo di attirare l'attenzione verso la propria richiesta di lavoro, i detenuti mettono in atto diverse forme di protesta, tra cui lo sciopero della fame, il rifiuto di rientrare in cella, atti di autolesionismo. Attraverso questi metodi a volte pare si riesca ad ottenere un lavoro a rotazione, come raccontato da un detenuto tunisino:

“Io non è che ho avuto subito il lavoro perché bisogna aspettare il tuo turno, ma se spingi un po', io faccio pochi giorni di sciopero solo per farmi chiamare dal comandante, faccio casini, mi chiamano all'ufficio comando e io dico “voglio lavoro, sono straniero non ho nessuno”, e loro ti dicono “stai calmo e aspetta il tuo turno”. Io aspetto qualche giorno e comincio ancora. Quando sono andato all'ufficio comando e ho detto che voglio lavorare mi hanno messo a fare lo scopino ai passeggi per un mese, lavoro a rotazione, mi hanno dato quaranta euro, poi mi hanno messo a fare il porta vitto, sempre per un mese, a rotazione”. (I. 18)

Queste proteste, nella gran parte dei casi, sono messe in atto da detenuti stranieri ai quali lavorare un mese di tanto in tanto permette almeno di fruire di una piccola somma di denaro per le spese essenziali.

3.8. Il reparto lavoranti

Il “sistema di reparto”, come analizzato da Goffman (1961), comprende la creazione di luoghi con gradi diversi di privilegi e, con le sue punizioni e i suoi premi, si rivela molto utile nella gestione dei problemi organizzativi quotidiani.

I reparti comuni accolgono persone che non lavorano. Sovraffollamento e povertà sono causa di conflitti che possono degenerare in violenza. Inoltre, i detenuti comuni convivono anche con il disagio mentale e da dipendenza da alcol e da sostanze. Il “reparto lavoranti” rappresenta dunque un posto privilegiato. Le celle sono aperte dalle 7:30 alle 19:30, e i detenuti hanno maggiori margini di gestione della quotidianità. Ma quello che fa davvero la differenza tra i reparti è la disponibilità economica. Avere denaro in carcere significa poter acquistare sigarette, generi alimentari, articoli per l'igiene. Pertanto, la preoccupazione di perdere tale benessere economico è un forte

deterrente. Sebbene ci siano frammenti di solidarietà all'interno del reparto, diversi studiosi ritengono che le costrizioni che portano i detenuti a legare fra di loro non portano necessariamente ad un alto spirito di collaborazione. Spesso la percezione che i detenuti hanno dei rapporti tra compagni di detenzione è quella di un generale peggioramento (Crewe B., 2004). Alcuni detenuti raccontavano che vi è tanta diffidenza e un continuo bisogno di isolarsi: specialmente dopo aver finito il turno di lavoro, chiudevano la porta della propria cella e si ritiravano in solitudine per poter ignorare ciò che accadeva loro intorno.

Ci troviamo di fronte a quella che Goffman definiva "psicosi carceraria", intesa come la progressiva riduzione dell'attenzione del detenuto ai soli eventi relativi alla propria persona e al proprio corpo, e il rifiuto di farsi coinvolgere in eventi che richiedono una partecipazione rispondente.

Certamente, la paura di perdere il posto di lavoro è un freno al verificarsi di liti banali. Tuttavia gli episodi di violenza, oppure di violazione delle regole e traffici di stupefacenti, sono presenti anche tra i lavoranti. Proprio nei giorni in cui svolgevo le mie interviste, si è verificata un'azione punitiva verso un detenuto accusato di furto. Alcuni lavoranti hanno commentato questo episodio condividendo una certa insofferenza verso chi ruba. In una prospettiva goffmaniana una simile intolleranza verso i furti deriva dal processo di *conversione* che vede il detenuto comportarsi "come una persona a completa disposizione dell'esigenza d'ordine", assumendo una "linea comportamentale più disciplinata, più moralistica e monocromatica" (Goffman E., 1961).

Il furto è percepito come una minaccia all'ordine del reparto, per cui non rubare agli altri detenuti diventa una delle norme costituenti il codice non scritto del carcere (Clemmer D., 1940. Sykes G., 1958; Sykes G. e Messinger S.1960). Si reagisce spesso con moralismo violento: punire chi ruba agli altri detenuti viene presentato come un imperativo condiviso, come raccontato da un intervistato

"fanno delle cose che non vanno bene, per esempio quello va a rubare, trova nello stenditoio una bella maglietta che costa... e la porta via, poi vieni beccato e ti danno botte e vai via, adesso è successo due tre volte". (I. 3)

Nel reparto lavoranti, il rapporto tra i detenuti e gli agenti non cambia rispetto agli altri reparti. Intrecciare gestione formale e informale si rivela il modo migliore per mantenere l'ordine all'interno dei reparti. Spesso il rapporto di dominio che l'istituzione esercita sui detenuti produce quello che Syke definisce "crepe" ovvero dinamiche che costringono gli operatori a mettere in atto un certo numero di compromessi con i subordinati al fine

di gestire la quotidianità. I detenuti lavoratori che si spostano nel reparto lavoratori riproducono le stesse dinamiche di compromessi e di negoziazioni, muovendosi sempre in una cornice di potere e di dominio. Chiaramente, il processo di *prigionizzazione* non si ferma ma continua a definire la divisione dei ruoli nella gerarchia sociale interna del reparto (Schrag C., 1961), mentre i codici del carcere continuano a regolare i rapporti tra i suoi abitanti.

3.9. I licenziamenti e il doppio potere

Nell'area destinata alle lavorazioni per una buona parte dei detenuti il potere che ha il personale delle cooperative è simile a quello degli agenti. Nonostante sia il personale civile a gestire le lavorazioni, l'agente continua a conservare il suo ruolo. Oltre a perquisire i detenuti all'entrata e all'uscita dal posto di lavoro, vigila sull'ordine e la sicurezza. Un rapporto difficile con l'agente può portare alla perdita del lavoro:

“giù ai capannoni ci sono tre guardie, sai, se ti comporti male quello comincia a scrivere magari ti fa rapporto e il lavoro te lo levano, sono stati chiusi due-tre di noi giù che hanno avuto qualche diverbio con la guardia”. (I. 9)

Così come gli agenti, anche il datore di lavoro mantiene il suo potere sanzionatorio verso i propri dipendenti, dando vita ad una duplicazione di poteri, che quando si intrecciano producono una doppia sanzione. Un potere sanzionatorio libero da ogni forma di tutela: non esiste, infatti, alcuna rappresentanza sindacale per i detenuti lavoratori.

Il personale civile svolge continuamente un'attività di controllo sui detenuti durante l'orario del lavoro. Si tratta di un rapporto di subordinazione, e come tale, può degenerare anche in conflitti che portano al licenziamento.

Oltre che per la condotta, il licenziamento può verificarsi anche in caso di furto. Soprattutto per chi lavora in cucina o in pasticceria, dove si è a diretto contatto con generi alimentari, il furto pare essere una delle cause principali di licenziamento con conseguenze anche in materia penale. Ecco cosa mi raccontava un licenziato, denunciato per furto in cucina:

“Ho fatto il processo per furto presso la cucina del carcere. Il giudice si è messo a ridere quando sono andato. Allora, il furto che io ho chiesto di risarcire ammontava a 5,80 euro che era la somma di due bracioline, una carota, venti piatti di plastica e mezzo chilo di riso, quelle cose praticamente io non le mangiavo giù ma le portavo in cella e me le cucinavo. Alla fine mi sono “salvato” con un mese di carcere e 80 euro di multa...” (I. 6)

Spesso alla base di un licenziamento ci sono motivi che esulano dal

rapporto lavorativo in sé. In questo caso, il licenziamento diventa parte del provvedimento disciplinare derivante dall'infrazione. Un esempio sono i litigi all'interno del reparto detentivo, come spiegava un lavoratore:

“Se tu sei in una sezione e hai magari una discussione e fai una rissa, allora ecco che vieni chiuso”¹³. (I. 5)

Un altro motivo può essere la detenzione di stupefacenti, come nel caso di un detenuto che lavorava in cucina, e che durante un permesso premio è stato fermato dalle forze dell'ordine in un parco mentre acquistava alcuni grammi di hashish. È stato denunciato e riportato in carcere. La mattina dopo, quando si è presentato in cucina, gli hanno comunicato l'allontanamento dal lavoro.

4. Breve riflessione conclusiva

Teoricamente il lavoro penitenziario si distingue dal lavoro libero per la sua finalità rieducativa. Nella pratica, i punti di distinzione sono tanti. In particolare il lavoro svolto per le imprese è privilegio di quelle persone detenute che hanno qualche risorsa personale e che sono in grado di “farsi assumere”. D'altro canto persiste il problema delle persone che stanno in sezioni, in celle sovraffollate, incapaci di riprendersi in mano il loro destino, spesso anche imbottite di psicofarmaci. E' chiaro che l'obiettivo principale di un'impresa è di creare un certo utile per sé e per gli altri. Ma fare lavorare i detenuti più competenti e più disciplinati significa assegnare la precedenza alle esigenze produttive dell'impresa, mentre l'interesse primario dell'istituzione deve essere il recupero delle persone condannate. L'esigenza produttiva spesso fa pensare di non avere a che fare con esseri umani, ma con mezzi di produzione. Invece si tratta di persone dalle esistenze complicate dalle loro storie personali concluse in carcere, al quale resistono respirando quotidianamente la subcultura del reparto, subendo la “pedagogia punitiva”¹⁴ deresponsabilizzante e infantilizzante dell'istituzione. E allora, chi porta lavoro dentro deve accettare che la cosiddetta *rieducazione deve essere un percorso che riguarda tutti, e deve fare cambiare tutti, compreso il lavoro.*

Il lavoro penitenziario interessa all'istituzione, che offre spesso in modo gratuito i propri spazi. Esiste anche una serie di agevolazioni fiscali di cui l'istituzione si fa carico perché le imprese abbiano un costo basso di manodopera.

13 “Essere chiuso”, nel gergo carcerario, significa essere licenziato.

14 Sofri A., Vi racconto il lusso della mia cella, intervista apparsa su L'Unità il 22/08/2002.

La condizione detentiva offre senz'altro un costante rifornimento di manodopera veramente bisognosa di un qualche reddito. I detenuti lavoranti, pur di uscire dal reparto, garantiscono una presenza costante sul posto di lavoro. Tuttavia tra i lavoranti la quotidianità riproduce spazi e dinamiche intrise di galera. Il carcere è un luogo inquinato da una cultura criminogena e la dimensione del lavoro penitenziario non sfugge a questa patologia.

Il lavoro penitenziario si ritrova a vivere in simbiosi col carcere, una convivenza che lo deforma in ogni sua dimensione, dall'assunzione al licenziamento. Più che di lavoro penitenziario, si dovrebbe parlare di lavoro *prigionizzato*¹⁵, e per quanto l'ordinamento penitenziario tenti di parificare il lavoro penitenziario al lavoro libero, questo obiettivo appare impossibile. Anche per questa ragione il tasso di recidiva è molto alto tra le persone che scontano tutta la pena in carcere, anche quando la scontano lavorando. Pertanto le imprese che operano in carcere devono riconoscere di avere una grossa responsabilità verso le istituzioni e verso le persone detenute, che si traduce in un unico obiettivo finale: portate i detenuti a lavorare fuori dal carcere.

Recentemente ho avuto modo di parlare con alcune persone detenute in regime di semilibertà. Per loro, la vera prova era stata la fatica di imparare a rispettare il programma, le regole e gli orari ai quali non si può derogare. Io stesso, a fine pena mi sono ritrovato catapultato in strada, senza mai aver sperimentato alcuna misura alternativa al carcere. Mentre sperimentavo in prima persona un'uscita senza "decompressione"¹⁶, ragionavo di quanto, qualsiasi tipo di lavoro io avessi svolto all'interno del carcere, la mancanza di punti di riferimento esterni sarebbe stata ugualmente drammatica: uscire dal carcere senza passare per le misure alternative è stato come quando un sub dopo un'immersione riemerge senza fare la decompressione rischiando un'embolia.

Questo significa che, se l'unico vero strumento rieducativo è offerto dal graduale rientro nella società attraverso le misure alternative, il lavoro penitenziario non può considerarsi estraneo a questa prospettiva. Anzi, proprio un rapporto lavorativo che accompagni verso l'esterno è la questione determinante in grado di rendere il lavoro penitenziario sempre meno simile alla galera e sempre più assimilabile al lavoro vero.

15 Prigionizzazione: processo di assorbimento da parte di chi è detenuto "del folklore, dei modi di vita, dei costumi e della cultura generale del penitenziario (Clemmer D., 1941)

16 Favero O. (2012), Il detenuto – cavia, in *Ristretti Orizzonti*, Anno 14, numero 2.

BIBLIOGRAFIA

Atchley R., McCabe P. (1968), *Socialization in correctional communities: a replication*, American Sociological Review.

Baader M., Shea E., (2007), "Le travail pénitentiaire un outil efficace de lutte contre la récidive?", Champ pénal, vol. IV., pg. 34.

Barbera M. (1992), *Lavoro Carcerario*, Digesto, VIII, Torino.

Brown D. (2008), *Giving Voice: The Prisoner and Discursive Citizenship*, in Anthony Thalia, Cunneen Chris, *The Critical Criminology Companion*, Hawkins Press, Annandale (nsw).

Buffa P. (2003), *L'attenzione al disagio psichico in carcere*, in Autonomie locali e servizi sociali, Bologna, il Mulino.

Buffa P. (2004), *Afflizione e pena: un binomio inscindibile?* Tesi di laurea in Scienze politiche, Università degli Studi di Torino.

Burawoy M. (2007), *Multi-Case Ethnography: Reflections on 20 years fieldwork in socialism*, Sociology symposium, Newcastle University.

Chauvenet A., Orlic F., Benguigui G., (1994), "Le monde des surveillants de prison", Paris, Presses Universitaires de France.

Chiricos T., Delone M. (1992) *Labor Surplus and Punishment: A Review and Assessment of Theory and Evidence*, in *Social Problems*, vol. 39, no. 4.

Clemmer, D. (1940). *The prison community*. Boston-Christopher. (In lingua italiana: Clemmer D., (1997) *La comunità carceraria*, Giappichelli Editore, Torino.)

Crewe B. (2004), *Codes and conventions: the terms and conditions of contemporary inmate values*, in Libling A. and Maruna Sh., *The effect of imprisonment*, Willian publishing

Düinkel F., van Zyl Smit D., (1998), Arbeit im Strafvollzug - Ein internationaler Vergleich, in Albrecht H.J., Düinkel F. et al. (1998), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag*, Drucker und Humblot, Berlin, 1161-1199.

Daga L. (1992), *Trattamento Penitenziario*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIV, Milano, Giuffrè.

Degenhardt T. & Vianello F., (2010) *Convict criminology: provocazioni da oltreoceano. La ricerca etnografica in carcere*. In Studi sulla questione criminale, V, n.1.

Erra C. (1974), *Lavoro penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè.

Erving G. (1961), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, 2003.

Favero O. (2012) Il detenuto – cavia, in *Ristretti Orizzonti*, Anno 14, numero 2.

Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita delle prigioni*, Einaudi.

Foucault M. (1978), *Conversazione sulla prigione*, in *Microfisica del potere*, Einaudi.

Garland D. (1999), *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, Il Saggiatore, Milano.

Grevi V. (1974), *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle regole minime per il trattamento dei detenuti*, in *Riv. II. Dir. Proc. Pen.*

Guilbaud F. (2006), *Le travail Penitentiaire, une étude de sociologie du travail*. Laboratoire Genre Travail et Guilbaud F. (2008), *Le travail pénitentiaire : sens et articulation des temps vécus des travailleurs incarcérés*, *Revue française de sociologie* 4/ 2008 (Vol. 49).

Hughes E. C. (1994), *On work, Race and the Sociological imaginations*, University of Chicago Press, Chicago.

Irwin J. (1970), *The felon*. Englewood Hills, NJ: Prentice-Hall.

Irwin J., Cressey D., (1962) *Thieves, Convicts, and Inmate Culture*. *Social Problems* 2.

Jeffrey R. e Stephen R., (2003) *“Convict Criminology”*, Series on Contemporary Issues in Crime and Justice, Wadsworth Publishing.

Kensey A., Tournier P.V., (2005), *Sortants de prison : variabilité des risques de retour*, Cahiers de démographie pénitentiaire, n°17, ministère de la Justice, Paris.

Langan, P. A. e Levin, D.J., *“Recidivism of Prisoners Released in 1994”*, Bureau of Justice Statistics Special Report, June 2002, NCJ 193427.

Lieblin, A. (2000), *Prisons criminology and the power to punish*, Relazione presentata alla British Criminology Conference, Leicester.

Leonardi F., (2008) *Una prima ricognizione sulla recidiva degli affidati in prova al servizio sociale*, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Maculan A., Ronco D., Vianello F., (a cura di) (2014), *European Prison in Europe: overview and trends*, in *European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union*, Antigone Edizioni

Mastrobuoni G. e Terlizzese D., (2014) *Rieducazione e recidivissimo: dati dal carcere aperto di Bollate*.

Matt E., (2003), *Il progetto “Chance”*, in Bremen: Konzeption und Praxis, *Zeitschrift für Strafvollzug*.

Melossi D. (1985), *Punishment and Social Action: Changing Vocabularies of Punitive Motive Within a Political Business Cycle*, in *Current Perspectives in Social Theory*, vol. 6.

Melossi D., Pavarini M. (1977), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*, Il Mulino, Bologna.

Murray I., (2003), "Making rehabilitation work", www.civitas.org.ok.

Richards S., Jones R. S. (1997), *Perpetui Incarceration Machine: Structural Impediments to Post-Prison Success*, Journal of Contemporary Criminal Justice 13,1: 4-22.

Ross J. e Richards S. (2003), *Convict Criminology, Series on Contemporary Issues in Crime and Justice*, Wadsworth Publishing.

Rohwedder J., (2003), Tesi su "Didaktik der beruflichen Bildung männlicher Gefangener in

Justizvollzugsanstalten", Zeitschrift für Strafvollzug, 3.

Rusche G., Kirchheimer O. (1978), *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.

Sbraccia A., Vianello F. (2010), *Sociologia della devianza e della criminalità*, Editori Laterza.

Schrag C. (1961), *Some foundations for a theory of correction*, in D.R. Cressey, *The prison: studies in institutional organisation and change*, Holt, Rinehart and Winston, New York.

Simon J. (2000), *The society of captives in the era of hyper-incarceration*, Theoretical Criminology.

Solomon A.L., Dedel Johnson K., Travis J., McBride E.C. (2004), *From prison to work: the employment dimensions of prisoner reentry. A report of the re-entry roundtable*, Urban Institute, Washington.

Sykes G. (1958), *The Society of Captives: a study of Maximum Security Prison*. Princeton University Press.

Sykes G., Messinger S. (1969), *The inmate social system*, in R Cloward (ed.) *Theoretical studies in social organization of the prison*. New York: social science council.

Vianello F. (2011), Il sovraffollamento carcerario. Il punto di vista dei detenuti, in Associazione Antigone (a cura di), *Le prigionie malate: ottavo rapporto*.

Vianello F. (2013), Daily life in overcrowded prisons: A Convict perspective on Italian detention, in "The prison service Journal"

Vitali M. (2001) *Il lavoro penitenziario*.

Wacquant L. (2002), *The curious eclipse of prison ethnography in the age of mass incarceration*, Ethnography 3.

Wheeler, S. (1961). *Socialization in correctional communities*, American Sociological Review, 26.

Wirth W., (1998), *Prävention durch Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt: Cui bono?*, in Kawamura G., Helms U., *Straffälligenhilfe als Prävention*, Lambertus Verlag, Freiburg.

