

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Le scelte dell'amministrazione penitenziaria

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1742073> since 2020-06-22T13:51:12Z

Publisher:

Antigone Edizioni

Terms of use:

Open Access

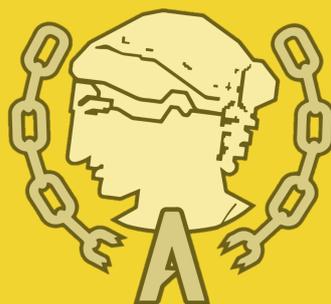
Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

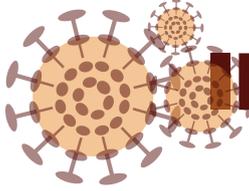
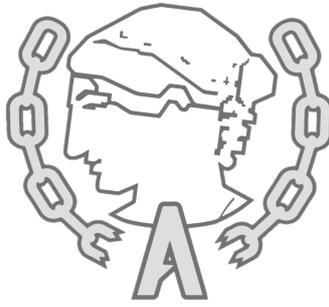
(Article begins on next page)

IL CARCERE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS



.....
XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione
.....





IL CARCERE AL TEMPO DEL CORONAVIRUS

XVI RAPPORTO DI ANTIGONE SULLE CONDIZIONI DETENTIVE

[A questo link è possibile consultare tutti i dati presenti nel rapporto](#)

© Tutte le fotografie contenute nel testo sono state scattate nella Casa Circondariale di Siena
e sono di proprietà di [Alessio Duranti](#)

© 2020 - [Associazione Antigone](#) - Via Monti di Pietralata 16 - 00157 - Roma - tel. +39 06.4511304

fax +39 06.62275849 - segreteria@antigone.it

© Graphic design: Carolina Antonucci

ISBN: 978-88-98688-31-9



INDICE

Prefazione. La Concessione del Telefono	7
1. Il carcere prima del Covid	9
Numeri	11
Europa	15
Stranieri	19
Donne e bambini	22
Minori	25
Salute	27
Marginalità	29
Lavoro e Formazione	33
Il suicidio in carcere	36
Personale	39
Costi	43
Misure alternative	47
Reati	50
2. Il carcere trasformato	54
2.1 I fatti e i numeri	55
I numeri dell'emergenza	57
Le proteste	63
Il caso Modena	65
I morti e la questione dipendenze	69
Le violenze e la repressione	72
I braccialetti elettronici	75
La didattica a distanza in carcere tra vincoli e opportunità	79
41-bis e Alta sicurezza	83
Le REMS e la salute mentale	94
Le lettere dei familiari	97
2.2. Come si è affrontato il Covid-19. Chi ha fatto cosa	104
Le iniziative dell'amministrazione penitenziaria	106
Le scelte del legislatore	112

Le decisioni della magistratura in tema di carcere e Covid	118
Le notizie dai singoli istituti	123
Il lavoro del Garante Nazionale	125
Le iniziative degli organismi internazionali	126
Cosa è successo fuori dall'Italia	129
2.3. Antigone al tempo del Covid-19	133
Antigone nell'emergenza	135
Difensore civico	138
Contagiati dal buon senso. Le nostre proposte per il futuro	145
3. I nodi aperti	149
La notte della rivolta. Un racconto sul campo	151
La violenza	154
Covid e polizia penitenziaria	161
Una lettura psicologica delle rivolte di marzo	165
Il ruolo del difensore nella pandemia	168
Stare a casa. Per chi ce l'ha	171
Ripensare lo spazio carcerario	176
Di necessità virtù. La tecnologia entra in carcere	180
Chiuse fuori. Il racconto di due operatrici del carcere di Viterbo	183
Potere e aiuto ai tempi del coronavirus	187
La sospensione dei termini delle misure cautelari e l'istanza di celebrazione dell'udienza	190
La detenzione femminile	193
Sicurezza e fiducia al tempo dell'emergenza. Alcuni risultati di una ricerca online	198
Lombardia: l'epicentro del contagio	203
Friuli Venezia Giulia: le carceri ai confini del Paese	208
Toscana: criticità strutturali e nuove prospettive	211
Campania: cronaca dalle carceri precarie	215
Oltre la punta dell'iceberg. La filosofia punitiva più forte del virus	219
Ringraziamenti	225
Curatori e autori	227

Le iniziative dell'amministrazione penitenziaria

MICHELE MIRAVALLE

Come molte delle istituzioni statali - e forse più di altre - anche il Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria (Dap) è stato messo sotto pressione fin dalle prime ore dell'emergenza.