LA TUTELA DELLA SALUTE NELLE PRIGIONI EUROPEE

Daniela Ronco

1. Molti buoni motivi per parlare di salute¹

Nell'ambito dell'attività dello European Prison Observatory abbiamo realizzato una raccolta dati (e successiva comparazione) che tiene conto essenzialmente di quattro aspetti: la normativa nazionale, le condizioni effettive generali, le condizioni peggiori e le best practices. Tutti e quattro gli aspetti sono stati confrontati con quanto disposto dalle European Prison Rules sui vari temi oggetto dell'indagine.

Le Regole penitenziarie europee prestano grande attenzione alla tutela della salute in carcere. Esse prendono in considerazione vari aspetti specifici: l'organizzazione del servizio sanitario in carcere, i doveri del personale medico (per esempio in tema di fiducia nella relazione medico-paziente), la necessità di prestare una particolare attenzione a specifici ambiti o circostanze (il momento dell'ingresso, l'isolamento, ecc.) o a particolari bisogni sanitari (pensiamo alla tossicodipendenza, alle malattie infettive, alla salute mentale, ecc.). Quelle sanitarie costituiscono quindi una delle questioni più rilevanti

¹ Il presente contributo riprende parte dei contenuti di Maculan A., Ronco., Vianello F. (2013), prodotto dell'attività di comparazione realizzata nell'ambito del progetto "European Prison Observatory. Detention Conditions in the European Union", ampiamente descritto da Alessio Scandurra nel saggio presente in questo rapporto, al quale pertanto si rimanda.

(e spesso critiche) della detenzione. Esse infatti impattano, direttamente o indirettamente, su moltissimi aspetti della quotidianità detentiva e sono strettamente correlate alla tutela dei diritti umani (Mann et al., 1994).

Fin dal momento dell'ingresso in carcere, le Regole penitenziarie europee prescrivono l'obbligo di registrare "ogni ferita visibile e dichiarazione di precedenti maltrattamenti; e, fatte salve le esigenze correlate al segreto medico, ogni informazione sulla salute del detenuto che sia rilevante per il benessere fisico e mentale suo o di terzi" (15.1 e-f). Inoltre "il prima possibile dopo l'ingresso, le informazioni sulle condizioni di salute del detenuto al momento dell'ingresso devono essere accompagnate da una visita medica" (16 a). In molti casi, tuttavia, i report del Comitato per la Prevenzione della Tortura hanno rilevato che ferite riscontrate al momento dell'ingresso o conseguite in carcere, non sono state registrate del tutto o lo sono state ma in maniera non corretta. Tutte le normative nazionali² prevedono che ogni detenuto venga visitato entro poche ore o giorni dall'arrivo. Tuttavia, spesso per mancanza di fondi, la presenza dei medici in carcere non consente di coprire la totalità delle esigenze, pertanto accade che la prima visita abbia luogo molti giorni dopo l'ingresso o che consista esclusivamente in poche domande e non includa un esame medico completo.

Per quanto concerne la collocazione in sezione, le Regole penitenziarie europee prescrivono: "La collocazione dei detenuti, e in particolare tutte le sistemazioni per dormire, devono rispettare la dignità umana e, per quanto possibile, la privacy e devono rispondere a standard di igiene e salubrità; la giusta attenzione va prestata alle condizioni ambientali, specialmente allo spazio, all'areazione, all'illuminazione, al riscaldamento e alla ventilazione" (18.1). Pressoché ovunque le celle e gli spazi comuni non soddisfano i criteri di igiene e salubrità previsti. Di recente molti paesi sono stati condannati dalla Corte europea dei diritti umani per trattamenti inumani e degradanti per via delle condizioni di detenzione imposte ai detenuti ospitati nelle prigioni sovraffollate. La pulizia delle celle e delle strutture sanitarie variano da istituto a istituto, ma in genere tali strutture violano gli standard igienici e sanitari, specialmente quelle più datate. Spesso l'accesso effettivo alle docce non è garantito così come previsto dalle norme e dai regolamenti interni e l'acqua calda non è sempre disponibile. Le strutture sanitarie raramente consentono il rispetto della privacy. I detenuti ricevono ciò di cui necessitano dal punto di vista igienico (per la pulizia, incluso l'igiene personale, e la

2 Si fa qui riferimento agli otto paesi membri dello European Prison Observatory, ossia: Italia, Francia, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Spagna e Regno Unito.

pulizia degli ambienti) solo in rarissimi casi, contrariamente a quanto prevedono le normative nazionali.

Le Regole penitenziarie europee stabiliscono poi che “una particolare attenzione sia prestata alle esigenze sanitarie delle donne detenute” (19.7), ma, nella pratica, le esigenze sanitarie tipicamente femminili non vengono sempre prese in considerazione o rispettate.

Inoltre, per ciò che concerne l'alimentazione, sebbene in casi particolari diete stabilite dai medici siano generalmente autorizzate (in ottemperanza all'articolo 22.6 delle European Prison Rules: “Il medico o un infermiere specializzato possono prescrivere una dieta particolare per quei detenuti che ne hanno necessità per ragioni sanitarie”), si registrano diffuse lamentele riguardanti l'insufficienza e la scarsa qualità del cibo e l'articolo 22.1 (“I detenuti devono poter accedere a diete che tengano conto della loro età, condizione di salute, condizione fisica, religione, cultura e della natura del lavoro svolto”) non è sempre rispettato.

Le questioni fin qui menzionate costituiscono soltanto alcune tra le valide ragioni per comprendere perché monitorare la tutela della salute in carcere sia una questione di particolare importanza.³

2. Organizzazione del servizio sanitario in carcere

Per quanto riguarda l'organizzazione del servizio sanitario, le European Prison Rules prescrivono che “i servizi sanitari in carcere siano organizzati in stretta relazione con l'amministrazione ordinaria della salute nella comunità o nazione” (40.2) e che “le politiche sanitarie in carcere siano integrate con le politiche sanitarie nazionali e con esse compatibili” (40.3). La pressione internazionale verso una riforma in tal senso è manifestata altresì dall'Organizzazione Mondiale della Salute, che raccomanda fortemente che siano costruiti legami più stretti tra il carcere e la sanità pubblica (Hayton, Gatherer and Fraser, 2010). L'obiettivo comune è di rendere i servizi sanitari penitenziari il più possibile simili a quelli esterni, in ottemperanza all'art. 40.3 delle European Prison Rules (“I detenuti devono avere accesso ai servizi sanitari disponibili nel paese senza discriminazione sulla base della loro posizione giuridica”), obiettivo riaffermato dal programma Health 2020

³ Molte delle questioni affrontate nelle prossime pagine rispecchiano peraltro in larga parte quanto riscontrato dall'Autrice in una recente ricerca sulla percezione della salute in carcere condotta su un campione di 12 istituti di pena italiani (cfr. Ronco, 2013).

(Kickbusch and Behrendt, 2013; WHO, 2013).

Analizzando i vari report nazionali, rileviamo che, da un punto di vista normativo, soltanto in Francia, Regno Unito e Italia la fornitura dei servizi sanitari in carcere è di competenza del Ministero della salute, così come avviene per il resto della società. Negli altri paesi, i servizi sanitari sono di competenza dell'amministrazione penitenziaria. In quei paesi, esistono delle eccezioni in relazione a settori specifici (per esempio in Lettonia il Ministero della salute copre i costi delle terapie per tubercolosi e hiv/aids così come le analisi di laboratorio per i pazienti sieropositivi o in aids conclamata, mentre in Polonia le strutture sanitarie cooperano con l'amministrazione penitenziaria nella fornitura di servizi sanitari, specialmente in caso di rischio per la vita o di grave compromissione della salute del paziente), ma spesso, come avviene in Portogallo, la relazione tra i due sistemi è tenue o inesistente: in questo paese, sebbene nel 2007 sia stato avviato un processo di integrazione dei servizi sanitari penitenziari nel Servizio Sanitario Nazionale, nella pratica tale integrazione è stata procrastinata e si tratta di un processo complesso con risultati effettivi difficili da definire. A peggiorare le cose, ultimamente si è registrata una tendenza verso l'*outsourcing* dei servizi sanitari a imprese private.

Anche laddove la competenza è del Servizio Sanitario Nazionale, spesso i servizi sanitari, chirurgici e psichiatrici sono insufficienti. In Italia, per esempio, prevenzione, diagnosi e cura non sono erogate in maniera sufficiente da rispondere a tutte le esigenze. Nel Regno Unito alcune carceri hanno buoni regolamenti, ma in generale è difficile rispondere efficacemente a tutti coloro che manifestano dei bisogni, in particolare per quanto riguarda coloro che soffrono di problemi mentali o che compiono atti di autolesionismo. In Italia e in Francia la distanza tra le disposizioni normative e la prassi riflette tempi di attesa più lunghi rispetto all'esterno per trasferire i detenuti negli ospedali ordinari, soprattutto per via della difficoltà nell'organizzazione delle scorte. Il gap tra la teoria (ciò che la legge prescrive) e la pratica è un problema comune ai vari paesi. In Portogallo i servizi sanitari più specializzati sono teoricamente disponibili, ma nella pratica i detenuti malati incontrano una grande difficoltà nell'accedervi per via degli ostacoli burocratici e correlati alle esigenze di sicurezza.

In termini più generali, pressoché ovunque le strutture sanitarie sono insufficientemente attrezzate. Così accade che non in tutti gli istituti penitenziari un medico sia presente per tutte le 24 ore e gli specialisti non possono intervenire in maniera sistematica. In Grecia, perfino i compiti infermieristici vengono svolti da membri del personale custodiale, spesso assistiti da detenuti assegnati a mansioni infermieristiche nell'ambito del

lavoro penitenziario, per via della mancanza di infermieri professionali. In Polonia, una pratica comune dell'Amministrazione penitenziaria è di affidare la responsabilità della cura dei detenuti disabili ai compagni di cella. Critiche sulla qualità del trattamento e della professionalità dello staff sanitario del paese sono state sollevate tanto dai detenuti, quanto dall'Ombudsman e dal CPT.

Quindi, possiamo asserire che l'articolo 40.5 delle European Prison Rules ("tutti i servizi sanitari, chirurgici e psichiatrici inclusi quelli disponibili nella società esterna devono essere garantiti ai detenuti") sia piuttosto ignorato nei sistemi penitenziari europei che fanno parte del nostro osservatorio.

3. Personale medico

Le Regole penitenziarie europee (41.1) affermano che: "ogni struttura penitenziaria deve prevedere la presenza di almeno un medico generico". Questo non avviene sempre. In Grecia, per esempio, in molte carceri non è presente neanche un medico generico di alcun livello e i detenuti vengono visitati da medici che prestano servizio per due ore a settimana. In Lettonia, nel 2010 due carceri su dodici non avevano un solo medico di base. Inoltre, spesso accade che sebbene un medico sia presente stabilmente in ogni istituto, i bisogni superano il numero delle prestazioni erogate. In Francia, per esempio, ci sono in media 3,5 medici full-time ogni 1.000 detenuti, ma in alcune altre carceri ci sono meno di due medici che operano full-time ogni 1.000 detenuti. Nel Regno Unito vari report ispettivi parlano di lunghe attese per incontrare un medico. Un altro aspetto sollevato dal report polacco riguarda la formazione dello staff: la maggior parte degli operatori sanitari non soddisfa i requisiti di legge per quanto riguarda la formazione continua e l'aggiornamento professionale.

Le European Prison Rules affermano anche che "i servizi di dentisti e oculisti qualificati dovrebbero essere disponibili per tutti i detenuti" (41.5). La maggior parte dei report nazionali sono critici sull'implementazione di questa regola, poiché i bisogni dei detenuti non sono sempre soddisfatti. In linea di principio, le cure dentistiche devono essere garantite in tutti gli istituti penitenziari, soprattutto se consideriamo i bisogni diffusi in particolare tra i detenuti tossicodipendenti. Ma le liste di attesa sono corpose (per esempio, si parla di circa tre mesi in Portogallo), anche in caso di bisogno urgente: in Francia, il tempo medio di attesa per le visite di emergenza è di più di una settimana in un carcere su cinque. Mentre in passato le protesi venivano spesso distribuite in gran numero, oggi questo succede molto di rado (in Italia per esempio) per via della mancanza di fondi e molti detenuti

lamentano che il lavoro del dentista si limita soltanto alle estrazioni di denti (è quanto emerge dal report lettone per esempio). La Polonia sembra essere una felice eccezione a questo proposito, perché secondo quanto emerge dalla relazione del Supreme Audit Office, nel 2012 ogni detenuto è stato visitato in media tre volte da un dentista. In generale gli oculisti operano in carcere su richiesta del medico di base, ma in questo caso i tempi di attesa sono considerevoli.

4. Rischio di trasmissione di malattie infettive

Pressoché ovunque l'attenzione sulle condizioni che possono favorire contagi all'interno delle carceri, per evitare la diffusione di malattie infettive, è alta. In tutti i paesi la legge prevede specifiche misure per isolare il detenuto che è affetto da una malattia infettiva (o sospettato di esserlo). In alcuni casi la decisione sull'isolamento è una responsabilità del medico (in Francia e in Belgio per esempio), in altri casi è condivisa tra il medico e il direttore del carcere (come in Grecia).

In generale, l'isolamento per ragioni sanitarie non solo è previsto dalla legge, ma è altresì garantito nella pratica (è quanto avviene nel nostro paese per esempio). Soltanto in Portogallo, nonostante la legge regolamenti questa specifica questione, preveda un processo di valutazione e stabilisca le misure di prevenzione dal contagio che devono essere seguite dalle autorità, questo processo di fatto viene raramente concretizzato e il malato infettivo non viene isolato (al massimo può essere attivato un controllo su chi può entrare nella sua cella).

Se la procedura di isolare i detenuti a cui è stata riscontrata una malattia infettiva o che si trovino in una condizione che può mettere a rischio la salute o il benessere di altri è generalmente considerata una buona prassi in campo sanitario, i rischi di esclusione sociale che derivano dall'isolamento non vanno ignorati. Nel luglio 2013, per esempio, si è registrata un'epidemia di salmonellosi nel carcere polacco di Barczewo e 68 persone (tra detenuti e agenti) si sono ammalate. Secondo i dati ottenuti dall'amministrazione penitenziaria, sono state prese varie misure significative, con l'obiettivo di bloccare la diffusione della malattia, come la distribuzione di pasti dietetici, la disinfezione regolare della cucina, della lavanderia e dei bagni delle celle, attività formative per il personale e per i detenuti, ecc., ma anche la sospensione delle telefonate, dell'ora d'aria, delle attività culturali e dei trasferimenti. Più in generale, gli effetti negativi delle sezioni "apposite" all'interno degli istituti penitenziari sono ben noti (R. Lines, 2007). D'altra parte, se è vero

che le European Prison Rules prescrivono di isolare “i detenuti sospettati di aver contratto malattie infettive per il periodo di infezione e fornendo loro un trattamento adeguato” (42.3 f), esse dispongono altresì per esempio di assicurare che “i detenuti sieropositivi non siano isolati per alcuna ragione” (42.3 g). Inoltre, “il medico di base o un infermiere qualificato incaricato dal medico devono prestare particolare attenzione alla salute dei detenuti posti in situazione di isolamento, devono visitarli quotidianamente e devono fornir loro un’assistenza sanitaria adeguata e un trattamento su richiesta dei detenuti o degli operatori penitenziari” (43.2) e “il medico dovrà riferire al direttore ogni qualvolta ritenga che le condizioni fisiche o mentali di un detenuto siano gravemente a rischio per via della detenzione prolungata o per qualunque altra condizione relativa alla detenzione, compreso l’isolamento”. (43.3)⁴

5. Assistenza sanitaria fuori dal carcere

“I detenuti malati che richiedono un trattamento particolare devono essere trasferiti presso strutture specializzate o ospedali civili, qualora il trattamento richiesto non sia disponibile in carcere” (European Prison Rules, articolo 46.1). In linea generale, la possibilità di essere trasferiti presso ospedali esterni è garantita. La ragione di fondo sta nell’impossibilità concreta di realizzare qualunque tipo di servizio all’interno del carcere (si pensi alle operazioni chirurgiche, a vari tipi di analisi, a trattamenti sanitari particolari, ecc.). La principale criticità in tal senso riguarda le tempistiche e le procedure. In Grecia, per esempio, la procedura legale per i trasferimenti programmati per ragioni sanitarie richiede tempo ed è molto rigida, il che aggiunge ulteriori problemi alla già declassata assistenza sanitaria in carcere, poiché l’amministrazione penitenziaria deve aspettare 20 giorni per l’approvazione della richiesta di trasferimento e molto di più per l’effettiva realizzazione del trasferimento stesso. Così accade spesso che le visite presso ospedali esterni siano effettuate con grave ritardo. In Italia e in Francia questo viene in genere giustificato con l’insufficienza del personale di polizia preposto ai trasferimenti. Talvolta i ritardi causano problemi di salute molto più grandi per i pazienti e in alcuni casi ne determinano la morte. Sfortunatamente non è in genere semplice definire se il rifiuto/ritardo nel fornire trattamento,

⁴ Sull’impatto della detenzione, soprattutto se prolungata e in condizioni di isolamento, sul fisico e sulla psiche della persona, si rimanda ai ben noti testi di Gonin (1994) e Gallo, Ruggiero (1989)

assistenza o diagnosi sia causato dall'incompetenza generalizzata o da una violazione intenzionale perché la linea di confine tra le due è spesso sfocata (Vaughn, 1990).

In alcuni casi le conseguenze più gravi colpiscono in particolare i detenuti che soffrono di problematiche mentali. Nel Regno Unito l'alta incidenza di tali problematiche e dell'autolesionismo tra i detenuti rende difficile per i servizi raggiungere tutti coloro che avrebbero bisogno di un sostegno. In Inghilterra e Galles i detenuti con i problemi mentali più complessi possono in genere accedere facilmente al supporto del personale specializzato (sebbene talvolta dovrebbero essere trasferiti presso strutture più appropriate, per esempio dovrebbero essere presi in cura dagli ospedali del Servizio Sanitario Nazionale e questo non accade), ma i servizi per i pazienti con problemi di salute mentale più comuni sono meno sviluppati e ramificati. In alcuni istituti vi è carenza di servizi per il supporto terapeutico quotidiano e per il counseling.

6. Persone che soffrono di malattie mentali

Le Regole penitenziarie europee prescrivono che “istituti speciali o sezioni controllate da personale sanitario siano disponibili per l'osservazione e il trattamento dei detenuti che soffrono di disordini mentali o patologie” (47.1).

Inoltre, esse prescrivono che “il servizio sanitario in carcere fornisca un trattamento psichiatrico a tutti i detenuti che ne hanno bisogno e presti particolare attenzione alla prevenzione dei suicidi” (47.2).

Ovunque possiamo rilevare strutture separate (o sezioni speciali all'interno degli istituti) presso le quali i detenuti con problemi mentali possono essere collocati. In alcuni casi (Spagna e Regno Unito per esempio) il problema principale è se tali strutture funzionino bene o meno e se siano sufficienti ad accogliere tutte le persone con problemi mentali. Tali unità sono spesso destinate a quei detenuti considerati a rischio di autolesionismo o suicidio.

Anche quando i detenuti sono ricoverati in ospedali pubblici, le condizioni descritte sono piuttosto dure: in Francia, per esempio, per ragioni di sicurezza, i detenuti vengono frequentemente posti in isolamento, in stanze chiuse e sprovviste di qualunque arredo eccetto un materasso. E questo avviene anche in assenza di ragioni sanitarie che lo giustifichino. In alcuni casi non ci sono servizi igienici. Un secchio è messo a disposizione per le esigenze dei detenuti. Quindi, i rischi correlati alla segregazione sono accentuati, come nel caso delle malattie infettive a cui si è precedentemente

accennato. Inoltre, condizioni di questo tipo sollevano almeno due questioni etiche: il rispetto della dignità umana e la controversa doppia lealtà, verso le esigenze di sicurezza e di cura (Pont, 2012).