Una pressione tale che il Dipartimento ha cambiato i suoi vertici in piena emergenza: il magistrato Francesco Basentini si è dimesso il 2 maggio in seguito alle polemiche sulla gestione delle scarcerazioni di persone in Alta Sicurezza e 41bis (di cui abbiamo diffusamente parlato nel capitolo 2.1). Il Dap è dunque entrato nella Fase 2 con i suoi vertici totalmente rinnovati: dal 12 maggio il nuovo capo Dipartimento è Bernardo 'Dino' Petralia, già Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, e il nuovo vicecapo è Roberto Tartaglia, magistrato consulente della Commissione Antimafia.

Al netto della vicende politiche e istituzionali, in questo articolo si vogliono analizzare i provvedimenti e le decisioni adottate dall'Amministrazione penitenziaria durante l'emergenza coronavirus.

L'organizzazione decentrata del Dap ha avuto un ruolo tanto fondamentale quanto problematico. La necessità di coordinare le scelte delle "periferie" (Provveditorati regionali e singoli istituti) con Roma ha creato più di un problema.

Come Antigone ha avuto modo di monitorare, da un istituto all'altro e da una Regione all'altra le regole per accedere ai colloqui da remoto, organizzare le attività educative e trattamentali, inviare pacchi sono state molto diverse (almeno fino alla metà marzo) e hanno dovuto coordinarsi con un quadro normativo nazionale e regionale di non facile interpretazione.

In generale, da parte del Dap si sono osservate due tendenze: la preferenza per le raccomandazioni invece di ordini coercitivi e cogenti e l'aver anticipato il legislatore adottando provvedimenti amministrativi che solo successivamente avrebbero acquisito forza di legge (è il caso, come vedremo, del blocco dei colloqui in presenza con i familiari).

"Miente panico"

Il primo indizio degli stravolgimenti che il Covid-19 avrebbe portato al sistema penitenziario è del 22 febbraio 2020 (il giorno successivo sarebbe stata firmata il d.l. 6/2020 con la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria). Il Paese ancora spera (e

pensa) che l'infezione da coronavirus sia poco di più di una brutta influenza. Le immagini del lockdown che arrivano dalla Cina paiono lontane.

Il Dap, proprio il 22 febbraio, emana una "nota" (sul piano formale la tipologia di provvedimento meno vincolante) recante le prime **"Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus"**.

Si intende "sensibilizzare le Direzioni Penitenziarie ed il personale in servizio presso gli Istituti verso un puntuale adempimento delle indicazioni del Ministero della Salute per la prevenzione della diffusione del coronavirus. A tal fine, con specifico riguardo agli istituti penitenziari, le direzioni, con il coinvolgimento del medico competente ai sensi del D. Lgs. 81/2008, dovranno attuare uno stretto coordinamento con le autorità sanitarie locali e gli altri eventuali referenti territoriali".

Con la stessa nota si crea, anche a livello penitenziario, la "zona rossa", disponendo che tutti gli operatori penitenziari residenti o comunque dimoranti nei Comuni di Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano siano esonerati dal recarsi in servizio presso le rispettive sedi fino a nuove disposizioni. Parimenti dovrà escludersi l'accesso agli istituti di chiunque altro provenga, abbia residenza o domicilio nei suddetti Comuni (personale esterno, insegnanti, volontari, familiari, ecc.)".

Si fissa poi un primo limite ai trasferimenti, sospendendo "le traduzioni dei detenuti verso e da gli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze".

Anche sul piano organizzato, si crea una "unità di crisi", formata da dirigenti e funzionari del Dipartimento con lo specifico compito di "assicurare il costante monitoraggio dell'andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l'adozione tempestiva delle conseguenti iniziative".

Anche il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità adotta, nella stessa data, una nota del tutto simile (citando anche il "focolaio veneto" dei colli Euganei, "dimenticato" dal Dap).