Il trattamento sanitario è spesso mediocre: in Portogallo, la legge prevede varie disposizioni per l'assistenza particolare ai detenuti con problemi mentali, incluso il ricovero presso istituzioni pubbliche della salute mentale o in reparti all'interno degli istituti penitenziari appositamente istituiti per questo tipo di assistenza. In pratica si fa molto poco in termini di attenzione terapeutica ai malati mentali: l'unico metodo utilizzato abitualmente consiste nel sedare i pazienti, quando il loro comportamento diventa insostenibile, il che tipicamente si traduce nel far loro trascorrere qualche giorno in un reparto ospedaliero del carcere, dove essi vengono spesso indiscriminatamente contenuti con l'uso di medicinali. Anche in Italia gli psicofarmaci vengono usati in grande quantità sia all'interno degli istituti penitenziari che negli ospedali psichiatrici giudiziari, dove le persone possono restare recluse finché un giudice non certifica la cessata pericolosità sociale⁵. Lo stesso accade nel Regno Unito, dove i detenuti non vengono rilasciati una volta scontata l'intera condanna se sono ancora mentalmente malati.

7. Detenuti tossicodipendenti

Insieme alla malattia mentale, la tossicodipendenza costituisce una delle criticità più diffuse e drammatiche in tema di sanità all'interno delle prigioni europee.

Le European Prison Rules prescrivono: "Durante la visita al detenuto, il medico o l'infermiere che opera su sua delega dovrebbero prestare un'attenzione particolare – tra le altre cose – all'eventuale presenza di sintomi di astinenza correlati all'uso di droghe, medicinali o alcool" (42.3 d).

Partendo dall'analisi del personale coinvolto nel trattamento dei problemi di tossicodipendenza, in generale esistono servizi sanitari specializzati, medici e psicologi o assistenti sociali (e talvolta psichiatri) il cui ruolo è esattamente quello di fornire un supporto specializzato ai detenuti. Esistono inoltre vari programmi di counseling (ai fini della disintossicazione per esempio).

⁵ La situazione è in fase di evoluzione a seguito dell'approvazione della legge 81 del 30 marzo 2014. Per un'analisi approfondita del mutamento in corso in Italia, si rimanda al numero monografico 1-2014 di *Antigone*, dal titolo "Ospedali psichiatrici giudiziari: la follia sta per chiudersi?", nonché al saggio di Michele Miravalle presente in questo rapporto.

In alcuni istituti penitenziari vi sono sezioni speciali (*drug-free*) o reparti terapeutici, come per esempio in Polonia, dove i detenuti partecipano ad incontri in cui hanno l'opportunità di essere informati sulla dipendenza, di sviluppare la loro motivazione a mantenere l'astinenza, così come ad acquisire specifici strumenti per evitare la ricaduta nella tossicodipendenza. In generale, in questi casi viene richiesto di sottoporsi a periodici esami delle urine per poter restare in quelle sezioni.

Per via della carenza di risorse, tuttavia, rispondere ai bisogni di tutti i detenuti tossicodipendenti può essere un problema. C'è un generale consenso sul fatto che sia piuttosto facile trovare droghe all'interno delle carceri e che molti reclusi continuino o inizino ad utilizzare sostanze durante il periodo di detenzione; di conseguenza, l'uso di sostanze illegali tra i detenuti resta elevato.

Per quanto riguarda il trattamento, in casi eccezionali, come in Grecia, i detenuti tossicodipendenti vengono inviati presso cliniche psichiatriche penitenziarie. In molti casi, la principale risposta all'uso di droghe è la terapia metadonica a scalare, quindi attraverso una progressiva riduzione delle dosi somministrate. Ma talvolta accade, come in Portogallo, che, sebbene programmi basati sull'uso di metadone esistano, in genere vengono somministrati soltanto dei tranquillanti. Nonostante programmi di riduzione del danno volti a fornire informazioni e a diffondere la consapevolezza siano abbastanza diffusi, la Spagna è l'unico paese in cui vengono concretamente implementati significativi programmi di riduzione del danno (per esempio attraverso la distribuzione di siringhe sterili). In Francia, i Ministeri della salute e della giustizia stanno studiando l'introduzione di un programma sperimentale di scambio di siringhe. Ma si tratta quindi di casi isolati: nonostante influenti e accurati studi empirici abbiano dimostrato che la distribuzione di siringhe non determina un incremento dell'uso di sostanze illecite e non compromette la sicurezza, tali programmi faticano ad essere accettati e implementati (Kerr et al. 2004; Stover, Nelles, 2003).

8. Conclusioni

In conclusione a questa breve presentazione di quanto rilevato nell'ambito dello European Prison Observatory sul tema della tutela della salute nelle carceri europee, riportiamo tre spunti di riflessione che emergono dalla comparazione dei report prodotti dagli stati membri.

In primo luogo, tra le varie problematiche riscontrate in tema di salute, spicca la numerosità – con la conseguente difficoltà a farvi fronte

da parte delle amministrazioni penitenziarie – delle persone detenute con problematiche mentali o relative alla tossicodipendenza. Abbiamo visto come le strategie per affrontare tali questioni siano per certi versi tra loro simili e per altri peculiari ai vari sistemi. Ma i numeri indicano che il problema è indubbiamente europeo. In tal senso, al di là della fondamentale comparazione tra le modalità di gestione, l'interrogativo che i numeri sollevano rimanda all'annosa questione relativa al carcere come risposta a tali problematiche, se non fonte o quanto meno aggravante delle stesse. In altri termini, trovano conferma l'opportunità e l'urgenza di trasferire la gestione delle marginalità sociali al di fuori dei sistemi penitenziari, come i sostenitori di un diritto penale minimo da tempo suggeriscono.

In secondo luogo, si è detto, l'attività dell'Osservatorio nel suo complesso è volta al confronto tra quanto prescritto dalla normativa europea (con particolare riferimento alle European Prison Rules), quanto dalla normativa nazionale e la prassi. In tal senso, il quadro che emerge in tema di salute è piuttosto desolante. Il divario tra le norme e la loro applicazione nelle prigioni europee è ampio, per ragioni che abbiamo visto essere ricondotte in primis a questioni strutturali (soprattutto per quanto riguarda le condizioni igieniche e di vivibilità) e organizzative (si pensi alla diffusa carenza dello staff nel fronteggiare i bisogni o agli ostacoli nel ricorrere all'assistenza sanitaria esterna). In tal senso la proposta di riflessione che si rivolge alle politiche europee riguarda la questione dell'implementazione delle norme per ridurre quel divario tra *law in the books* e *law in the action* che risulta considerevole in tema di tutela della salute all'interno delle carceri.

Più in generale, infine, quanto fin qui riportato vuole anche sottolineare l'importanza della comparazione. Pensiamo alla questione dei suicidi, l'aspetto più estremo e drammatico correlato alla salute all'interno del carcere. Dalla raccolta dati emerge come non sia sempre possibile specificare se i dati relativi alle morti includono soltanto le persone detenute che muoiono all'interno delle carceri o se includono anche coloro che muoiono fuori dalle carceri (per esempio, in ambulanza, in ospedale, ecc.). Nel nostro paese questo problema si pone da tempo, ma abbiamo visto che per esempio in Polonia e nel Regno Unito il dato include anche i decessi avvenuti all'esterno. Di fronte all'eterogeneità della raccolta di informazioni apparentemente così "oggettive", come il numero dei decessi, e che ciononostante riflette una differente lettura a seconda dei paesi o degli organismi preposti alla raccolta, l'attività di comparazione svolge un ruolo chiave per l'interpretazione dei dati stessi e per il rafforzamento delle attività di *advocacy*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Gallo Ermanno, Ruggiero Vincenzo (1989), *Il carcere immateriale. La detenzione come fabbrica di handicap*, Edizioni Sonda, Torino

Gonin Daniel (1994), *Il corpo incarcerato*, Edizioni Gruppo Abele, Torino

Hayton Paul, Gatherer Alex, Fraser Andrew (2010), Patient or prisoner: does it matter which Government Ministry is responsible for the health of prisoners?, Copenhagen

Kerr Thomas, Wood Evan, Betteridge Glenn, Lines Rick, Jurgens Ralf, (2004) Harm reduction in prisons: a 'rights based analysis', in "Critical Public Health", Vol. 14, n. 4, pp. 345-360

Kickbusch Ilona, Behrendt Thorsten (2013), Implementing a Health 2020 vision: governance for health in the 21st century. Making it happen, World Health Organisation

Lines Rick (2007), HIV infection and human rights in prison, in Moller L., Stover H., Jurgens R., Gatherer A., Nikogostian H., Health in prison. A Who guide to the essentials in prison health, WHO, pp. 61-71

Maculan Alessandro, Ronco Daniela, Vianello Francesca (2013), Prison in Europe: Overview and Trends, Antigone Edizioni, Roma

Mann JM, Gostin L, Gruskin S, Brennan T, Lazzarini Z, Fineberg H. (1994), Health and human rights, in "Health and Human Rights", n.1, pp. 6-23

Pont Jorg (2012), Dual loyalty in Prison Health Care, American Journal of Public Health, Vol. 102, n. 3, pp. 475-480

Ronco Daniela (2013), La percezione della salute in carcere, in AA.VV. (a cura di), "Salute libera tutti", INMP, Roma, pp. 55-124

Stover H., Nelles J. (2003), *Ten years of experience with needle and syringe exchange programmes in European prisons*, in "International Journal of Drug Policy", n. 14, pp. 437-444

Vaughn Michael S. (1999), Penal harm medicine: State Tort remedies for delaying and denying health care to prisoners, in "Crime Law and Social Change", n. 31, pp. 273-302

WHO (2013), Good governance for prison health in the 21st century. A policy brief on the organization of prison health (<http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/good-governance-for-prison-health-in-the-21st-century.-a-policy-brief-on-the-organization-of-prison-health>)

ORDINE, SICUREZZA ED INCOLUMITÀ NELLE PRIGIONI EUROPEE

Alessandro Maculan

1. Introduzione

In questo contributo verranno discussi i temi dell'ordine, della sicurezza e dell'incolumità della popolazione detenuta negli istituti di pena dei paesi europei che hanno partecipato al progetto *European Prison Observatory*¹.

Affronteremo queste questioni ponendo la nostra attenzione su due principali aspetti: le misure di sicurezza individuali che vengono rivolte alla popolazione ristretta e le questioni legate all'incolumità dei detenuti. I detenuti, infatti, vengono considerati generalmente come dei soggetti potenzialmente pericolosi (in virtù dello stigma sociale di cui sono portatori) per i quali sono necessarie e si legittimano misure di controllo del tutto particolari (cfr. Drake, 2011, 2012). Queste misure di controllo, assieme alla posizione di subordinazione all'autorità penitenziaria nella quale si trovano, possono tuttavia esporre i detenuti al rischio di subire vessazioni, abusi e maltrattamenti e quindi di non vedere rispettati i propri diritti. Sono d'altronde le stesse *European Prison Rules* (d'ora in avanti EPR), promosse dal Consiglio d'Europa, a sottolineare la compresenza di queste due componenti della sicurezza, prescrivendo una

1 Lo *European Prison Observatory* è un progetto che è stato finanziato nel 2013 e nel 2014 dal programma Criminal Justice dell'Unione Europea. I paesi coinvolti sono stati l'Italia, il Portogallo, la Spagna, la Francia, Il Regno Unito, la Grecia, la Polonia e la Lettonia.

serie di regole aventi l'obiettivo di rispondere al contempo sia alle esigenze di sicurezza degli istituti sia al rispetto della dignità e dell'incolumità della popolazione ristretta.

Nei prossimi paragrafi analizzeremo queste questioni² facendo un continuo riferimento a quanto prescritto dalle EPR allo scopo di verificare la distanza esistente tra la dimensione ideale prevista dai regolamenti e ciò che, invece, possiamo osservare nella quotidianità carceraria degli istituti di pena dei paesi presi in considerazione dal presente progetto.

2. Le misure di sicurezza applicate ai singoli detenuti

In base a quanto prescritto dalle EPR, «le misure applicate ai singoli detenuti per la sicurezza devono essere il minimo necessario per garantirne una custodia sicura» (51.1) e «la sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale all'erta che conosce i detenuti affidati al proprio controllo» (51.2). «Il più rapidamente possibile dopo l'ingresso in istituto, ogni detenuto deve essere valutato al fine di determinare il rischio per la collettività nel caso di evasione e la probabilità che tenti di evadere solo o con l'aiuto di complici esterni» (51.3). «Ogni detenuto è, in seguito, sottoposto ad un regime di sicurezza corrispondente al grado di rischio identificato» (51.4) ed infine «il livello di sicurezza necessario deve essere rivalutato regolarmente durante la detenzione dell'interessato» (51.5).

I report nazionali hanno evidenziato come in tutti i paesi le principali misure per il mantenimento della sicurezza utilizzate all'interno degli istituti siano:

- Le perquisizioni corporali;
- I controlli delle celle;
- L'isolamento in apposite sezioni.

2 Il presente contributo, che riprende alcuni passaggi già apparsi in Maculan *et al* (2013), rappresenta un lavoro di sintesi riguardo a quanto emerso sul presente tema nei vari report sulle condizioni di detenzione dei vari paesi che hanno lavorato allo *European Prison Observatory*. Per l'Italia di veda Marietti (2013), per il Portogallo Dores *et al* (2013), per la Spagna Ocaña (2013), per la Francia Crétenot & Liaras (2013), per il Regno Unito Silvestri (2013), per la Grecia Koulouris & Aloskofis (2013), per la Polonia Kladochny & Wolny (2013) e per la Lettonia Kamenska *et. al* (2013).

3. Perquisizioni corporali e controllo delle celle

Per quanto riguarda i controlli, ed in particolar modo quelli corporali, le EPR riportano quanto segue: «Il personale deve seguire delle procedure dettagliate nel caso di perquisizioni: dei luoghi dove vivono, lavorano e si riuniscono i detenuti; di detenuti; di visitatori e dei loro effetti e di membri del personale» (54.1). «Le situazioni in cui tali perquisizioni sono necessarie e la natura di esse devono essere definite dalla normativa nazionale» (54.2), «il personale deve essere formato a svolgere queste perquisizioni in modo tale da scoprire e prevenire qualunque tentativo di fuga o di nascondere beni illeciti, rispettando allo stesso tempo la dignità di coloro che vengono perquisiti ed i loro oggetti personali» (54.3). Le regole penitenziarie europee hanno, inoltre, individuato delle norme aventi lo scopo di tutelare i detenuti ed i visitatori esterni durante i controlli, affermando quanto segue: «Le persone sottoposte a perquisizione non devono essere umiliate dalla procedura di perquisizione» (54.4), «le persone devono essere perquisite soltanto da personale dello stesso sesso» (54.5), «nessun esame delle cavità del corpo può essere fatto dal personale penitenziario» (54.6) ed «un esame intimo, nell'ambito di una perquisizione, può essere eseguito solo da un medico» (54.7).

Le perquisizioni corporali dei detenuti sono sicuramente le misure di sicurezza maggiormente diffuse all'interno degli istituti. Questo tipo di controllo può essere effettuato in qualsiasi momento anche se, generalmente, si concentra dopo lo svolgimento, da parte del detenuto, di una qualsiasi attività (di tipo lavorativo, educativo, ricreativo etc..) o a seguito dell'incontro con qualche visitatore esterno (volontari, avvocati, familiari etc..).

Esistono diverse tipologie di perquisizioni corporali che possono essere svolte seguendo differenti livelli di invasività:

1. Il primo corrisponde ad una perquisizione classica, la quale prevede che lo staff tasti diverse parti del corpo di colui o colei che deve essere controllato/a. Lo scopo è quello di verificare l'assenza di oggetti vietati in carcere;
2. Il secondo consiste nello *strip-searching* che prevede lo spogliarsi dei propri indumenti (rimanendo coperti solo dalla propria biancheria intima oppure completamente nudi);
3. Il terzo, e dunque maggiormente invasivo, livello di controllo fisico, può prevedere l'esame ai raggi X ed il controllo delle cavità orali, anali e vaginali;

Le perquisizioni corporali (di cui al punto 1 ed al punto 2) sono svolte dal personale addetto alla custodia della popolazione detenuta dello stesso sesso di colui o colei che deve essere controllato/a. In Francia il controllo delle cavità interne avviene di rado e può essere effettuato solo a seguito della decisione di un giudice mentre per gli altri controlli, meno invasivi, è sufficiente il permesso del direttore del carcere (Crétenot, Liaras, 2013). In Grecia, a partire dal 2011, le perquisizioni vaginali vengono annotate in un apposito registro assieme al nome del medico che ha effettuato tale controllo, le motivazioni che l'hanno giustificato, il giorno di tale visita e la relativa durata. Nel carcere femminile di Eleona Thiva (Grecia) questo tipo di controllo può aver luogo solo previo consenso della detenuta e solamente nel caso in cui il test anti-droga risulti positivo (cfr. Koulouris, Aloskofis, 2013).

Come è stato sottolineato precedentemente anche i visitatori (famigliari dei detenuti, volontari, avvocati etc..) possono essere controllati dallo staff. Per questo motivo le EPR sottolineano come «l'obbligo di proteggere la sicurezza e l'ordine interno deve essere ponderato con il rispetto dell'intimità dei visitatori» (57.9). I vari *report* hanno evidenziato come in tutti i paesi considerati vi sia l'obbligo di perquisire ogni persona esterna che desideri entrare in carcere. Anche in questo caso le tipologie di controlli adottati sono molteplici e presentano diversi livelli di invasività. Il più comune è l'utilizzo del *metal-detector* ma anche le perquisizioni durante le quali il personale tasta varie parti del corpo sono particolarmente utilizzate. In alcuni casi ai visitatori può essere richiesto di togliere parte dei propri indumenti per un'ulteriore controllo maggiormente approfondito. Generalmente, tra tutti i visitatori che entrano in carcere, coloro che subiscono i controlli più approfonditi e talvolta invasivi sono i famigliari dei detenuti mentre gli altri (avvocati, volontari etc..) vengono solitamente controllati attraverso l'ausilio del solo *metal-detector*. Tra tutti i report considerati quello portoghese ha evidenziato come in Portogallo i controlli dei visitatori esterni siano spesso particolarmente invasivi, tanto da suscitare delle lamentele di abusi sessuali durante gli *strip-searching* (Dores *et al.*, 2013: 34).

Il controllo delle celle, in genere, avviene senza preavviso e quando i detenuti non sono presenti all'interno della cella. Anche in questo caso, lo scopo è quello di verificare l'assenza di oggetti o di materiale vietato in carcere (per esempio droga, alcool, armi etc..).

4. Isolamento

L'isolamento per motivi disciplinari è un tipo di punizione applicato nei confronti di coloro che non rispettano le regole dell'istituto mettendo dunque a rischio la sicurezza delle sezioni detentive e del carcere in generale. In questo caso l'obiettivo è sia quello di punire il detenuto, sia quello di separarlo dagli altri allo scopo di evitare possibili emulazioni.

Dai report nazionali è emerso come questa forma di isolamento venga utilizzata in tutti gli istituti di pena dei paesi considerati. La durata del periodo di isolamento (prevista dai regolamenti nazionali) varia di paese in paese ma ovunque tale durata raramente viene rispettata (generalmente dura di più di quanto dovrebbe).

L'isolamento è una pratica pericolosa perché può esporre i detenuti a diversi tipi di abuso e a maltrattamenti. Durante l'isolamento, infatti, i detenuti sono soli, in una condizione di vulnerabilità e senza il supporto dei propri compagni di cella e di sezione. Come evidenziato nel report spagnolo (Ocaña, 2013: 20) «è proprio durante l'isolamento che i detenuti denunciano i maggiori casi di maltrattamento, abusi ed umiliazioni». L'isolamento è generalmente correlato, inoltre, anche a casi di autolesionismo e suicidio.

5. Le procedure disciplinari

A proposito del controverso tema delle procedure disciplinari avviate dal personale nei confronti dei detenuti, le EPR affermano quanto segue: «le procedure disciplinari devono essere dei meccanismi di ultimo impiego» (56.1), «per quanto possibile, le autorità penitenziarie devono ricorrere a dei meccanismi di riparazione e di mediazione per risolvere le vertenze con i detenuti e le dispute fra questi ultimi» (56.2) e «solo un comportamento suscettibile di costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine interno può essere definito come un' infrazione disciplinare» (57.1).

L'analisi dei vari report nazionali ha messo in evidenza come l'utilizzo di procedure disciplinari sia molto frequente andando a costituire una forma ordinaria di gestione della vita in carcere.

Le procedure disciplinari sono usate generalmente nei seguenti casi:

- Nel caso in cui un detenuto risponda in maniera maleducata allo staff o nel caso in cui non gli dimostri rispetto;

- Nel caso in cui abbia nella propria cella degli oggetti vietati dal regolamento (per esempio droga, alcool etc.) o qualsiasi cosa che non abbia il permesso di possedere;
- Nel caso in cui un detenuto si rifiuti di svolgere determinate attività (lavorative o educative) che sono considerate obbligatorie;
- Nel caso in cui un detenuto non rispetti gli ordini che gli vengono impartiti;
- Nel caso in cui un detenuto venga coinvolto in risse, aggressioni o lotte tra detenuti;

In ogni paese è emerso come il personale preposto alla sorveglianza delle carceri abbia un ampio grado di potere discrezionale (cfr. Gilbert 1997; Liebling, 2000) nei confronti della popolazione reclusa potendo, infatti, decidere se avviare o meno un procedimento disciplinare nei confronti dei detenuti stessi. Ciò inevitabilmente accentua le asimmetrie di potere presenti tra questi due gruppi che condividono e convivono nello stesso contesto penitenziario.

Secondo le EPR «qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un'infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge» (60.1), «la severità dell'infrazione deve essere proporzionale alla gravità dell'infrazione» (60.2), «le sanzioni collettive, le pene corporali, il collocamento in una camera senza luce così come ogni altra forma di punizione inumana o degradante devono essere vietate» (60.3), «la sanzione non può consistere in una proibizione assoluta dei contatti con la famiglia» (60.4), «l'isolamento come sanzione disciplinare può essere imposto solo in casi eccezionali e per un periodo determinato di tempo, il più breve possibile» (60.5) ed infine «i mezzi di contenzione non devono mai essere utilizzati come sanzioni» (60.6).

I report analizzati hanno messo in evidenza come vi sia un'ampia gamma di procedure disciplinari utilizzate, la maggior parte delle quali sono comuni alla maggioranza dei paesi presi in considerazione: l'esclusione dalle attività lavorative (con relativa sospensione del salario), la proibizione di uscire dalla cella (per una lunghezza di giorni variabili), l'isolamento in apposite celle (per una durata variabile), l'esclusione dalle attività culturali e ricreative, la perdita del lavoro (soprattutto in Francia), la privazione di oggetti presenti in cella (come per esempio la TV – evidenziato dai report di Inghilterra-Galles e Francia), il divieto di ricevere denaro dall'esterno per diversi mesi oppure il divieto di acquistare beni all'interno del carcere (Francia, Lettonia), la proibizione di fare telefonate ed il trasferimento in un'altra cella, sezione o carcere. In Italia una procedura disciplinare cancella automaticamente la riduzione del periodo di detenzione (45 giorni ogni sei mesi) previsto per legge ai detenuti che si comportano in maniera corretta.

Le EPR, inoltre, affermano che «ogni detenuto ritenuto colpevole di un'infrazione disciplinare deve essere in grado di fare appello ad un'autorità competente superiore e indipendente» (61) e quindi deve avere la possibilità di richiedere una revisione della procedura. Tale possibilità, almeno a livello teorico, è prevista in tutti i paesi considerati ma generalmente questi tentativi risultano spesso inutili e raramente vanno a buon fine. Solitamente la durata di queste procedure è molto lunga e vi è il rischio che il giudice possa implementare la sanzione.

6. L'utilizzo della forza

Per quanto riguarda l'utilizzo della forza da parte del personale addetto alla sorveglianza nei confronti dei detenuti, le EPR prescrivono quanto segue: «il personale penitenziario non deve usare la forza contro i detenuti tranne per autodifesa o in casi di tentata evasione o di resistenza attiva o passiva ad un ordine legittimo, e sempre come ultima risorsa» (64.1) e «la quantità di forza usata deve essere quella minima necessaria e deve essere applicata per il tempo strettamente necessario» (64.2). Prescrivono inoltre che delle «procedure dettagliate devono regolare l'utilizzo della forza e precisare in particolare: i diversi tipi di utilizzo; le circostanze in cui ogni tipo è autorizzato; i membri del personale autorizzati ad utilizzare l'uno o l'altro dei tipi di forza; il livello di autorità richiesto per deciderne l'utilizzo ed i relativi rapporti da redigere » (65). Infine sottolineano come «il personale in contatto diretto con i detenuti debba essere formato alle tecniche per contenere con il minimo di forza gli individui aggressivi» (66).

I vari punti delle EPR appena riportati sembrano ammettere molto chiaramente che in carcere l'utilizzo della forza è inevitabile, motivo per il quale appare necessario limitarlo attraverso una serie di vincoli. Le EPR dipingerebbero le carceri come dei luoghi potenzialmente pericolosi dove l'ordine costituito può essere seriamente messo in discussione dalla condotta dei detenuti (attraverso il rifiuto di rispettare gli ordini, attraverso il tentativo ed evasione, attraverso aggressioni ai membri dello staff). Definendo i casi in cui la forza può essere utilizzata, tali regolamenti cercano di gestire e limitare, almeno a livello teorico, queste pratiche che paiono ineliminabili dal mondo penitenziario. A proposito sono particolarmente interessanti le parole di Edney (1997: 289):

«(...) tendiamo a credere che se le carceri fossero ambienti pacifici tutto andrebbe bene. In base alla mia esperienza di *prison officer* questa fiducia è mal-

riposta perché la violenza è sempre presente e la relativa minaccia nei confronti dei detenuti è sempre presente, non solo quella che proviene dagli altri detenuti, ma quella che proviene dagli agenti che la usano come strumento di controllo nei confronti dei detenuti».

In maniera del tutto simile a quanto prescritto dalle EPR, anche le diverse normative nazionali dei paesi coinvolti autorizzano l'utilizzo della forza solamente come *extrema ratio*, allo scopo di gestire i detenuti considerati violenti, per prevenire tentativi di fuga ed in caso di resistenza agli ordini dello staff. I diversi report analizzati hanno evidenziato, tuttavia, come in carcere la forza venga utilizzata spesso e, in diversi casi, senza alcun rispetto delle regole. A tal proposito il report francese ha sottolineato che i direttori degli istituti di pena dovrebbero essere informati ogniqualvolta vi sia la necessità di utilizzare la forza nei confronti dei detenuti. In realtà questa pratica risulta spesso disattesa oppure ottemperata in maniera superficiale ed incompleta. Se un agente utilizzasse la forza in modo improprio, costituirebbe un fatto penalmente perseguibile ma i procedimenti giudiziari relativi a tali episodi sono rari perché i vertici degli istituti di pena, così come i giudici, spesso tendono a giustificare tale ricorso alla forza (anche quella eccessiva) sottolineando come esso sia inevitabile per delle figure professionali che svolgono un lavoro particolarmente duro (cfr. Crétenot, Liaras, 2013). Il report portoghese ha sottolineato un ampio ed indiscriminato utilizzo della forza da parte del personale, senza alcuna sorta di rispetto nei confronti dell'integrità fisica dei detenuti. Nelle carceri portoghesi l'utilizzo della forza sembra «diventare legittimo ogniqualvolta l'ordine del carcere venga arbitrariamente dichiarato a rischio» (cfr. Dores *et al.*, 2013).

Un'altra questione particolarmente importante è quella relativa all'ingresso in carcere di altre forze di polizia in supporto al personale addetto alla sorveglianza degli istituti di pena. Le EPR affermano quanto segue: «il personale di altre forze dell'ordine deve intervenire nei confronti dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari solo in circostanze eccezionali» (67.1), «le autorità penitenziarie e le forze dell'ordine interessate devono sottoscrivere un accordo preventivo a meno che tali relazioni non siano già regolate dal diritto interno» (67.2) e tale accordo deve stabilire «le circostanze in cui i membri di altre forze dell'ordine possono entrare in un istituto per risolvere una situazione di conflitto; l'autorità di cui dispone tale forza dell'ordine quando si trova all'interno dell'istituto e le relazioni con il direttore; i diversi tipi di ricorso alla forza che i membri di questa forza possono impiegare; le circostanze in cui i diversi tipi di ricorso alla forza sono previsti; il livello di autorità richiesto per decidere l'utilizzo della forza ; e i rapporti da redigere dopo ogni utilizzo della forza» (67.3).

I vari report nazionali hanno riportato come in tutti i paesi le altre forze di polizia possono entrare in carcere solo in circostanza del tutto particolari, come prescritto dalle EPR. Questi casi sono, tuttavia, molto rari.

7. Utilizzo di strumenti di contenzione ed armi

Per quanto concerne l'utilizzo di strumenti di contenzione le EPR sottolineano che «è proibito l'uso di catene e di ferri» (68.1) e che l'utilizzo di manette, camicie di forza ed altri mezzi di contenzione non devono essere utilizzate tranne «se necessario, come precauzione contro le evasioni durante un trasferimento, purché esse vengano rimosse quando il detenuto compare dinanzi all'autorità amministrativa o giudiziaria, a meno che tale autorità decida altrimenti; o per ordine del direttore, se falliscono altri metodi di controllo, al fine di proteggere il detenuto da atti di autolesionismo, di impedirgli di arrecare danni ad altri o di prevenire gravi danni alle cose e purché in tali casi il direttore informi immediatamente il medico e faccia rapporto subito all'autorità penitenziaria superiore» (68.2). Al numero 68.3 e 68.4 le EPR affermano che «gli strumenti di contenzione non devono essere applicati per un periodo maggiore di quello strettamente necessario» e che «il modo di utilizzo di tali mezzi di contenzione deve essere specificato nella legislazione nazionale».

Come evidenziato dai report lo strumento di contenzione maggiormente utilizzato nei vari paesi coinvolti sono le manette. Queste vengono utilizzate specialmente durante le traduzioni ma, in alcuni casi, possono essere utilizzate per gli spostamenti all'interno del carcere di detenuti che sono considerati particolarmente pericolosi. In Grecia il codice penitenziario prescrive che le manette non vengano utilizzate nel caso di detenuti giovani, anziani, malati e detenute incinta (cfr. Koulouris, Aloskofis, 2013). In Polonia è diffuso l'uso delle camicie di forza e delle cinture di contenzione, utilizzate per immobilizzare i detenuti in particolari stanze isolate acusticamente. Generalmente vengono impiegate solo nel caso in cui altre misure di coercizione risultino inefficaci (cfr. Kładoczny, Wolny, 2013). Nella quotidianità carceraria esiste tuttavia una ampia varietà di strumenti e di strategie di contenzione che sono previste anche dai regolamenti. Come sottolinea il report del Regno Unito (Silvestri, 2013: 47-48), queste possono essere: di tipo «fisico (utilizzando la forza fisica senza l'utilizzo di strumenti), di tipo meccanico (utilizzando strumenti quali manette, bastoni, manganelli), di tipo chimico (utilizzando medicinali), di tipo ambientale (per esempio l'isolamento), di tipo tecnologico (per esempio braccialetti elettronici, allarmi) e di tipo psicologico (per esempio ripetendo

continuamente i divieti che caratterizzano la vita in carcere o deprivando alcuni detenuti di strumenti necessari, come per esempio le stampelle)». In Portogallo gli strumenti di contenzione maggiormente diffusi sono «le manette e l'immobilizzazione attraverso la violenza fisica che è utilizzata con scopi intimidatori» (Dores *et al.*, 2013: 38). Una questione controversa è rappresentata, nelle carceri portoghesi, dall'utilizzo della *contenzione chimica*, che può essere utilizzata negli ospedali psichiatrici (*psychiatric-hospital prison*) e nelle sezioni delle carceri comuni adibite a detenuti con problematicità di tipo mentale. Il report Lettone ha evidenziato, oltre all'uso di manette, l'utilizzo di manganelli ed *electric shock*, l'uso della forza fisica e l'utilizzo di particolari tecniche di lotta per prevenire aggressioni, fughe etc.. (cfr. Kamenska *et al.*, 2013).

Per quanto riguarda l'uso delle armi le EPR afferma che «salvo urgenze operative, il personale penitenziario non deve mai portare armi mortali all'interno del perimetro dell'istituto» (69.1), «il porto visibile di altre armi, compreso il manganello, da parte di persone in contatto con i detenuti deve essere proibito all'interno del perimetro dell'istituto salvo se queste sono necessarie per la sicurezza e l'ordine interno in occasione di un incidente particolare» (69.2) e che «nessun membro del personale riceve armi senza una preventiva formazione sul loro uso» (69.3).

Il report evidenzia come, in quasi tutti i paesi, sia vietato portare all'interno del perimetro degli istituti di pena armi mortali come, per esempio, pistole. Questo non è il caso della Lettonia dove i detenuti ristretti in *closed* e *semi-closed prison* vengono controllati da personale munito di arma di servizio (cfr. Kamenska *et al.*, 2013). In tutti gli altri casi l'utilizzo di armi mortali all'interno del carcere può avvenire solo in circostanze del tutto particolari. Nonostante ciò, il report portoghese ha sottolineato come al personale addetto alla sorveglianza sia consentito di utilizzare, durante il proprio servizio, una serie di pratiche potenzialmente letali i cui effetti risultano essere simili all'utilizzo di armi: «aggressioni con pugni e calci da parte di gruppi di agenti nei confronti di detenuti in isolamento, specialmente di notte, è un esempio di una pratica comune e potenzialmente letale» (cfr. Dores *et al.*, 2013: 37-38).

8. Richieste e reclami

In base a quanto prescritto dalle EPR «i detenuti, individualmente o in gruppo, devono avere ampie opportunità di presentare richieste o reclami al direttore dell'istituto o ad ogni altra autorità competente» (70.1), «se la mediazione appare opportuna, essa deve essere tentata come prima istanza»

(70.2) e «nel caso in cui la richiesta o il reclamo sono respinti, le motivazioni devono essere comunicate al detenuto interessato e quest'ultimo deve poter inoltrare ricorso ad un'autorità indipendente» (70.3). «I detenuti non devono essere puniti per aver presentato una richiesta o un reclamo» (70.4) e «l'autorità competente deve tener conto di ogni reclamo scritto proveniente dalla famiglia di un detenuto quando tale reclamo fa stato di una violazione dei diritti dell'interessato» (70.5).

Quantomeno a livello teorico ogni detenuto può effettuare richieste o reclami al direttore dell'istituto oppure ad altre autorità competenti. Tuttavia diversi report hanno messo in evidenza una serie di problematiche. La prima è riconducibile alla durata del tempo d'attesa per ottenere una risposta (spesso è molto lunga), la seconda è relativa alle conseguenze che possono subire i detenuti. In Portogallo e Polonia, per esempio, i detenuti che effettuano dei reclami possono soffrire delle ritorsioni da parte dello staff o da parte del direttore (che possono andare dalle continue e ripetute provocazioni quotidiane al trasferimento in altri istituti di pena). Non stupisce che questi ostacoli possano scoraggiare i detenuti nel presentare delle lamentele e dei reclami.

Recentemente in Grecia il Ministero di Giustizia ha messo in opera una linea telefonica diretta per facilitare tali procedure di reclami (cfr. Koulouris, Aloskofis, 2013).

9. Conclusioni

Le questioni legate alla sicurezza degli istituti ed all'incolumità dei detenuti che abbiamo analizzato in queste pagine rappresentano alcuni tra gli aspetti più problematici e delicati relativi alla quotidianità detentiva. I dati raccolti a livello europeo nell'ambito dello *European Prison Observatory* ci restituiscono una rappresentazione delle carceri europee abbastanza sconcertante. Abbiamo potuto osservare, infatti, un largo utilizzo delle misure di sicurezza nei confronti dei singoli detenuti che sembrano inevitabilmente limitare quelle misure e precauzioni che hanno l'obiettivo di garantire i diritti e preservare la dignità della popolazione reclusa. Come in un gioco di vasi comunicanti pare che nel momento in cui il livello delle prime aumenta, inevitabilmente il livello delle seconde debba scendere inesorabilmente. Il confronto tra ciò che prescrivono le EPR su questi temi ed i dati raccolti sul campo ha messo in evidenza una grande distanza tra la dimensione astratta delle norme e ciò che, invece, vede la luce quotidianamente all'interno degli istituti di pena. Nella maggior parte dei casi, infatti, i contenuti delle EPR, così come quanto prescritto dalle stesse legislazioni nazionali in ambito penitenziario, risultano in larga parte disattesi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Crétenot M., Liaras B. (2013), *Prison Conditions in France*, Antigone Edizioni;
- Dores A. P., Pontes N., Loureiro R. (2013), *Prison Conditions in Portugal*, Antigone Edizioni;
- Drake D. (2011), *The "Dangerous other" in Maximum-Security Prison*, in *Criminology and criminal Justice*, 11, 4, pp. 367-382;
- Drake D. (2012), *Prison, Punishment and the Pursuit of Security*, Palgrave Macmillan;
- Edney R. (1997), *Prison Officers and Violence*, in *Alternative Law Journal*, 22, n. 6, December, pp. 289-297.
- Gilbert M. (1997), *The Illusion of Structure. A Critique of the Classical Model of Organization and the Discretionary Power of Correctional Officer*, in *Criminal Justice Review*, 22, (1), pp. 49-64;
- Kamenska A., Pūce I., Laganovska K. (2013), *Prison Conditions in Latvia*, Antigone Edizioni;
- Kładoczny P., Wolny M. (2013), *Prison Conditions in Poland*, Antigone Edizioni;
- Koulouris N. K., Aloskofis W. (2013), *Prison Conditions in Greece*, Antigone Edizioni;
- Liebling A. (2000), *Prison Officers, Policing and the Use of Discretion*, in *Theoretical Criminology*, 4 (3), pp. 333-357;
- Maculan A., Ronco D., Vianello F. (2013), *Prison in Europe: Overview and Trends*, Antigone Edizioni;
- Marietti S. (2013), *Prison Conditions in Italy*, Antigone Edizioni;
- Ocaña M. A. (2013), *Prison Conditions in Spain*, Antigone Edizioni;
- Silvestri A. (2013), *Prison Conditions in the United Kingdom*, Antigone Edizioni;

IL VOTO DEI DETENUTI

Roberta Bartolozzi

1. I numeri

Alle consultazioni europee del maggio 2014 hanno votato 1.236 detenuti su una popolazione complessiva di 58.092 ristretti, circa 24.000¹ dei quali esercitanti ancora l'elettorato attivo. In carcere, quindi, la percentuale di voto si è attestata intorno al 5.5% degli aventi diritto, quando nel resto del Paese è stata del 66,43%² e nell'Unione Europea del 42.54%. Che le elezioni europee abbiano scarsa presa sui cittadini è un dato di fatto. L'Italia, però, come dimostrano i dati³, è tra i Paesi membri uno di quelli, storicamente, con l'affluenza più alta. Ma è evidente che questo non vale per la popolazione carceraria, la cui percentuale di voto è di molto più bassa rispetto a quella dei Paesi della Ue in cui si è votato meno, come la Slovenia, il Paese con la più

1 Si tratta questo di un numero soltanto stimato dal momento che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non dispone del numero dei detenuti che esercitano il diritto di voto. Le nostre stime si basano utilizzando i dati ufficiali del Dap, incrociandoli con quelli che la normativa italiana prevede in materia.

2 La regione con la percentuale maggiore di voto è stata l'Umbria, dove si sono recati alle urne il 77,94% degli aventi diritto, seguita dall'Emilia-Romagna con un'affluenza pari al 76,77%. La Sardegna è la regione con l'affluenza più bassa, pari al 40,93%, seguita dalla Sicilia con il 49,17%.

3 <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>

bassa affluenza, dove a votare è stato il 13% degli aventi diritto.