Intanto in quei giorni il Paese prende atto che non si tratta di un'influenza stagionale, ma di una vera e propria emergenza sanitaria. Sconosciuta e pericolosa.

Così il 26 febbraio i toni rassicuranti e le indicazioni "generalì", lasciano spazio a "indicazioni specifiche" e più preoccupate.

Con una nuova nota il Dap prende atto che per prevenire il contagio non basta semplicemente intervenire su alcuni residuali profili organizzati, ma che è in pericolo il fondamentale diritto alla salute di tutti coloro che "abitano" il carcere (persone detenute e operatori). La nota impone l'obiettivo ambizioso e difficile di assicurare "l'impermeabilità sanitaria in ogni condizione" dell'intero sistema penitenziario.

Ma come si può fare? E chi deve adoperarsi?

“Isolate il carcere , ma coinvolgete i detenuti!”

La nota è rivolta ai provveditori regionali e ai direttori di Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia. Restano - per ora- escluse importanti regioni del Paese dal punto di vista dell'organizzazione penitenziaria, come la Sardegna. Sono loro che devono provvedere a recepire le indicazioni contenute nella nota e renderle operative.

Sono tre gli interventi suggeriti e auspicati dal Dap:

1. Sospendere le attività trattamentali per le quali sia previsto o necessario l'accesso della comunità esterna;
2. Contenere le attività lavorative esterne e quelle interne per le quali sia prevista la presenza di persone provenienti dall'esterno;
3. Costituire i colloqui con familiari o terze persone, diverse dai difensori, con i colloqui a distanza mediante le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari (Skype) e con la corrispondenza telefonica, che potrà essere autorizzata oltre i limiti.

Ecco in poche righe delineata la “strategia” dell'amministrazione contro il virus: “isolare” il carcere, renderlo per quanto possibile impermeabile, fermare il covid-19 ai cancelli d'ingresso. Il confine tra strategia e illusione è evidentemente molto sottile. Ma il messaggio è persuasivo e l'8 marzo acquisirà forza di legge e verrà riproposto tale e quale valevole per tutto il territorio nazionale nel d.l. 11/2020 (su cui torneremo più avanti nel capitolo).

I funzionari del Dap sono certamente consapevoli della rilevanza di queste misure. Si tratta di “sospendere” di fatto la vita penitenziaria e di chiudere il carcere all'esterno. Uno dei capisaldi della riforma dell'Ordinamento penitenziario del 1975 e un presupposto ineliminabile del carcere contemporaneo.

Scelte drastiche che possono aumentare la tensione. Tensione che, insieme alla paura del contagio, può diventare incontrollabile.

La consapevolezza è così evidente che la stessa nota pone una questione di metodo: “Prima di intraprendere ogni iniziativa è assolutamente indispensabile che ciascuna direzione avvii una capillare attività di informazione e sensibilizzazione che coinvolga la popolazione detenuta, perché sia previamente informata e condivida le disposizioni da adottare e le relative modalità esecutive, assecondandone le finalità, soprattutto con riferimento alla temporaneità limitata delle stesse”.

Nessun “ordine dall'alto”, ma la (saggia) necessità di concertare gli interventi, coinvolgendo la popolazione detenuta. Chi conosce il sistema penitenziario sa quanto queste indicazioni non siano scontate: raramente nei documenti ufficiali del Dap si ritrova l'esplicita indicazione di “coinvolgere” i detenuti nelle scelte.

I problemi vengono a galla. Le questioni irrisolte con la sanità penitenziaria

Intanto l'Italia affronta l'ora più buia, arriva anche la notizia dei primi morti "penitenziari" del Covid-19. Le rivolte dell'8-9 marzo sono un fatto inedito nella recente storia carceraria.

L'"isolamento" degli istituti ha innalzato la tensione e non ha evitato il contagio.

Il 13 marzo 2020 il Dap emana una nuova nota, seguita da una **nota esplicativa**, che aggiorna quella del 26 febbraio e si concentra sul "nodo problematico" di tutta l'emergenza coronavirus in carcere: i rapporti con la sanità penitenziaria affidata alle Regioni e alle aziende sanitarie locali.

Quello tra amministrazione penitenziaria e sanitaria è un rapporto burrascoso. La pandemia non può che far deflagrare i problemi.