Un po' meglio erano andate le precedenti consultazioni politiche: nelle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 i detenuti votanti sono stati 3.426, a fronte di una popolazione ristretta di quasi 66.000 unità e di circa 30.000 esercitanti il diritto di voto. A prendere parte alle consultazioni, secondo le nostre stime, sarebbe quindi stato l'11% degli aventi diritto. Un numero doppio rispetto a quello delle elezioni del 2014 ma sempre molto più basso di quello della popolazione libera. Alle politiche del febbraio 2013 ha votato, infatti, il 75,2% della popolazione, oscillando, per il Senato, tra l'82% dell'Emilia-Romagna e il 62% della Calabria e il 64% della Sicilia.

Alle precedenti elezioni del 2008 si erano contati, tra i reclusi, appena 1.368 votanti (quando i presenti erano circa 55.000): un bilancio peggiore di quello registrato nel 2006, quando alle politiche aveva votato circa il 10% degli aventi diritto.

Mettendo a confronto le elezioni del 2013 con quelle del 2014 è interessante notare come sia differente la geografia del voto dei detenuti (**fig. 1**). Alle politiche del 2013 le regioni in cui si è votato di più sono state quelle del Centro - Sud, in testa la Puglia con 552 votanti, seguita dalla Sicilia (524), Lazio (484), Calabria (291) e Campania (247), che da sole rappresentano più della metà dei votanti. Alle Europee, al contrario, unica eccezione per il Lazio (430), dove il numero dei votanti è rimasto costante, i numeri più alti si sono avuti al Nord. In Puglia si è passati a 62 votanti, a 34 in Sicilia, a 67 in Campania. Inoltre, nelle politiche del 2013, le percentuali di voto tra i detenuti, sono in controtendenza con le percentuali nazionali, dal momento che in queste ultime, le percentuali di voto maggiori, facendo riferimento al Senato, si sono avute al Nord (in testa l'Emilia-Romagna seguita dal Veneto) e le peggiori al Sud: la regione con il minor tasso di voto è stata la Calabria, seguita dalla Sicilia e Campania.

Differenze regionali del numero dei detenuti votanti alle ultime consultazioni elettorali

Regione	Politiche 2013		Europee 2014	
	Votanti	Detenuti presenti	Votanti	Detenuti presenti
Abruzzo	46	2.008	20	1.918
Basilicata	38	485	29	480
Calabria	291	2.815	114	2.589
Campania	247	8.303	67	7.570
Emilia Romagna	92	3.800	58	3.127
Friuli Venezia Giulia	76	832	22	644

Lazio	484	7.205	430	6.277
Liguria	33	1.843	18	1.517
Lombardia	347	9.152	101	8.297
Marche	47	1.135	20	963
Molise	9	508	1	382
Piemonte	287	4.938	114	3.919
Puglia	552	4.073	62	3.540
Sardegna	100	2.097	23	1.967
Sicilia	524	7.155	34	6.487
Toscana	143	4.168	67	3.620
Trentino Alto Adige	13	399	1	348
Umbria	25	1.662	29	1.526
Valle d'Aosta	16	279	0	144
Veneto	58	3.171	26	2.784
Totale	3.428	66.028	1.236	58.099

Fig. 1 - Rielaborazione su Fonte Dap

2. Come si vota in carcere

Ovviamente uno scarto così grande del numero dei votanti tra la popolazione detenuta e quella libera non può essere liquidabile semplicemente adducendo una mancanza di interesse da parte delle persone ristrette alla partecipazione alla vita civile del Paese. Una spiegazione deve essere cercata anche nella tortuosa procedura prevista dalla normativa per consentire di votare ai detenuti che ne abbiano mantenuto il diritto, complessità aggravata, a volte, dai ritardi dell'Amministrazione penitenziaria.

In base agli articoli 8 e 9 della legge n. 136 del 23 aprile 1976, i detenuti in custodia cautelare e quelli condannati in via definitiva per reati sentenziati come «non ostativi», sono cittadini aventi pieno diritto al voto; tutti costoro, possono votare nelle carceri con la costituzione di un seggio elettorale speciale. Perché tutto ciò si possa realizzare, il detenuto, tramite l'Ufficio Matricola del carcere, deve far pervenire al sindaco del Comune nelle cui liste elettorali è iscritto, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, una dichiarazione di volontà di votare presso il luogo in cui si trova. Tale dichiarazione deve espressamente indicare il numero della sezione alla quale l'elettore è assegnato e il suo numero di iscrizione nella lista elettorale di sezione (tutti dati risultanti dal certificato elettorale). Questa dichiarazione deve essere corredata dell'attestazione del direttore del carcere

che comprova la detenzione dell'elettore. L'inoltro al Comune di destinazione deve essere fatto per il tramite del direttore. Il sindaco, appena ricevuta tale dichiarazione, deve provvedere ad includere i nomi dei richiedenti in appositi elenchi distinti per sezioni; gli elenchi sono consegnati, all'atto della costituzione del seggio, al presidente di ciascuna sezione, il quale provvede subito a prenderne nota sulla lista elettorale della sezione. Il sindaco, inoltre, deve rilasciare immediatamente, ai richiedenti, anche per telegramma, un'attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi previsti. Per votare è ovviamente necessario che il detenuto sia in possesso della tessera elettorale che, in caso di smarrimento, può essere duplicata ma sempre e soltanto dal Comune nelle cui liste elettorali risulta iscritto, cosa che ovviamente richiede tempo e aiuto dal mondo esterno.

Come è evidente si tratta di una procedura assai lunga e complessa che rischia di annullare il diritto di voto del detenuto se non tempestivamente preceduta da una campagna informativa all'interno degli Istituti che spieghi al detenuto tutti gli adempimenti necessari perché possa esercitare questo fondamentale diritto.

Sulla base di quanto previsto dalla già citata legge n. 136 del 1976, questa procedura elettorale si avvia al momento della pubblicazione di una circolare sull'esercizio del diritto di voto dei detenuti elettori che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria invia ai vari provveditori regionali, i quali poi provvedono a inviare ulteriormente alle direzioni dei diversi istituti che, a loro volta, provvedono ad affiggere nelle bacheche.

Alle ultime consultazioni elettorali tale circolare, indirizzata ai Provveditorati, è stata emessa dalla Direzione generale detenuti e trattamento solo l'8 maggio, ossia a meno di 20 giorni dalla data delle consultazioni elettorali. Un ritardo colpevole che unito al tortuoso iter burocratico descritto ha portato agli irrisori numeri di votanti che abbiamo visto.

Vale la pena ricordare che per le politiche del 2013, a quasi 2 mesi dal voto, era intervenuto il Ministero dell'Interno, con una sua circolare⁴, per sollecitare i prefetti a mobilitare le amministrazioni comunali ed i direttori degli istituti di pena rispetto agli adempimenti di competenza, ma anche e soprattutto per chiedere «un'opera di sensibilizzazione affinché venga effettuata una efficace e preventiva informazione dei confronti di tutti i detenuti e venga altresì agevolata al massimo la partecipazione al voto delle predette categorie di elettori». A quelle elezioni votò il 5% dei detenuti presenti, alle successive europee neanche il 2% dei presenti.

4 Circolare n. 6 del 9 gennaio 2013 del Dipartimento per gli affari Interni e territoriali del Ministero dell'Interno.

3. Il diritto di voto delle persone detenute in Italia e nel resto d'Europa

Il diritto di voto in Italia è disciplinato dall'art. 48 della Costituzione che al comma 1 definisce «elettori tutti i cittadini, uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età». In caso però di condanna penale, l'articolo 28 del Codice penale prevede, come pena accessoria, la privazione del diritto di elettorato attivo e passivo e di ogni altro diritto politico, da ogni pubblico ufficio e di ogni incarico. Tale pena accessoria può essere temporanea, allora la durata non potrà essere inferiore a un anno né superiore a cinque, o perpetua e consegue alla pena dell'ergastolo o alla reclusione non inferiore a cinque anni. Vi sono poi interdizioni legate al tipo di reato per le quali non si tiene conto della entità della pena ma della natura del delitto. L'articolo 179 del Codice penale detta le condizioni per ottenere la riabilitazione. Essa è concessa «*quando siano decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o sia in altro modo estinta, e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta.* (...)».

Per quello che riguarda gli Stati membri del Consiglio d'Europa, su quarantatré dei quarantasette contraenti oggetto di uno studio di diritto comparato⁵, diciannove non applicano alcuna restrizione al diritto di voto dei detenuti (Albania, Azerbaïjan, Cipro, Croazia, Danimarca, Spagna, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Moldavia, Montenegro, Repubblica ceca, Serbia, Slovenia, Svezia, Svizzera e Ucraina). Sette Stati prevedono la soppressione automatica del diritto di voto per tutti i detenuti condannati che scontano una pena detentiva (Armenia, Bulgaria, Estonia, Georgia, Ungheria, Regno Unito e Russia). I rimanenti sedici Stati (Germania, Austria, Belgio, Bosnia Erzegovina, Francia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Monaco, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Slovacchia e Turchia) formano una categoria intermedia nella quale la privazione del diritto di voto è applicata in funzione del tipo di reato e/o a partire da una certa soglia di gravità della pena privativa della libertà (legata alla sua durata). Come abbiamo visto, la legislazione italiana in materia si avvicina ai sistemi di questo gruppo di paesi.

In Germania, Austria, Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania e San Marino l'applicazione dell'interdizione dal diritto di voto al condannato rientra nella discrezionalità del giudice penale. In Grecia e in Lussemburgo, la decadenza dal diritto di voto si applica d'ufficio per i reati particolarmente gravi.

⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 22 maggio 2012 - Ricorso n.126/05- Scoppola c. Italia (N.3) Traduzione © a cura del Ministero della Giustizia

4. Modalità di voto delle persone detenute in alcuni Paesi europei⁶

In Polonia, in base alla legge, i detenuti non perdono il loro diritto di voto, a meno che non ne siano privati dal giudice per aver commesso un reato particolarmente grave. Per i detenuti in esecuzione che abbiano mantenuto il diritto di voto, il direttore di ciascun Istituto provvede a compilare un registro elettorale. Il giorno delle elezioni i detenuti che intendono votare vengono condotti in spazi appositamente realizzati nell'Istituto. Durante le ultime elezioni l'affluenza di voto nelle carceri è stato quasi del 58%.

In Portogallo, per i detenuti a cui la condanna non ha tolto il diritto di voto, esiste una procedura di votazione anticipata, ma si tratta di un procedimento così complesso e così dipendente dalla collaborazione delle autorità istituzionali che ben pochi sono i ristretti che se ne avvalgono. In generale la spinta all'esercizio dei diritti politici è scarsa, e di norma i servizi competenti scoraggiano qualunque volontà di partecipare alle elezioni. Dunque, anche se c'è un diritto a partecipare al processo politico, l'occasione non viene mai resa accessibile e spesso non è disponibile neanche quando espressamente richiesto.

In Spagna, in base alla Costituzione, i detenuti possono partecipare alle elezioni a condizione che ciò non sia escluso dalla loro sentenza di condanna. In carcere il voto è organizzato per corrispondenza. In tutti gli Istituti vengono affisse le norme che regolano il voto e sono anche organizzati incontri per spiegare agli interessati la procedura. In base a questa il direttore di ogni carcere - o la persona delegata - chiede che la società delle Poste e Telegrafi invii un funzionario allo scopo di censire le persone che intendono votare. Successivamente l'ufficio elettorale invia al carcere i materiali necessari (buste e schede) per esercitare il proprio diritto di voto.

In Lettonia sia i detenuti condannati che quelli in custodia cautelare possono partecipare alle elezioni politiche o ai referendum, ma non possono candidarsi ad essere eletti in Parlamento. Lo stesso discorso vale per il Parlamento europeo. I condannati, invece, non possono votare o candidarsi per le elezioni locali. Alle prime elezioni parlamentari del 2010 3.679 sono stati i detenuti delle 12 prigioni esistenti a votare. Dei 7.000 detenuti allora presenti, 4.726 erano stati ammessi a votare.

In Grecia, i detenuti in custodia cautelare e i condannati che abbiano mantenuto il diritto di voto, possono partecipare alle elezioni per il Parlamento nazionale e per quello europeo. Non è invece consentito il voto

⁶ La fonte dei dati riportati in questo capitolo è l'Osservatorio europeo sulle condizioni di detenzione consultabile attraverso il sito www.prisonobservatory.org

né per i referendum (l'ultimo tenutosi in Grecia è stato nel 1974), né per le elezioni locali. Nel maggio 2012 2.102 detenuti hanno preso parte alle consultazioni politiche. Allora i presenti erano 13.000, la maggioranza dei quali stranieri. Dei circa 5.000 cittadini greci non si sa però quanti avessero conservato il diritto di voto.

In Francia, dal 1994, le persone condannate alla reclusione conservano il loro diritto di voto, a meno che non siano state espressamente condannate alla decadenza di tale diritto. Tuttavia il suo esercizio è difficile. Per essere autorizzati a votare, i detenuti devono essere registrati presso il proprio Comune di residenza e devono andare al seggio elettorale il giorno delle elezioni o mandare qualcuno che voterà al loro posto. Il permesso di uscita non può però essere concesso alle persone in custodia cautelare o ai detenuti condannati a più di cinque anni che non abbiano ancora scontato metà della propria pena (o due terzi se recidivi). Negli altri casi il permesso di uscita è comunque discrezionale. Per quanto riguarda il mandato ad altri per votare al proprio posto, ciò richiede che i detenuti conoscano e si affidino a qualcuno che è registrato nelle liste elettorali dello stesso comune, il che è particolarmente difficile quando ad esempio i detenuti sono registrati presso il Comune del carcere. Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento al 2007, quando la partecipazione è stata circa del 5,6%.

5. Il diritto di voto delle persone detenute nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Il problema della limitazione del diritto di voto dei soggetti condannati a pena detentiva è stato affrontato per la prima volta dalla Corte europea con la sentenza *Hirst c. Regno Unito (n. 2)*, resa dalla Grande Camera nel 2005 in riferimento all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, "Diritto a libere elezioni". Partendo da questa sentenza, i giudici europei hanno osservato che le restrizioni all'esercizio del diritto di voto per coloro che hanno riportato condanne penali non sono, di per sé, in contrasto con il dettato convenzionale. La privazione del diritto di voto, però, può considerarsi legittima solo laddove ci sia un nesso tra tale privazione e la condotta, da un lato, e le condizioni personali dell'autore, dall'altro. Mentre un'eventuale automatica e indiscriminata esclusione dal diritto di voto non costituisce, secondo i giudici europei, una misura proporzionata agli interessi pubblici perseguiti e deve, pertanto, ritenersi incompatibile con la garanzia convenzionale.

In questa direzione la Corte si era espressa nel 2011 anche nei confronti dell'Italia, accogliendo il ricorso di Franco Scoppola⁷, che era stato condannato per omicidio volontario e per una serie di altri gravi reati alla pena di trent'anni di reclusione e alla conseguente interdizione perpetua dai pubblici uffici e quindi privato del diritto di voto. Sentenza poi ribaltata dalla Grande Camera a maggio 2012⁸ che aveva negato tale automatismo nella legislazione italiana ed escluso quindi la violazione dell'art. 3 Prot. 1 da parte dell'Italia. Tale orientamento era stato suffragato dalla Corte anche rilevando il gran numero di detenuti in Italia che conservano il diritto di votare alle elezioni politiche e, soprattutto, la possibilità prevista dalla legge di riacquistare il diritto di elettorato attivo una volta ottenuta la riabilitazione.

Nel 2013 la Corte è intervenuta per valutare la compatibilità della normativa russa con la sentenza *Anchugov e Gladkov c. Russia*, sottolineando come la formulazione testuale dell'art. 32 della Costituzione russa violi il parametro posto dall'art. 3 Prot. 1, dal momento che questo prevede che venga privato del diritto di elettorato chiunque stia scontando una pena detentiva, indipendentemente dalla durata della condanna, dalla natura o gravità del reato, nonché dalle circostanze relative alla persona che lo ha commesso.

Sempre per via dell'automatismo dell'esclusione dal voto dei detenuti a seguito di qualsiasi condanna, nel 2014 la Corte ha nuovamente constatato la violazione dell'art. 3 del Prot. 1 da parte del Regno Unito esaminando un gruppo di dieci casi (*Firth e altri c. Regno Unito*), identico ad un altro (*Greens and M.T. c. Regno Unito*) precedente considerato.

Dell'ottobre 2014 è la sentenza che risponde al ricorso da presentato da Murat Vural (*Murat Vural c. Turchia*), un insegnante turco disoccupato, condannato per aver imbrattato in occasioni diverse alcune statue di Atatürk e privato del suo diritto di voto. Anche in questo caso, come in una precedente sentenza del 2013 (*Soyler c. Turchia*) che riguardava sempre l'ordinamento turco, la Corte di Strasburgo rileva l'indebita compressione del diritto di voto del ricorrente, con connessa violazione dell'art. 3, dal momento che la sospensione del diritto di voto nell'ordinamento turco consegue automaticamente alla pronuncia di una qualunque sentenza di una condanna a pena non sospesa per un reato doloso. Ribadendo inoltre come la sospensione del diritto di voto a seguito di una condanna costituisca una sanzione compatibile con la Cedu qualora sia fatta dipendere dalla natura e dalla gravità del reato o della pena inflitta.

⁷ Corte EDU, sez. II, sent. 18 gennaio 2011, Pres. Tulkens, ric. n. 126/05, Scoppola c. Italia (n. 3)

⁸ Corte EDU, grande camera, sent. 22 maggio 2012, Scoppola c. Italia (n. 3)

6. Conclusioni

Il diritto di voto è un diritto politico la cui estensione qualifica una democrazia. I progressi del sistema democratico sono da leggersi anche in relazione all'allargamento della platea legittimata alla partecipazione alle scelte della rappresentanza. Il superamento di restrizioni al diritto di voto legate al censo, alla condizione sociale, al genere, all'etnia è stato il percorso obbligato intrapreso dalle democrazie liberali verso la realizzazione compiuta delle democrazie costituzionali alla fine della seconda guerra mondiale. L'unico limite ragionevole che può essere posto è quello legato all'età che pone il tema della consapevolezza del proprio voto.

In Italia il diritto di voto non spetta a tutti i detenuti, come invece accade in circa venti Stati europei, tra i quali Danimarca, Spagna, Irlanda, Lettonia, Serbia, Slovenia, Svezia. L'Italia potrebbe seguire il loro esempio e decidere per l'eliminazione della privazione del diritto di elettorato attivo dall'elenco delle pene accessorie. E molti sono i disegni di legge, già presentati, sia alla Camera che al Senato, con questa proposta. Tra questi uno datato 15 ottobre 2003 con primo firmatario l'on.le Giuliano Pisapia e alla stesura del quale anche Antigone ha collaborato.

In questo modo si eliminerebbero anche le contraddizioni relative alla pena accessoria dell'interdizione perpetua: il diritto di voto viene nuovamente concesso alle persone condannate se queste hanno tenuto buona condotta. La partecipazione politica è conseguente alla riabilitazione. I non riabilitati non possono partecipare. Non sono considerati cittadini come tutti gli altri. Resta nei loro confronti lo stigma anche dopo la fine della pena. Uno stigma che non favorisce il reinserimento sociale, e allontana dalla comunità di appartenenza che verrà sentita come estranea, favorendo atteggiamenti oppositivi.

LA PENA, OLTRE LA PENA

Roberta Bartolozzi

1. Le misure di sicurezza detentive. La Casa di lavoro e la Colonia agricola

Una delle innovazioni più importanti del Codice Rocco è stata quella di aver affiancato alle pene le misure di sicurezza. Vale a dire l'aver messo in piedi un doppio sistema che contempla da un lato le pene (retributive, determinate nella loro durata in proporzione alla gravità del fatto ed alla colpevolezza del soggetto) dall'altro le misure di sicurezza (misure di carattere special-preventivo volte alla rieducazione e alla cura del soggetto socialmente pericoloso, rapportate alla pericolosità del soggetto, ossia alla probabilità di commissione di nuovi reati, e di durata non predeterminata, ma destinate a perdurare con il perdurare della pericolosità sociale: un sistema flessibile, indeterminato e dunque garantista).

Nel nostro ordinamento le misure di sicurezza si dividono in patrimoniali (la cauzione e la confisca di beni) e personali, quest'ultime ulteriormente in detentive e non detentive (libertà vigilata, divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, espulsione dello straniero dallo Stato, divieto di frequentare, osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, sorveglianza speciale di pubblica sicurezza).

Destinatari delle misure di sicurezza detentive possono essere sia soggetti imputabili che soggetti semi-imputabili e non imputabili: alle prime due categorie di individui le misure di sicurezza si applicano cumulativamente alla pena, alla terza si applicano in modo esclusivo.

In questa sede ci interesseremo esclusivamente delle misure di sicurezza che si applicano ai soggetti imputabili e pericolosi, generalmente persone dichiarate delinquenti abituali, professionali o per tendenza¹, per i quali è prevista dal giudice o dal magistrato di sorveglianza l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro² con una funzione esclusivamente rieducativa da realizzarsi attraverso il lavoro (agricolo nella prima, artigianale o industriale nella seconda). La durata dell'applicazione di tali misure è fissata dalla legge nel minimo (la durata minima della permanenza è di un anno, di due per i delinquenti abituali e professionali, di quattro per quelli di tendenza), ma resta indeterminata nel massimo e ciò in quanto è impossibile determinare in anticipo la cessazione della pericolosità del soggetto. Ai sensi dell'art. 207 c.p., infatti, tali misure non possono essere revocate se le persone ad esse sottoposte non hanno cessato di essere socialmente pericolose. Se la pericolosità persiste, la misura viene rinnovata in caso contrario (ovvero in caso di cessazione) la misura può essere revocata dal Tribunale di Sorveglianza competente anche prima della scadenza.

La rigida dicotomia di funzioni tra pene e misure di sicurezza si affievolisce però con l'entrata in vigore della Carta Costituzionale che prevede che le "pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato" (art. 27, comma 3 Cost.). Le pene quindi assumono funzioni proprie delle misure di sicurezza e, anzi, con l'esplicito riconoscimento del finalismo rieducativo, la pena viene ad assumere anche la funzione di prevenzione speciale già affidata alla misura di sicurezza che, pertanto, diventerebbe inutile. Ma in verità la Costituzione stessa (art. 25, comma 3 Cost.), continua a prevedere le misure di sicurezza senza comunque specificarne la finalità e quindi senza specificarne lo spazio residuo che ad esse possa legittimamente essere riservato all'interno di un diritto penale costituzionalmente orientato.

Spazio che diminuisce ancor di più con l'entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario che all'art. 15 prevede che per i condannati il trattamento penitenziario debba essere svolto avvalendosi "principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno", ribadendo all'art 20 che "il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro".

1 Oltre a chi si trova nelle situazioni descritte dall'art. 216 c.p.

2 Per quello che riguarda invece i semi imputabili, avremo l'assegnazione alla casa di cura e di custodia (artt.219-221 c.p.), per i soggetti non imputabili, l'ospedale psichiatrico giudiziario (art.222 c.p.) e, per i minori, il riformatorio giudiziario (artt.223-227 c.p.).

2. Internati o detenuti?

Al 31 dicembre 2014 in Italia gli internati in Casa di lavoro o Colonia agricola erano 325 (284 dei quali italiani e 6 donne tutte italiane) (fig. 1) molti dei quali però non svolgeva alcun lavoro e non eseguiva la misura di sicurezza, come invece è previsto dalla legge, in stabilimenti separati e differenziati da quelli destinati alle pene (art. 64 Ordinamento Penitenziario). Ossia persone che pur avendo già espiato la loro condanna, si trovavano ancora in carcere, nei fatti, a condividere la stessa vita di persone ancora in esecuzione della pena. Dei presenti la fascia d'età più rappresentata (fig. 2) era quella tra i 50 e i 59 anni. Il dato evidenzia una età media delle persone sottoposte a questa misura sensibilmente più alta rispetto alla media dei detenuti. Nella Casa di lavoro di Vasto erano presenti due internati di oltre 70 anni.

Ben 118 internati (il 36% del totale) provenienti dalla Campania, 34 dalla Lombardia (10,5%), 30 dalla Sicilia (9,2%) (fig. 3). In particolare il dato relativo alla Campania è impressionante. Si pensi che tra la popolazione detenuta la Campania è di gran lunga la regione di nascita più ricorrente, ma la percentuale in questo caso si ferma al 19%. Il dato relativo agli internati in Casa di lavoro o Colonia agricola genera il sospetto che queste misure, come si vede non molto diffuse nel nostro sistema, sopravvivano invece nella cultura giuridica e nelle prassi di determinati territori.

Gli stranieri internati in Casa di lavoro o Colonia agricola (fig. 4) erano solo il 12% del totale, a fronte di una percentuale tra la popolazione detenuta del 33,7%.

Al momento della visita del nostro Osservatorio³, alla Casa di lavoro di Vasto erano presenti 171 internati e 18 detenuti che scontavano la pena nei medesimo spazi detentivi, nonostante sia in ristrutturazione la vecchia sezione femminile e che dovrà ospitare la sezione circondariale. Tra gli internati a lavorare stabilmente nella piccola azienda agricola erano solo in 6. Il progetto di aprire una sartoria nel magazzino dell'istituto, in grado di occupare fino a 40 internati, è bloccato a causa di ritardi per la concessione delle necessarie autorizzazioni. I lavori che occupano la maggior parte dei presenti sono quelli interni o *domestici*, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, identici a quelli di tutte le Case di reclusione o circondariali, che impiegano circa 60 detenuti.

3 La scheda integrale dell'istituto è consultabile nel Rapporto on-line dell'Associazione Antigone alla pagina <http://www.associazioneantigone.it/osservatorio/rapportoonline/abruzzo/vasto.htm>

La situazione non è diversa alla Casa di lavoro di Castelfranco Emilia⁴ che vive la difficoltà della sovrapposizione nella stessa struttura di Istituti con finalità completamente diverse, da un lato la Casa di lavoro per internati che assorbe la quasi totalità delle presenze, dall'altro la Casa di reclusione a custodia attenuata per detenuti tossicodipendenti, disagio che porta a non fare distinzione tra custodia attenuata e internati. Sempre meno, poi, sono le opportunità lavorative per gli internati: vi è un progetto come azienda agricola all'interno del penitenziario che dà impiego solo a 15-20 internati (degli 89 presenti al momento della nostra visita).

Dal 2003 l'unico Istituto in Italia per l'esecuzione della Misura di Sicurezza della Colonia Agricola è quello di Isili, annesso ad una Casa di reclusione, dove gli internati al dicembre 2014 erano 23.

3. Per l'abrogazione della Casa di lavoro e della Colonia agricola

All'interno del dibattito sul superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, lo scorso 1 giugno è entrata in vigore la legge n. 81 del 2014 recante "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari". Questa, oltre a confermare la proroga della chiusura definitiva dei vecchi Opg al 31 marzo 2015, ha introdotto un principio nuovo, quello secondo il quale le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima". Come osserva Gian Luigi Gatta ("Aprite le porte agli internati!", in "Diritto penale contemporaneo"), si tratta una relevantissima e per certi versi epocale riforma della disciplina delle misure di sicurezza in questione, nonché, di tutte le misure di sicurezza detentive, comprese la Casa di lavoro, la Colonia agricole e il ricovero nelle nuove Rems.

Si tratta in questo caso di una riforma certamente importante, ma che lascia comunque immodificata l'attuale architettura del sistema delle misure di sicurezza nel nostro codice penale, per non parlare della delicata questione della non imputabilità, presupposto su cui si fondano le misure di sicurezza dell'Ospedale psichiatrico giudiziario e della Casa di cura e custodia.

Non è qui certamente il luogo per affrontare questi temi, esaminati peraltro altrove in questo Rapporto. È utile invece tornare alla specifica

⁴ La scheda integrale dell'istituto è consultabile nel Rapporto on-line dell'Associazione Antigone alla pagina <http://www.associazioneantigone.it/osservatorio/rapportoonline/emilia/castelfranco.htm>

questione delle misure in esame per ribadire la natura contraddittoria. Da un canto, da un punto di vista finalistico, sono misure che si legittimano per la loro finalità special-preventiva in un sistema in cui la spessa pena detentiva non può più prescindere, per espressa volontà della Costituzione, da una finalizzazione rieducativa. Sono misure quindi che servono a fare quello che già dovrebbe fare la pena.

D'altro canto, da un punto di vista empirico, l'esperienza ci insegna che sono misure che non differiscono in maniera sensibile dalla esecuzione della pena stessa.

Il paradosso è evidente. Dopo aver scontato una pena necessariamente *rieducativa* il condannato viene giudicato ancora pericoloso, avendo la pena detentiva evidentemente fallito nel suo mandato rieducativo. A questo punto allora entra in esecuzione una misura di sicurezza che nei fatti non differisce molto dall'esecuzione della pena, e che dunque a sua volta si rivelerà verosimilmente inutile. Destinata dunque ad essere prorogata.

A fronte di uno scenario simile a nostra avviso sarebbe meglio, in attesa di una risistemazione complessiva del tema delle misure di sicurezza, seguire la coraggiosa proposta avanzata nella XVI legislatura dal Consiglio regionale dell'Emilia Romagna che ha presentato al Senato un Disegno di legge per "L'abrogazione di norme del libro primo del codice penale in materia di assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro"⁵ e mettere fine all'attuale sistema delle misure di sicurezza per soggetti imputabili che probabilmente rappresenta oggi il più evidente lascito dell'epoca fascista ancora presente nel nostro codice penale.

5 Il testo è consultabile attraverso questo link http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=00469309&part=doc_dc&parse=no

**Internati presenti negli Istituti Penitenziari per adulti
alla data del 31 dicembre 2014, per Istituto**

Regione	Istituto	Uomini	Donne	Totale
Abruzzo	Casa circondariale L'Aquila	1	0	1
Abruzzo	Casa di lavoro Vasto	142	0	142
Emilia Romagna	Casa di lavoro e Casa di reclusione a custodia attenuata di Castelfranco Emilia	94	0	94
Puglia	Casa di reclusione femminile di Trani	0	2	2
Sardegna	Casa di reclusione con annessa Colonia penale di Isili	23	0	23
Sicilia	Casa di reclusione GIUSEPPE BARRACO" di Favignana	26	0	26
Veneto	Casa di reclusione di Padova Nc	33	0	33
Veneto	Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	0	4	4
Totale		319	6	325

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

**Internati presenti negli Istituti Penitenziari per adulti
alla data del 31 Dicembre 2014, per regione, istituto di detenzione e classe di età**

Regione	Istituto	18 20 anni	21 24 anni	25 29 anni	30 34 anni	35 39 anni	40 44 anni	45 49 anni	50 59 anni	60 69 anni	70 anni Oltre	Tot.
Abruzzo	Casa circondariale L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Abruzzo	Casa di lavoro Vasto	-	-	2	7	23	32	29	41	6	2	142
Emilia Romagna	Casa di lavoro e Casa di reclusione a custodia attenuata di Castelfranco Emilia	-	-	3	8	13	28	12	21	9	-	94
Puglia	Casa di reclusione femminile di Trani	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	2
Sardegna	Casa di reclusione con annessa Colonia penale di Isili	-	1	1	1	3	4	6	6	1	-	23

Sicilia	casa di reclusione GIUSEPPE BARRACO" di Favignana	-	-	3	2	6	5	1	7	2	-	26
Veneto	Casa di reclusione di Padova Nc	-	1	-	2	7	6	5	11	1	-	33
Veneto	Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	-	1	-	-	-	-	3	-	-	-	4
Totale		0	3	9	20	53	75	57	87	19	2	325

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Internati presenti negli Istituti Penitenziari per adulti alla data del 31 Dicembre 2014, per regione, istituto di detenzione e regione di nascita

Regione	Istituto	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise
Abruzzo	Casa circondariale L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abruzzo	Casa di lavoro Vasto	-	2	6	84	-	2	9	-	4	-	1
Emilia Romagna	Casa di lavoro e Casa di reclusione a custodia attenuata di Castelfranco Emilia	1	-	1	18	2	2	2	3	22	1	-
Puglia	Casa di reclusione femminile di Trani	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-
Sardegna	Casa di reclusione con annessa Colonia penale di Isili	-	1	-	2	-	-	-	1	3	-	1
Sicilia	Casa di reclusione Giuseppe Barraco di Favignana	-	-	4	2	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	Casa di reclusione di Padova Nc	-	-	1	10	-	-	1	1	3	-	-
Veneto	Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-
Totale		1	3	12	118	2	4	12	5	34	1	2

Regione	Istituto	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Veneto	Stato Estero	Totale
Abruzzo	Casa circondariale L'Aquila	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Abruzzo	Casa di lavoro Vasto	1	14	1	8	-	-	-	1	9	142
Emilia Romagna	Casa di lavoro e Casa di reclusione a custodia attenuata di Castelfranco Emilia	6	7	1	6	-	1	-	4	17	94
Puglia	Casa di reclusione femminile di Trani	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Sardegna	Casa di reclusione con annessa Colonia penale di Isili	2	2	5	-	-	-	-	-	6	23
Sicilia	Casa di reclusione Giuseppe Barraco di Favignana	-	-	-	12	-	-	-	-	8	26
Veneto	Casa di reclusione di Padova Nc	1	3	-	3	-	-	-	5	5	33
Veneto	Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	1	-	1	-	-	-	-	-	-	4
Totale		11	26	8	30	0	1	0	10	45	325

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

Internati presenti negli Istituti Penitenziari per adulti alla data del 31 Dicembre 2014, per regione, istituto di detenzione e cittadinanza

Regione	Istituto	Italiani	Stranieri	Totale
Abruzzo	Casa circondariale L'Aquila	1	-	1
Abruzzo	Casa di lavoro Vasto	134	8	142
Emilia Romagna	Casa di lavoro e Casa di reclusione a custodia attenuata di Castelfranco Emilia	79	15	94
Puglia	Casa di reclusione femminile di Trani	2	-	2
Sardegna	Casa di reclusione con annessa Colonia penale di Isili	17	6	23
Sicilia	casa di reclusione Giuseppe Barraco di Favignana	19	7	26
Veneto	Casa di reclusione di Padova Nc	28	5	33
Veneto	Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca	4	-	4
Totale		284	41	325

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA

DALLE PRASSI NAZIONALI ALLE LINEE GUIDA EUROPEE: INIZIATIVE INTERESSANTI NELLA GESTIONE PENITENZIARIA

Alessio Scandurra

L'analisi delle condizioni di detenzione nei paesi dove opera l'Osservatorio mostra come nessuno di essi stia attualmente applicando la filosofia del Consiglio d'Europa o stia rispettando molte delle sue raccomandazioni. Tuttavia il monitoraggio effettuato in questi anni ha evidenziato varie iniziative interessanti in sintonia con la filosofia del Consiglio d'Europa che potrebbero fungere da ispirazione per altri paesi.

Le più interessanti sono state inserite in una pubblicazione di Marie Crétenot dal titolo "From national practices to european guidelines: interesting initiatives in prisons management", pubblicata da Antigone Edizioni nel 2013 e disponibile in versione integrale sul sito dell'Osservatorio europeo (www.prisonobservatory.org). Si tratta di esperimenti che sono stati implementati in maniera sistemica e che sono stati sottoposti ad una qualche valutazione, i quali possono dunque venire caratterizzati quali *buone prassi*. In alcuni casi, la filosofia non è stata del tutto rispettata, ma uno o più paesi hanno tuttavia sviluppato misure o iniziative che in ogni caso restano interessanti e meritano di essere sottolineate. A seguire riportiamo le più significative.

1. Italia: poli universitari penitenziari

In Italia ci sono alcuni accordi tra le carceri e le università in base ai quali una piccola parte dell'istituto è destinata agli studenti detenuti. Le celle in queste

aree sono generalmente aperte dalle 8.00 alle 20.00 (anche se per ragioni di spazio non tutti gli studenti possono studiare qui). I docenti vengono in visita e tengono corsi (in filosofia, scienze politiche, ecc) e l'università assicura tutoraggio ed esami. Il primo polo è stato fondato a Torino nel 1998 e dal 2014 esistono poli in circa quindici carceri. Nel 2014 è stato istituito e formalizzato (dall'Università di Padova e dall'Amministrazione penitenziaria) un Coordinamento nazionale dei poli universitari in carcere, al fine di collegare le diverse esperienze e definire orientamenti comuni (un documento è attualmente in fase di preparazione).

I detenuti del polo universitario di Padova hanno accesso a Internet dal 2011.

Per gli studenti detenuti questa esperienza è positiva: «Grazie a questo provvedimento, mi rendo conto che ora sono in grado di pensare, cosa che era impossibile prima», spiega uno. «Studiare, ancor più che lavorare, ti permette di stare lontano da una certa atmosfera e da cattive tentazioni», sottolinea un altro studente, che sta completando il suo secondo anno di scienze politiche e ritiene che «gli studi ci forniscono nuovi strumenti per giudicare la nostra vita quotidiana». «L'esperienza del polo universitario penitenziario cambia radicalmente gli studenti detenuti», aggiunge il direttore del carcere di Padova. «Riescono ad adottare un atteggiamento critico quando riflettono sul loro passato. Nei loro casi, la recidiva è molto rara» (*Courrier International*, 18 novembre 2008).

In Polonia, negli ultimi anni, è stato firmato un accordo analogo tra l'Università Tecnica di Radom e un carcere locale. Grazie all'accordo, parte della biblioteca dell'Istituto Politecnico è stata localizzata nella struttura.

2. Francia: cyber bases

Nel 2007, il Ministero della Giustizia francese ha deciso di sperimentare in carcere un accesso sorvegliato a Internet, al fine di «colmare il divario digitale e l'analfabetismo». Chiamato *Cyber bases*, questo esperimento è ora portato avanti in sette carceri (per minori, uomini e donne). Qui i detenuti possono, previa autorizzazione del direttore, navigare in Internet attraverso vari siti preselezionati - di solito siti web di servizi pubblici (in materia di diritti sociali, di ricerca di lavoro, di ricerca di alloggio, ecc.) o alcuni siti di informazioni tipo Wikipedia (sono autorizzati a interagire o a utilizzare la posta elettronica solo sotto supervisione; quando visitano questi siti senza supervisione, ai detenuti non è permesso utilizzare le loro tastiere).

Cyber bases è anche usato come parte della formazione. I detenuti possono svolgere, con o senza supervisione, esercizi online (spesso in matematica e in

francese) su siti web scelti dal personale docente o ricevere una formazione in informatica, Word ed Excel o scrittura CV. Secondo i formatori e i detenuti interessati, *Cyber bases* ha risultati positivi per coloro che non hanno familiarità con i computer, con la ricerca web e con Word ed Excel. Permette loro di conoscere e utilizzare questi strumenti, nonché di accedere a forme più interattive di apprendimento attraverso esercitazioni on-line. Tuttavia, per coloro che posseggono abilità informatiche, il fatto che Internet sia così limitato dai regolamenti carcerari è frustrante e rende il progetto meno interessante. I siti web che possono essere visualizzati sono troppo pochi e le procedure che possono essere eseguite su Internet sono troppo limitate. Organismi indipendenti di monitoraggio delle carceri hanno chiesto un allargamento di *Cyber bases* a tutte le carceri e una più ampia possibilità di accesso ad Internet.

3. Inghilterra e Galles: user voice prison councils

L'esperimento dei Prison Councils è iniziato nell'estate del 2009 ed è oggi implementata in dieci prigioni con detenuti che scontano pene brevi, detenuti che scontano pene più lunghe, giovani e sex offenders (HMP Camp Hill, HMP Albany, HMP Parkhurst, HMP Rye Hill, HMP Wolds, HMP Birmingham, HMP Maidstone, HMYOI Aylesbury, HMP Buckley Hall, HMP Pentonville).