Tale tensione è evidente - e neanche troppo sottaciuta - dal burocrate della nota Dap:

"Considerato il progressivo incremento del contagio, si rinnova l'appello ad implementare le azioni congiunte con le Aziende Sanitarie Locali anche per elaborare protocolli operativi condivisi, appropriati per il contesto penitenziario. Le azioni di salvaguardia della salute della comunità penitenziaria devono essere tali da consentire l'esatta conoscenza del fenomeno e delle misure adottate dalle ASL per prevenire il contagio in carcere, anche attraverso comportamenti adeguati ed un atteggiamento responsabile da parte di tutti. A tal proposito si raccomanda di promuovere in ogni forma e modalità le attività di informazione e sensibilizzazione nei confronti del personale e della popolazione detenuta".

Il Dap non può in nessun modo comprimere l'autonomia di ogni presidio sanitario.

Nella nota si legittimano infatti i vari "modelli" seguiti negli istituti. C'è unità di vedute su come comportarsi con i "nuovi giunti" in carcere. La quarantena è la risposta unanime.

"Sarà effettuato al momento dell'ingresso, presso le tensostrutture (ove presenti) o altro locale idoneo, un triage da parte del personale, opportunamente dotato di Dispositivi di Protezione Individuali DPI, diretto ad un primo orientamento.

Sarà cura del medico competente, in occasione della visita di primo ingresso, adottare tutti gli interventi di tipo sanitario: nei casi in cui verrà disposto l'isolamento sanitario della persona all'interno del carcere, esso avrà attuazione mediante collocamento del detenuto in apposita sezione già individuata dalla Direzione (isolamento in camera singola, con servizi igienici ad uso esclusivo, garantendo tutte le precauzioni dell'isolamento sanitario)".

Il confronto tra modelli di gestione della pandemia

Più eterogeneo è invece l'approccio alle persone che presentano sintomi da coronavirus. Che fare? La nota tiene aperte varie strade. Si auspica anzitutto l'esecuzione del tampone. Ma poi, in caso di positività acclarata dal tampone, le scelte possibili sono molto diverse, sia sul piano organizzativo che giuridico.

"Il personale sanitario, congiuntamente con il responsabile sanitario dell'istituto, valuterà in base alle condizioni cliniche del detenuto se far permanere lo stesso in isolamento sanitario all'interno dell'istituto nei locali dedicati o provvedere a richiedere il ricovero ospedaliero del soggetto".

Trattare la positività in carcere oppure "fuori" (in ospedale, come citato espressamente, ma anche al domicilio, attraverso l'istituto del differimento pena per incompatibilità con il regime detentivo).

Il primo modello (la gestione interna) è stato quello adottato ad esempio dalle carceri lombarde, lo potremmo definire *"il modello Lombardia"*. Anche con il supporto di Medici Senza Frontiere si creano da subito speciali "sezioni Covid" dove monitorare la salute dei contagiati e isolarli dal resto della comunità carceraria.

Il secondo modello è stato quello adottato dalle carceri piemontesi, in particolare nella casa circondariale di Torino. Il "modello Piemonte" prevede che tutti i soggetti positivi al virus vengano segnalati all'autorità giudiziaria come incompatibili con il regime detentivo, in quanto a rischio di imprevedibili crisi respiratorie non trattabili in carcere.

A prescindere dalle loro effettive condizioni di salute (anche se asintomatici o paucisintomatici), si chiede una collocazione fuori dall'istituto. Il pericolo - seppur potenziale - di un repentino aggravamento del quadro clinico giustifica la "scarcerazione".

Si tratta di una scelta controversa e difficilmente gestibile, soprattutto se i numeri dei contagi salgono - come effettivamente avvenuto a Torino.

La Fase 2

A maggio, anche per il carcere inizia la Fase 2: l'art. 4 co. 1 e 2, Decreto Legge n. 29 del 10 maggio 2020, prevede che possano riprendersi i colloqui in presenza con i familiari a partire dal 18 maggio, ma in forma contingentata, su decisione del direttore e dell'autorità sanitaria.