Lo User Voice Prison Council è stato sviluppato come un meccanismo atto a portare un po' di democrazia rappresentativa all'interno delle carceri e funziona su un modello elettorale. I detenuti sono invitati a formare e a impegnarsi in singoli partiti, ognuno rappresentante sfide comuni affrontate dai detenuti e dal sistema penitenziario. Il giorno delle elezioni i voti sono espressi per uno dei partiti e non per i singoli candidati. I voti vengono conteggiati, e il numero di seggi assegnati a ciascun gruppo è proporzionale al numero di voti ottenuti.

La formazione del consiglio comprende il presidente del Consiglio (un membro anziano del personale responsabile delle decisioni), personale del carcere, detenuti eletti, e può comprendere una serie di altri partecipanti come ad esempio membri della comunità locale, formatori, consiglieri locali e il cappellano. Il consiglio si riunisce regolarmente, tra una volta a settimana e una volta al mese a seconda delle esigenze del carcere, e dei resoconti vengono distribuiti in tutto il carcere dai membri del consiglio. Una volta che delle decisioni vengono prese, tutti i membri devono rispettarle e sostenere la loro attuazione.

In un primo momento, molti membri del personale espressero apprensione e a volte esplicita ostilità nei confronti dei consigli, ritenendo «che il proprio status all'interno della gerarchia carceraria avrebbe sofferto o sarebbe stato compromesso nel momento in cui ai detenuti fossero stati dati una voce più forte e un maggior controllo sul loro ambiente circostante». Ma poi la considerazione principale che è emersa da parte di detenuti e personale «è stata che il consiglio è un bene per tutti».

I vantaggi dei Prison Councils sono molteplici. «Creando un consiglio che ha fatto sì che i detenuti venissero riconosciuti attraverso un dialogo costruttivo, gli sforzi incentrati sul miglioramento della comunità hanno permesso al senso di responsabilità collettiva di svilupparsi». I consigli aiutano i detenuti «nel concettualizzare se stessi come persone (al di là di *prigionieri o delinquenti*) e, ancor più importante, come persone che hanno valore». La partecipazione al consiglio permette «loro di costruire nuovi ruoli che essi vedevano come produttivi, utili e vantaggiosi per gli altri». Dando loro voce e responsabilità, i Prison Councils aumentano la loro fiducia in se stessi, la loro autostima, il loro senso di uno scopo, di un'utilità e di maturità.

I Prison Councils migliorano anche la qualità delle relazioni tra personale e detenuti, rompendo barriere e stereotipi. Ad Albany, ad esempio, c'è stata una riduzione del 37 per cento dei reclami da parte dei detenuti. A Parkhurst, il numero di giorni di isolamento - un buon indicatore di tensioni - è stato ridotto da 160 a 47 attraverso l'esperienza del Prison Council.

4. Inghilterra, Galles e Scozia: assisted prison visits scheme

Le visite ai detenuti possono essere molto costose per le famiglie, soprattutto se i detenuti sono lontani da casa. Introdotto nel 1988, l'Assisted Prison Visits Scheme (APVS) fornisce assistenza economica ai parenti stretti e ai partner dei detenuti che ricevono sussidi legati al reddito o hanno particolari problemi di salute. Il sistema copre viaggi, cibo e costi dei bambini, e in alcune circostanze contribuisce alle spese di pernottamento. È finanziato dal National Offender Management Service (NOMS) e gestito dall'Assisted Prison Visits Unit (APVU) per conto del NOMS e del Ministero della Giustizia. L'APVU gestisce il sistema anche per conto del Prison Service scozzese.

In particolare, il sistema copre le visite a tutti i detenuti condannati e in attesa di giudizio, ai detenuti per il mancato adempimento di obbligazioni civili e alle persone detenute in carcere per l'Immigration Act del 1971, inclusi giovani e detenuti in permesso. Si applica a parenti stretti, partner,

visitatori unici ultradiciottenni e accompagnatori di persone qualificate che visitano detenuti in Inghilterra, Galles e Scozia. Per accedere, il richiedente deve ricevere una qualche forma di sostegno al reddito o un sostegno per l'invalidità, e/o avere il reddito al di sotto di un determinato importo.

L'APVS permette due visite assistite ogni 28 giorni, con un massimo di 26 visite per i 12 mesi, che possono venir saltate per poi consentire due o più visite consecutive nel medesimo viaggio. Se lo si ritiene necessario per fini riabilitativi o per il bene del detenuto o del visitatore, possono essere autorizzate visite supplementari. Per incontrare un detenuto che è fuori su permesso temporaneo si possono usare al massimo 13 visite penitenziarie assistite in 12 mesi. Visitatori con esigenze particolari (stato di salute o età superiore ai 75 anni) possono richiedere un accompagnamento e spese di viaggio maggiori, compresi i costi di noleggio auto senza limitazioni.

Per fare richiesta si deve compilare un modulo di domanda, poi raccogliere il timbro della conferma della visita al momento dell'arrivo al carcere e inviare, entro 28 giorni dalla visita stessa, il modulo di domanda compilato e i giustificativi di spesa all'Assisted Prison Visits Scheme. L'elaborazione di una richiesta di solito prende tra le 3 e le 4 settimane. Informazioni e assistenza su come fare richiesta sono disponibili nelle aree di visita di alcune carceri, in alcuni uffici di collocamento locali e nel pamphlet informativo del detenuto. Ma la burocrazia legata alla richiesta può costituire un ostacolo e alcune famiglie di detenuti possono trovare difficoltà nel comprendere il procedimento per fare richiesta. L'APVS rimane nondimeno un servizio fondamentale senza il quale molte famiglie non sarebbe in grado di fare visita i loro cari.

5. Francia: unità per le visite familiari e stanze per le visite intime

La decisione di creare, in carcere, spazi che consentano ai detenuti di incontrare i loro parenti in luoghi in cui è rispettata la massima privacy è una conseguenza diretta dell'advocacy di ex detenuti, che ha stimolato un dibattito nell'amministrazione penitenziaria che nel 1995 ha portato alla stesura di una relazione che incoraggiava le visite familiari intime. La proposta è stata accettata dal Ministero della Giustizia nel 1997, ma le unità per le visite familiari (*Unités de vie familiale*, UVF) non sono state create fino al 2003, quando esperimenti pilota sono stati effettuati in tre diversi istituti per detenuti che scontano pene lunghe. Nel 2009 la possibilità di accedere alle unità di vita familiare è stata estesa a tutte le carceri.

Due diverse strutture sono disponibili:

- Le unità per le visite famigliari (UVF) sono appartamenti arredati composti da 2 o 3 camere. Essi comprendono uno spazio esterno (terrazzo o piccolo giardino) e si trovano all'interno del carcere ma al di fuori dell'area detentiva. Qui i detenuti sono autorizzati a ricevere uno o più parenti per un periodo che va alle 6 alle 72 ore.
- Le stanze per le visite intime (*parloirs familiaux*) sono una misura intermedia tra le unità per le visite famigliari e le sale visita tradizionali. In queste piccole stanze di circa 10 metri quadrati, i detenuti possono ricevere visitatori senza sorveglianza per mezza giornata. Sono dotate di doccia, un divano letto, un tavolo, delle sedie, un televisore e alcuni elettrodomestici come ad esempio un bollitore o una caffettiera. Queste stanze sono principalmente usate per sostituire le unità per le visite famigliari quando l'architettura carceraria non consente la costruzione di UVF.

Tuttavia, solo 29 delle 191 carceri in Francia sono attualmente dotate di UVF o di stanze per le visite intime, e per la maggior parte si tratta di carceri per detenuti che scontano pene medio-lunghe. Delle UVF sono però in costruzione in un altre 41 carceri (compresi centri per la custodia cautelare per imputati e per colpevoli con pene detentive inferiori ai due anni).

I regolamenti consentono ai detenuti di accedere alle UVF (o alle stanze per le visite intime) ogni tre mesi. Hanno la priorità coloro che non usufruiscono di permessi per uscire dal carcere. Per accedere alle unità per le visite famigliari o alle stanze per le visite intime, due richieste devono essere indirizzate al direttore del carcere: la prima da parte del detenuto, l'altra dai parenti. Chiunque abbia diritto ad andare in visita può presentare domanda: membri della famiglia (marito, moglie, fratello, sorella, figli, genitori) o amici. I minori possono accedere a tali servizi soltanto con un adulto (che non può essere il detenuto) e devono presentare un'autorizzazione firmata da chi ha la potestà genitoriale. Il numero di persone che può far visita al detenuto contemporaneamente varia da carcere a carcere, ma in genere oscilla tra 3 e 4. La durata della visita è fissata dal direttore del carcere a seconda delle esigenze dei detenuti e della possibilità del carcere. Generalmente si applica un principio progressivo: le prime visite in UVF spesso durano 6 ore, le successive 24 ore e poi 48 ore. Possono alla fine arrivare a durare 72 ore, ma solo una volta all'anno.

Le visite si svolgono senza la presenza di alcun membro del personale penitenziario, tranne in caso di incidente o un controllo di sicurezza.

Consentendo al detenuto di incontrare i propri parenti in un luogo estraneo all'area detentiva, senza alcun membro del personale, le UVF garantiscono la privacy ed un'esperienza individuale che contrasta con la

natura pubblica e collettiva della detenzione. I detenuti e i loro familiari hanno riservatezza e possibilità di condividere momenti di vita quotidiana.

6. Scozia: visite video

Dopo la chiusura di HMP Peterhead e HMP Aberdeen, due carceri situate nel nord-est della Scozia, molti detenuti sono stati trasferiti. Dall'inizio del 2014 un servizio di visite video è stato pertanto sviluppato come risposta alla crescente distanza di viaggio. Finanziato dallo Scottish Prison Service (SPS) e sviluppato in partnership con APEX, un'organizzazione che lavora con ex-detenuti, la tecnologia della videoconferenza permette alle famiglie e agli amici di 'visitare virtualmente' i detenuti.

I visitatori non hanno bisogno di una nuova autorizzazione alla visita (il sito dell'SPS spiega che 'la visita video fa seguito all'ordinario diritto di visita') e possono ben continuare ad andare a trovare di persona il loro parente. La visita deve solo essere prenotata con almeno un giorno di anticipo a un apposito numero di telefono. I visitatori devono poi recarsi presso gli uffici APEX ad Aberdeen, cinque minuti prima del loro appuntamento per la visita, con un documento di identità dotato di fotografia. Le chiamate sono limitate a un'ora.

L'SPS ha chiarito che questo servizio pionieristico non è una minaccia per la sicurezza, spiegando che "gli stessi standard di sicurezza applicati alle procedure per le visite negli istituti saranno soddisfatti dal nuovo servizio internet" (sito web dell'SPS). Ad esempio, i detenuti devono nominare le persone con cui parlano. Piuttosto è in realtà vero il contrario: ciò sembra contribuire a ridurre la recidiva, come sottolineato da Helen Chamier-Tripp, Service Development Manager di APEX Scozia: "comprendiamo pienamente l'importanza di mantenere un contatto significativo con la famiglia e con gli amici durante la detenzione e ci rendiamo conto che il contatto e il sostegno della famiglia sono in cima alla lista dei fattori che contribuiscono a ridurre il comportamento criminale" (sito web dell'SPS). Si sta ora rendendo permanente questo esperimento riuscito.

7. Polonia: seggi elettorali in carcere

Nel 1991 in Polonia una nuova legge elettorale che consente ai detenuti di scegliere deputati e senatori è stata approvata alla Camera bassa e al Senato. Dall'entrata della Polonia nell'Unione Europea i detenuti possono

anche scegliere i membri del Parlamento europeo.

Ci sono tuttavia delle limitazioni. Alcuni detenuti possono essere privati dei loro diritti civili. Secondo il codice penale tale misura può essere disposta, per un periodo che va da 1 a 10 anni, se il detenuto è stato condannato ad almeno tre anni di reclusione per un reato commesso per motivi che meritano un biasimo particolare, e viene mantenuta dopo il rilascio. Va tuttavia sottolineato che i tribunali non applicano spesso la misura. Nel 2010 tale privazione è stata disposta solo nei confronti di 15 detenuti.

Garantire il diritto dei detenuti di votare alle elezioni locali è una questione più complessa. Secondo la legge i detenuti possono votare solo quando il carcere dove alloggiano corrisponde con il loro luogo di residenza. Rimangono aperte questioni di legittimità costituzionale di tali misure locali.

Per altri tipi di elezioni l'affluenza dei detenuti è tuttavia significativa, grazie alla procedura istituita per consentire loro di votare. Durante le ultime elezioni parlamentari, nel 2011, hanno votato 46.101 detenuti. L'affluenza alle urne si è attestata al 58,7% dei detenuti aventi diritto. In alcuni istituti ha raggiunto il 67,98%.

Almeno 5 giorni prima delle elezioni le autorità penitenziarie preparano la lista dei detenuti che avranno diritto a votare il giorno delle elezioni e lo trasmettono alle autorità comunali che sono responsabili per la creazione dei registri elettorali. Dopo di ciò non c'è possibilità di aggiungere un detenuto a un registro, così alcuni dei detenuti che sono stati trasferiti in un altro carcere poco prima delle elezioni potrebbero essere privati del diritto di voto. Il registro viene quindi passato alla commissione elettorale distrettuale che condurrà le elezioni nel carcere. I consigli comunali istituiscono seggi elettorali in ogni carcere in cui almeno 15 detenuti hanno diritto di voto. In casi motivati il consiglio comunale, su richiesta del direttore del carcere, può non istituire il seggio, per quanto ciò non risulta essere mai accaduto.

Il giorno delle elezioni la radio del carcere informa i detenuti dell'ordine in cui le varie sezioni voteranno e dell'ora. Le guardie passano di cella in cella domandando chi vuole votare e i votanti sono portati nella stanza in cui si svolgono le elezioni, compresi quei detenuti che inizialmente si erano rifiutati di votare e che in seguito hanno cambiato idea. Il voto si svolge in un luogo che somiglia a un normale seggio elettorale, con un tavolo, il registro elettorale, cabine di voto e urne elettorali, mantenendo la segretezza del voto. I detenuti possono accedere ai programmi elettorali dei candidati esclusivamente attraverso i media disponibili (stampa, TV, radio, ecc). Se un candidato a deputato o senatore esprime il desiderio di incontrare i detenuti, il Prison Service organizza un incontro.

8. Inghilterra: Grendon, una comunità terapeutica in carcere

HMP Grendon è un carcere a comunità terapeutica aperto dal 1962, con un focus sui detenuti con disturbi antisociali della personalità. Questa struttura unica dimostra che seguire le raccomandazioni del Consiglio d'Europa può portare a risultati diretti, ed evidenzia come il trattare i detenuti in maniera più umana non comporti un aumento del disordine: in realtà è vero il contrario.

Il carcere (progettato per 238 detenuti) accoglie principalmente detenuti ad alto rischio. Per essere ammesso a Grendon, un detenuto deve fare domanda e dimostrare di essere determinato a cambiare. È ad esempio necessario che si abbia la volontà di non fare uso di sostanze.

Il carcere di Grendon funziona come una *comunità democratica terapeutica*. La struttura è divisa in 5 sezioni, ciascuna delle quali può essere vista come una *comunità terapeutica* semi-autonoma di poco più di 40 residenti. Ogni comunità sviluppa la sua propria costituzione. Gli incontri e le discussioni sono realmente un aspetto importante della terapia. Tutti i detenuti, che sono chiamati *residenti*, hanno diritto di voto su ogni aspetto della vita carceraria. Durante gli incontri del lunedì e del venerdì essi possono votare per eleggere un presidente e un vicepresidente, che sono entrambi detenuti, e per modificare la costituzione del carcere tranne che nelle regole che vietano le droghe, la violenza e il sesso. Anche la vita in carcere è un importante tema degli incontri: ad esempio, i detenuti votano per decidere quali detenuti svolgono lavoro retribuito o se un residente deve lasciare la terapia o no, per quanto il personale mantenga un diritto di veto su queste decisioni. La comunità può inoltre ordinare sanzioni quando le regole della comunità stessa non vengono rispettate.

Nelle riunioni vengono inoltre sviluppati nuovi modi di affrontare i conflitti. Viene adottato un regime *alternativo* nelle questioni di sicurezza. Meccanismi di autoregolamentazione sono spesso preferiti alle sanzioni e i problemi vengono discussi all'interno delle comunità: le sanzioni sono usate solo come ultima opzione.

Al di là di queste riunioni, si lavora in piccoli gruppi di terapia di circa otto detenuti. In queste sessioni, il gruppo discute vari aspetti della vita dei residenti. Ciò può includere esperienze della vita precedente, il lavoro, le relazioni, i reati o il comportamento all'interno del carcere.

Al di là della terapia, i rapporti tra i detenuti e il personale penitenziario a Grendon sono molto diversi da quelli che si riscontrano nella maggior parte degli istituti. Un residente ha spiegato che essere trattato come un essere umano può essere sorprendente per un detenuto appena arrivato: «sentirsi

parlare come ad un individuo, essere chiamato per nome, stringere la mano a un membro del personale, sentirsi il benvenuto, sentire che un operatore penitenziario è preoccupato per te e per il tuo benessere è, per molti detenuti, un'esperienza insolita». Non vi è inoltre alcuna cella di isolamento per isolare i detenuti dalla sezione.

10. Dieci raccomandazioni chiave

A partire dagli esempi di *buone prassi* riuniti nel presente rapporto, lo European Prison Observatory suggerisce dieci raccomandazioni chiave volte a migliorare gli standard sui diritti umani nei paesi dell'Osservatorio e più in generale in tutta l'Unione Europea. Esse si basano sui due principi fondamentali delle Regole Penitenziarie Europee di normalizzazione e di responsabilizzazione.

1. Lo sviluppo di una democrazia rappresentativa in carcere in Inghilterra e Galles è stata vantaggiosa per i detenuti, per il personale e per la società in generale. Lo sviluppo di un dialogo costruttivo aiuta a migliorare le relazioni tra personale e detenuti; è trasformativo per i detenuti e porta ad una riduzione generale della tensione in tutta l'istituzione. I direttori di carcere in tutta l'UE devono essere incoraggiati a promuovere lo sviluppo di Prison Councils in tutti gli istituti.
2. In tutta l'UE, perquisizioni personali intime e isolamento dovrebbero essere vietati. Le perquisizioni delle celle dovrebbero essere effettuate solamente in presenza del detenuto.
3. Lo sviluppo di pratiche di mediazione e riparazione in carcere, alternative rispetto all'uso di procedimenti disciplinari, è quasi completamente assente in tutti gli stati coinvolti nell'Osservatorio. Si raccomanda che l'UE documenti 'buone prassi' di mediazione come pratica di riparazione, e diffonda attivamente tale ricerca ai sistemi penali degli stati membri.
4. Il carcere di Grendon nel Buckinghamshire, Inghilterra, dimostra con mezzo secolo di esperienza come l'efficacia della sicurezza dinamica e un approccio terapeutico nel portare avanti una migliore qualità della vita in carcere conducano a tassi di recidiva inferiori. L'UE dovrebbe incoraggiare lo sviluppo di una sperimentazione e di una valutazione del modello di Grendon in ogni stato membro.
5. La Polonia ha dimostrato che il dare ai detenuti gli stessi diritti democratici degli altri cittadini agisce come simbolo di cittadinanza e di partecipazione sociale continuata senza mettere in discussione la sicurezza. L'UE dovrebbe promuovere il suffragio universale dei detenuti, come mostrato in Polonia,

- per favorire la responsabilizzazione e la normalizzazione dei detenuti al fine di rafforzare la democrazia in Europa.
6. La maggior parte dei detenuti proviene dalle comunità più svantaggiate dell'Unione Europea e molti sono residenti in carceri che si trovano lontane dalla famiglia e dagli amici. In queste circostanze, il mantenimento delle relazioni essenziali può essere difficile, perché le visite possono essere molto costose per le famiglie a basso reddito; ciò può essere sentito come un peso per coloro che vanno in visita a parenti detenuti. Venire incontro alle spese di viaggio della famiglia e degli amici che vivono di sussidi sociali, come nell'Assisted Prison Visits Scheme in Inghilterra, Galles e Scozia, dovrebbe essere una pratica standard in tutta l'UE.
 7. Quando dei componenti della famiglia vanno in visita a detenuti, la necessità di privacy e la possibilità di avere intimità sono di primaria importanza. La ricerca sulle stanze private per le visite in Francia mostra come esse siano apprezzate da parenti e amici, e come migliorino i legami familiari senza compromettere la sicurezza. La ricerca indica anche che se ai detenuti sono concesse visite private la tensione in carcere si riduce. Il sistema francese delle unità per le visite familiari (UVF) dovrebbe essere attuato in tutte le carceri francesi e sperimentato nelle carceri di tutti i paesi dell'UE.
 8. La tecnologia digitale offre la possibilità di mantenere il contatto con la famiglia e con gli amici anche quando viaggiare non è possibile. In tutta l'UE, coloro che non sono in grado di viaggiare per andare in visita a detenuti (a causa della distanza, della malattia, della disabilità o dell'età) trarrebbero vantaggio dall'adozione dei sistemi di visite video, come sviluppati da APEX e dal Prison Service scozzese. La tecnologia necessaria è sicura e a basso costo. L'UE dovrebbe promuovere lo sviluppo di 'visite video' in tutti gli stati membri.
 9. C'è un bisogno urgente di colmare il divario digitale per coloro che stanno scontando pene detentive a medio e lungo termine. Il XXI secolo è stato testimone di una rivoluzione digitale. La velocità del cambiamento è tale che i detenuti possono essere tagliati fuori da questi sviluppi e essere come risultato vittime di un significativo svantaggio sociale. Vi è necessità di istituire un programma completo di cyber-accesso sicuro in tutta l'UE, come è stato sperimentato nel sistema penale francese. La tecnologia per rendere sicuro tale accesso e per bloccare alcuni siti è disponibile.
 10. L'accesso a corsi di studio avanzati dovrebbe essere la norma in tutta l'Unione Europea. L'Italia fornisce dimostrazione del fatto che l'accesso alla formazione universitaria può essere trasformativo per l'individuo in termini di riflessione su se stesso e di sviluppo personale e, inoltre, che esso può ampliare le opportunità di lavoro dopo l'uscita dal carcere.