Restano molti nodi aperti su cui i nuovi vertici del Dap dovranno intervenire, e riguardano la ripresa delle attività trattamentali ed educative. L'auspicio più volte ribadito in questo rapporto è che le "buone pratiche" adottate da singoli Provveditorati possano diventare strutturali. Un esempio su tutti: il 12 marzo, in piena pandemia, il Prap Piemonte e Liguria consentiva che le attività educative (anche universitarie) si

svolgessero in modalità "da remoto". Un piccolo ma significativo passo per ribadire che i diritti (alla libera istruzione, in questo caso) non possono decadere sulla porta della cella.

CURATORI E AUTORI

Michele MIRAVALLE: Coordinatore nazionale Osservatorio sulle condizioni di detenzione, assegnista di ricerca all'Università di Torino- Dipartimento di Giurisprudenza.

Perla Arianna ALLEGRI: Ricercatrice del LABDIF - Laboratorio sui Diritti Fondamentali, Collegio Carlo Alberto, Torino ed osservatrice di Antigone per il Piemonte.

Chiara BABETTO: Osservatrice per la Toscana, collabora con diverse realtà attive a livello locale e nazionale sui temi dei diritti, della devianza e del carcere.

Donato BARBATO: Avvocato del foro di Nola. Antigone Campania.

Federica BRIOSCHI: Laureata in Diritti Umani all'Università di Vienna con una tesi sull'isolamento carcerario, dal 2017 lavora come ricercatrice ad Antigone.

Francesca CANTONE: Laureata in Giurisprudenza all'Università di Roma Tre con tesi sperimentale sulla radicalizzazione delle carceri.

Carlotta CHERCHI: Avvocato del Foro di Milano e dottoressa di ricerca in diritto penale e criminologia presso le Università di Sassari e Bologna. Osservatrice di Antigone per la Lombardia.

Elia DE CARO: Avvocato del foro di Bologna, è responsabile del Difensore Civico di Antigone e presidente di Antigone Emilia Romagna.

Giulia FABINI: Assegnista di ricerca al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna e osservatrice di Antigone per l'Emilia-Romagna.

Simona FILIPPI: Avvocato del Foro di Roma, è responsabile delle Attività legali di Antigone.

Joli GHIBAUDI: Operatrice sanitaria e sociale, ha lavorato per anni al Gruppo Abele, è osservatrice di Antigone per il Piemonte.

Patrizio GONNELLA: Presidente di Antigone e ricercatore in Filosofia del diritto all'Università Roma Tre. Membro dello Observatory of national preventive mechanisms against torture.

Alessandro MACULAN: Dottore di ricerca in Scienze Sociali, Università degli studi di Padova. Osservatore di Antigone per il Triveneto.

Alessio SCANDURRA: Coordinatore nazionale Osservatorio sulle condizioni di detenzione, e coordinatore European Observatory on Prison Conditions.

Carolina ANTONUCCI: Dottoranda in Studi politici a Sapienza, Università di Roma. Dal 2017 lavora come ricercatrice ad Antigone.

Hassan BASSI: Osservatore per il Lazio ed Abruzzo. Si occupa di carcere ed inserimento lavorativo. Autore su Fuoriluogo.it

Sara BAULI: Coordinatrice del settore detenzione di Arci Solidarietà Viterbo Onlus e Osservatrice Antigone per Lazio, Abruzzo e Molise.

Antonella CALCATERRA: Avvocato del foro di Milano, osservatrice di Antigone per la Lombardia.

Stefano CECCONI: Coordinatore Osservatorio sul superamento OPG e sulle REMS, Direttore RPS La Rivista delle Politiche Sociali.

Laura CRESCENTINI: Operatrice sociale di Arci Solidarietà Viterbo Onlus - settore detenzione e Osservatrice Antigone per Lazio, Abruzzo e Molise.

Dario DI CECCA: Dottore di ricerca in Diritto europeo su base storico-comparatistica all'Università Roma Tre. Avvocato, si occupa principalmente di diritto penale, penitenziario e dell'immigrazione.

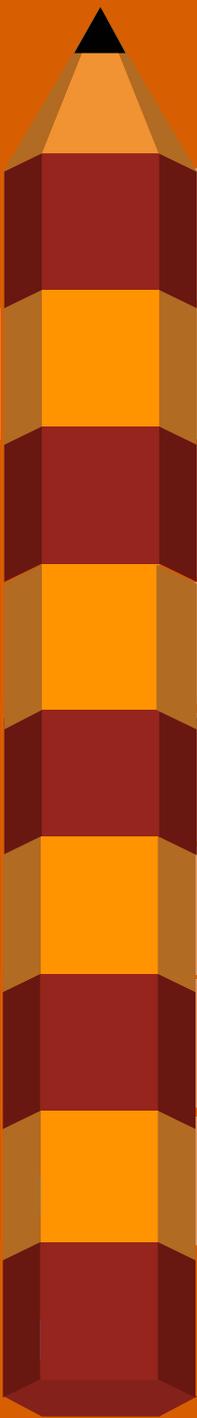
Francesca FANTI: Laureata in Sociologia e Scienze Criminologiche all'Università di Bologna e osservatrice Antigone per la Toscana.

Mariachiara GENTILE: Avvocato del foro di Bologna, osservatrice di Antigone per l'Emilia Romagna.

Ilaria GIUGNI: Dottoranda di ricerca in Diritto Penale presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Antigone Campania.

Jessica LORENZON: Dottoranda all'Università di Padova, studia il processo di reinserimento dei/le ex-detenuiti/e. Osservatrice di Antigone per il Triveneto.

Susanna MARIETTI: Coordinatrice nazionale di Antigone, coordina anche l'Osservatorio sulle carceri minorili.



Antonietta MAZZETTE: Professoressa di Sociologia urbana Università di Sassari e responsabile scientifica di Oscrim.

Beppe MOSCONI: Già professore di sociologia del diritto all'Università di Padova, presidente di Antigone Veneto.

Claudio PATERNITI MARTELLO: Ricercatore ad Antigone. Si è laureato all'*Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* di Parigi, dove si è occupato di detenzione penale e amministrativa.

Maddalena RODELLI: Assegnista di ricerca in Psicologia Sociale presso l'Università degli studi di Padova. Osservatrice per Antigone Veneto.

Clementina SALVI: Laureata in Giurisprudenza all'Università di Roma Tre, LLM in Criminal Justice presso la Queen Mary University of London.

Gennaro SANTORO: Avvocato del Foro di Roma, componente direttivo Antigone e consulente legale della Cild. Si occupa principalmente di diritto penale e dell'immigrazione.

Luca STERCHELE: Assegnista di ricerca in Sociologia all'Università di Padova e osservatore di Antigone per l'Emilia-Romagna..

Carlotta VIGNALI: Dottoranda in sociologia all'Università di Pisa, studia la multietnicità in carcere. Osservatrice di Antigone per la Toscana.

Alessandro MONACELLI: Laureato in giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma. Collabora con il Difensore Civico e con lo Sportello per i Diritti della Casa Circondariale di Roma-Rebibbia.

Sonia PAONE: Ricercatrice in sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università di Pisa. Osservatrice Antigone per la Toscana.

Daniele PULINO: Componente dell'equipe di Oscrim, assegnista di ricerca in Sociologia dell'Ambiente e del Territorio, Università di Sassari, osservatore di Antigone per la Sardegna.

Luigi ROMANO: Presidente di Antigone Campania, Avvocato e dottore di ricerca in Storia del diritto romano presso l'Università di Napoli Federico II.

Francesca SANTIN: Assistente sociale ed educatore, presidente di Antigone Friuli Venezia Giulia.

Sara SPANU: Assegnista di ricerca in Sociologia dell'Ambiente e del Territorio, Università di Milano Bicocca, componente dell'equipe di Oscrim.

Valeria VERDOLINI: Ricercatrice in sociologia all'Università di Milano-Bicocca, presidente di Antigone Lombardia.

Francesco VOLPI: Avvocato del Foro di Firenze, osservatore di Antigone per la Toscana.

SI RINGRAZIA



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Legance
AVVOCATI ASSOCIATI



Direzione generale
giustizia e consumatori
dell'Unione europea

SEGUI ANTIGONE



© 2020 - [Associazione Antigone](#) - Via Monti di Pietralata 16 - 00157 - Roma - tel. +39 06.4511304 -

fax +39 06.62275849 - segreteria@antigone.it

ISBN: 978-88-98688-31-9