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

STEFANO ANASTASIA, ricercatore di Sociologia del diritto presso l'Università di Perugia, stefano.anastasia@fastwebnet.it

ASSOCIAZIONE MEDEA, promuove la mediazione culturale, la tutela dei diritti, l'inserimento e l'integrazione dei migranti in Italia. Da 10 anni attiva con uno sportello di mediazione nel C.C. di Roma Regina Coeli

FIorentina BARBIERI, è stata docente di materie letterarie nelle scuole, negli ultimi anni a Rebibbia N.C., dove dal 2009 coordina le attività dello sportello di Antigone, con cui collabora a vario titolo dalla sua costituzione, fiore.barbieri@gmail.com

ROBERTA BARTOLOZZI, responsabile della biblioteca e dell'archivio dell'associazione Antigone e coordinatrice della segreteria. È osservatrice per Antigone in tutto il territorio nazionale. roberta.bartolozzi@associazioneantigone.it

CESARE BURDESE, architetto da decenni impegnato sui temi dell'edilizia carceraria, ideatore e promotore presso il Politecnico di Torino, con Pietro Buffa e Marco Vaudetti, di "Arc Atelier, per le problematiche architettoniche penitenziarie". archburdese@fastwebnet.it

ELIA DE CARO, avvocato del Foro di Bologna, si occupa prevalentemente di diritto penale e di diritto dell'immigrazione. Osservatore di Antigone per l'Emilia Romagna. eliadecaro@gmail.com

FRANCESCA D'ELIA, Coordinatrice dell' Ufficio Legislativo Area Istituzionale del Gruppo 'Sinistra Ecologia Libertà' presso la Camera dei deputati. Docente di drafting e tecniche legislative. Responsabile Rapporti istituzionali di Antigone. francesca.delia@camera.it

SIMONA FILIPPI, avvocato penalista e Difensore civico dei diritti delle persone private della libertà dell'associazione Antigone, simona.filippi@associazioneantigone.it

DINA GALANO, giornalista professionista, ricercatrice in comunicazione e media, da anni impegnata come volontaria nelle attività di Antigone, dinagalano@gmail.com

PATRIZIO GONNELLA, presidente Associazione Antigone, presidente@associazioneantigone.it

ELTON KALICA, dottorando di ricerca presso l'Università di Padova in "Scienze Sociali, Interazioni, comunicazione e costruzioni culturali", sta svolgendo una ricerca sul tema dell'Ergastolo ostativo, eltonkalica@hotmail.com

IGIEA LANZA DI SCALEA, sociologa, specialista in criminologia e politica criminale, presidente della VPM Ong. Collabora con enti pubblici e privati e svolge attività di ricerca su tematiche a sfondo sociale e criminologico,

igilanza@libero.it

ALESSANDRO MACULAN, dottorando in Scienze Sociali: Interazioni, Comunicazione, Costruzioni Culturali, presso l'Università degli Studi di Padova ed Osservatore di Antigone per il Triveneto. alessandro-maculan@libero.it

SUSANNA MARIETTI, coordinatrice nazionale dell'Associazione Antigone e dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione nelle carceri minorili, autrice e conduttrice di trasmissioni radiofoniche di approfondimento politico e culturale, susanna.marietti@associazioneantigone.it

MICHELE MIRAVALLE, dottorando di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Torino e osservatore di Antigone per il Piemonte e la Valle d'Aosta, michele.miravalle@unito.it

SILVIA MONDINO, dottore di ricerca in Sociologia del diritto presso l'Università degli Studi di Torino, silviamon@tiscali.it

ALESSANDRA NALDI, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale per il Comune di Milano, Alessandra.Naldi@comune.milano.it

DANIELA RONCO, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Torino e coordinatrice nazionale dell'Osservatorio di Antigone, daniela.ronco@unito.it

GENNARO SANTORO, avvocato del Foro di Roma, membro del direttivo di Antigone. Si occupa da anni di questioni relative agli stupefacenti, all'esecuzione penale e al diritto dell'immigrazione. kgennarosantoro@yahoo.it

CLAUDIO SARZOTTI, professore ordinario di Sociologia del Diritto, Università di Torino, claudio.sarzotti@unito.it

ALESSIO SCANDURRA, membro del direttivo della associazione Antigone, coordina l'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia e lo European Prison Observatory, alessio.scandurra@associazioneantigone.it

FRANCESCO SCIOTTO, pastore valdese, coordinatore del gruppo di lavoro sulle carceri della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI). cicciosciotto75@gmail.com

RINGRAZIAMENTI:

Si ringrazia per la disponibilità e per la collaborazione prestata in questi mesi il Ministero della Giustizia ed in particolare il capo del Dipartimento, i vice-capo, i dirigenti, i direttori degli Istituti e il personale della Amministrazione penitenziaria.

Un ringraziamento particolare va a tutti gli osservatori del 2014, senza i quali non sarebbe stato possibile presentare questo Rapporto:

Rosalba Altopiedi, Stefano Anastasia, Andrea Andreoli, Giuseppe Apprendi, Chiara Babetto, Alessandra Ballerini, Mario Barone, Roberta Bartolozzi, Paola Bevere, Giulia Boldi, Luce Bonzano, Sara Brunori, Valentina Calderone, Giuseppe Campesi, Daniela Carboni, Antonio Ciliberti, Federico Colombo, Francesca Darpetti, Giada De Bonis, Elia De Caro, Elisa De Nardo, Dario Stefano Dell'Aquila, Giulia Fabini, Silvia Giacomini, Patrizio Gonnella, Vittorio Lannutti, Alessandro Maculan, Susanna Marietti, Simona Materia, Michele Miravalle, Giuseppe Mosconi, Maria Vittoria Nardi, Mauro Palma, Claudio Paterniti Martello, Carmelo Picciotto, Manuela Porcu, Ivan Pupolizio, Daniela Ronco, Maddalena Rosi, Simone Santorso, Alvise Sbraccia, Ernestina Scalfari, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Maria Pia Scarciglia, Nicola Sciulli, Lorenzo Tardella, Valeria Verdolini, Francesca Vianello.

Realizzato con il contributo di:



Regole redazionali rivista Antigone – Edizioni Gruppo Abele 2013

Le proposte di contributo devono essere inviate alla redazione di *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario* in formato elettronico (usando le estensioni .doc o .rtf) tramite il seguente indirizzo di posta elettronica: rivista@associazioneantigone.it.

La redazione valuterà in prima istanza i contributi pervenuti, verificandone la qualità scientifica e l'originalità del testo, nonché il grado di presumibile interesse per i lettori della *Rivista*.

Ogni contributo sarà valutato anonimamente da due studiosi competenti per materia tratti da una lista di nomi predeterminata dalla redazione della *Rivista*. A tale scopo, gli autori devono predisporre due pagine iniziali: la prima contenente nome, cognome, affiliazione accademica o di altro tipo, indirizzo di posta, telefono, e-mail e ruolo professionale; la seconda contenente il solo titolo del contributo.

Gli autori riceveranno un parere scritto sul loro contributo entro tre mesi dalla sua ricezione da parte della redazione. Qualora il contributo fosse accolto per la pubblicazione, gli autori riceveranno una copia omaggio del fascicolo contenente il loro contributo.

Ciascun articolo non dovrà eccedere le 70.000 battute (spazi inclusi), note e riferimenti bibliografici inclusi. L'autore dovrà altresì preparare un *abstract* di circa 1000 battute, comprensivo delle parole chiave (da tre a cinque) ritenute significative, che verrà pubblicato nella *Rivista* all'inizio dell'articolo e nel riassunto finale del numero della *Rivista*.

STRUTTURA

- I titoli dei paragrafi devono essere numerati, ordinati secondo un criterio di progressione numerica e senza eccedere le tre sotto-sezioni (es. 3.1; 3.2; 3.3).
- Eventuali tabelle o grafici devono essere numerati progressivamente con l'indicazione del titolo e della fonte. Essi vanno inviati alla redazione con files separati rispetto al testo e devono essere in bianco e nero.

REGOLE GRAFICHE

Grassetto

- Il titolo dell'articolo e quelli dei paragrafi vanno in grassetto e senza il punto di chiusura.
- Non sono ammessi nel testo il grassetto e il sottolineato.

Corsivo

- Il corsivo va utilizzato per le parole o le espressioni in lingua straniera (compreso il latino): es. *prima facie*, *screening* etc., e quando si vuole enfatizzare un termine.

Virgolette

- Le virgolette servono esclusivamente per le citazioni e non per enfatizzare determinate parole o passaggi espositivi (in questo caso si usi il corsivo).
- La gerarchia tra caporali e virgolette è: « " ' ' " ».

Citazioni

- Le citazioni quindi vanno sempre racchiuse tra virgolette caporali « » (che si digitano con alt+174 e alt+175).
- Nelle citazioni i passaggi omessi vanno segnalati con tre puntini tra parentesi tonde: «nel caso in cui (...) la questione».
- Le citazioni degli autori vanno collocate prima del segno di interpunzione, es.: «... nella collaborazione con il sistema penitenziario» (E. Santoro, 2000).

Acronimi

- Gli acronimi vanno indicati con l'iniziale maiuscola e le altre lettere in maiuscoletto, senza spazi né punti tra le lettere, es.: ONU (e non O.N.U.); CSM (e non C.S.M.).

Organi

- Per designare organi in linea generale si deve indicare maiuscola solo la prima iniziale (es. Corte costituzionale, Cassazione penale, Unione europea, Comunità europea, Centro identificazione ed espulsione, Ministero dell'interno etc.).
- Lo stesso vale anche per gli organi che vanno riportati in altre lingue (es. Centres des rétention administrative, Immigration removal centres etc.)

Anni

- Inserire gli anni completi e mai apostrofati. Scrivere "negli anni Novanta del Novecento/del XX secolo", "oppure negli anni Novanta" (mai '90; mai '900 o 1900 oppure Ventesimo secolo)

Leggi

- Curare l'omogeneità nei criteri di citazioni di leggi o sentenze, tanto nel testo che nelle note.
- Se si cita una legge con il nome con cui è conosciuta è sufficiente nominarla senza virgolette e senza corsivo (es. la legge Turco-Napolitano).
- Scrivere "la legge n. 129 del 2011", con la "l" minuscola, e la "n" puntata, oppure "la legge n. 129 dell'8 ottobre 2011 (mai "la legge n. 170 promulgata nell'ottobre del 2010", mai "la l. n.170/2011").
- L'indicazione specifica di articoli di norme deve essere abbreviata nella forma: art. 10, c. 5, l. n. 368/2001.
- Quando necessario si possono utilizzare le seguenti abbreviazioni:
 - circ. = circolare
 - cc = codice civile
 - Cost. = Costituzione
 - cp = codice penale
 - cpc = codice di procedura civile
 - cpp = codice di procedura penale
 - dl = decreto legge
 - ddl = disegno di legge
 - disp. att. = disposizioni di attuazione
 - dir. = Direttiva (es. dir. 99/70/Ce)
 - d.lgs = decreto legislativo
 - d.lgt = decreto luogotenenziale
 - dm = decreto ministeriale
 - dPcM = decreto del presidente del Consiglio dei ministri
 - dPR = decreto del Presidente della Repubblica
 - l. = legge
 - l. fall. = legge fallimentare
 - ord. = ordinanza
 - racc. = raccomandazione
 - r.d. = regio decreto
 - reg. = Regolamento
 - ris. = risoluzione
 - Tratt. = Trattato
 - t.u. = Testo unico
- Le sentenze vanno citate in modo da garantirne l'individuazione:
 - es.: Cass., sez. I, 29 ottobre 1993, n. 10748.
- Ove si voglia indicare la rivista su cui è stata pubblicata o commentata, far seguire gli estremi della rivista (preceduta da "in" e seguita dal numero di pagina o di colonna):
 - es.: Cass., sez. un., 29 ottobre 1993, n. 10748, in *Foro it.*, 1327.

Maiuscole

- In generale si usa l'iniziale maiuscola per tutte le parole che hanno valore di nome proprio, inclusi soprannomi e pseudonimi (il Re Sole), denominazioni antonomastiche (la Grande Guerra), nomi di secoli, età, periodi storici (il Novecento, il Secolo dei Lumi, l'Età dell'Oro, gli anni Venti, la Controriforma, il Medioevo), la prima parola dei nomi ufficiali di partiti (Partito comunista italiano, Partito laburista), nomi di edifici e monumenti (la Casa Bianca, Palazzo Chigi).
- I seguenti nomi per distinguerli dai loro omografi: Paese, Stato (ma: colpo di stato); Legge, Scienze (intese come facoltà universitarie, ma anche Facoltà di Legge, ma non legge come atto legislativo), Chiesa, Camera dei deputati, Camera dei Comuni, Gabinetto.
- I nomi delle associazioni vanno indicati con l'iniziale maiuscola (no caporali, no corsivo).

Minuscole

- I nomi indicanti cariche, titoli etc. (il presidente della Repubblica, il ministro del Tesoro, don Bosco, il marchese di Carabas, il professor Rossi), i nomi di religioni, correnti, ideologie, movimenti etc. (cristianesimo, buddhismo, marxismo), nei nomi geografici, gli aggettivi che indicano l'appartenenza geografica, culturale o politica di un territorio e che non fanno parte del nome ufficiale (America latina, Asia sovietica), indicazioni topografiche cittadine: via Mazzini, piazza San Giovanni, rue des Rosiers (ma Jermyn Street, Soho Square).

Alcuni esempi tipici o dubbi	
Maiuscola iniziale	minuscola iniziale
Stato/Paese	nazione
Stato sociale	ente locale/enti locali/ente pubblico
il Comune di Torino	i comuni della provincia
il Ministero degli Affari sociali	il ministro Tizio
Prefettura/e	servizi sociali

Parole composte

- normalmente i prefissi si uniscono alla parola che precedono senza tratto breve, tranne quando il suffisso finisce con la stessa vocale con cui inizia la parola (es.: anti-imperialista, semi-illetterato);
- il prefisso "auto" generalmente viene unito alla parola che precede senza tratto breve, tranne che nel caso di "auto-aiuto" o davanti alle parole che iniziano con "o" (es.: auto-organizzazione).

Alcuni esempi tipici o dubbi		
tratto breve	parole unite	parole separate
auto-aiuto	autoformazione	parola chiave
ricerca-azione	multietnico	gruppo classe
bottom-up	psicofisico	problem solving
top-down	socioeconomico	
anti-islam	socioculturale	
	posttraumatico	
	antinfiammatorio	
	neoliberale	
Emilia-Romagna		
Trentino-Alto Adige		Friuli Venezia Giulia

Espressioni redazionali

nda (tutto minuscolo, in corsivo)
cfr. (iniziale minuscola, tondo, puntato)
Id. (iniziale maiuscola, tondo, puntato)
Ivi (iniziale maiuscola, corsivo)
Ibidem (iniziale maiuscola, corsivo)

Note a piè pagina

- I riferimenti alle note a piè di pagina, così come le citazioni degli autori, vanno collocate prima del segno di interpunzione, es.:
 - ... nella collaborazione con il sistema penitenziario¹.
 - oppure: ... nella collaborazione con il sistema penitenziario (E. Santoro, 2000).
- Le note vanno ridotte al minimo, quindi occorre lasciare in nota solo le spiegazioni, mentre ad esempio i riferimenti a sentenze, articoli di normative italiane o europee etc., vanno spostati tra parentesi nel testo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Nel testo

- I riferimenti alle opere dovranno essere effettuati tra parentesi tonde secondo il sistema "autore/data", con l'iniziale del nome che precede il cognome, es.: (L. Ferrajoli, 1990) oppure (L. Ferrajoli, 1990 e 1998)
- Le lettere a, b, c, andranno utilizzate per distinguere le citazioni di lavori differenti di un medesimo autore pubblicati nel corso dello stesso anno, es.: (L. Ferrajoli, 1990a; 1990b).
- Nel caso sia effettuata una citazione tra virgolette del testo si aggiungerà il numero della pagina citata (es. L. Ferrajoli, 1990, p. 234).
- Si precisa che il sistema di citazione autore/data consente comunque di utilizzare le note a piè di pagina quando la nota contenga un testo in cui si sviluppa un tema collaterale all'esposizione principale.

Nella bibliografia

- Tutti i riferimenti effettuati nel testo dovranno essere elencati alfabeticamente (con indicazione del cognome e nome dell'autore), e in dettaglio, nella bibliografia alla fine dell'articolo, utilizzando lo stile seguente:
- **Opere:** Ferrajoli Luigi (1990), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.
Nel caso di più libri dello stesso autore nello stesso anno:
Ferrajoli Luigi (1990a), ...
Ferrajoli Luigi (1990b), ...
Per libri antichi citati su riedizioni più recenti citare l'anno dell'edizione originale:
Beccaria Cesare (1764), *Dei delitti e delle pene*, ed. 2003, Feltrinelli, Milano.
- **Curatele:** Ceretti Adolfo e Giasanti Alberto (1996), a cura di, *Governo dei giudici*, Feltrinelli, Milano.
- **Articoli contenuti in opere collettive:** Salento Angelo (2009), *Pierre Bourdieu. La socioanalisi del campo giuridico*, in Giuseppe Campesi - Ivan Populizio - Nicola Riva (a cura di), *Diritto e teoria sociale. Introduzione al pensiero socio-giuridico contemporaneo*, Carocci, Roma, pp. 131-164.
- **Articoli contenuti in riviste:** De Leonardis Ota (2009), *Verso un diritto dei legami sociali? Sguardi obliqui sulle metamorfosi della penalità*, in *Studi sulla questione criminale*, IV, 1, pp. 15-40.
- **Siti internet o quotidiani:** occorre precisare l'indirizzo o la testata con relativa data, es.: in *La Stampa*, 12 dicembre 2003, oppure: in *www.ristretti.it*.
È necessario verificare l'esattezza dei siti riportati e in fase di scrittura del testo rimuovere il collegamento ipertestuale, affinché non rimangano in azzurro e sottolineati.